

Gobiernos locales y política de desarrollo rural en España

Local Governments and Rural Development Politics in Spain

Jordi Rosell
Lourdes Viladomiu

Grupo de Investigación en Desarrollo Rural de la
Universitat Autònoma de Barcelona (DRUAB)

Resumen

En las últimas décadas, los gobiernos locales han detentado un importante protagonismo en las políticas de desarrollo rural implementadas en España, como indica su activa presencia en los Grupos de acción local. Para entender esta realidad hay que tomar en consideración el proceso de descentralización administrativa y política después de la Dictadura de Franco, los cambios de enfoque en las estrategias de desarrollo territorial y la orientación de los fondos estructurales de la UE. La implicación de las corporaciones locales en la política de desarrollo rural ha mejorado la eficacia de estas políticas, ajustando las intervenciones a los objetivos particulares de cada territorio. Sin embargo, la experiencia de más de dos décadas muestra también limitaciones detectadas en la evaluación de los programas más importantes entre los que destaca la Iniciativa comunitaria LEADER .

Palabras clave: Gobiernos locales, desarrollo territorial, enfoque participativo

Abstract

Spanish rural development policies over the last decade have been heavily driven by the local public administrations. This is observed through their very active presence within local action groups. To understand why this is so, we have to take into consideration the administrative decentralization process that Spain has experienced, together with the change in the strategic focus of territorial development policy, and the orientation of EU structural funds since the fall of the Franco's dictatorship. The implication of local public administrations in rural development policy has improved the efficacy of these policies. However, two decades of experience have also highlighted limitations

in the evaluation and monitoring systems of certain programs, namely within the EU's LEADER initiative.

Keywords: local governments, territorial development, participative focusing

En el último cuarto del siglo XX, España experimentó un proceso de descentralización política y administrativa de gran alcance. Coincidiendo con la transición política, después de la muerte del General Franco, la Constitución de 1978 puso en marcha el llamado “Estado de las Autonomías” que dotó de poder político a las 17 regiones españolas. En paralelo las administraciones locales -los municipios y las administraciones provinciales- se dotaron de mayor capacidad económica y técnica y entraron en ámbitos de actuación de los que habían estado ausentes hasta entonces. El desarrollo territorial fue uno de los ámbitos en los que los gobiernos locales se implicaron de manera creciente.

Este artículo pretende, en primer lugar, dar cuenta de los factores que explican la irrupción de los gobiernos locales en las políticas de desarrollo territorial en España en las dos últimas décadas del siglo pasado. En segundo lugar, presentar una aproximación a la forma que tomó la implicación de las administraciones locales en políticas y programas de desarrollo a partir del estudio de la iniciativa LEADER. Por último, damos cuenta de algunas potencialidades y limitaciones de estas experiencias.

La irrupción de los gobiernos locales en el desarrollo territorial

Para entender la irrupción de los gobiernos locales en el ámbito del desarrollo territorial en España hay que tomar en consideración un conjunto de factores que se dan cita en los años setentas y ochentas del siglo pasado. Uno de ellos, al que ya hemos hecho referencia, es la transición política desde la dictadura de Franco (1939-1975) a la democracia, proceso que vino acompañado de una descentralización política y administrativa.

El aspecto más notable de esta descentralización en España fue sin duda la puesta en marcha de los gobiernos regionales, las llamadas Comunidades Autónomas que, en la actualidad, son responsables del 34,6% del gasto público frente al 20,4% de la administración central (Gráfico 1). A lo lar-

go del proceso de transición política, también los gobiernos locales, una vez que fueron ocupados por cargos democráticamente elegidos, se fueron dotando de mayores recursos económicos a la vez que aspiraron a implicarse en nuevos ámbitos de actuación como la promoción económica y el empleo.

Gráfico 1

Distribución institucional del gasto público en España, 2010



Fuente: IGAE, Avance de la actuación económico-financiera de las administraciones públicas 2010.

Otro factor por considerar es la propia crisis económica de los años setentas que afectó con fuerza el tejido productivo, especialmente el industrial, y comportó elevados niveles de desempleo en toda España a la vez que dio lugar a nuevos desequilibrios territoriales. En efecto, el descenso de algunas industrias como la minería, la construcción naval, la siderurgia o el textil, conllevó un nuevo fenómeno: las zonas industriales en declive. Todo ello condicionó las actuaciones de los nuevos gobiernos locales surgidos de las primeras elecciones locales democráticas en abril de 1979, muchos de los cuales contaban con una fuerte presencia de fuerzas políticas de izquierdas y de políticos forjados en las luchas sindicales.

En paralelo a la crisis industrial, las zonas rurales españolas y europeas afrontaban un doble reto; por un lado, la propia crisis industrial hacía menos atractiva la emigración hacia zonas urbanas, la cual había sido intensísima en la década de los sesentas. Por otro lado, la agricultura había agotado las posibilidades de generar empleo y nueva actividad en el medio rural.

Las transformaciones económicas de la década de los setentas crearon pues un entorno favorable a una territorialización de las políticas de desarrollo y

promoción del empleo, como resultado tanto de la especificidad de los ámbitos de aplicación –zonas industriales en declive, zonas con alto desempleo, zonas rurales,...- como de la naturaleza de las actuaciones pertinentes –formación para el empleo, renovación del tejido productivo, diversificación productiva, innovación,...- que hacían recomendable un planteamiento desde el propio territorio. Todo ello simultáneamente a la irrupción de los nuevos enfoques del desarrollo territorial.

En efecto, en el ámbito de los enfoques del desarrollo, los años setentas y ochentas vieron el cuestionamiento de la política de desarrollo regional exógeno basada en los llamados “polos de desarrollo” que habían tenido una gran audiencia en Europa en los años posteriores al final de la II Guerra Mundial y cuyo elemento clave era la atracción de grandes inversiones capaces de generar “efectos de arrastre” sobre el territorio (Perroux, 1964). En España, el régimen franquista había puesto en marcha “polos de desarrollo” en el contexto de los Planes de Desarrollo de la década de los sesentas (Molinero e Ysàs, 2011). El objetivo era la industrialización de zonas atrasadas a partir de la implementación de algunas industrias (automóvil, siderurgia, petroquímica,...) en algunos puntos de la geografía española. Se trataba de un enfoque descendente (top-down) donde el gobierno central y muchas veces las empresas públicas tenían un protagonismo exclusivo. El fracaso de tales políticas y la realidad de la crisis de los setentas, con la consiguiente caída de las grandes inversiones industriales, contribuyeron a desacreditar este enfoque y a la irrupción del desarrollo económico local como nuevo paradigma en el desarrollo territorial (Rojas Morán, 2006). El nuevo enfoque del desarrollo territorial al privilegiar el desarrollo endógeno y el diseño participativo de políticas y programas creó el marco idóneo para una implicación de los gobiernos regionales y locales en las políticas de desarrollo.

El último factor por considerar en esta enumeración de elementos explicativos es la integración de España en las Comunidades Europeas en el año 1986. Este hecho comportó la puesta a disposición de las administraciones españolas de los recursos de los llamados “fondos estructurales” europeos, especialmente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y más adelante del Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER). Una parte significativa de estos recursos fue gestionada por las administraciones regionales y locales, en coherencia

con la doctrina europea de la subsidiaridad¹, dotando así a municipios y mancomunidades de recursos financieros para políticas de desarrollo local y social.

La política de desarrollo rural territorial y los ámbitos espaciales de actuación

El nacimiento de una política de desarrollo rural territorial data de los primeros años de la última década del siglo pasado (Viladomiu, 2002). Al integrarse España en la Unión Europea, en el año 1986, empezó a beneficiarse de la incipiente política regional europea a favor de las regiones menos desarrolladas. Sin embargo, no fue hasta los últimos años de la década de los ochentas cuando la política de cohesión territorial y social recibió un notable impulso con el aumento de los recursos financieros disponibles y la clarificación de sus objetivos de la misma. Entonces el desarrollo rural se estableció como política comunitaria a la vez que se puso en marcha la llamada Iniciativa comunitaria LEADER como experiencia piloto de desarrollo de estrategias locales en zonas rurales.

En esencia, la Iniciativa LEADER comprende los siguientes elementos que configuran lo que hoy se conoce como “enfoque LEADER”:

- un territorio de actuación para el que se define una estrategia después de construir un diagnóstico (enfoque territorial);
- la implicación de los agentes locales en la formulación del diagnóstico, los objetivos y la estrategia de desarrollo para el territorio (enfoque ascendente);
- un grupo de acción local formado por agentes privados y públicos del territorio y encargado de definir la citada estrategia, impulsar la dinamización del territorio y gestionar los recursos financieros disponibles para el desarrollo (enfoque participativo);
- el carácter multisectorial de las intervenciones y la pretensión de incorporar factores novedosos en el impulso del desarrollo (enfoque integrado e innovador).

1 El principio de subsidiariedad, en su definición más amplia, dispone que la responsabilidad de una actuación debe ser atribuida a la administración más próxima al objeto del problema. El “principio de subsidiariedad” es uno de los principios sobre los que se sustenta la Unión Europea según el Artículo 5 (2) del Tratado de la Unión Europea.

La elección de los territorios de actuación y los agentes públicos y privados de los Grupos de acción local fue el primer paso para la implementación de los programas LEADER. Señalemos que España es un país con grandes desequilibrios territoriales en donde la población se concentra en la zona litoral y en el centro de la península (Madrid), mientras que en el resto existen amplias zonas con una densidad de población muy baja incluidas en la categoría de zonas rurales.

Al abordar la temática de la elección de los territorios de actuación hay que considerar el mapa administrativo español desde la incorporación en la UE que comprende los niveles siguientes:

- Comunitario (Unión Europea)
- Nacional o español (Administración General del Estado)
- Regional o Comunidades Autónomas (CCAA)
- Local (provincial y municipal)

En España, los gobiernos locales incluyen los municipios (regidos por alcaldes y los concejales elegidos democráticamente) y las diputaciones provinciales (compuestas por una representación de concejales de los municipios de la provincia).

Las unidades administrativas derivadas de este ordenamiento dan lugar a marcos territoriales muy variados pero ninguno de ellos especialmente adecuado como ámbito de aplicación de políticas de desarrollo territorial. Los municipios, sobre todo en la parte norte del país son muy reducidos en población y superficie y muchos de ellos no alcanzan los mil habitantes; cerca de 5 000 de los más de 8 000 municipios españoles tienen menos de mil habitantes. Las provincias son unidades grandes y a menudo poco homogéneas geográfica y económicamente; la provincia menos poblada de España (Soria) tiene casi cien mil habitantes.

Para que se implementen exitosamente las políticas de desarrollo territorial se requiere un marco territorial lo más homogéneo posible, con masa crítica, y con un proyecto común. Dado que las unidades administrativas españolas no eran en general apropiadas, una de las primeras tareas fue delimitar las unidades de actuación. Estos territorios de actuación corresponden en buena medida a comarcas –agrupaciones de municipios con rasgos físicos o históricos comunes- y/o mancomunidades de municipios.

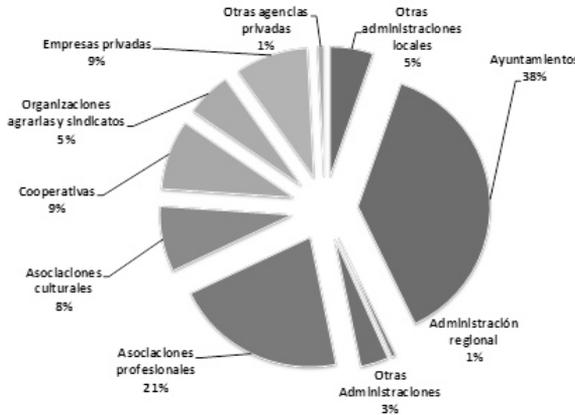
Una vez definidas estas unidades, ha sido necesario constituir una estructura organizativa, los grupos de acción local, para integrar a los interlocutores sociales del territorio en una estructura organizativa encargada del diseño, impulso y gestión de los programas LEADER. En el actual período de programación financiera de la UE, 2007-2013, funcionan en Europa 2.305 grupos de desarrollo local de los cuales 264 en España². La mayor parte de estos grupos, tanto en España como en el resto de la UE, además de gestionar el programa LEADER se ocupan de la gestión de otros programas de desarrollo (ENRD, 2010).

En este partenariado entre agentes públicos y agentes privados, las administraciones locales han tenido un protagonismo especial. En efecto, corporaciones locales (ayuntamientos) y en menor medida mancomunidades municipales y consejos comarcales -agrupaciones de municipios para prestar determinados servicios, en ambos casos- y diputaciones provinciales han copado el grueso de la representación de los agentes públicos en los grupos de acción local del programa LEADER en España. Así, en el segundo período de implementación del citado programa (1994-1999) las corporaciones locales representaron el 33,6% de los agentes presentes en los grupos (Urbiola y Collado, 1999). En el tercer período de implementación del programa (2000-2006), en Cataluña los gobiernos locales representaban el 40,4% de los agentes presentes en los grupos de acción local y casi monopolizaban la representación de los agentes públicos con el 88% (Viladomiu et alrii, 2003). También en otras regiones de España se constata el predominio de los gobiernos locales en los grupos de acción local (Moscoso, 2005).

² La Red Europea para el Desarrollo Rural (REDR) tiene en su página web (http://enrd.ec.europa.eu/es/home-page_es.cfm) una base de datos sobre los grupos de acción local.

Gráfico 2

Participación de los distintos agentes en la composición de los grupos de acción local en Cataluña, 2000-2006.



Fuente: Viladomiu et alrii, 2003

Los grupos de acción local promueven y gestionan programas de desarrollo con intervenciones tendientes a la mejora de la calidad de vida y la diversificación de la actividad productiva. Las medidas que promocionan y subvencionan incluyen entre otras la diversificación de actividades en las explotaciones agrarias, el desarrollo de microempresas, la promoción del procesamiento de productos agrarios, el fomento del turismo rural, la renovación de los pueblos rurales y la conservación del patrimonio rural.

Luces y sombras

La literatura disponible acerca del desarrollo local tiene un fuerte sesgo normativo en el sentido de argumentar cómo deberían ser las estrategias de desarrollo local, los principios que deberían orientarlas y sus componentes del mismo (Albuquerque, 2000; Rojas Morán, 2006). También existe un abundante material, producido mayormente por las administraciones (Comisión Europea y gobiernos nacionales y regionales), acerca de experiencias exitosas. Disponemos también de los resultados de las evaluaciones reglamentarias de los programas, entre los que encontramos las evaluaciones de los programas LEADER, encargadas y financiadas principalmente por la Comisión Europea.

En menor número disponemos de análisis críticos de las experiencias de desarrollo local implementadas, a pesar de que ya cuentan con un largo recorrido.

Nuestro trabajo de animadores, acompañantes y evaluadores en los casi 25 años de trayectoria del programa LEADER nos permiten apuntar algunos elementos de reflexión acerca de la validez y las limitaciones de estas experiencias y especialmente en lo que se relaciona directa e indirectamente con la participación de los gobiernos locales.

El planteamiento del desarrollo local o rural en forma de iniciativas comunitarias o programas competitivos, en donde los gobiernos locales participaban activamente, supuso un salto cualitativo muy destacado para estas administraciones. La disponibilidad de recursos en forma de mano de obra cualificada (equipos de animadores y gestores) la dotación material (infraestructuras) y de recursos intelectuales (estrategias y metodologías de desarrollo local) comportaron la irrupción de capacidades y actividades nuevas en el territorio. Gracias a los diagnósticos territoriales y a los planes estratégicos, los territorios descubrieron potencialidades hasta el momento encubiertas y la autoestima de los territorios mejoró sustancialmente. La configuración de Grupos de acción local obligó a trabajar en forma mancomunada a municipios que con anterioridad nunca habían colaborado juntos y a compartir planteamientos con empresarios y otras fuerzas sociales. Nuevas metodologías de trabajo se incorporaron, obligando así a desarrollar formas de participación entre los agentes privados y públicos (partenariado). También el conocimiento exterior de estas zonas se amplió de la mano de dinamizadores y promotores del desarrollo local, oficinas de gestión, viveros y otros centros de empresas. La creación de empleo y la aparición de nuevas actividades en los territorios fueron clave en la mejora de la calidad de vida.

El planteamiento del desarrollo rural en términos territoriales supuso asimismo romper la tradicional dependencia con las administraciones agrarias. Los municipios rurales habían tenido como interlocutor administrativo por excelencia el Ministerio de Agricultura, el cual había canalizado las actuaciones de todo ámbito a favor de estas zonas. Los nuevos programas al incluir nuevas temáticas abrieron una perspectiva más amplia y consiguieron aglutinar a agentes sociales más allá de los propios de los medios agrarios. El mundo rural adquiere así una visión más extensa y sus posibilidades se ven

ampliadas en el marco de una diversificación productiva, mejora de la calidad de vida y protección de los recursos naturales.

El salto cualitativo de los gobiernos locales comportó una dependencia económica hacia recursos externos de otras administraciones. Agentes locales de desarrollo, agentes de empleo, oficinas y departamentos de promoción económica y otras figuras fueron financiados con fondos de la Unión Europea y de las administraciones nacionales y regionales. Lo mismo sucedió con los equipamientos e infraestructuras creadas, como los viveros y centros de empresa o centros de innovación, así como con las subvenciones a fondo perdido a iniciativas empresariales. Los recursos de los programas europeos como LEADER, EQUAL e INTERREG, así como otros recursos del Fondo Social Europeo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y la correspondiente cofinanciación de los gobiernos centrales y autonómicos, supusieron que los recursos para desarrollo superaran el presupuesto corriente de muchos municipios.

La dependencia frente a estos recursos se está manifestando como muy problemática en el contexto de la crisis actual y de políticas de reducción del gasto público. La disponibilidad de fondos está condicionada a los avatares de la programación financiera multianual de la Unión Europea³ así como a la periodización de la programación de las políticas social, de cohesión y agraria (PAC). Lo anterior conlleva discontinuidades en la disponibilidad de recursos y por ende en la ejecución de las políticas. Adicionalmente, la reducción del gasto público (política de austeridad) en toda Europa pero especialmente en España y otros países del Sur de Europa, está comportando la reducción de las aportaciones de las administraciones central y autonómica, lo que pone en peligro la continuidad de muchas actuaciones. Los gobiernos locales se ven atrapados por unos gastos derivados de sus actuaciones de promoción y desarrollo que no pueden costear con sus ingresos corrientes. La situación es muy delicada para aquellas zonas con mayor implicación de los gobiernos locales en el desarrollo. La dependencia de los recursos de los fondos europeos y de otras administraciones nacionales fragilizan el papel de los gobiernos locales a la vez que cuestiona la estabilidad y continuidad de las actuaciones. Asimismo, en el contexto actual de limitación del gasto público se está cuestionando la descentralización e implicación creciente de los gobiernos

3 El gasto de la Unión Europea se organiza en planes de gasto plurianuales, los llamados marcos financieros plurianuales, normalmente de siete años, que especifican las categorías de gasto y fijan un techo máximo.

locales en muchas iniciativas por los costes de transacción adicionales que incorpora en la implementación de ciertas actuaciones administrativas.

Otra cuestión por considerar es el riesgo de que las estrategias de desarrollo local acaben cayendo en el clientelismo político. Entendemos por clientelismo político la relación de intercambio que se establece de forma voluntaria y legítima entre cargos públicos y los demandantes de ayudas (Corzo, 2002). Como hemos explicado, los gobiernos locales han tenido un papel clave en los grupos de acción local. La relevancia de los gobiernos locales en los grupos de acción local va más allá del porcentaje de presencia de cargos locales en los órganos (plenario y decisorio) de los grupos. Por un lado, las más de las veces la presidencia de los grupos corresponde a algún cargo electo local (alcalde o concejales). Por otro lado, el poder de los representantes de los gobiernos locales es mayor que el que se deduce de la participación en los órganos decisorios toda vez que la implicación real de los interlocutores privados acostumbra a ser más limitada en beneficio del protagonismo de representantes de las administraciones. En este contexto el clientelismo político significa un sesgo hacia determinados beneficiarios (“siempre reciben las ayudas los mismos”) y particularmente hacia los mejor conectados con el poder político local (Moscoso, 2005).

El clientelismo político puede contribuir a desvirtuar la propia estrategia de desarrollo al potenciar el reparto más o menos indiscriminado de pequeñas ayudas entre un buen número de beneficiarios, frente al principio de priorización y selección de las ayudas. La necesidad de complacer a todos los municipios contribuye sin duda, muchas veces, a primar un reparto territorial “equitativo” de las ayudas con menoscabo de la eficacia y coherencia de las intervenciones así como del objetivo de aglutinar agentes y proyectos en determinados ámbitos de actuación.

El juego de intereses políticos de los gobiernos locales y la población de la zona al primar la vertiente de reparto de ayudas puede también contribuir a minimizar las labores de animación y acompañamiento de las actuaciones de desarrollo por parte de los grupos de acción local convertidos en meros gestores de los procesos de tramitación de ayuda, lo que hemos llamado “grupos-ventanilla” frente a “grupos-animadores”.

A modo de conclusión

El proceso de descentralización política vivido en España en las dos últimas décadas del siglo pasado coincidió con la puesta en marcha de políticas de desarrollo rural territorial donde los gobiernos locales tuvieron un gran protagonismo. En las líneas anteriores hemos mostrado cómo una conjunción de factores explica tanto la puesta en marcha de estrategias de desarrollo local en el ámbito rural como la relevancia de las corporaciones locales en su diseño y gestión.

El balance de estas experiencias y especialmente del papel de los gobiernos locales nos muestran aspectos positivos como la puesta en valor de los recursos locales, la capacidad de construir “trajes a medida” para el desarrollo territorial, la movilización de los agentes locales y la construcción de capital social mediante el fomento del asociacionismo y las redes. Sin la implicación de las corporaciones locales, estos hitos típicos de un enfoque bottom-up y participativo difícilmente se habrían alcanzado. Todo ello no debería ser óbice para realizar una mirada crítica de las experiencias interesándonos notablemente por el riesgo de que el protagonismo de los gobiernos locales no acabe secuestrando el sentido de la estrategia de desarrollo al convertirla por efecto del clientelismo político en una mera distribuidora de ayudas. Evitar este peligro significa potenciar las tareas de animación y promoción del desarrollo local, la autonomía y capacidad de los equipos técnicos de los grupos de acción local y la implicación real de los agentes privados.

Referencias

- ALBURQUERQUE, F. (2000). Las agencias de desarrollo regional y la promoción del desarrollo local en el Estado español. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ALBURQUERQUE, F. (2011). Políticas públicas para el desarrollo económico territorial, Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local.
- CORZO S. (2002). El clientelismo político como intercambio. WP nº 26, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.

- ENRD (European Network for Rural Development) (2010). Leader subcommittee Focus Group on the Implementation of the bottom-up approach. Extended Report, December.
- ESPARCIA, J. Noguera y M. D. Pitarch, (2000). LEADER en España: desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras, Documents d'Anàlisi Geogràfic, vol. 37, pp. 95-113.
- MOLINERO, C. y P. Ysàs, (2011). La dictadura de Franco, 1939-1975 en J.M. Marín, C. Molinero, y P. Ysàs. Historia política 1939-2000. Ediciones Istmo, 2011.
- MOSCOSO, D. J. (2005). Las dimensiones del desarrollo rural y su engranaje en los procesos de desarrollo comarcal de Andalucía, Revista de Estudios Regionales, nº 73, pp. 79-104.
- PERROUX, F. (1964). La economía del siglo XX. Editorial Ariel.
- ROJAS Morán, J. L. (2006). Manual para la gestión municipal del desarrollo local. Organización Internacional del Trabajo.
- ROSELL, J. (2002). Programas de desarrollo rural en la Unión Europea: La iniciativa comunitaria LEADER, Perspectivas Rurales 11-12, pp. 33-48
- URBIOLA, J. y L.A. Collado, (1999). Asociacionismo y cooperativismo en la Iniciativa Comunitaria Leader II, Revista de Estudios Cooperativos, vol. 68, pp. 95-98
- VILADOMIU, L., J. Rosell, V. Soldevila, y A. Zamora, (2003). Evaluación Intermedia del Programa LEADER+ de Catalunya, 2000-2006. Informe final de evaluación. Diciembre de 2003.
- VILADOMIU, L. (2002). Nuevas perspectivas del desarrollo rural en Europa, Perspectivas Rurales 11-12, pp. 49-64.