



## EVOLUCIÓN DEL DESARROLLO RURAL EN EUROPA Y EN ESPAÑA Las Áreas rurales de metodología LEADER.

**Alfredo Tolón Becerra<sup>1</sup>,**

<sup>1</sup> Área de Proyectos de Ingeniería. Universidad de Almería.  
[atolon@ual.es](mailto:atolon@ual.es);

**Xavier Lastra Bravo<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Área de Proyectos de Ingeniería. Universidad de Almería.  
Universidad de Almería  
[xlb607@alboran.ual.es](mailto:xlb607@alboran.ual.es)

Recibido: 13 de enero de 2008  
Aceptado: 10 de febrero de 2008

### RESUMEN

Las políticas de desarrollo rural en la Unión Europea se han correspondido con unos cambios en el medio rural y con la concepción de una nueva ruralidad, de forma significativa en España y, muy especialmente, en las áreas de metodología Leader. La experiencia acumulada de esta metodología, iniciada en 1991 con los primeros Leader I, desarrollada posteriormente con resultados desiguales, y su incorporación como eje específico en el nuevo FEADER, permiten vislumbrar un horizonte interesante, no exento de incertidumbres, de extensión y consolidación de la institución Leader. Del rigor en la selección de las áreas de aplicación, y del buen funcionamiento de los Grupos de Acción Local, depende el éxito del desarrollo en el medio rural en los próximos años.

**Palabras clave:** Desarrollo Rural, Leader, FEADER, Grupo de Acción Local, Gobernanza.

### EVOLUTION OF RURAL DEVELOPMENT IN EUROPE AND SPAIN The rural Areas with LEADER methodology

### ABSTRACT

Rural development policies in the European Union corresponded with changes in the countryside and the idea of a new rurality, with significant way in Spain and, very specially, in areas with Leader methodology. The accumulated experience of this methodology, initiated in 1991 with firsts Leader I, developed later with unequal results, and their incorporation like specific axis in the new FEADER, allow us to glimpse an interesting horizon, nonfree of uncertainties, from extension and consolidation of the Leader institution. On the rigor in selection of application areas, and the good working of Local Action Groups, depend the success of the development in the countryside in the next years.

**Keywords:** Rural development, Leader, EAFRD, Local Action Group, Governance.

<sup>1</sup> Área de Proyectos de Ingeniería. Universidad de Almería.

<sup>2</sup> Área de Proyectos de Ingeniería. Universidad de Almería.

## ÉVOLUTION DU DÉVELOPPEMENT RURAL EN EUROPE ET EN ESPAGNE Les Aires rurales de méthodologie LEADER

### RESUMÉ

Les politiques de développement rural dans l'Union Européenne ont été correspondues avec des changements dans le milieu rural et avec la conception d'une nouvelle ruralité, d'une manière significative en Espagne et, très spécialement, dans les aires de méthodologie Leader. L'expérience accumulée de cette méthodologie, initiée en 1991 avec les premiers Leader I, développée ultérieurement avec des résultats inégaux, et son incorporation comme axe spécifique dans le nouveau FEADER, permettent d'apercevoir un horizon intéressant, non exempt d'incertitudes, d'extension et de consolidation de l'institution Leader. De la rigueur dans la sélection des aires d'application, et du bon fonctionnement des Groupes d'Action Locale, dépend le succès du développement dans le milieu rural dans les prochaines années.

**Mots clé:** Développement Rural, Leader, FEADER, Groupe d'Action Locale, Gouvernance.

### 1. Evolución de la política de desarrollo rural en la Unión Europea

#### 1.1. La Política Agraria Común (PAC)

En 1958, la Conferencia de Stresa pone de manifiesto la necesidad de reformar las estructuras agrarias y de conseguir un mayor nivel de competitividad, conjugado con el mantenimiento de la explotación familiar, como modo de vida rural. En 1959 se presenta el primer proyecto de Política Agraria Común (PAC) y en 1960 se aprueban sus disposiciones: la unidad de mercado, la preferencia comunitaria y la solidaridad financiera, hecha realidad con la creación del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA), a fin de desarrollar una Europa Verde (Arroyos, 2007).

La Política Agraria Común, reguladora de los procesos de desarrollo rural en Europa, nace en el tratado de Roma como una Política Agraria, de precios y mercados, tendente únicamente a regular la producción agrícola. En 1962 nace la PAC como tal, con una orientación estrictamente sectorial, dirigida a los agricultores y las empresas agrícolas, y compuesta de dos tipos de medidas: sostén de los precios e intervención en los mercados de productos agrícolas, y transformación de las estructuras agrarias (De Pablo *et al*, 2006; Cazorla, 1994; FAO, 2003).

Las medidas de sostén de precios e intervención de mercados han sido dominantes desde el inicio de la PAC, aunque su importancia tiende a declinar y sus características a mudar en la dirección de desvincular las ayudas del funcionamiento del sistema de precios. Su aplicación ha suscitado una fuerte oposición de los países exportadores de productos agrícolas. Su origen obedece a la intención de la UE de establecer un mercado único agrario en la región, y de asegurar a los agricultores ingresos semejantes a los de los trabajadores de otros sectores.

Las medidas de transformación de las estructuras agrarias, cuyos beneficiarios son los agricultores y las empresas agrarias, apuntan a la modernización técnica, social y ambiental de los procesos de producción agrícolas y pecuarios. Se trata de un conjunto amplio de medidas sectoriales introducidas a comienzos de los años 70 a raíz del Plan Mansholt, y revisadas posteriormente en varias ocasiones (Cazorla, 1994; FAO, 2003).

## 1.2. Reforma a los Fondos Estructurales

En el año de 1988 se realizó una reforma a los Fondos Estructurales Comunitarios (FEC), otorgando un carácter territorial a toda la política estructural europea (FAO, 2003), en el que el desarrollo rural fue calificado como segundo pilar. Las políticas estructurales comunitarias se instrumentan a través de los tres FEC:

- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que financia las operaciones destinadas a disminuir las disparidades regionales (principalmente estructuras) y es el principal instrumento de la política regional.
- Fondo Social Europeo (FSE), que fomenta las oportunidades de empleo y la movilidad profesional y geográfica de los trabajadores en la UE, es el principal instrumento de la política social comunitaria.
- Fondo de Garantía y Orientación Agrícola Sección Orientación (FEOGA-O), que financia las ayudas comunitarias a la mejora y modernización de las estructuras agrarias.

En la reforma de los FEC se implementó también el Fondo de Garantía y Orientación Agrícola Sección Garantía (FEOGA-G), que no es un FEC y su objetivo es dictar las medidas de regulación de los mercados agrarios, absorbiendo una cantidad importante del presupuesto total comunitario, constituyendo el primer pilar de la PAC (Fodepal, 2006).

A diferencia de lo que sucede con el primer pilar de la PAC, en el que el Consejo de la UE toma casi la totalidad de las decisiones, que son vinculantes para todos los países, la utilización de los fondos estructurales se rige por el principio de subsidiariedad: las decisiones sobre la utilización de los fondos se toman descentralizadamente al nivel más oportuno según cada caso y país (FAO, 2003). Los cinco objetivos de las FEC establecidos en su reforma son:

- Desarrollo regional en regiones atrasadas (Regiones Objetivo 1).
- Reconversión de zonas industriales en declive (Zonas Objetivo 2).
- Lucha contra el desempleo de larga duración (Objetivo 3).
- Acceso al mercado de trabajo de los jóvenes (Objetivo 4).
- Ajuste estructural de la agricultura (Objetivo 5a).
- Desarrollo rural en zonas rurales en declive no situadas en regiones atrasadas (Zonas Objetivo 5b).

Existen algunas normas generales que guían la utilización de los fondos: concentración, partenariado, programación, adicionalidad, y seguimiento-evaluación. Estas normas y requisitos constituyen una especie de "reglas del juego" de los fondos estructurales, que han sido descritas así: "realización de diagnósticos completos de la economía de cada región y de sus problemas específicos; elaboración de un programa plurianual coordinado e integrado de medidas y acciones diseñado ad hoc para resolverlos; consulta de los principales actores económicos y sociales; instauración de una relación de colaboración entre los distintos niveles institucionales que participan en la formulación y la financiación de los programas (la Unión Europea, el Estado nacional, la Región); y evaluación independiente de los resultados obtenidos" (FAO, 2003).

En 1992 se realiza la primera reforma en profundidad de las PAC, transformando su política de mercados de una política de apoyo al productor vía precios a una política de apoyo vía ayudas. Se creó también, el Fondo de Cohesión cuyos fondos se utilizan para financiar proyectos de medio ambiente e infraestructuras de comunicación y transporte en los países de cohesión (países cuyo PIB *per cápita* es inferior al 90% de la media comunitaria). Inicialmente los países beneficiados fueron Irlanda, Portugal, Grecia

y España. La reforma de 1992 afectó a la política de estructuras introduciendo tres medidas, denominadas de acompañamiento, de carácter intermedio entre lo estructural y lo ambiental, en el objetivo 5a: el fomento de prácticas agrícolas compatibles con la conservación del medio ambiente (programas medioambientales), reforestación de tierras agrarias y el cese anticipado de la actividad agraria (FODEPAL, 2006).

### **1.3. La Declaración de Cork y las políticas de Desarrollo Rural (Agenda 2000)**

La Declaración de Cork de 1996, resultado de la Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural, constituye un punto de referencia importante por dar una aplicación práctica a las PAC y marca el camino a seguir en materia de desarrollo rural, reflejado en dos Reglamentos directamente relacionados con él:

- Reglamento (CE) Nº 1257/1999 del Consejo, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA).
- Reglamento (CE) Nº 1260/1999, que profundiza las características del desarrollo que se pretende llevar adelante. En este caso, no se hace especial alusión al desarrollo rural, pero se asume que este último no puede presentar diferencias sustanciales con respecto al desarrollo en general propugnado por la Unión Europea (De Pablo, *et al*, 2006).

En la Declaración de Cork se puso de manifiesto la disminución de la importancia de la agricultura y los bosques en la economía europea, y se establece que el desarrollo que se pretende promover debe ser armonioso, equilibrado y duradero en lo referente a las actividades económicas. Deberá buscar un elevado nivel de empleo, la igualdad entre hombres y mujeres, y un alto grado de mejora y protección del medio ambiente. La discriminación de todo tipo es otro aspecto a considerar en el tipo de desarrollo que se desea promover. Se pretende que las zonas rurales de las distintas regiones se conviertan en lugares más atractivos, económica y socialmente, tanto para la creación de empleo, como la vida humana en general. El objeto del desarrollo rural debe ser el marco general en el cual tiene lugar la vida humana, por tanto los factores medioambientales, así como los culturales y sociales, deben ser contemplados al igual que aquellos factores de carácter productivistas relacionados con la agricultura y la creación de empleo. (Arroyos, 2007. De Pablo, *et al*. 2006).

Como consecuencia de la Declaración de Cork, se observó una aceleración de los acuerdos GATT (Acuerdo General sobre Aranceles de Aduana y Comercio) trayendo como consecuencia la globalización de intercambios comerciales a nivel mundial, una mayor exigencia en la calidad de los alimentos por parte de los consumidores y la perspectiva de la ampliación comunitaria. El resultado es la Reforma de la Agenda 2000, en el año 1999, que convirtió a la Política de Desarrollo Rural en el segundo pilar de la PAC, cuyos principios fundamentales fueron:

- Multifuncionalidad de la agricultura, es decir, de las diversas funciones que desempeña además de la de producción de alimentos. Ello implica el reconocimiento de la amplia gama de servicios prestada por los agricultores y el fomento de tales actividades.
- Enfoque multisectorial e integrado de la economía rural a fin de diversificar las actividades, crear nuevas fuentes de ingresos y empleo y proteger el patrimonio rural.
- Flexibilización de las ayudas al desarrollo rural basándose en el principio de subsidiariedad para favorecer la descentralización de las decisiones, la consulta con las regiones y la concertación con ellas como método de trabajo.

- Logro de la transparencia en la elaboración y la gestión de los programas, gracias a una legislación simplificada y más accesible (FODEPAL, 2006; MAPA, 2007).

Una de las principales innovaciones de esta política consiste en el método adoptado, que persigue una mayor integración de las distintas actuaciones con objeto de garantizar un desarrollo armonioso del ámbito rural europeo en su conjunto. Dicho desarrollo gira en torno a tres grandes ejes:

- refuerzo del sector agrario y forestal,
- mejora de la competitividad de las zonas rurales,
- preservación del medio ambiente y del entorno rural (MAPA, 2007)

En la Agenda 2000 se estableció la política comunitaria para el periodo 2000-2006, recogida por el Reglamento de Desarrollo Rural 1257/99 y la Iniciativa Comunitaria Leader. Los objetivos de actuación se redujeron a tres:

- Objetivo 1. Regiones más desfavorecidas, donde se impulsó la competitividad, a través de los Programas Operativos de Desarrollo Regional.
- Objetivo 2. Regiones con necesidad de reestructuración económica y social, a través de los Programas de Desarrollo Rural.
- Objetivo 3. Regiones que, sin ser Objetivo 1 ni 2, necesitaban adaptar y modernizar sus sistemas de educación, de formación y de acceso al empleo (Arroyos, 2007).

El reglamento se caracterizó por su enfoque nacional o regional descendente (top-down) y su limitado presupuesto. Las medidas comprendidas en este reglamento se pueden clasificar en tres bloques:

- Bloque I. Medidas orientadas al fomento de la competitividad agraria.
- Bloque II. Medidas orientadas al medio ambiente.
- Bloque III. Medidas de diversificación de la economía rural y mejora del medio rural (Comunidades Europeas, 2005-2007; FOEDPAL, 2007).

El primer Bloque abarca las medidas estructurales agrarias, utilizadas desde los inicios de la PAC; el 38% del presupuesto tuvo como destino este bloque de medidas, a cargo del FEOGA-O. En el Bloque II se insertan las medidas de acompañamiento: programas agroambientales, reforestación de tierras agrarias, cese anticipado e indemnización compensatoria, financiadas por el FEOGA-G con un 52% del presupuesto del reglamento. El tercer Bloque contiene medidas novedosas destinadas a diversificar la economía en el medio rural y mejorar su calidad de vida, que únicamente contó con el 10% del presupuesto (Comunidades Europeas, 2005-2007; FOEDPAL, 2007).

#### **1.4. La nueva reforma de la PAC y el nuevo Reglamento de Desarrollo Rural**

En el año 2003, los ministros de Agricultura de la UE aprobaron una reforma en profundidad de la PAC, dando un giro absoluto al modo en que la UE apoya al sector agrario. La nueva PAC se centra en el consumidor y los contribuyentes, y da a los agricultores europeos libertad para producir lo que el mercado demande. Los elementos clave de la reforma son:

- Ayuda única por explotación para los agricultores de la UE, independiente de la producción. Podrá mantenerse, de forma limitada, un elemento de vinculación a la producción, a fin de evitar el abandono de la misma.
- Vinculación de las ayudas al cumplimiento de las normas en materia de medio ambiente, salubridad de los alimentos, sanidad animal y vegetal y bienestar de los

animales, así como a la condición de mantener las tierras agrarias en buenas condiciones agronómicas y ambientales.

- Política de desarrollo rural reforzada, lo que supone más fondos de la UE y nuevas medidas para promover la protección del medio ambiente, la calidad y el bienestar animal, y ayudar a los agricultores a cumplir las normas de la UE en relación con la producción, a partir de 2005.
- Reducción de las ayudas directas a las explotaciones de mayor tamaño, a fin de financiar las nuevas medidas de desarrollo rural.
- Mecanismo de disciplina financiera que garantice que el presupuesto agrario fijado hasta 2013 no sea sobrepasado (Comunidades Europeas, 2005-2007).

Desde el año 2003 está en discusión la revisión de la política de desarrollo rural en los 25 estados miembros de la Unión Europea, dando como resultado el Reglamento 1698/05, que presenta un marcado sesgo ambientalista y da un impulso al enfoque transversal tratado con anterioridad a las acciones de desarrollo local autogestionadas por las comunidades rurales. El nuevo reglamento establece tres bloques de medidas a los cuales denomina ejes, y determina un porcentaje mínimo de gasto para cada uno de ellos. Los tres ejes establecidos son:

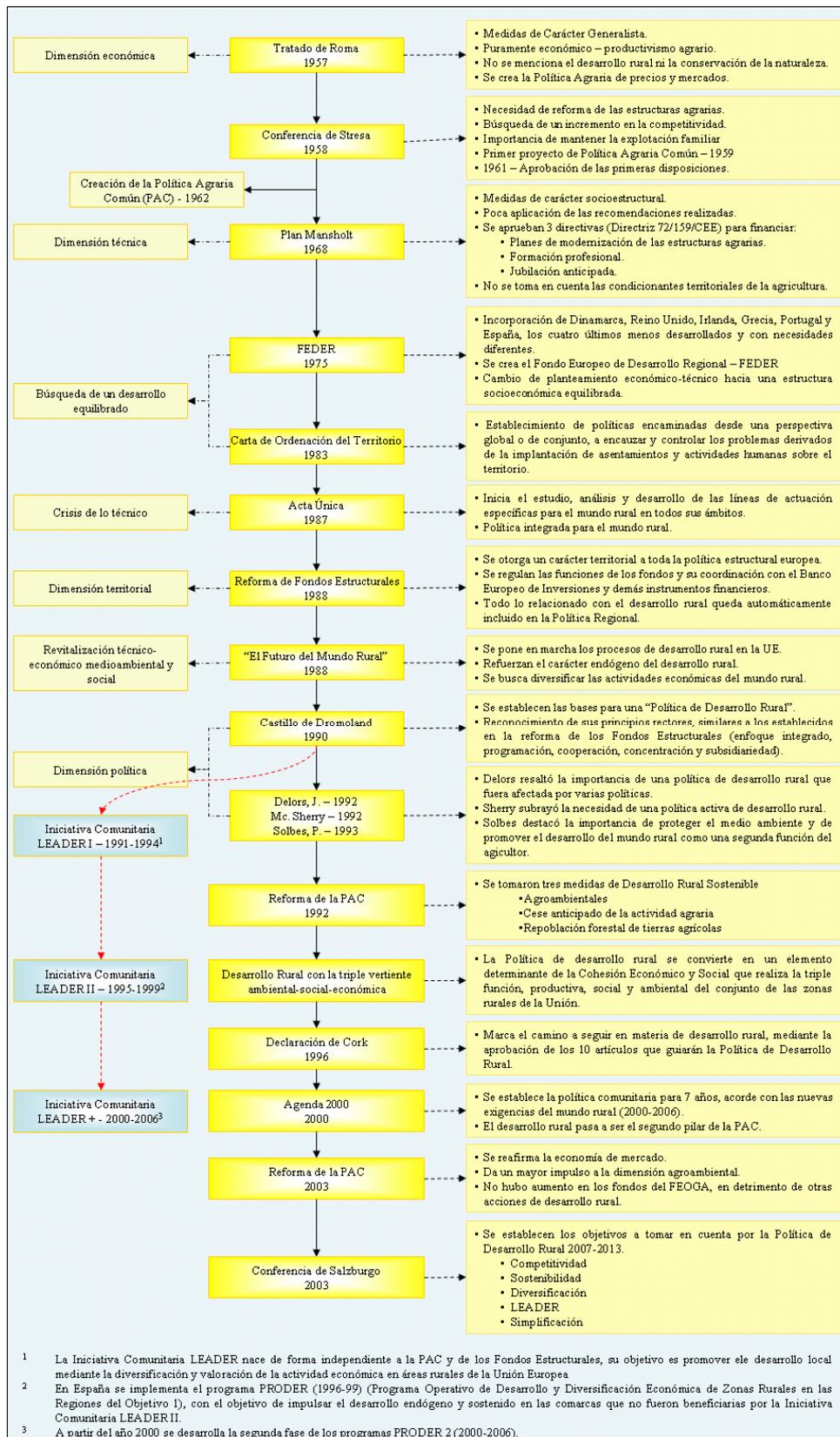
- eje 1, Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal;
- eje 2, Mejora del medio ambiente y del entorno rural;
- eje 3, Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural; y los montos mínimos establecidos de inversión son 10, 25 y 10% respectivamente. De esta manera se identifica el impulso ambientalista de las nuevas políticas de Desarrollo Rural, al establecer un mínimo de 25% de gasto en actividades de conservación del medioambiente. Cabe destacar que la Comisión no permitió ningún recorte de su propuesta de gasto (Arroyos, 2007. Comunidades Europeas, 2005-2007; FODEPAL, 2007).

Dentro del impulso ambiental dado, el nuevo Reglamento da un tratamiento horizontal a las actividades agrícolas y forestales, contemplando a ambos como beneficiarios igualitarios; y también crea una medida con el objetivo de otorgar pagos a las superficies incluidas en la Red Natura 2000. Este último punto ha sido motivo de discusión, debido a que el Reglamento no contempla un fondo comunitario específico para su financiación; lo que conlleva, en el caso de España, que aproximadamente el 28% del presupuesto para las políticas de Desarrollo rural se destinen a este rubro (Comunidades Europeas, 2005-2007; FODEPAL, 2007).

De forma general, el nuevo Reglamento pone énfasis en ser un instrumento de Desarrollo Rural y no sólo de reestructuración agraria; siendo un gran reto y fuente de oportunidades para los Estados Miembros, Administraciones y, especialmente agricultores, por el cambio de mentalidad que requiere el aplicar los nuevos conceptos, y por la limitación actual en el presupuesto.

En la figura 1 se resume la evolución de la política del Desarrollo Rural en la Unión Europea, iniciado en el Tratado de Roma de 1957 hasta el 2006 que da paso a las nuevas políticas para el periodo 2007-2013 como nuevo marco ordenador de la Unión Europea.

**Figura 1.** Evolución de la política del Desarrollo Rural en la Unión Europea.



Elaboración propia a partir de: Arroyos, 2007; Cazorla, 1994; Comunidades Europeas, 1995-2007; Comisión de las Comunidades Europeas, 1988; De Pablo, *et al.* 2006; FAO, 2003; FODEPAL, 2006; González, 2002; MAPA, 2007; Red Española de Desarrollo Rural, 2007.

## **2. Cambios en el mundo rural y nueva ruralidad.**

Las políticas de desarrollo rural han sido la causa, y la consecuencia, de unos cambios en el medio rural y de la concepción de una nueva ruralidad que se exponen a continuación.

### **2.1. Cambios en el mundo rural**

La evolución de la economía rural y de la agricultura en las últimas décadas han llevado a una situación relativamente desconocida hasta la actualidad, en la que se plantean nuevas demandas y enfoques inéditos en las estrategias y modelos de desarrollo rural y de los propios espacios rurales. Los cambios más importantes que han experimentado la agricultura y las sociedades rurales en las últimas décadas son consecuencia de las políticas que en su momento se aplicaron para ayudar a resolver los problemas tradicionales de la agricultura.

Tales cambios han sido: hundimiento de la agricultura tradicional y auge de la agricultura industrial, un descenso muy acusado de la población activa agraria y de la población que vive en zonas rurales, un aumento en el uso de medios técnicos (maquinaria, fertilizantes, fitosanitarios, semillas y razas de ganado seleccionadas) que han aumentado la productividad de la tierra y del trabajo, la liberalización e internacionalización de los mercados agroalimentarios, así como el incremento del valor añadido de los productos agrarios a través de los procesos de industrialización y transformación; una especialización creciente de las distintas áreas geográficas para aprovechar mejor las ventajas comparativas de las características agroclimáticas y de situación de cada una de ellas, un incremento de las inversiones en mejoras estructurales de las explotaciones y, como colofón de todo ello, una situación recurrente de producciones excedentarias (Lacambra, 2001). La valoración de lo local, adquiere por tanto una nueva dimensión en la actualidad, que se combina con el desarrollo sostenible a escala global (Bahadillo, 2005; Allende, 1995; Ortega, 1998 citados por Lacambra, 2001).

Como forma de contrarrestar los problemas evidenciados en el mundo rural, a partir de la década de los 90 se pone de manifiesto el concepto bottom-up o de desarrollo local desde abajo (desarrollo endógeno), con la pretensión de dictar normas para las políticas a fin de evitar que el gasto público sea gestionado por grandes empresas proveedoras de las áreas fuertes y, al mismo tiempo evitar que el mismo gasto público sea gestionado de forma incompetente, dispersa e ineficaz para los fines del desarrollo (Barberá, 1991, citado por Lacambra, 2001). Los objetivos planteados a partir de este enfoque son:

- Sensibilizar a las administraciones de que solamente a través de las políticas de desarrollo regional y local es posible utilizar eficazmente los recursos existentes en el territorio.
- Mostrar a las administraciones que las organizaciones intermedias, en general, y las agencias de desarrollo local, en particular, son los instrumentos más adecuados para llevar adelante las políticas de desarrollo regional y local.
- Representar a las entidades asociadas ante las administraciones públicas y los organismos internacionales que de alguna forma estén implicados en el desarrollo regional y local.
- Facilitar el intercambio entre los asociados de informaciones sobre metodologías y experiencias de intervención en el ámbito del desarrollo regional y local, tanto de origen nacional como internacional.

- Servir de centro técnico y de asesoría para el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo regional y local.

Este nuevo modelo de desarrollo se manifestó como la panacea para políticos, investigadores y tecnócratas que condujeron a la asistencia de una diversidad de cambios y transformaciones en el contexto de las regiones europeas, asociados a los vaivenes de la economía y de la reestructuración económica propuesta que ofreció un nuevo marco de análisis y trabajo para el Estado, las autoridades locales y los movimientos sociales. Durante su proceso de aplicación se vio necesario poner un contrapunto a este enfoque, a través de una planificación estratégica de las medidas que se deben tener en cuenta en apoyo de las necesidades que se demandan desde la propia población y desde las instituciones, entidades, asociaciones, etc. que deben de tener en consideración y poner en práctica estas decisiones y poner en marcha estas actuaciones (top-down o de arriba-abajo). De esta forma nace el equilibrio top-down/bottom-up (Lacambra. 2001).

Todos estos hechos incidieron sobre el mundo rural europeo de tal manera que, a comienzos de los 90, se hizo necesario plantear soluciones eficientes tendentes a la revitalización económica y demográfica de los espacios rurales en declive. En España estas transformaciones se han hecho evidentes principalmente en el descenso de la población rural de un 57 a un 23% en los últimos 40 años, a pesar de que el 80,2% de la superficie total es considerada rural (Bahadillo, 2005; MAPA, 2007).

## **2.2. Nueva ruralidad**

En la actualidad las economías rurales han dejado de ser sinónimo de agricultura y, en muchos aspectos, se han diversificado e integrado en las economías nacionales, y éstas a su vez en un proceso más amplio de globalización económica (Lacambra, 2001). Bahadillo (2005) menciona que los nuevos enfoques de un desarrollo rural sostenible ofrecen, especialmente a los grandes empresarios agrarios y a las cadenas agroalimentarias mayores oportunidades de negocio y de participación. Detrás de estas posibles oportunidades encontramos una filosofía de desarrollo sostenible que vincula la actividad agraria con:

- El incremento de la productividad y la seguridad agroalimentaria.
- El desarrollo de una cultura rural que apoya la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales.
- La cultura local que favorece la especialización de los productos autóctonos y con denominaciones de origen, contribuyendo con ello a la identidad territorial.
- La participación democrática y ciudadana en el medio rural, especialmente de mujeres y jóvenes.

Debido a las transformaciones del sector rural, las economías rurales se han convertido en uno de los sectores en que los gobiernos se enfrentan con el doble desafío de desarrollar y de adaptar el marco institucional para su formulación y definición.

Estas economías rurales deben considerarse bajo la óptica de sus características y capacidades propias, y esta orientación constituye un progreso destacado, pues los analistas y los políticos han tendido, durante mucho tiempo, a tratar las economías rurales como una variable de importancia secundaria en las economías nacionales, las cuales, a su vez, no se definían entonces más que en términos de desarrollo urbano. Tradicionalmente, los territorios rurales han sido considerados como el contexto físico y social ampliado para la agricultura, o bien como zonas donde era preciso mantener empleos para contener la emigración hacia las ciudades (Lacambra, 2001).

Dentro del proceso de reactivación de la economía rural se ha puesto énfasis en las actividades no agrarias en las zonas rurales; actividades que se fundan en la conservación del medio ambiente y el equilibrio territorial. La mayor parte de los cambios producidos responden a las ayudas y la protección de que ha gozado la agricultura durante este proceso. Otros, por la participación cada vez más plena de la agricultura y la sociedad rural en las mismas reglas y procedimientos que rigen el orden económico, social y cultural de la sociedad de la que forman parte. En suma, por la desaparición de la distancia y las barreras que otrora mantuvieron a la sociedad rural en un aislamiento relativo de la sociedad urbana (Bahadillo, 2005; De Pablo *et al.*, 2006).

### **3. La política de Desarrollo Rural para el periodo 2007-2013**

#### **3.1. Normativa de la Unión Europea**

En noviembre del 2003, se realizó en Salzburgo la Segunda Conferencia Europea de Desarrollo Rural con la finalidad de evaluar las políticas implementadas y la situación del periodo 2000-2006 y fijar las directrices de las nuevas políticas. Se establecieron los siguientes objetivos para alcanzar un desarrollo sostenible en zonas rurales:

- Competitividad: especial interés en los jóvenes agricultores.
- Sostenibilidad: enfocado en la seguridad alimentaria, bienestar animal y medio natural.
- Diversificación: buscar la innovación y dotar de valor añadido a los productos demandados por los consumidores.
- Iniciativa comunitaria LEADER: como mecanismo de articulación de las organizaciones públicas y privadas y la sociedad civil.
- Simplificación: a través de una sola fuente de financiación y controles específicos.

En el Reglamento (CE) nº 1698/2005 y en las Directrices Estratégicas Comunitarias de Desarrollo Rural para el periodo 2007-2013, se reafirma el carácter multifuncional de la agricultura, la importancia de la preservación del medio natural y el patrimonio cultural y la seguridad alimentaria, centrándose en tres ámbitos fundamentales: la economía agroalimentaria, el medio ambiente y la economía y la población rurales. En ellas se establece que cada Estado miembro debe definir su plan estratégico nacional como marco de referencia para la elaboración de programas de desarrollo rural, los cuales deben contener un elemento LEADER para aplicar estrategias ascendentes de Desarrollo local a través de los Grupos de Acción Local (COAG, 2006; Comisión Europea, 2005; Comunidades Europeas, 2006; Palviainen, 2006).

Las directrices se conectan con las grandes prioridades definidas en la estrategia reformada de crecimiento y empleo de Lisboa y el objetivo de desarrollo sostenible de Gotemburgo (Arroyos, 2007), y son coherentes con las políticas comunitarias de cohesión y medioambiente, como con la política agraria de mercado. Además, se reestructuran los recursos financieros en dos fondos:

- el FEAGA (Fondo Europeo de Garantía Agraria), que sustituye al FEOGA, destinado a financiar el primer pilar de la PAC, y
- el FEADER (Fondo Europeo Agrario de Desarrollo) que financia la política de Desarrollo Rural o segundo pilar de la PAC.

El canalizar todos los recursos provenientes del FEADER a través de las Administraciones Públicas nacionales y regionales, se requiere de un enorme esfuerzo de coordinación y coherencia para agilizar los procesos administrativos y principalmente

evitar que las medidas contempladas en la nueva política sean dirigidas únicamente a la modernización del sector agrario (Arroyos, 2007; Moyano, 2005; Thomas, 2005).

El Reglamento (CE) nº 1698/2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), establece las normas generales que regulan la ayuda comunitaria al desarrollo rural, define los objetivos a los que debe contribuir la política de desarrollo rural, el contexto estratégico (directrices estratégicas comunitarias) aplicables a la política de desarrollo rural y a los planes estratégicos nacionales, las prioridades y las medidas de desarrollo rural; y, establece una serie de normas relativas a la cooperación, la programación, la evaluación, la gestión financiera, el seguimiento y el control, sobre la base de las responsabilidades que comparten los Estados miembros y la Comisión (Comunidades Europeas, 2006). En el artículo 4 se definen los objetivos del FEADER:

- a. Aumentar la competitividad de la agricultura y la silvicultura mediante la ayuda a la reestructuración, el desarrollo y la innovación.
- b. Mejorar el medio ambiente y el medio rural mediante ayudas a la gestión de las tierras.
- c. Mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y fomentar la diversificación de la actividad económica.

Dentro del enfoque estratégico se establece en el artículo 9 que el Consejo adoptará las directrices estratégicas comunitarias relativas a la política de desarrollo rural para el período de programación comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013 a la luz de las prioridades políticas establecidas a escala comunitaria. Dichas directrices estratégicas fueron publicadas el 20 de febrero de 2006 y establecen las prioridades de desarrollo rural. Estas directrices podrán ser objeto de una evaluación a fin de tener en cuenta los cambios en las prioridades comunitarias, aunque no se establecen fechas para la misma. (Artículo 10)

En el artículo 11 se establece que cada Estado miembro presentará un plan estratégico nacional que indique las prioridades de la intervención del FEADER y del Estado miembro de que se trate, teniendo en cuenta las directrices estratégicas comunitarias, sus objetivos específicos, la contribución del FEADER y los demás recursos financieros. El plan estratégico nacional constituirá un instrumento de referencia para la preparación de la programación del FEADER y se aplicará a través de los programas de desarrollo rural.

La programación de la nueva política de desarrollo rural 2007-2013 establece que el FEADER intervendrá en los Estados miembros a través de programas de desarrollo rural que cubran el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013. Los Estados miembros están en capacidad de presentar un programa único o bien un conjunto de programas regionales (caso de España), ya sea acompañados o no de un marco nacional que contenga elementos comunes.

El Título IV define las ayudas en materia de desarrollo rural a través de cuatro ejes, centrados en tres ámbitos fundamentales: la economía agroalimentaria, el medio ambiente y la economía y la población rural. De los cuatro ejes en que se articulan las ayudas, los tres primeros son temáticos y el cuarto metodológico. Los ejes y las medidas propuestas son:

1. Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal.
  - a Fomento del conocimiento y mejora del potencial humano.
  - b Reestructuración y desarrollo del potencial físico y fomento de la innovación.
  - c Mejora de la calidad de de la producción y de los productos agrícolas.

2. Mejora del medio ambiente y del entorno rural.
  - a Utilización sostenible de las tierras agrícolas.
  - b Utilización sostenible de las tierras forestales.
3. Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural.
  - a Diversificación de la economía rural.
  - b Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales.
  - c Formación e información de los agentes económicos que desarrollen sus actividades en los ámbitos cubiertos por el eje 3.
  - d Adquisición de capacidades y la promoción con vistas a la elaboración y aplicación de una estrategia de desarrollo local.
4. LEADER. El enfoque leader será analizado en el siguiente apartado.

En cuanto a asistencia técnica, se establece que el FEADER financiará medidas relativas a la preparación, la gestión, el seguimiento, la evaluación, la información y el control de asistencia de los programas de desarrollo rural. También se estipula el financiamiento de la creación y el funcionamiento de la Red europea de desarrollo rural y la Red rural nacional en cada Estado miembro.

Para Arroyos (2007), las medidas propuestas en el FEADER son insuficientes para alcanzar un Desarrollo Rural adecuado, ya que se orientan en satisfacer las demandas de los ciudadanos en materia de medioambiente, calidad y sanidad de los alimentos, y no en alcanzar una cohesión económica y social.

La Decisión del Consejo de 20 de febrero de 2006 sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (periodo de programación 2007-2013), responde de conformidad a lo dispuesto en el Reglamento (CE) nº 1698/2005, en su artículo 9, apartado 2, primera fase. Las directrices reflejan el papel multifuncional que desempeña la actividad agraria en la riqueza y diversidad de los paisajes, de los productos alimenticios y del patrimonio cultural y natural en toda la Comunidad Europea; determinan las áreas de intervención importantes en las que es necesario actuar para alcanzar las prioridades de la Comunidad (fruto de la integración de las grandes prioridades políticas fijadas en las conclusiones de los Consejos Europeos de Lisboa y Gotemburgo); y sirve de base para que cada Estado miembro prepare su plan estratégico nacional como marco de referencia para la elaboración de los programas de desarrollo rural (COAG, 2006).

Las prioridades comunitarias de desarrollo rural para el periodo de programación 2007-2013, determinadas por la Comisión son las siguientes (cada una tiene como base una directriz estratégica y las actuaciones primordiales recomendadas):

1. Mejora de la competitividad de los sectores agrario y silvícola
2. Mejora del medio ambiente y del entorno natural
3. Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y fomento de la diversificación de la economía rural
4. Desarrollar la capacidad local de creación de empleo y diversificación
5. Garantizar la coherencia de la programación
6. Complementariedad entre los instrumentos comunitarios.

Conforme a este Reglamento, para el seguimiento estratégico de las estrategias comunitarias y nacionales, el Marco común de seguimiento y evaluación contará con un número limitado de indicadores comunes y una metodología común, complementados con los indicadores específicos de cada programa, adaptados a la singularidad de cada zona.

Finalmente, el Reglamento (CE) nº 1974/2006 de la Comisión de 15 de diciembre de 2006 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), contiene los principios y normas generales de la ayuda al desarrollo rural, las disposiciones específicas y comunes que regulan las medidas de desarrollo rural, y los criterios de subvencionabilidad y las disposiciones administrativas, exceptuando las disposiciones en materia de control. También recoge la lista de indicadores a los que hacía referencia el Reglamento (CE) nº 1698/2005.

Dentro de la política de desarrollo rural 2007-2013, España, al igual que los antiguos miembros de la UE-15, sufre una reducción del 36% de su presupuesto respecto al periodo 2000-2006; siendo compensados con la capacidad de transferencia de hasta un 20% de los fondos del primer eje al segundo, mecanismo denominado de Modulación Voluntaria. Las fuertes presiones para reducir el presupuesto de la Unión Europea y la mala fama adquirida por la PAC, han determinado la reducción del monto asignado al Desarrollo Rural, a pesar del reconocimiento del éxito conseguido con el enfoque LEADER (Arroyos, 2006).

### **3.2. Desarrollo de la normativa europea en España**

Para el desarrollo de la normativa, España ha tomado, hasta la fecha, decisiones importantes como:

- Elaborar el Plan Estratégico Nacional de desarrollo rural 2007-2013, que contempla un programa específico para la creación y funcionamiento de la Red Rural Nacional junto a los diecisiete Programas de Desarrollo Rural regionales. La Red será un organismo colegiado bajo la dirección del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que servirá para coordinar y realizar el seguimiento de la política de Desarrollo Rural, aplicando una línea de carácter horizontal para impulsar proyectos de cooperación interautonómicos y transnacionales.
- Elaborar el Marco Nacional de Desarrollo Rural consensuado entre las CC.AA. y la Sociedad civil organizada, para incorporar elementos comunes y medidas horizontales para los diecisiete programas de Desarrollo Rural regionales que se establecerán, uno por Comunidad Autónoma, acordes con el marco competencial español.
- Elaborar la Ley 45/2007, de 13 de diciembre de 2007, de Ordenación Rural y Desarrollo Sostenible del medio rural, que regula y establece medidas para favorecer el logro de un desarrollo sostenible del medio rural.
- Asignar 15.800 millones de euros para las políticas de Desarrollo Rural, siendo el monto superior en 1.764 millones al del periodo 2000-2006, gracias al incremento de los fondos de la Administración, como medida compensatoria a la reducción del presupuesto comunitario (FODEPAL, 2007).

El Plan Estratégico Nacional recoge las disposiciones dadas por la Comisión Europea, y acoge el esquema de ejes propuestos en el Reglamento (CE) nº 1698/2005, teniendo en cuenta la igualdad de oportunidades a través de un enfoque transversal que considere el efecto de las medidas sobre las mujeres. Se establece que la gestión de las medidas de desarrollo rural corresponderá íntegramente a las Comunidades Autónomas y, además de los diecisiete programas regionales de desarrollo rural, se elaborará un programa específico para la Red Rural Nacional, que será gestionado desde la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Siguiendo los lineamientos dispuestos en el artículo 11 del Reglamento (CE) nº 1698/2005, El Plan estratégico de España incluye los siguientes apartados:

1. Evaluación de la situación económica, social y medioambiental y del potencial de desarrollo.
2. Estrategia elegida para la acción común de la Comunidad y del Estado miembro de que se trate, que ponga de manifiesto la coherencia entre las opciones elegidas y las directrices estratégicas comunitarias.
3. Prioridades temáticas y territoriales relativas al desarrollo rural correspondientes a cada eje, incluidos los principales objetivos cuantificados y los indicadores adecuados, relativos al seguimiento y a la evaluación.
4. Lista de los programas de desarrollo rural por los que se vaya a aplicar el plan estratégico nacional y la asignación indicativa del FEADER para cada programa.
5. Medios necesarios para la coordinación con los demás instrumentos de la política agrícola común, el FEDER, el FSE, el FC, el instrumento de ayuda comunitario para la pesca y el BEI.
6. Descripción de las disposiciones adoptadas y la indicación del importe destinado a la creación de la red rural nacional.

De su contenido, destacamos las medidas concretas que se plasmarán a través de los Programas de Desarrollo Rural, los elementos comunes y las medidas horizontales se describen en el Marco Nacional, incluidas en el capítulo 3. En este apartado se describen las prioridades por eje, detallando las medidas horizontales propuestas y las prioridades a nivel nacional para la consecución de los objetivos. Para las seis medidas horizontales se establecen objetivos cuantitativos cuyos valores se revisarán una vez se hayan aprobado los Programas de Desarrollo Rural. Los ejes y las medidas horizontales son:

EJE 1: Aumento de la competitividad de agricultura y silvicultura.

- Gestión de los recursos hídricos
- Aumento del valor añadido de las producciones agrícolas y forestales
- Puesta en marcha de los servicios de asesoramiento a las explotaciones agrarias
- Instalación de jóvenes agricultores

EJE 2: Mejora del medio ambiente y del entorno rural

- Prevención de incendios forestales
- Red Natura 2000 en el medio forestal
- 

EJE 3: Calidad de vida y diversificación en las zonas rurales

EJE 4: LEADER

El Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013 fue elaborado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y presentado el 22 de octubre de 2007, y desarrolla los apartados del anexo II del Reglamento (CE) 1974/2006.

El 14 de diciembre de 2007 se publicó la Ley 45/07 de Ordenación rural. Desarrollo sostenible del medio rural, que cubre la ausencia de una política rural propia, y se ajusta a lo establecido a nivel comunitario en materia de Desarrollo Rural.

La ley persigue el mantenimiento de la población rural y la mejora de la calidad de vida y renta de sus habitantes, dando una atención preferente a las mujeres y los jóvenes. Al ser una ley de orientación territorial, se considerarán los criterios y directrices de ordenación territorial, contemplando zonas rurales diferenciadas según una tipología establecida, previendo el establecimiento de un plan por zona rural.

Las acciones y medidas previstas en la Ley son multisectoriales y medioambientales, reconociendo la multifuncionalidad del medio rural.

Para la aplicación de esta Ley se requiere un elevado grado de gobernanza, para ello se establecen instrumentos de programación y colaboración entre Administraciones, principalmente un Programa de Desarrollo Rural Sostenible plurianual, y se promueve e incentiva la participación del sector privado en el proceso de desarrollo rural sostenible.

La Ley permite establecer políticas de carácter horizontal en Desarrollo Rural en materias como educación, cultura, sanidad, vivienda, transportes, comunicación entre territorios y seguridad en el medio rural entre otras.

### 3.3. Consideraciones finales

Se presentan las actuales características básicas de la política de desarrollo rural, de acuerdo con la normativa europea y la española.

**Tabla 1:** Marco legal de la política de desarrollo rural para el periodo 2007-2013

Normativa Europea	Normativa Española
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Reglamento 1698/2005 del FEADER</i></li> <li>- <i>Directrices Estratégicas de Desarrollo Rural</i></li> <li>- <i>Reglamento 1974/2006 de aplicación</i></li> </ul> <p>Se crea el FEADER con 4 Ejes:                      Ejes Temáticos:                      Eje 1. Competitividad de sectores agrario y silvícola</p> <p>Eje 2. Medio ambiente y del entorno natural</p> <p>Eje 3. Calidad de vida y diversificación</p> <p>Eje Metodológico:                      Eje 4. LEADER</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Plan Estratégico Nacional</i></li> <li>- <i>Marco Nacional de Desarrollo Rural (futuros Programas de Desarrollos Rural Regionales)</i></li> </ul> <p>Establece las siguientes Medidas Horizontales comunes, para todo el país:                      Para el Eje 1:                      -Gestión de los recursos hídricos                      - Aumento del valor añadido                      - Servicios de asesoramiento                      - Instalación de jóvenes agricultores</p> <p>Para el Eje 2:                      - Prevención de incendios forestales                      - Red Natura 2000 en el medio forestal</p> <p>Se aplicará la metodología LEADER en, al menos, un 10% del FEADER.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Ley 45/07 de Ordenación Rural y Desarrollo Sostenible en el medio rural.</i></li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

En resumen, la política de Desarrollo Rural 2007-2013, a través de las decisiones y reglamentos que la regulan, se caracteriza por ser más amplia al incorporar nuevos elementos como los condicionantes ambientales, más sencilla al implementar un menor número de programas y un solo fondo de financiación, y mejor porque recoge las preocupaciones, sobre sanidad y calidad de los alimentos y conservación del medio rural de los ciudadanos europeos, y porque favorece el crecimiento y la creación de empleo a través del Desarrollo Rural Sostenible (Arroyos, 2007).

En particular, la nueva política de Desarrollo Rural pone de manifiesto la importancia de los siguientes aspectos (Arroyos, 2007; CE 1698/2005; CE 144/2006; Comunidades Europeas, 2006):

- Mayor inversión en energías renovables.
- Prioridad de incluir medidas I+D+i.

- Fomento del uso de las Tecnologías de Información y de las Comunicaciones: TIC.
- Agricultura ecológica.
- Diversificación de la actividad económica. Desarrollo local.
- Desarrollo rural y medio ambiente. Biotecnología.
- Seguridad alimentaria.
- Refuerza las actuaciones de la Red Natura 2000, compensando a las explotaciones dentro de estas zonas.
- Mayor inversión en Zonas con dificultades estructurales y medioambientales.
- Fomento de la equidad de género, racial, religioso, etc.
- Mejora de la gobernanza.
- Uso de indicadores para la evaluación de los procesos de desarrollo.

## **4. Los programas de desarrollo rural bajo la "metodología Leader".**

### **4.1. Evolución histórica**

#### **4.1.1. El primer periodo 1991-1994 (Leader I)**

Como consecuencia de la reforma de los Fondos Estructurales, en marzo de 1991 se adopta, como nueva forma de acción, una iniciativa demostrativa de desarrollo rural, o iniciativa LEADER (Liaison entre actions de développement de l'Économie - Conexión entre acciones de desarrollo de la economía rural), destinada a dar respuesta a los cambios estructurales mediante el desarrollo de soluciones innovadoras. El programa comunitario Leader constituye el primer intento de poner en práctica el nuevo enfoque territorial, integrado y ascendente de desarrollo rural. Con base en la identificación de los problemas (envejecimiento de la población y el éxodo rural, que aún persisten en algunas regiones, o la pérdida de empleos) y las potencialidades de zonas rurales específicas, se formulan planes y promueven inversiones prioritarias (Cazorla, 1994; FODEPAL, 2006; González, 2002; MAPA, 2007).

Las características, basadas en los principios generales de partenariado, integración multisectorial e innovación, son:

- Cada programa LEADER interviene en un territorio (comarca) relativamente pequeño (entre diez y cien mil habitantes) y homogéneo.
- Un **partenariado vertical** entre las distintas instancias institucionales (municipal, regional, nacional, Comisión Europea) establece las orientaciones generales, las normas para la selección y aprobación de proyectos, las subvenciones o aportes de cada parte al cofinanciamiento de los proyectos, y aportes directos de los inversores privados.
- Un **partenariado horizontal** (Grupo de Acción Local - GAL) bajo la forma de asociación en la que participan actores públicos y privados de la economía y sociedad del territorio: ayuntamientos, asociaciones de productores y comerciantes, cooperativas, sindicatos, empresarios, ONG, bancos/cajas rurales, y grupos de la sociedad civil. En la asamblea de socios el sector privado/social constituye la mayoría. El GAL, con ayuda de un pequeño equipo técnico:
  - Prepara un plan estratégico y de inversiones para la comarca, con recursos y financiamiento de diversos orígenes, no sólo del LEADER, en el marco del programa operativo o de desarrollo rural de la región.
  - Formula un plan de acción específico para los cinco o seis años de funcionamiento del Programa.

- Estudia, aprueba y supervisa la ejecución de los proyectos presentados por los postulantes al financiamiento del Programa. Dentro de las normas establecidas por el partenariado vertical, los GAL disponen de un amplio margen de maniobra.
- Se promueven **acciones integradas, innovadoras y multisectoriales**. Estas acciones se dirigen principalmente al aprovechamiento de las ventajas comparativas y peculiaridades del territorio, lo mismo que a la creación de clusters de pequeñas empresas y asociaciones de categoría, y de sinergias y complementariedades entre sectores, como factores para aumentar la competitividad de la comarca. Como el sector agrícola es atendido por otros instrumentos de la PAC, el LEADER privilegia la diversificación, principalmente en comercialización, mejoras del patrimonio y el medio ambiente, aumento del valor agregado de los productos básicos, pequeñas industrias, artesanías, turismo rural y empresas de servicios locales.
- Otras características, destinadas a evitar el aislamiento de los GAL e integrar la comarca en los mercados, son la asistencia técnica que se les proporciona (particularmente en las primeras etapas), el trabajo en red a partir de "observatorios" en Bruselas y en cada país, y la cooperación entre los Grupos de Acción Local. (Cazorla, 1994; De Pablo, *et al.*, 2006; FAO, 2003; FODEPAL, 2006; MAPA, 2007).  
En resumen, las principales aportaciones de las iniciativas Leader fueron:
  - movilización de los agentes locales para que se responsabilicen del futuro de su territorio.
  - aplicación de un enfoque territorial descentralizado e integrado basado en propuestas de abajo (Iniciativas de particulares y Grupos de Acción Local) hacia arriba (Administraciones, etc.).
  - apertura de las zonas rurales hacia otros territorios, mediante el intercambio de experiencias gracias a la constitución de redes.
  - posibilidad de financiar operaciones de pequeña envergadura siempre que existan intermediarios administrativos, técnicos y financieros dispuestos a brindar su apoyo a las personas que presenten pequeños proyectos (MAPA, 2007).

#### **4.1.2. El segundo periodo 1995-2001 (Leader II y PRODER)**

Tras el éxito conseguido por el LEADER I, la Comisión de las Comunidades Europeas puso en marcha en 1994 la iniciativa de desarrollo rural LEADER II, que pretendía asegurar la continuidad del programa LEADER I con el apoyo a las iniciativas de desarrollo local ejemplares, así como fomentar las actividades innovadoras, demostrativas y transferibles que ilustren las nuevas vías que puede tomar el desarrollo rural, además de multiplicar los intercambios de experiencias y de conocimientos a través de una red europea de desarrollo rural y apoyar los proyectos de cooperación transnacional que emanen de los agentes locales de las zonas rurales evocando su solidaridad (Cazorla, 1995; González, 2002; MAPA, 2007).

Leader II difundió el enfoque de Leader I, concediendo particular importancia al carácter innovador de los proyectos. En varios estados miembros la aplicación Leader II se encontró con problemas como, por ejemplo, ciertos retrasos en la selección de los beneficiarios, y, por consiguiente, en la puesta en marcha de los programas, la precariedad de las asociaciones creadas (GAL) debido a una mala definición de funciones, la acumulación de procedimientos burocráticos y una dispersión de los recursos financieros entre un número muy elevado de grupos de acción local que restaron cierta eficacia a las intervenciones. A pesar de estos problemas, la excelente imagen de que goza en general la iniciativa Leader no se ha visto alterada, y se ha afianzado la convicción de la necesidad de mantener la línea adoptada en 1991 y perseverar en ella (MAPA, 2007).

El programa LEADER II (1994-1999) funcionó en más de 1000 comarcas e hizo hincapié en el carácter innovador de las acciones promovidas (valorización de productos locales, denominaciones de origen controlado, pequeñas industrias, turismo rural y artesanías) y en la cooperación entre los GAL, incluso entre los de distintos países de la UE, favorecida por los observatorios nacionales y el observatorio europeo de Bruselas.

La "metodología" LEADER se ha generalizado en la mayoría de los países, con pocas variaciones. En la mayoría de los países miembros, la aplicación del mismo es similar, aunque pueden existir diferencias de poca importancia relativa. Como resultado se ha enriquecido las políticas rurales de diversos países (Suecia, Bélgica y Austria), se ha aplicado en programas nacionales complementarios (PRODER en España y POMO en Finlandia), y se ha utilizado en programas parcialmente similares (como el Programa de Desarrollo Local en Irlanda) (De Pablo, *et al.* 2006; FAO, 2003).

De esta forma, el Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales (PRODER) nace en España de las enseñanzas de la Iniciativa Comunitaria LEADER y se aplica en comarcas de las regiones del Objetivo 1. El proyecto es coordinado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se financia con fondos estructurales europeos y recursos españoles (nacionales, de los gobiernos regionales y de las autoridades locales). Su objetivo fundamental es impulsar el desarrollo endógeno y sostenido de las zonas rurales atrasadas a través de la diversificación de sus economías y la contención del éxodo rural. Las medidas subvencionables abarcan:

- Dinamización socioeconómica.
- Valorización del patrimonio rural y local (mejora y equipamiento de pequeños núcleos urbanos, pequeños polígonos industriales, etc.).
- Fomento de las inversiones en agroturismo y turismo local.
- Fomento de pequeñas empresas artesanas y de servicios.
- Desarrollo y mejora de infraestructuras relacionadas con la producción agraria. Revalorización del potencial productivo agrícola y forestal.
- Mejora de los sistemas de extensión agrícola y forestal.
- Gastos de funcionamiento de los Grupos de Desarrollo Rural (FAO, 2003).

A diferencia del LEADER, este programa financia actividades agrícolas y forestales, pero sólo tratándose de proyectos de carácter innovador. Por otra parte, no contempla la cooperación transnacional. Puede ser cofinanciado por el FEOGA-O y, en sus actividades de diversificación no agrarias, por el FEDER. Beneficia a comarcas rurales que, organizadas en "asociaciones de desarrollo rural", formulan un Programa de Desarrollo Endógeno compuesto de un diagnóstico, objetivos y estrategia de desarrollo, y un programa detallado de actuación. La ejecución de cada programa sigue aproximadamente los lineamientos indicados más arriba para el LEADER. Un aspecto innovador de la iniciativa PRODER es su objetivo de fomentar y apoyar la cooperación entre territorios rurales a través de los Grupos de Desarrollo Rural (exceptuando la cooperación transnacional), que vaya más allá que un mero intercambio de experiencias y que represente una auténtica plusvalía en el territorio en cuestión, siendo la vía para alcanzar la masa crítica necesaria para la realización de proyectos comunes y la búsqueda de complementariedades (FAO, 2003; Unidad Española del Observatorio Europeo, 2001).

#### **4.1.3. El tercer periodo 2002-2006 (LEADER + y PRODER II)**

En 1999, se aprobó el nuevo Reglamento de Desarrollo rural de la Unión Europea que, entre sus novedades más sobresalientes, propugna la incorporación activa de la mujer y de los jóvenes en los procesos de desarrollo rural. Este Reglamento dio paso a la

aprobación de los nuevos Proder y Leader+ que introduce, como una de las novedades, el que los grupos puedan trabajar en red a través de fórmulas de cooperación. El actual modelo de desarrollo rural es pionero ya que, entre otras novedades, permite que los dos programas funcionen de forma complementaria. De este modo, parte de los grupos que están acogidos al PRODER 2 (2000-2006) complementan su actividad incorporándose también al Leader Plus.

Las características generales del Programa Nacional y de los Programas Regionales Leader+ y Proder II en España y su metodología de trabajo (enfoque territorial, enfoque ascendente, entidad jurídica sólida, enfoque integral y multisectorial, descentralización financiera, etc...), así como también el marco que rige los programas nacional y regionales aprobados por la Comisión, se aplicaron mediante **programas comarcales**, que deben reunir una serie de requisitos, y sobre los que se realizó un proceso de selección de programas y de Grupos de Acción Local, requisitos y proceso recogidos en el Real Decreto 2/2002 de 11 de enero (BOE 12-1-2002).

Sus objetivos fueron fomentar y apoyar estrategias integradas y de gran calidad para el desarrollo rural a escala local; con énfasis especial en el desarrollo de los cuatro aspectos o temas aglutinadores (utilización de nuevos conocimientos y tecnologías, mejora de la calidad de vida, valorización de los productos locales y valorización de los recursos naturales y culturales), el carácter piloto, los partenariados (asociaciones) de calidad y en los proyectos interterritoriales y transnacionales.

Se incorporaron nuevas medidas para favorecer la integración del sector privado y con un mayor enfoque de género:

- En los órganos de decisión de los Grupos de Acción Local, los agentes económicos y las asociaciones deben representar, como mínimo, el 50% de los agentes locales.
- La prioridad hacia estrategias que tengan como objeto un incremento de oportunidades de empleo y de las actividades de los grupos objetivos: mujeres y jóvenes.
- La posibilidad de realizar proyectos de cooperación interterritorial, dentro de un Estado miembro, con territorios Leader+ , así como con grupos Leader I, Leader II u otro tipo de programas rurales, como los Proder.
- La cooperación transnacional se amplía a grupos organizados con arreglo a las pautas Leader en países terceros no pertenecientes a la UE (Unidad Española del Observatorio Europeo, 2001).

En España, los Programas Regionales LEADER+ y PRODER fueron desarrollados por las propias Comunidades Autónomas para grupos de desarrollo rural con recursos del FEOGA cubriendo prácticamente todas las zonas rurales. Los Objetivos del Programa Nacional y de los Programas regionales de los proyectos LEADER+ y PRODER II en España, que rigen las políticas de actuación en los territorios seleccionados para el estudio, iban dirigidos a:

- Desarrollar el carácter innovador de LEADER+ en los territorios rurales.
- Consolidar una buena aplicación de LEADER, con criterios de calidad y buena gestión.
- Desarrollo de la cooperación interterritorial, transnacional y el intercambio de experiencias.

Los Grupos de Acción Local elegidos eran los encargados, a su vez, de seleccionar los proyectos subvencionables (Célula de Promoción y Animación del Desarrollo Rural, 2007).

#### **4.1.4. Balance de los Leader y Proder en España**

Leader I (1991-1994) marcó el inicio de una nueva concepción de la política de desarrollo rural basada en un enfoque territorial, integrado y participativo. Tuvo una respuesta muy positiva por parte del sector privado en contribución a la inversión. La Iniciativa contó en España con un total de 52 Grupos de Acción Local (GAL), correspondiente a 53 programas.

Leader II (1994-1999) difundió el enfoque de Leader I, concediendo particular importancia al carácter innovador de los proyectos. Con Leader II se persiguió, entre otros aspectos, fomentar actividades innovadoras realizadas por los agentes locales en todos los sectores de la actividad en el mundo rural. Un total de 133 programas estuvieron en funcionamiento, de los que 132 correspondieron a grupos de acción local, y sólo 1 a "otros agentes colectivos". Los proyectos Leader II se ampliaron hasta el año 2001. En España se puso en marcha en el año 96 el Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales en las Regiones del Objetivo 1, conocido como Proder (1996-99), con el objetivo de impulsar el desarrollo endógeno y sostenido en las comarcas en las que se implantó. Tuvo un carácter plurirregional, con aplicación en las zonas de las 10 regiones españolas de Objetivo 1 que no hubieran sido beneficiarias de la medida B (Innovación) de la Iniciativa Comunitaria LEADER II. Los programas comarcales que estuvieron en funcionamiento mediante Grupos de Acción Local fueron un total de 97 distribuidos por 8 Comunidades Autónomas. Otros programas se gestionaron desde la Administración Regional de las dos Comunidades Autónomas, con lo que el número total de programas PRODER fue de 101 (Unidad Española del Observatorio Europeo, 2001; Célula de Promoción y Animación del Desarrollo Rural, 2007).

Leader+ (2000-2006) mantiene su función de laboratorio para el descubrimiento y experimentación de nuevos enfoques de desarrollo integrados y sostenibles que influyan en la política de desarrollo rural de la Unión Europea. El GAL fue la única fórmula de organización de los programas comarcales, con un total de 145 grupos. Proder 2 (2000-2006) se aplicó en todo el territorio nacional, abarcando 162 programas comarcales, gestionados por Grupos de Acción Local. Corresponden a doce Comunidades Autónomas, que han decidido implementar el Proder 2 en su región (ocho en Objetivo 1 - Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, y Comunidad Valenciana; uno en Objetivo 1 en transición - Cantabria y tres fuera de Objetivo 1 - Aragón, Cataluña y Madrid) (Célula de Promoción y Animación del Desarrollo Rural, 2007).

### **4.2. El enfoque LEADER en la programación 2007-2013**

#### **4.2.1. Normativa europea**

En el periodo de programación 2007-2013 se establece la consolidación del modelo o enfoque LEADER, pasando de ser una iniciativa comunitaria a ser un elemento obligatorio de los programas de desarrollo rural. En este periodo, Leader entrará en su cuarta generación, tras la aplicación de las iniciativas Leader I, Leader II y Leader +.

En el Reglamento (CE) nº 1698/2005, se establece la complementariedad del eje LEADER (eje 4) con los otros tres ejes de la política de desarrollo rural (competitividad, medio ambiente y calidad de vida/diversificación), y se constituye en el instrumento operativo o metodológico para la ejecución de las actuaciones dispuestas por la Comisión en las zonas rurales.

Los recursos que se le asignen deben contribuir a la consecución de los objetivos prioritarios de los ejes 1, 2 y, sobre todo, 3, pero también al objetivo prioritario horizontal de mejorar la gobernanza y movilizar el potencial de desarrollo endógeno de las zonas rurales. Por tanto, el eje 4, basado en la experiencia del Leader, introduce posibilidades innovadoras de gobernanza partiendo de planteamientos locales de desarrollo rural (Decisión del Consejo 2006/144/CE).

Los Grupos de acción local deberán:

- Proponer una estrategia integrada de desarrollo local.
- Tratarse bien de un grupo ya beneficiario de la iniciativa Leader II o Leader+, de acuerdo con el enfoque Leader, bien de un nuevo grupo que represente a agentes pertenecientes a los distintos sectores socioeconómicos locales del territorio.
- Demostrar su capacidad para definir y aplicar una estrategia de desarrollo en la zona.

Tomando en cuenta que los GAL son agentes de desarrollo no administrativos que gestionan fondos públicos, es importante que exista un control administrativo, y que la zona rural elegida para aplicar la estrategia sea coherente y cuente con una masa crítica en términos de recursos humanos, financieros y económicos suficiente para prestar apoyo a una estrategia de desarrollo viable.

La ayuda concedida en el marco del eje Leader se destinará:

- a la aplicación de estrategias de desarrollo local, con vistas a alcanzar los objetivos de uno o varios de los tres ejes;
- a la ejecución de proyectos de cooperación relacionados con los objetivos seleccionados;
- al funcionamiento del grupo de acción local, a la adquisición de capacidades y a la promoción territorial.

Los proyectos de cooperación serán de carácter interterritorial o transnacional, entendiéndose por "cooperación interterritorial" la cooperación dentro de un determinado Estado miembro, y por "cooperación transnacional" la cooperación entre territorios de distintos Estados miembros y la cooperación con territorios de terceros países.

Estas ayudas responderán a las prioridades comunitarias, entre las que destacamos:

- desarrollar la capacidad local de animación y fomentar la adquisición de cualificaciones, para ayudar a movilizar el potencial local;
- alentar la cooperación entre el sector privado y el sector público.
- fomentar las innovaciones para dar a conocer ideas y planteamientos nuevos a las personas, y alentar el espíritu de empresa.
- mejorar la gobernanza local.

Los Estados miembros o regiones podrán optar por englobar la totalidad de su territorio o una parte del mismo, y los procedimientos de selección de los grupos de acción local deberán estar abiertos a las zonas rurales interesadas y garantizar la competencia entre los grupos de acción local que presenten estrategias de desarrollo local. La población de las zonas de aplicación del enfoque Leader estará comprendida, por regla general, entre los 5000 y los 150000 habitantes; en casos debidamente justificados los límites podrán reducirse o aumentarse. Asimismo, se procurarán seleccionar de forma prioritaria a grupos de acción local que hayan integrado la cooperación en sus estrategias de desarrollo local.

#### **4.2.2. Aplicación en España**

Aplicando los Reglamentos y Decisiones de la Comisión, España dentro de su Plan estratégico nacional de Desarrollo Rural 2007-2013, establece como objetivos específicos del Eje 4-Leader:

- Aprovechamiento de la estructura de los grupos de acción local existentes y de sus asociaciones.
- Aplicación de la experiencia de los grupos de acción local en otras áreas.
- Mejora de la gobernanza local.
- Movilización del potencial de desarrollo endógeno de las zonas rurales.
- Alentar la cooperación entre el sector privado y el sector público.
- Fomento de la cooperación y las innovaciones.

Se prevé que cada Comunidad Autónoma decida en sus respectivos programas si aplicarán la metodología Leader en uno, en dos o en los tres ejes. Principalmente se considera que más del 80% de los fondos destinados al eje 4 en toda España se destinen a medidas englobadas en el ámbito del eje 3.

Los indicadores establecidos para monitorear y evaluar los avances realizados en este eje son:

- Aprovechamiento de la estructura de los grupos de acción local existentes y de sus asociaciones.
- Aplicación de la experiencia de los grupos de acción local en otras áreas.
- Movilización del potencial de desarrollo endógeno de las zonas rurales.

En el Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013, sin perjuicio de la decisión de las Comunidades Autónomas sobre otras condiciones o criterios, los Grupos de Acción Local deberán responder a unos criterios comunes a tener en cuenta en los diferentes procedimientos de selección, entre los que destacamos:

- Equilibrio y representatividad de los interlocutores de los diferentes sectores socioeconómicos del territorio.
- Ausencia de ánimo de lucro.
- Capacidad para definir y aplicar una estrategia de desarrollo en el territorio, con un enfoque participativo, ascendente, multisectorial, interactivo, innovador y cooperante, generador de empleo y la plena capacidad para asumir las tareas encomendadas.
- Principios de colaboración, objetividad, imparcialidad, eficacia, eficiencia, transparencia, publicidad y libre competencia.
- Estar incluidos en al menos un proyecto de cooperación.
- Selección de Grupos, mediante convocatorias autonómicas, con representación de las administraciones cofinanciadoras (General del Estado, Autonómica y, en su caso, Local).
- Criterios relativos al Grupo, al Territorio y al Programa

#### **4.3. Delimitación de las Áreas LEADER**

En los periodos anteriores, con el objetivo de garantizar el carácter local, la población de la comarca, como regla general, no debía rebasar los 100.000 habitantes en las zonas de mayor densidad de población (120 hab./km<sup>2</sup>) ni situarse por debajo de los 10.000 habitantes, admitiéndose excepciones justificadas. Los requisitos aplicables al ámbito de aplicación de los programas comarcales establecidos por la estructura y el

contenido mínimo de los mismos, eran que las comarcas rurales formaran, cada una de ellas, un conjunto homogéneo desde el punto de vista físico, económico y social. Dichas comarcas deberían guardar cierta coherencia y presentar una masa crítica suficiente en términos de recursos humanos, financieros y económicos, capaz de mantener una estrategia de desarrollo viable.

Para definir a las zonas rurales en el próximo periodo, la UE utiliza la única definición de zona rural internacionalmente aceptada, de la OCDE, basada en el porcentaje de población que vive en municipios rurales (menos de 150 habitantes por km<sup>2</sup>) en una región dada de nivel NUTS III (según la nomenclatura de las unidades territoriales estadísticas se corresponde a las provincias españolas con una población entre 150.000 y 800.000 habitantes). Sin embargo, en algunos casos no tiene en cuenta plenamente la población que vive en zonas rurales con una densidad de población más elevada, especialmente en las áreas periurbanas. Con este criterio, en la UE, las regiones rurales representan el 92 % de su territorio, concentrándose un 37% de su población en regiones significativamente rurales y un 19% en regiones predominantemente rurales. Estas regiones generan el 45 % del valor añadido bruto (VAB) y el 53 % de los puestos de trabajo de la UE, pero algunos de sus indicadores socioeconómicos, incluidos los indicadores estructurales, tienden a quedarse rezagados respecto a los de las zonas no rurales.

En España, el Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013, adoptó los siguientes criterios, relativos al Territorio de las áreas rurales de aplicación de la metodología Leader:

- Ámbito geográfico y justificación,
- Estructura física y medio ambiente (superficie total, SAU, superficie desfavorecida y con protección medioambiental),
- Población (por municipios) y entidades menores y su evolución,
- Grado de ruralidad,
- Grado de urbanización,
- Tasa de dependencia,
- Coeficiente de sustitución,
- Grado de envejecimiento,
- Tasa de masculinidad,
- Tasa de paro,
- Empleo por sectores,
- Caracterización económica (PYMES, Empleo) y
- Caracterización sociológica (Población y estructura por edad, sexo, ocupación, instrucción).

Por otra parte, la delimitación de las áreas LEADER deberá ser compatible con la Ley 45/2007 del Medio Rural que, en su artículo 3, precisa las siguientes definiciones:

- a. Medio rural: el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km<sup>2</sup>.
- b. Zona rural: ámbito de aplicación de las medidas derivadas del Programa de Desarrollo Rural Sostenible regulado por esta Ley, de amplitud comarcal o subprovincial, delimitado y calificado por la Comunidad Autónoma competente.
- c. Municipio rural de pequeño tamaño: el que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y esté integrado en el medio rural.

Las zonas rurales donde se aplicarán los Programas de Desarrollo Rural Sostenible, se considerarán de acuerdo con los siguientes tipos (Artículo 10):

- a. Zonas rurales a revitalizar: aquéllas con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial.
- b. Zonas rurales intermedias: aquéllas de baja o media densidad de población, con un empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario, bajos o medios niveles de renta y distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos.
- c. Zonas rurales periurbanas: aquéllas de población creciente, con predominio del empleo en el sector terciario, niveles medios o altos de renta y situadas en el entorno de las áreas urbanas o áreas densamente pobladas.

Las zonas rurales a revitalizar, así como las áreas integradas en la Red Natura 2000 y los municipios rurales de pequeño tamaño de las zonas rurales intermedias y periurbanas, tendrán la consideración de zonas rurales prioritarias a efectos de la aplicación del Programa. De forma excepcional, en la delimitación podrán incluirse municipios que no reúnan alguna de estas condiciones, cuando existe una homogeneidad y funcionalidad en la zona.

#### 4.4. Consideraciones finales

Se resumen la evolución de las características principales de las políticas y de las áreas rurales de aplicación de la metodología LEADER, en sus distintos periodos de aplicación.

**Tabla 2:** Evolución de las características de la metodología LEADER

Periodos y Denominación	Características resaltables
1991-1994 LEADER I	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se aplica en Comarcas rurales deprimidas</li> <li>- Se basa en 3 principios:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Parternariado (vertical y horizontal)</li> <li>• Integración multisectorial</li> <li>• Innovación</li> </ul> </li> <li>- Nacen los primeros Grupos de Acción Local (GAL)</li> </ul> <p>Se inicia el enfoque territorial y ascendente aunque con ciertos problemas.</p>
1995-2001 LEADER II PRODER	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se incrementan el número de áreas de aplicación y de GAL, con resultados desiguales.</li> <li>- Se crea la red europea de desarrollo rural</li> <li>- Se mantienen los problemas para alcanzar un desarrollo ascendente</li> <li>- Se crean los PRODER, programas complementarios que:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pueden financiar actividades agrícolas y forestales innovadoras</li> </ul> </li> </ul> <p>Incentivan el trabajo entre GAL</p>
2002-2006 LEADER + PRODER II	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cubre prácticamente la totalidad de las áreas rurales</li> <li>- Persigue, como objetivos prioritarios:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• La incorporación de la mujer y de los jóvenes</li> <li>• La competitividad y el empleo</li> </ul> </li> </ul> <p>Fomenta las estrategias integradas, las redes y la cooperación</p>
2007-2013 LEADER	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constituye un Eje específico del FEADER, complementario y compatible con los otros tres ejes.</li> <li>- Persisten los principios de estrategias de desarrollo local por zonas, enfoque ascendente y redes de parternariados locales.</li> <li>- Obliga a un proceso riguroso de selección de áreas rurales de aplicación de la metodología Leader.</li> <li>- Fomenta las actuaciones agroambientales y medioambientales.</li> <li>- Se amplía el carácter multifuncional y multisectorial del medio rural (TIC, Energías</li> </ul>

	renovables,..) - Se incentiva una mayor cooperación inter e intraterritorial. Busca mejorar la gobernanza local.
--	--

Lacambra (2001) manifiesta que en varias ocasiones las actuaciones planteadas en las áreas de aplicación de las primeras políticas de desarrollo rural no partieron desde una concepción integral del territorio considerado, y con la participación de la población. En referencia a la población, no se incluyeron a los agentes sociales y económicos, ni a la totalidad de los actores sociales implicados a través de órganos de participación y decisión distribuidos por el territorio de manera autónoma o integrada en función del modelo. Con esta concepción no es posible llevar a cabo ningún planteamiento de desarrollo coherente. Las incoherencias se han puesto de manifiesto en los resultados de algunos programas LEADER I y II, en el sentido de los obstáculos para llevar a cabo un verdadero desarrollo local desde abajo y contando con la población para todo el proceso.

En el periodo 2000-2006 se trabajó bajo la Iniciativa Comunitaria LEADER Plus o LEADER+, privilegiando las estrategias integradas, elaboradas en torno a uno o dos temas o ejes aglutinantes del territorio, con el propósito de reforzar su competitividad; que conlleva igualmente a un importante componente de innovación, puesta en red y cooperación con otros territorios de la UE o de terceros países. La iniciativa LEADER+ profundiza aún más el tipo de desarrollo que se desea impulsar resaltando la necesidad de modificar la estructura socioeconómica de las zonas rurales, en el afán de crear capacidad de respuesta a los nuevos retos y desafíos a los cuales se enfrentarán; en esta etapa se trabajó con 893 GAL en la UE-15. (De Pablo, *et al.* 2006; FAO, 2003).

De Pablo, *et al.* (2006) consideran que: "la aplicación práctica de la política de desarrollo rural preconizada por la Unión Europea no goza del carácter equilibrado, al cual hace alusión en diversos documentos", principalmente porque la asignación de presupuestos hace que dicho equilibrio se rompa a favor de la agricultura. La preponderancia de fondos FEOGA, en desproporción con respecto a fondos FEDER y FSE, hace que la iniciativa LEADER+ gire en torno a la agricultura y actividades a fines a la misma, constituyéndose de esta forma en un instrumento poco apropiado para ser utilizado de forma única. Por tanto un desarrollo rural equilibrado, integral, sostenible y sostenido solo podrá ser llevado adelante en la medida en que los gestores del mismo (Grupos de desarrollo, asociaciones sin ánimo de lucro, mancomunidades, consorcios etc.) tengan la suficiente madurez organizativa y técnica para solicitar, obtener y gestionar, iniciativas y programas de amplio espectro, que permita cubrir todos los aspectos relacionados con el desarrollo rural. Pero se debe evitar que un exagerado localismo en la toma de decisiones pueda derivar en violaciones de la legalidad, que al final deterioran y desequilibran el desarrollo de una zona, como sostiene Quintana (1996). A través de un punto de equilibrio entre el marco legal y la interpretación de la o las personas gestoras, se evitará ralentizar los procesos y convertir el desarrollo local en una línea más de subvenciones públicas.

En el periodo de programación 2007-2013, el enfoque LEADER está concebido para ayudar a los agentes del mundo rural a mejorar el potencial de su territorio en una perspectiva a más largo plazo. Se dirige a promover la aplicación de estrategias integradas, de gran calidad y originales para el desarrollo sostenible de zonas locales, elaboradas y aplicadas por asociaciones locales amplias, los grupos de acción local (GAL) (Comunidades Europeas, 2006). Considerando las desventajas y problemas por los que afrontan las zonas rurales, el nuevo período de programación es una oportunidad única para orientar la ayuda del nuevo FEADER hacia el crecimiento, la creación de empleo y el desarrollo sostenible. Para ello, es necesario dar un enfoque más estratégico, a través de la metodología Leader, con la mejora de la competitividad, la creación de empleo y la

innovación en las zonas rurales y la mejora de la gobernanza en lo que a la ejecución de programas se refiere.

## 5. Conclusiones

Las políticas de desarrollo rural en la Unión Europea durante la últimas décadas, en las que el primer pilar de la PAC siempre ha sido preponderante, se han correspondido con unos cambios en el medio rural en los que destacan el auge de la agricultura industrial, el descenso de la población, el aumento del uso de medios técnicos y de la productividad, y la liberalización e internacionalización de los mercados agroalimentarios. También ha supuesto la concepción de una nueva ruralidad, que desarrolla una cultura basada en la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales, y en la participación democrática en el medio rural, especialmente de mujeres y jóvenes. Estos fenómenos también se han asentado de forma significativa en España, tras su incorporación en la UE en 1986, y muy especialmente en la áreas Leader y Proder.

Para el periodo 2007-2013, la política de Desarrollo Rural, más sencilla al implementar un menor número de programas y un solo fondo de financiación, sigue insistiendo en el desarrollo local, en la sanidad y calidad de los alimentos, en la conservación ambiental del medio rural y la agricultura ecológica, en el crecimiento y la creación de empleo, en la diversificación de la actividad económica, en el fomento de la equidad de género, racial, religioso, etc.... Pero también incorpora nuevos elementos como aumentar la inversión en energías renovables, dar prioridad a las medidas I+D+i, al fomento del uso de las Tecnologías de Información y de las Comunicaciones: TIC, a la Biotecnología, al refuerzo de las actuaciones en la Red Natura 2000, etc...

Estos elementos van a tener especial importancia en las áreas de metodología Leader, donde la experiencia acumulada desde 1991 con los Leader y, posteriormente con los Proder, con resultados desiguales, y su incorporación como eje específico en el nuevo FEADER, permiten vislumbrar un horizonte interesante de extensión y consolidación de la institución Leader. Existe un marco normativo europeo muy favorable a esta institución, y un desarrollo claro por parte de las instituciones estatales españolas. El desarrollo por parte de las comunidades autónomas, con la elaboración de los Planes de Desarrollo y la selección de las áreas de aplicación, es por el momento incierto y es de desear que se produzca con el mayor rigor posible. También del buen funcionamiento de los Grupos de Acción Local depende el éxito del desarrollo en el medio rural en los próximos años, por lo que es necesaria una mejora de la gobernanza local en lo que a la ejecución de programas se refiere.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARROYOS, C. (2007): "*Desarrollo Rural Sostenible en la UE*", El nuevo FEADER 2007-2013. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.
- BAHADILLO, C. (2005): "*Crecimiento económico y desarrollo sostenible en el medio rural ¿Utopía o realidad?*" Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo agrario. 9. 9-20.
- CAZORLA, A. (1994): "*Experiencias de desarrollo rural en una iniciativa LEADER.*" Dirección General de Agricultura y Alimentación. Madrid, España.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (1988): "*El futuro del mundo rural.*"
- COMISIÓN EUROPEA. (1999): Reglamento (CE) núm. 1257/1999, de 17 de mayo. DOL 26 de junio de 1999, núm. 160, (pág. 80, núm. Págs. 23). FEOGA. Ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y modifica y deroga determinados Reglamentos.
- (2003). "*La agricultura y el medio ambiente.*" Dirección General de Agricultura. Bruselas. Bélgica.
- (2005). Reglamento (CE) núm. 1698/2005, del Consejo de 20 de septiembre de 2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).
- (2006). Reglamento (CE) núm. 1974/2006, de la Comisión de 15 de diciembre de 2006 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) núm 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).
- COORDINADORA DE ORGANIZACIONES DE AGRICULTORES Y GANADEROS (COAG). (2006): "*Política de Desarrollo Rural 2007-2013 – Una oportunidad para la agricultura sostenible.*" Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos. Madrid.
- COMUNIDADES EUROPEAS. (2006): "*Política de Desarrollo Rural de la UE 2007-2013.*" Oficina de Publicaciones. Luxemburgo.
- (1995-2007): Consultado: Septiembre 26, 2007. Disponible en: [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_es.htm)
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2006): "*Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible.*" Secretaría General. Bruselas. 10117/06.
- CONSEJO EUROPEO. Decisión (CE), núm. 144/2006, de 20 de febrero de 2006, sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (período de programación 2007-2013).
- DE PABLO, ET AL. (2006): "*Política de desarrollo rural en países desarrollados versus países en desarrollo.*" Universidad de Almería. España.
- FAO. (2003): "*La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina.*"
- FODEPAL (2006): "*Desarrollo rural: Nuevos enfoques y métodos.*"
- GONZÁLEZ, F. (2002): El punto de vista de los grupos de desarrollo local. Jornada Temática "*El Mundo Rural*". Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural. Madrid, España.
- LACAMBRA, V. (2001): "*Desarrollo rural en los espacios rurales europeos. Elementos de desigualdad territorial.*" Revista catalana de Sociología. 14. p. 253-276.
- MOYANO, E. (2005): "*Nuevas orientaciones de las políticas de desarrollo rural.*" Agricultura Familiar en España 2005. Madrid, España.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (MAPA) (2007): Disponible en: <http://www.mapa.es/es/desarrollo/desarrollo.htm> . Consultado: Septiembre 25, 2007.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (MAPA) (2007): "*Marco Nacional de desarrollo rural 2007-2013.*" Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. España.
- Real Decreto 2/2002, de 11 de enero. BOE 12 de enero de 2002, núm. 11, (pág. 1510). Agricultura-Comunidad Europea. Regula la aplicación de la iniciativa comunitaria "*Leader+ y los programas de desarrollo endógeno de grupos de acción*

- local, incluidos en los Programas Operativos Integrados y en los Programas de Desarrollo Rural* "(PRODER).
- PALVIAINEN, S. (2006): "*Spatial planning and rural development - Good practices, better policies.*" BIRD project. University of Joensuu. Finland.
- QUINTANA ET. AL. (1996): "*El Ingeniero Agrónomo en el contexto de la nueva política de desarrollo rural.*" Jornadas de Agronomía. Fundación Premio Arce. Madrid.
- RED ESPAÑOLA DE DESARROLLO RURAL (2007): Consultado: Septiembre 25, 2007. Disponible en: <http://www.redr.es/acciones/proder.htm>
- THOMAS, DAX. (2005): "*The on-going CAP reform - incentive for a slip towards rural development activities?*" Munich Personal RePEc Archive. Paper N° 750.
- UNIDAD ESPAÑOLA DEL OBSERVATORIO EUROPEO (2001): Consultado: Septiembre 25, 2007. Disponible en: <http://redrural.tragsatec.es/redrural/inicial.htm>