



La competitividad territorial

Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER

Fascículo 1



LIAISON ENTRE ACTIONS
DE DÉVELOPPEMENT
DE L'ÉCONOMIE RURALE

LINKS BETWEEN ACTIONS
FOR THE DEVELOPMENT
OF THE RURAL ECONOMY



COMMISSION EUROPÉENNE
DIRECTION GÉNÉRALE
DE L'AGRICULTURE

EUROPEAN COMMISSION
DIRECTORATE-GENERAL
AGRICULTURE

La competitividad territorial

**Construir una estrategia de desarrollo
territorial con base en la experiencia de LEADER**

Fascículo 1

“INNOVACIÓN EN EL MEDIO RURAL”

CUADERNO N° 6 – FASCÍCULO 1

OBSERVATORIO EUROPEO LEADER

DICIEMBRE 1999

*Este fascículo ha sido redactado por **Gilda Farrell** (Directora adjunta del Observatorio europeo LEADER) y por **Samuel Thirion** (INDE, Portugal) con la colaboración de **Paul Soto** (Iniciativas Económicas, España).*

*Es el producto de las reflexiones realizadas por el Grupo de Trabajo "Innovación" del Observatorio europeo LEADER, coordinado por **Gilda Farrell** y compuesto por de **Evelyne Durieux** (Observatorio Europeo LEADER), **Martine François** (GRET, Francia), **Robert Luckesch** (ÖAR, Austria), **Elena Saraceno** (CRES, Italia), **Paul Soto** (Iniciativas Económicas, España) y **Samuel Thirion** (INDE, Portugal).*

***Yves Champetier** y **Jean-Luc Janot** (Observatorio europeo LEADER) participaron en la finalización del documento. Responsable de edición: **Christine Charlier**.*

Sumario

El enfoque territorial del desarrollo rural	5
<hr/>	
Parte 1	7
<hr/>	
El enfoque territorial en el ámbito rural – las enseñanzas de LEADER	9
1.1 El enfoque territorial, un planteamiento reciente	9
1.2 El enfoque territorial: aparición y evolución	10
1.3 El enfoque territorial local: las enseñanzas y los acervos de LEADER	11
<hr/>	
Parte 2	17
<hr/>	
Capital territorial y proyecto del territorio	19
2.1 Elaborar el proyecto del territorio evaluando el “capital territorial”	19
2.2 Algunas pistas metodológicas para analizar el capital del territorio	21
2.3 Del análisis del capital a la elaboración de una estrategia	27
<hr/>	
Parte 3	31
<hr/>	
Del análisis del capital territorial a la elaboración de una estrategia de desarrollo territorial	33
3.1 Algunas ideas básicas para elaborar una estrategia según los principios del enfoque territorial	33
3.2 Crear una dinámica colectiva alrededor del proyecto del territorio	35
3.3 Algunos ejemplos de estrategias de desarrollo territorial	36
<hr/>	
Conclusión	43
<hr/>	

El enfoque territorial del desarrollo rural

Ante la crisis experimentada por muchas zonas rurales en Europa, la iniciativa comunitaria LEADER ha trazado sin duda nuevas vías de desarrollo que constituyen hoy un principio de respuesta a las exigencias de revitalización y expansión de estas zonas.

La cuestión actual es dilucidar en qué medida los cauces trazados por LEADER pueden consolidarse y permitir a las zonas rurales adquirir una verdadera “competitividad territorial”.

Esta cuestión adquiere un carácter crucial en el momento en que finaliza LEADER II, cediendo el lugar a LEADER+. El tránsito a esta nueva fase de LEADER, de la que se espera un “plus” con relación a la iniciativa anterior, puede propiciar un indispensable salto cualitativo; a tal efecto, cada zona elaborará su “proyecto de territorio”, que contemplará lo que denominamos la “competitividad territorial”.

Lo que debe entenderse por “competitividad territorial”

En su acepción corriente, ser competitivo significa “poder soportar la competencia del mercado”. Así pues, la competitividad territorial tiene a priori un sentido estrictamente económico. Pero, ¿se puede decir asimismo que es competitivo un territorio que produce por ejemplo materias primas agrícolas muy baratas pero en condiciones sociales deplorables y sin prestar atención a su medio ambiente? Esta interrogación conduce a plantear un sentido más amplio que el de competitividad, plasmado en el concepto de competitividad territorial: un territorio adquiere carácter competitivo si puede afrontar la competencia del mercado y garantizar al mismo tiempo la viabilidad medioambiental, económica, social y cultural, aplicando lógicas de red y de articulación interterritorial. En otros términos, la competitividad territorial supone:

- > *la toma en cuenta de los recursos del territorio en la búsqueda de coherencia global;*
- > *la implicación de los agentes e instituciones;*
- > *la integración de los sectores de actividad en una lógica de innovación;*

> *la cooperación de los otros territorios y la articulación con las políticas regionales, nacionales, europeas y con el contexto global.*

La elaboración del proyecto de territorio es pues un proceso destinado a hacer adquirir a los agentes locales y a las instituciones cuatro capacidades: la capacidad de valorizar su entorno, de actuar juntos, de crear vínculos entre sectores de tal modo que se mantenga in situ el máximo de valor añadido, y, por último, de establecer relaciones con otros territorios y con el resto del mundo.

Estas cuatro capacidades pueden correlacionarse con lo que llamamos “las cuatro dimensiones” de la competitividad territorial, que se combinarán de manera específica en cada territorio, y que son las siguientes:

- > **la “competitividad social”** – capacidad de los agentes para actuar eficazmente de manera conjunta sobre la base de una concepción consensuada del proyecto y fomentada por una concertación entre los distintos niveles institucionales;
- > **la “competitividad medio ambiental”** – capacidad de los agentes para valorizar su entorno haciendo del mismo un elemento “distintivo” de su territorio, garantizando al mismo tiempo la conservación y la renovación de los recursos naturales y patrimoniales;
- > **la “competitividad económica”** – capacidad de los agentes para producir y mantener el máximo de valor añadido en el territorio mediante el refuerzo de los vínculos entre sectores y haciendo que la combinación de recursos constituya activos para valorizar el carácter específico de los productos y servicios locales;
- > **la localización en el contexto global** – capacidad de los agentes para situarse con relación a los otros territorios y al mundo exterior en general, con el objeto de hacer progresar su proyecto de territorio y de garantizar su viabilidad en el contexto de la globalización.

Los modos de actuación aquí descritos ya se han puesto en marcha en numerosos territorios; el problema actual consiste en lograr su mantenimiento a largo plazo y en el centro de la estrategia de desarrollo de cada uno de ellos.

Al publicar estos cinco fascículos, el Observatorio europeo LEADER, apoyado en la experiencia de LEADER I (1991-1994) y de LEADER II (1994-1999), se propone aportar nuevos elementos a la reflexión de los agentes que, en los territorios rurales de Europa, buscan una nueva competitividad territorial basada en la concertación y la cooperación.

El fascículo 1 plantea la situación de partida como punto central para la elaboración de una estrategia territorial; el fascículo 2 trata de la "competitividad social"; el fascículo 3 se refiere a la "competitividad medio ambiental" como elemento de esta estrategia; el fascículo 4 aborda la "competitividad económica" y el fascículo 5, la "competitividad a escala global".

Cada fascículo examina uno de los aspectos de la competitividad territorial, en función de los elementos siguientes:

- > análisis del contexto;
- > enseñanzas de LEADER y la experiencia de los grupos de acción local (GAL);
- > propuesta de herramientas y métodos;
- > presentación de estrategias posibles.

Numerosos ejemplos utilizados en los distintos fascículos de la serie hacen referencia a acciones, actividades o empresas presentadas de manera más detallada en el directorio "**Acciones innovadoras de desarrollo rural**" publicado en 7 idiomas por el Observatorio europeo LEADER a partir de 1997 y accesibles en 6 idiomas en el sitio Internet "Rural Europe".

Este sitio cuenta asimismo con muchas informaciones de interés sobre la Iniciativa comunitaria de desarrollo rural LEADER, así como la mayoría de las publicaciones realizadas por el Observatorio europeo LEADER.

Parte 1

El enfoque territorial en el ámbito rural – las enseñanzas de LEADER

El enfoque territorial en el ámbito rural – las enseñanzas de LEADER

Este primer fascículo de la serie “*La estrategia territorial del desarrollo rural con base en el programa europeo LEADER*” tiene por objetivo establecer las bases de una estrategia de desarrollo que consiste en valorizar la especificidad de un territorio rural para garantizar su competitividad a largo plazo.

1.1 El enfoque territorial, un planteamiento reciente

Después del planteamiento de modernización/intensificación de la agricultura que ha caracterizado profundamente las zonas rurales desde la Segunda Guerra Mundial, seguido en paralelo por medidas de asistencia en el marco de políticas de subvenciones, desde hace una veintena de años se ha observado la aparición progresiva de un nuevo planteamiento de desarrollo; éste se basa en la búsqueda de una nueva

forma de competitividad relativa al conjunto de las actividades del territorio y en la aplicación de estrategias territoriales de desarrollo rural.

Puesta en marcha en 1991 y basada en un enfoque “ascendente”, asociativo, multisectorial e integrado de desarrollo, la iniciativa comunitaria LEADER ha desempeñado un papel esencial en el fomento de este planteamiento; también han contribuido nuevas políticas de ordenación territorial y desarrollo rural: las distintas políticas nacionales “de zonas de montaña”, los “contrats de pays” franceses, los “contratti d’area” italianos, las políticas de “Dorferneuerung” (renovación de pueblos) en Alemania, etc.

Lejos de excluir la continuación de los planteamientos previos, el enfoque territorial se articula con ellos, a la vez que los completa.

CUADRO 1: SÍNTESIS DE PLANTEAMIENTOS DE DESARROLLO EN EL MEDIO RURAL

Tipo de planteamiento	Tipo de políticas	Efectos esperados	Plazos
Intensificación de la agricultura	Ayuda a la intensificación de la agricultura, decidida a nivel central	Competitividad agrícola sectorial, éxodo rural	Efectos a medio plazo
Asistencia	Subvenciones a los agricultores y a otros agentes	Mantenimiento de las actividades y poblaciones en lugar de promover la competitividad; dependencia de los fondos públicos	Efectos inmediatos
Búsqueda de competitividad territorial	Enfoque territorial integrador de: espacio, agentes, mercados y políticas públicas de intervención	Revitalización/reestructuración progresiva de los territorios rurales; adaptación a nuevas funciones y demandas	Efectos a largo plazo

En la mayoría de las zonas LEADER coexisten las tres situaciones, en donde el peso específico de las dos primeras determina el margen de maniobra de la tercera.

No obstante, la situación de competitividad territorial es la única que puede garantizar a largo plazo la viabilidad de un territorio rural. Permite por otro lado que las otras dos adquieran mayor pertinencia. En efecto:

- > inscribe la modernización de la agricultura en una perspectiva de gestión del espacio y de los recursos naturales, de modo que la agricultura no se limita a una mera función alimentaria;
- > al procurar que la asignación de las ayudas públicas pase por una concertación local entre los sectores público y privado, permite una mayor coherencia a escala territorial.

EJEMPLO

Meath, en Irlanda, es un condado predominantemente agrícola. Sus vínculos de dependencia con respecto a la agricultura le han hecho vulnerable a los cambios producidos en los modelos y técnicas agrarios. La proximidad de Dublín y la multiplicación de las “ciudades dormitorio” en torno a la capital irlandesa han producido repercusiones en el tejido social de la región, plasmadas en un escaso desarrollo de las actividades económicas no agrícolas del condado. Consciente de esta situación, el grupo LEADER de Meath inscribió entre sus prioridades la elaboración de un proyecto piloto con el nombre evocador de “Kick Start” (echar una mano); esto desencadenó la intervención de agentes clave y permitió la recogida de datos valiosos relativos al territorio, así como la elaboración de planes de acción. De este modo, diez pueblos presentaron proyectos de desarrollo de calidad (con la participación aproximada de 120 personas por pueblo), que luego se hicieron públicos (carteles municipales durante dos días), lo que permitió a los agentes e instituciones interesados hacer comentarios, o incluso sugerencias de corrección, de la propuesta original. El grupo LEADER asignó una parte de su presupuesto a los proyectos elaborados en el marco de “Kick Start”, mientras que otros fueron financiados por los otros organismos de desarrollo de la zona North Meath. Se realizaron también algunas “auditorías de competencias” de los agentes locales con el fin de evaluar el potencial de creación de nuevas actividades y empleos.

1.2 El enfoque territorial: aparición y evolución

La aparición del enfoque territorial ha sido favorecida por la evolución de las expectativas de los consumidores y de los mercados, por la introducción de las nuevas tecnologías de comunicación y por la evolución de las instituciones.

- > La urbanización proporcionó a los agentes rurales la ocasión de responder a la necesidad de evasión de los consumidores urbanos mediante ofertas que valorizaban la calidad de su territorio en términos de capacidad de acogida, ocio, cultura, etc., lo cual ha propiciado el desarrollo de múltiples formas de turismo rural.
- > La demanda de los consumidores de productos alimentarios “regionales”, “de la zona”, representa también una oportunidad económica para las zonas agrícolas menos productivas: impulsa a los productores locales a transformar productos de calidad in situ, a pequeña escala, y a encontrar un nivel de competitividad, valorizando las calidades específicas de sus productos.
- > Las nuevas tecnologías de la comunicación contribuyen a relativizar el alejamiento de las zonas rurales, pues facilitan el acceso a la información y, por lo tanto, a crear las condiciones indispensables para la instalación de nuevas actividades.
- > Las instituciones locales, regionales, nacionales y europeas, son cada vez más sensibles a los enfoques territoriales de desarrollo, aunque los problemas de distribución de competencias entre los diversos niveles de decisión distan mucho de solucionarse.

Estas tendencias probablemente se reforzarán. Así pues, según distintas fuentes, la demanda de productos de calidad, que representa actualmente un 10% aproximadamente del mercado de productos alimentarios, debería aumentar sensiblemente: en Dinamarca por ejemplo, se considera que los productos de calidad, sin distinción de categorías, deberían representar de aquí al 2010 cerca de un 30% del mercado agroalimentario.

Combinados con la globalización de la economía, estos avances van a incitar a los territorios rurales (en particular, aquellos cuya agricultura no represente ya la actividad principal) a fundamentar su competitividad en la valorización de sus activos (naturales, patrimoniales, de conocimiento, técnicos) específicos.

Por otra parte, es posible imaginar que, en paralelo a un probable crecimiento de la competencia entre territorios, se refuercen las prácticas de red y de colaboración; las primicias se desprenden del desarrollo de la cooperación entre grupos LEADER y en la aparición de redes a nivel regional, nacional o transnacional.

EJEMPLO

“Paralelo 40” es una red creada en 1996 por 9 grupos LEADER (5 españoles y 4 portugueses) cuyas zonas de intervención se sitúan más o menos sobre el paralelo 40, con el fin de promover juntos sus recursos turísticos. Se estableció una central Internet, destinada a promover sus productos artesanales y turísticos. 147 empresas se incorporaron en 1999 y un total de 667 se preparaban a integrar el dispositivo. Este instrumento potente debería así permitir que estas empresas periféricas mejoren su competitividad en los mercados.

Seguramente se asistirá también a un enfoque territorial más complejo: más allá de la globalización de la economía, la universalización de la información tiende a generalizarse completamente y a alterar los conceptos de espacio y distancia. Promueve la constitución de una multitud de territorios virtuales, temáticos, que tendrán que encontrar formas de articulación con territorios físicos y espacios de vida reales.

En otros términos, los vínculos de cada territorio rural con el mundo exterior van a enriquecerse considerablemente. Ahora bien, si las posibilidades de acceso a nuevos mercados se multiplican (es por ejemplo relativamente fácil que un productor rural proponga sus productos en un sitio Internet accesible desde cualquier lugar del planeta), el factor distancia protegerá cada vez menos contra la competencia.

En este contexto, ¿cuál es la actitud que debe adoptarse respecto a los territorios rurales? ¿Cómo pueden responder éstos a tales cambios, a la deslocalización de las actividades, a la aparición de las redes, etc.? ¿Cómo pueden reaccionar los territorios rurales ante la disolución acelerada de las formas tradicionales de organización causada por la globalización de los mercados y compensar la decadencia de las actividades que no se integran en esta dinámica? ¿De qué modo estos territorios, enfrentados ya a la reestructuración, o incluso a la desertización, pueden encontrar una dinámica propia en un contexto global en fase de profundo cambio? Resumidamente, ¿cómo pueden encontrar una nueva competitividad como territorios?

En particular, se trata de:

> *comprender lo que ocurre, profundizando el conocimiento de los enfoques territoriales que pueden ofrecer la clave para entender los cambios de contexto, la globalización, las redes, la nueva “geografía” del territorio (...);*

He aquí seis, que se refieren más específicamente al enfoque territorial.

Primer acervo: la introducción del concepto de territorio-proyecto permitió rebasar la de territorio como unidad administrativa.

La búsqueda de una forma de coherencia o a veces simplemente la necesidad de encontrar la dimensión geográfica requerida por LEADER dio lugar a la definición de nuevas entidades territoriales de referencia. Progresi-



Tercer acervo: el enfoque territorial ha puesto de relieve que el declive, incluso agudo, de algunos territorios, nunca es definitivo, ya que el planteamiento permite explorar **nuevas vías de desarrollo.**

Los agentes locales pueden volver a “imaginar” el futuro: en algunos casos, se pretenderá reforzar y estructurar mejor las actividades existentes; en otros casos, cuando la situación se deteriore demasiado, contemplarán un proyecto completamente nuevo en un espacio cuya imagen e identidad es necesario construir.

EJEMPLO

El alto valle del Loira (Alpes, Francia) dispone de un patrimonio arqueológico excepcional, que desde 1973 era objeto de investigaciones arqueológicas sin repercusiones directas en términos de desarrollo local: desde hace cerca de veinticinco años, investigadores y agentes locales cohabitaban ignorándose. El lanzamiento en 1996-97 del programa local LEADER II constituye una nueva etapa: se trata ahora de lanzar un vínculo entre la investigación y el desarrollo territorial elaborando un producto completamente nuevo en la zona, el “turismo volcánico”. Un encuentro entre científicos y el grupo LEADER permitió intercambiar los puntos de vista y los deseos respectivos. Los primeros deseaban medios logísticos para profundizar, calificar y valorizar los resultados de las investigaciones acumulados en veinticinco años de trabajo, mostrándose al mismo tiempo dispuestos a buscar los medios necesarios para revelar los conocimientos adquiridos. Por parte del grupo LEADER, se esperaba que los científicos contribuyeran mediante esta transferencia de conocimientos a redefinir una identidad territorial y a valorizarla. Se logró un acuerdo, gracias al cual se realiza hoy un conjunto de actividades científicas: preparación de monografías de los enclaves prehistóricos, organización de exposiciones permanentes e itinerantes, visitas guiadas y jornadas de iniciación/demostración organizadas mediante petición previa para grupos, publicaciones, folletos, películas, etc., destinados tanto a los científicos como a los ciudadanos no especializados en la materia. Estas actividades promovieron un proceso de desarrollo territorial basado en un turismo científico y cultural orientado hacia la prehistoria y los volcanes.

Planteamiento que es al mismo tiempo desencadenante y producto de un proceso de aprendizaje, el enfoque territorial permite prefigurar los anhelos del territorio, sus agentes e sus instituciones, las ambiciones que perfilan ante los retos de la globalización, la identidad nueva o renovada en la cual quieren basarse, o la imagen que quieren proyectar al exterior.

El enfoque territorial conduce a las instituciones y a los agentes a descubrir múltiples pistas, a menudo inesperadas, para imprimir dinamismo a su territorio. El ejercicio que consiste en elaborar planteamientos alternativos proporciona por otro lado indicaciones sobre los riesgos y las oportunidades a largo plazo, evidenciando diversas trayectorias posibles. La capitalización de las acciones emprendidas permite abrir nuevas vías, recapitular los efectos inducidos, esperados o no, y sacar provecho de los mismos. La evolución se hace por una sucesión de “pequeñas victorias”, cada una de las cuales fomenta nuevas ideas y acciones.

Cuarto acervo: el enfoque territorial ha permitido **que los agentes expresen sus conocimientos, sus expectativas, sus conflictos, y también su capacidad de construir acciones colectivas y de organizarse en torno a nuevas ideas.**

Escuchar a los agentes poniéndose de su parte se convirtió en un paso obligado en la construcción de un proyecto del territorio. LEADER, en este sentido, ha servido de campo de experimentación de herramientas de animación destinadas a facilitar la expresión de los puntos de vista y expectativas de los agentes locales. La iniciativa ha permitido formular ideas y concepciones poco solicitadas en situaciones cotidianas, donde raramente se solicita la expresión individual de los agentes, que no disponen de ningún espacio de apropiación colectiva.

EJEMPLO

La Serranía de Ronda (Andalucía, España) vive esencialmente de la pequeña agricultura. Algunas de sus producciones se exportan, como la castaña y la carne, pero las vías de comercialización se organizan de forma muy insuficiente a nivel local. El territorio sufre una fuerte migración; sin embargo, debido a su proximidad tanto de la costa como del patrimonio cultural de su cabeza de partido, Ronda, que atrae cada año a millares de visitantes, surgen oportunidades en el sector del turismo. Un grupo de habitantes ha creado una asociación de desarrollo local. Convertida en lugar de debate y confrontación, la Serranía logra progresivamente movilizar a la población y transformar las relaciones sociales por un método basado en dos principios: aclaración previa de las estrategias mediante el debate en la asociación y prioridad concedida a los proyectos colectivos. En particular, este método ha fomentado el nacimiento de organizaciones colectivas y profesionales, en un territorio hasta la fecha muy poco estructurado.

La puesta en común de planteamientos diversificados, o incluso conflictivos, de los distintos agentes, permite una lectura más compleja, más rica y coherente del espacio de referencia.

- > Más compleja, porque revela que los bloqueos existentes dependen a menudo de categorías de población cuyos puntos de vista raramente se tienen en cuenta, y pone de relieve la existencia de recursos humanos e ideas innovadoras hasta entonces ignoradas.
- > Más rica, porque el reconocimiento de la diversidad de puntos de vista permite salir de los esquemas de pensamiento que se transmiten de generación en generación. En el medio rural, éstos giran sobre todo en torno a “lo que no se hace”. Son un reflejo de la prudencia secular del mundo rural, guiado por un deseo de supervivencia; pero tienen a veces el inconveniente de frenar la toma de conciencia de los cambios exteriores y de las necesidades de apertura, o incluso legitimar la exclusión de algunos agentes, dificultando a menudo la recuperación de la confianza en las posibilidades de desarrollo local, aunque se trata de una de las primeras etapas del proceso de renovación.
- > Más coherente, porque la expresión de las diferencias, o incluso de las divergencias de puntos de vista, aunque irritante en un principio debido a los conflictos latentes que pone de manifiesto, es indispensable para la construcción de nuevas referencias de identidad. Mediante la acción y la elaboración de un proyecto colectivo, las concepciones iniciales rebasan a continuación los conflictos surgidos en las primeras confrontaciones y se enriquecen a través de su modificación.

Quinto acervo: el éxito o el fracaso de una estrategia depende de la forma en que se estructuran los intereses y las relaciones entre agentes, es decir, de la capacidad colectiva de observar la realidad local, de articular las prioridades y de concertarse en cuanto a la organización de los recursos disponibles.

Los conflictos de intereses reflejan a menudo divergencias de estrategias. Son también la manifestación de las diferencias de percepción y expectativas de los agentes locales. Ahora bien, para reconciliar posiciones divergentes o solucionar conflictos no resueltos durante mucho tiempo, es necesario plantear puntos de vista comunes.

En los territorios LEADER, la constitución de asociaciones locales ha desempeñado un papel fundamental. Los distintos agentes, en particular, precisan y amplían sus competencias y sus capacidades de intervención en el marco de asociaciones públicas y privadas.

LEADER ha puesto de relieve que la interacción entre instituciones y representantes de los intereses locales en una asociación para la toma de decisiones “recalificaba” el papel de unos y de otros y favorecía la aparición progresiva de una concepción colectiva sobre el presente y el futuro del territorio. Este cruce de intereses y competencias permite también el nacimiento de ideas innovadoras.

Sexto acervo: los intercambios entre territorios rurales se han intensificado y han permitido tomar conciencia sobre la importancia de las transferencias de conocimientos técnicos y de la cooperación interterritorial para concretar las nuevas vías de desarrollo.

La cooperación entre territorios ha favorecido la puesta en marcha de formas de intercambio, de búsqueda de complementariedades, de transferencia de conocimientos en ámbitos muy variados, como, por ejemplo, la valorización de yacimientos arqueológicos, los métodos de evaluación “ascendente”, la recuperación de razas animales en peligro de desaparición, el trabajo a domicilio, los productos regionales, las técnicas de construcción tradicional, la bio-arquitectura, etc.

Las nuevas estructuras económicas surgidas como resultado del desarrollo de recursos específicos del territorio – incluso en zonas con gran declive y respecto a recursos olvidados – han tenido que ser confrontadas, comparadas y consolidadas, mediante intercambios con el exterior, lo que, de manera totalmente natural, ha dado lugar a la constitución de redes transnacionales temáticas.

La cooperación ha trastocado las percepciones locales sobre las relaciones entre la periferia y el centro. La idea muy afianzada de que la periferia depende siempre del centro (regiones más desarrolladas, generalmente urbanas) en términos de transferencia de conocimientos, innovaciones, etc. ha podido parcialmente ponerse en entredicho. Se han creado nuevas solidaridades.

EJEMPLO

En 1991 (principio de LEADER I), los grupos LEADER situados a ambos lados de la frontera hispano-portuguesa consideraban que el alejamiento geográfico con relación a los grandes centros de desarrollo de las dos naciones constituía una grande desventaja. La cooperación transfronteriza que se estableció entre estos grupos en 1993 modificó radicalmente su punto de vista: la confrontación entre dos culturas y dos contextos nacionales diferentes ha sido una fuente de enriquecimiento mutuo de tal envergadura que algunos de estos grupos hablaron de "nuevo carácter central", debido al adelanto adquirido frente a regiones que no podían beneficiarse de una cooperación de proximidad similar. Los municipios portugueses pudieron beneficiarse de la experiencia de sus colegas españoles en cuanto a animación y profesionalización del tejido económico local, y superar así su papel tradicional de simples gestores de equipamientos. A cambio, los españoles adquirieron los conocimientos técnicos de los portugueses sobre producción y presentación de productos locales tradicionales, como los quesos.

En conclusión, LEADER permitió la aparición de una nueva situación de desarrollo rural: redefinición de los territorios rurales sobre bases diversas a la unidad administrativa, promoción de nuevas líneas de desarrollo sobre la base del desarrollo de las especificidades, de la identidad local, de la coordinación de las acciones, teniendo en cuenta la expresión de los agentes, busca de capacidad de concertación y decisión a nivel local, organización de los territorios en forma de red; estos son los elementos esenciales, que constituyen asimismo los "ingredientes" indispensables para el logro de la competitividad territorial.

No obstante, LEADER no es una mera experiencia piloto:

- > el proyecto del territorio lanzado por LEADER sigue siendo aún un "objeto de prueba" debido a la relativa insuficiencia de los medios aplicados;
- > el enfoque integrado sólo incide en algunos sectores del desarrollo rural (turismo, artesanía y productos agroalimentarios, en particular), mientras que otros siguen dependiendo esencialmente de enfoques sectoriales, decididos a nivel central, en particular, todo lo que se refiere a infraestructuras, ordenación del territorio, grandes producciones agrícolas, normativa de los servicios, políticas sociales, etc.;
- > la concertación a menudo se limita a nivel local, con un impacto limitado en las grandes orientaciones de las políticas nacionales o regionales;
- > la duración del programa es aún demasiado corta para poder observar los efectos esperados a medio y largo plazo.

Estas limitaciones explican que los programas LEADER locales, incluso si han permitido iniciar una nueva dinámica de desarrollo, en general aún no bastan para dar a las zonas rurales una nueva y verdadera competitividad, salvo en los territorios rurales incorporados ya desde hace algún tiempo a este proceso.

Como experiencia piloto, **LEADER ha permitido sin embargo poner en marcha un proceso** que, en algunos casos, tiende a ampliarse y a afirmarse en el marco de un territorio-proyecto cada vez más integrado.

Parte 2

Capital territorial y proyecto del territorio

Capital territorial y proyecto del territorio

De la experiencia de LEADER se desprende que el proyecto del territorio no puede concebirse ni como una entidad administrativa, derivada de una distribución “anónima” del territorio nacional, ni como un conjunto de actividades económicas agrupadas geográficamente, sino como una entidad viva, con múltiples facetas (económicas, sociales, institucionales, medioambientales, culturales, etc.) que evoluciona a lo largo del tiempo. Cada territorio resulta de un vínculo entre el pasado, el presente y el futuro. Lejos de estar condicionado irreversiblemente por su pasado, se enriquece con una mirada hacia éste, con la comparación del estado presente con lo ocurrido en otros lugares, con el análisis de los éxitos y fracasos, así como con la proyección hacia el futuro procedente del análisis y de la voluntad compartidos de los agentes.

2.1 Elaborar el proyecto del territorio evaluando el “capital territorial”

¿Cómo dar forma a un proyecto del territorio, hacerlo surgir y consolidarlo a largo plazo? ¿Cuáles son los márgenes de maniobra de los que se dispone a tal efecto? ¿Cómo individualizar de la complejidad inherente al territorio las posibilidades de actuar, de propulsar un proceso de dinamización o consolidación de las actividades, de las instituciones, de las modalidades de organización de los agentes?

En otros términos, ¿cómo pasar del análisis de la realidad a la elaboración de un proyecto (o de una visión del futuro) del territorio que esté concebido por los propios agentes y no se dicte por una evolución exterior más o menos incontrolada? ¿Cómo situar los elementos clave sobre los cuales concentrar el esfuerzo? El análisis del “capital territorial” puede facilitar la respuesta a estas cuestiones.

El “capital territorial” representa el conjunto de los elementos a disposición del territorio, de carácter tanto material como inmaterial, que pueden constituir, de cierto modo, activos, y de otro, dificultades.

El concepto de “capital territorial” no es estático sino dinámico. Corresponde a la descripción analítica de la

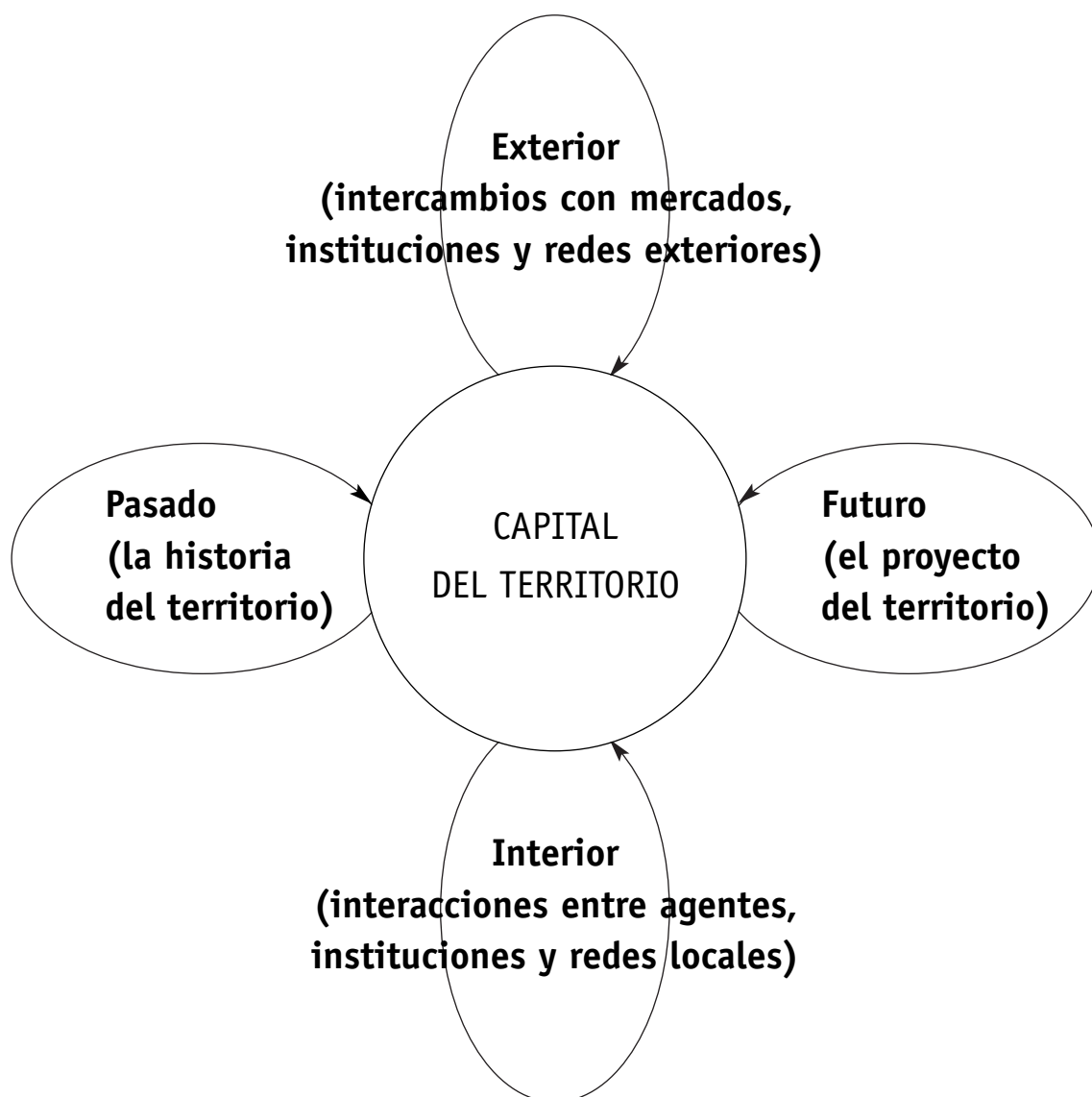
idea que se hacen del territorio quienes están en busca de un margen de maniobra para actuar. Está pues vinculado al concepto de proyecto del territorio y a la búsqueda de competitividad territorial. Cada territorio pretende definirse en virtud de su acceso a los mercados, de su imagen, de su potencial de atracción con relación a las poblaciones y empresas, de su capacidad de renovación gubernamental, etc.

El capital territorial nos remite a los elementos constitutivos de la riqueza del territorio, (actividades, paisajes, patrimonio, conocimientos técnicos, etc.), en la perspectiva no de un inventario contable, sino de la búsqueda de las especificidades susceptibles de ponerse de relieve. En algunos territorios, por ejemplo, esto puede consistir en la recuperación específica de elementos en vías de abandono, cuya desaparición daría lugar a un anonimato aún más pronunciado.

EJEMPLO

En el valle de Sousa, al noreste de Portugal, la fuente de ingresos más habitual de las mujeres se limita a pequeñas actividades artesanales mal remuneradas, como el bordado. El grupo LEADER, que hizo de la reactivación de estas actividades uno de los ejes de su proyecto del territorio, inició un largo proceso de profesionalización de este sector, planteamiento aplicado ahora por una asociación, La Casa do Risco (Casa del “dibujo sobre tejido”). Ésta ha trabajado en reintroducir técnicas tradicionales, modernizar los patrones e informatizar los métodos, y organizó formaciones y operaciones de promoción en mercados de alta gama. Pero, más allá de esto, está en juego la dignidad de aproximadamente 600 mujeres: su remuneración media aumentó un 33% entre 1996 y 1999 y, sobre todo, estas mujeres obtuvieron apoyo técnico y se sienten ahora reconocidas a nivel profesional.

Así pues, el capital territorial sólo puede evaluarse en función de la **historia** del territorio. El pasado ilumina el presente, así como el presente permite situar elementos del pasado sobre los cuales se pueda fundamentar eventualmente una estrategia. Por lo tanto, se producen idas y venidas sucesivas entre el análisis del capital presente y la búsqueda en el pasado.



Del mismo modo, el capital del territorio depende de la idea que se forjen de su **futuro**: ¿en qué dirección quiere comprometerse?

¿Qué construcción estratégica permiten plantear las especificidades del territorio? Este proceso de evaluación progresiva y por pruebas sucesivas permite precisar los planteamientos. Diez años de LEADER han permitido a muchos territorios superar las etapas primeras de apoyo a proyectos dispersos, para concentrar progresivamente su intervención en torno a una serie de ejes estratégicos, de temas aglutinantes, contruidos en torno a los elementos específicos, mediante la integración inteligente de los recursos disponibles.

Esta construcción de un proyecto del territorio conlleva una parte de imaginación y una apuesta por el futuro. Un proyecto puede parecer utópico al principio, pero a menudo desempeñar un papel propulsor para el

futuro. En otros casos, se parte más bien de la realidad y de dificultades concretas para establecer un proyecto que puede parecer más realista al principio, pero sin duda más limitado; ninguno de estos dos planteamientos tiene más de valor que el otro; ambos son útiles y se completan para dar al proyecto del territorio un carácter a la vez ambicioso y realista.

EJEMPLO

En el Maestrazgo de Teruel (Aragón, España), por ejemplo, la debilidad demográfica y el abandono por los jóvenes podían hacer pensar en un territorio sin ningún futuro. El grupo LEADER concibió entonces un proyecto ambicioso, construido en torno a la idea de "territorio-parque cultural" y a la utilización de tecnologías avanzadas de comunicación, aplicando al mismo tiempo también ejes de apoyo a los responsables de proyectos y a las empresas aún existentes.

Este doble planteamiento conduce a analizar el capital del territorio desde otras perspectivas, descubrir en el **interior** del territorio elementos olvidados o descuidados, o incluso sin importancia aparente, que pueden repentinamente convertirse en clave para el proyecto en el que se sueña. Los vínculos del territorio con el **exterior** son asimismo elementos determinantes del capital del territorio. Se descubrirán distintas oportunidades en el conocimiento de los mercados, en la diáspora del territorio, en necesidades de los ciudadanos de las zonas urbanas próximas, en las intenciones de inversiones exteriores, lo cual también conducirá a contemplar de distinto modo el territorio, tomando conciencia de otros recursos potenciales, con futuro.

Por lo tanto, el capital territorial puede ser representado mediante una esfera situada en el cruce de dos ejes (un eje horizontal pasado-futuro y un eje vertical interior-exterior) y que evoluciona, se enriquece y se precisa con elementos extraídos del pasado (la historia), el futuro (el proyecto), lo que es interno al territorio y sus relaciones con el mundo exterior.

Muchos territorios descubrieron así que para describir su realidad no bastaba con disponer de informaciones estadísticas o sectoriales. **La elaboración de un proyecto del territorio les impulsó a situar las interdependencias entre los múltiples componentes que constituyen el capital del territorio**, y a hacer de estas interdependencias el fundamento de su estrategia.

EJEMPLO

En Emilia Romana (Italia), la zona de producción del queso parmesano puede describirse teniendo en cuenta el volumen de producción, el número de empleos, el número de empresas, su organización colectiva, etc., vinculados a este producto. Esta escala de lectura permite concluir que se trata de un capital territorial fuerte, con empuje. El grupo LEADER Apennino Parmense y Piacentino, situándose en una perspectiva de desarrollo integrado del territorio, descubrió también “pérdidas” o lucros cesantes debidos a la escasa concentración de actividad: insuficiente desarrollo del turismo a pesar de los innegables activos naturales y culturales, dificultades para trasladar los conocimientos técnicos y los conocimientos acumulados en el sector del parmesano a otros sectores o partes del territorio, etc. Por eso, la estrategia de LEADER intentó, a través de la animación y del apoyo a la aparición de proyectos, integrar mejor otros recursos en una dinámica de desarrollo. Así pues, el grupo de acción buscó otros ejes estructuradores, que favorezcan nuevas ideas.

El ejercicio de integración de datos permite delimitar mejor los obstáculos y los márgenes de maniobra, comprobar la viabilidad del proyecto del territorio, decidir la estrategia que debe adoptarse, evaluar mejor cómo **crear valor añadido mediante un enfoque territorial**. ¿Es necesario “mejorar” las fuerzas que desarrollan el territorio, aunque se profundicen los desequilibrios internos, o es necesario al contrario intervenir en los puntos débiles reduciendo las divergencias?; ¿es necesario favorecer un tema aglutinante particular o un ámbito específico, o conviene contemplar más bien una diversificación de las intervenciones?

Esta conexión entre proyecto y capital del territorio condujo a un gran número de zonas rurales a:

- > revalorizar recursos hasta entonces descuidados y transformarlos en ejes estratégicos de desarrollo;
- > valorizar especificidades del territorio o crear nuevas especificidades mediante la combinación de sectores diferentes;
- > fomentar el trabajo de descubrimiento de recursos locales desconocidos o ignorados volviendo a valorar aspectos que antes se percibían como negativos.

Se constata que en la mayoría de las zonas rurales la apreciación actual sobre el capital del territorio es muy diferente del diagnóstico que se podía efectuar hace algunos años. Elementos hasta entonces ignorados, olvidados o percibidos como negativos, adquieren a menudo un papel clave; no es extraño que una antigua desventaja aparezca hoy como un activo, y viceversa.

2.2 Algunas pistas metodológicas para analizar el capital del territorio

Existe una multitud de métodos de diagnóstico, que son utilizados por los grupos LEADER. El documento **“La aplicación del proyecto de desarrollo local: “la experiencia de LEADER I”** (Observatorio europeo LEADER/AEIDL, 1995) presentó algunos de estos métodos. Del mismo modo, la **“Guía metodológica para el análisis de las necesidades locales de innovación”** (Observatorio europeo LEADER/AEIDL, 1996) proponía alrededor de ocho puntos clave recogidos a continuación para situar las necesidades de innovación del territorio. Se propone aquí, profundizando lo realizado en estos trabajos previos, aportar nuevos datos para la reflexión.

a) Identificar los componentes

El capital de un territorio rural es siempre eminentemente complejo. Está integrado por un gran número de elementos y es difícil guiarse en este laberinto si no se fijan una serie de puntos de referencia que, sin ser restrictivos, permitan establecer una visión global.

Así pues, los distintos elementos del capital se pueden clasificar en una serie de componentes, que cada cual puede definir en función de su situación particular o de lo que busca.

Se proponen aquí ocho componentes, los cuales tienen un vínculo directo con los ocho “puntos clave” de la Guía metodológica citada anteriormente. Son:

- > **los recursos físicos y su gestión** – en particular los recursos naturales (relieve, subsuelo, suelo, vegetación y fauna, recursos hidráulicos, atmósfera), los equipamientos e infraestructuras, el patrimonio histórico y arquitectónico;
- > **la cultura y la identidad del territorio** – los valores comúnmente compartidos por los agentes del territorio, sus intereses, su mentalidad, sus formas de reconocimiento, etc.;
- > **los recursos humanos** – los hombres y las mujeres que viven en el territorio, los que acuden a vivir y los que se van, las características demográficas de la población y su estructuración social;
- > **los conocimientos técnicos implícitos/explicitos y las competencias**, así como el control de las tecnologías y la capacidad de Investigación y Desarrollo;
- > las instituciones y administraciones locales, las reglas de juego políticas, los colectivos, y, más en general, lo que se llama hoy la “**gobernación**” del territorio; en este componente se incluyen también los **recursos financieros** (de las instituciones, de las empresas y las personas, etc.) y su gestión (ahorro, crédito, etc.), en la medida en que la gobernación de un territorio es inseparable del compromiso formal que los agentes locales están dispuestos a asumir juntos (financiaciones públicas y privadas, etc.);
- > **las actividades y empresas**, su mayor o menor concentración geográfica y su estructuración (tamaño de las empresas, sectores, etc.);
- > **los mercados y las relaciones externas**, en particular, su integración en los distintos mercados, redes de intercambio, de promoción, etc.;
- > **la imagen y la percepción del territorio**, tanto interna como externa.

Estos ocho componentes pueden representarse gráficamente como ocho partes del capital del territorio.

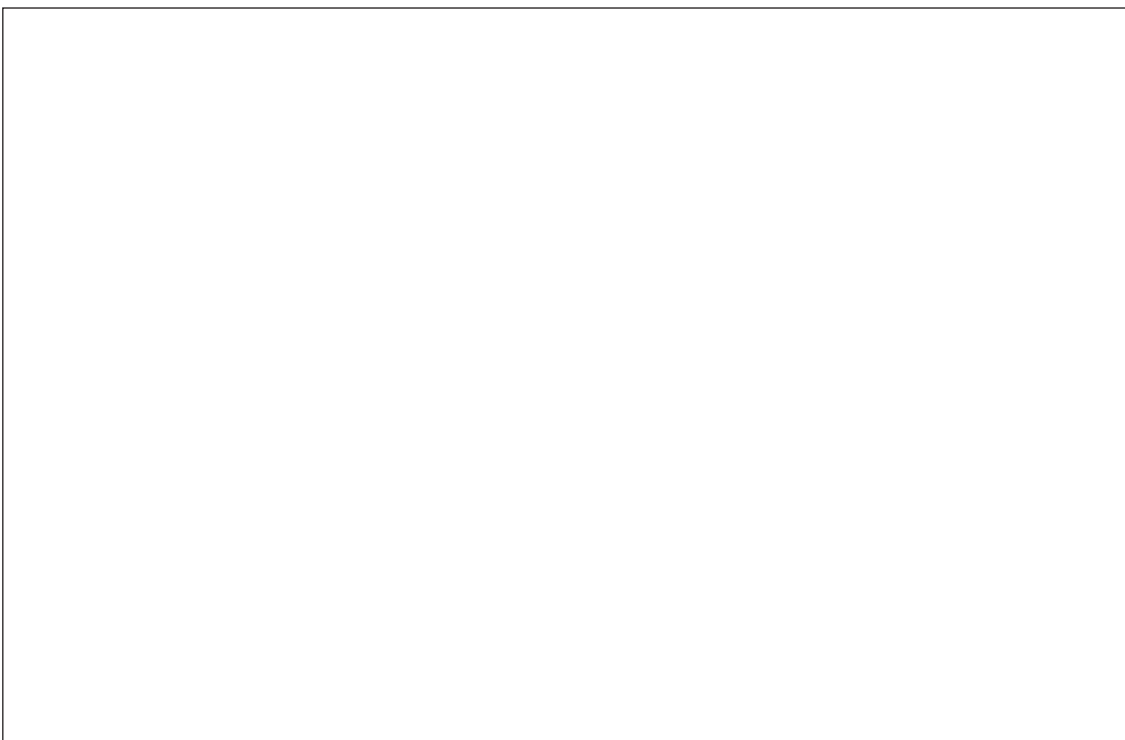
REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LOS OCHO COMPONENTES DEL CAPITAL DEL TERRITORIO



Cada uno de estos componentes puede ser objeto de un análisis más particular, permitiendo en su caso definir subcomponentes.

Este análisis más detallado se hará en los próximos fascículos, que abordarán, tal como se ha indicado en la introducción, sucesivamente: la competitividad del entorno, la competitividad social, la competitividad económica, y los vínculos del territorio con el mundo exterior (la localización del territorio en el ámbito global). Cada una de estas dimensiones de la competitividad territorial se refiere más concretamente a algunos componentes que se analizarán con más detalle, de acuerdo con el cuadro siguiente^[1]:

[1] Este cuadro es puramente ilustrativo respecto al interés de los componentes en las diferentes formas de competitividad afrontadas por el territorio. La realidad, mucho más compleja, escapa a una descripción esquemática, cuyo interés es más bien pedagógico.



b) Dar una valoración global de cada componente para tener una idea del “perfil” del territorio

Para tener una visión global de la situación de su territorio, puede ser interesante hacer una valoración global de cada uno de los ocho componentes. Esto ayuda a definir mejor los grandes desequilibrios a los que debe hacerse frente y calibrar los recursos de los que se dispone para un proyecto futuro.

Tal ejercicio no evita un análisis profundo del capital del territorio, sino que, al contrario, permite orientar mejor este análisis.

De este modo, se puede utilizar una escala de notación 0 a 5, oscilando entre “nulo” (0), “muy malo” (1), “malo” (2), “medio” (3), “bueno” (4) y “muy bueno” (5) para evaluar la situación de cada uno de los componentes. Estas distintas notas de valoración pueden representarse a continuación sobre un gráfico de ocho ramas, que permita elaborar un “perfil del territorio”. A continuación figura un ejemplo de perfil realizado por el grupo LEADER Bairrada e Mondego (Centro, Portugal) durante un ejercicio de autoevaluación.

Obviamente, tal perfil sólo tiene un valor objetivo limitado, pero puede conducir a grupos de agentes locales a precisar su visión del territorio. Hay que considerarlo

Además, al abordar perfiles establecidos en momentos diferentes, se puede poner de relieve las últimas evoluciones y subrayar las “pérdidas” o los “acervos” del territorio. Por ejemplo, se puede establecer un perfil del territorio que corresponda a la situación vivida hace 10 años y compararlo con la situación presente.

Tal ejercicio puede completarse con una evaluación del impacto de LEADER en la evolución del territorio durante los 10 últimos años. Así, en el ejemplo anterior, el grupo LEADER elaboró distintos perfiles presentados en la página siguiente.

En este ejemplo, los responsables locales consideran que, durante los 10 últimos años, la situación mejoró en seis de los ocho componentes, que se mantuvo por lo que se refiere a la cultura y a la identidad del territorio, y que, en cambio, la situación de los recursos humanos siguió deteriorándose, debido a la persistencia del éxodo rural.

Por supuesto, cada valoración global oculta valoraciones cualitativas más complejas: por ejemplo, el grupo consideró que en términos de conocimientos técnicos y competencias, hay una evolución globalmente positiva, aunque se producen a la vez pérdidas (pérdidas de conocimientos técnicos tradicionales, etc.) y ganancias (nivel de formación más elevado, en particular, gracias a las numerosas acciones de formación realizadas). Otro ejemplo se refiere a los recursos físicos y a su gestión. En este caso, el grupo LEADER consideró que había un progreso considerable en diez años, en parte en términos de infraestructuras básicas, pero también, y sobre todo, en términos de gestión y capacidad de valorización de los recursos existentes (valorización del río, los bosques, la vid, etc.).

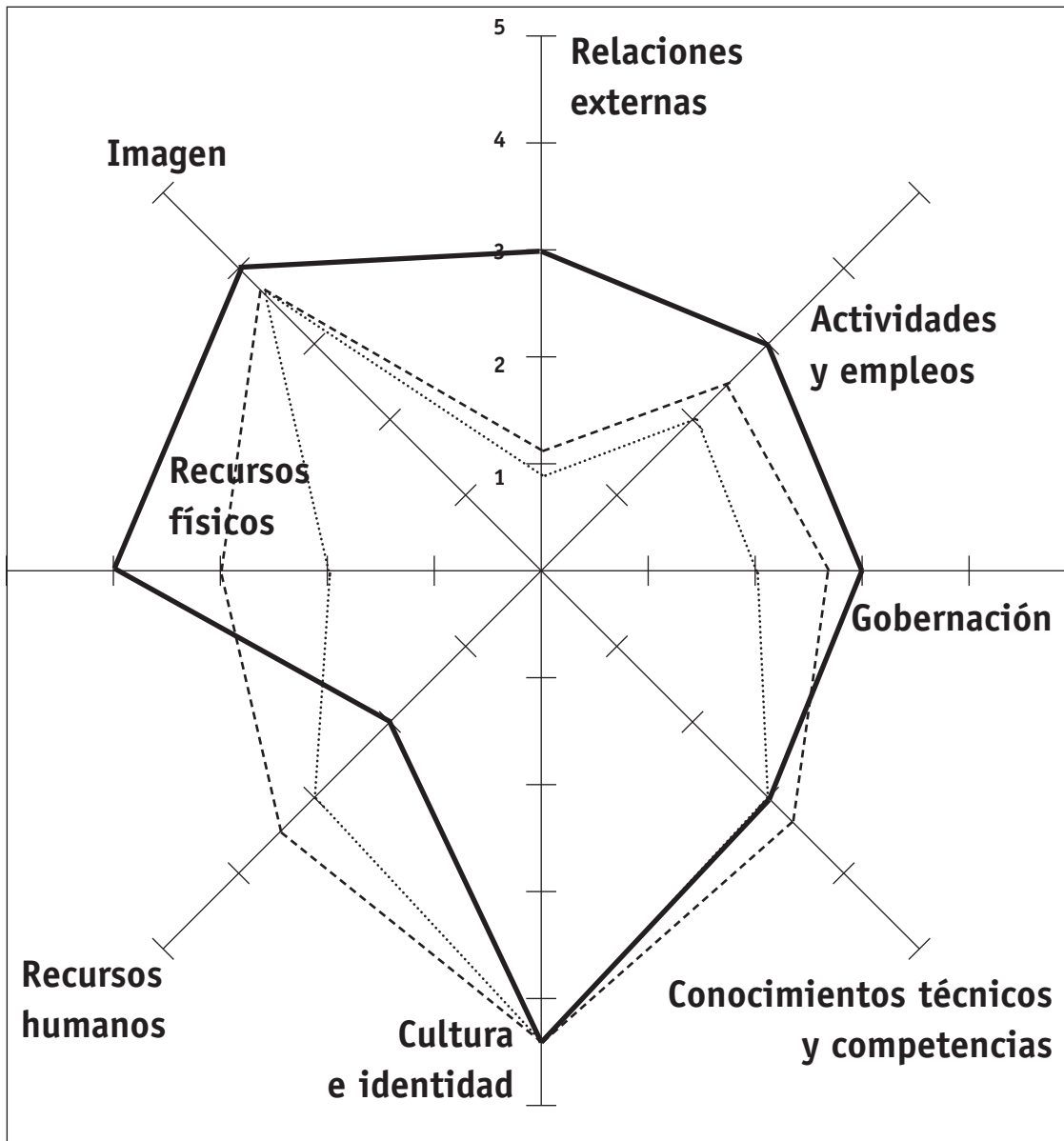
Por lo que se refiere a la contribución de LEADER, el gráfico pone de relieve un papel reducido en cuanto a los logros del territorio en términos de imagen y relaciones exteriores. Por el contrario, LEADER tuvo un impacto muy apreciable en la diversificación de las actividades, la gobernación del territorio (en particular, gracias a la asociación establecida en forma de una asociación de desarrollo local que agrupa a los municipios y a distintos socios privados) y en la gestión de los recursos físicos locales (recuperación de edificios tradicionales en el marco de la adaptación del espacio y proyectos turísticos). Por lo que se refiere a los recursos humanos y a los conocimientos técnicos y competencias, se observa que el gráfico va más allá de la situación actual, lo cual significa que la acción de LEADER frustró otras tendencias que, sin esta acción, habrían sido más pronunciadas.

NOTA: La diferencia entre la situación presente y la vivida hace 10 años está representada por la distancia entre las líneas continuas y punteadas. La contribución de LEADER está representada por la distancia entre las líneas de trazos y punteadas (contribución con relación a la situación previa).

La misma reflexión puede aplicarse al futuro del territorio, con el fin de situar los elementos que deben modificarse a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta su inercia propia. Este ejercicio permite afrontar las distintas concepciones del futuro del territorio. ¿Cómo podría ser el territorio en diez años? ¿Qué elementos del capital es necesario reforzar y sobre qué elementos hay que apoyarse en ese lapso? Aquí también la utilización de un perfil de territorio, prefigurando la evolución posible de los 8 componentes del capital, puede ser una herramienta de animación que facilite los debates para comparar las ideas de varios agentes y hacer surgir un proyecto común.

Esta proyección sobre el futuro puede conducir a revisar el análisis del capital actual, concediendo más importancia a algunos elementos que resultan estratégicamente esenciales con relación a la evolución deseada.

EJEMPLO DE PERFILES TERRITORIALES COMPARADOS: TERRITORIO DE BAIARRADA E MONDEGO (CENTRO, PORTUGAL)



- Actualmente
- Hace 10 años
- - - - - Contribución de LEADER

Fuente: AD-ELO, Associação de desenvolvimento local da Bairrada e Mondego, Auto-avaliação dos Grupos LEADER, Portugal, Octubre de 1999.

1 - Recursos físicos	Abundancia de recursos naturales (ríos, bosques) y culturales, pero en fase de fuerte degradación.	Recuperación física del espacio y el patrimonio en función de la diversificación de actividades en el territorio; valorización cualitativa de los recursos naturales que abren también perspectivas en términos cuantitativos.
2 - Cultura/Identidad	Existencia de dos espacios de identidad diferenciados y conflictuales: fuerte tendencia a delimitar los ámbitos de expresión de estas identidades.	Refuerzo consensual de las identidades.
3 - Recursos humanos	Disminución de la población debido a la migración a zonas urbanas; envejecimiento de la población. Escasa participación y poder de reivindicación de las poblaciones.	Disminución del éxodo, vuelta progresiva de familias con niños y/o jóvenes en edad escolar.

Fuente: AD-ELO, Associação de desenvolvimento local da Bairrada e Mondego, Auto Auto-avaliação dos Grupos LEADER, Portugal, Octubre de 1999.

Inicialmente, las evaluaciones o proyecciones siguen siendo a menudo intuitivas y muy influidas por los “modelos de desarrollo” preconcebidos. Pero, a lo largo del análisis, puede precisarse y evidenciarse el valor de otros elementos no visibles al principio.

EJEMPLO

La zona LEADER Terras Dentro (Alentejo, Portugal) está dominada por el latifundismo rural, que tuvo como consecuencias la ausencia de empresas y la insuficiencia de espíritu de iniciativa. Por el contrario, el territorio se beneficia de arraigadas tradiciones (de vida social, de mantenimiento de modos de vida, etc.) que pueden servir de base para la afirmación de una identidad. Aquí, las tradiciones pueden constituir un fuerte componente y su valorización puede favorecer las condiciones de desarrollo de empresas a medio o largo plazo, en particular, en el sector del turismo, explotando la identidad cultural. Por el contrario, pueden descuidarse, o incluso considerarse como un obstáculo en la perspectiva de un desarrollo más exógeno, fundado por ejemplo en la actividad minera o en el riego de extensas superficies, en virtud de la práctica de los años 40 y 50.

Según lo indicado anteriormente, este capital del territorio no constituye un conjunto inamovible. En función del proyecto perseguido, algunos de sus elementos adquirirán un rango más o menos importante y la estrategia territorial tendrá por objeto hacer evolucionar, modificar, incluso a veces transformar en cada componente, los elementos que se hayan identificado como esenciales para realizar este proyecto.

2.3 Del análisis del capital a la elaboración de una estrategia

Si el análisis del capital del territorio no puede separarse de la construcción de un proyecto del territorio, ¿cómo establecer concretamente este vínculo y cómo puede desembocar esto en la elaboración de una estrategia? He aquí tres pistas de reflexión complementarias, entre otras posibles:

- > la primera es **el análisis comparado del pasado y del presente**; permite definir una serie de necesidades de innovación importantes para el territorio;
- > la segunda consiste en encontrar uno o más **“tema(s) federador (es)”** que puedan responder a las necesidades de innovación y a la vez dar una perspectiva en un horizonte más lejano;
- > finalmente, es indispensable un **enfoque territorial global**, en particular, para definir los desequilibrios existentes y las sinergias que deben tenerse en cuenta para dar forma a estos ejes estructuradores.

a) Análisis comparado del pasado y del presente

El análisis de la evolución del territorio durante los últimos años puede facilitar una visión más clara de las especificidades territoriales, reales o potenciales. En algunos casos, este análisis se referirá a los últimos veinte a cincuenta años. En efecto, durante las últimas décadas, en casi toda Europa, el mundo rural ha experimentado transformaciones muy profundas. En otros casos, se limitará a un período más corto, por ejemplo durante el cual se haya iniciado una política local de desarrollo. Este análisis podrá permitir situar las modificaciones realizadas y hacer un inventario de los márgenes de maniobra existentes. Podrá también poner de relieve, como lo muestra el siguiente cuadro, por una parte lo que se perdió, lo que se deterioró y evolucionó negativamente y, por otra parte, los acervos y las evoluciones positivas que caracterizaron los distintos componentes del capital del territorio.

El balance de las pérdidas o acervos registrados en el capital territorial es relativamente sencillo mientras se trate de tener en cuenta los elementos materiales (recursos físicos del territorio, población, unidades de producción, etc.). Respecto a los componentes inmateriales (identidad, conocimientos técnicos, imagen del territorio), donde existe inevitablemente una parte de subjetividad, las cosas son más complejas y es necesario a veces confrontar puntos de vista diferentes para llegar a análisis más detallados y más objetivos.

Para hacer este balance, se pueden utilizar distintas fuentes de información y, en este ámbito, las observaciones hechas in situ desempeñan un papel clave. Los diagnósticos que se limitan solamente al análisis de estadísticas y datos fácilmente accesibles apenas permiten, en efecto, salir de la trivialidad. En este sentido, una gama de cuestiones (como la propuesta con relación a cada “punto clave” en la **“Guía metodológica para el análisis de las necesidades de innovación”** citada anteriormente) puede contribuir a este análisis, sobre todo cuando las cuestiones van dirigidas a conjuntos de agentes locales. Más adelante figura un ejemplo de aplicación relativo a un territorio sometido a una fuerte corriente migratoria, dominado por el monocultivo y con problemas de mantenimiento de los recursos hídricos^[1].

[1] En el marco de un ejercicio de diagnóstico, los agentes locales pueden rellenar un cuadro similar, siguiendo el mismo recorrido:

Los 8 componentes del territorio

¿cuáles son las principales “pérdidas” de los últimos años?

¿cuáles son las principales “ganancias” de los últimos años?

¿cuáles son las principales necesidades de innovación?

EJEMPLOS DE EVOLUCIÓN DEL CAPITAL TERRITORIAL Y DE LAS NECESIDADES DE INNOVACIÓN EN UN TERRITORIO CON FUERTE CORRIENTE MIGRATORIA, DOMINADO POR EL MONOCULTIVO Y DONDE LA GESTIÓN DEL AGUA ES DIFÍCIL

Componentes del capital	Ejemplos de pérdidas	Ejemplos de acervo	Ejemplos de necesidades de innovación
1 - Recursos físicos	Contaminación de los ríos y derroche de recursos hidráulicos; contaminación por residuos sólidos; degradación y mala utilización del patrimonio arquitectónico (aspecto físico de los pueblos muy deteriorado).	Disponibilidad de recursos financieros públicos para intervenir en el entorno; rehabilitación de una serie de edificios históricos para su utilización turística con impacto estético muy positivo.	Intervenciones: > en los recursos hidráulicos (adaptación y saneamiento de los ríos); > en el aspecto exterior de los pueblos para reforzar su poder de atracción.
2 - Cultura/ Identidad	Declive de los vínculos de solidaridad entre generaciones; ausencia de valorización de las manifestaciones culturales tradicionales.	Consolidación de los vínculos colectivos en torno al producto principal que determinan las identidades y los intereses de la zona.	Refuerzo de productos turísticos que incorporan expresiones culturales tradicionales; refuerzo de la actividad colectiva en torno al producto principal.
3 - Recursos humanos	Déficit demográfico. Migración de los jóvenes más cualificados y ausencia de oportunidades para los jóvenes que permanecen.	Fomento de la creación de empresas por los jóvenes.	Formación de los jóvenes para evitar el éxodo; implicación de los jóvenes en el mantenimiento del entorno y otras actividades que abren nuevos horizontes.
4 - Instituciones y gobernanación	Ausencia de renovación de los órganos colectivos; no renovación y conflictos entre representaciones políticas; multiplicación o fragmentación de las intervenciones en el territorio sin concertación institucional; pérdida de los mecanismos de solución de conflictos.	Creación de consorcios de comercialización y promoción; creación de una estructura de concertación y planificación integrada en el propio territorio; nacimiento de asociaciones sectoriales de mujeres, de jóvenes.	Crear una conciencia colectiva sobre el mantenimiento del paisaje; reforzar la iniciativa de una programación integrada entre los distintos agentes; apoyo al nacimiento de nuevos liderazgos entre las mujeres y los jóvenes.

EJEMPLOS DE EVOLUCIÓN DEL CAPITAL TERRITORIAL Y DE LAS NECESIDADES DE INNOVACIÓN EN UN TERRITORIO CON FUERTE CORRIENTE MIGRATORIA, DOMINADO POR EL MONOCULTIVO Y DONDE LA GESTIÓN DEL AGUA ES DIFÍCIL

Componentes del capital	Ejemplos de pérdidas	Ejemplos de acervo	Ejemplos de necesidades de innovación
5 - Conocimientos técnicos y competencias	Declive de los conocimientos técnicos tradicionales en la artesanía y no incorporación de los conocimientos técnicos antiguos en la elaboración de productos modernos.	Integración progresiva de nuevas tecnologías en todos los métodos de producción; establecimiento de vínculos con la investigación y el desarrollo; desarrollo de productos y servicios de contenido local; incorporación de signos distintivos en el embalaje de productos.	Búsqueda de posibilidades de evolución de las técnicas artesanales tradicionales con el apoyo de las tecnologías modernas; puesta en contacto de los artesanos y artistas para la renovación de diseños.
6 - Actividades/ Empresas	Ausencia de jóvenes agricultores.	Creación de servicios destinados a la población y a las empresas; mayor competitividad de los servicios para la comercialización y el acceso a los mercados.	Búsqueda de herramientas para la renovación de empresarios y de empresas locales.
7 - Acceso a los mercados y relaciones con el exterior	Reducción del autoconsumo tradicional; dificultades crecientes de acceso a los mercados para el producto principal debidas al aumento de la competencia.	Mejora en el acceso a nuevos mercados (turismo, Internet, etc.); aumento de la integración en redes de comercialización e información; búsqueda activa de diferenciación mediante intervenciones orientadas a la calidad.	Creación de nuevos mercados de proximidad para productos de calidad, valorizando los vínculos directos entre productores y consumidores; refuerzo de la venta directa en las ciudades mediante mecanismos de comercialización colectivos y participación creciente en redes europeas de venta.
8 - Imagen y percepción	Deterioro de la imagen del patrimonio arquitectónico; ausencia de conciencia del valor de la distribución arquitectónica de los pueblos; aumento y valorización de los servicios ofrecidos (restaurantes, alojamiento, etc.).	Ferias que atraen a gran número de visitantes.	Diversificación y consolidación de la imagen del territorio; refuerzo del poder de atracción de las ferias locales; refuerzo del poder de atracción de los servicios turísticos y de ocio del territorio.

Las necesidades de innovación de un territorio no surgen solamente del análisis comparado del presente y el pasado. Pueden también surgir del análisis de los

desequilibrios existentes, de los puntos débiles que requieren una intervención particular, etc.

b) Encontrar uno o más tema(s) federador(es)

¿Cómo dar forma a las distintas necesidades de innovación que se definen en su territorio? ¿Cómo organizarlas en un proyecto global de territorio? A este nivel, puede desempeñar un papel determinante la definición de uno (o varios) eje(s) estructuradores o también, según la terminología utilizada en LEADER+, de “**temas federadores**”.

La calidad de un tema federador para un territorio se basa a la vez en la capacidad de este tema de producir un efecto propulsor para hacer surgir iniciativas e innovaciones que correspondan a las distintas necesidades definidas y en su adecuación a las aspiraciones profundas de los agentes locales. Lo que se debe encontrar es esta doble capacidad, de pertinencia con relación a las necesidades y de movilización de los agentes locales.

Definir uno o más tema(s) federador(es) conveniente(s) exige un trabajo de imaginación y confrontación con los elementos existentes in situ. Cabe destacar a este nivel la alianza necesaria entre la proyección voluntarista hacia el futuro (a menudo con cierto grado de utopía) y las dificultades concretas de la realidad en cuestión antes indicadas. Estos dos enfoques opuestos generalmente son realizados por personas o incluso instituciones diferentes, de ahí el interés de una reflexión amplia y colectiva, que exige tiempo, a menudo años.

Por consiguiente, muchos territorios LEADER definieron durante años temas federadores que tomaron forma y se precisaron a medida que se pusieron en práctica.

EJEMPLO

En el Antico Frignano (Emilia Romana, Italia), el grupo LEADER organizó su intervención en torno a cuatro temas federadores: la castaña, la artesanía artística, los monasterios benedictinos y la antigua vía romana Emiliana. Estos cuatro temas funcionan como polos de interés que permiten desarrollar las nuevas actividades creadas.

c) Inscribir la reflexión en un enfoque integrado

Se corre el riesgo de experimentar algunas dificultades a la hora de definir un proyecto territorial y de elaborar una estrategia cuando la reflexión sobre las necesidades de innovación y los temas federadores no se inscribe claramente en un enfoque integrado. El enfoque integrado es hasta cierto punto el “ingrediente” que dará coherencia al conjunto, que permite comprender lo que es prioritario y lo que no lo es, y de jerarquizar los objetivos y las acciones.

Este enfoque integrado permite situar los desequilibrios existentes, que pueden poner de relieve determinadas necesidades de innovación más específicas. Puede tratarse de desequilibrios espaciales, como, por ejemplo, la existencia de una parte de territorio más desfavorecida que requiere acciones más particulares o la presencia de desequilibrios de carácter social, cultural, etc. Es fundamental tener en cuenta estos desequilibrios para garantizar un desarrollo armonioso del territorio a largo plazo y reforzar su potencial, incrementando así los márgenes de maniobra y las posibilidades de éxito de un proyecto territorial.

El enfoque integrado permite definir las sinergias posibles y encontrar soluciones innovadoras para desarrollar proyectos y crear efectos multiplicadores. Permite tener en cuenta las relaciones mutuas entre las distintas acciones previstas, encontrando al mismo tiempo soluciones para su elaboración en determinado plazo de tiempo.

En conclusión, el enfoque integrado sirve de hilo conductor a todo el proceso. Da una visión sistemática, teniendo en cuenta las interacciones entre los distintos componentes.

La sección siguiente propone algunos elementos de reflexión para construir una estrategia de desarrollo territorial basada en este enfoque, a la luz de la experiencia de LEADER.

Parte 3

Del análisis del capital territorial a la elaboración de una estrategia de desarrollo territorial

Del análisis del capital territorial a la elaboración de una estrategia de desarrollo territorial

3.1 Algunas ideas básicas para elaborar una estrategia según los principios del enfoque territorial

¿Cómo construir una estrategia que pueda poner en marcha y reforzar un nuevo proceso de desarrollo en el marco de un enfoque territorial? Una serie de elementos clave surgen de la experiencia de la aplicación de LEADER, cuya reseña se sintetiza a continuación.

3.1.1 Un hilo conductor: los elementos específicos del territorio

Se puede constatar que la mayoría de los territorios LEADER se apoyan en la investigación y la valorización de las especificidades del territorio. Sólo muy pocos pueden aún apostar (pero, ¿durante cuánto tiempo?) por productos y servicios estandarizados.

Estos elementos específicos pueden servir de base para la creación de temas federadores según lo antes definido.

3.1.2 Un enfoque centrado en la idea de proceso y en una visión integrada del conjunto que se inscribe en el tiempo y en el espacio

La experiencia pone de manifiesto que no se pueden “quemar etapas”. Las acciones se enriquecen progresivamente y se conectan en un orden lógico, volviéndose al mismo tiempo cada vez más elaboradas. El hecho de tener en cuenta las etapas, las secuencias, el tiempo necesarios para la plena realización de las acciones, para su impacto progresivo en el territorio, permite dar un salto cualitativo en la preparación de los programas de desarrollo territorial. El hecho de tener en cuenta el proceso conduce también a introducir cambios en algunas prácticas establecidas para ampliar su impacto.

Una visión sistemática global es un elemento clave de la estrategia territorial. Tiene por objeto comprender cuáles son las interacciones que deben crearse entre elementos dispersos. La experiencia de LEADER pone de manifiesto que, excepto en algunas condiciones muy precisas, las acciones aisladas, no inscritas en un enfoque sistemático, son raramente positivas, sobre todo en territorios con una estructura de población caracterizada por la dispersión y la insuficiencia demográfica.

Un enfoque sistemático permite ir más allá de las aproximaciones de carácter “simplista” para pasar a aproximaciones de tipo “incentivador”, como, por ejemplo, la reagrupación de distintas categorías de agentes en torno a un proceso concertado.

Por último, las interacciones posibles que serán desarrolladas o sostenidas dependen siempre del alcance que asuma LEADER en el territorio.

3.1.3 Una opción inicial: elegir una puerta de entrada o adoptar la “estrategia del sembrador”

Las experiencias LEADER ponen de manifiesto que son posibles múltiples puntos de partida para impulsar una estrategia territorial. Puede ser una forma de intervención muy precisa, como la promoción de la imagen del territorio o el desarrollo de una fuente energética alterna, o la combinación de varias acciones que se destinan a la diversificación de un sector económico amenazado, o también un trabajo de movilización, formación profesional, valorización del patrimonio, etc.

Las puertas de entrada deben elegirse entre los elementos clave puestos de relieve en el análisis del capital territorial y las interacciones entre sus componentes y que se consideren prioritarios, ya sea para valorizar una especificidad, corregir un desequilibrio, aprovechar una oportunidad, poner fin a una amenaza, etc. Para optimizar el efecto buscado, se pueden

entonces concentrar recursos financieros en una serie de acciones ejemplares, conectadas entre sí, orientadas a la producción de un efecto demostrativo. Se pueden también combinar acciones innovadoras con acciones que lo son menos, pero que, de forma conjunta, produzcan el resultado buscado.

A diferencia de esta estrategia de “puertas de entrada”, se encuentra la denominada “del sembrador”, que consiste en lanzar acciones en varias direcciones, esperando que una u otra logre “germinar”. A menudo se adopta en los territorios que sufren bajas capacidades de iniciativa: el hecho de trabajar para el fomento de todo tipo de iniciativas favorecerá el desarrollo de capacidades que permitan a continuación orientar las acciones en un sentido más preciso.

En estos territorios, los grupos LEADER a menudo han sido conducidos a substituir a los agentes locales para obtener un efecto concluyente.

EJEMPLO

En el centro del Alentejo (Portugal), debido a varios siglos de dominio de los grandes latifundistas, hay pocas empresas e iniciativas. Con en el lanzamiento de LEADER I, el grupo Terras Dentro creó una serie de empresas que consideraba esenciales para el desarrollo territorial: cursos de formación profesional, agencia de promoción y comercialización turística, empresa de distribución de diarios puerta a puerta, etc.

En términos más generales, los grupos LEADER asumieron (en asociación a veces con las instituciones) la realización de proyectos que podían desempeñar un papel incentivador: lanzamiento de un tema apto para federar actividades antes dispersas (“Ruta del Queso”, “Pueblo del Libro”, etc.), inversión en ámbitos clave, revalorización del patrimonio histórico para desarrollar el turismo, etc.

Esta etapa es a menudo indispensable en las fases iniciales, sobre todo cuando el riesgo es demasiado difícil de asumir por la población local; pero se trata entonces de dar un primer paso: un trabajo de animación puede a continuación incitar a los agentes locales a asumir la iniciativa.

3.1.4 Una aplicación orientada hacia la búsqueda sistemática de efectos multiplicadores

Todo proceso destinado a proporcionar valor añadido al capital territorial se basa en la búsqueda de efectos multiplicadores. Éstos son de varios tipos; puede tratarse de:

- > acciones de efecto incentivador para otros proyectos, como, por ejemplo, el lanzamiento de una marca, de una empresa de comercialización, la creación de un centro de informaciones turísticas, etc.;
- > acciones innovadoras que pueden reproducirse sin modificaciones cuando el mercado es suficientemente amplio para absorber otras iniciativas del mismo tipo (lanzamiento de un nuevo producto que puede convertirse en símbolo del territorio, por ejemplo);
- > acciones no reproducibles pero que aplican nuevas prácticas o formas de organización, pudiendo por lo tanto ser objeto de transferencia parcial a otros sectores o actividades.

Para concretar y orientar los efectos multiplicadores, el grupo LEADER puede adoptar varias estrategias concomitantes: divulgación al conjunto del territorio, apoyo más específico a algunas personas más emprendedoras, convocatoria de propuestas, etc.

3.1.5 Un seguimiento-evaluación destinado a sacar lecciones de las acciones en curso

Las acciones aplicadas son una importante fuente de enseñanzas, tanto para los responsables de proyectos como para el propio GAL. Las lecciones sacadas de los éxitos o fracasos, de las dificultades encontradas y de las soluciones alcanzadas, permiten profundizar en el conocimiento del capital territorial y precisar las estrategias.

Se trata pues de obtener los medios para sacar estas conclusiones y procurar que sirvan en el futuro, aprovechando las herramientas disponibles (grupos de reflexión, espacios de encuentro, documentos de trabajo, etc.). El control y la evaluación forman así parte integrante de la estrategia.

3.2 Crear una dinámica colectiva alrededor del proyecto del territorio

Compartir la reflexión vinculada a la elaboración de un proyecto y de una estrategia es un elemento clave del éxito. Los miembros de la asociación local no son los únicos afectados, pues el debate debe entablarse entre todos los agentes del territorio, con objeto de crear un consenso sobre objetivos comunes y reforzar la cohesión social y la movilización de los agentes en torno al proceso de desarrollo territorial emprendido. Los distintos participantes (en particular, las administraciones públicas locales o regionales que pongan en marcha las intervenciones sectoriales) también deben poder estar asociados de una forma u otra a la reflexión. Esto permite encontrar articulaciones, crear complicidades que enriquecen el proyecto territorial con medidas y proyectos complementarios, dentro de los límites de las posibilidades ofrecidas por las políticas sectoriales existentes.

En la práctica, sin embargo, las cosas a menudo no son simples. Las prácticas, las relaciones de los órganos de poder existentes, o incluso los conflictos planteados, exigen soluciones específicas que suponen la aplicación de estrategias graduales. He aquí algunas de las soluciones adoptadas por algunos grupos LEADER.

3.2.1 Hacer del diagnóstico y de la preparación del proyecto una herramienta de animación y concertación

Al asociar a las poblaciones, al plantear las cuestiones pertinentes, al situar las interacciones, es posible enriquecer progresivamente el conocimiento del territorio. Este ejercicio puede también permitir el aprovechamiento de los activos del territorio sin necesidad de favorecer a los agentes más fuertes.

Pero la ejecución no es siempre fácil; además es necesario, en particular, que corresponda a las aspiraciones de los agentes locales. Una solución consiste en articular el diagnóstico con arreglo a las fuentes de interés de los distintos grupos de población. Resulta importante, en este sentido, tener en cuenta los “espacios” que ya existen: microterritorios de idéntica tradición económica o cultural, red de municipios que comparte los mismos servicios, etc. Un diagnóstico “de geometría variable” puede, mejor que un diagnóstico “único”, poner de relieve las múltiples identidades e imágenes, y dar cabida a los vínculos y a las necesidades de transformación de los agentes, elementos que el proyecto del territorio tenderá a sintetizar de manera coherente.

En el desempeño de esta tarea es importante usar un lenguaje movilizador. Las poblaciones locales presentadas como “víctimas” retrocederán ante cualquier toma de responsabilidad y encontrarán justificaciones para su fatalismo. El descubrimiento de nuevas soluciones depende a menudo de la manera en que se formulan los problemas.

En cuanto a las relaciones con las administraciones públicas, son a menudo deseables otras formas de concertación, más formalizadas (comités consultivos, etc.), para comparar los análisis globales con análisis más sectoriales y permitir así un enriquecimiento mutuo. Esta primera etapa es esencial para una articulación razonada de las distintas intervenciones.

3.2.2 Buscar estrategias ganador/ganador

El conflicto a veces se vive como la prueba de un fracaso, que debe ocultarse a toda costa. Ahora bien, a veces, cuando no se desprende ningún conflicto del análisis, es cuando conviene plantearse cuestiones. Todas las comunidades humanas, en efecto, cualquiera que sea su configuración, mantienen conflictos. Situar a los agentes sociales en el centro de un proyecto del territorio supone la aplicación de estrategias ganador/ganador, para lo cual es indispensable conocer la mayor o menor resistencia al cambio de los distintos agentes^[1].

3.2.3 Evaluar las capacidades de acción

Si la estrategia de desarrollo pretende constituir algo más que una declaración de buenas intenciones – “vamos a hacer esto o lo otro”-, es vital tener una idea clara de las capacidades del grupo LEADER para impulsar las líneas de acción propuestas y de su legitimidad en el ejercicio de este papel. La experiencia pone de relieve tres elementos importantes de éxito:

- 1) **La representatividad del grupo de acción local** – la diversidad de los intereses representados en el grupo LEADER puede ser un garante de la calidad y del respeto de las opciones estratégicas elegidas.
- 2) Un verdadero **liderazgo**, conducido por fuerzas de cambio capaces de garantizar la renovación de la reflexión estratégica; un grupo LEADER, incluso representativo de los intereses locales, puede en efecto encontrarse en un callejón sin salida, si se limita a una división de poderes y de recursos.
- 3) Finalmente, una **organización** del grupo (recursos asignados, presencia de técnicos y jefes cualificados, delegación formal del poder de intervención) adaptada a la estrategia preconizada.

[1] Estos aspectos se abordan con detalle en el fascículo 2 de ésta serie: “La competitividad social”.

3.3 Algunos ejemplos de estrategias de desarrollo territorial

Las ideas y orientaciones generales que acaban de presentarse muestran hasta qué punto pueden diversificarse las estrategias de desarrollo territorial. Territorios cuyas situaciones iniciales parecen bastante similares pueden así elegir puertas de entrada diferentes en función de los objetivos globales, de la composición de la asociación local, de su liderazgo, etc.

No obstante, el capital territorial inicial condiciona indiscutiblemente el alcance de las opciones estratégicas; estrategias que resultan pertinentes en territorios beneficiarios de un proceso de desarrollo debidamente emprendido, son en general inviables en territorios donde todo esté por construir.

Se puede ilustrar la observación con algunos ejemplos de estrategias establecidas por los grupos LEADER, en función de cinco tipos de situaciones territoriales. Los cinco tipos propuestos aquí se definieron limitándose a dos componentes del capital de territorio: el componente "actividades y empresas" y el componente "gobernación":

- > **Tipo 1:** territorios donde las empresas son numerosas, así como las actividades de colaboración para la producción, promoción, o búsqueda de información.
- > **Tipo 2:** territorios donde las empresas son también numerosas pero trabajan de manera dispersa, sin vínculos con el territorio y sin mecanismos de colaboración, aunque estas empresas participen en un único sector de actividad.
- > **Tipo 3:** territorios donde las empresas son escasas y dispersas pero dónde puede recuperarse un sector, una actividad, un elemento histórico o natural, para servir de base a una estrategia de dinamización local.
- > **Tipo 4:** territorios donde las empresas se concentran en una parte determinada del territorio, mientras que en otras partes desaparecen, no renuevan su oferta o simplemente no existen. Los instrumentos institucionales para realizar intervenciones diferenciadas, destinados a aportar el equilibrio en el acceso a las oportunidades, son escasos o poco eficaces.
- > **Tipo 5:** territorios que sufren de éxodo rural intenso o de aislamiento, donde hay una fuerte tendencia a abandonar la agricultura y/o a cerrar las empresas que subsisten (la mayoría de ellas en manos de empresarios de avanzada edad). El territorio se vacía y parece indispensable encontrar nuevos recursos o actividades para introducir lógicas de dinamización.

No cabe duda de que estos distintos tipos y ejemplos de estrategias correlativas sólo tienen valor indicativo y no agotan de ningún modo la diversidad de situaciones y estrategias aplicadas por los grupos LEADER. Por otra parte, se proponen otras tipologías en los otros fascículos de esta serie; éstas hacen hincapié en otros elementos y componentes del capital y por lo tanto ofrecen una perspectiva diferente y complementaria de la que se presenta aquí.

3.3.1 Ejemplos de estrategias para los territorios de tipo 1 (*numerosos responsables de proyectos, procesos colectivos de colaboración/promoción debidamente emprendidos*)

En estos territorios que se benefician ya de determinado nivel de competitividad territorial e inscritos ya en una lógica de consolidación, los grupos LEADER adoptaron estrategias de complementariedad o de trabajo al margen.

a) Las estrategias de complementariedad

Consisten en concentrar la acción de LEADER en algunos elementos que pueden propiciar un avance cualitativo del proceso en curso y consolidarlo. Así, la iniciativa comunitaria fomentó:

- > inversiones esencialmente inmateriales que permiten enriquecer el desarrollo económico (búsqueda de ideas y nuevos proyectos, innovación en el diseño, creación de signos distintivos de calidad, puesta en red, formación, estudios de viabilidad, etc.);
- > la realización de microproyectos piloto que permiten ensayar algunas transformaciones en sectores informales.

El efecto de estas iniciativas es promover una pedagogía del cambio, aumentar la capacidad para asumir riesgos, crear un entorno propicio a las inversiones en sectores no tradicionales, así como crear los vínculos necesarios para el éxito de toda estrategia económica.

EJEMPLO

En el territorio LEADER de Redange-Wiltz (Luxemburgo), zona de agricultura predominantemente intensiva, la introducción del cultivo y la transformación de hierbas medicinales, siguiendo los criterios de respeto del medio ambiente, fue acompañada de una pedagogía de cambio progresivo. Este proyecto muy pequeño que se negaban a tomar en serio un gran número de agricultores e institu-

ciones locales y nacionales, acostumbrados a otras dimensiones, consiguió así evidenciar la existencia de oportunidades en sectores distintos a la agricultura intensiva.

EJEMPLO

En el País Cathare (Rosellón, Francia), donde se emprendió un proceso de desarrollo local en torno a una identidad reconstruida (revalorización de la imagen y renacimiento de un territorio con fuerte retroceso demográfico), el programa LEADER ha introducido el sello de calidad "Pays Cathare" para articular la oferta de productos alimentarios locales cuyas estrategias de acceso a los mercados se individualizaban hasta entonces, viniendo así a completar las acciones emprendidas en el ámbito del turismo.

b) Estrategias de trabajo al margen

La estrategia de trabajo al margen se aplica allí donde el peso del grupo LEADER es reducido con relación a las fuerzas económicas que dominan el proceso de desarrollo local. El grupo promueve entonces acciones "al margen" que pueden reorientar/completar lo que ya se hace o revalorizar las actividades abandonadas inscribiéndolas, por ejemplo, en una labor de consolidación del desarrollo de determinado sector.

EJEMPLO

En el Alto Bellunese (Venecia, Italia), donde la óptica se organiza en forma de distrito industrial, el grupo LEADER interviene sobre todo en los espacios y los recursos abandonados. En efecto, después de un siglo de especialización industrial de la zona, se relegaron varios sectores de la economía local, en particular la agricultura y la explotación forestal. La estrategia LEADER se orienta hacia el apoyo al desarrollo de algunas actividades que, aparentemente marginales desde el punto de vista económico, son indispensables para mantener el equilibrio ecológico y la belleza de los paisajes. Así pues, la reutilización de tierras antes destinadas a la agricultura y a los pastos o a la gestión y al mantenimiento de los bosques son una parte importante de la intervención de LEADER. Del mismo modo, cuando el apoyo LEADER se dirige directamente al sector industrial, se refiere a elementos que van más allá de la actividad de producción, en particular, en el ámbito cultural. Por ello el "Museo de la Gafa", centro de atracción turístico y cultural, recibió un apoyo de la Iniciativa comunitaria.

Estas acciones aparentemente marginales tienen sin embargo un valor pedagógico, puesto que impulsan a los habitantes (los jóvenes sobre todo) a prever otras opciones económicas.

3.3.2 Ejemplos de estrategias para los territorios del tipo 2

(numerosos responsables de proyectos pero que trabajan de manera dispersa, sin grandes vínculos con el territorio y sin mecanismos de colaboración mutua)

a) Estrategias de integración, estrategias de masa crítica

Los grupos LEADER se enfrentan a menudo a realidades muy fragmentadas (empresas muy pequeñas de un mismo sector, por ejemplo), sin tradición ni cultura de colaboración, debilitadas por la ausencia de instrumentos de concertación en los mercados, etc. La competitividad del territorio se obtiene entonces no mediante economías de escala, sino creando vínculos entre los elementos presentes, pero dispersos.

Estas estrategias favorecen la acción colectiva y requieren un intenso trabajo de animación y de asistencia técnica. Las reticencias de los pequeños productores hacia las acciones colectivas obligan a menudo a adoptar estrategias a largo plazo.

EJEMPLO

La creación en el Bregenzerwald (Austria) de una asociación de productores de queso destinada a organizar el producto turístico denominado "la Ruta del Queso" ha requerido dos años de encuentros y debates entre productores y técnicos del grupo LEADER.

El grupo se basa a menudo en un tema federador, transversal, que ayuda a superar las reticencias en la medida en que no parece poner en entredicho el carácter individual de las actividades.

EJEMPLO

En la zona LEADER Zuid-West Drenthe (Drenthe, Países Bajos), la "EKO-Boerderijen Route" agrupa a diez productores biológicos que se benefician de la marca biológica EKO y que han organizado un itinerario ciclista temático que conecta sus explotaciones, con el fin de atraer a los turistas para la venta directa de productos agroalimentarios. Sin embargo, la mayoría de ellos siguen comercializando individualmente su producción en circuitos amplios (supermercados, tiendas de productos naturales, etc.).

b) Estrategias de diversificación y consolidación

Se trata también de estrategias generalmente empleadas por los grupos de acción local LEADER. La competitividad se obtiene aquí apoyando la introducción de nuevas líneas de producción en los sectores dominantes (consolidación del sector por complementariedad), mejorando la calidad de la oferta (diversificación por diferenciación) o fomentando experiencias piloto en nuevos sectores (introducción de nuevos productos o servicios). Los grupos efectúan por otro lado un trabajo de consolidación, creando un entorno favorable al desarrollo de pequeñas estructuras o actividades, en particular, mediante servicios de ayuda a las microempresas o microactividades.

EJEMPLO

“Sonnenalm” es una marca láctea del Norique (Carintia, Austria) que permitió que los ganaderos locales diversificaran sus productos y su sistema de comercialización. El declive de la producción vacuna y láctea se frenó y el sector fue revalorizado mediante la transformación in situ de la leche en productos de calidad destinados a los mercados de proximidad y media distancia, donde la confianza desempeña un papel decisivo. Así, el abandono de la distribución de la leche a domicilio por las grandes industrias lácteas abrió un sector remunerador para los pequeños agricultores.

EJEMPLO

En la zona LEADER South Limerick/North Cork (Irlanda), el lema “A Taste of Ballyhoura” (“Un Gusto de Ballyhoura”) responde a una estrategia de diversificación basada en la calidad que consiste en multiplicar en la región el número de restaurantes o establecimientos gastronómicos, mejorando su calidad mediante la investigación y la promoción de recetas y productos locales. El objetivo contemplado es la multiplicación de las salidas gastronómicas dentro del territorio.

EJEMPLO

El lema “Klein maar sterk” (“Pequeño pero fuerte”) corresponde a una iniciativa del grupo LEADER Noordwest Friesland (Frisia, Países Bajos) al servicio de pequeñas empresas privadas, resultante de la evolución de las concepciones en cuanto al desarrollo del territorio. Hasta la fecha, las políticas tenían por objeto atraer a empresas y capitales exteriores. La intervención de LEADER hizo de la consolidación de los recursos humanos y económicos locales el eje estratégico principal, sobre la base de un método participativo que incitaba a los empresarios a asociarse para encontrar ideas, al establecimiento de redes de empresas, al acompañamiento y al apoyo financiero individual.

3.3.3 Ejemplos de estrategias para los territorios del tipo 3

(escasos responsables de proyectos, pero presencia de un sector o actividad que pueden recuperarse para servir de base a una estrategia de desarrollo territorial)

a) Estrategias de recuperación y revalorización

Es la más habitual de las estrategias LEADER. El GAL interviene a menudo en territorios cuyos recursos y conocimientos técnicos tradicionales están en fase de desaparición, o incluso han caído en desuso. Lo importante entonces es determinar si el pasado oculta activos susceptibles de permitir el lanzamiento de productos modernos y competitivos. De ahí las estrategias de reconocimiento del pasado y de progresiva adaptación de las técnicas y conocimientos, destinadas a

EJEMPLO

La “*Voie Régordane, Chemins de la Tolérance*” establecida en la zona de Cevennes gardoises (Rosellón, Francia) es un dispositivo que articula una oferta turística de descubrimiento del paisaje y la cultura de la resistencia, en torno a rutas de tránsito utilizadas por distintas civilizaciones a lo largo de la historia.

EJEMPLO

La reactivación del queso tradicional “Gailtal” en Carintia (Austria), respuesta de un grupo de agricultores enfrentados a la perspectiva de una reducción de sus subvenciones, no sólo brindó nuevas oportunidades económicas a la industria láctea, sino que también impulsó una dinámica de colaboración entre agricultores.

3.3.4 Ejemplos de estrategias para los territorios del tipo 4 (desequilibrios sociales o geográficos de distribución de empresas y ausencia de intervenciones diferenciadas)

a) Estrategias de reequilibrio

Estas estrategias se imponen cuando se trata de permitir que poblaciones especialmente debilitadas o situadas en territorios en situación de declive puedan gozar también de oportunidades. Los grupos LEADER a menudo deben elegir entre los responsables de proyectos. ¿A quién sostener: a los más emprendedores o a aquellos cuya condición les impide construir un proyecto o defenderlo?

EJEMPLO

Para el grupo LEADER *Antico Frignano* (Emilia Romana, Italia), la cuestión del reequilibrio en el acceso a las oportunidades constituyó el centro de la estrategia de intervención. Se optó explícitamente por permitir a los agentes más débiles, menos acostumbrados a responder a los estímulos económicos, que pudieran concebir y presentar proyectos, aunque esta estrategia exija más tiempo que la aplicación de herramientas normales, como la publicación de convocatorias de proyectos.

3.3.5 Ejemplos de estrategias para los territorios del tipo 5 (éxodo rural pronunciado o aislamiento)

a) Estrategias de “respaldo” y estrategias de dinamización difusa

Estas estrategias tienen por objeto en general restaurar la confianza de las poblaciones locales en el valor de los recursos endógenos y en sus capacidades de acción

e innovación. Asocian a menudo dos tipos de intervenciones: el “respaldo” y la “dinamización difusa”:

- > El “respaldo” designa el apoyo aportado a los escasos agentes innovadores o visionarios que se manifiestan y que proponen un producto o servicio completamente nuevo, susceptible de producir efectos multiplicadores o un valor concluyente.

EJEMPLO

En el distrito de Greiz (Turingia, Alemania), región del Este de Alemania, duramente afectada por el desempleo, nació la asociación “ARTigiani” a iniciativa de un joven carpintero: especializado en la renovación, con el apoyo de LEADER, restauró una casa abandonada de entramado de madera. El edificio se transformó a continuación en galería de arte y centro cultural, que por lo tanto atrajo a artistas, estudiantes y artesanos, antes de desembarcar en la creación de la asociación ARTigiani, que trabaja asociando el arte con la artesanía.

- > El término “dinamización difusa” designa acciones amplias de animación territorial destinadas a suscitar ideas/proyectos innovadores, individuales o colectivos. Estas estrategias desembocan, en general, en estudios de viabilidad con vistas a la conversión de estas ideas en proyectos.

EJEMPLO

En Austria, “UNI-Mobil” es una red constituida por cuatro institutos universitarios de Viena y 13 municipios de la zona LEADER Mittel-/Südburgenland (Burgenland). UNI-Mobil permite a los municipios, en función de sus necesidades, emplear grupos de estudiantes para proyectos de desarrollo local. Disponen así de excelentes conocimientos técnicos y esto a un precio moderado. Por otra parte, los vínculos establecidos con los universitarios (que residen in situ durante el desempeño de su misión) desencadenaron entre la población una verdadera motivación para el desarrollo local. El planteamiento desembocó en la realización de proyectos vinculados a la renovación de los pueblos y a la valorización del patrimonio natural y cultural, inscribiéndose el conjunto en una estrategia de desarrollo del turismo rural y del termalismo.

b) Estrategias de atracción

En los territorios que sufren escasez demográfica y falta de iniciativas, también es posible organizar los recursos internos (inmobiliarios y de servicios, en particular) y hacer valer las oportunidades locales para atraer a los responsables de proyecto exteriores.

EJEMPLO

“RELANCE” es la herramienta estratégica creada en el grupo LEADER del Espace Cévennes (Rosellón, Francia) para transmitir empresas en crisis a personas que se hagan cargo de ellas, explotaciones agrarias y otras actividades que corran el riesgo de desaparecer por falta de herederos. Basada en la puesta en contacto y en el acompañamiento individualizado de los cesionistas y de los adquirientes de actividades locales, esta búsqueda de adquirientes ocupa desde entonces un lugar importante en la estrategia global de animación y atracción adoptada por el GAL.

EJEMPLO

La “comercialización territorial” designa la estrategia de atracción de empresas en busca de espacios y oportunidades puesta a punto por el grupo LEADER Delta 2000 (Basso Ferrarese, Emilia Romana, Italia) con el fin de redinamizar un territorio relativamente marginalizado. Los empresarios interesados en invertir en el territorio reciben un “incentivo de instalación”, consistente en reducciones de los impuestos municipales, una guía sobre las oportunidades ofrecidas en el territorio en términos de apoyo a las inversiones, de apoyo a la creación de empleo, etc.

3.3.6 La estrategia territorial puede elaborarse combinando varias microestrategias

Aunque las características iniciales del capital territorial son las que deciden el favorecimiento de una estrategia con relación a otra, sucede a menudo que los grupos LEADER eligen la combinación de distintas microestrategias en función de las particularidades de los componentes del capital; esta diversidad estratégica permite entender mejor el funcionamiento local y aportar una plusvalía diferenciada al capital inicial.

Realmente, la estrategia territorial es el resultado de una combinación de varias de las estrategias descritas más arriba. Por otra parte, como lo muestran los otros fascículos de esta serie, estas estrategias se declinan también en función de los temas federadores elegidos o pueden sucederse en el tiempo, a medida que madure el proyecto del territorio.

Conclusión

Conclusión

La iniciativa LEADER+ (2000-2006) se inscribe en este marco de competitividad territorial. Brinda al mundo rural tanto acciones de estructuración a partir de elementos específicos del territorio (temas federadores), en busca de la dimensión pertinente, como la aplicación de acciones y proyectos de desarrollo (mediante la organización de cooperaciones interterritoriales) y la búsqueda de intercambios y transferencias "a la medida" más allá de su realidad próxima (mediante la cooperación transnacional).

Estructuración, geometría variable en la definición territorial e integración en procesos más amplios que los procesos locales son los aspectos que deben tenerse en cuenta para que los territorios rurales puedan garantizar su desarrollo futuro.

Así pues, en el marco de LEADER+, un territorio rural competitivo se convierte en un espacio cuyo desarrollo perdurable se base en su capacidad para:

- > valorizar la totalidad de sus recursos (materiales e inmateriales), estructurándolos en torno a elementos con futuro;
- > buscar e introducir los márgenes de maniobra necesarios, a través de la cooperación con otros territorios próximos;
- > acceder a conocimientos adaptados mediante la cooperación con otros territorios rurales de Europa.

Leader II est une Initiative communautaire lancée par la Commission européenne et coordonnée par la Direction générale de l'Agriculture (Unité VI-F.II.3).

Le contenu de ce dossier ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union européenne.

Leader II is a Community Initiative launched by the European Commission and coordinated by its Directorate-General for Agriculture (Unit VI-F.II.3).

The contents of this dossier do not necessarily reflect the views of the European Union Institutions.

Information

Observatoire européen LEADER
LEADER European Observatory
AEIDL
Chaussée St-Pierre 260
B-1040 Bruxelles
Tél +32 2 736 49 60
Fax +32 2 736 04 34
E-mail: leader@aeidl.be



Financé par la Commission européenne
Financed by the European Commission

