



*Una crónica de los quince años de
desarrollo rural en Extremadura*



La crónica del desarrollo rural en Extremadura durante estos quince años es resultado de la agregación de todos los datos y aportaciones que aparecen en este libro: los grupos, las comarcas, los proyectos, las personas, las reflexiones... Pero es necesario reservar un espacio para el relato general del proceso. Contar cómo se implantaron los cinco programas que han servido para urdir la red del desarrollo rural en Extremadura (LEADER, LEADER II, PRODER, LEADER + y PRODER II), recordar los principales rasgos de los instrumentos básicos del proceso (la propia Red Extremeña de Desarrollo Rural, la Consejería de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura, las Mancomunidades Integrales, el Consejo Regional de Desarrollo Rural), apuntar algunos criterios para el futuro... En cualquier caso esa crónica nunca será "la crónica" sino una de las múltiples que podrían hacerse. Se han eludido aquí referencias concretas a los proyectos o a las estrategias que en cada comarca ha abordado cada uno de los grupos, al tratarse estos aspectos en otros capítulos de este libro. Las propuestas de futuro se han reservado para los anexos donde se incluye una extensa reflexión de REDEX sobre estos asuntos. El texto ha sido redactado por José María Lama, uno de los coordinadores del libro, que vivió parte de esta historia desde la gerencia del Centro de Desarrollo Comarcal de Tentudía de 1994 a 2004.



¿Queremos o no que haya pueblos? Esa era la pregunta que en 2002 hacía el presidente de la Junta de Extremadura, Juan Carlos Rodríguez Ibarra, con ocasión de la visita a las instalaciones de una entidad oficial de promoción empresarial. Le preguntaba a la sociedad y a las instituciones si querían o no que el modelo de desarrollo económico respetara la existencia de localidades rurales. Y añadía:

Hacer el desarrollo de un millón de habitantes repartido entre 380 núcleos es más difícil que hacer el desarrollo de Móstoles, que tiene también un millón de habitantes. Fíjense las piscinas, las casas de cultura, las carreteras que nos hubiéramos ahorrado si todo el desarrollo se hubiera concentrado en un punto. Se podía haber hecho, estaríamos en el mejor de los mundos, seguramente, pero hubiéramos desenclavado a la gente de su tierra¹.

En numerosas ocasiones se ha aludido por parte de las autoridades extremeñas al principio de igualdad como rector de las actuales políticas de desarrollo rural en la región. La idea de "ruralizar Extremadura", lanzada también hace unos años -y con algún que otro malentendido- por el propio Rodríguez Ibarra, quería sintetizar este afán. El impulso de obras públicas en cualquier localidad, la promoción de instalaciones deportivas, culturales o sociales y la diseminación de iniciativas empresariales por toda la geografía extremeña obedecían al deseo de que se pudiera vivir con dignidad en cualquier punto de Extremadura y que los habitantes de las zonas rurales gozaran de las mismas comodidades y bienestar que el de las ciudades.

Aunque Extremadura no era la única región española en cuya historia reciente no se había impulsado un desarrollo industrial, sí era la única en la que esa carencia no había sido suplida por el empuje de una gran urbe (Aragón) o por un desarrollo agrario basado en la potencia hortofrutícola (Murcia) o vitivinícola (La Rioja). El subdesarrollo rural y su consecuencia -la emigración- habían sustituido en nuestro caso a cualquier alternativa de progreso².

En Extremadura las políticas de desarrollo rural no fueron excesivamente relevantes hasta 1979. Durante los últimos lustros del franquismo y primeros de la democracia regía una perspectiva casi exclusivamente agrarista del desarrollo rural, con iniciativas -algunas muy loables, pero aisladas- desde el IRYDA y el Servicio de Extensión Agraria del Ministerio de Agricultura. A ellas se unían las medidas más generales de desarrollo y mejora de pueblos, muy insuficientes por entonces.

A partir de 1979 los primeros ayuntamientos democráticos generaron un buen número de actuaciones destinadas a paliar carencias primarias en los municipios extremeños. Era un escalón básico del desarrollo rural, pero ya era desarrollo rural: el abastecimiento de aguas, la recogida de basuras, la red de alcantarillado, el asfaltado de calles... Esta labor se incrementó a partir de 1983, con la creación de la Junta de Extremadura y la aplicación de las primeras políticas de dotación de servicios mínimos a los municipios. Hasta principios de los años noventa el objetivo del gobierno regional -además de consolidarse administrativamente- estuvo enfocado a la resolución de estas insuficiencias básicas de la región, plasmadas en la mayoría de sus localidades rurales.

En cierto modo, de la necesidad se hizo virtud. Y así la dotación básica de servicios, obligada por las circunstancias de subdesarrollo de la región, se convirtió en una política consciente de igualdad territorial que ha acabado siendo el principal argumento para defender la existencia de una vía distinta de desarrollo regional, de un llamado "modelo extremeño de desarrollo":

Aspiramos a un desarrollo solidario y armónico que nos acerque a la igualdad en infraestructuras básicas, recursos culturales, sanitarios o educativos..., en pie de igualdad con los extremeños que residen en el ámbito urbano.

En Extremadura hemos creado ya las condiciones favorables para el desarrollo, que la sociedad rural ha sabido acoger, encauzar y recrear, generando nuevas expectativas y posibilidades. En un contexto social y laboral distinto, hemos creado nuevas necesidades. El desarrollo rural se nos presenta, así, en un elemento positivo y diferenciador de Extre-

1 Intervención del presidente de la Junta de Extremadura en su visita a las instalaciones de SOFIE. 8 de mayo de 2002.

2 Intervención del presidente de la Junta de Extremadura en la inauguración de la I Jornada regional de la Red Extremeña de Desarrollo Rural (REDEX), bajo el título "Evaluación y definición de estrategias". Trujillo, 15 de enero de 2004

madura y nos ofrece un horizonte a medio y largo plazo de pueblos vivos y activos, con posibilidades de empleo no sólo en el sector agrario, y siempre en el contexto de un alto nivel de calidad de vida³.

Hay quien considera que no son suficientes los elementos diferenciales del desarrollo rural extremeño para hablar de un modelo propio, que la Junta de Extremadura en el ámbito rural no ha hecho más que aplicar los fondos económicos y las directrices que venían de Europa. A este respecto puede haber opiniones encontradas pero, se reconozca o no la originalidad de la política rural extremeña, es innegable el papel que durante los últimos quince años han desempeñado los llamados grupos de acción local, gestores de la iniciativa comunitaria LEADER y del programa operativo PRODER, en la aplicación de esa política de desarrollo rural de la región.

El comienzo del trabajo de los grupos de acción local a partir de 1991 es casi coincidente con el inicio de un segundo ciclo en la política general de la Junta de Extremadura. Desde finales de los ochenta y comienzos de los noventa del siglo pasado, el gobierno regional complementa las medidas de dotación de infraestructuras básicas con otras dirigidas al incremento del empleo y a la promoción industrial, animado por los fondos económicos que comienzan a llegar de Europa. Los Planes de Empleo e Industria llevados a cabo a partir de entonces ejemplifican este significativo cambio de rumbo en la política regional. En vías de resolución las infraestructuras primarias, era el empleo y la industria los que se situaban en el centro de los afanes políticos. Y para ese nuevo empeño los grupos de acción local iban a ser un buen aliado territorial.

Con la puesta en marcha de los primeros LEADER en la región, cambia radicalmente la manera de hacer desarrollo rural en Extremadura. Una nueva metodología -integral, participativa y de abajo arriba- comenzaba a aplicarse. De ahí el subtítulo de este libro, "quince años de desarrollo rural en Extremadura", casi todos los vividos por la región o, al menos, los más fructíferos para un territorio que cada día es más el territorio por todos imaginado.

LOS PROGRAMAS Y LOS GRUPOS DE DESARROLLO RURAL

Los quince años de desarrollo rural en Extremadura transcurridos desde 1991 están fundamentados en la labor de los grupos de desarrollo rural y en la aplicación de los programas de actuación en cada una de las comarcas extremeñas. Por eso la crónica de esos quince años es, esencialmente, la crónica de los cinco programas que se han aplicado (LEADER, LEADER II, PRODER, LEADER + y PRODER II) y de los veintiséis grupos de acción local que han gestionado alguno de ellos.

El primer LEADER (1991-1994)

El instrumento financiero alrededor del cual se crearon los primeros programas de desarrollo rural en Extremadura fue la iniciativa comunitaria LEADER (1991-1994) a la que, gracias al éxito y a la descendencia, se le acabaría añadiendo el número ordinal, conociéndose después como LEADER I. Las iniciativas comunitarias son fórmulas de aplicación de la política estructural de la Unión Europea que permiten financiar acciones de especial interés para la comunidad. A comienzos de la década de los 90 la Comisión Europea anunció una que pretendía abordar de manera experimental e innovadora el desarrollo rural⁴. El 15 de marzo de 1991 se aprobó con el nombre de LEADER, siglas en francés de *Liaisons entre activités de Développement de L'Economie Rural*



Firma del convenio para la puesta en marcha del Primer LEADER, en Sierra de Gata

3 Francisco Javier López Iniesta, "El modelo extremeño de desarrollo rural" en *Agricultura familiar en España, 2005*, pp. 29 a 34, Fundación de Estudios Rurales, Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos, Madrid, 2006.

4 Un buen estudio acerca de las características de LEADER y el marco de las políticas de desarrollo rural de la Unión Europea es "El programa LEADER: una revisión analítica", de Paul Soto Hardiman (ex gerente del primer grupo LEADER extremeño, la Sociedad para la Promoción y el Desarrollo del Valle del Jerte), publicado en *Desarrollo rural de base territorial: Extremadura (España)*, de Juan G. Regidor (director), Junta de Extremadura/MAPA, Badajoz, 2006. También hay referencias interesantes al contexto normativo europeo sobre desarrollo rural en el que nace LEADER en el artículo "Desarrollo rural. Origen y aproximación al caso extremeño", de Fernando Mejías Guisado (ex director general de Estructuras Agrarias de la Junta de Extremadura), incluido en este libro.



Una de las primeras actividades del Centro de Desarrollo Rural La Serena durante el primer LEADER

5 La denominación de los Grupos de Acción Local y su acrónimo GAL tuvo poca fortuna en España debido a la homofonía con los GAL, Grupos Antiterrorista de Liberación, que durante los noventa abonaron una de las polémicas político-periodísticas más relevantes de la historia reciente de España, con acusaciones de complicidad en su gestación de determinados aparatos del Estado. La incomodidad de utilizar el nombre GAL hizo que se impusiera la denominación de Grupos de Desarrollo Rural.

6 Una de las peculiaridades de LEADER -y de los mayores quebraderos de cabeza para sus gestores- ha sido el llamado carácter "multifondo", la diversa procedencia de los fondos económicos que integran el presupuesto de cada uno de los proyectos LEADER. El presupuesto económico de ayuda pública ha estado formado principalmente por las cantidades provenientes de la Unión Europea, que pertenecían a tres fondos distintos: FEOGA-O (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola), FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y FSE (Fondo Social Europeo). Con distinta vocación cada uno de estos fondos, su aplicación ha estado reglamentada por multitud de normas y condiciones específicas. A estas fuentes de financiación se les han añadido las aportaciones de la Administración Central, a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, las de la Administración Autónoma y la de la Administración Local (de ayuntamientos y diputaciones).

7 Con carácter general los grupos de desarrollo rural no pueden cofinanciar ningún proyecto productivo con más de un 50% de la inversión total. En los proyectos no productivos, de carácter social o cultural, la financiación puede llegar a ser del total de la inversión. No obstante, hay muchas excepciones y casos particulares que hacen particularmente complejos los criterios de cofinanciación de este tipo de programas.

(Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural) y una vigencia de dos años y medio (ampliada después hasta 1995).

LEADER tenía como principal objetivo la diversificación económica del medio rural y se definía como una iniciativa territorial, integrada, experimental, innovadora y participativa. Sus principales rasgos eran:

- El ámbito local y de reducidas dimensiones, ya que era aplicable a comarcas o zonas geográficas con población entre 5.000 y 100.000 habitantes.
- El enfoque integral y endógeno, pues pretendía tener en cuenta el conjunto de problemas de la zona y sus peculiaridades.
- El valor demostrativo del proyecto, de tal forma que pudiera aplicarse a zonas de características similares.
- El carácter innovador de las propuestas empresariales o sociales apoyadas, que debían ser -en los procedimientos o en los contenidos- novedosas fórmulas de puesta en valor de los recursos endógenos de la zona o acciones no realizadas hasta entonces.
- La participación de la población a la que iba dirigida, tanto en la concreción y diseño de las medidas a adoptar como en

su aplicación. Todo ello se garantizaba canalizando dicha participación a través de los llamados grupos de acción local (GAL), entidades con participación de los agentes colectivos públicos y privados de cada zona.

El modelo LEADER quedó fijado desde entonces. Una vez constituido el Grupo de Acción Local bajo la fórmula de asociación, consorcio o sociedad mercantil éste se dota de un CEDER o Centro de Desarrollo Rural en el que se integra un grupo técnico comandado por una gerencia, que se encarga de la gestión de la iniciativa comunitaria en la zona de que se trate. La iniciativa LEADER, en esta primera versión, se aplicó a territorios de regiones objetivo 1 (con un Producto Interior Bruto inferior al 75% de la media comunitaria) y objetivo 5b (zonas rurales deprimidas económica y demográficamente).

Fundado el GAL⁵ y en marcha el CEDER, se realizaba en primer lugar un diagnóstico de cada zona y un programa de actuación con participación de la población afectada y, posteriormente, y con ayuda de los fondos económicos encomendados (provenientes de la Unión Europea -FEDER, FEOGA-O y FSE-, de la Administración Central, de la Administración Autónoma y de la Administración Local)⁶, se apoyaban las propuestas de los empresarios o de los agentes sociales que estuvieran en la línea de resolución de las necesidades detectadas y que respondieran a los criterios de innovación del programa.

Cada Grupo de Acción Local se convierte así en una especie de "capitalista o inversor colectivo" que busca iniciativas empresariales, institucionales y sociales que redunden en el desarrollo de la comarca y, con el instrumento económico de LEADER, las cofinancia⁷.

El capital necesario para completar la inversión lo aporta el propio promotor; en la mayoría de las ocasiones, una persona empresaria o emprendedora de la zona, habitualmente perpleja ante las novedades que LEADER ofrecía.

Las actividades que los grupos de acción local podían cofinanciar eran el apoyo técnico para la elaboración de proyectos; la formación profesional y las ayudas a la contratación; el turismo rural; la valoración de la producción agraria, forestal y pesquera local; el fomento de la artesanía.

nía, las pequeñas empresas y los servicios sociales. Además de estas medidas, el grupo también podía dedicar parte de la financiación a su propio sostenimiento (contratación de personal, formación, equipamiento informático, material, etc.) y al establecimiento de relaciones con otros grupos, en una dinámica de trabajo en red que LEADER pretendía propiciar.

Los proyectos impulsados debían ir en la línea de favorecer el aprovechamiento de los recursos endógenos de cada zona (naturales y humanos), promover la revalorización de las producciones agrícolas aunque impulsando también alternativas a la agricultura, valorizar el patrimonio histórico y artístico, potenciar la formación profesional de los recursos humanos e incentivar la participación de todos los agentes económicos, sociales e institucionales de cada zona.

El grupo abría cada cierto tiempo -o mantenía siempre abierta- una convocatoria de ayudas para proyectos que encajaran con estos objetivos y, recibidas las propuestas de los promotores, iniciaba un proceso de selección tras el cual sus órganos de gobierno, sin intromisiones externas, decidía qué proyectos se cofinanciaban, con qué porcentaje y cuantía, y en qué plazos y condiciones.

En la iniciativa participaron 217 zonas en toda Europa, y en España se constituyeron 52 grupos de acción local. El presupuesto comunitario fue de 442 millones de ecus y la inversión total prevista de 1.155 millones de ecus. Durante esta primera edición de LEADER el volumen presupuestario medio de cada Grupo de Acción Local (en el que se sumaban las aportaciones públicas y las privadas) fue de 5,3 millones de ecus⁸.

En Extremadura la inversión total fue de 2.943 millones de pesetas, de los que un 61,94% fue inversión pública y un 38,06% privada, superándose así los índices previstos en Europa de participación privada, fijados en el 31,6%. Fueron cuatro las zonas donde se aplicó este primer LEADER: tres cacereñas (Valle del Jerte, Sierra de Gata y Alcántara) y una de Badajoz (La Serena).

La selección de los grupos extremeños tuvo una peculiaridad que hoy resulta especialmente significativa. Cada uno de ellos respondía a entidades de personalidad jurídica distinta (una sociedad mercantil, una asociación, un patronato de base institucional y un consorcio) abarcando así prácticamente todas las opciones posibles y aprovechándose íntegramente de la variedad de soportes para LEADER permitida por la norma comunitaria. De esta forma el carácter experimental de LEADER se aplicó también a la propia fórmula jurídica de los grupos de acción local.

La Sociedad para la Promoción y el Desarrollo del Valle del Jerte es el más antiguo grupo extremeño de desarrollo rural. Se constituyó el 11 de enero de 1991 como sociedad mercantil, aprovechando la especial pujanza de las cooperativas y empresas del Jerte, y en él se integran también los ayuntamientos de la zona y grupos sociales representativos de la comarca. SOPRODEVAJE aún hoy sigue siendo el único grupo de base empresarial entre los extremeños, por lo común asociaciones sin ánimo de lucro.

De este género es precisamente la Asociación de Desarrollo Integral de la Sierra de Gata, creada el 18 de diciembre de 1991, otro de los grupos beneficiarios de LEADER. Aunque bajo esa fórmula jurídica, ADISGATA también engloba a empresas, asociaciones e instituciones de la comarca.

El Centro de Desarrollo Rural La Serena es un consorcio constituido el 26 de diciembre de 1991 y, como el resto de los primeros grupos LEADER extremeños, integra a las instituciones de la comarca junto a una representación del resto de agentes sociales y económicos.

El grupo con una base institucional más notoria era el que operaba en la comarca de Alcántara. Se trataba del Patronato "Pedro de Ibarra", una institución dependiente de la Diputación



Responsables de LEADER en la Comarca del Jerte

⁸ La ECU fue la unidad monetaria europea antes de la entrada en vigor del euro. Era una unidad de cuenta, sin circulación real, y su equivalencia no era fija, aunque solía ser de unas 166 pesetas, similar a la del actual euro.

Provincial de Cáceres y dedicada a la formación y el desarrollo que tenía su sede en la localidad cacereña de Alcántara. Las iniciales insuficiencias sociales de este grupo provocaron el nacimiento el 15 de junio de 1994, como resultado del propio proceso participativo auspiciado por LEADER, de la Asociación para el Desarrollo de la Comarca de Alcántara (ADECA), que heredaría la gestión del LEADER II durante el siguiente período de fondos comunitarios.

Alguien ha descrito esos años de LEADER I como *aquellos duros momentos iniciales en un proceso novedoso, donde reinaba de forma generalizada el escepticismo y donde la implicación de la Comunidad Autónoma aún era mínima*⁹. El caso es que a pesar de la escasa relevancia económica que este primer LEADER supuso en el conjunto del presupuesto de desarrollo rural de la Unión Europea (poco más del 3%) y del aislamiento con que -al menos en Extremadura- transcurrió su trabajo, la trascendencia de sus acciones sorprendió a muchos. Cada uno de los grupos extremeños, de la mano de pioneros como Paul Soto, Paco Pérez Urban, Agustín Iglesias o el ya fallecido Antonio Rodríguez Cámara (y con el apoyo de presidentes como Aurelio García Bermúdez o Severo Prieto Merchán) emprendieron en sus comarcas las primeras actividades de promoción turística, de apoyo a empresas, de fomento de la producción local, de diversificación económica... Especial incidencia tuvo en esas actuaciones iniciales la formación. Todos los grupos se afanaron por llevar a cabo procesos de formación y participación social paralelos a las medidas económicas propuestas. Así lo señala Severo Prieto, presidente de SOPRODEVAJE en esas fechas:

Tras la elaboración de un plan estratégico de desarrollo del Valle del Jerte, y la puesta en marcha de programas de desarrollo a través de SOPRODEVAJE, en el Valle del Jerte se apreció un antes y un después en distintos sectores económicos de la zona, destacando el importante impulso dado por las cooperativas agrarias en la promoción de sus productos e introducción de las cerezas, y picotas en los mercados Europeos. Los inicios estuvieron marcados por un importante esfuerzo en información y dinamización por parte de los políticos y técnicos.

Además de este trabajo, cada uno de los grupos comenzó una labor de fomento de la personalidad comarcal a través de actividades culturales identitarias. Aunque su papel como aglutinadores territoriales se haría más evidente a partir de LEADER II, los responsables técnicos y políticos empezaban a tener clara la importancia de un territorio cohesionado para el éxito de los procesos de desarrollo rural emprendidos.

En definitiva, a mediados de los noventa, con LEADER, habían comenzado en Extremadura las primeras muestras de una forma distinta de hacer desarrollo rural. Pero faltaba generalizar esas prácticas en toda la región, y eso sólo se consiguió en el siguiente período de aplicación de estas iniciativas.

El LEADER II y el PRODER (1994-2000)

El éxito de LEADER aconsejó, además de una prolongación del período inicial de vigencia, la puesta en marcha de una nueva edición. Así el 15 de junio de 1994 la Comisión Europea aprobaba una comunicación a los Estados miembros en la que se iniciaba una nueva iniciativa comunitaria de desarrollo rural denominada LEADER II, que estaría vigente durante el período de programación 1994-1999. En la línea de LEADER, la Comisión invitaba a los estados a la presentación de programas que, una vez aprobados, recibieran una ayuda comunitaria. Ésta, junto a la participación de las distintas administraciones públicas nacionales, serviría para que los agentes locales, constituidos en Grupos de Acción Local, adoptaran planes de desarrollo local integrado y autóctono en sus comarcas.

⁹ *Propuestas de futuro de desarrollo rural en Extremadura* (p. 3), redactadas en junio de 2005 por la Comisión de Desarrollo Rural de REDEX e incorporadas como anexo al *Libro Blanco de Desarrollo Rural en Extremadura*.

Las similitudes con la iniciativa primigenia eran evidentes. Los objetivos seguían siendo fijar a la población rural en el territorio mediante la diversificación de actividades innovadoras, sostenibles y respetuosas con el entorno. La iniciativa seguía aplicándose a zonas de objetivo 1 y 5b, aunque se ampliaba también a las de objetivo 6, esto es, con débil densidad de población.

La aportación más evidente de la nueva iniciativa comunitaria fue el incremento del número de grupos y zonas de aplicación. El presupuesto comunitario se cuadruplicó, alcanzando los 1.755 mecus, en la misma medida que lo hizo la inversión total, que fue de 3.868 millones de ecus. No obstante, el notabilísimo incremento del número de grupos, que llegó a los 998 en toda Europa, redujo considerablemente el presupuesto medio de cada uno de ellos. Frente a los 5,3 millones de ecus de la edición anterior, ahora cada grupo europeo disponía tan sólo de 3,5 millones de media.

En España los 52 grupos del primer LEADER se convirtieron en 133, y en Extremadura se pasó de los cuatro iniciales a 10, aunque los seis nuevos grupos no vivieron el mismo trámite de acceso al LEADER II. Además de los cuatro grupos de la primera edición de LEADER, otros dos nuevos se incorporaron directamente a la nueva edición: la Asociación para el Desarrollo Rural del Campo Arañuelo, fundada en 1993, y el Centro de Desarrollo Rural Campiña Sur, consorcio creado en agosto de 1994. Los cuatro restantes surgieron de un proceso de selección promovido por la Junta de Extremadura que incluyó abordar una fase previa que aparecía como una originalidad de LEADER II: la llamada fase de "Adquisición de capacidades".

La selección era necesaria debido a que 1994 fue un año de especial floración de grupos de desarrollo rural de Extremadura. Ante las noticias de la puesta en marcha del nuevo programa, se impulsó la creación de numerosas asociaciones que pudieran convertirse en los grupos de acción local exigidos por la normativa europea. En la mayoría de los casos la promoción de estas entidades corrió a cargo de representantes políticos de la comarca -alcaldes, concejales o presidentes de mancomunidades- apoyados en algunos técnicos o, a veces, alentados por estos. La prác-

Hacia una política integrada de desarrollo rural: la declaración de Cork (noviembre de 1996)

La declaración formulada en la conferencia sobre desarrollo rural ("Rural Europe – Future Perspectives"), organizada en Cork del 7 al 9 de noviembre de 1996 en el marco de la presidencia irlandesa de la Unión Europea, sigue sintetizando hoy en día las bases de lo que podría ser dentro de algunos años una política rural integrada, de acuerdo con el modelo LEADER. Las propuestas en 10 puntos se indican a continuación:

Conscientes de que las zonas rurales - hogar de una cuarta parte de la población y escenario del 60% del territorio de la Unión Europea - se caracterizan por una particular estructura cultural, económica y social, un extraordinario mosaico de actividades y una gran variedad de paisajes (bosques y tierras agrícolas, paisajes turísticos incógnitas, pueblos y ciudades pequeñas, centros regionales, pesquerías industriales...)

Convincentes de que las zonas rurales y sus habitantes representan un activo vital para la Unión Europea y tienen a su alcance la posibilidad de ser competitivos;

Reconociendo que la mayor parte de la Europa rural está cubierta por tierras agrícolas abiertas y bosques, con su fuerte influencia en la formación de los paisajes europeos, que la agricultura es y debe seguir siendo un punto de encuentro privilegiado entre el hombre y el medio ambiente y que los agricultores tienen un deber que cumplir como administradores de muchos de los recursos naturales del medio rural;

Comprendiendo que la agricultura y los bosques han dejado de ser un elemento predominante de las economías europeas, que su peso económico relativo sigue decreciendo y que, por este motivo, el desarrollo rural debe movilizar todos los sectores socioeconómicos del medio rural;

Conscientes de que los ciudadanos europeos dan cada vez más importancia a la calidad de vida, su bienestar, y a los problemas de calidad, salud, seguridad, desarrollo personal y ocio, en particular, y de que las zonas rurales ocupan una posición privilegiada para responder a estos intereses y ofrecen un escenario para un modo de desarrollo moderno de calidad;

Reconociendo que la política agrícola común tendrá que adaptarse a las nuevas realidades y retos que plantea la demanda y las preferencias del consumidor, la evolución del comercio internacional y la propia ampliación de la Unión Europea; que continuará el proceso de sustitución del establecimiento de los precios por las ayudas directas; que la PAC y el sector agrícola deberán adaptarse a estas necesidades y que los agricultores tendrán que ser ayudados en el proceso de ajustes y recibir orientaciones claras para el futuro;

Esperando que los pagos compensatorios establecidos por la reforma de la PAC de 1992 permitan cada vez más su razón de ser;

Persuadidos de que cada vez gana de mayor aceptación la idea de una ayuda económica pública para el desarrollo rural, armonizada con una gestión adecuada de los recursos naturales y con el mantenimiento y mejora de la biodiversidad y la conservación del paisaje;

Reconociendo que, si bien las sucesivas reformas de la PAC y de las políticas comunitarias de desarrollo rural han aumentado la transparencia y la eficacia, se han registrado ciertas insuficiencias e incógnitas interpretativas y la necesidad de la complejidad legal;

Decididos a fomentar, de todas las formas posibles, la capacidad en el ámbito local de construir un desarrollo sostenible en las zonas rurales y a promover, de manera muy especial, iniciativas privadas y colectivas que tengan en cuenta la globalización de las mercados;

Hacen público el siguiente programa en diez puntos para el desarrollo rural de la Unión Europea:

Punto 1: prioridad rural

El desarrollo rural sostenible debe constituir una prioridad de la Unión Europea y convertirse en el principio fundamental que oriente toda política rural en el futuro inmediato y tras la ampliación. Sus objetivos deben ser revertir el proceso de empobrecimiento del campo, combatir la pobreza, fomentar el empleo y la igualdad de oportunidades, responder a la creciente demanda de calidad, salud, seguridad, desarrollo personal y ocio y mejorar el bienestar de las comunidades rurales. La necesidad de preservar y mejorar la calidad del medio ambiente rural debe ser integrada en todas las políticas comunitarias relacionadas con el desarrollo rural. Es preciso establecer entre las zonas rurales y urbanas un equilibrio más justo del gasto público, de las inversiones en infraestructuras y de los servicios en los ámbitos de la educación, la sanidad y las comunicaciones. Las medidas disponibles deben destinarse en mayor medida al fomento del desarrollo rural y a la consecución de los objetivos medioambientales.

Punto 2: enfoque integrado

La política de desarrollo rural, además de presentar una dimensión territorial clara, debe ser multidimensional en su concepción y multisectorial en su aplicación; tiene que abarcar todos los temas vitales de la Unión y respetar el principio de concertación mediante una diferente intensidad de concertación a favor de las zonas más necesitadas. Además, debe basarse en un enfoque integrado que englobe dentro de un mismo marco legal e instrumental el fomento y desarrollo de la agricultura, la diversificación económica (especialmente a través de las pequeñas y medianas empresas y de los servicios rurales), la gestión de los recursos naturales, la mejora de las funciones medioambientales y el fomento de la cultura, el turismo y las actividades recreativas.

Punto 3: diversificación

El apoyo a la diversificación de las actividades económicas y sociales debe centrarse en los apoyar los medios para el surgimiento de iniciativas privadas y colectivas que puedan autoalimentarse (inversiones, asistencia técnica, servicios empresariales, infraestructuras, educación, formación...), fomentando los avances tecnológicos en la tecnología de la información, fortalecer el papel de las ciudades pequeñas como parte integrante de las zonas rurales y factor de desarrollo fundamental, y fomentar el crecimiento de comunidades rurales viables y la renovación de los pueblos.

Declaración de Cork

Punto 4: sostenibilidad

Las políticas deben fomentar un desarrollo rural que mantenga la calidad y la función de los paisajes rurales de Europa (recursos naturales, biodiversidad e identidad cultural), de forma que el uso que hagamos hoy de ellos no merescan las posibles opciones de las generaciones futuras. En nuestros modelos de desarrollo local debemos ser conscientes de nuestras responsabilidades globales.

Punto 5: subsidiariedad

Dada la diversidad de las zonas rurales de la Unión, toda política de desarrollo rural debe respetar el principio de subsidiariedad. Ha de ser la más descentralizada posible y basarse en la asociación y cooperación entre todos los ámbitos interesados (local, regional, nacional y europeo). Es necesario hacer hincapié en una participación de todos, de abajo a arriba, que estimule la creatividad y la solidaridad de las comunidades rurales. El desarrollo rural tiene que nacer del ámbito local y ser dirigido por las comunidades rurales, dentro de un marco europeo coherente.

Punto 6: simplificación

Es preciso que la política de desarrollo rural y, de forma muy especial, sus aspectos agrícolas se sometan a un proceso radical de simplificación en materia de legislación. Aunque debe evitarse en cualquier caso toda racionalización de la PAC, es necesario lograr una mayor coherencia en lo que se hace actualmente por vías separadas, así como limitar la normativa comunitaria al campo de las disposiciones y procedimientos generales, introducir una mayor subsidiariedad en las decisiones y una más amplia descentralización en la aplicación de las políticas y, en general, disponer de una mayor flexibilidad en todos los ámbitos.

Punto 7: programación

La aplicación de los programas de desarrollo rural debe basarse en procedimientos coherentes y transparentes integrándose en un programa único de desarrollo rural propio de cada región, y en un único instrumento de desarrollo rural aplicable.

Punto 8: financiación

Debe estimularse el uso de los recursos financieros locales para promover proyectos locales de desarrollo rural. Tiene que fomentarse más el uso de la ingeniería financiera en los sistemas de crédito rural, para aprovechar mejor las sinergias entre la financiación pública y privada, reducir las tensiones financieras de las pequeñas y medianas empresas, promover la inversión productiva y diversificar las economías rurales. Asimismo, debe favorecerse una mayor participación del sector bancario (público y privado) y de otros intermediarios financieros.

Punto 9: gestión

Deben impulsarse la capacidad y la eficacia administrativas de las administraciones regionales y locales y de los comités locales facilitando, allí donde ello sea necesario, asistencia técnica, formación, mejores instrumentos de comunicación, cooperación, difusión de los resultados de la investigación y de la información e intercambio de experiencias a través de redes regionales y entre comunidades rurales de toda Europa.

Punto 10: evaluación e investigación

El seguimiento, la evaluación y el análisis de los resultados también que reforzarse para garantizar la transparencia de los procedimientos y el buen uso del dinero público y para estimular la investigación y la innovación y hacer posible un debate público bien informado. Los investigadores no sólo deben ser consultados en las tareas de concepción y aplicación sino que además han de participar directamente en las de seguimiento y evaluación.

Conclusión

Los participantes en la Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural reunida en Cork instan a los políticos de Europa para que:

- conciencien a la opinión pública de la necesidad de encontrar un nuevo camino en la política de desarrollo rural;
- hagan de las zonas rurales un lugar más atractivo en donde vivir y trabajar y un escenario en donde puedan encontrar una vida mejor que en cada vez más ciudades de todos los países;
- apoyen este programa de diez puntos y cooperen como socios en la consecución de todos y cada uno de los objetivos expresados en la presente declaración;
- desempeñen un papel activo para fomentar el desarrollo rural sostenible en un contexto internacional.

9 de noviembre de 1998

tica inexistencia de un entramado asociativo o empresarial en las comarcas extremeñas hacía muy improbable que la iniciativa no fuera institucional. A veces, este perfil institucional llegó hasta el extremo de pretender convertir en Grupo de Acción Local a una mancomunidad de servicios, y eso le costó a más de una comarca su candidatura a los nuevos programas de desarrollo.

A comienzos del último trimestre de 1994 se presentaron las solicitudes ante la Junta de Extremadura. Durante más de un año hubo que esperar la contestación, hasta que por fin en los últimos días de diciembre de 1995 la Consejería de Agricultura, que actuaba como organismo intermediario ante la Comisión Europea, firmó siete protocolos con otros tantos grupos para el desarrollo de LEADER II, pero en la fase de Adquisición de Capacidades. Los grupos eran la Asociación para el Desarrollo de la Comarca de Olivenza (ADERCO), el Centro de Desarrollo Comarcal de Tentudía (CEDECO), la Asociación para el Desarrollo Integral de la Comarca de Miajadas-Trujillo (ADICOMT), la Asociación para el Desarrollo del Valle del Alagón (ADESVAL), la Asociación para el Desarrollo Integral de la Comarca de la Vera (ADICOVER), el Centro de Desarrollo Rural LA SIBERIA y el Centro de Desarrollo Rural ZAFRA-RIO BODION.

La finalidad inmediata de este LEADER II A, como también se le denominaba, era preparar en cada una de esas comarcas la elaboración de una candidatura para acceder a la fase B o LEADER II propiamente dicho. Esta fase preliminar era el resultado de una preocupación: fortalecer la cualificación de los equipos técnicos que debían abordar los programas de desarrollo y lograr que las actuaciones se asentaran en un estudio concienzudo de la zona y en una implicación participativa de sus habitantes. Cada grupo disponía de un presupuesto de unos 15 millones de pesetas para cumplir en apenas nueve meses tres objetivos:

- Consolidación de la asociación como Grupo de Acción Local.
- Elaboración de un programa de innovación rural, tras un estudio y diagnóstico de cada zona.
- Sensibilización de la población acerca del desarrollo local y del programa LEADER.

Los grupos, salvo algunas excepciones muy signi-

ficativas, contrataron a empresas especializadas para abordar parte de los objetivos previstos y desarrollaron sus actividades durante 1996. Pero en vez de presentar sólo su candidatura al LEADER II tuvieron que hacerlo también a un nuevo programa, PRODER, que a semejanza de la iniciativa comunitaria se iba a poner en marcha en España. Los grupos que no lograran acceder a LEADER tendrían que conformarse con PRODER.

El PRODER (Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales), iniciado en 1997 por el Ministerio de Agricultura en las diez regiones españolas de objetivo 1, iba dirigido a aquellas zonas que no fueran beneficiarias de la medida B de LEADER y estaba destinado a complementar territorialmente a éste. Así, en España, a los 133 grupos LEADER II se le pretendían añadir 101 programas PRODER.

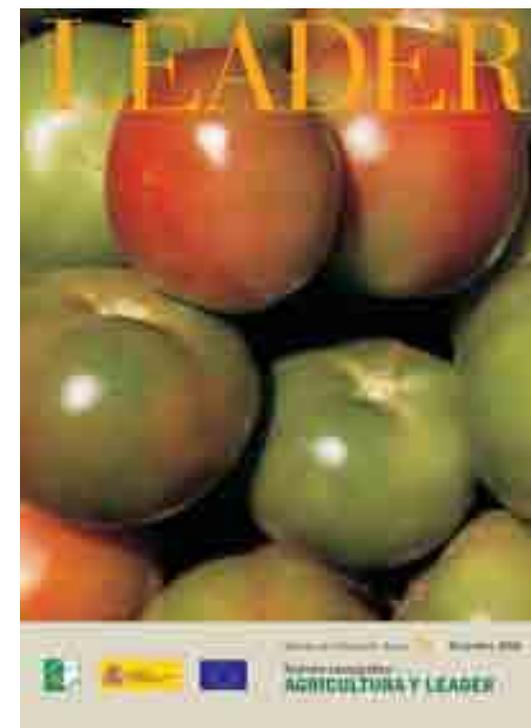
En Extremadura una comisión formada por representantes de la Junta de Extremadura y la FEMPEX se encargó de realizar la selección y, finalmente, los cuatro grupos elegidos para LEADER II fueron la Asociación para el Desarrollo de la Comarca de Olivenza (ADERCO), el Centro de Desarrollo Comarcal de Tentudía (CEDECO), la Asociación para el Desarrollo Integral de la Comarca de Miajadas-Trujillo (ADICOMT) y la Asociación para el Desarrollo del Valle del Alagón (ADESVAL). Con ellos los programas LEADER II pasaban a ser 10, seis en Cáceres y cuatro en Badajoz.

Tres de los grupos que pasaron por la fase A de LEADER II (Zafra-Río Bodión, La Siberia y La Vera) no prosiguieron en la iniciativa y cambiaron a PRODER. Y a ellos se les agregaron nueve más. Así los PRODER -que no empezaron a funcionar hasta septiembre de 1997- resultaron ser 12, cinco de Badajoz y siete de Cáceres: Asociación para el Desarrollo Rural de Jerez-Sierra Suroeste (ADERSUR); Asociación para el Desarrollo de Sierra Grande-Río Matachel (ASIRIOMA); Centro de Desarrollo Rural La Siberia; Asociación para el Desarrollo de la Comarca de Lácara (ADECOM); Asociación Centro de Desarrollo Rural Zafra-Río Bodión; Asociación para el Desarrollo de la Comarca de Valencia de Alcántara (ADESCOVA); Asociación para el Desarrollo Integral de la Comarca de la Vera (ADICOVER); Asociación para el Desarrollo Integral de la Comarca de las Hurdes (ADIC-HURDES); Asociación para el Desarrollo Integral de Sierra de Montánchez y Tamuja (ADISMONTA); Asociación para el Desarrollo Integral de Salor-Almonte (ADISA); Asociación para el Desarrollo Integral del Valle de Ambroz (DIVA) y Asociación para la Promoción y el Desarrollo Rural de las Villuercas (APRODERVI).

Tras el arranque del primer LEADER, que en Extremadura no se produjo hasta 1992, y su aplicación entre este año y 1994, la reanudación de los programas de desarrollo rural en la región vivió, por tanto, a partir de 1994 un paréntesis excesivo en el que fue determinante la celebración de elecciones generales en España en marzo de 1996 y el cambio de gobierno, hasta ese momento dirigido por Felipe González (PSOE) y a partir de entonces por José María Aznar (PP). A pesar de que buena parte de los grupos que después serían beneficiarios de LEADER II o PRODER se habían constituido en 1994, el año 1995 fue de espera, tramitándose las solicitudes de los distintos grupos al LEADER II, y el de 1996 de preparación, con seis grupos esperando al resto para arrancar el nuevo LEADER y otros siete trabajando en la fase de adquisición de capacidades. Tras la toma de posesión de la nueva administración central en 1996, el ritmo de los programas no se reanudó hasta 1997, con la plena incorporación de los cuatro nuevos LEADER y, con más retraso aún, de los doce nuevos PRODER.

No todos los aspectos de los dos programas eran homologables. LEADER disponía de cuatro "medidas": A, Adquisición de Capacidades; B, Programa de Innovación Rural; C, Cooperación Transnacional, y D, Evaluación y Seguimiento¹⁰. Cada una de las medidas y submedidas eran los apartados en que se subdividía el presupuesto o "cuadro financiero" con que contaba cada grupo. Eran por tanto sus instrumentos de actuación. Las submedidas de LEADER del apartado B eran seis, que respondían a las siguientes denominaciones y conceptos:

* B1. "Apoyo técnico al desarrollo rural". Aquí se incluían los gastos de personal y funciona-



Portada de uno de los ejemplares de la revista *Actualidad LEADER*, principal publicación sobre la iniciativa en España

¹⁰ El organismo nacional que ejercía la función de evaluación y seguimiento de la iniciativa comunitaria fue la Unidad Española del Observatorio Europeo LEADER, fundada en diciembre de 1997 y gestionada por la empresa pública TRAGSATEC. El objetivo fundamental de esta Unidad consistía en el intercambio de información y de experiencias entre los grupos de desarrollo rural. Para ello se contaba con un portal web en Internet, la publicación de la revista trimestral, *Actualidad LEADER: Revista de Desarrollo Rural*, la organización de jornadas técnicas nacionales dirigidas a la formación de los grupos, y el contacto continuado con los grupos a través de visitas y de las actividades de las Antenas Regionales del Observatorio.

miento del propio equipo técnico.

* B2. "Formación profesional y ayudas a la contratación". Las actividades más representativas que se impulsaban con esta submedida eran los cursos y jornadas y otras actividades formativas.

* B3. "Turismo rural". Con cargo a ella se financiaban proyectos de instalaciones o equipamientos de agroturismo y turismo rural.

* B4. "Pequeñas empresas, artesanías y servicios". Desde ella se apoyaba la creación o reforma de pequeñas empresas.

* B5. "Valorización y comercialización de productos agrarios". Esta submedida financiaba la creación o reforma de instalaciones, la compra de maquinaria y las actividades promocionales en agroindustria y cooperativas agrarias.

* B6. Conservación y medio ambiente. Aquí se incluían la mayoría de las acciones denominadas "no productivas", que no perseguían un beneficio económico inmediato y que eran normalmente impulsadas por ayuntamientos, mancomunidades y asociaciones. Se trataba de actividades de mejora del patrimonio paisajístico, ambiental e histórico artístico y cultural.

Además, LEADER contaba con una medida C, de Cooperación, que tenía por objeto promover las actividades y proyectos entre grupos de dos o más países.

Esta relación de medidas y submedidas no cuadraba con las de PRODER. En este otro programa las medidas eran 7:

*1. Valorización del patrimonio rural. Renovación y desarrollo de núcleos de población con predominio de la actividad agraria.

*2. Valorización del patrimonio rural. Renovación y desarrollo de núcleos de población sin predominio de la actividad agraria.

*3. Fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural. Agroturismo.

*4. Fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural. Turismo local.

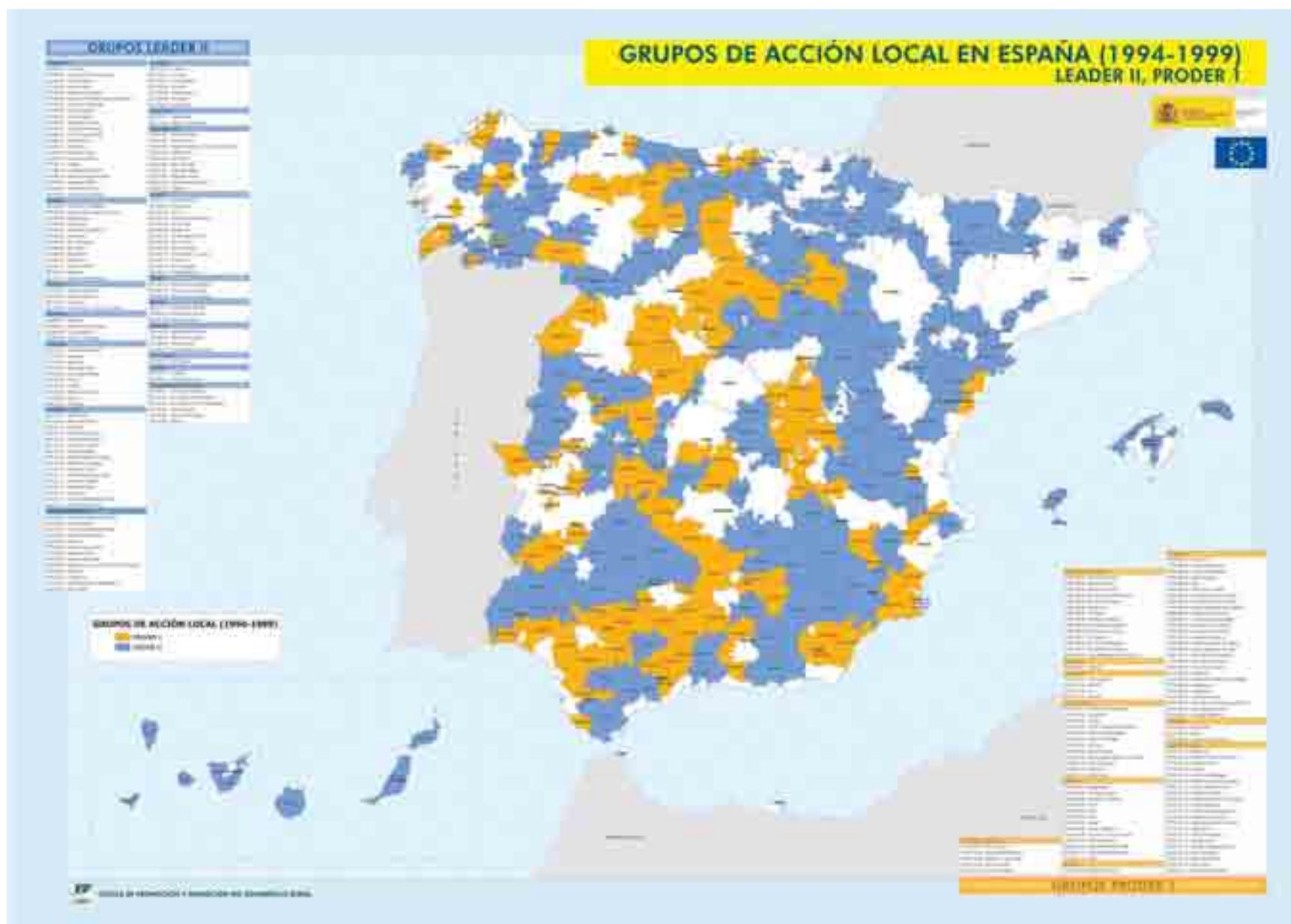
*5. Fomento de pequeñas y medianas empresas. Actividades de artesanía y servicios.

*6. Servicios a las empresas en el medio rural.

*7. Revalorización del potencial productivo agrario y forestal.

La principal diferencia entre LEADER y PRODER es que éste, a diferencia de aquél, no era una iniciativa comunitaria, sino un programa operativo plurianual que dependía del Marco Comunitario de Apoyo de los Fondos Estructurales, coordinado desde el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y que se aplicaba sólo en las regiones españolas de objetivo 1. Además, PRODER presentaba también otras diferencias en la programación de medidas. Junto al cambio en los dígitos, las diferencias primordiales consistían en que los PRODER en Extremadura no tenían posibilidad de llevar a cabo actividades de formación (pues no contaban con participación de FSE) ni de cooperación transnacional. Además, en vez de FEOGA-Orientación se financiaban a través de FEOGA-Garantía y en comparación con los LEADER disponían de menos presupuesto para acometer sus acciones. Tampoco las exigencias de innovación, transferencia y efecto demostrativo a la que estaban sometidas las acciones de LEADER eran tan estrictas en el caso de PRODER, que podían aplicar acciones generales de desarrollo de la comarca.

A pesar de las diferencias de gestión administrativa y presupuestaria, y de cierta impresión de que los grupos PRODER eran hermanos menores de los LEADER debido a su menor dotación presupuestaria y a su carácter de programa operativo y no de iniciativa comunitaria, pronto los grupos se dieron cuenta que era más lo que les unía que lo que les separaba. Como ya había ocurrido con los cuatro primeros LEADER, los grupos de desarrollo comenzaron su labor con una preocupación por hacer comarca, por implicar a la población en los programas, por crear complicidades sociales alrededor del desarrollo rural. Esos meses inaugurales de 1997 y 1998 fueron de gran ilusión, pero también de cierto desasosiego, principalmente motivado por la enorme



carga burocrática que los programas conllevaban y por su complejísima gestión. Desde los primeros momentos, el trabajo de los grupos se llenó de cuadros financieros, informes trimestrales, normas y reglamentos. Sólo cumplimentar un cuadro financiero en el que se cruzaban al menos siete submedidas o partidas presupuestarias distintas con otras siete vías de financiación diferenciadas (FEOGA, FEDER, FSE, Ministerio de Agricultura, Junta de Extremadura, Ayuntamientos y empresarios) ya era un suplicio.

El embrollo administrativo era una mala consecuencia de una buena intención: garantizar el uso adecuado de los fondos económicos manejados. Se trataba en gran parte de dinero público y cada peseta iba acompañada de mecanismos para asegurar su correcta aplicación. Si se tiene en cuenta que además esos dineros provenían de fuentes financieras distintas (cada una de ellas con sus propias normas de gestión) el asunto se complicaba aún más.

Por todo ello desde el comienzo de los programas, en 1997, fue fundamental la labor de con-



Los programas de desarrollo rural han contribuido a la valorización de los productos agrarios de la región

trol y seguimiento técnico ejercida por los llamados organismos intermediarios de la gestión de los programas, el Ministerio de Agricultura y la Junta de Extremadura, aunque sus criterios no fueran siempre coincidentes.

Paralelamente a la creación de los grupos LEADER y PRODER, la Junta de Extremadura se preparó administrativamente para poder ejercer sus funciones de coordinación y control. Frente al desconocimiento y lejanía con que asistió a los balbuceos de la iniciativa comunitaria durante el primer período, de 1991 a 1994, ahora el gobierno regional, a través de la Dirección General de Estructuras Agrarias de la Consejería de Agricultura, cuyo titular era Fernando Mejías Guisado, creó el SEDER (Servicio de Desarrollo Rural)¹¹ que bajo la dirección de Antonio Guiberteau y la participación de funcionarios como Domingo Frades, Emilio García, Gabriel Viera, Manuel de Arcos o María Dolores Madrigal coordinará la aplicación de LEADER y PRODER a partir de 1996. Las visitas de "inspección" de los funcionarios de la Junta se sucedían y en cada una de ellas los técnicos locales aprovechaban para lanzar los múltiples interrogantes que la aplicación de los programas estaba generando. Era tal la complejidad normativa concitada alrededor de PRODER y LEADER que en algunos casos ni los propios miembros del SEDER daban con la respuesta adecuada o discrepaban con los funcionarios del MAPA sobre la más idónea. Los grupos de desarrollo rural y el SEDER fueron avanzando juntos en la aplicación de los programas, juntos resolvieron dudas normativas y juntos aprendieron sus triquiñuelas.

Una de las primeras oportunidades que los grupos tuvieron para evaluar el trabajo que estaban haciendo fue la celebración de unas Jornadas sobre Desarrollo Rural, con el nombre de "Extremadura después del año 2000", celebradas en Olivenza el 29 y 30 de octubre de 1998, y organizadas por la Asociación para el Desarrollo de la Comarca de Olivenza (ADERCO) y el Centro Europeo de Información y Promoción Rural de Extremadura (CEIPREX). En esas Jornadas, el director general de Estructuras Agrarias ya señalaba la necesidad de reforzar unas reglas básicas de funcionamiento y una mayor exigencia en su cumplimiento por parte de las administraciones públicas, y criticaba la desatención de los acuerdos de financiación por parte de la

Administración Central del Estado y de la Administración Local y la excesiva burocracia en la supervisión de los programas.

Apenas habían transcurrido dos años desde el comienzo del trabajo de los LEADER II y poco más de uno desde el de los PRODER, pero era tiempo suficiente para que gerentes de grupos PRODER como Antonio Abreu y Antonio Flores, o equipos técnicos de grupos LEADER, como el de ADERCO, señalaran como puntos negativos en la aplicación de los programas en Extremadura el retraso en la puesta en marcha de los programas, la confusión acerca de la normativa aplicable, los problemas financieros, la falta de formación de los técnicos, la burocracia...¹²

El diagnóstico era certero y era validado por la extensa relación de debilidades enumerada en las conclusiones de la evaluación intermedia de LEADER II¹³, realizada casi al final del período de aplicación de la iniciativa debido a los retrasos:

- Límites inadecuados para algunos grupos, lo que no ha permitido tener una estrategia común reconocida por la población global.
- Deficiencias en la composición y participación real de algunos miembros en las asambleas, especialmente en grupos con muchos miembros particulares.
- Escasez de órganos de debate y participación en las juntas directivas.
- Insuficiente apoyo técnico y científico. Ausencia de procedimientos de seguimiento de evaluación continua.
- Dificultad para acoger nuevas ideas y para reorientar estrategias.
- Falta de innovación en la mayor parte de los proyectos desarrollados.

¹¹ Actualmente este servicio se denomina SEDEI y es el Servicio de Desarrollo Rural e Infraestructuras de la Consejería de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura. Desde septiembre de 2001 y hasta la creación de la Consejería de Desarrollo Rural, ocupó también la Dirección General de Estructuras Agrarias en sustitución de Fernando Mejías, Antonio Vélez, ex alcalde de Mérida.

¹² *Actas de las Jornadas sobre Desarrollo Rural "Extremadura después del año 2000"*, edita Asociación para el Desarrollo Rural de la Comarca de Olivenza, Olivenza, 1999.

¹³ *Programa regional de la iniciativa comunitaria LEADER PLUS en Extremadura*. Servicio de Desarrollo Rural. Dirección General de Estructuras Agrarias. Junta de Extremadura.

Plantar la simiente para el futuro rural

LEADER

DECLARACIÓN DE SALZBURGO

La Conferencia Europea sobre el desarrollo rural, Reunida en Salzburgo del 12 al 14 de noviembre de 2003 para evaluar la aplicación de la política de desarrollo rural de la Unión Europea a partir de la Agenda 2000 y prever las necesidades futuras (...)

Considera que el futuro de la política de desarrollo rural debe guiarse por los siguientes principios:

Un campo vivo no sólo redundará en beneficio de la sociedad rural sino también en el de la sociedad en su conjunto. La inversión en la economía rural y en las comunidades rurales en sentido amplio es crucial para mantener el atractivo de las zonas rurales, promover el crecimiento sostenible y generar nuevas oportunidades de empleo, especialmente entre las mujeres y los jóvenes. Todo ello debe basarse en las necesidades específicas de las distintas zonas y aprovechar todo el potencial de esas zonas y de las comunidades rurales locales. La vitalidad del campo es esencial para la agricultura porque la actividad agrícola es esencial para un **campo vivo**:

La preservación de la diversidad del campo europeo y el estímulo de los servicios que puede prestar la agricultura multifuncional revisten cada vez mayor importancia. Gestionar el entorno agrario y los bosques servirá para preservar y mejorar el paisaje natural y el variado patrimonio cultural de Europa, especialmente en las zonas rurales más alejadas, dotadas de paisajes de gran valor natural.

La competitividad del sector agrario debe ser un objetivo fundamental para el que deberá tenerse presente la diversidad del potencial agrario de las distintas zonas rurales. Este aspecto reviste especial importancia en los nuevos Estados miembros dada la significativa reestructuración agraria que es de prever en ellos. En todos los Estados miembros el crecimiento económico sostenible del sector agrario deberá depender cada vez más de la diversificación, la innovación y los productos de valor añadido que demandan los consumidores.

La política de desarrollo rural debe aplicarse en todas las zonas rurales de la Unión Europea ampliada para que los agrí-

cultores y otros actores del ámbito rural puedan hacer frente a los desafíos de la reestructuración del sector agrícola en curso, de los efectos de la reforma de la PAC y de la evolución de las pautas del comercio en el sector.

La política de desarrollo rural debe responder a las necesidades de la sociedad rural en general y contribuir a su cohesión. El fortalecimiento de las comunidades rurales en sentido amplio redundará en beneficio del desarrollo sostenible de las zonas rurales pretendido por todas las partes interesadas.

La política de desarrollo rural debe llevarse a cabo mediante la colaboración de las organizaciones públicas y privadas y la sociedad civil, de acuerdo con el principio de subsidiariedad. Para satisfacer eficazmente las necesidades locales y regionales es preciso un diálogo profundo entre los protagonistas del medio rural en la formulación de los programas y en su aplicación, control y evaluación posteriores. La política futura debe canalizar el apoyo comunitario a las zonas rurales a base de asociaciones locales "de abajo arriba" aprovechando las lecciones del enfoque aplicado con LEADER. Debe dejarse margen a la búsqueda de planteamientos innovadores a escala local.

Se debe dar mayor responsabilidad a las asociaciones de colaboración de los programas para la formulación y aplicación de estrategias generales basadas en objetivos y resultados claramente definidos. Para ello es necesario aumentar la transparencia y la responsabilidad mediante el seguimiento y la evaluación de los programas. En este sentido, es esencial la potenciación de las capacidades. Igualmente, deben ofrecerse a las asociaciones mayores posibilidades de aprender de la experiencia de las demás gracias a la creación de redes y al intercambio de mejores prácticas.

Es necesario y urgente efectuar **una simplificación importante** de la política de desarrollo rural de la Unión Europea. Su aplicación deberá basarse en un sistema único de programación, financiación y control adaptados a las necesidades del desarrollo rural.

1. El texto de la Declaración de Salzburgo. Para mayor información sobre la Conferencia, visite www.leader.org.

Texto extractado de la Declaración de Salzburgo publicado en *Actualidad LEADER*

- Bajo grado de coherencia y poca complementariedad de las actuaciones, faltando en algunos casos la iniciativa integradora del desarrollo.
- Retrasos en la llegada de fondos públicos del MAPA.
- Poca flexibilidad de las Administraciones públicas a la hora de orientar la cofinanciación.
- Escasas relaciones establecidas con otras redes, especialmente con el Observatorio Español.
- Falta de diseño de actuaciones específicas por parte de los grupos para trabajar con la Red.
- Baja sensibilización y preparación por parte de las Administraciones locales para responder a este tipo de iniciativas.
- Escasa cultura del Desarrollo Rural aplicada con anterioridad en las Comunidad Autónoma.
- Cooperación transnacional testimonial a través de contacto entre los grupos pero de escasa importancia para los empresarios y beneficiarios.
- Escasa participación de la población en la iniciativa, dada la falta de conocimiento del proceso y la filosofía enunciada en LEADER II.

Pero a pesar de las sombras, hubo más luces. La misma evaluación cifraba en tres los resultados más evidentes. En primer lugar la creación y promoción de comarcas con una fuerte identidad territorial. En segundo lugar, la promoción y creación de tejido asociativo que los grupos estaban generando. Y finalmente las actividades de cooperación transnacional con Portugal.

En cuanto a cifras, en Extremadura la inversión total de LEADER II fue de 11.466 millones de pesetas, de los que un 57% fue inversión pública y un 43% privada, incrementándose los índices de participación privada del LEADER I. En PRODER se gastaron 9.931 millones de pesetas, con unos índices de participación pública y privada muy parejos.

Gracias a los 22 programas de desarrollo comarcal se llegó a un 75% del territorio y a un 50% de la población y se llevaron a cabo más de 3.300 acciones (2.283 en LEADER y 1.073 en PRODER), generando 314 nuevas empresas, 45 asociaciones, 2.400 nuevas plazas de turismo rural, 3.500 proyectos, 1.100 empleos a jornada completa (750 temporales y 1.300 consolidados) y unas 13.500 personas beneficiarias directas de las ayudas gestionadas.

La labor pionera de los primeros LEADER había tenido una continuidad exitosa en LEADER II y PRODER. Aunque aún con muchos problemas, los grupos de desarrollo rural de Extremadura tenían ya definidos los instrumentos para resolverlos.

LEADER + y PRODER II (2000-2006)

La nueva iniciativa comunitaria venía gestándose desde la Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural de Cork (Irlanda) celebrada en noviembre de 1996 a instancias de la Dirección General VI de la Comisión Europea. En la llamada *Declaración de Cork* se concretaron los diez puntos esenciales de lo que debía ser la nueva política rural de la Unión Europea: prioridad rural, enfoque integrado, diversificación, sostenibilidad, subsidiariedad, simplificación, programación, financiación, gestión, y evaluación e investigación. Las conclusiones de Cork, aunque no pasaban de ser una declaración de intenciones, inspiraron buena parte de las orientaciones contenidas en la Agenda 2000. Como señala María del Mar Pérez Fra, de la Universidad de Santiago de Compostela, *las propuestas de Cork sirvieron para construir la base en la que se apoya la "nueva política de desarrollo rural" incluida en el paquete de reformas de política agrícola y estructural concretada en la Agenda 2000*¹⁴.

La Agenda, presentada en julio de 1997, fijaba como objetivo del desarrollo rural *explorar el potencial endógeno de las zonas rurales buscando nuevas formas de renta, más allá de la producción agraria, para fomentar la creación de empleo y la fijación de la población*. El desarrollo rural pasaría a ser el segundo pilar de la Política Agraria Común (PAC), agregándose de esta forma a la política de rentas, que constituía el primer pilar. Además, gracias a esta reforma se

14 "La iniciativa comunitaria LEADER en el marco teórico de la política agraria", *Revista Galega de Economía*, vol. 13, núm. 1-2 (2004), pp. 1-23.

agrupaba toda la normativa sobre el tema en el Reglamento sobre desarrollo rural, que tenía como objetivos *el apoyo al sector agrícola y silvícola para la sustentabilidad de la comunidad rural, el desarrollo de las condiciones económicas y sociales para mantener la población rural, y la conservación y mejora del medio, del paisaje y del patrimonio natural de las zonas rurales.*

El 14 de abril de 2000 se aprobaba una comunicación a los estados miembros por la que se fijaban orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural LEADER + (2000/C139/05). LEADER + pasaba a ser una de las cuatro únicas iniciativas comunitarias (junto a INTERREG, EQUAL y URBAN). Los objetivos seguían siendo parecidos a las anteriores ediciones:

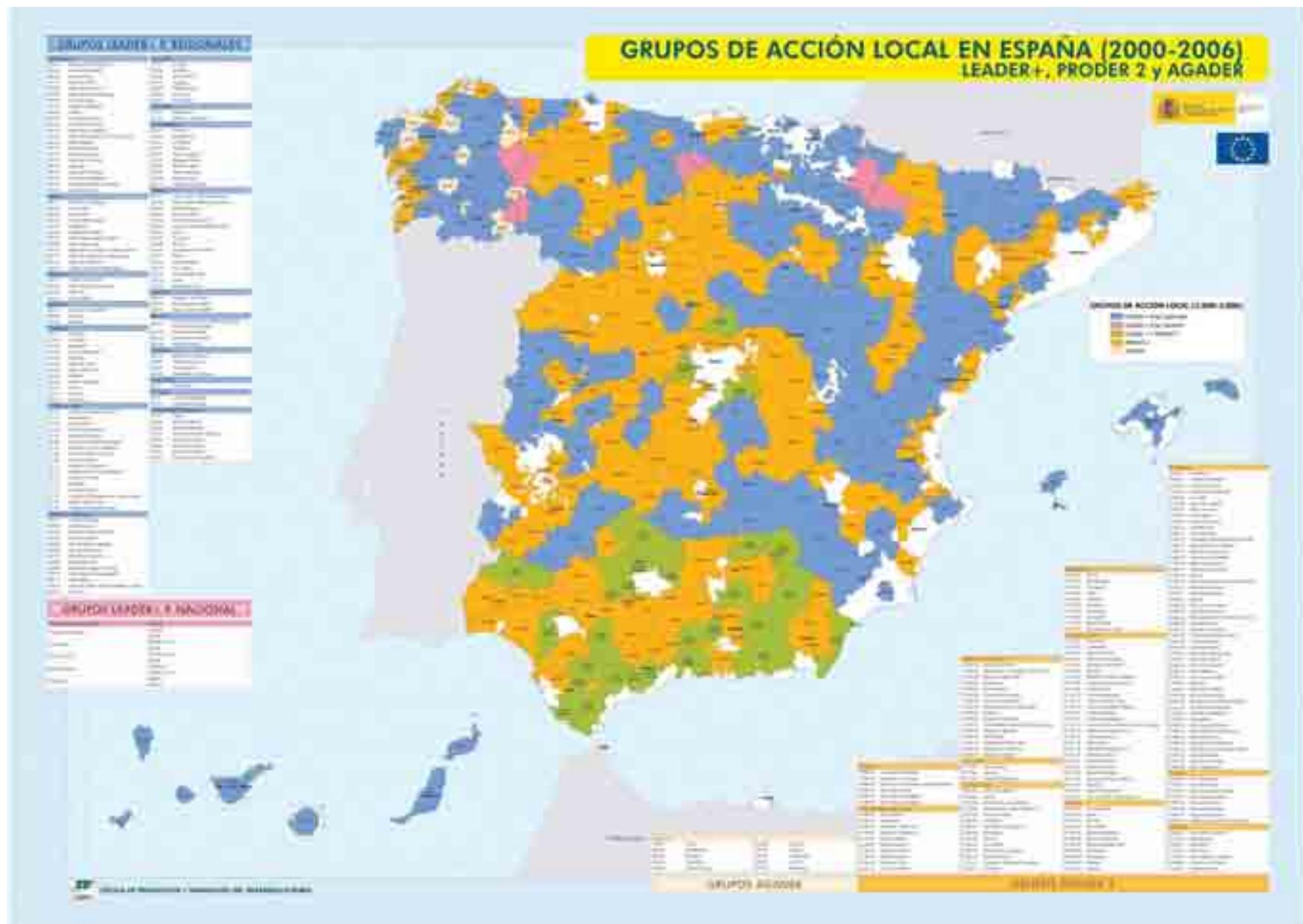
Incitar a los agentes del mundo rural a una reflexión sobre el potencial de su territorio con una perspectiva de largo plazo, fomentar la aplicación de estrategias originales de desarrollo sostenible, integradas, de calidad y destinadas a la experimentación de nuevas formas de puesta en valor del patrimonio natural y cultural, de mejora del entorno económico a fin de contribuir a la creación de empleo y de mejora de la capacidad de organización de las respectivas comunidades.

Pero había cambios significativos. El primero de ellos, que el territorio de aplicación pasaba a ser cualquier zona de la Unión Europea. Además se exigía que, en las juntas directivas de las asociaciones que actuaban como grupos de acción local, la representación institucional no superara el 50%, con el fin de garantizar la presencia social en los grupos. La cooperación transnacional se completaba con cooperación interterritorial, que permitiera la relación entre grupos LEADER y PRODER de distintos territorios. Se convertía en prioridad el incremento de las oportunidades de empleo y de las actividades de mujeres y jóvenes. Desde el punto de vista financiero se lograba cierta simplificación al ser un único fondo económico el que nutría la aportación comunitaria, el FEOGA-Orientación.

LEADER + no quería ser una mera continuación de las ediciones anteriores. Pretendía convertirse en un programa con una mayor exigencia innovadora y de calidad. Las acciones del capítulo 1, "Apoyo a las estrategias de desarrollo rural territoriales, integradas y piloto, basadas en el enfoque ascendente y en la cooperación horizontal" (equivalentes a la medida B de LEADER II), debían centrarse en dos de los cuatro ejes siguientes:

- * Utilización de nuevos conocimientos y tecnologías a fin de incrementar la competitividad de los productos y de los servicios de los territorios.
- * Mejora de la calidad de vida en las áreas rurales.
- * Valorización de los productos locales, en particular facilitando el acceso al mercado de las pequeñas estructuras de producción mediante actuaciones colectivas.
- * Valorización de los recursos naturales y culturales, incluida la de las áreas de interés comunitario en el marco de NATURA 2000.

Estos cuatro "ejes aglutinantes" podrían ser ampliados por los estados miembros. En Extremadura hubo un vivo debate entre los grupos sobre la dificultad de lograr actuaciones que incidieran realmente en las comarcas si se debían ceñir sólo a esos cuatro ejes. Se estimaba que la situación de desarrollo de la región seguía exigiendo medidas más primarias de fomento del entramado empresarial. Se opinaba -quizás erróneamente- que antes de innovar era necesario crear una mínima base productiva, aunque fuese a partir de iniciativas más convencionales. Ese debate y la reflexión por parte de los responsables de la Dirección General de Estructuras Agrarias, que seguía siendo el organismo intermediario para la gestión de la iniciativa comunitaria, trajo consigo que se incluyera un quinto eje aglutinante en el Programa Regional: "diversificación económica de las áreas rurales", con cargo al cual podían emprenderse acciones relacionadas con la creación de empresas, la dinamización del tejido empresarial, la transferencia tecnológica, los estudios de viabilidad, las acciones de colaboración interempresarial, la formación ocupacional,



etc.

En la definición del programa regional de LEADER + se tenían en cuenta una serie de sugerencias extraídas de la evaluación del programa anterior:

- Potenciar proyectos innovadores que no los realizan otras instituciones ni públicas ni privadas.
- Creación de un tejido asociativo, como base para el éxito de las actuaciones locales.
- Concienciar a la población del significado de un proceso de desarrollo.
- Incorporar nuevas tecnologías, especialmente en la comunicación.
- Comercialización (turismo rural y productos agrarios de calidad).
- Gestión del territorio (planificación del territorio con la Junta, a nivel local y regional).
- Servicios a la población local (tercera edad, mujeres y jóvenes).
- Agricultura compatible con el medio ambiente.
- Recuperación del patrimonio cultural (biodiversidad intangible).

- Turismo sostenible y uso público de espacios protegidos (integración y complementariedad con acciones de conservación, procurando retroalimentación con beneficios económicos).
- Medio ambiente: conservación de especies y paisajes, planes de gestión de zonas de especial conservación.
- Auditorías y sistemas de calidad para PYMES

Además de LEADER + también había una nueva edición del programa operativo, el PRODER II, al que igualmente se pretendía aplicar estas recomendaciones. PRODER II, que ya podía ponerse en marcha en todas las zonas de España, seguía teniendo como objetivo el desarrollo endógeno y sostenido del medio rural, el fortalecimiento y diversificación de su economía, el mantenimiento de la población, la elevación de las rentas y el bienestar de sus habitantes, y la conservación del espacio y de los recursos naturales.

Pero además de la elaboración de los programas regionales y de las normas y orientaciones específicas que debían regir la gestión de LEADER + y de PRODER II, en Extremadura la preparación del nuevo período de fondos estructurales 2000-2006 estuvo sobre todo centrada en el mapa territorial. El objetivo de la comunidad autónoma era lograr que todos los municipios rurales de la región estuvieran en algunos de los grupos de desarrollo -bien LEADER, bien PRODER- que actuaban en Extremadura. Sólo las ciudades debían quedar fuera. Y, en Extremadura, sólo cuatro debían ser consideradas como tales: Badajoz, Cáceres, Mérida y Plasencia.

Para lograr la participación de todos los municipios en el territorio rural, se siguieron dos procedimientos paralelos. Por un lado, se agregaron los pueblos "blancos" (sin programa de desarrollo rural durante el anterior período) a algunos de los grupos ya identificados o bien se crearon nuevos grupos para acogerlos, y por otro lado se fusionaron grupos. Estas medidas supusieron en principio la creación de tres nuevos PRODER para acoger zonas no contempladas en el período anterior:

- Las Vegas Altas del Guadiana, gestionado por un grupo que ya venía operando en la zona desde 1997, aunque sin tutelar ningún programa de desarrollo, la Asociación para el Desarrollo de las Vegas Altas del Guadiana (ADEVAG).
- La comarca cacereña de Trasierra y Tierra de Grandilla, que pasó a gestionar CÁPARRA, la Asociación para la Promoción y el Desarrollo de la Comarca.
- El entorno de Monfragüe, gestionado por ADEME, la Asociación para el Desarrollo de Monfragüe y su entorno.

Además, dos grupos se fusionaron entre sí. TAGUS, Asociación para el Desarrollo Integral de la Comarca del Tajo-Salor-Almonte, surgió como fruto de la unión de ADECA, que había llevado el LEADER de la comarca de Alcántara, y ADISA, gestor del PRODER de Salor-Almonte. ADESCOVA asumió tres municipios de la provincia de Badajoz y se reconvirtió en la Asociación para el Desarrollo Integral de Sierra de San Pedro-Los Baldíos. APRODORVI no varió su acrónimo pero sí su nombre, pues incorporó la Jara y los Ibores, que hasta entonces se habían integrado en ARJABOR, que también mantuvo el acrónimo aunque la amigable defeción de esas dos comarcas hubiera justificado su sustitución.

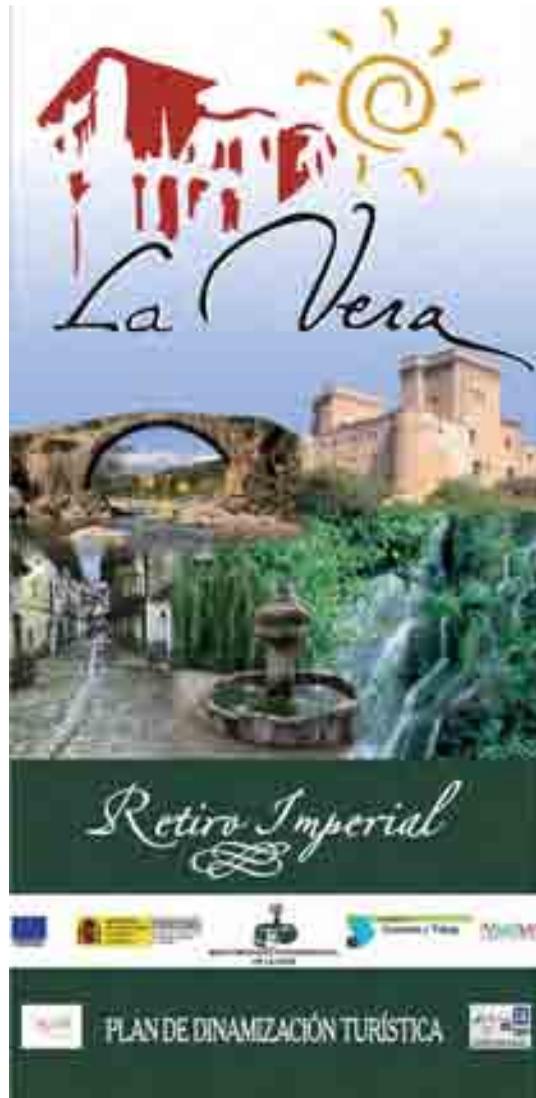
Uno de los grupos más afectados fue ASIRIOMA (Sierra Grande-Río Matalchel), que hubo de fusionarse con un grupo de nueva creación, ADEBO (Asociación para el Desarrollo de Barros Oeste) y pasó a denominarse FEDESIBA, Asociación para el Desarrollo de Sierra Grande-Tierra de Barros.

Así, con estos cambios, los 22 grupos de desarrollo del anterior período de programación pasaron a ser 24, diez de ellos gestionando LEADER + y 14 gestionando PRODER II.

El comienzo de LEADER+ y de PRODER II obligó a revisar el camino recorrido desde 1996, arranque efectivo de la labor de la mayor parte de los grupos. Quizás la principal conquista de todos ellos hasta entonces era la de organizar el territorio. Los grupos habían creado una impor-



La edición de material promocional sobre turismo es una de las actividades básicas de los grupos en su tarea de promoción de las comarcas



tante dinámica de cooperación intermunicipal y colaboración comarcal. No se habían eliminado los localismos, pero se había fortalecido la idea de comarca. Políticos, empresarios, técnicos y miembros de asociaciones se reunían en toda Extremadura para abordar los distintos temas que atañen al desarrollo de cada zona. Y la principal novedad es que lo hacían conjuntamente, en el seno de las juntas, comisiones y asambleas de cada grupo.

Por otro lado, a través de los programas de desarrollo se habían financiado varios centenares de proyectos que estaban generando riqueza en las comarcas y diversificando la estructura económica del medio rural. Esta fórmula tan cercana de cofinanciación era bien acogida por unos promotores que, en la mayoría de los casos, preferían por agilidad y comodidad presentar su proyecto a las convocatorias de los grupos en vez de a otras de carácter regional o nacional. Aunque con algunos errores y dificultades, LEADER y PRODER estaban logrando la confianza de los empresarios de las comarcas extremeñas.

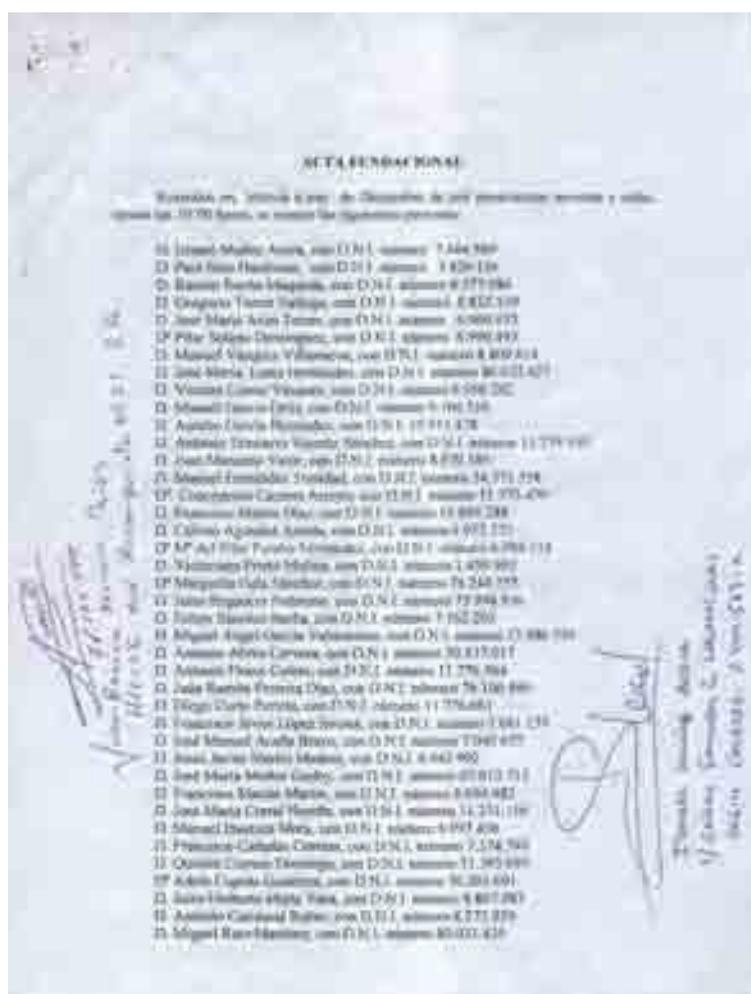
Estas dos conquistas, de organización comarcal y de cofinanciación económica de proyectos empresariales, se enfrentaban a comienzos del siglo XXI en Extremadura a un nuevo reto: la cualificación de las actuaciones. Era necesario que los proyectos cofinanciados fueran cada vez más innovadores y era necesario, también, que la red de organización tejida alrededor de cada grupo de desarrollo rural funcionara cada vez mejor. Ya no bastaba con hacer las cosas; ahora había que empeñarse en hacerlas lo mejor posible. Por tanto, la calidad era -y sigue siendo- el principal reto de los grupos que operan en el desarrollo rural de Extremadura.

Coincidiendo con esta reflexión de los grupos de desarrollo y con los nuevos bríos de LEADER + y PRODER II, se celebró en Salzburgo (Austria) del 12 al 14 de noviembre de 2003 la II Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural, que congregó a representantes europeos del desarrollo rural, autoridades encargadas de la dirección de programas rurales nacionales y regionales, grupos LEADER, una amplia variedad de asociaciones sectoriales y organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales, académicos y expertos. Los representantes extremeños presentes en la Conferencia fueron el consejero de Desarrollo Rural, Javier López Iniesta, la jefa de sección de dicha consejería, Maite Toro, el presidente de REDEX, Aurelio García Bermúdez, y la gerente de esta Red, Ana Manrique.

Esta conferencia fue continuación de la que tuvo lugar en Cork (Irlanda) en 1996 que había lanzado un amplio debate sobre la política de desarrollo rural. Si aquel encuentro culminó con las reformas a la Agenda 2000, las cuales establecieron la política de desarrollo rural como el segundo pilar de la Política Agraria Común, éste de Salzburgo se desarrollaba en un momento crucial, ya que la UE estaba preparando la política comunitaria para áreas rurales con posterioridad al 2006 y Europa se encontraba en el período previo a la publicación del Tercer Informe de Cohesión que tendría lugar a finales de 2003. La política rural evolucionaba para encontrar nuevos desafíos dentro de una Unión Europea ampliada.

La conferencia proporcionó una oportunidad para realizar una amplia reflexión sobre la experiencia de los programas de desarrollo rural que se estaban desarrollando en el período 2000-2006 y el establecimiento de conclusiones para el siguiente período 2007-2013.

Las conclusiones, con el título "Plantando semillas para el futuro rural. Las perspectivas de la política rural en una Europa ampliada", reclamaron un campo europeo vivo, diversificado y competitivo. También pidieron una política de desarrollo rural para todo el territorio ampliado de la UE y la adopción de la metodología LEADER, esto es, la gestión mediante la asociación del sector público y privado, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, con decisiones de abajo a arriba, y en la que se simplificara la burocracia.



OTROS INSTRUMENTOS DEL DESARROLLO RURAL EN EXTREMADURA

Junto a los grupos de acción local y a los programas que llevaban a cabo ha habido otros instrumentos que también forman parte de la historia y de la realidad actual del desarrollo rural en Extremadura. Algunos han surgido del afán de cooperación de los propios grupos (como la Red Extremeña de Desarrollo Rural), otros del esfuerzo de la administración regional por adecuarse a la realidad pujante de las comarcas (como la Consejería de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura y el Consejo Regional de Desarrollo Rural). Además, la conciliación de esta realidad comarcal y del esfuerzo institucional ha derivado en la creación de las Mancomunidades Integrales. Todos ellos forman parte también de la historia del desarrollo rural en Extremadura.

La Red Extremeña de Desarrollo Rural

El primer período de aplicación de la iniciativa comunitaria LEADER se llevó a cabo sin que la coordinación entre los distintos grupos involucrados fuera más allá del contacto puntual y esporádico de los responsables de estos grupos extremeños. Algún tímido intento de trabajo en red cayó pronto en el olvido. No será hasta 1997, ya con LEADER II y PRODER en funcionamiento, cuando comiencen a celebrarse con cierta continuidad reuniones de coordinación entre todos los grupos de desarrollo. Serán los PRODER los más activos. Desde el principio comienzan a reunirse periódicamente, forzados también por la necesidad de aclarar las innumerables dudas admi-

Acta de la sesión fundacional de la Red Extremeña de Desarrollo Rural celebrada el 3 de Diciembre de 1998

nistrativas y financieras que generaban los nuevos programas.

Los cada día más frecuentes contactos y reuniones fueron cuajando a lo largo de 1998 en la convicción de crear una asociación que incorporase a todos los grupos de desarrollo de la región. Para el nacimiento de esa red de grupos extremeños fue especialmente importante el precedente de REDR, la Red Española de Desarrollo Rural, nacida en 1995 por empuje de los grupos que habían sido beneficiarios en España de la iniciativa LEADER I. En esa fundación participaron los grupos extremeños y el representante de La Serena, Francisco Pérez Urban, fue el primer vicepresidente de esa Red Española.

En Extremadura los debates sobre lo que debía ser la nueva asociación oscilaban entre la posibilidad de que incluyera a todos los implicados en el desarrollo local o que sólo fuera de grupos PRODER o LEADER¹⁵; que se constituyera como una asociación de profesionales o como una asociación de grupos. Aunque al principio algunas reuniones se celebraron en locales variados, como el restaurante El Torero de Mérida, pronto el punto de reunión habitual fue la sede de la FEMPEX (Federación de Municipios y Provincias de Extremadura), organismo fundamental para el nacimiento y desarrollo de la coordinación entre los grupos.

Y allí fue, precisamente, donde se celebró en la mañana del 3 de diciembre de 1998 la Asamblea fundacional de la Red Extremeña de Desarrollo Rural (REDEX) con presencia de la mayoría de los presidentes y gerentes de los 22 grupos de desarrollo, tanto PRODER como LEADER, que en ese momento actuaban en Extremadura. En ese mismo acto se aprobaron los estatutos y se nombró una junta gestora, de la que fue presidenta Margarita Gala, integrada por Ismael Muñoz Acera, Manuel Fernández Trinidad y Quintín Correas Domingo.

En Extremadura, REDEX nació con dos pretensiones, según su propia documentación oficial¹⁶:

- * Representar a sus asociados ante las diferentes administraciones implicadas en la gestión de los diferentes programas que los Grupos de Desarrollo están ejecutando en Extremadura y trabajar de forma coordinada con ellos para que las políticas de desarrollo y la aplicación de los diferentes instrumentos en los que se traducen estas políticas sean una realidad en cada uno de los territorios representados por los Grupos de Desarrollo

- * Servir de plataforma de información y servicios, foro de intercambios de experiencias y cooperación, desarrollo de proyectos de interés general para los asociados y en general, cualquier otra actividad que repercuta en el beneficio de los asociados.

El 15 de diciembre de 1998 era elegido primer presidente de REDEX Juan Ramón Ferreira, alcalde de Hervás por el PSOE y presidente de DIVA, y un año y medio después -el 1 de mayo de 2000- asumía la coordinación técnica de la Red Ana Manrique Morales. Ferreira estuvo en el cargo hasta el 21 de mayo de 2001 en que fue sustituido por Aurelio García Bermúdez, alcalde socialista de la localidad cacereña de Hoyos. Y Ana Manrique dejó la coordinación de REDEX para ocuparse de funciones similares en la Red Cantabria de Desarrollo Rural, siendo sustituida el 15 de noviembre de 2004 por Margarita Gala, hasta ese momento gerente del Centro de Desarrollo Rural Campiña Sur.

El papel de REDEX en el proceso de desarrollo rural de Extremadura ha sido esencial. Inicialmente sólo respondía a la necesidad de los responsables técnicos de los grupos de tener un foro donde "intercambiar dudas" con sus homólogos. Pero poco a poco sus funciones primordiales fueron evolucionando, fijándose las siguientes:

- Representación. Ejerce la representación de los grupos asociados a nivel nacional y europeo,

participando en las redes de desarrollo de esos ámbitos.

15 Incluso en uno de esos momentos iniciales, alguien planteó que la Red fuera sólo de los grupos LEADER, al considerar que los PRODER eran más institucionales y tenían una mayor dependencia del poder político de cada comarca.

16 "La Red Extremeña de Desarrollo Rural", documento interno de REDEX, sin fecha.



El presidente de la Junta de Extremadura en la Jornada Regional de REDEX celebrada en Trujillo en enero de 2004

- Interlocución. Es la interlocutora de los grupos ante la Junta de Extremadura, el Ministerio de Agricultura y la Unión Europea.
- Coordinación. Coordina a los grupos en la gestión de programas e iniciativas destinadas al desarrollo de las comarcas.
- Promoción. Asiste a ferias especializadas en representación de los grupos, edita material divulgativo y promueve de forma conjunta todos los recursos de las comarcas extremeñas.
- Intercambio. Es un mecanismo útil de intercambio de información, experiencias y partenariados sobre desarrollo rural para los grupos. Transmisor de información entre los grupos, apoyando la búsqueda de partenariados para proyectos transnacionales y el intercambio de experiencias.
- Propuesta. Suscribe convenios en nombre de los grupos con instituciones y entidades relacionadas con el desarrollo rural.

La organización interna de REDEX pivota sobre la Asamblea (con 48 miembros, dos por cada grupo, normalmente el presidente y el gerente) y la Junta Directiva (con 11 miembros representando a otros tantos grupos). REDEX además cuenta con un Equipo Técnico, integrado por un gerente y un pequeño grupo de técnicos y administrativos. En un primer momento, las dos principales comisiones de trabajo eran las llamadas "comisión LEADER" y "comisión PRODER" que servían de foro de intercambio de los gerentes de ambos tipos de programa. Es significativo que a medida que se ha avanzado en el desarrollo de los programas estas dos comisiones hayan reducido su papel, imponiéndose otros foros de debates de temas comunes. Hoy REDEX se organiza en las siguientes comisiones de trabajo:

- * Comisión de Turismo, dedicada a labores de promoción y fomento de la comercialización. Ha coordinado la edición de material promocional y la asistencia a ferias, además de promover actividades de incremento de la calidad turística y de realizar un plan estratégico sobre turismo rural.
- * Comisión de Formación y Participación, que diseña y coordina la aplicación del plan de formación de REDEX dirigido a los grupos de desarrollo.
- * Comisión de Informática, que ha realizado el seguimiento de la aplicación de los programas de gestión de PRODER y LEADER y de la web de REDEX.
- * Comisión Económica-Jurídica-Financiera, que ha coordinado la firma de convenios con entidades financieras para conseguir las mejores condiciones en la gestión de los fondos económicos que tutelan los grupos.
- * Comisión de Desarrollo Rural, encargada del estudio y debate ante las nuevas propuestas comunitarias sobre desarrollo rural.
- * Comisión de Promoción Empresarial e Industrial, centrada en la mejora de las relaciones entre los grupos e instancias administrativas relacionadas como la Dirección General de Promoción Empresarial e Industrial de la Consejería de Economía de la Junta de Extremadura.

REDEX echó a andar sin personal específico, pero tras el nombramiento de su primera gerente y



Una de las sesiones del I Encuentro de Cooperación en Desarrollo Rural en la Europa Ampliada (Cáceres, junio 2004)



Asistentes a la segunda Jornada Regional de REDEX (Trujillo noviembre 2004)

los primeros programas puestos en marcha se contrataron varios técnicos para coordinarlos, y ellos formaron el germen del Equipo Técnico. Durante un tiempo se trabajó en la misma sede de FEMPEX en Mérida, pero ya en 2001 las oficinas de REDEX se trasladaron a Cáceres, atendiendo a la mayor cercanía con las localidades de residencia de los respectivos presidentes.

Los primeros esfuerzos se dedicaron a solventar la carencia de financiación. Un convenio de 2.000.000 ptas. con la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente dio cobertura, en el año 2000, a las primeras actuaciones, pero no fue hasta el siguiente cuando gracias a un nuevo convenio firmado con la misma consejería para el desarrollo de un plan de formación destinado a técnicos y gerentes de los CEDER, así como a los colectivos y Juntas Directivas de los Grupos de Acción Local por importe de 17.514.000 de ptas. REDEX pudo poner en marcha un plan de actividades más ambicioso.

El Plan, que como los dos planes de formación siguiente fue apoyado técnicamente por la empresa *RED, Formación y Desarrollo*, contemplaba la realización de una Jornada regional, *Retos de los nuevos programas de Desarrollo Rural*, celebrada finalmente en Mérida el 10 de julio de 2001; varios seminarios sobre desarrollo local en áreas rurales acerca del papel institucional y la participación social y dirigidos a los integrantes de las Juntas Directivas de

los grupos; jornadas en cada una de las comarcas sobre intervención y promoción para el desarrollo comarcal; y un taller sobre procedimientos administrativos de los programas de desarrollo. Además con cargo al convenio se contrató a un técnico como coordinador del programa.

En el Plan participaron unas mil personas (miembros de las Juntas directivas de las asociaciones, empresarios y colaboradores, técnicos y gerentes de los grupos), se concretó en 33 seminarios y jornadas, la puesta en marcha del portal www.agroruralia.com y concluyó con una recomendación:

La formación debe diversificar sus modalidades y recursos y tener en cuenta junto a métodos adecuados, sostenidos sobre una planificación estratégica que integre la evaluación- al menos los siguientes bloques y actuaciones: formación específica o sectorial (en áreas temáticas de interés), formación comarcal para la participación y el desarrollo; y formación especializada en desarrollo rural¹⁷.

Quizás la experiencia más interesante de todas fue el llamado Taller de Procedimientos. Aunque estaba previsto abordarlo en 2001 fue aplazado al año siguiente. Durante 50 horas y a lo largo de varias sesiones grupales, unas 60 personas (técnicos de los grupos y del SEDER, fundamentalmente) se empeñaron en identificar, analizar y transferir buenas prácticas en la gestión administrativa de los programas de desarrollo. Según Grupo RED, coordinador del proceso, se pretendía actualizar el conocimiento de los procedimientos administrativos más usuales en la Administración Pública; estudiar los procedimientos de gestión administrativa más usuales para los Grupos y el SEDER y una metodología que los unifique; y sistematizar la formación y el intercambio de experiencias...

Se formaron tantos grupos como aspectos identificados en el proceso técnico-administrativo de gestión de los programas (convocatoria y difusión; atención a promotores y documentos de solicitud; coordinación interadministrativa y elegibilidad; informes técnicos y de evaluación, propuestas de ayuda; órganos decisorios, resolución y contrato; seguimiento de los proyectos y resoluciones modificatorias; certificación, pago y control de ayudas). Cada grupo avanzaba en la definición de los pasos que implicaba cada uno de esos aspectos y consensuaba en plenario sus conclusiones. Como complemento del trabajo presencial se abrió un foro en Internet de participación virtual donde se solventaban las dudas de los integrantes del taller. Finalmente, una comisión inte-

¹⁷ Manual Básico de Procedimientos de Gestión y Buenas prácticas administrativas de los programas de desarrollo rural Leader Plus y Proder 2 en Extremadura, REDEX, Junta de Extremadura y Grupo RED.

grada por representantes del SEDER, de los grupos APRODERVI, ADISMONTA y CEDECO-TENTUDÍA y del equipo consultor se encargó de la redacción definitiva del texto, que acabaría siendo publicado en 2003 con un índice en el que se ordenaban las distintas fases del trabajo administrativo y de gestión de cada programa de desarrollo: la convocatoria, la solicitud, el informe técnico, el contrato y la certificación.

La realización del taller y la edición del manual fueron hitos importantes en la historia de REDEX, ya que supusieron una actividad de participación colectiva novedosa a nivel nacional. Tres rasgos hacían especialmente relevante la experiencia: la metodología grupal aplicada, el complemento virtual empleado y el trabajo conjunto entre los grupos y la administración regional. Además, el resultado, el Manual de Procedimientos, resultó ser un útil instrumento de orientación para la labor de los grupos de desarrollo.

Como, con lenguaje poético, se decía en el texto introductorio del manual, el Taller de Procedimientos... significa una experiencia formativa extensa e intensa: una experiencia, seguramente irregular para unos y otras, en la que el intercambio personal, la reflexión compartida, la cooperación en lo que se producía... se ha antepuesto a la letra del procedimiento o a la interpretación llovida del cielo. Las miradas y las manos se han situado en horizontal. De ahí la autoría colectiva del Manual y su anhelada utilidad práctica.



Junto al Plan de Formación, otros programas aplicados de manera autónoma por REDEX, y que le permitieron ir dotándose en esos años de un equipo de profesionales, fueron REDEX Calidad, REDTUREX y RURALPYME. El común denominador de todos ellos era la apuesta por la calidad, la cooperación y el deseo de incrementar los niveles de excelencia y cualificación del medio rural extremeño.

A partir de las jornadas de Mérida en 2001 y tras un paréntesis de dos años, REDEX ha venido organizando anualmente unas llamadas Jornadas Regionales a partir de las cuales pueden detectarse los diversos focos de preocupación comunes de los grupos extremeños de desarrollo rural¹⁸.

El 15 y 16 de enero del año 2004 se celebraron las primeras jornadas en Trujillo, bajo el nombre de "Evaluación y definición de estrategias". Se pretendía iniciar y encauzar el proceso de autodiagnóstico participativo y de diseño estratégico de REDEX a medio y largo plazo. En esencia, los grupos de desarrollo querían conocer y evaluar dónde están, para poder determinar hacia dónde quieren ir. En el encuentro -como a partir de entonces, en todos los restantes- participaron presidentes, gerentes y técnicos de todos los grupos de desarrollo extremeño,

¹⁸ Además se han celebrado otro tipo de encuentros más sectoriales o en los que las aportaciones externas eran lo esencial del programa. De esta modalidad hay que citar el I Encuentro sobre desarrollo rural: Perspectivas de Futuro, celebrado en Mérida el 21 y 22 de noviembre de 2002 y organizado conjuntamente por REDEX, FEMPEX y la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura.

junto a técnicos de REDEX y funcionarios de la Consejería de Desarrollo Rural. A lo largo de los dos días de actividad se abordó de manera participativa la definición de estrategias para REDEX, centrándose el trabajo en el funcionamiento de este organismo y en la orientación de las políticas de desarrollo rural en Extremadura y el resto de España y Europa.

En ese momento ya era creciente el protagonismo de los grupos en el diseño de las políticas rurales de la región. Mantenían relaciones con varias consejerías de la Junta de Extremadura, con las dos Diputaciones, con las Cajas de Ahorros, con la Universidad de Extremadura, etc. y, poco a poco, eran reconocidos como los principales interlocutores del medio rural extremeño.

Como refuerzo al papel que los grupos iban adquiriendo, las Jornadas de Trujillo fueron inauguradas por el presidente de la Junta de Extremadura, Juan Carlos Rodríguez Ibarra, y en ellas estuvo presente también el nuevo consejero de Desarrollo Rural, Francisco Javier López Iñiesta.

El presidente de la Junta reconoció explícitamente la labor que se estaba haciendo desde las comarcas para el desarrollo de Extremadura:

Siempre nos dejamos impresionar por las grandes iniciativas empresariales, que son muy buenas y muy positivas, y que yo apoyo, pero, sin embargo, el gota a gota diario, que es lo que hacen los grupos de acción local, tienen menos repercusión, parecen menos importante; pero, estratégicamente, desde el punto de vista del desarrollo, son fundamentales, cruciales para el futuro y el desarrollo de nuestra tierra¹⁹.

En las jornadas de Trujillo se pusieron de manifiesto las dificultades provocadas por el retraso en la recepción de las ayudas europeas. El 20% de los fondos económicos de la Unión Europea correspondiente a los anteriores programas (LEADER II y PRODER I) aún no había sido recibido por los grupos, después de dos años transcurridos tras el cierre de esos programas (diciembre 2001). Para evitar a los promotores las dificultades provocadas por este retraso la mayoría de los grupos había suscrito con las cajas de ahorros diversos préstamos, gracias a los cuales los promotores tenían pagadas sus subvenciones, pero que estaban provocando importantes problemas a cada grupo.

Otras dificultades de los grupos eran las provocadas por las limitaciones en los gastos de funcionamiento. Una serie de cortapisas en la gestión de los fondos públicos que tenían encomendados generaban muchos problemas. Cada uno de ellos no podía destinar a gastos de funcionamiento y personal más del 15% de los fondos públicos que gestionaba. Esta limitación hacía que este tipo de gastos no superara el 8% del total de los presupuestos anuales, cuando cualquier institución o programa disponía de porcentajes mucho más abultados. Así cada grupo no podía disponer de más de cuatro personas en su equipo técnico, cifra insuficiente para todas las funciones que tenían encomendadas. En enero de 2004 los grupos de desarrollo estaban empeñados en diversas gestiones que les permitieran que la limitación del 15% pudiera aplicarse al total del presupuesto, y no sólo a los fondos públicos, y que además les posibilitara disponer de más personal proveniente de otras iniciativas.

Ambas reivindicaciones fueron recogidas por Juan Carlos Rodríguez Ibarra, en un discurso que supuso un antes y un después en la relación entre la Junta de Extremadura y los grupos de desarrollo. Las conclusiones finales de esta I Jornada hablaron de la necesidad de:

- profundizar el modelo de funcionamiento de la Red Extremeña de Desarrollo Rural (REDEX), formulando como objetivos prioritarios la participación y la coordinación, por medio de espacios de cooperación interna y con todas las instancias y los agentes implicados;
- reconocer el apoyo institucional recibido de la Administración regional y colaborar con las iniciativas anunciadas por la Junta en materia de Desarrollo Rural: Plan Especial, Consejo Regional, Consejos Territoriales...;
- seguir trabajando en red y con redes asociativas en España y Europa, incorporar nuevos métodos participativos y activos de trabajo conjunto en REDEX y en cada uno de sus Grupos de

¹⁹ Intervención del presidente de la Junta de Extremadura en la inauguración de la I Jornada regional de la Red Extremeña de Desarrollo Rural (REDEX), bajo el título "Evaluación y definición de estrategias". Trujillo, 15 de enero de 2004.

Desarrollo Rural;

- Fortalecer los sistemas de formación, seguimiento y evaluación permanentes y los canales de información y comunicación apoyados en las TIC, al servicio de las políticas de Desarrollo Rural.

El refuerzo institucional que para REDEX supuso el encuentro de Trujillo se redobló con la organización del I Encuentro de Cooperación en Desarrollo Rural en la Europa Ampliada, celebrado en Cáceres del 2 al 4 de junio de 2004 y en el que participaron 375 representantes de varios países europeos, incluidos miembros de grupos españoles y extremeños. Al final de esas jornadas se suscribió una llamada Declaración de Cáceres que se abría con una rotunda ruptura con el pasado:

Hasta ahora, el desarrollo rural ha sido tratado como un apéndice de la Política Agrícola, constituyendo el Segundo Pilar de la PAC. Este enfoque ya no es ni aplicable ni suficiente, puesto que debe reconocerse que la agricultura es sólo un sector importante en las economías rurales, y que también los agricultores europeos (sobre todo en los nuevos Estados miembros), necesitan un medio rural más fuerte. Por tanto, hay que concebir al desarrollo rural con una perspectiva más amplia que responda a las necesidades sociales y económicas de la mayoría de la población rural, a la par que proteja y refuerce el medio ambiente de las áreas rurales.

La Declaración también pedía un incremento del presupuesto europeo de desarrollo rural y reclamaba la elaboración de una política europea sobre esos aspectos a partir del 2007, la redacción de un reglamento único y el establecimiento de un único fondo económico. La declaración abogaba por la adopción del método LEADER y el refuerzo del tejido asociativo en el medio rural y de la cooperación entre los grupos.

Aún hubo durante este año 2004 una nueva convocatoria de REDEX para celebrar una Jornada Regional, también en Trujillo, el 22 y 23 de noviembre, bajo el lema "El futuro del desarrollo rural en Extremadura". Las Jornadas, que contaron con la presencia del vicepresidente de la Junta de Extremadura, Ignacio Sánchez Amor, se centraron en el papel de los grupos de desarrollo rural en el modelo territorial que estaba impulsando la nueva consejería. Se habló de mancomunidades, de consejos técnicos territoriales, de Consejo Regional de Desarrollo Rural... Los grupos se pronunciaron a favor del proceso de creación de mancomunidades integrales, siempre que éste sea consensuado desde las necesidades sentidas y que no sea un proceso traumático para ninguna de las partes implicadas. Se entendían las mancomunidades integrales como un medio y no como un fin, perfectamente regulado en la Ley de Bases de Régimen Local.

El año 2004 concluía con una Red de Desarrollo Rural de Extremadura fortalecida. Si 1999 fue el año de la fundación de REDEX y el 2000 el de las primeras actuaciones, el año 2004 colocó a REDEX definitivamente en el mapa institucional de Extremadura.

Las convocatorias de jornadas regionales prosiguieron con las celebradas en Alange, en diciembre en 2005, convocadas bajo el título de "Desarrollo rural en Extremadura. Estrategias de futuro". En esa ocasión la preocupación seguía siendo la articulación de los distintos instrumentos de desarrollo rural en el territorio. La palabra autonomía aparecía por primera vez en este tipo de documentos:

Los GDR, como instrumentos que ponen en práctica este método, deben ser autónomos y tener un equipo técnico necesario y con suficiente continuidad en el tiempo.

Se reclamaba coordinación:



El presidente de la Junta de Extremadura con algunos de los directivos de la Red Española de Desarrollo Rural

Es fundamental la coordinación entre las organizaciones que trabajan territorialmente y en desarrollo rural y para que ésta sea posible es necesario establecer objetivos comunes y estrategias conjuntas que eviten duplicidades entre los distintos actores que trabajan en el territorio.

Y se insistía en la importancia de todos los instrumentos de desarrollo.

Aquí cabemos completamente todos. Pero hay que buscar cómo compaginar los espacios de cada uno, delimitarlos y no solapar, especialmente entre Mancomunidades y GDR.

También en esas jornadas de Alange aparecía por primera vez el ánimo de los grupos por trabajar en la búsqueda constante del desarrollo de la creatividad, innovación e imaginación de los territorios. A estos conceptos no les era ajena la colaboración estrecha que se estaba empezando a establecer entre los grupos de desarrollo rural y uno de los proyectos más novedosos puesto en marcha por la Junta de Extremadura durante esa legislatura, el Gabinete de Iniciativa Joven, instrumento para la consecución de la llamada "sociedad de la imaginación".

De la creciente asunción por parte de los grupos de desarrollo de esta filosofía de la innovación y la imaginación da cuenta el hecho de que en las últimas jornadas regionales celebradas por REDEX estos conceptos se situaban como parte del mismo lema. Así, celebradas en Badajoz el 18 y 19 de diciembre de 2006, el título de las jornadas era "Desarrollo Rural: participación, imaginación y futuro".

Abrió las jornadas el presidente de REDEX, Aurelio García, que utilizó las mismas palabras con

las que había cerrado la jornada anterior en Alange: este movimiento no lo va a parar nadie, tiene su continuidad asegurada. Era una llamada a la tranquilidad y a la continuidad de los grupos en el marco de la nueva política de desarrollo rural europeo. También destacó la importancia de seguir esforzándose en el capital humano, para cada vez estar más formados, coordinados y aprovechar las sinergias de las que dispongamos en beneficio del ciudadano de a pie y alentó a los grupos que tengan que trabajar con varias mancomunidades -ya que 24 grupos no casan con 32 mancomunidades- a solucionar los problemas que puedan surgir, y echar imaginación para solucionarlos.

El consejero de Desarrollo Rural planteó en su intervención los seis grandes retos que, a su entender, debían tener los grupos de acción local de Extremadura para el período 2007-2013:

- Crear y modernizar los tejidos industriales.
- Atraer nuevos pobladores con la ayuda de las mancomunidades.
- Realizar planes estratégicos con las comunidades para participar en los planes de Agenda 21.
- Aplicar las nuevas tecnologías para que los territorios rurales se encuentran cada vez más cerca de



Una de las muchas reuniones de grupos PRODER auspiciadas por REDEX. En esta ocasión se celebró en Guadalupe.

los centros económicos y de poder.

- Que todas las políticas vayan encaminadas a crear empleo.
- Apostar fuertemente por la calidad que aporta la Marca Extremadura.

Estos son algunos de los acontecimientos de la historia y de las preocupaciones de la Red Extremeña de Desarrollo Rural desde su creación. Desde 1998 REDEX ha avanzado considerablemente en la labor de coordinación y promoción de los grupos de desarrollo rural. Se ha logrado una relación fluida con varias consejerías y direcciones generales de la Junta de Extremadura, con las diputaciones de Badajoz y Cáceres, con las cajas de ahorros... Se han estrechado los vínculos con la Universidad o con organismos punteros de la región en innovación, como el Gabinete de Iniciativa Joven. De una única persona encargada de las funciones técnicas hoy son ya un nutrido grupo de profesionales los que integran REDEX. Ya no es la RED la que va a remolque de los grupos como, inevitablemente, ocurría al principio. Ahora es REDEX la que propone y encabeza proyectos de cooperación novedosos (como Extremadura Rural) o gestiona propuestas de gran calado para los municipios (como el Sistema de Información Geográfico Rural). El reconocimiento institucional apreciable a partir del año 2004 ha ido parejo a la consolidación técnica.

Este incremento del peso y proyección social de la red extremeña coincide con el hecho de que Aurelio García Bermúdez, presidente de REDEX, fuera a su vez elegido presidente de la Red Española de Desarrollo Rural (REDR) el 14 de junio de 2005²⁰. Pero su elección como presidente de REDR no es la causa, sino la consecuencia, de la pujanza de REDEX. Desde entonces, el presidente se ha empeñado a fondo en el esfuerzo de profundizar en la coordinación y apoyo entre los grupos y redes regionales integrados en REDR (Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla-León y Murcia), para conseguir concienciar a las administraciones públicas y a la sociedad en general de la necesidad ineludible de que en España y Europa se haga una apuesta decidida y firme por la mantenimiento de las zonas rurales. Como fruto de este trabajo se ha logrado que España incremente el porcentaje que aparece en el FEADER destinado a metodología LEADER del 5 al 10%. En Extremadura, incluso, esta cantidad puede llegar a incrementarse. Además se han mantenido contactos con diversos sectores, señaladamente con los sindicatos agrarios colaborando a reducir las reticencias que desde estas organizaciones se sigue manifestando hacia el desarrollo rural.

En el momento decisivo sobre el futuro de las políticas de desarrollo rural en Europa, se ha apostado para que la Red Española sea un instrumento fuerte, coherente y unido, que resulte útil a las redes regionales y a los propios grupos de acción local.

Todas estas circunstancias hacen que REDEX sea hoy la interlocutora, reconocida por todos, de los grupos de desarrollo rural en Extremadura y una de las principales redes socioinstitucionales de la región.

La Consejería de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura

Otro de los principales hitos que jalonan el camino recorrido por el desarrollo rural en la región es el de la creación de la Consejería de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura, la primera consejería de todos los gobiernos autónomos de España dedicada en exclusiva al desarrollo del medio rural. Si al comienzo de la autonomía el desarrollo rural había estado reducido a una jefatura de servicios y después fue competencia de una dirección general, ahora alcanzaba el rango administrativo más alto dentro del gobierno regional. Fue una decisión adoptada por el presidente de la Junta en el arranque de la legislatura 2003-2007. El Decreto de Presidencia 26/2003 de 30 de junio creaba la nueva consejería y estipulaba que

ejercherà la coordinación con las Corporaciones Locales, ordenación, ejecución y control de las competencias que en materia de Administración Local corresponde a la Comunidad; las de desarrollo rural, caminos rurales y vías pecuarias; la gestión de fondos europeos e

²⁰ En este momento el presidente de REDR ocupa también la secretaría de ELARD, la Red Europea de Desarrollo Rural.



El consejero de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura atiende a los medios de comunicación

iniciativas comunitarias que financien programas de desarrollo rural y la coordinación, prevención y lucha contra incendios forestales.

Tres días antes había sido nombrado titular de esa consejería Francisco Javier López Iñiesta. El nuevo consejero era un hombre directamente relacionado con el municipalismo y el proceso de desarrollo rural de Extremadura. Nacido en Valencia de Alcántara en 1956 y licenciado en Filosofía y Letras por la Universidad de Extremadura, López Iñiesta había sido alcalde de Valencia de Alcántara desde 1991 a 2003 y diputado provincial del PSOE desde 1991 a 1995. En el ejercicio de esas responsabilidades había asumido la presidencia de la Mancomunidad de Municipios "Sierra de San Pedro" y de un Grupo de Acción Local, gestor de un programa PRODER, la Asociación para el Desarrollo de la Sierra de San Pedro Los Baldíos. Tenía por tanto experiencia en los tres aspectos que iban a ser determinantes para la consejería: ayuntamientos, mancomunidades y grupos de desarrollo rural.

El decreto 82/2003, de 15 de julio, establecía la estructura orgánica de la nueva Consejería, con una secretaría general (Manuel Rubio Donaire), una Dirección General de Administraciones Locales (María Isabel Moreno Duque) y una Dirección

General de Desarrollo e Infraestructuras Rurales (Joaquín Jiménez Mozo).

La creación de la Consejería de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura abrió un panorama de expectativas halagüeñas. Los grupos extremeños pasaron a ser la envidia del resto de España. Todos los grupos valoraron muy positivamente la situación y depositaron muchas esperanzas en este proceso. Para que las expectativas creadas no se defraudaran convenía que las relaciones entre los grupos de desarrollo y la Consejería se asentaran sobre el conocimiento por ambas partes del carácter y funciones de la otra parte. Los grupos de desarrollo no podían ser los apéndices de la Consejería en los territorios, aunque sí unos estrechísimos colaboradores de ésta. Los grupos son independientes y no puede equipararse su carácter al de centros de enseñanza (en relación a la Consejería de Educación) o al de hospitales (en relación a la Consejería de Sanidad). Entre los grupos se apreciaba un creciente deseo de que les fuera reconocida esa autonomía para que de esa forma tuviera más valor su colaboración. Y además era mejor para la propia Consejería que así fuera, ya que de esta forma se situaba en un privilegiado lugar de interlocución con la sociedad civil que en cada comarca representan los grupos.

Estas reivindicaciones eran reconocidas por el propio presidente de la Junta de Extremadura, que unos meses después afirmaba que la consejería no era consecuencia de una política que viene desde arriba sino que era respuesta a la demanda surgida en el entorno rural por los grupos de acción local. Además, Rodríguez Ibarra aclaraba que no se trataba de una consejería cuyas dependencias fueran los grupos de desarrollo o que éstos tuvieran en la consejería a su embajadora ante otras dependencias administrativas. Los grupos de desarrollo son autónomos e independientes, afirmaba rotundo²¹.

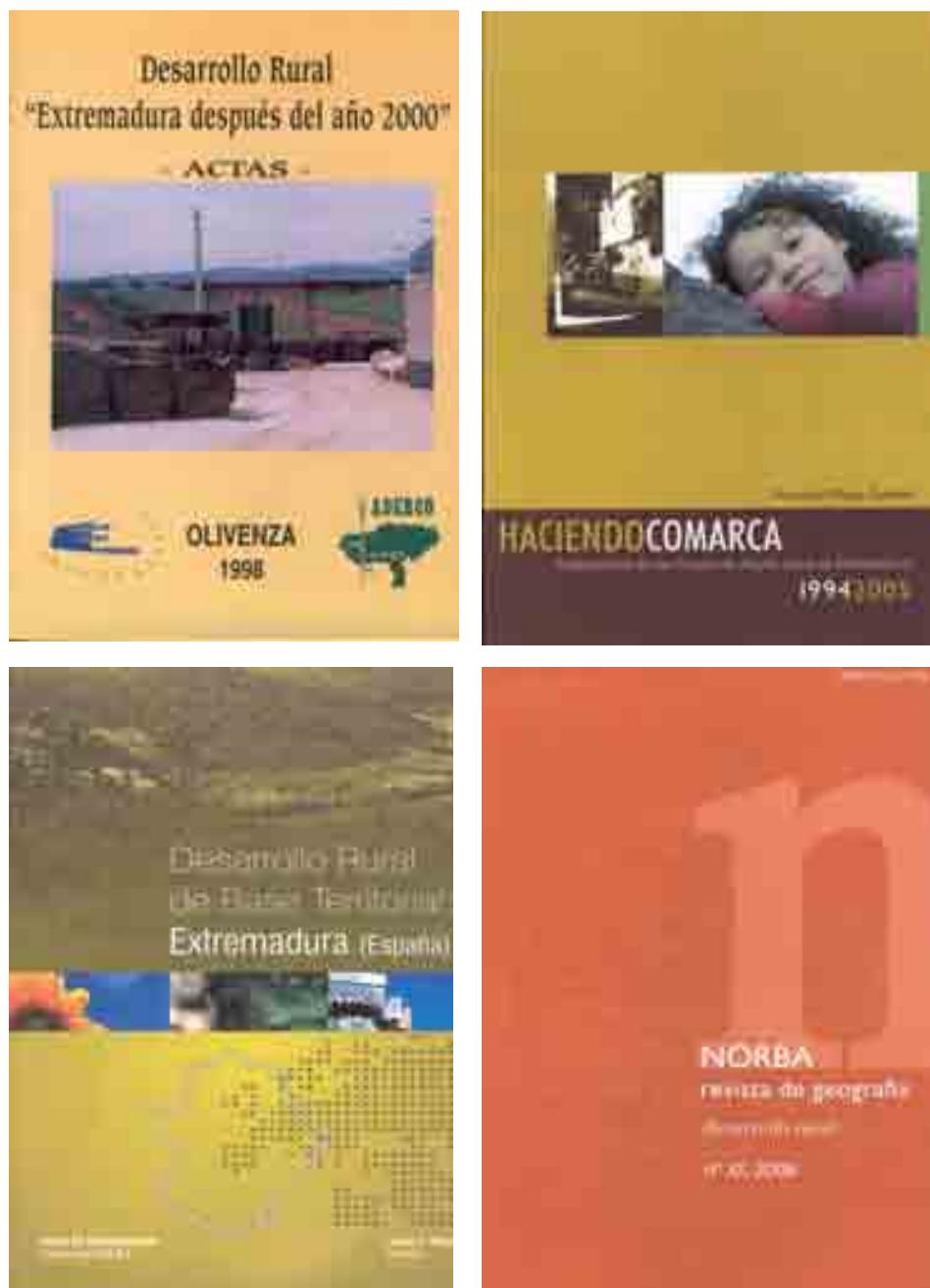
Una desgraciada ola de incendios provocó que las primeras urgencias de la nueva consejería no fuera el desarrollo rural, pero pronto el nuevo consejero comenzó a poner en marcha los principales puntos del programa de su Consejería: el Consejo Regional de Desarrollo Rural de Extremadura y las Mancomunidades Integrales²².

El Consejo Regional de Desarrollo Rural de Extremadura

Una de las principales disposiciones impulsadas por la nueva Consejería de Desarrollo fue crear el Consejo Regional de Desarrollo Rural, que había sido citado como uno de los instrumentos de la política de la Junta de Extremadura en este ámbito. Mediante un decreto del presidente, firma-

21 Intervención del presidente de la Junta de Extremadura en la inauguración de la I Jornada regional de la Red Extremeña de Desarrollo Rural (REDEX), bajo el título "Evaluación y definición de estrategias". Trujillo, 15 de enero de 2004.

22 En otras importantes decisiones para el desarrollo rural en España estuvieron involucrados también extremeños. El actual consejero de Desarrollo Rural ha señalado como uno de los hitos del desarrollo rural en España la creación de la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y el nombramiento al frente de ella -en mayo de 2004- de un extremeño experimentado en políticas rurales: Francisco Amarillo, ex consejero de Agricultura de la Junta de Extremadura durante varios años.



Cuatro muestras de la bibliografía sobre el desarrollo rural en Extremadura

do el 26 de octubre de 2004 se creaba este órgano colegiado de consulta, cooperación y participación en materia de desarrollo rural adscrito administrativamente a la citada consejería. Del Consejo, presidido por el presidente de la Junta, y cuya vicepresidencia se atribuía al titular de la consejería, formaban parte también los consejeros de Hacienda, Economía y Trabajo, y Agricultura y Medio Ambiente, así como los presidentes de ambas Diputaciones Provinciales, el de la Federación Extremeña de Municipios y Provincias, el de la Red Extremeña de Desarrollo Rural y los representantes de los grupos de acción local y de las mancomunidades de la región. Al Consejo, que se reuniría una vez cada seis meses, se le atribuían en el citado decreto las siguientes funciones:

- a) Realizar propuestas para la elaboración y en su caso modificación de un Plan Especial

de Desarrollo Rural de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

b) Estudio, evaluación y análisis del impacto de los proyectos europeos en materia de desarrollo rural, que le someta el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

c) Impulso y seguimiento de los planes estratégicos en materia de desarrollo rural en Extremadura, que le someta el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

d) Emitir informes en los asuntos que se sometan a consulta del mismo por el Consejo de Gobierno y de cualesquiera de sus miembros que incidan en materias de Desarrollo Rural.

e) Elaborar a solicitud del Consejo de Gobierno estudios o informes en el marco de los intereses que le son propios.

f) Regular el régimen de organización y funcionamiento interno del Consejo, de acuerdo con lo previsto en el presente Decreto.

g) Elaborar y elevar anualmente al Consejo de Gobierno una Memoria en la que se refleje la actividad del propio Consejo.

h) Proponer cualquier otra acción no prevista anteriormente que pueda contribuir al fomento de los valores del mundo rural, facilitando la adopción de medidas que propicien el desarrollo del mismo.

Mediante decreto del 29 de marzo de 2005 se determinaban los representantes de los grupos de acción local y mancomunidades integrales que formaban parte del Consejo. Los grupos de desarrollo, representados por sus presidentes, tenían 24 miembros en el pleno del Consejo, mientras que las mancomunidades sólo aparecían con 22. Esto se debía a que el decreto fue publicado cuando aún estaba abierto el proceso de constitución de estas mancomunidades integrales. Consciente de la provisionalidad del número de mancomunidades referidas, el redactor de la norma precisaba en una disposición adicional única:

Las Mancomunidades que puedan crearse con posterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, se incorporarán al Consejo Regional de Desarrollo Rural estando representadas a través de sus respectivos Presidentes y de igual forma, las Mancomunidades que puedan suprimirse dejarán de formar parte del citado Consejo.

El 29 de junio de 2005, en el Palacio de Exposiciones y Congresos de Mérida, se celebraba el acto constitutivo del Consejo Regional de Desarrollo Rural de Extremadura. Desde entonces el Consejo ha vuelto a reunirse sólo en una ocasión, el 7 de junio de 2006, aunque con un orden del día importante: aprobó el Reglamento de Funcionamiento interno, dio el visto bueno al mapa de mancomunidades integrales de Extremadura y fue informado del *Libro Blanco de Desarrollo Rural de Extremadura*, que se presentó en dicho acto. En esa ocasión la prensa habló del Consejo como del "Parlamento rural de Extremadura", aunque quizá aún no haya logrado una suficiente periodicidad en las reuniones para que pueda ser considerado algo más que un órgano protocolario.

Con la intención de agilizar la toma de decisiones del Consejo, en esa misma reunión se acordó -a propuesta del presidente- constituir una Ponencia Técnica con el objeto de que elaborara y preparara los asuntos que deban ser tratados por el Consejo. Apenas un mes después, el 14 de julio, el consejero presidía en Mérida el acto de constitución de ese grupo de trabajo, en el que se integran además el Secretario general de la Consejería, Manuel Rubio Donaire; el director general de Desarrollo e Infraestructuras Rurales, Joaquín Jiménez Mozo; la directora general de Administración Local, María Isabel Moreno Duque; el presidente de la Diputación Provincial de Cáceres, Juan Andrés Tovar, y el diputado provincial José Félix Olivenza; el presidente de la

Diputación Provincial de Badajoz, Juan María Vázquez, y el diputado Manuel Vázquez Villanueva; el presidente de la Red Extremeña de Desarrollo Rural, Aurelio García Bermúdez, y el vicepresidente, Salustiano Flores Marabel; y el presidente de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura, José Muñoz Núñez, y el presidente de la Comisión de Desarrollo Rural y Mancomunidades de la misma y alcalde de Hervás, José Enrique Ribes Pellicer.

Las Mancomunidades Integrales

Los grupos de desarrollo no han tenido durante todos estos años un único interlocutor institucional en las comarcas donde actúan. En la mayor parte de las zonas las mancomunidades eran sectoriales, creadas para la gestión de algún servicio concreto, y su ámbito de demarcación no coincidía con el territorio del grupo. Una misma comarca podía tener varias mancomunidades en su seno y una mancomunidad integrar localidades de varias comarcas. Así, los grupos se veían obligados a trabajar con cada uno de los ayuntamientos sin que, en la mayoría de los casos, las instituciones públicas de la comarca tuvieran una única voz. Valga el dato de que frente a los 24 grupos de acción local en 2003 había en Extremadura 87 mancomunidades de servicios. La necesidad de mancomunidades más o menos coincidentes con el ámbito de actuación de los grupos no sólo obedecía a la conveniencia de simplificar la interlocución; redundaría también en una mejor organización del territorio y, por ende, en un mayor éxito de los programas de desarrollo emprendidos.

Por ello al crearse, en 2003, la Consejería de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura, imperaba la idea de que unas mancomunidades simplificadas, más homogéneas, eficaces y fortalecidas podrían ser una fórmula idónea de organización institucional para las zonas rurales. Recogiendo ese sentimiento, la consejería planteó como una de sus primeras y principales iniciativas políticas la idea de las llamadas mancomunidades integrales, perfiladas como unidades geográficas claves para potenciar el desarrollo de las zonas rurales de Extremadura. Serían, por tanto, agrupaciones de municipios para la prestación de servicios obligatorios (abastecimiento de aguas, recogida de residuos sólidos urbanos, bienestar social) y no obligatorios (parque de maquinaria, urbanismo, asesoramiento empresarial, formación, igualdad, gestión cultural, gestión ambiental, dinamización deportiva, dinamización juvenil, etc), que además conjugaran estos esfuerzos con los que paralelamente desarrollan los grupos de acción local. En definitiva, el modelo integral de estas nuevas mancomunidades proponía no sólo prestar el mayor número de servicios, sino también buscar modelos de desarrollo para su zona, es decir, trabajar concienzudamente en planes de desarrollo propios sin menoscabo de la autonomía municipal. Y de esa vocación de la mancomunidad como instrumento de desarrollo comarcal surgiría, paradójicamente, un elemento de conflicto latente con los grupos de acción local.

En el año 2004 la Consejería pretendía reducir las 87 mancomunidades existentes a unas 25 ó 30. Una condición de partida se exigía: que cada mancomunidad implicara una identidad territorial coherente, teniendo como base regional los veinticuatro territorios de actuación de los grupos. Era un proceso de negociación política, en el que partiendo del mapa territorial de los grupos de desarrollo y de otras comarcalizaciones -como la de la Diputación de Badajoz- se pretendía consensuar un nuevo escenario de organización territorial para Extremadura.

Con este nuevo y más completo modelo de mancomunidad se pretendía salvar algunos de los inconvenientes más claros presentados por las mancomunidades de servicios, que en general suelen ser costosas de mantener si no tienen más de cinco servicios, no operan en territorios homogéneos, incorporan servicios sin estudios previos y poco o mal definidos; y además suelen obligar a los ayuntamientos a integrarse en más de una mancomunidad. Por el contrario, el nuevo mapa de mancomunidades integrales quería que cada mancomunidad ocupara un territorio

MANCOMUNIDADES INTEGRALES DE EXTREMADURA

Mayo 2006



homogéneo, permitiera acoger servicios "a la carta", y pagar a cambio de los servicios, en virtud del principio de autonomía municipal; dispusiera de numerosas posibilidades de servicios, entre los que se incluyen empleo, desarrollo local, bienestar social, cultura, deportes, urbanismo, agua potable, recogida de residuos...; ejecutara acciones de desarrollo endógeno; y coordinara acciones externas e internas.

De esta manera, en sólo dos años, se pretendía simplificar considerablemente el anterior sistema de mancomunidades, en muchos casos poco operativas y conseguir que alcaldes de todo signo político apostaran decididamente por el nuevo modelo.

Entre los requisitos mínimos de partida estipulados para el desarrollo de una mancomunidad integral se contaba con la voluntad expresa de sus componentes, disponer de un grupo de acción local de apoyo al desarrollo endógeno, y una estructura básica de la que formen parte al menos dos personas, una encargada de la gerencia y otra como secretario/a-interventor/a.

Los dos grandes procesos impulsados por la consejería para el desarrollo de los municipios fueron la Agenda Local 21, centrada en aspectos medioambientales, y los planes estratégicos, que contaron con financiación europea y se revelaron como instrumentos útiles para el desarrollo del aspecto socioeconómico de las comarcas. A través de éstos últimos se pretendió conseguir un desarrollo integral planificado, para, posteriormente, establecer planes de acciones y un control y seguimientos de dichos planes.

Estos planes fueron determinantes en la solución de situaciones entonces aún apreciables en Extremadura, que seguía presentando municipios que pertenecían a varias mancomunidades, otros que no estaban presentes en ninguna y otros que se encontraban en cierta situación de aislamiento incluso dentro de su propia mancomunidad. Todo ello hizo necesario el desarrollo de esa estructura territorial, ya en marcha, que implica, entre otras cosas, libertad de asociación (no es posible obligar a municipios a que cooperen o compartan recursos); la contemplación de situaciones actuales de gestión compartida en recursos (aguas, residuos, infraestructuras, etc.); la identificación de criterios de identidad cultural y tradiciones; la observación de recursos naturales, patrimoniales, etc. compartidos; la determinación de experiencias de cooperación; y partir de la base de un diseño preestablecido, evitando la arbitrariedad; así como el análisis de la existencia de economías de escala.

Para lograr todo ello y conseguir crear auténticas mancomunidades integrales de servicios, la consejería propició un estudio de recursos de la mancomunidad o mancomunidades de las zonas de acción local. Para ello fue necesario, básicamente, actuar en todo el territorio en coordinación con los otros gerentes de las mancomunidades, diseñar un mapa consensuado con los alcaldes de la zona, analizar todos los recursos de la mancomunidad o mancomunidades del territorio, elevar al pleno de la mancomunidad las propuestas para que fueran debatidas políticamente y diseñar la carta de servicio.

El incipiente proceso conllevó también un estudio pormenorizado de cada uno de los recursos de las mancomunidades finales y la elevación de una propuesta sobre la optimización de los recursos existentes, así como la creación de nuevos servicios al pleno o plenos de la mancomunidad o mancomunidades. A esto se unió la colaboración en planes y programas que lleve a cabo la mancomunidad impulsando su potencial endógeno, la elaboración de iniciativas tendentes a crear la idea de territorio integral (día de la mancomunidad, ferias de la mancomunidad...); la cooperación activa en la puesta en marcha y asesoramiento de los consejos asesores técnico territoriales, la elaboración de un diagnóstico de los municipios que integran las mancomunidades para la formalización de su agenda de desarrollo, un estudio estatutario de la mancomunidad para adaptarla a los servicios que realmente presta; el diseño de los procesos de liquidación de las mancomunidades que han desaparecido o van a desaparecer; y por último, establecer, consensuadamente, el nombre de cada una de estas nuevas unidades organizativas del medio rural.

El 7 de septiembre de 2006 el Consejo Regional de Desarrollo Rural conocía el mapa de mancomunidades integrales de Extremadura, con 32 entidades de este tipo, 16 en cada provincia. El número y denominaciones de las mancomunidades integrales de Extremadura era el siguiente: Aguas de Llerena, Campiña Sur, Cíjara, Comarca de Olivenza, Guadiana, Jerez-Sierra Suroeste, La Serena, Lácara Norte-Los Baldíos, Montijo y Comarca, Municipios Centro, Río Bodión, Siberia I, Tierra de Barros-Río Matachel, Tierra de Barros, Tentudía, La Serena-Vegas Altas, Campo Arañuelo, La Vera, Las Hurdes, Villuercas-Ibores-Jara, Riberos del Tajo, Rivera de Fresnedosa, Valle del Alagón, Sierra de Gata, Sierra de Montánchez, Sierra de San Pedro, Tajo-Salor, Trasierra-Tierra de Granadilla, Valle del Ambroz, Valle del Jerte, Zona Centro, Comarca de Trujillo.

Algún problema surgió en el proceso de constitución de estas entidades ya que, si bien inicialmente la idea era que coincidiera el número de mancomunidades y el de grupos de acción local (24), al final fueron ocho más las mancomunidades constituidas. La diferencia se debe a algunos problemas encontrados en el proceso. En Cáceres, con el ayuntamiento de Navalmoral de la Mata y su resistencia a integrarse en la mancomunidad de Campo Arañuelo, y en Badajoz con el de Fregenal de la Sierra y la mancomunidad de Sierra Suroeste.

Salvo estos casos y algún otro, las mancomunidades aprovechaban la propuesta territorial de los grupos. Lo cual era lógico. La implantación territorial de los grupos había diseñado un mapa de comarcas en la región que podía ser un magnífico punto de partida para un futuro mapa comarcal extremeño. En relación con otras propuestas de comarcalización, la que dibujan los grupos de desarrollo parte de una aceptación previa de cada municipio sobre la comarca en la que se incluye. Salvo algunas excepciones muy puntuales, las comarcas extremeñas que representan los grupos de desarrollo están consolidadas tras un trabajo en común de sus municipios. Esto no quiere decir que debiera aceptarse tal cual ese mapa como el nuevo mapa comarcal de Extremadura, pero sí que en el diseño de éste era ya imposible no contar con aquél.

Por otro lado, si la referencia institucional de las nuevas comarcas debían ser las mancomunidades, los grupos de desarrollo (que están participados también por empresas, cooperativas y asociaciones) pueden ser la referencia social de esas comarcas. Ambas eran y son entidades complementarias en el diseño territorial de Extremadura.

ESCENARIO, ACTORES Y ARGUMENTOS DEL DESARROLLO RURAL: ALGUNOS CRITERIOS PARA EL FUTURO

La primera aportación que los grupos de desarrollo rural -y, en general, todos los agentes que operan en lo local- deben hacer al progreso de un territorio es contribuir a crearlo. Y esto no es ni un juego de palabras ni una paradoja. Es sólo la evidencia de que no hay desarrollo sin escenario y de que el cometido básico de quien trabaja en desarrollo rural es contribuir a la definición de ese escenario.

Sí uno observa el mapa de Extremadura hoy y lo compara con el que teníamos al comienzo de la autonomía comprueba que no sólo hemos logrado definir nuestros límites exteriores, nuestra linde e identidad con otras comunidades, sino que hemos comenzado a sustituir los límites interprovinciales, segregadores e impuestos por decisiones administrativas estatales (Extremadura dos; Cáceres y Badajoz), por otros de carácter comarcal -integradores y fruto de un proceso de agregación de abajo arriba.

La contribución de los grupos de desarrollo a este proceso es innegable, porque han sido incubadoras de comarcas, instrumentos gracias a los cuales los municipios han ido definiendo cuál era su zona de relación. Los grupos han ofrecido territorios donde la adhesión ha sido mayoritariamente fruto de la libre decisión de los municipios adheridos. Ese proceso lo asumió la Junta de

Extremadura como uno de sus ejes primordiales y ha sido notablemente apoyado desde la creación de la consejería de Desarrollo Rural y a través del impulso a las mancomunidades integrales, pero no se deben olvidar las aportaciones realizadas por los grupos de desarrollo.

En ocasiones algunos han pensado que existía la tentación de excluir a los grupos del proceso de ordenación territorial de Extremadura o, peor aún, de la estrategia de desarrollo de la región. Alrededor de los territorios definidos previamente por los grupos se han conformado buena parte de las actuales mancomunidades integrales, y a partir de los programas de desarrollo gestionados por los grupos se ha construido durante los últimos quince años el desarrollo rural extremeño. Más allá de una injusticia, sería un error político inconcebible que alguien incitara seriamente a un enfrentamiento entre mancomunidades y grupos de desarrollo en el territorio. Más allá de algunos celos profesionales o políticos, no debería existir posibilidad de enfrentamiento. La mancomunidad es una fórmula de organización institucional con muchas posibilidades de conformar el nuevo mapa territorial extremeño. Pero la mancomunidad no puede ser el motor del desarrollo de un territorio. Eso significaría no haber aprendido nada del método LEADER. El éxito de este método ha consistido en buena parte en la creación de estructuras de mediación socioinstitucionales que, desde el ámbito de lo social, conciten la atención de lo institucional. Un grupo de desarrollo es una muestra de la sociedad civil y una mancomunidad es una institución. Y el desarrollo rural debe hacerse de abajo arriba, desde el entramado social de cada comarca.

El trabajo de las mancomunidades y de los grupos es complementario. Sólo si los grupos pierden base social puede existir peligro de solapamiento. Las mancomunidades son entidades públicas que expresan un notable esfuerzo institucional por coordinar servicios e incrementar la dotación de éstos en cada territorio. Pero los grupos no pueden tener una componente exclusivamente institucional porque si no perderían su sentido. Los grupos de desarrollo deben ser entidades mixtas con participación institucional, social y empresarial. Por eso siguen siendo el instrumento idóneo para impulsar el desarrollo de cada territorio. Eso no significa que monopolicen ese desarrollo, en el que también pueden y deben participar las mancomunidades, que tienen un papel fundamental para la dotación de servicios comunes a los municipios y para la dinamización de éstos.

Por otro lado, alrededor de cada una de esas comarcas hay en Extremadura núcleos rurales de mediana entidad que vertebran una comunidad con un modelo de población en red a lo largo de todo el territorio, tan alejado de otras comunidades que han sacrificado casi todo a la existencia de una gran capital que crece en ella al mismo tiempo que despuebla su entorno. Hoy Extremadura ya empieza a ser un territorio vertebrado con 24 ó 32 zonas funcionales y otros tantos núcleos que los fijan como chinchetas al mapa.

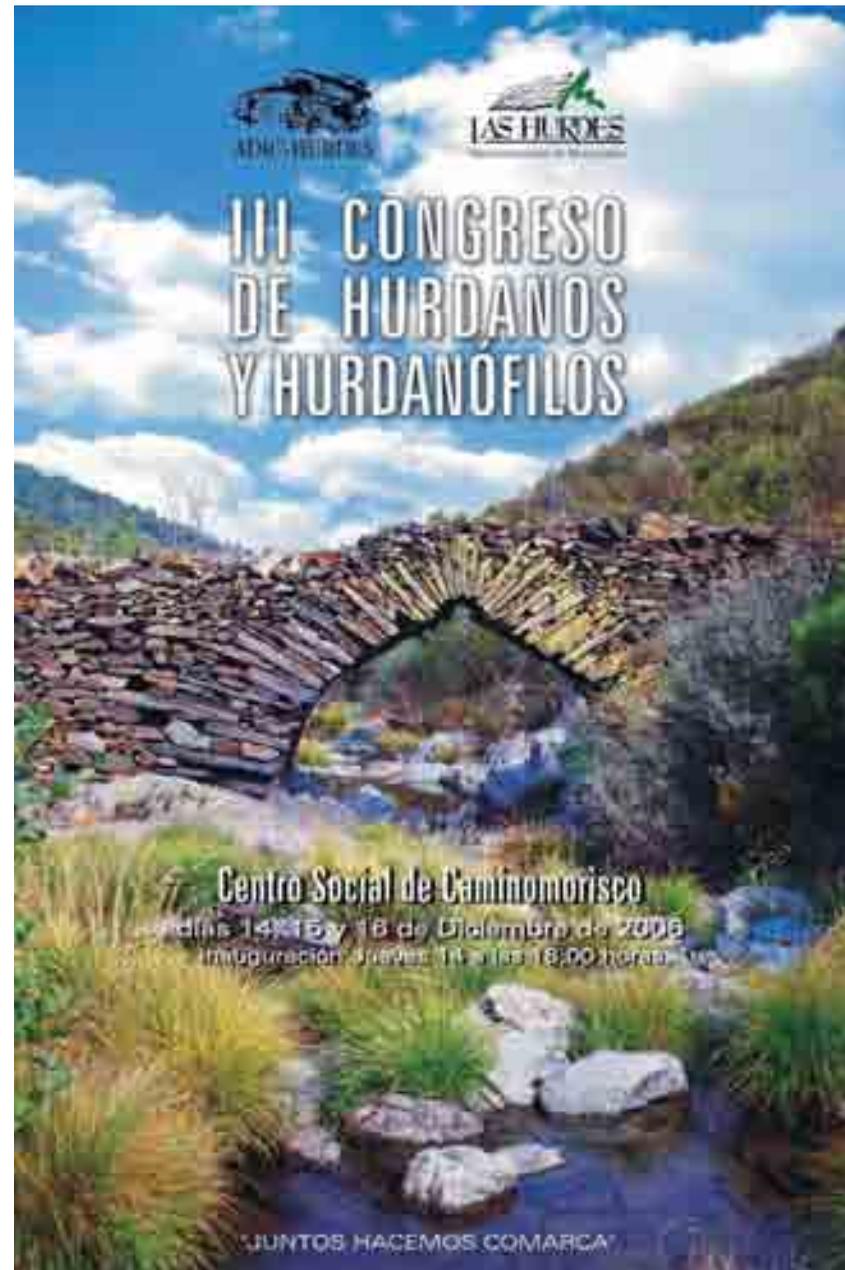
Junto a este objetivo de creación de escenario para el desarrollo otra de las finalidades de cualquier proceso de este tipo es colaborar a que se sitúen y participen adecuadamente en ese escenario los actores y las actrices de la obra: ayuntamientos, empresarios, asociaciones, cooperativas, ciudadanos... Hay que hacer esfuerzos permanentes porque los procesos no se escoren exageradamente hacia lo institucional. La única manera de que permanezcan vivos es mantenerlos oxigenados socialmente, hacerlos permeables a lo social, compensando así la secular dependencia de nuestros territorios de las instituciones.



Finalmente, en las iniciativas de desarrollo rural hay que atender al argumento. En este sentido los grupos son como el apuntador de las obras de teatro, que ayuda a los actores a seguir el hilo de la trama. Sin esa necesaria y moderada labor de intervención no se entiende este tipo de procesos. Desde los grupos se ha dirigido el desarrollo de las comarcas, se han propuesto vías de trabajo a los empresarios, se han sugerido focos de inversión y de riqueza... en definitiva se ha apuntado a los verdaderos actores cómo debían actuar sobre el escenario.

Uno de los bloques principales alrededor del cual ha pivotado la actuación de los grupos de desarrollo rural ha consistido en el fomento de las inversiones turísticas. La finalidad primordial de este tipo de inversiones ha sido la de

acomodar la oferta turística a la riqueza patrimonial existente en cada comarca y a la demanda potencial. Repasando las principales inversiones, dos han sido los objetivos principales que tenían las actuaciones: distribuir la creación de nuevas plazas hoteleras y de turismo rural en buena parte de las localidades de cada comarca con un criterio solidario entre todos los municipios y diversificar estas plazas elevando las de turismo activo y rural. Criterios, por tanto, distributivos y de diversificación. Como resultado de la aplicación de estos criterios ha cambiado radicalmente el equipamiento turístico en las zonas rurales de Extremadura y se han incrementado las actividades promocionales alrededor del turismo. Pero quizás en próximas actuaciones habría que buscar compensar más con el apoyo a otros sectores, como el de valorización de productos agrícolas o la ayuda a pequeñas empresas. Es necesario fortalecer los sectores productivos de las comarcas y evitar la existencia de monocultivos económicos alrededor del sector servicios y turístico. La diversificación económica de las zonas rurales no puede venir sólo por la vía del turismo.





Una de las principales actividades realizadas por REDEX durante el año 2006 fue el Proyecto 24 en colaboración con el Gabinete de Iniciativa Joven

Es importante seguir apoyando las actividades productivas agrarias de cada comarca, impulsar la comercialización de productos y la introducción de criterios de calidad en su elaboración. Además, la modernización de las pequeñas empresas y el apoyo al entramado económico debe tener como objetivo principal la introducción de fórmulas de innovación y la elevación de los niveles de empleo.

El "argumentario" de los grupos se nutre también del apoyo a proyectos de conservación y mejora del entorno del medio rural, incluido el patrimonio

natural, histórico y cultural. Estas actividades están dirigidas sobre todo a ayudar a los ayuntamientos en su labor de conservación del patrimonio rural.

Pero no todo el trabajo realizado por los grupos de desarrollo ha estado vinculado al apoyo financiero a iniciativas empresariales o institucionales a través de LEADER o PRODER. La mejor manera de que éstos sean sólo instrumentos para el desarrollo es que no se concentren exclusivamente en ellos todas las actividades. Con esas otras iniciativas, en buena parte realizadas en colaboración con otras entidades y gracias a financiación complementaria, los grupos han pretendido el cumplimiento de varios objetivos. Primeramente, el impulso al movimiento asociativo en las comarcas y la promoción de la participación alrededor del desarrollo. En esta misma línea de dinamización asociativa debe enmarcarse el trabajo con los sectores económicos más representativos de cada zona, como los empresarios del sector turístico y los artesanos, que han traído consigo la creación de numerosas asociaciones de este tipo en Extremadura. Los problemas en este ámbito de la participación y de la dinamización asociativa vienen dados por la continuidad de las iniciativas. Ese es el trabajo más urgente, lograr que se consoliden las estructuras participativas que se van creando.

Otro de los objetivos ha sido el fomento de determinados valores de emprendimiento a través de programas sociales vinculados al empleo. Y muy importante es el capítulo de formación. Junto a la asistencia a jornadas y cursos por parte de los técnicos del Centro, o la organización de eventos en cada comarca con la asistencia de participantes externos se han organizado también actividades formativas -ocupacionales o no- cuyos destinatarios han sido los vecinos de los municipios de la comarca.

Creación de escenarios, asistencia a los actores y contribución al argumento de la obra. En esos tres cometidos alegóricos podríamos sintetizar el por qué de los grupos de desarrollo y, por tanto, también la finalidad y los objetivos de su trabajo.

¿Pero cuáles son los retos de futuro de los grupos de desarrollo rural? El gran reto de una organización que interviene socialmente, y eso es en esencia un grupo de desarrollo, siempre está situado en el ámbito de lo metodológico, en las grandes preguntas del procedimiento. Hay un poema de Kipling titulado "El niño de los elefantes" que en una de sus partes dice algo así como

*Tengo seis hombres honestos a mi servicio,
que me enseñaron todo lo que sé.
Sus nombres son qué,
por qué, cuándo, cómo, dónde, quién.*

Esos seis hombres honestos de Kipling deben acompañar permanentemente a quien trabaja en desarrollo rural, como en general al que hace intervención social. En el caso de los grupos de desarrollo estas preguntas se resuelven en una serie de respuestas o principios que siguen siendo irrenunciables. Algunos de ellos son la comarcalización, la coordinación, la integralidad, la innovación, la interdisciplinariedad, la utilidad para la sociedad y la participación social.

* Comarcalización (el escenario del desarrollo es un territorio a cuya organización deben contribuir las acciones emprendidas)

* Coordinación (las acciones deben estar regidas por principios de actuación comunes).

* Integralidad (el desarrollo es multifacético y como tal también debe serlo el conjunto de instrumentos para promoverlo).

* Innovación (la imaginación sigue siendo uno de los principios rectores de los proyectos sociales).

* Interdisciplinariedad (frente a la especialización profesional el equipo de trabajo concebido como profesional colectivo que se nutre de las destrezas y conocimientos de cada uno).

* Utilidad para la sociedad (cada moneda del erario público debe convertirse en bienes y servicios útiles para la comunidad).

* Participación social (el desarrollo rural debe ser un desarrollo participado por la comunidad).

Además de estos principios metodológicos, convertidos en retos permanentes, la realidad del desarrollo rural hoy en Extremadura, en España, en Europa, tiene otros focos de preocupación: la formación de los profesionales del desarrollo, las condiciones sociolaborales de éstos, la continuidad de los programas más allá de la fecha apocalíptica del 2013 -antes, 2007...-, las dificultades de cooperación entre grupos, las insuficiencias financieras para ejecutar los programas, la excesiva burocratización de las actuaciones, etc.

Y hay otros retos, quizás menos evidentes, pero igualmente importantes y que constituyen tres elementos claves para el desarrollo rural de los próximos años: el concepto de memoria, la idea de calidad y el principio de rentabilidad.

Sobre esto último, por sabido, sólo una breve reflexión. La cultura de la subsidiación, a pesar de ser el resultado no deseado de una política necesaria, ha generado cierta molición emprendedora en el mundo rural. Lo rural sigue estando unido a veces a lo improductivo y debemos fijar siempre como objetivo de nuestra actuación la búsqueda de rentabilidad económica y social.

En segundo lugar, lo que podríamos denominar la memoria de lo rural, que a su vez nos lleva a tres conceptos: el aprecio de lo rural, el patrimonio de la memoria y la recuperación de la identidad.

Años de atraso y emigración contribuyeron al descrédito de lo rural frente a lo urbano. En la mentalidad de casi todos, el mundo rural ha estado unido al subdesarrollo y a la pobreza: lugares sin gente, sin trabajo, sin comodidades, sitios distantes espacialmente pero también distintos, de otro tiempo. A partir de los años noventa hemos asistido a una tímida inversión de esta imagen, más en el ánimo de los foráneos que de los lugareños, y auspi-



Reunión de la Agrupación de Desarrollo Beturia, integrada por cinco grupos del sur de Extremadura

ciada en parte por la puesta en marcha de nuestros proyectos de desarrollo rural como LEADER y PRODER. Pero estas iniciativas, de objetivos productivos y resultados cuantificables, tienen como reto previo reconciliar a la gente con su territorio, truncar la actitud de menosprecio con que, injustamente, se ha tratado el medio rural por parte de muchos de sus propios habitantes.

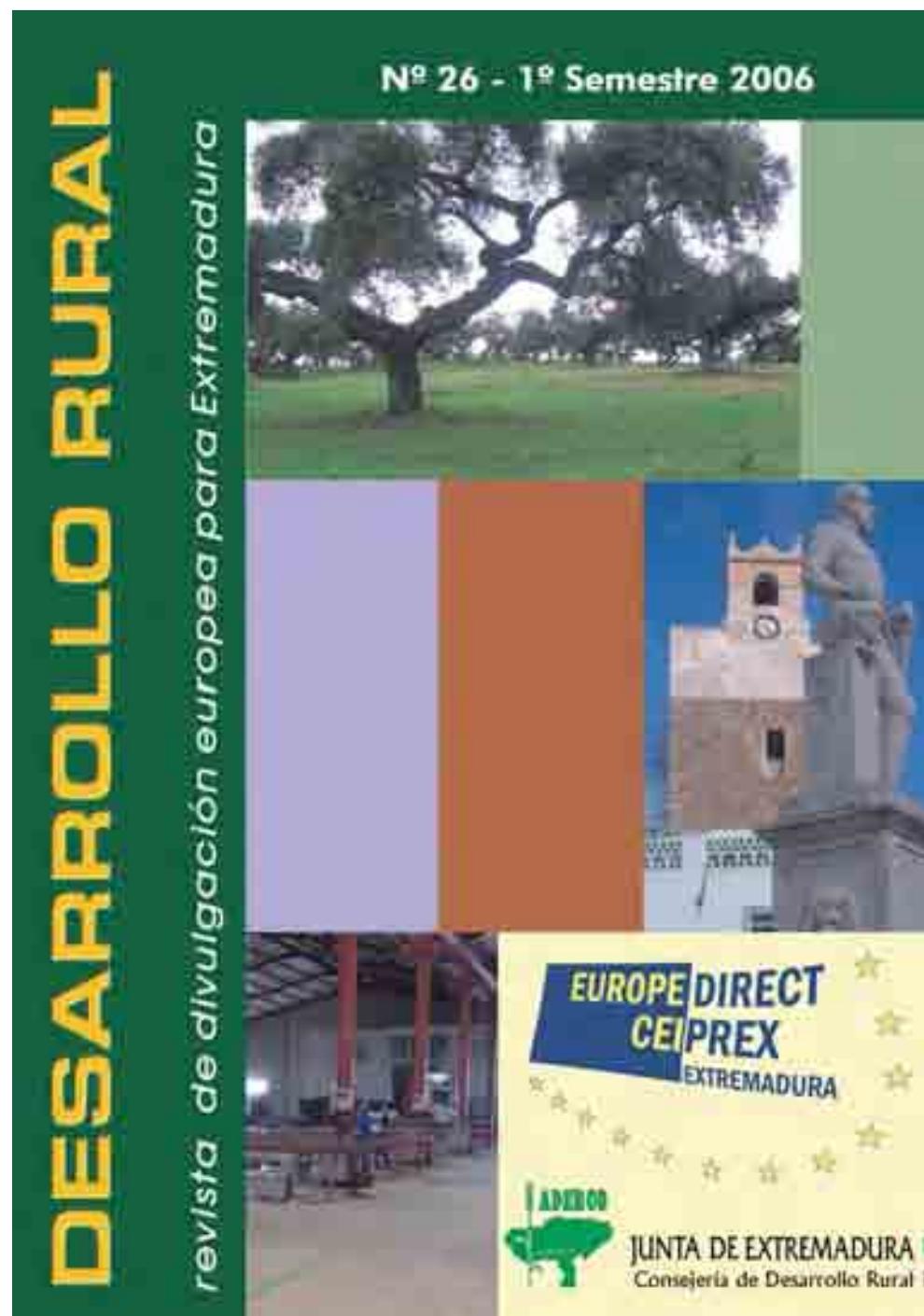
Y para luchar contra ese descrédito hay que identificarse con el espacio donde se vive, pero para ello es necesario identificarlo previamente. Identificarlo para identificarse con él. Reconstruir los rasgos de su personalidad, recuperar los referentes culturales y vitales que caracterizan al medio rural: la historia, las costumbres, el patrimonio, la naturaleza, la cultura... Frente a la novedad continua y el, a veces excesivo, artificio de lo urbano, lo rural dispone como principal patrimonio de su propia memoria (cultural y natural), y es a partir de ella desde donde debe fundar su futuro. Pero este patrimonio de la memoria rural - las bellezas naturales, los edificios de otro tiempo, la cultura singular- nos lo encontramos en ocasiones inerte, ofrecido a la simple contemplación, sometido al lento fluir de los años, sin aprovechamiento alguno.

Los procesos de desarrollo del territorio deben prever iniciativas de recuperación de la memoria colectiva, de reencuentro con nosotros mismos, a partir de las cuales restañar las heridas de nuestra vieja relación con la tierra. Una vez recordadas esas señas de identidad se precisan espacios y oportunidades para divulgarlas, para devolverlas colectivamente a quienes individualmente las facilitaron. Es esa especie de juego de espejos, en el que una comunidad se ve reflejada a sí misma en sus propios monumentos, en su cultura, en su patrimonio..., ahí radica el refuerzo de la identidad de un territorio y sus habitantes que precisa todo proceso de desarrollo rural.

Del desprecio del territorio rural a su aprecio a través de la recuperación del patrimonio de la memoria y su conversión en un elemento de fortalecimiento de la identidad.

Y finalmente hay una tercera clave o reto del desarrollo rural alrededor de la noción de calidad. Debemos luchar por romper la relación que algunos pretenden establecer entre ruralidad y atraso, entre ruralidad y falta de capacidades, entre ruralidad y falta de calidad. Para ello es primordial que los grupos de desarrollo adopten decididamente el concepto de calidad.

Aunque ha habido algunas tentativas en este sentido (en Extremadura, por ejemplo, la iniciativa REDEX-Calidad, desarrollada por la empresa Terra, de Plasencia), hace falta un esfuerzo mayor para lograr que este concepto de la calidad penetre en los grupos y se convierta en uno de los objetivos y rasgos metodológicos de sus actuaciones. En un primer momento el principal objetivo de esta línea de actuación consistiría en conseguir la implantación en los grupos de desarrollo de sistemas de gestión normalizados de calidad,



Portada de uno de los ejemplares de la revista *Desarrollo Rural* editada por CEIPREX Extremadura y el grupo ADERCO de la comarca de Olivenza

apuntados ya en el propio *Libro Blanco de Desarrollo Rural en Extremadura*. Aunque ha habido algunos intentos por normalizar procedimientos entre los grupos (señaladamente también en el ámbito extremeño, a través del llamado Manual de procedimientos), no se aplica norma alguna de gestión de la calidad. Además de las ventajas evidentes que esto conllevaría para el funcionamiento cotidiano de los grupos, el empeño podría traer consigo la creación de un "patrón de evaluación" que objetivara la labor de desarrollo rural. La obtención de la certificación de calidad, reconocida como tal por los organismos europeos, podría ser el mejor mecanismo evaluador de la labor del grupo en su territorio.

Sería sumamente innovador e interesante introducir, por tanto, esta idea en el mundo del desarrollo rural, aunque se hiciera con las particularidades propias para un proceso de elaboración de servicios y no de productos, como es el caso de los grupos.

Como siguiente paso, habría que comenzar a trabajar en una norma de calidad específica para los grupos de desarrollo que pudiera aplicarse a todos los que existen en el ámbito europeo. En este último sentido ya ha habido alguna voz que ha reclamado algún tipo de certificación para la "forma de hacer" LEADER, como metodología específica de desarrollo rural. En el "Documento de la Red Española de Desarrollo Rural (REDR) para la Conferencia Europea de Desarrollo Rural de Salzburgo en noviembre de 2003" se propone que la metodología LEADER sea objeto de una certificación comunitaria y sirva de base para la elegibilidad de los proyectos territoriales.

Estos son tres retos especialmente significativos con que se enfrenta el mundo del desarrollo rural. La cultura o memoria del territorio como fundamento de las actuaciones; la calidad en los procedimientos emprendidos y la rentabilidad de los resultados perseguidos.

Y el grupo, la gente, los hombres y mujeres que hacen el desarrollo rural. El grupo es el núcleo central del desarrollo rural. Pero el grupo no sólo lo forman técnicos, lo integran también políticos, empresarios, responsables de asociaciones que deben incorporarse como protagonistas activos al proceso. Aquí los grupos de desarrollo -todos- siguen teniendo una asignatura pendiente o que se aprueba "raspado". ¿Cómo involucrar a todos los agentes del territorio al progreso y desarrollo de éste? ¿Cómo impedir que los programas de desarrollo territorial se conviertan en procesos exclusivamente institucionales, protagonizados únicamente por políticos o en los que la única pasión la pongan los técnicos? ¿O cómo involucrar en una dinámica de colaboración y no de competencia a otros técnicos que operan en el territorio? Porque hay más técnicos. Quizás hace quince años no, pero en este momento sí hay más agentes trabajando en el territorio: agentes dinamizadores, agentes de desarrollo, gerentes de mancomunidades... Y el trabajo hay que hacerlo entre todos.

El balance de estos quince años de desarrollo territorial en Extremadura es, en conclusión, necesariamente positivo. Hace quince años el desarrollo de las comarcas dependía de la pujanza de algún emprendedor aislado y de las aisladas y aún incipientes inversiones institucionales. De la mayoría de las comarcas no existía ni el nombre. Y en ellas, la sociedad carecía de instrumentos de debate e inversión que les permitiera involucrarse en el diseño de su propio desarrollo. Hoy se han multiplicado las inversiones institucionales y se ha logrado incorporar a ellas las de los propios empresarios, alrededor de una estrategia común de desarrollo territorial regida por la diversificación económica del medio rural. Aunque todavía débilmente, se aprecian en cada zona signos de vertebración social y se han creado organismos y plataformas que encauzan la participación de la gente en su propio progreso. Y, en fin, las comarcas de Extremadura forman hoy una realidad pujante que -sin descartar problemas, que siguen existiendo- permiten encarar con mayor optimismo el futuro de nuestros municipios. Un futuro que pasa y depende del futuro de los otros. No aciertan quienes confunden lo local con el localismo. La mejor manera de progresar es hacerlo junto a los otros. Están equivocados los que -sean políticos, sean empresarios o sean técnicos- creen que pueden desarrollarse y progresar sin contar con los de al lado. El municipalismo

del siglo XXI es la comarca y esa es también la plataforma para el desarrollo integral de nuestros pueblos.

El desarrollo de Extremadura necesita el protagonismo de los extremeños. La definición y la ejecución de estrategias tendentes a un desarrollo equilibrado, sostenible, racional y endógeno del territorio extremeño pasa necesariamente por la participación activa de sus habitantes. Por ello es obligado crear puntos de encuentro de instituciones, asociaciones, empresas, cooperativas y ciudadanos desde donde aunar y encauzar las voluntades e iniciativas de progreso de nuestra región.

(Preámbulo de los Estatutos del Centro de Desarrollo Comarcal de Tentudía. 1994)