

# EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL COMO BASE DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

*Félix Pillet Capdepón*

*Julio Plaza Tabasco*

*Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio*

*Facultad de Letras*

*Universidad de Castilla-La Mancha*

*Ciudad Real*

*felix.pillet@uclm.es*

*Telf.: 926 - 295 - 300*

*Fecha de recepción: 04/03/03*

*Fecha de aceptación: 27/03/03*

## RESUMEN

El Desarrollo Rural está aproximándose a la Ordenación del Territorio. La Estrategia Territorial Europea exige un cambio en las relaciones entre ellas. El conocimiento de ambas prácticas permite una solución basada en la reforma administrativa, la definición de nuevas y más eficientes unidades territoriales y un nuevo concepto de la formación.

## PALABRAS CLAVE

Desarrollo Rural, innovación, ordenación del territorio, Estrategia Territorial Europea.

## ABSTRACT

Rural development programs are getting on for land management. European Spatial Development Perspective calls for a change about the links between them. The knowledge on both practices enables an solution based on the administrative reform, new and mor efficient land units and a new concept about the rural development training.

## KEY WORDS

Rural development, innovation, land management, European Spatial Development Perspective.

---

## LA POLÍTICA TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

Para entender el Desarrollo Rural en un mundo globalizado, caracterizado por la conexión urbano-rural, donde lo urbano se ruraliza y lo rural se urbaniza, tenemos que empezar indicando que nos enfrentamos con un concepto de doble significado, que responde a uno de los grandes problemas de la Unión Europea. Por una parte, un concepto sectorial del término Desarrollo Rural, ligado a la producción agrícola (el primer pilar de la Política Agraria Común), en el que se incluyen medidas estructurales y de acompañamiento orientadas a la *mejora del sistema agrario*, que actualmente pretenden incentivar de forma cualitativa la gestión de los recursos agrícolas y las inversiones en explotaciones agrarias, la forestación de tierras agrarias, la conservación de los suelos, la instalación de jóvenes agricultores, el cese anticipado de la actividad agraria, y las indemnizaciones compensatorias.

Por otro lado, aparece un conjunto de posibles acciones que bajo el título de *Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales* en el Reglamento vigente 1257/1999, proponen un concepto más abierto del Desarrollo Rural (el segundo pilar) orientado a complementar las políticas de mercado.

En cualquier caso, la consideración de la actividad agraria como centro de dicho proceso ha conducido a una práctica todavía sectorial, que no termina de satisfacer las expectativas que se esperan de él, en el marco de la ordenación territorial del continente europeo.

La escasa voluntad por integrar todas las políticas que afectan a los espacios rurales ha conducido a la aparición de multitud de actuaciones de ordenación, inversión, incentivos, formación y empleo desde distintas administraciones con la misma finalidad (fomentar el empleo, mejorar la calidad de vida, conservar el medio ambiente, etc...) y sobre la misma

población objetivo. El inicio de estos enfoques integrados surge fundamentalmente por el fracaso de este tipo de iniciativas sectoriales y estrategias dirigistas (Troitiño Vinuesa, 1996: 71), localizándose en primera instancia en aquellas zonas rurales donde el bajo nivel de rentas, el despoblamiento y el envejecimiento, y la degradación medioambiental se hacían cada vez más latentes, donde era imprescindible introducir nuevas acciones, diferentes a las agrarias, siendo para ello prioritario mantener a la población, generar empleo, involucrar a la población, especialmente a las mujeres y a los jóvenes, etc.; objetivos que se han conseguido, gracias a la confianza depositada en los actores locales para responsabilizarse de su propio modelo de desarrollo.

La iniciativa comunitaria LEADER, junto a los programas operativos PRODER, han centralizado y materializado este concepto alternativo. Para Valcárcel-Resalt (1996), la filosofía LEADER se ha convertido en una experiencia piloto, en un paradigma del desarrollo local en el espacio rural, como contrapunto de la globalización y como proceso territorial de la reforma de la PAC sobre zonas homogéneas, con un planteamiento integrador y endógeno, que se ha universalizado al conjunto del mundo rural.

En el análisis de las potencialidades de este tipo de iniciativas de desarrollo se han reconocido dos aspectos específicos. En primer lugar, un enfoque caracterizado por su componente territorial, ascendente y multisectorial, y en segundo lugar una actitud particular referente a la gestión, a la financiación, a la innovación y al trabajo en red (Champetier, 1999: 349-352). De todas ellas, se puede considerar que el factor más importante y trascendental es el carácter territorial, pues rompe con la tradición sectorial del crecimiento o del desarrollo, y aboga por un análisis y aprovechamiento diferente de los recursos. Así, la iniciativa LEADER I promovió el desarrollo participativo sobre

determinados territorios; LEADER II consolidó la participación y fortaleció el trabajo en red; y finalmente LEADER Plus reforzará las particularidades territoriales a partir de los grandes proyectos temáticos y de calidad.

Con esta filosofía se pretende educar, concienciar y construir una visión crítica sobre la posición de cada zona, o territorio, en el contexto del desarrollo global, y sobre las decisiones más adecuadas para el futuro de las mismas y sus habitantes. Estos objetivos se han reforzado continuamente con llamadas a promover la competitividad de los territorios, proceso que ha venido marcado, teóricamente, con la pauta de la innovación durante LEADER II, y de la calidad en LEADER Plus.

---

## **DESARROLLO RURAL: DESARROLLO TERRITORIAL INTEGRADO PARA LAS ZONAS RURALES**

El enfoque territorial ha conducido a que las acciones desarrolladas en el marco de los programas de Desarrollo Rural de la última década se puedan considerar total o parcialmente como las propias de cualquier proyecto de desarrollo territorial. Por una parte, las metodologías de planificación estratégica y prospectiva son similares, constatándose la capacidad de análisis global y local de los Grupos de Acción Local y sus equipos técnicos agrupados en torno a los Centros de Desarrollo Rural.

Por otra, se han presentado como iniciativas dirigidas a construir modelos territoriales competitivos y a la vez sostenibles. Es evidente que, en su puesta en práctica, han reflejado un comportamiento proactivo, centrado en *"aglutinar esfuerzos en los aspectos esenciales que permitan convertir la irrepetibilidad de cada espacio en un monopolio territorial de alto valor,*

*permanentemente competitivo en la creciente internacionalización de la economía"* (Molini, 1995: 154-155); y también han asumido las condiciones de cambio que se imponen a nivel mundial, como la Cumbre de Río y los acuerdos comerciales, o entre los países miembros a través de sus conferencias y acuerdos (fundamentalmente la Conferencia de Cork y la Agenda 2000), sin olvidar documentos anteriores como la Carta Europea de Ordenación del Territorio.

En el marco europeo, LEADER ha demostrado de esta forma la superación de las visiones sectoriales y reduccionistas del Desarrollo Rural y se ha convertido en el modelo de desarrollo territorial integrado para las zonas rurales, al igual que INTERREG lo ha hecho para la cooperación en materia de ordenación del territorio, y GZIC para la gestión integrada de las zonas costeras (Comisión Europea, 1999: 20).

La consecuencia ha sido la asignación de un conjunto de responsabilidades de primer orden en el abanico de objetivos y opciones políticas que plantea la Estrategia Territorial Europea, convirtiéndose en la clave de muchas de ellas (Comisión Europea, 1999), en la construcción del modelo territorial europeo:

- *En relación con el desarrollo endógeno y la diversidad y eficacia de los espacios rurales, se defiende la promoción de estrategias adaptadas a las potencialidades específicas de las áreas rurales, el refuerzo de las ciudades pequeñas y medianas para fortalecer a su vez las estructuras regionales, y el desarrollo de una nueva relación entre la agricultura y el patrimonio natural y cultural.*
- *En el marco de las opciones vinculadas con las relaciones campo-ciudad, se recomienda básicamente el mantenimiento de niveles básicos de servicios y transportes y las vinculaciones entre PYMES urbanas y*

rurales, como instrumentos de cohesión territorial.

- *En la difusión del conocimiento y la innovación*, las estrategias territoriales son las adecuadas para diseñar los procesos de transferencia tecnológica y de formación profesional y continua.
- *En la gestión prudente de la naturaleza y el patrimonio cultural*, por su carácter horizontal, se exige una participación activa y total de todas las políticas sectoriales e integradas. Son especialmente vinculantes al Desarrollo Rural las opciones ligadas al desarrollo de la Red Natura 2000, la integración de la biodiversidad y las prácticas ambientales en el contexto económico local, escasamente sensibilizado en muchos casos sobre la necesidad de internalizar este aspecto, la conservación de las zonas costeras, montañosas y húmedas, el desarrollo de formas de vida urbana menos contaminante, la protección de los recursos naturales y en especial los suelos y las aguas, y la mitigación de catástrofes naturales.
- *En la gestión de los recursos hídricos*, el Desarrollo Rural presenta las capacidades de abordar problemáticas ligadas al fomento del ahorro para garantizar un equilibrio adecuado entre suministro y demanda, o para la conservación y recuperación de las zonas húmedas reforzando la responsabilidad en la gestión de los recursos.
- *En la gestión creativa de los paisajes culturales*, se abre la oportunidad para valorizar o recuperar desde el turismo y el refuerzo de las identidades locales todos aquellos elementos con significado cultural, histórico, estético y ecológico.
- Finalmente, *en relación con la gestión creativa del patrimonio cultural*, los programas de Desarrollo Rural tienen la oportunidad de recuperar los diferentes estilos de vida de los espacios rurales

europes y sus manifestaciones constituyéndose en el principal instrumento para garantizar su conservación.

A la vista de estas responsabilidades, el papel que asume esta política implica no sólo su mejora, sino también una reflexión sobre el efecto que ha tenido el desembolso de ideas y acciones revolucionarias e innovadoras en la organización territorial de las comunidades territoriales, y particularmente en la operatividad de la filosofía Leader ante los objetivos del modelo territorial europeo.

---

## EL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL EN LA PRÁCTICA

El experimento LEADER se ha convertido en un método y en una forma de realizar política territorial a nivel local; sus enfoques, abiertos, participativos, y respaldados por las realidades territoriales, permiten la integración del mismo en cualquier esquema superior de desarrollo que respete los principios de sostenibilidad.

Para ilustrar esta realidad nos hemos acercado al conjunto de experiencias desarrolladas por los Grupos de Acción Local, utilizando los observatorios creados para el seguimiento de estas políticas. La base de datos de la que partimos y de la que haremos un uso meramente cualitativo, prescindiendo de la localización o la financiación, pues lo que nos interesa es el conjunto de ideas desarrolladas, se debe a la existencia de la ya concluida *Unidad Española del Observatorio LEADER*, que comenzó a funcionar en diciembre de 1997 y que ha dado paso a partir del nuevo periodo de programación a la *Célula de Promoción y Animación del Desarrollo Rural*, con el mismo objetivo de la anterior: informar y asesorar, promover y facilitar el trabajo en red; ambas vinculadas a la Dirección

General de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura. Tanto la Unidad como la Célula mantienen una comunicación fluida con los interesados en el Desarrollo Rural a través de la revista *Actualidad Leader* y páginas web ([redrural.mapya.es](http://redrural.mapya.es)).

A la hora de agrupar las ideas más innovadoras por medidas, no podemos olvidar que desde el LEADER I al plus, incluyendo los dos PRODER se constata la importante inversión y número de grupos de tres comunidades autónomas, Andalucía, Castilla y León y Castilla-La Mancha, región esta última en la que ya hemos analizado las principales consecuencias del Desarrollo Rural con enfoque local (Pillet, 2001).

Junto a la proximidad del tema, también queremos recordar que en el proceso evolutivo han existido dos medidas que atrajeron el interés de los territorios; inicialmente fue la identificación de LEADER con el turismo rural, y posteriormente el interés por el desarrollo de PYMES. Tanto una como la otra, asumiendo las consignas de la competitividad y la oportunidad territorial, responden a las preferencias de una sociedad postindustrial que está orientando el desarrollo hacia otras zonas distintas de donde se consolidó el proceso industrial y turístico tradicionalmente, ya que desde la década de los noventa se ha apostado por el turismo de interior y por sistemas locales de producción industrial.

En Castilla-La Mancha, durante los programas LEADER II y PRODER I se produjo una inversión total de 42.088 millones de pesetas, siendo relevante la tasa de 121,03 de gasto certificado sobre el previsto, ya que demuestra el interés y dinamización de los promotores ante estas iniciativas. Del conjunto de acciones innovadoras, beneficiarios y gasto certificado, el 22,9%, el 23,0% y el 31,7%, respectivamente, afectó a la medida destinada a PYMES, artesanía y servicios, mientras que las medidas de turismo rural, valorización y comercialización, y medio

ambiente y patrimonio se repartieron el 27,3%, el 16,2 %, y el 15,1%, del gasto certificado, quedando el resto destinado al apoyo, la formación y la cooperación.

Vincularemos a cada uno de estos grupos las medidas que guardan relación con los mismos, como es el caso del patrimonio y del medio ambiente, respecto al turismo rural; y de la valorización comercial respecto a la medida de PYMES, artesanía y servicios.

## Turismo rural, patrimonio y medio ambiente

El turismo rural, identificado con una oferta desarticulada y escasamente complementada con alternativas de disfrute del tiempo libre, ha evolucionado hacia una concepción más genérica, que no es otra que la de contemplar el territorio en su conjunto como patrimonio con toda su carga cultural y natural, dependiente de organizaciones complejas y extensas que agrupan a los ayuntamientos, a las asociaciones sectoriales y a los centros de iniciativas turísticas, de cara a una mayor profesionalización de la oferta y a la orientación de una marca de identificación cultural.

Entre las acciones innovadoras más repetidas se encuentran las de rehabilitación del patrimonio, reconvirtiendo muchos edificios de usos ya abandonados por nuevos espacios para el alojamiento, la restauración y el conocimiento de las culturas y de los valores locales. También la articulación de la oferta complementaria se ha basado en muchos casos en el aprovechamiento de las redes de caminos y senderos, priorizando sobre las vías pecuarias, los viejos caminos de La Mesta.

Los principales enclaves de los itinerarios están marcados por la presencia de redes de centros de interpretación natural, cultural y patrimonial; por aldeas o pueblos de interés; por museos de interior

o a la intemperie, y eco-museos; por parques arqueológicos, etnográficos, mineros, y tecnológicos; por la arquitectura tradicional en desuso; por la señalización del patrimonio en proceso de restauración o rehabilitación; y por la potenciación e información de ferias de tradiciones populares y de la gastronomía de la zona.

Sobre el soporte físico y medioambiental se actúa especialmente en la recuperación de áreas degradadas, la reducción del impacto ambiental, la gestión y planificación del uso del agua, la eliminación y reciclado de residuos contaminantes y subproductos, la recuperación de envases, y la producción de energías renovables y alternativas.

## **PYMES, artesanía, servicios a la población y comercialización**

Aunque la inversión en estas medidas cada vez es mayor y refuerza la idea del surgimiento de nuevos espacios industriales aprovechando los recursos locales y las rentas de localización, también es cierto que ha existido un elevado gasto en fomentar el levantamiento o ampliación de naves para talleres, facilitando el traslado a nuevos espacios industriales, o en crear empresas dedicadas a productos de la zona, si bien con una gran ausencia de innovación. Ante esta debilidad se han promovido marcas de calidad que identifican el producto industrial o artesanal con el territorio y los valores que este representa para la demanda.

Las señas de identidad geográfica de las producciones van acompañadas por medidas de mejora y normalización de la calidad y por los oportunos estudios de mercado. Para alcanzar esta meta, la formación del capital humano y el asociacionismo se convierten en la clave para la competitividad y la vertebración del desarrollo. Los programas de Desarrollo Rural han profundizado en las

mesas sectoriales, en las plataformas de iniciativas locales, o en poner en circulación una formación itinerante sobre los nuevos avances y tecnologías.

Frente al riesgo de aislamiento respecto a los mercados, las asociaciones de productores han abogado por fuertes reconversiones de sus sectores productivos, apostando por la modernización tecnológica (almazaras, embotelladoras, conserveras, granjas, bodegas...) con instalaciones de última generación, aspecto este de vital importancia para las industrias auxiliares ligadas a la agricultura, y situadas en los mismos territorios donde se realiza la transformación.

Junto al proceso productivo tenemos que citar al marketing y la comercialización, desde las agrotiendas, a las oficinas de comercialización de todos los productos con marca de calidad del territorio, dando respuesta a la demanda turística y al mercado. A estas inquietudes mercantiles no se puede olvidar la importancia que ha tenido y tiene la potenciación de la artesanía local, y la necesidad de difundirla mediante rutas o mercadillos artesanales, poniéndola en relación con el turismo.

## **Los territorios, como sujetos de la innovación y la calidad**

Con estos hechos basados en la realidad puntual, hemos querido demostrar el cuerpo de ideas generado por los grupos de acción local, por los equipos técnicos y consultores, por los emprendedores, y por todos aquellos otros implicados en la transformación de esta realidad, especialmente las universidades. Los territorios han conseguido generar una identidad propia que constituye un patrimonio en sí mismo.

En relación con lo anterior queremos destacar tres aportaciones recogidas de *Actualidad Leader*, en las que se conecta de forma clara la vinculación

que existe entre territorio e innovación, y por tanto, el esfuerzo realizado. La primera de ellas se afianza en la idea de que *la innovación ya no sólo afecta a las empresas sino que se aplica a los territorios*, siendo ésta el medio de encontrar su camino entre múltiples oportunidades y dificultades (Champetier, 1998: 34-35); la segunda confirma que la innovación ya *no es extraña al territorio*, pues se aprovecha de su potencialidad y valora coherentemente los recursos naturales y culturales (Sancho, 1999: 89); y por último, en clara referencia a los grupos, se reafirma que *las estrategias deben ser innovadoras e imaginativas*, y que las acciones son el resultado de la estrategia planificada y no a la inversa (Esparcia y Noguera, 2001: 17).

Los efectos de este proceso dinamizador y territorial se pueden valorar, en primera instancia, en la medida en que se ha demostrado la eficacia del desarrollo participativo y multisectorial, y del conocimiento detallado e integrado de los territorios. Se ha superado el concepto de mundo rural como espacio auxiliado, subvencionado o dependiente, gracias al compromiso de los emprendedores y las administraciones en la gestión y financiación de los fondos. Y por último, se ha conseguido la construcción de una sólida red de conocimiento y cooperación que facilita los flujos de información, con el fin de mejorar los recursos propios e investigar sobre los ajenos por si se adecuan al territorio objeto de desarrollo, además de consolidar líneas de actuación de mayor escala o grandes proyectos temáticos. En este estado de la cuestión, con la puesta en funcionamiento en nuestro país, durante el otoño de 2002, de 147 LEADER plus y de 164 PRODER II, al posibilitar la incorporación de PRODER en comunidades autónomas fuera del objetivo 1, indica el éxito de ésta política. El aumento numérico de Grupos de Acción Local en un 73,6 % es tan significativo como la mejora cualitativa que se pretende imponer, pues al viejo objetivo de la innovación se une ahora la necesidad de incidir en el desarrollo de

acciones de calidad sobre temáticas territoriales. De acuerdo con Fermín Rodríguez, se trata de generar proyectos territoriales basados en la identidad compartida y el debate sobre el modelo de desarrollo a conseguir (Rodríguez Gutierrez, 2002: 16-17), motivo por el cual es necesario vincular el Desarrollo Rural con el conocimiento ordenado de las oportunidades y limitaciones territoriales, con la definición de un modelo territorial, y la consolidación de estos espacios a medio y largo plazo.

En el caso de nuestra comunidad autónoma, Castilla-La Mancha, lo importante no ha sido tanto el aumento del número de grupos, que ha pasado de 27 a 29 grupos sino que de afectar al 68 % de los municipios y al 43 % de la población, estos abarcan en la actualidad al 95 % de los municipios y al 68,7 % de la población. Únicamente han quedado fuera de esta política las capitales de provincia, Puertollano, y dos comarcas industriales dependientes de Madrid: La Sagra y el corredor del Henares, lo que demuestra el interés por incorporar a todo el mundo rural a la política territorial del Desarrollo Rural, originando, lentamente, la identificación de territorios que se unen en la homogeneidad y en la necesidad de construir estrategias de competitividad. Para alcanzar este desarrollo participativo, se observa que con LEADER plus y PRODER II las medidas se han unificado, extendiendo para ambos, incluso, la destinada a la cooperación, como se observa en la Orden que regula el desarrollo de la iniciativa y el programa en Castilla-La Mancha (DOCM-2 del XI-de 2001), significando una posible normalización de las competencias territoriales de los Grupos de Acción Local.

---

## ALGUNAS IDEAS PARA INTEGRAR LOS TERRITORIOS RURALES CON LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

### Un nuevo entendimiento entre las relaciones administrativas regionales y locales

La fuerza con la que se ha consolidado el método LEADER en los espacios rurales no puede sino conducir a un nuevo entendimiento de las relaciones entre el mundo urbano y el rural. Entre las ponencias y comunicaciones presentadas en el proyecto del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para la elaboración del Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural ([www.libroblancoagricultura.com](http://www.libroblancoagricultura.com)), las opiniones tanto de la comunidad científica como de los responsables de las redes de Grupos de Acción Local, manifiestan el deseo de ampliar las líneas de trabajo del actual Desarrollo Rural a todos aquellos aspectos que afectan a la vida de estos espacios, demostrando la eficacia del papel de interlocución y el carácter horizontal de sus actuaciones, que iniciaron hace ya aproximadamente diez años.

De esta forma, el éxito de los actores locales parece eclipsar las funciones y competencias de las administraciones regionales. Se plantea una primera confusión sobre la responsabilidad que debe recaer en estos programas, ya que los insignificantes recursos que manejan no pueden cubrir en ningún caso el conjunto de necesidades técnicas, financieras y administrativas que requiere el mundo rural en su totalidad. A esto se suma el hecho de aquellas Comunidades Autónomas donde el peso de lo rural comprende una buena parte de cualquier programa de gobierno regional (Guibertau, 1998).

Esta aparente ausencia de las administraciones regionales y nacional también se ha reforzado por el papel que juegan dentro de la aplicación de estos programas, frente al empuje e iniciativa que han propiciado las administraciones locales, en una evidente maniobra de fortalecer su papel en el gobierno de los territorios, por otra parte legítima en la aplicación del principio de subsidiariedad. Hasta la fecha, y siguiendo los reglamentos comunitarios, las administraciones regionales y nacionales, representadas por las Consejerías de Agricultura y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se limitan a dirigir el proceso de impulsión de esta política garantizando la gestión de los fondos comunitarios y vigilando el cumplimiento de los objetivos para los que se aplican estas medidas financieras, actuando como organismos intermediarios.

Las relaciones sectoriales que presenta el actual Desarrollo Rural entre Grupos de Acción Local y las administraciones regionales debe superarse para mejorar los objetivos de la Estrategia Territorial Europea en lo relativo a la diversidad y eficacia de los espacios rurales y a la cohesión territorial deseada. Para Javier Orduña, Catedrático de Derecho Civil, "... el desarrollo rural presenta hoy en día un contorno netamente pluridisciplinar, si se quiere, plurimaterial, que lo aproxima poderosamente a aquellos supuestos donde la titularidad competencial se establece por referencia más bien a las "políticas de actuación" o de "ordenación" y no a sectores concretos exclusivos o excluyentes en el ámbito competencial...De suerte que resulta ya imprescindible que tanto a nivel estatal como autonómica se diseñen los pertinentes mecanismos, órganos y procedimientos que favorezcan los principios de coordinación y colaboración administrativa, así como sus respectivos sistemas relacionales" (Orduña Moreno, 2002: 1-2).

En un escenario de concertación se debe superar la idea citada de que sobre los

programas de Desarrollo Rural recaen todas las responsabilidades del Desarrollo Rural, pero debe exigirse en compensación una reforma de las organizaciones territoriales y funcionales tanto regionales como provinciales, más cercana a las escalas y dimensiones donde se ejecutan estos programas. La solución más aceptada es el cambio generalizado hacia unidades territoriales administrativas intermedias entre los municipios y las provincias con un carácter más integrado y multisectorial.

## **La búsqueda de principios de delimitación espacial coherentes para el Desarrollo Rural y la Ordenación del Territorio**

La tradicional clasificación de las políticas de ordenación del territorio en el ámbito del urbanismo o la conservación de los espacios naturales, y la escasa exigencia de un tratamiento territorial a mayor escala de las planificaciones del Desarrollo Regional, han conducido a un importante desajuste en la aplicación de principios de zonificación territorial o comarcalización.

Desde un punto de vista teórico, la definición de *espacios intermedios o comarcas con problemas físicos y humanos bien definidos*, permite superar la limitación de los recursos e instrumentos de planificación municipal, y mejorar la acción de las administraciones provinciales y regionales, que no se adecúa a estas escalas. Del mismo modo, instrumentos como los planes subregionales o territoriales parciales pueden mejorar la coordinación de los distintos programas sectoriales que actúan sobre un mismo territorio problema.

La aprobación de leyes de ordenación del territorio en las comunidades autónomas españolas se puede dar por

cerrada, en una primera fase, una vez que Extremadura aprobó su ley en diciembre de 2001 (BOE, 05-02-02). De todas ellas, algunas, como Cataluña, Galicia o Aragón, han iniciado procesos de comarcalización. La comunidad aragonesa es posiblemente la que presenta en estos momentos un mayor desarrollo de la política territorial integral al haber concluido el proceso constitutivo de 26 de los 32 Consejos Comarcales que representan a las comarcas definidas en la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de delimitación comarcal de Aragón (BOE, 07-01-97). En las Directrices Generales de Ordenación Territorial se establece la elaboración de un Programa de Gestión Territorial de Aragón con propuestas en materia de patrimonio natural, población, sistema de ciudades y equipamientos comunitarios, infraestructuras territoriales, actividades económicas y patrimonio cultural, que se desagrega territorialmente mediante los Programas Específicos de Actuación Comarcal, supervisados por Consejos de Coordinación de cada zona.

En otras comunidades, como Castilla y León se han delimitado Áreas Funcionales del Territorio (Santos y Peiret, 2001: 187) como ámbitos de escala intermedia, que sin tratarse de comarcas naturales o tradicionales, cuentan con una escala apropiada para resolver los problemas de gobierno del territorio, de protección de espacios valiosos, de gestión de los recursos, de dotaciones, y de desarrollo económico y de diversificación productiva.

Los casos expuestos indican que aquellas comunidades autónomas que han asumido la organización comarcal o funcional de sus territorios, o la elaboración de planes subregionales están en facultades de solucionar este desajuste, creando bases territoriales sólidas para vincular la planificación indicativa propia de los actuales programas de Desarrollo Rural con la planificación normativa de la ordenación territorial y todos los recursos de cooperación y concertación interadministrativa que la acompañan.

Una de las ventajas de la aplicación de estos instrumentos de planificación subregional o territorial parcial radicaría en superar la cuestionable limitación a 100.000 habitantes exigida por LEADER Plus para la delimitación de territorios. Esta condición deja fuera a determinados núcleos urbanos con funciones rectoras evidentes en el contexto rural o impide el tratamiento unitario de problemas ambientales al compartimentarse el espacio afectado, como sucede con las unidades hidrológicas.

En La Mancha, por ejemplo, donde la extensión de los sobreexplotados acuíferos 23 (Mancha Occidental) y 24 (Campo de Montiel) afecta a más de 250.000 habitantes, ésta queda dividida en varios Grupos de Acción Local. Esta organización limita las posibilidades de intervención a un escaso tratamiento en materia de gestión de recursos hídricos y del conjunto de humedales asociados (Reserva de La Biosfera de La Mancha Húmeda con el Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel y el Parque Natural de Lagunas de Ruidera como espacios más emblemáticos), mediante medidas de cooperación.

Observamos, en consecuencia, que este tipo de soluciones responde especialmente a las necesidades de la Estrategia Territorial Europea en gestión prudente de la naturaleza, de los recursos hídricos, de los paisajes culturales y del patrimonio natural, al diferenciarse los problemas sobre unidades territoriales mejor definidas geográfica y funcionalmente que las provincias, respetando por supuesto los servicios que se prestan en estas administraciones.

## **La formación como política horizontal para facilitar la concertación y la participación**

La formación puede convertirse, como afirman algunos autores, en un

instrumento de cambio de las organizaciones, y con ello de avance y transformación de los territorios (Esparcia y Noguera, 1999: 10). Su consideración en las posibilidades de vincular el Desarrollo Rural con la Ordenación del Territorio es obligada.

Las actuaciones de formación en el mundo rural han sido el germen de interesantes experiencias de desarrollo local y rural, siendo hoy una referencia para las organizaciones que participan en el desarrollo, ya que se basan en la planificación y adecuación de la formación, de la difusión del conocimiento, y de la innovación, en función de las características socio-territoriales. Entre ellas merece destacar los programas de formación ocupacional (Escuelas-Taller, Casas de Oficios y Unidades de Promoción y Desarrollo), las técnicas de desarrollo participativo propias del método LEADER, o, especialmente, la preparación de cuadros técnicos para los Grupos de Acción Local (Pillet y Plaza, 2001). A pesar de la falta de coordinación y objetivos con que han surgido, todas ellas han ido creando una idea común sobre lo que se entiende y a dónde debe llegar el Desarrollo Rural o local. A nivel de las administraciones regionales no aparece, sin embargo, un esfuerzo de similares características para que los funcionarios asuman estas formas de entender los problemas territoriales y las organizaciones sociales, presentando los sesgos tradicionales de la orientación agrarista. La ausencia de actuaciones formativas en los cuadros técnicos regionales continuará limitando la eficacia de las conexiones entre los niveles locales y superiores.

La formación en los programas de Desarrollo Rural produce un cambio social a tres niveles: axiológico, modificando los valores internos en relación con el entorno; físico, mejorando las tecnologías y los espacios; y humano, mejorando las actitudes, las costumbres, las relaciones y los comportamientos (Rojo y Mora, 2001: 129). Desde nuestro punto de vista, el

proceso formativo debe aprovechar este cambio cualitativo, y ordenarse en cuatro niveles concretos (institucional, político, técnico y de base) y sobre cuatro aspectos fundamentales: el estilo o filosofía del desarrollo, las características de los territorios (oportunidades, limitaciones, organización, dinámicas, etc.), las formas de gestión, y los recursos tecnológicos disponibles para su avance.

las relaciones sociales y culturales de los territorios, a través de múltiples manifestaciones en materia de recuperación del patrimonio. Hasta la fecha, los procesos formativos en el Mundo Rural se han concentrado en sus cuadros técnicos. El reto actual sería la de extender la formación, adaptándola a las necesidades, hacia los otros tres niveles.

NIVELES	CONTENIDOS			
	FILOSOFÍA	TERRITORIO	GESTIÓN	TECNOLOGÍA
INSTITUCIONAL				
POLÍTICO				
TÉCNICO	• • •	• • •	• • •	• • •
DE BASE				

Fig. 1.- Niveles y contenidos de la formación orientada al Desarrollo Rural

En el nivel institucional, fundamentalmente a través del sistema educativo, se debe generar un cambio generacional en torno al concepto de mundo rural, al valor de los recursos territoriales propios, las formas de acceder al empleo, y las tecnologías para la Sociedad de la Información. La formación orientada a los grupos políticos, la más próxima a la Ordenación del Territorio, debe fortalecer los principios de sostenibilidad y equilibrio territorial, generando una actitud proactiva en torno a la dinamización de los recursos, además de la capacitación en las Nuevas Tecnologías de la Información para mejorar las posibilidades de documentación e información, de trabajo en grupo y de negociación, superándose incluso los condicionamientos ideológicos. En tercer lugar, la formación de los equipos técnicos sitúa a los territorios en las posiciones necesarias para optar a la innovación y calidad que se persigue en ellos. Finalmente, la formación de base mejora, como decíamos arriba, los comportamientos humanos y genera nuevas actitudes ante la realidad local, habiendo sido especialmente eficaz en muchos casos para la recuperación de

## CONCLUSIONES

Se ha intentado establecer las relaciones entre las actuales políticas de Desarrollo Rural y la Ordenación del Territorio. Desde la Unión Europea, las medidas de acompañamiento que financian los deseos de cambio del mundo rural han permitido el éxito y consolidación del método LEADER como estrategia de intervención territorial integrada para los espacios rurales.

Considerando que desde la Estrategia Territorial Europea se plantean grandes retos para el Desarrollo Rural Integrado, es preciso reflexionar sobre lo que significa esta práctica en la realidad, y cómo se puede aproximar a corto plazo con la Ordenación del Territorio, superando así los desfases existentes actualmente en la conexión entre los Grupos de Acción Local y la política territorial de las comunidades autónomas.

El desarrollo de los instrumentos planificadores, especialmente a nivel subregional o territorial parcial, junto a una profundización en la formación

permitiría la consolidación de los Grupos de Acción Local como interlocutores de las administraciones regionales y las poblaciones locales en la búsqueda de modelos territoriales comunes.

---

## BIBLIOGRAFÍA

Champetier, Y. (1998). "La innovación y LEADER". *Actualidad Leader*, nº 1: 34-35.

Champetier, Y. (1999). "Proyectar hacia el futuro los logros de LEADER II". *El desarrollo rural en la Agenda 2000* (E. Ramos Leal, coord). Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: 345-373.

Comisión Europea (1999). *ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Esparcia, J. y Noguera, J. (1999). "El papel de la formación en el desarrollo rural". *Actualidad Leader*, nº 7: 10-13.

Esparcia, J. y Noguera, J. (2001). "Criterios para la delimitación de áreas rurales y de Grupos en LEADER +". *Actualidad Leader*, nº14: 13-17.

Guiberteau, A. (1998). "La iniciativa Leader. Un modelo a examen". <http://redrural.tragsatec.es>

Molini, F. (1995). "El planeamiento proactivo: fundamentos teóricos y metodológicos para intervenir más eficazmente en el territorio". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 20: 147-159.

Orduña Moreno, F.J. (2002). "La defensa del espacio rural como criterio rector de las políticas de desarrollo rural". *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural*, [www.libroblancoagricultura.com](http://www.libroblancoagricultura.com)

Pillet Capdepón; F. (2001). *La Mancha. Transformaciones de un espacio rural*. Madrid. Celeste Ediciones.

Pillet Capdepón, F. (en prensa) "El Desarrollo Rural y los instrumentos de la plurifuncionalidad: LEADER y PRODER. Las medidas en Castilla-La Mancha" (*Libro homenaje al profesor López Gómez*). Universidades Autónoma de Madrid, Valencia y Alicante.

Pillet, F. y Plaza, J. (2001). *Lecciones de Desarrollo Rural. Una aproximación formativa desde y para Castilla-La Mancha*. Ciudad Real. Universidad de Castilla-La Mancha-CEDERCAM.

Sancho Comíns, J. (1999). "Las claves del nuevo marco del desarrollo rural". *Actualidad Leader*, nº 8: 8-9.

Santos, L. y Peiret, A. (2001). "Articulación regional y comarcas en Castilla y León: las Directrices de Ordenación del Territorio". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 32: 177-190.

Troitiño Vinuesa, M.A. (1996). "La ordenación del espacio rural". *Pequeños municipios y espacios rurales: ordenación, gestión y conservación de los espacios rurales*. Cabezón de la Sal. Universidad de Cantabria. Centro de Estudios Rurales: 67-85.

Valcárcel-Resalt, G. (1996). "El enfoque local del desarrollo rural: De la teoría a la práctica". *Desarrollo local y medio ambiente: La iniciativa comunitaria LEADER*. Cuenca. Diputación Provincial: 29-61.