

# Desarrollo rural en la Unión Europea: el programa LEADER y el papel de las sociedades cooperativas

*Inmaculada Buendía Martínez<sup>1</sup>*

## Resumen

Las zonas rurales, en grados diferentes, están confrontadas a un conjunto de problemas resultado de las actuales transformaciones económicas y sociales a escala mundial. El diseño e implantación de instrumentos por parte de los poderes públicos resulta indispensable para asegurar la vitalidad de las comunidades rurales. En este sentido, la Iniciativa LEADER representa la primera intervención específica en el ámbito de la Unión Europea para promover la reactivación de las áreas rurales sobre la base de proyectos innovadores, la participación activa de la población y de los agentes económicos y sociales.

La creación de empresas como meta de los procesos de desarrollo rural ha permitido constatar la innovación y la capacidad de movilización de recursos por parte de las comunidades locales dentro del programa LEADER. La adecuación teórica con los principios del desarrollo integrado y el ajuste en los diferentes niveles de funcionamiento de la iniciativa comunitaria perfila a las sociedades cooperativas como la forma societaria más adecuada para lograr la cohesión económica y social de las áreas rurales en la Unión Europea.

## Public Policies, Rural development and Cooperative Societies. A Study of the LEADER Program of the European Union

### Summary

To different degrees, rural zones must confront a series of problems stemming from the present economic and social transformations at worldwide level. The design and implementation of instruments by the public powers is indispensable to ensure the vitality of rural communities. In this sense, the LEADER initiative represents the first specific intervention in the framework of the European Union to promote the reactivation of rural areas on the base of innovative projects as well as an active participation of the population and of economic and social agents.

The creation of enterprises as the goal of rural development processes has allowed the verification of innovation and the capacity of local communities to mobilize resources within the LEADER program. Theoretical adequation concerning processes of integrated development and adjustment at the different functioning levels of community initiative make cooperative societies the most adequate form of society to achieve economic and social cohesion in the rural areas of the European Community.

- 
- 1 Investigadora visitante en el Center for Cooperative Studies del University College Cork (Irlanda) dentro subprograma general de becas de perfeccionamiento de doctores en el extranjero de la Secretaría de Estado de Universidades, Investigación y desarrollo del Ministerio de Educación y Cultura de España.
  - 1 Visiting Researcher in the Center for Cooperative Studies of the University College of Cork (Ireland) in the framework of the General Advanced Subprogram for Doctors abroad of the State Secretariat for Universities, Research and Development of the Ministry of Education and Culture of Spain.
  - 1 Chercheuse qui a visité le centre for Cooperatives Studies de l'University College Cork (Irlande) dans le Sous-programme général des bourses de perfectionnement des docteurs à l'étranger, du Secrétariat d'État chargé des affaires Universitaires, pour la recherche et le développement du Ministère de l'Education et de la Culture Espagnole.

## **Les politiques publiques, le développement rural et les sociétés coopératives. Une étude du programme LEADER de l'Union Européenne**

### **Résumé**

Les zones rurales, à différents degrés, sont confrontées à un ensemble de problèmes causés par les transformations économiques et sociales actuelles, à l'échelle mondiale. La conception et l'implantation d'instruments de la part des pouvoirs publics sont indispensables pour assurer la vitalité des communautés rurales. Dans ce sens, l'initiative LEADER représente la première intervention spécifique dans l'enceinte de l'Union Européenne pour promouvoir la réactivation des zones rurales sur la base de projets novateurs, la participation active de la population et des agents économiques et sociaux.

La création des entreprises, ayant pour but les processus de développement rural, a permis de constater l'innovation et la capacité de mobilisation des ressources, de la part des communautés locales, dans le cadre du programme LEADER. L'adaptation théorique, avec les principes de développement intégré et la convention, dans différents niveaux de fonctionnement de l'initiative communautaire, représente les sociétés coopératives comme étant la forme sociétaire la plus adéquate pour parvenir à une cohésion économique et sociale des zones rurales dans l'Union Européenne.

### **1. El entorno del desarrollo rural en los albores del nuevo milenio**

El desarrollo rural está siendo objeto, cada vez más, de un creciente interés que se deriva de un nuevo marco económico y social resultado del traspaso de las fronteras nacionales de los intercambios comerciales, de las nuevas tecnologías y de la modificación de los gustos de los consumidores, principalmente. La consecuencia es la redefinición de los ámbitos de actuación de las empresas con un particular impacto sobre las áreas rurales.

En efecto, la globalización de la economía, como forma de desarrollo, lleva pareja una fuerte tendencia hacia la internacionalización de las relaciones entre las empresas<sup>2</sup>, con el consiguiente crecimiento del número de transacciones comerciales provocado por la constante liberalización del comercio mundial, rubricada en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1995 y vigilada desde entonces por la Organización Mundial del Comercio. La consecuencia es la necesidad de reestructuración del sector agrícola para hacerlo más competitivo, sobre todo en lo que hace referencia a la transformación y comercialización de productos, ofreciendo al mismo tiempo más oportunidades para la diversificación de las actividades económicas que contribuyan a mantener un sector rural dinámico, tanto desde el punto de vista económico como social<sup>3</sup>.

La proliferación de las nuevas tecnologías y de la investigación agraria ha dado lugar a una revolución tanto en la transformación e industrialización de los bienes agrícolas, como

---

2 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, 1994.

3 COMISIÓN EUROPEA, *La situación de la agricultura en la Unión Europea: el informe de 1997*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1998, págs. 125.

en el control genético de las producciones con el consiguiente aumento de la productividad<sup>4</sup>, tanto del factor tierra como del factor trabajo, reduciendo las necesidades de superficie cultivable y de mano de obra por unidad producida.

Por otro lado, el cambio en los hábitos de los consumidores está provocando la modificación de las actividades productivas del sector agrario para adaptarse a las necesidades cada vez mayores de productos procesados, con una mayor valoración de la calidad, la producción artesanal y el origen ecológico. A este hecho hay que añadir el cambio en la estructura del gasto con la disminución del consumo alimentario a medida que aumenta el nivel de renta y de vida de la población, sobre todo en zonas urbanas, lo que deriva en un estancamiento de la demanda de los bienes alimenticios<sup>5</sup>.

La consecuencia de estos cambios en el ámbito de la Unión Europea<sup>6</sup> es un acelerado proceso de transformación sociodemográfica y económica de las áreas rurales concretado en el declive de las actividades agrícolas tradicionales, el éxodo de las zonas rurales con el consiguiente envejecimiento de la población, la deficiencia de algunas infraestructuras y servicios básicos<sup>7</sup>.

## 2. El fomento público de los procesos de desarrollo rural: el programa LEADER en la Unión Europea

El proceso de transformación del ámbito rural ha derivado en la necesidad de su protección por parte de los poderes públicos. En efecto, la reestructuración de la agricultura, la diversificación de la economía, la preservación del medio ambiente y la igualdad de oportunidades para la población rural constituyen los principales objetivos de la política de desarrollo rural de la Unión Europea.

### 2.1. Una aproximación al concepto de política de desarrollo rural

El desarrollo entendido como una estrategia para el cambio se centra en el propio proceso, es decir, está interesado en saber cómo los individuos, los grupos y la sociedad en general

---

4 P. BEL DURÁN, *Las cooperativas agrarias en España. Análisis de los flujos financieros y de la concentración empresarial*. CIRIEC-España, Valencia, 1997, págs. 390-392.

5 A. LANGREO NAVARRO, *Los nuevos parámetros del sistema alimentario europeo: tendencias de la industria alimentaria ante el mercado único*. Cooperación Agraria, 1993, n° 4, diciembre-enero, págs. 6-9.

A. REBOLLO ARÉVALO, "El consumo, la producción y su influencia en la distribución comercial", en CASARES, J. (Comp.); BRIZ, J.; REBOLLO, A.; MUÑOZ, P.: *La economía de la distribución comercial*, Ariel, Barcelona, 1987, págs. 26-43.

6 El objeto del presente trabajo se circunscribe al entorno europeo por ello no se procede a estudiar estas tendencias fuera de él, aunque las causas y efectos sobre las áreas rurales muestran grandes semejanzas independientemente del ámbito territorial. A este respecto puede verse:

R. DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA, "Las cooperativas rurales y el desarrollo regional: el caso de las provincias del sur de Santander, Colombia", *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 1996, n. 37, segundo semestre, págs. 47-62.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *What Future for Our Countryside? Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, 1993.*

7 COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *The Future of Rural Society. Official Publications Office of the European Communities, Brussels, 1988.*

toman determinadas decisiones<sup>8</sup>. Este concepto aplicado a las áreas rurales<sup>9</sup> implica la caracterización endógena del proceso de desarrollo en el cual son las propias comunidades las que han de generar sus proyectos en relación a sus objetivos y a su particular entorno económico, social y político<sup>10</sup>.

La política de desarrollo rural concierne a todos los aspectos de la acción del Estado, directa o indirectamente, que influyen en la naturaleza económica y social de las áreas rurales, e implica medidas especiales confeccionadas para solucionar sus necesidades particulares. La justificación del diseño y puesta en práctica de estas políticas explícitas se realiza sobre la base de la eficacia, reduciendo los problemas de coordinación y de no adaptación a las especificidades de las áreas rurales por parte de las iniciativas nacionales y sectoriales<sup>11</sup>.

En el lado opuesto se encuentran los argumentos que cuestionan la aplicación de políticas de desarrollo rural específicas con base en dos aspectos<sup>12</sup>:

1. la ineficiencia de las medidas con objetivos exclusivos para las comunidades rurales comparadas con los programas nacionales.
2. la posible discriminación que se produce al introducir medidas dirigidas a un número limitado de áreas, y por tanto, de población.

Con todo, la necesidad de un enfoque integrado a través del diseño y aplicación de mecanismos específicos de desarrollo rural ha resultado en la práctica esencial para lograr el desarrollo de la agricultura, para mantener el entorno natural y para permitir el desarrollo económico indispensable para lograr la cohesión económica y social<sup>13</sup>.

## ***2.2. La evolución de la política de desarrollo rural en la Unión Europea***

La preocupación en la Unión Europea por el desarrollo rural ha evolucionado de ser un aspecto menor dentro de la política agraria común (PAC) a tener un conjunto de medidas y

8 D.B. VAN DUSSELDORP, *Projects for Rural Development in the Third World: Preparation and Implementation*. Wageningen Agricultural University, Netherlands, 1993.

9 En este trabajo se adopta el concepto de área rural contenida en la Carta europea de las zonas rurales que define ésta como "una parte de territorio interior o zona costera rural, incluidos pequeños núcleos urbanos o pueblos, dedicadas principalmente a:

- agricultura, silvicultura, acuicultura y pesca;
- actividades económicas y culturales de la población rural (actividades industriales, empresariales, servicios, etc.);
- esparcimiento no urbano y zonas para actividades recreativas (o parques naturales);
- otros objetivos, como por ejemplo: lugares residenciales.

Las partes agrarias y no agrarias de una zona rural constituyen un todo distinguible de una zona urbana, la cual se caracteriza por una alta densidad de población y estructuras verticales y horizontales".

10 P. PRÉVOST, *Entrepreneurship et Développement Local. Quand la Population se prend en Main. Les Éditions Transcontinentales et Fondation de l'Entrepreneurship*, Montréal, 1993, págs. 111.

11 ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Rural Development Policy? Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)*, Paris, 1990.

12 A. DUTT, *Growth, Distribution and Uneven Development*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

13 DIRECTORATE-GENERAL FOR AGRICULTURE (DGVI), "Situation and Outlook: Rural Development". CAP 2000 Working Document, 1997, July, págs. 80-82.

programas específicos. En efecto, después de dos décadas de aparente desinterés y para intentar solucionar las necesidades particulares de las zonas rurales, la Unión Europea diseñó un marco de actuación específico: la política de desarrollo rural.

El origen de la actual política de desarrollo rural se encuentra en la reforma de los fondos estructurales<sup>14</sup> de 1988, que pretendía paliar los desequilibrios productivos, ambientales, financieros y de desigualdad regional que la aplicación de la política agraria común (PAC) había generado. Los problemas y las posibles medidas a adoptar son recogidas en tres documentos<sup>15</sup> presentados por la comisión de la entonces denominada Comunidad Económica Europea (CEE): *Las orientaciones para la agricultura europea*, *Las perspectivas de la política agraria común* y *El futuro del mundo rural*.

La consecuencia fue la reforma de la política agraria común aprobada por el Consejo de Ministros de la Unión Europea en 1992, que integraba dos orientaciones aparentemente contrapuestas<sup>16</sup>. Por un lado, el equilibrio de los mercados a través de un control de la producción agraria, con un enfoque empresarial de las explotaciones agrícolas que permitiera que los ingresos agrarios fueran la principal fuente de renta de la población rural. Por otro lado, el desarrollo y mantenimiento del medio ambiente, a través del impulso de diversas medidas que potenciaran las funciones sociales de la agricultura.

Pero el reconocimiento político en materia de desarrollo rural no se produce hasta el tratado de Maastrich en 1993<sup>17</sup> y su posterior modificación por el tratado de Amsterdam<sup>18</sup>, que encomiendan en su articulado a la Unión Europea a “reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales”<sup>19</sup>.

La conferencia europea sobre desarrollo rural celebrada en 1996 enfatizó en sus conclusiones la necesidad del diseño de un enfoque integrado para las zonas rurales para el nuevo milenio, así como la conformación de una política de desarrollo rural dentro de un único marco jurídico de actividades y financiación<sup>20</sup>. Este hecho fue ratificado posteriormente por el Comité de las Regiones al poner de manifiesto que el enfoque a adoptar para la nueva política de desarrollo rural ha de tener un carácter multisectorial y abarcar la totalidad del espacio rural; remarcando, por otro lado, la conveniencia de que las líneas principales de la nueva política sean decididas a nivel comunitario, mientras que la puesta

14 Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, Sección Orientación (FEOGA-Orientación).

15 Un análisis de estos documentos y de su situación cronológica en el contexto de la política agraria común puede verse en: P. BEL DURÁN: *Las cooperativas agrarias...*, *Op.cit.*, págs. 393-422.

16 L. ATIENZA SERNA, “Agricultura, medio natural y desarrollo rural en España”, *Boletín de Estudios Económicos*, 1992, v. XLVII, n° 145, abril, págs. 89-99, pág. 93.

17 Firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht, después de su aprobación por los Estados miembros de la entonces denominada Comunidad Europea, y ratificado progresivamente por los países firmantes hasta el 1° de noviembre de 1993.

18 Aprobado por el Consejo de Ministros de la Unión Europea el 16 y 17 de julio de 1997, firmado el 2 de octubre del mismo año y pendiente de ratificación por cada uno de los Estados miembros para su entrada en vigor. Revisa los tratados en los que se fundamenta la Unión Europea como resultado de los trabajos desarrollados desde marzo de 1996 hasta junio de 1997 por la Conferencia Intergubernamental (CIG).

19 COMUNIDADES EUROPEAS, “Tratado de Amsterdam”. *Boletín Oficial de las Comunidades Europeas* (DOCE), 1997, n. C 340 del 10 de noviembre, artículo 2, apartado 30 por el que se modifica el artículo 130 A.

20 COMUNIDADES EUROPEAS, “Conferencia europea sobre desarrollo rural”. *Boletín de la Unión Europea*, 1996, n 11, pág. 5.

en práctica sea realizada de manera descentralizada para permitir una amplia diversificación regional<sup>21</sup>.

El resultado de toda esta evolución ha sido el diseño de una política de desarrollo rural que se conforma como el segundo pilar de la futura reforma de la política agraria común (PAC), contenida en el paquete de medidas denominada "Agenda 2000"<sup>22</sup> y sobre la que se llegó a un acuerdo global en el Consejo Europeo de la Unión Europea celebrado en Berlín los días 24 y 25 de marzo de 1999. El nuevo enfoque estará orientado en la búsqueda de un marco sostenible y coherente para las áreas rurales con una orientación integral y multisectorial del desarrollo rural que pretende tres objetivos fundamentales<sup>23</sup>:

1. el fortalecimiento del sector agrícola y forestal.
2. el aumento de la competitividad de las zonas rurales, a través de la diversificación de las actividades económicas.
3. la conservación del medio ambiente y del patrimonio rural europeo.

Los principios sobre los que se basará la nueva política de desarrollo rural en el período 2000-2006 serán la descentralización de las responsabilidades y la flexibilidad. De este modo son los Estados miembros los que han presentar propuestas de acuerdo con su nivel geográfico más adecuado, permitiendo de este modo la participación de todos los agentes involucrados en el proceso de desarrollo.

En conclusión, se puede afirmar que tras un largo camino para conformar una política de desarrollo rural efectiva y ajustada a las especificidades de la Unión Europea, las nuevas líneas de actuación para el nuevo milenio permitirá un despegue empresarial de las zonas rurales, así como la igualdad económica y social de su población.

### ***2.3. La respuesta de la Unión Europea al desarrollo rural: el programa LEADER***

El primer intento para fomentar el desarrollo rural en los países miembros de la Unión Europea se realizó alrededor de la primera reforma de la política agraria común (PAC) a través de un conjunto de diferentes medidas: programas de los fondos estructurales; medidas de acompañamiento de la política agraria común; política en materia de bosques y medio ambiente; investigación agrícola, forestal y de desarrollo rural; y recogida, clasificación, conservación y utilización de los recursos genéticos de la agricultura.

21 COMUNIDADES EUROPEAS, "Dictamen del comité de las regiones sobre "Una política de desarrollo rural"". *Boletín Oficial de las Comunidades Europeas* (DOCE), 1997, n. C 116 del 14 de abril.

22 Este documento, presentado por la Comisión de la Unión Europea el 15 de julio de 1997, expone la estrategia para el nuevo milenio sobre todo en lo que hace referencia a la admisión de nuevos Estados miembros, las modificaciones de los fondos estructurales y del fondo de cohesión, la reforma de la política agraria común y el futuro financiero de la Unión Europea.

23 *DIRECTORATE GENERAL FOR AGRICULTURE (DGVI), Berlin European Council: Agenda 2000, Conclusion of the Presidency. Newsletter, 1999, Special Edition, March 31.*

DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA, "Consejo de Agricultura: Acuerdo político sobre la reforma de la PAC". *Newsletter*, 1999, edición especial del 11 de marzo, pág. 11.

Dentro de los instrumentos diseñados para coadyuvar al ajuste estructural destaca el Programa LEADER (*Liason entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*). Esta iniciativa comunitaria se emprendió en 1991 para establecer grupos de desarrollo local cuyo objetivo era la implantación de planes empresariales para sus áreas de influencia. El éxito de la experiencia piloto LEADER I entre 1991 y 1993, con una dotación presupuestaria reducida, dio lugar a una segunda parte: el LEADER II (1994-1999), que establece como ejes de acción la mejora de capacidad de los grupos locales, la realización de proyectos de desarrollo transnacional y la creación de una red comunitaria de desarrollo rural. Los aspectos fundamentales que caracterizan este programa en sus dos etapas se contienen en la tabla 1.

TABLA 1

## Las características del programa LEADER

Beneficiarios	Zonas de aplicación
<p>LEADER I</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Grupos de acción local (GAL)</i>: conjuntos de interlocutores públicos y privados que definen en común una estrategia y medidas innovadoras para el desarrollo de un área rural de una dimensión local entre cinco mil y cien mil habitantes.</li> </ul>	<p>LEADER I</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Regiones objetivo 1</i>: áreas con un producto interior bruto (PIB) inferior al setenta y cinco por ciento de la media comunitaria.</li> <li>• <i>Regiones objetivo 5.b)</i>: áreas con un bajo nivel de desarrollo socioeconómico caracterizadas por: un elevado índice de empleo agrícola en relación con el empleo total, un bajo nivel de renta agrícola y una baja densidad de población o con una importante tendencia al despoblamiento.</li> </ul>
<p>LEADER II</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Grupos de acción local (GAL)</i>.</li> <li>• <i>Otros agentes colectivos rurales, públicos o privados</i>: colectivos locales, cámaras de agricultura, de industria, de comercio, de artesanos, cooperativas, grupos empresariales, grupos públicos locales, asociaciones, etcétera; siempre y cuando su actuación se sitúe dentro de una lógica de desarrollo de un territorio rural.</li> </ul>	<p>LEADER II</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Regiones objetivo 1</i>.</li> <li>• <i>Regiones objetivo 5.b)</i>.</li> <li>• <i>Regiones objetivo 6<sup>24</sup></i>: áreas con una densidad de población inferior a ocho habitantes por kilómetro cuadrado.</li> </ul>

Continúa

24 Este nuevo objetivo de la política estructural fue creado a raíz de la adhesión de Finlandia y Suecia a la Unión Europea que tuvo lugar en enero de 1995.

## Continuación

Objetivos	Medidas elegibles
<p>LEADER I</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Encontrar soluciones innovadoras que desempeñarán la función de modelo para todas las áreas rurales.</li> <li>• Permitir la máxima integración entre las diversas medidas sectoriales para el fomento del desarrollo rural diseñadas por la Unión Europea.</li> </ul>	<p>LEADER I</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Medidas para la agricultura y para el desarrollo rural:</i> soporte técnico al desarrollo rural; formación profesional; turismo rural; pequeñas empresas, empresas artesanales y servicios locales; explotación y comercialización de productos agrícolas, forestales y de pesca locales y otras medidas.</li> <li>• <i>Medidas para los grupos de desarrollo rural:</i> ayuda al establecimiento de los grupos, equipos informáticos y asistencia técnica.</li> <li>• <i>Medidas para los grupos concernientes a la red transnacional:</i> costes de operación, de valoración y de circulación de los resultados logrados por la red.</li> </ul>
<p>LEADER II</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar la continuidad del LEADER I con el apoyo a las iniciativas locales de desarrollo ejemplares.</li> <li>• Fomentar actividades innovadoras y transferibles que ilustren las nuevas tendencias que puede tomar el desarrollo rural.</li> <li>• Multiplicar los intercambios de experiencias y conocimientos a través de una red europea de desarrollo rural.</li> <li>• Apoyar los proyectos de cooperación transnacional promocionados por los agentes locales de las zonas rurales.</li> </ul>	<p>LEADER II</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Medida A:</i> adquisición de competencias, dirigida a zonas donde el desarrollo local es una novedad, se concibe como una etapa previa a la realización de programas de innovación rural.</li> <li>• <i>Medida B:</i> programas de innovación rural, dentro de las siguientes actividades: apoyo técnico al desarrollo rural; formación profesional, fomento del turismo rural; apoyo a las pequeñas empresas; aprovechamiento sobre el terreno y comercialización de productos agrícolas, forestales y de pesca locales; y conservación y mejora del medio ambiente y de la calidad de vida.</li> <li>• <i>Medida C:</i> cooperación transnacional, para facilitar la concepción y la realización de proyectos comunes realizados entre grupos y otros agentes locales de al menos dos Estados miembros.</li> <li>• <i>Medida D:</i> red europea de desarrollo rural, formada por todos los beneficiarios del programa y apoyado por el Observatorio Europeo LEADER.</li> </ul>



Fuente: elaboración propia con base en Comunidades Europeas: "Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las directrices de subvenciones globales o los programas operativos integrados para los cuales se pide a los Estados miembros a presentar solicitudes de ayuda dentro de una iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER II)". *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DOCE), 1994, n° C 180, del 1° de julio; y Comunidades Europeas: "Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las directrices de subvenciones globales integradas para las que se invita a los Estados miembros a presentar propuestas en el marco de una iniciativa comunitaria de desarrollo rural". *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DOCE), 1991, n° C 73, del 19 de marzo.

La evolución del programa, tanto en la primera parte como en el desarrollo actual de la segunda, ha sido ascendente con una ampliación del ámbito de aplicación. En la tabla 2 se recoge el número de agentes locales y la contribución comunitaria a la iniciativa en sus dos fases. Se puede observar cómo la participación del número de grupos de acción local/agentes colectivos y de presupuesto comunitario comprometido se ha cuadruplicado de la primera fase a la segunda, siendo los principales países beneficiarios España, Italia, Francia y Alemania que poseen en conjunto el sesenta y siete por ciento tanto de los agentes como de la contribución comunitaria.

Los resultados y la evaluación global del LEADER II a finales de este año permitirá verificar si esta iniciativa tiene la efectividad prevista, aunque los resultados de los dos informes realizados hasta el momento parecen ratificar la adecuación del programa dentro de los objetivos de la política de desarrollo rural en la Unión Europea.

**TABLA 2**

**La iniciativa LEADER en cifras**

LEADER I				LEADER II				
Países de la Unión Europea	Grupos de acción local (GAL)	Porcentaje sobre el total de grupos	Contribución comunitaria al LEADER I <sup>25</sup>	Grupos de acción local (GAL)	Otros agentes colectivos	Total beneficiarios <sup>26</sup>	Porcentaje sobre el total de beneficiarios	Contribución comunitaria al LEADER II <sup>27</sup>
Alemania	13	5,999	23,690	116	29	145	15,951	206,80
Austria	—	—	—	31	9	40	4,400	25,86
Bélgica	2	0,921	2,210	10	—	10	1,100	10,14
Dinamarca	1	0,460	2,203	12	—	12	1,320	9,89
España	52	23,963	120,007	132	—	132	14,521	402,70
Finlandia	—	—	—	22	—	22	2,42	27,45

*Continúa*

25 Las cantidades están expresadas en millones de ECUS, precio de 1991.

26 A fecha 15 de julio de 1998.

27 Las cantidades están expresadas en millones de ECUS, precio de 1995.

## Continuación

LEADER I				LEADER II				
Países de la Unión Europea	Grupos de acción local (GAL)	Porcentaje sobre el total de grupos	Contribución comunitaria al LEADER I <sup>25</sup>	Grupos de acción local (GAL)	Otros agentes colectivos	Total beneficiarios <sup>26</sup>	Porcentaje sobre el total de beneficiarios	Contribución comunitaria al LEADER II <sup>27</sup>
Francia	40	18,433	66,192	159	1	160	17,601	227,54
Grecia	26	11,981	52,001	43	2	45	4,95	162,90
Holanda	1	0,460	1,392	4	—	4	0,004	11,52
Irlanda	16	7,373	26,631	34	2	36	3,960	83,50
Italia	32	14,746	82,781	168	8	176	19,361	326,53
Luxemburgo	1	0,460	0,509	2	—	2	0,002	1,23
Portugal	20	9,216	51,960	46	—	46	5,060	129,40
Suecia	—	—	—	12	—	12	1,320	15,75
Reino Unido	13	5,990	15,405	59	8	67	7,370	77,93
Total	217	100	444,981	850	59	909		1719,14 <sup>28</sup>

Fuente: elaboración propia con base en European Association For Information On Local Development (AEIDL): "Distribution of LEADER II Beneficiaries". *LEADER II Magazine*, 1998, n° 18, Autumn, pág. 23; y European Association For Information On Local Development (AEIDL): *Directory of the 217 Local Action Groups. European Association for Information on Local Development (AEIDL), Brussels, 1994.*

#### 2.4. La iniciativa LEADER: ¿un modelo eficaz de desarrollo integrado?

La evolución de las diferentes estrategias de desarrollo puestas en práctica desde la década de los cincuenta ha dado lugar al enfoque multidimensional actual de los problemas y las necesidades en el ámbito rural<sup>29</sup>. En efecto, la adopción de esta perspectiva sobre el desarrollo rural pretende asegurar un proceso de desarrollo sostenible, es decir, toma en consideración no sólo los factores económicos, lo que daría lugar a una visión simplista al no tener en cuenta la diversidad de las áreas rurales, sino también los aspectos sociales y ambientales<sup>30</sup>.

28 La contribución comunitaria total a LEADER II es de 1.755,15 millones de ECUS, que incluye 36,01 millones para el mantenimiento de la red de desarrollo rural.

29 Un análisis de la evolución de los diferentes enfoques del desarrollo realizados desde la década de los cincuenta hasta la actualidad puede verse en: FRIEDMANN, J., *Planning in the Public Domain: from Knowledge to Action*. Princeton University Press, New Jersey, 1987.

30 ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Rural...*, Op.cit., pág. 23.

Este punto de vista fue adoptado en el diseño de la iniciativa LEADER que se configura como un modelo eficaz de fomento de la actividad rural en la Unión Europea, ya que internaliza los dos postulados del desarrollo integrado: la naturaleza asociativa y el enfoque ascendente.

- El carácter asociativo

La dinámica de este programa se basa en la creación de grupos de acción local (GAL) que son los responsables del diseño e implantación de los proyectos empresariales para sus áreas de actuación. La novedad de esta iniciativa está basada en la estructura organizativa de los grupos con la participación de las administraciones públicas, la población y el sector empresarial. Esta composición se justifica en el hecho de que el éxito de cualquier actividad de desarrollo en las áreas rurales depende de la implicación de todos los agentes.

Por otra parte, la organización de los actores implicados en estructuras participativas permite el diseño de proyectos basados en las necesidades locales y en los diversos intereses puestos de manifiesto por los agentes, lo cual resulta indispensable para lograr un desarrollo amplio, coordinado e integrado de las zonas rurales<sup>31</sup>.

- El enfoque ascendente

La elaboración de los proyectos por parte de la comunidad local con base en sus propias prioridades y recursos garantiza la complementariedad de las actividades desarrolladas. Es decir, permite obtener un desarrollo integrado a través de la consecución de sinergias de carácter positivo resultado de las diferentes acciones realizadas en las áreas rurales, lo que diferencia completamente este enfoque de la intervención sectorial tradicional<sup>32</sup>.

En este sentido, el reconocimiento de que la agricultura ha de ser uno de los pilares del desarrollo rural, pero no el único, dio lugar a que el programa piloto buscara promover la diversificación de las actividades agrarias con una visión empresarial. Es decir, se pretendía generar valor añadido para los productos agrícolas a la vez que estimular la respuesta del sector agrario a las nuevas demandas de servicios de ocio, esparcimiento y de gestión integral del medio natural. Por su parte, la segunda parte de la iniciativa LEADER enfatiza más sobre el desarrollo de la capacidad de los grupos locales para desarrollar actividades de ámbito intraterritorial y transnacional.

El aspecto que subyace de la naturaleza asociativa y endógena del desarrollo rural, realizada más arriba, es la base territorial que permite la integración de todos los agentes involucrados en el proceso con las iniciativas económicas y sociales desarrolladas. Esta naturaleza estratégica del territorio cobra más importancia si se tiene en cuenta que los procesos de desarrollo local (urbano y rural) surgen y evolucionan de diferente forma por el contexto, la historia y las experiencias de las comunidades<sup>33</sup>.

---

31 DEPARTMENT OF AGRICULTURE, FOOD AND FORESTRY, *EU LEADER I Initiative in Ireland. Evaluation and Recommendations*. Stationery Office, Dublin, 1995.

32 COMMISSION EUROPÉENNE, "Les Initiatives Communautaires 2000-2006". *Document de Travail*. 1999, Mars.

33 P. PRÉVOST: "El desarrollo local y las cooperativas". *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 1996, n. 37, segundo semestre, págs. 25-45, pág. 31.

En definitiva, se puede afirmar que la iniciativa LEADER da un nuevo valor a los agentes locales y a su ubicación territorial como generadores de riqueza, en la mayoría de los casos de pequeña dimensión, remarcando su potencialidad lo que diferencia este programa del resto de intervenciones de carácter público<sup>34</sup>.

### **3. Las sociedades cooperativas como elementos de los programas de desarrollo rural**

El fomento de la reactivación económica y social de las comunidades con dificultades a través de la creación de empresas locales representa uno de los objetivos prioritarios de cualquier política de desarrollo rural. En este sentido la participación de las sociedades cooperativas cobra una especial relevancia por su doble carácter económico y social que permite aunar en una única estructura organizativa los elementos del desarrollo integrado.

#### ***3.1. La creación de pequeñas y medianas empresas: objetivo prioritario de los procesos de desarrollo rural***

La obtención de comunidades rurales viables capaces de sobrevivir pasa no sólo por una agricultura competitiva sino por la diversificación de las actividades basadas ambas sobre una visión empresarial, es decir, sobre el fomento y la creación de pequeñas y medianas empresas.

De este modo la promoción empresarial se convierte en uno de los pilares de la estrategia de desarrollo rural que permite a la población crecer económicamente, logrando al mismo tiempo la integración y la cohesión social. La realización de esta función se convierte en una expresión del dinamismo de la comunidad<sup>35</sup>, aunque es necesario considerar que la creación de nuevas empresas y/o la ampliación de las existentes representa sólo uno de los posibles instrumentos a emplear para conseguir el desarrollo integrado de las áreas rurales; además de ser la única forma sobre la que la población puede tener una influencia directa<sup>36</sup>.

Por otro lado, la supervivencia de las empresas rurales en un mercado cada vez más amplio y menos protegido ha de estar basada en la innovación como eje del desarrollo de su actividad. La aplicación de este principio empresarial de naturaleza trascendente<sup>37</sup> al ámbito rural se plasma en términos de capacidades para diseñar nuevos procesos, nuevos productos y buscar nuevos mercados<sup>38</sup>, en definitiva las nuevas empresas han de aprovechar el potencial económico basado en la satisfacción de las nuevas necesidades de la población, sobre todo en el sector servicios<sup>39</sup>. En esta línea, la innovación como requerimiento tiene

34 COMMISSION EUROPÉENNE, "Les Initiatives ...", *Op.cit.*

35 A. VÁZQUEZ BARQUERO, *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Pirámide, Madrid, 1988, págs. 130.

36 P. PRÉVOST, "El desarrollo local y las cooperativas". *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 1996, n. 37, segundo semestre, págs. 25-45, pág. 29.

37 R. MARRIS, *The Economic Theory of Managerial Capitalism*. Macmillan, London, 1967.

38 ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Niche Markets and Rural Development. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)*, Paris, 1995, págs. 15-26.

39 Para un mayor detalle de las actividades innovadoras en ámbito locales (urbanos y rurales) puede verse: COMMISSION EUROPÉENNE: *Les Initiatives Locales de Développement et d'Emploi: Enquête dans l'Union*

una especial relevancia en las zonas rurales ya que cada una de ellas tiene aspectos específicos y posibilidades propias de desarrollo.

En este contexto, la creación de pequeñas y medianas unidades productivas como consecuencia deseable de los procesos de desarrollo rural requiere de un cambio de actitud cultural de la población, es decir, necesita de emprendedores que asuman la transformación de la economía local. La potenciación del surgimiento de un empresariado dinámico de ámbito local se convierte en un factor crítico de cualquier política de desarrollo rural<sup>40</sup>.

El desarrollo de una cultura empresarial local que dé lugar a la creación de nuevas empresas innovadoras han sido un aspecto incluido como prioritario en la iniciativa LEADER. En efecto, la regulación de las dos partes del programa estipula medidas particulares para los proyectos de innovación rurales de carácter fundamentalmente económico<sup>41</sup> y se plasma en la adjudicación financiera que alcanza el noventa y dos por ciento de los fondos de la actual iniciativa<sup>42</sup>.

### **3.2. El ajuste de las sociedades cooperativas a la dinámica del programa LEADER**

La participación plena del conjunto de la población en proyectos de desarrollo rural es un objetivo extremadamente complicado de alcanzar, se puede decir incluso que es una utopía<sup>43</sup>. El ámbito de actuación de los procesos rurales es extremadamente amplio, además del hecho de que las comunidades están formadas por diversos grupos sociales cuyos intereses, objetivos y recursos son diferentes.

La elección de la estructura organizativa resulta ser un factor crítico cuya consecuencia será la mayor o menor involucración de la población en su propio desarrollo. Dentro del amplio espectro de formas empresariales que la comunidad local puede utilizar para lograr la promoción económica de su área, la sociedad cooperativa puede ser el vehículo más apropiado. Es necesario hacer notar que esta correspondencia no sólo implica a las sociedades cooperativas de proveedores agrarios, agentes imprescindibles para lograr la competitividad de la agricultura y el equilibrio medioambiental<sup>44</sup>, sino también al resto de

---

*Européenne. Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Bruxelles, 1995.*

C. GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, "El microemprendimiento y las empresas de participación. Principios y valores que inspiran su actividad". *Revista de Estudios Cooperativos* (REVESCO), 1998, n° 65, págs. 17-50, 45-50.

C. GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ; G. LEJARRIAGA PÉREZ DE LAS VACAS, *Las empresas de participación de trabajo asociado: manifestaciones excelentes del microemprendimiento económico-financiero*, CIRIEC-España, 1996, n° 22, julio, págs. 59-80, pág. 75.

40 A. VÁZQUEZ BARQUERO: *Desarrollo local...*, *Op.cit.*, pág. 132.

41 COMUNIDADES EUROPEAS, "Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las directrices de subvenciones globales o los programas...", *Op.cit.*, punto 10.

COMUNIDADES EUROPEAS, "Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las directrices de subvenciones globales integradas...", *Op.cit.*, punto 13.

42 ASOCIACIÓN EUROPEA PARA LA INFORMACIÓN SOBRE DESARROLLO LOCAL (AEIDL), "Segundo informe de realización de LEADER II". *Info. LEADER*, 1997, n° 51, mayo, págs. 1-2.

43 EUROPEAN COMMISSION; EUROPEAN ASSOCIATION FOR INFORMATION ON LOCAL DEVELOPMENT (AEIDL), *Local Project and Concepts for Local Initiatives. European Association for Information on Local Development (AEIDL)*, Brussels, 1997.

44 P. BEL DURÁN, P., *Las cooperativas agrarias...*, *Op.cit.*, págs. 428-432.

sociedades cooperativas de consumidores y/o proveedores de productos que permita que la economía rural se pueda diversificar.

La adecuación teórica de la fórmula cooperativa como instrumento susceptible de asegurar un desarrollo integrado de las áreas rurales<sup>45</sup> se basa en tres aspectos que tiene que ver con su configuración, a saber:

## 1. La naturaleza empresarial

La sociedad cooperativa es una empresa de empresarios locales, en la que éstos, los socios, participan en el funcionamiento de aquélla. Es decir, los socios contribuyen en los tres tipos de flujos que la conforman: en los financieros, aportando capital; en los reales, como consumidores y/o proveedores en el proceso de producción y distribución de bienes y servicios; y en los flujos informativo-decisionales, estableciendo los objetivos<sup>46</sup>.

La organización de los empresarios individuales en estructuras cooperativas da lugar a la creación de nuevas relaciones y vínculos que sirven de base para la regeneración y desarrollo de las áreas rurales. En efecto, la doble finalidad económica y social de las sociedades cooperativas permite el desempeño de una función de primer orden en el desarrollo local (urbano y rural), no sólo como factor de creación y mantenimiento del empleo sino también porque realiza funciones más amplias que las meramente económicas que permiten una más eficiente integración y cohesión social<sup>47</sup>.

## 2. La participación democrática

El enfoque ascendente de los procesos de desarrollo local asume la democratización económica y social como un valor fundamental, lo que convierte a la sociedad cooperativa en el agente apropiado por su caracterización como la única empresa de emprendedores en democracia económica<sup>48</sup>.

La estructura democrática permite conseguir la máxima participación de los socios al fijar y controlar los objetivos de la sociedad cooperativa con base en su condición de productores y/o consumidores de bienes y servicios<sup>49</sup>, de esta manera el proceso de toma de decisiones está en manos de los agentes generadores de la actividad económica.

---

45 COMUNIDADES EUROPEAS, "Resolución sobre las cooperativas y el movimiento cooperativo en la política de desarrollo", *Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE)*, 1988, n° C 309, del 5 de diciembre.

46 C. GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, "La economía social o la economía de las empresas de participación (las sociedades cooperativas y laborales)", en: *En memoria de María Ángeles Gil Luezas*, Alfa Centauro, Madrid, 1991, págs. 195-216, pág. 197.

47 COMUNIDADES EUROPEAS, "Resolución sobre la contribución de las cooperativas al desarrollo regional". *Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE)*, 1994, n° C 61, del 28 de febrero, punto 12.

48 C. GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ; G. LEJARRIAGA PÉREZ DE LAS VACAS, *Las empresas de participación...*, *Op.cit.*

49 C. GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ: "Las sociedades cooperativas de derecho y las de hecho con arreglo a los valores y a los principios del Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional de Manchester en 1995: especial referencia a las sociedades de responsabilidad limitada reguladas en España", *Revista de Estudios Cooperativos (REVESCO)*, 1995, n° 61, págs. 53-87.

### 3. El carácter endógeno

La participación efectiva de los socios en los procesos reales da lugar a una adscripción territorial de los socios. Este hecho hace que las sociedades cooperativas cumplan un requisito básico de los procesos de desarrollo rural: el desarrollo endógeno, movilizándolo el potencial de los recursos humanos y físicos y de las capacidades empresariales para crear nuevas oportunidades de empleo y actividades económicas con origen en el territorio.

Este hecho hace que individuos organizados en sociedades cooperativas, en tanto que empresarios y ciudadanos, sean capaces de mejorar su propio bienestar actuando directamente sobre los factores que pueden afectarles, lo que deriva en una fuerte interacción entre la comunidad y la empresa<sup>50</sup> reforzando el sentimiento de pertenencia al territorio.

La identificación teórica entre los postulados del desarrollo rural y las sociedades cooperativas se ajusta, a su vez, con la dinámica de funcionamiento del programa LEADER. En efecto, su específica configuración y dinámica permite su adaptación en los tres niveles de funcionamiento que componen la iniciativa:

- Como grupos de acción local

El asociacionismo como base del desarrollo rural implica la necesidad de contar con estructuras participativas que aglutinen en igualdad de condiciones los diferentes intereses y objetivos de la diversidad de agentes participantes: el sector empresarial, el sector público y la comunidad local.

Con base en ello, la sociedad cooperativa de segundo grado puede ser considerada como la fórmula más apropiada para los beneficiarios (grupos de acción local y agente colectivos) de la iniciativa LEADER por su especial inserción en el mundo rural<sup>51</sup> y por la aplicación de la democracia como criterio de toma de decisiones en el impulso y generación de proyectos que den lugar al crecimiento del área base.

- Como socios de los grupos de acción local

La participación de las sociedades cooperativas de primer y de segundo grado como socios de los grupos de acción local, en su función de promotores económicos dentro del programa LEADER, se conviene con el principio cooperativo de interés por la comunidad.

La inclusión de esta regla específica de funcionamiento en la última formulación realizada por la Alianza Cooperativa Internacional en 1995<sup>52</sup>, implica el reconocimiento

---

50 S. ARZENI, J.P. PELLEGRIN, "Entrepreneurship and Local Development", *The OECD Observer*, 1997, n° 204, February-March, págs. 27-29.

51 COMUNIDADES EUROPEAS, "Dictamen sobre el proyecto de comunicación de la comisión a los Estados miembros por la que se fijan las directrices de unas subvenciones globales integradas para las que se invita a los Estados miembros a presentar propuestas en el marco de una iniciativa comunitaria de desarrollo rural "LEADER" (relaciones entre actividades de desarrollo de la economía rural)", *Diario Oficial de las Comunidad Europeas (DOCE)*, 1991, n° C 31, del 6 de febrero, puntos 1.4, 2.3.3 y 2.4.

52 INTERNATIONAL COOPERATIVE ALLIANCE, "The International Co-operative Alliance Statement on the Co-operative Identity". XXXI Congress International Cooperative Alliance. Manchester, United Kingdom, 1995 (September, 20-22).

explícito de las sociedades cooperativas como promotoras del desarrollo sostenible, es decir, al fomentar la cohesión regional, reforzar el interés por la colectividad y contribuir al desarrollo de formas de comportamiento democráticas<sup>53</sup> en el área en la que realizan su actividad empresarial.

- Como resultado deseable de las iniciativas de los grupos de acción local

La recomendación de la adopción de la fórmula cooperativa para las nuevas empresas creadas, como consecuencia de las iniciativas empresariales desarrolladas por los grupos de acción local y por los agentes colectivos como beneficiarios del programa LEADER, se basa en su particular vinculación al tejido económico y social local<sup>54</sup> y en su configuración como empresa de participación democrática, analiza más arriba.

En definitiva, la participación de las sociedades cooperativas se constituye como un elemento esencial de integración y de vertebración de los procesos de crecimiento económico y social de las áreas rurales, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos de la política de desarrollo rural de la Unión Europea; lo que no se afirma como una sugerencia para su utilización y su promoción, sino para la constatación de un hecho.

#### **4. Recomendaciones y conclusiones**

El actual ámbito comunitario está caracterizado por una creciente liberalización de la política macroeconómica vinculada a la construcción del mercado único, por la tendencia de la política agraria común hacia la reducción de subvenciones y ayudas a la agricultura, y por un aumento de la competencia interna derivada de la nueva entrada de Estados miembros. La consecuencia es la consideración de la reactivación económica y social de las áreas rurales con dificultades como objetivo prioritario dentro de las políticas comunitarias.

El programa LEADER, como iniciativa específica dentro de la política de desarrollo de la Unión Europea, está permitiendo hacer máxima la riqueza de las zonas rurales a través de un amplio abanico de actividades empresariales. Es este aspecto, concretado en la creación de organizaciones económicas, el que ha demostrado la conveniencia de la aplicación de estrategias de desarrollo integrado para revitalizar, estimular el mantenimiento y fomentar las actividades en las áreas rurales.

La problemática de la dimensión territorial y de la dispersión de la población ha favorecido la aparición de empresas de naturaleza colectiva para intentar dar soluciones a los problemas particulares de cada área. En este marco, la configuración de las sociedades cooperativas como empresas de participación democráticas permite su adecuación práctica a la iniciativa LEADER, y por ende de los modelos de desarrollo integrado.

Por último, en lo que hace referencia a la evolución de la política de desarrollo rural es necesario hacer notar que las estrategias que emergen de los ámbitos rurales pueden dar respuestas a determinados problemas, pero no a todos, por consecuencia es necesario continuar con el surgimiento y la experimentación de nuevos modelos con el objetivo de

53 COMUNIDADES EUROPEAS, "Resolución sobre la contribución de las cooperativas al desarrollo regional", *Diario Oficial de las Comunidad Europeas (DOCE)*, 1987, n. C 246, del 14 de septiembre, punto 8.

54 COMUNIDADES EUROPEAS, "Resolución sobre la contribución de las cooperativas al desarrollo regional". *Diario Oficial de las Comunidad Europeas (DOCE)* GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, 1994, n. C 61..., *Op. Cit.*, punto A.



