

EMPLEO Y NUEVAS TAREAS RURALES PARA EL DESARROLLO LOCAL

Juan A. Márquez Domínguez

Instituto de Desarrollo Local

Universidad de Huelva

RESUMEN

Desde que la producción agraria necesitó menos fuerza de trabajo, numerosos agricultores, en situación de desempleo, abandonaron los campos, con tal intensidad que, la debilidad demográfica y el envejecimiento del ámbito rural, definieron un espacio marginal y asistido. Hoy, por suerte, los problemas ecológicos y la crisis del sistema urbano han añadido nuevas tareas al mundo rural que pueden estabilizar y/o crear empleo. Pero, las recetas de planificación y desarrollo atraviesan una profunda crisis, que ha conducido al desarrollo local. Este emerge, desde dentro hacia fuera, como la posibilidad de crear nuevos escenarios de desarrollo que integren lo rural en lo global.

Palabras clave: Empleo rural, medio ambiente, planificación, estrategias, escenarios.

ABSTRACT

Since the agrarian production needed less workforce, numerous unemployeed farmers, abandoned the fields with such intensity that, the demographic weakness and the obsolescence of the rural area, defined a marginal and attended space. Fortunately today, the ecological problems and the crisis of the urban system have added new tasks to the rural world. These tasks can stabilize and/or to create employment. But, the planning and development recipes suffer a deep crisis, which it has led to the local development. It emerges from inside to outside and it means a possibility to create new developmental stages integrating rurality inside globality.

Key words: Rural employment, environment, planning, strategies, stages.

1. El Empleo en el medio rural

El empleo es un bien precioso, cuya estabilidad y crecimiento está ligado a sectores emergentes y/o dinámicos como la industria y los servicios. Mientras tanto, en los sectores

en retroceso el empleo adquiere una cierta precariedad, que origina fugas constantes en busca de nuevas perspectivas.

En este segundo caso está el empleo agrario y del medio rural porque, tradicionalmente, estuvo ligado a una producción alimentaria que se mecaniza. Pero, además, la mayor integración en el comercio mundial han ocasionado reestructuraciones productivas que en la Unión Europea se aprovechan de costos laborales y ambientales más bajos y competitivos para producir alimentos.

Ello se ha traducido en los últimos tiempos en una grave pérdida de empleo agrario por:

- La incidencia de la mecanización, envejecimiento y éxodo del medio rural. La imposición del parámetro tecnológico ha roto la relación directa entre fuerza de trabajo y producción.
- La flexibilidad productiva, que ha permitido en muchos lugares la generalización de la Agricultura a Tiempo Parcial.
- La diversificación de las funciones del medio rural, que ha ocasionado intensas mutaciones en el espacio productivo de alimentos y ha abierto caminos para el trasvase de población agraria a otros sectores.

Este deterioro del empleo agrario originó fuertes desequilibrios territoriales, especialmente en las regiones rurales del sur de la Unión Europea, sobre todo teniendo en cuenta que el P.I.B. agrario representa una porción ínfima del total. No obstante, existen diferentes perfiles; mientras que las zonas de agricultura tradicional pierden empleo, las zonas más dinámicas, dedicadas a la producción hortofrutícola demandan fuerza de trabajo agrario que, normalmente, no es cubierta por la oferta local, generando, paradójicamente, complejos procesos migratorios.

Cuadro I
DATOS RELATIVOS DE LA EVOLUCIÓN DEL EMPLEO AGRARIO EN LA UNIÓN EUROPEA Y PARTICIPACIÓN DE LA AGRICULTURA EN EL P.I.B.

Países	1970	1980	1990	1998	%PIB1988	2000	%PIB2000
Alemania	8,8	5,3	3,4	2,8	0,8	2,6	0,9
Austria	-	-	-	6,5	1,9	6,1	1,2
Bélgica	5,0	3,2	2,7	2,2	1,0	1,9	1,1
Dinamarca	12,9	8,0	5,5	3,7	1,8	3,7	2,0
España	27,1	19,3	11,8	7,9	3,0	6,9	3,7
Finlandia	-	-	-	7,1	0,6	6,2	0,9
Francia	13,5	8,7	6,0	4,4	1,8	4,2	2,3
Grecia	40,8	30,3	23,9	17,7	5,8	17,0	6,8
Holanda	6,2	4,9	4,6	3,5	2,5	3,3	2,2
Irlanda	27,3	18,4	15,0	10,9	2,7	7,9	2,6
Italia	20,1	14,2	8,8	6,4	2,5	5,2	2,4
Luxemburgo	8,8	4,8	3,3	2,9	0,6	2,4	0,6
Portugal	30,0	27,3	18,0	13,7	1,9	12,5	2,4
Reino Unido	3,2	2,6	2,1	1,7	0,5	1,5	0,7
Suecia	-	-	-	3,1	0,4	2,9	0,7
UE-12/15	13,5	9,6	6,5	4,7*	1,5	4,3	1,7

Fuente: Eurostat (2002). (*) Dato para la UE-15.

En la Unión Europea, las actividades agrarias concentraban en el año 2000 sólo el 4,3% de la población ocupada y generaban un 1,7% del PIB. Sin embargo, las diferencias interestatales son grandes y se incrementan en las escalas regionales. En el caso español, la agricultura aporta a Madrid sólo un 0,1% de valor añadido bruto sobre el total, en Extremadura aún llega al 8,3% y en Castilla-La Mancha al 8%. Además, las cifras de empleo actuales son producto de un continuado abandono de las actividades agrarias. Sin embargo, cada lugar presenta situaciones singulares porque, los factores que inciden en la renta de los agricultores son diversos. El tamaño de la explotación, los costes de producción, las técnicas de riego, el dominio de la genética vegetal... y el valor añadido, intervienen de forma notable en la viabilidad y competitividad del medio rural. Así, en la Unión Europea pueden encontrarse casos distantes como el danés, con un sector agrario que emerge por su alto valor añadido, frente a Portugal, con un reducido tamaño de las explotaciones y bajo nivel de producción por hectárea.

A pesar de ello, los agricultores y ganaderos manejan y organizan gran parte del territorio. En la Unión Europea el 24% de la superficie son tierras arables, el 4% lo ocupan cultivos permanentes, 32% pertenece al ámbito forestal, el 16% al pastizal y sólo 24% de la superficie queda fuera del dominio agrario: el 3% son aguas interiores y 21% se corresponde con otros usos (Felicidades 2001).

2. Funciones del ámbito rural

Desde este contexto, la agricultura trasciende a sus valores de empleo y riqueza formales porque, contribuye a conservar el medio, la vida y los paisajes del planeta. Al mismo tiempo, los núcleos rurales, con frecuencia, desarrollan actividades distintas a las primarias, como la agroindustrial, transporte y comercialización... Ello ha provocado en diversas ocasiones, un afianzamiento demográfico de los centros comarcales que protagonizan la creación de nuevos empleos en sectores no agrarios.

En la Unión Europea la superficie agrícola ha disminuido de forma sensible, mientras que las superficies forestales conocen una ligera progresión, hechos que se corresponden con la incorporación del paradigma medioambiental al Desarrollo Rural.

En la actualidad, el medio ambiente se ha convertido, además de un requisito para el desarrollo, en un negocio sustentando espacios rurales (C.M.A., 2000; 62) porque es:

- Un sector con fuerte crecimiento económico con nuevas empresas y tecnologías muy dinámicas frente a otros sectores viejos.
- Un sector generador de empleo: 3.500.000 en la Unión Europea, 153.000 en España y unos 27.000 en Andalucía.
- Un factor que modela y condiciona a otros sectores e impone la relocalización de actividades, atendiendo al precio medioambiental y laboral, en los ámbitos agrarios, industriales y de servicios.

En los espacios agrarios, la preocupación medioambiental y su globalización altera las clásicas funciones del mundo rural en los países desarrollados e introduce nuevos elementos aleatorios de exclusión como agricultura ecológica, producción integrada... y límite de residuos, que conducen a una reestructuración productiva del medio rural, así, por ejemplo, la expansión de corporaciones madereras en la América Austral, permiten la reforestación europea con especies autóctonas. Por ejemplo, en España Ibersilva, antigua filial de la Empresa Nacional de Celulosas, dedicada a la plantación de eucaliptos en el occidente andaluz, ha diversificado sus actividades hacia el bosque autóctono, mientras que E.N.C.E trae el eucalipto de Uruguay.

En este contexto, el mundo rural pierde funciones productivas tradicionales pero adquiere nuevas. Los objetivos más importantes del medio rural de la Unión Europea pueden sintetizarse en:

- La producción de alimentos, tanto de vegetales como animales, en el contexto de eficiencia y competencia.
- El aumento del valor añadido con la creación de sinergias desde la producción primaria.
- La conservación del medio natural, con la gestión integrada de suelos, prevención de riesgos naturales,... y acondicionamiento de obras hidráulicas y riberas.
- El cuidado del patrimonio, con el mantenimiento del legado histórico al que se proyecta una utilidad actual.
- La producción de paisajes para el mercado, ya sean tradicionales o nuevos, por medio del acondicionamiento de lugares y de estructuras rurales.
- La producción de servicios culturales, de ocio, de turismo y recreación.

De esta forma, las experiencias de desarrollo local en la Unión Europea y España (Jurado, 2001) han estado orientada por los anteriores objetivos, que además han seguido muy de cerca los marcados por los Programas Leader y Proder, como son la valorización del patrimonio rural; la renovación y desarrollo de los pueblos; el desarrollo y diversificación económica de las zonas rurales; la creación de empresas, el fomento de la artesanía y los servicios; la revalorización del potencial productivo agrario y forestal; la mejora de la extensión agraria y forestal y la asistencia y apoyo técnico al desarrollo rural.

3. Medidas de acompañamiento para el ámbito rural

La ampliación del espacio económico europeo dejó muy pronto a áreas y regiones fuera del juego de la competitividad. Sin embargo, la solidaridad europea creó organismos e instrumentos de desarrollo, impuestos desde arriba. Los fondos estructurales, compuestos por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, junto con el Banco Europeo de Inversiones, actuaron para mitigar la marginación en las áreas poco competitivas. Estas áreas se delimitan atendiendo a diversos criterios, entre los cuales están el nivel de renta. En base a ello, los territorios de la Unión Europea se clasifican en función de los objetivos que se deben conseguir con la actuación pública. La dirección General de Agricultura de la Comisión Europea proponen como más interesantes:

- Favorecer la cohesión económica y social manteniendo y creando puestos de trabajo
- Superar los obstáculos que se oponen al desarrollo
- Aumentar la calidad de vida, protegiendo el medio ambiente
- Mantener las comunidades rurales viables, preservando su cultura y tradiciones

La endeble cohesión del mundo rural ha tenido que reforzarse mediante presiones políticas que permitieran articular un tejido social aceptable, que se hiciera responsable del gasto de los fondos y de ejecutar ciertas medidas de la Política Agraria Común. Así, la incorporación de España al Mercado Común Europeo en 1986 le permitió beneficiarse de la asistencia de la Unión Europea con la llegada de cuantiosos fondos para la puesta en marcha de la protección ambiental. La cantidad de recursos financieros que puede obtener una región se valora en función de los objetivos marcados por la Unión Europea para alcanzar la convergencia.

El objetivo nº 1 tiene como finalidad promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, cuyo PIB medio por habitante es inferior al 75% de la media de la Unión Europea. Los dos tercios de las intervenciones de los Fondos Estructu-

rales se realizarán en virtud del objetivo nº 1. Cerca del 20% de la población total de la Unión debería estar incluida en las medidas adoptadas con arreglo a esta objetivo. El objetivo nº 2 contribuye a favorecer la reconversión económica y social de las regiones con dificultades estructurales distintas de las cubiertas por el nuevo objetivo nº 1. Este objetivo nº 2 podría cubrir, como máximo, un 18% de la población de la Unión. El objetivo nº 3 incluye todas las acciones en favor del desarrollo de los recursos humanos no incluidas en las regiones subvencionables con arreglo al objetivo nº 1.

Por otra parte, las nuevas iniciativas, Interreg, Leader +, Equal y Urban, y los Fondos Estructurales, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola y el Fondo de cohesión pueden aportar interesantes recursos para el desarrollo rural.

Cuadro II
LA POLÍTICA AGRARIA COMUNITARIA Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA, ORIENTACIONES PRODUCTIVISTAS Y ECOLOGISTAS

PAC, desde su fundación hasta 1992	Nueva PAC y Agenda 2000
Incrementar la productividad	Competitividad, frente a superproducción
Garantizar un nivel de vida equitativo	Sistema de cuotas
Estabilizar los mercados	Cantidades máximas garantizadas
Garantizar los mercados	Descenso de los precios agrarios
Garantizar los abastecimientos	Protección externa e importación
Asegurar al consumidor precios razonables	Equilibrio de mercados agrarios
Preferencia por productos comunitarios	Métodos de producción extensivos
Apoyo a la autosuficiencia alimentaria	Mantenimiento de la población rural
Organizaciones Comunes de Mercado	Retirada de tierras de la producción
Reglamentos, sistema aduanero y precios	Forestación de tierras agrícolas
Solidaridad financiera	Jubilaciones anticipadas

Elaboración J.A. Márquez, 2001.

Sin embargo, la ayuda de la Unión Europea es una medida de acompañamiento y no puede o no debe sustituir las iniciativas empresariales o sociales. Los Marcos de Apoyo no deben convertirse en la única vía de dinamización productiva, si no se quiere perpetuar un desarrollo asistido, cuyos horizontes terminan con el período de subvención.

4. La economía social como factor de diversificación

Actualmente el pequeño agricultor para mantener las rentas debe participar en el valor añadido de la agroalimentación, por cuanto la fase agrícola productiva es sólo la fase inicial de una cadena más amplia. El movimiento cooperativo tiene en España una gran importancia, con 3.915 entidades funcionando y más de un millón de socios, que representan en torno al 46 % del número de explotaciones agrarias censadas en España. Tiene especial significación en los sectores del aceite, el vino y la producción hortofrutícola, que concentran, aproximadamente el 80, 60 y el 20% de la producción. Del total de la Produc-

ción Final Agraria en 1999, el 40% ha sido producido por cooperativas agrarias, que facturaron 1,7 billones de pesetas.

Sin embargo, en un mundo darwiniano, las cooperativas se ven obligadas para subsistir a plantear estrategias competitivas que pasan por el enfoque de Porter, es decir, la búsqueda de identificación de los aspectos que permitan a la empresa obtener una ventaja en relación a su competencia. Estas estrategias se orientan usualmente al liderazgo de costes, diferenciación de productos o alta segmentación, basándose en la imagen de marca, la tecnología, el servicio al cliente o la logística. La elevada interrelación entre los distintos sectores que componen la economía en la Unión Europea, ha hecho emerger los llamados agribusines, en relación con los inputs agrarios. En una situación económica de apertura a grandes espacios económicos y a la concentración empresarial e innovación tecnológica, a las cooperativas no les queda otra alternativa que su agrupación logística.

Las fórmulas de concentración tienen como objetivos ganar economías de escala, ya sea integrando vertical u horizontalmente diversos sectores. Son frecuentes las llamadas cooperativas de segundo grado, que agrupan en España a 3.915 cooperativas de base o primer grado. Las 175 cooperativas de segundo grado facturaron en 2001 más de 550.000 millones de pesetas, es decir 3.306 millones de euros. El cooperativismo de segundo grado se está revelando como una fórmula empresarial eficaz, que permite a las asociaciones de productores entrar a competir a diferentes niveles como cualquier empresa privada.

La CCAE, Confederación de Cooperativas Agrarias, tiene como objetivo aunar esfuerzos en la defensa y fomento del cooperativismo agrario en España. Las actividades principales de las cooperativas son: suministros, frutas y hortalizas, aceite, vino, cereales y ganadería.

Cuadro III
*COOPERATIVAS, SOCIOS Y FACTURACIÓN DE LOS PRINCIPALES SECTORES
AGRARIOS EN ESPAÑA*

Sector	Cooperativas	Socios	%Facturación
Suministros	1890	458.000	25,10
Frutas y hortalizas	989	165.000	23,18
Aceite de oliva	950	295.000	13,25
Vitivinícola	753	160.000	6,57
Cultivos herbáceos	705	120.000	7,38
Ganadería	602	80.000	20,07
Cultivos industriales	95	16.500	4,42

Fuente: <http://www.ccae.es>. Elaboración Juan A. Márquez 2002.

En la sociedad que se globaliza, las empresas cooperativas parten con una ventaja comparativa, por cuanto los recursos humanos constituyen el eje central de su filosofía. «No es algo que haya de ser objeto de un obligado convencimiento por necesidades de gestión, sino que viene dado como un dato definitorio de su propia naturaleza. En la empresa capitalista es un camino que hay que recorrer, en la empresa cooperativa ya está andado... podría decirse que las cooperativas son la cara humana del capitalismo» (Vargas, A. 2000; 9). Pero, además, «el cooperativismo se convierte en un medio para transmitir al

conjunto de la sociedad valores esenciales como la democracia, la participación, la solidaridad ...» (Vargas, A. 2000; 1).

5. El desarrollo local como paradigma del tercer milenio

En un contexto de cambios, y bajo el trasfondo de un sistema capitalista que lo abarca todo, las recetas de planificación y desarrollo atraviesan una profunda crisis, que ha conducido al llamado desarrollo local (Márquez, 1998). En él emerge el territorio concreto y tangible como un espacio donde los habitantes son los protagonistas de su propio desarrollo.

Por ello, el desarrollo local, para construir su nicho ecológico en la aldea global, debe emerger desde dentro hacia fuera, sino quiere perpetuar situaciones de asistencia y dependencia de subvenciones externas.

La creación de empleo, que desde hace años se ha convertido en uno de los objetivos más perseguidos por la sociedad, presenta, especialmente en el mundo rural, nuevas expectativas ligadas a la economía social y a las pequeñas y medianas empresas, a través del conocimiento del territorio y a la práctica del desarrollo local.

Las dificultades de delimitar el concepto de desarrollo local están en las diversas formas y contextos en que se presenta en el mundo. Cuando Axel Dourojeanni publicó en 1990 la primera edición de su libro «Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable», América Latina estaba experimentando de forma cruda los envites de un neoliberalismo que hizo hincapié en la necesidad de privatizar parcelas que hasta ahora habían llenado el Estado, tales como la educación, la sanidad o las infraestructuras. Desde muy pronto, se observó que, en muchas comunidades, la única vía de progreso era contar con sus propias fuerzas locales, argumentándose, desde una rica experiencia, las bondades del desarrollo local. Después de largas décadas de análisis estructural y propuestas de planificación regional, una de las figuras más preclaras del pensamiento del desarrollo, Oswaldo Sunkel (1991) propuso un cambio en las estrategias de desarrollo que abanderó el paradigma de desarrollo desde dentro y no hacia dentro. Ello conllevó una forma muy distinta de observar la realidad y la invalidez de ciertas recetas de planificadores donde se imponía los conceptos de región empresa.

Salvando las distancias, el desarrollo local en Europa se planteó tarde y como una estrategia muy ligada al mundo rural y espacios periféricos, porque en él se encontraron efectos depresivos que demandaron, de forma perentoria, acciones de desarrollo. Durante mucho tiempo el ámbito rural fue observado como espacio productivo y reserva de fuerza de trabajo, dependiente de estrategias del desarrollo, elaboradas en las grandes ciudades y centros de decisión política. La pobreza propició el éxodo rural y la fuga de los recursos humanos mejor formados. Por otra parte, la mecanización aceleró la desintegración de la sociedad rural que veía como muchos de sus hombres eran innecesarios para la producción agrícola.

Actualmente y por suerte, los problemas ecológicos, los desequilibrios territoriales, la crisis del sistema urbano y la nueva función social asignada al mundo rural añade nuevos horizontes al ya clásico de producción de alimentos. «La actividad agraria sigue siendo un componente esencial de la economía rural, pero no basta por sí sola para garantizar la viabilidad y el desarrollo equilibrado de numerosos espacios rurales. Es, por consiguiente, indispensable fomentar actividades complementarias o alternativas que pongan coto al éxodo rural» (Comisión Europea, 1998). La conservación de los espacios naturales, la reconversión del agricultor en agente ecológico, el fomento del turismo, la recuperación del patrimonio histórico,... han sido actividades propuestas para crear nuevos escenarios de

desarrollo Sin embargo, a menudo, el diseño desde la ciudad no alcanza el éxito deseado porque, si bien se aprecia un mayor contacto y difuminación de las fronteras entre lo rural y lo urbano, los habitantes de este último ámbito desconocen el ritmo y los procesos de desarrollo agrario.

El encuentro de un modelo que recoja las complejas y nuevas interacciones entre el campo y la ciudad no resulta fácil y se va, cada vez con mayor frecuencia, hacia el llamado desarrollo local, hasta tal punto que se ve como la única salida viable a la profunda mutación del sistema productivo, ya sea en el mundo rural o urbano. Pero, lejos de la unanimidad, este modelo tiene diferentes facetas según los objetivos que se le exijan y el lugar en que se le observe, tales como combatir el desempleo o conseguir la subsistencia. Tampoco existen metodologías y recetas universales para plantear iniciativas de desarrollo local y ello viene originando cierta desorientación en los propios agentes del desarrollo.

6. En busca de las claves del Desarrollo Local

De acuerdo con Vázquez (1993), el desarrollo local ha existido como proceso de avance social y económico ligado a las potencialidades endógenas del territorio; sin embargo, sólo recientemente se ha descubierto como una escala válida y adecuada para plantear estrategias generales de desarrollo. Anteriormente fueron los marcos estatales y regionales los que impulsieron su punto de vista en la planificación y, en numerosas ocasiones, se enfrentaron los intereses de las comunidades locales y las aspiraciones regionales y/o nacionales.

La transformación de los modos de producción fordistas en flexibles, el neoliberalismo, la especialización internacional y las nuevas formas de acumulación del capital, han obligado a nuevos replanteamientos de las estrategias de planificación, que deben resolver la dialéctica entre lo local y global en unos momentos donde falta la capacidad de explicar conceptos tradicionales con otras dimensiones como son distancia, accesibilidad... o la producción flexible (Boisier, S., 1999; 34). Al mismo tiempo, los procesos de descentralización, han ido mermando capacidad operativa y de solidaridad al estado y la apertura de fronteras en La Unión Europea y en la aldea global ha originado amplios espacios no competitivos y rezagados.

En este complejo contexto surge el Desarrollo Local como estrategia viable de desarrollo. Vázquez (1993), partiendo de la experiencia europea y española identifica el desarrollo local con un desarrollo difuso y fuera de los grandes planes y circuitos de desarrollo regional y nacional y lo observa como un proceso de la pequeña y mediana empresa capaz de generar riqueza, crear empleo e insertarse en las potencialidades endógenas. Este desarrollo se puede rastrear históricamente en las comunidades autárquicas, pero se fortalece y ofrece alternativas en la situación que empieza a vivir Europa a partir de la crisis petrolera de 1973. La solidaridad europea creó organismos e instrumentos de desarrollo que realizan fuertes inversiones económicas. Estas actuaron para mitigar la marginación de áreas poco competitivas y de desarrollo menor; pero muy pronto se pensó que no debían ser una limosna, sino una forma de impulsar, ayudar y acompañar, en el camino de la competitividad, a las comunidades menos prósperas.

Por suerte, hay un acuerdo general que concibe el desarrollo local como proceso multidimensional donde se experimenta crecimiento económico, sustentabilidad ambiental y equidad, hecho válido tanto para los ámbitos urbanos como rurales. El crecimiento económico debe partir de las estructuras y organizaciones locales y debe ser autosostenido por sus fuerzas internas, de lo contrario puede caerse en dependencias externas y episodios de expolio. La sustentabilidad ambiental garantiza la continuidad temporal en el proceso de desarrollo, al explotar «racionalmente» los recursos locales, que son fundamentos de las

generaciones y los escenarios futuros. La equidad supone que el desarrollo beneficia no sólo a determinados segmentos sociales, sino al conjunto de la población. La creación de riquezas no debe entenderse como una labor especulativa, sino dinamizadora del tejido productivo y social (Márquez, 1998). Estos tres paradigmas cohesionan un discurso suficientemente válido para las estrategias de desarrollo local cuyos factores son los recursos humanos y su labor emprendedora, las infraestructuras, la organización social, las posibilidades financieras, el patrimonio natural y cultural y la capacidad de procesar y utilizar la información como principales fundamentos del mismo.

Entre los factores de desarrollo destacan los recursos humanos y el tejido social, donde se apoya el desarrollo local. A pesar de su pérdida de peso, los sindicatos todavía tienen protagonismo en el mundo rural, velando por la creación de empleo y la mejora de las condiciones de trabajo. Las negociaciones sindicales han sido especialmente útiles, aunque actualmente se cuestiona su eficiencia, en zonas con exceso de fuerza trabajo producida por la tecnificación, como ocurre en Extremadura y Andalucía, donde más de 200.000 trabajadores eventuales agrarios reciben subsidios, al haber cotizado 35 jornadas anuales.

Cuadro IV
PRINCIPALES COLECTIVIDADES PARA IMPULSAR EL DESARROLLO RURAL

1. Organizaciones y Agrupaciones de Productores Agrarios.
2. Grupos de Acción Local, Grupos de Desarrollo Rural, GAL o GRD
3. Centros de Desarrollo Rural, Ceder, para desarrollar programas Leader o Proder.
4. Unidades de Promoción Económica, Áreas de desarrollo rural de los ayuntamientos
5. Mancomunidades de municipios para impulsar actividades de desarrollo rural
6. Consorcios se constituyen voluntariamente a partir de corporaciones locales
7. Sociedades Mercantiles, que pueden estar integradas por Corporaciones Locales
8. Redes de desarrollo Rural y Consorcios
9. Asociaciones de Desarrollo Rural para el fomento del empleo
10. Red Española de Desarrollo Rural Sustentable
11. Red Europea de Desarrollo Rural
12. Asociación Europea para la Información sobre el Desarrollo Local

Elaboración J.A. Márquez, 2002.

7. Sobre un Plan Estratégico para el desarrollo local

Desgraciadamente, los fondos de ayuda al desarrollo local han sido confundidos, a menudo, con el propio desarrollo. Se tomaron moldes, por ejemplo de turismo rural, de autoempleo... o de escuelas taller que sirvieron a diestro y siniestro para presentar proyectos de desarrollo local. Con frecuencia, se hacen proyectos con la misma horma. Pasado el tiempo, viene quedando una nutrida flora de «Unidades de Desarrollo, Agentes de Desarrollo Local, Escuelas de Empresas, Patronatos de desarrollo, Agentes Locales de Empleo, Consorcios de Desarrollo...» que, si bien puede considerarse como un logro, no han rentabilizado ni proyectado adecuadamente sus posibilidades. En numerosas ocasiones, faltos de horizontes, de formación y de motivación han considerado «el plan de desarrollo local» sólo como una tarea burocrática para acceder a fondos de acompañamiento que

asegurasen sus propios empleos, justificados por actividades coyunturales que no se afianzan (Márquez, 1998).

Esta triste experiencia impone la necesidad de un Plan de Desarrollo Local que prolongue en el tiempo la acción del desarrollo y considere las medidas de ayudas externas como un acompañamiento y no como el mismo Desarrollo. Un Plan Director de Desarrollo Local no debe sustituir en España a los Planes Generales de Ordenación Urbana de los municipios o, en Portugal, a los Planes de Ordenamiento de los Concelhos, sino articularlos en un proyecto global de desarrollo que integre todo el espacio de gestión del poder local.

Hasta ahora se ha dado un lugar preferencial al análisis del hecho urbano y sus elementos, quedando, con frecuencia, el resto del espacio, lo no urbano, lo rural, como un espacio «informe». Sin embargo, este espacio debe ser redescubierto porque contiene gran parte de las bazas territoriales que se deben dinamizar en los ámbitos locales.

Un Plan Director de Desarrollo Local debe conocer el escenario en que interactúan fundamentos y agentes del desarrollo, proponiendo escenarios futuros independientes, en los cuales se puede y debe integrar las medidas de acompañamiento. La carencia de éstas en algunos o varios sectores, no debe ser motivo de desaliento, ni invalida el desarrollo local, sino que son todo un reto para demostrar y fortalecer la autonomía de las iniciativas locales. La aceptación de la ayuda y el acompañamiento, «la asistencia», en los primeros momentos del desarrollo es beneficiosa y aconsejable pero, cuando la asistencia se prolonga en el tiempo, se puede generar insistencias que impongan un modelo poco adecuado a la maduración de escenarios fértiles para el desarrollo. Con la estrategia del desarrollo local se pretende no sólo crecer, sino también ser. Un Plan Director de Desarrollo Local, debe ser un documento consensuado y flexible, que analice y evalúe el ámbito territorial y establezca un diagnóstico de factores y obstáculos del desarrollo, desgranando debilidades y amenazas e implementando oportunidades y fortalezas para concluir proponiendo escenarios posibles y alternativos para el desarrollo futuro.

Cuando se impone la idea de la reducción o redistribución de fondos estructurales y de cohesión por diversas causas, entre las cuales destacan la expansión de la Unión Europea por países y regiones más pobres que el Suroeste Peninsular se hace muy difícil el sostenimiento de iniciativas de desarrollo local que sólo cuenten con las medidas de acompañamiento.

El desarrollo local es un avance con base territorial. Sólo éste posibilita procesos de desarrollo autónomos y desde dentro. En este contexto, la investigación «Lucena del Puerto ante los retos del Tercer Milenio» (I.D.L. 2002) se plantea como una búsqueda de sus identidades territoriales y sociales y es un Plan Director de Desarrollo Local. Aunque Lucena del Puerto es un municipio típicamente rural, con un peso enorme de las actividades agrarias, está experimentando una metamorfosis intensa debida a la expansión de la frontera agrícola y la expansión de su mercado laboral. Este oferta fuerza de trabajo a inmigrantes que superan a la propia población autóctona y está originando fuertes transformaciones territoriales y creando expectativas de desarrollo que se proponen orientar.

Cuadro V

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LUCENA DEL PUERTO (PROVINCIA DE HUELVA)

Años	2001	1991	1981	1960	1930	1900
Lucena del Puerto	2.191	2.054	1.907	1.743	1.708	1.459
Número Índice 1900= 100	150,17	140,78	130,70	119,46	117,06	100,00

Fuente I.N.E. Elaboración J.A. Márquez 2002.

Cuadro VI
**ESTRUCTURA DEL PLAN DIRECTOR DE DESARROLLO LOCAL:
 «LUCENA DEL PUERTO ANTE LOS RETOS DEL TERCER MILENIO.
 EN BUSCA DE SUS IDENTIDADES TERRITORIALES Y SOCIALES**

Análisis territorial
> El ámbito territorial y sus unidades ambientales. Vega, campiña y arenas
> Identidad y conformación histórica. El río y el puerto. El Convento de la Luz
> El poblamiento. Estructura y evolución demográfica. La inmigración
> Articulación territorial. El medio urbano. Estructuras y funciones
> Los viejos mundos rurales. Los campos de cereal y olivar
> La nueva agricultura. Los caminos de la fresa y la inserción externa
> Equipamientos y servicios. Oferta y demanda
> Potencialidades turísticas. Paisajes naturales e itinerarios
> Cooperativas y economía social
Ejes estratégicos de desarrollo e inserción externa
> Desarrollo endógeno y globalización. Principios y orientaciones
> Obstáculos y factores del desarrollo. Ejes
> Eje primero: Eslabonamiento productivo. Medidas y actuaciones
> Eje segundo: Fomento de las capacidades humanas. Medidas y actuaciones
> Eje tercero: Valoración del medioambiente. Imagen del territorio. Medidas y actuaciones

Pero, el **planeamiento estratégico** no sólo se identifica con el ámbito municipal, porque la realidad presenta sinergias funcionales muy elevadas que suelen desbordar ampliamente los términos municipales. Las reflexiones y las propuestas estratégicas ganan potencial desde una visión más global. Como ejemplo, el Plan Estratégico para el Desarrollo del Andévalo Occidental (I.D.L. 2000), fue planteado como un sistema de apoyo a la decisión y un documento informativo que pudiera servir de referencia y orientación a las políticas de desarrollo en un territorio asolado por la emigración, la crisis de su sistema productivo y la inanición del mercado laboral. La metodología empleada sirvió al Instituto de Desarrollo Local como laboratorio para plantear Planificaciones estratégicas y se identifica más con el proceso direccional al que se debe orientar los escenarios de desarrollo, que con un esquema universal.

Cuadro VII
**PROCESO PARA LA ELABORACIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO.
 ETAPAS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO PARA EL ANDÉVALO
 OCCIDENTAL: 16 MUNICIPIOS, 42.537 HABITANTES Y 264.000 HECTÁREAS**

1. Reflexionando sobre la necesidad de un Plan Estratégico para El Andévalo Occidental. Identificación de los Agentes del Desarrollo. (Ámbito político)
2. Creación de una Mesa de Concertación Social. (Ámbito político, de usuarios y de técnicos)
3. Descubriendo Ejes de Desarrollo. Análisis territorial. Tratando información. (Ámbito técnico)
4. Información y trabajo con los componentes de la Mesa de Concertación Social. (Ámbito político, de usuarios y de técnicos)
5. Valorando Ejes de Desarrollo. Diagnóstico, la información pasa a conocimiento. (Ámbito técnico)
6. Mesa de concertación social: valoración del diagnóstico. (Ámbito político, de usuarios y de técnicos)
7. Seleccionando Ejes de Desarrollo. Propuesta de Ejes Estratégicos del Desarrollo. (Ámbito político y técnico)
8. Mesa de concertación social: discusión sobre los Ejes de Desarrollo. (Ámbito político, de usuarios y de técnicos)
9. Desarrollando Ejes Estratégicos. Medidas y Actuaciones. (Ámbito técnico)
10. Propuesta de un Comisión de Seguimiento del Plan Estratégico. (Ámbito político y técnico)

Fuente: Márquez, 2002.

Citas y referencias bibliográficas y documentales:

- ANECOOP (2002): «Calidad, cantidad y servicio», en <http://www.ediho.es/horticom/empresas/anecoop/welcome.html>, 2 pp.
- BERICAT, E. (1993): «La teoría del vacío total», en *Desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Consejería de Agricultura y pesca. Sevilla.
- BOISIER, S. (1990): *Territorio, estado y sociedad*. Pehueén, Santiago de Chile.
- BOISIER, S. (1999): *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*. Cepal, Santiago de Chile.
- COMISIÓN EUROPEA (1998): «El desarrollo rural 2000-2006». Dirección General de Agricultura. Newsletter, nº 1.
- CABERO, V. (1997): «Patrimonio ambiental: percepción, gestión y problemas», en *La articulación territorial de la raya hispano-portuguesa*. Fundación Rei Afonso Henriques, Zamora, pp. 57-62.
- C.A.P. (2000): *Guía de desarrollo Rural*. Consejería de Agricultura y pesca. Junta de Andalucía. Sevilla.
- C.M.A. (2000): «Medio ambiente y empleo», en *El medio ambiente en la contabilidad económica. Medio ambiente en Andalucía*. Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, Sevilla.
- CANO GARCÍA, G. (1995): «Comarcas y articulación del territorio. Cuatro ejemplos andaluces». *Revista de Estudios Andaluces*, nº 21. Universidad de Sevilla. pp. 47-84.
- CARRASCO, M. (1996): *La figura del empresario en las iniciativas empresariales en el horizonte del siglo XXI*. Universidad de Huelva, Huelva.
- CARRERO, J.A. (1998): *Valverde del Camino y el desarrollo local. El calzado*. Exmo. Ayuntamiento de Valverde.
- DOUROJEANNI, A. (1990): *Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable*. Cepal, Serie Ensayos, Santiago de Chile. Otras ediciones 1995-2000.

- FELICIDADES, J. (2001): «El espacio rural en la Unión Europea». *Programa Iberoamericano de Cooperación sobre el Desarrollo Rural y Medioambiente*. Instituto de Desarrollo Local. G.I. Universidad de Huelva, 17 páginas. Inédito.
- FRIEDMANN, F. y WEAVER, C.L. (1981): *Territorio y función*. IEAL, Madrid.
- I.D.L. (2002): «Lucena del Puerto ante los retos del Tercer Milenio. En busca de sus identidades territoriales y sociales. Plan Director de desarrollo local». Contrato conforme a la normativa R/11/45, firmado entre el Instituto de Desarrollo Local, grupo de Investigación de la Universidad de Huelva y el Exmo. Ayuntamiento de Lucena del Puerto. En fase de realización.
- I.D.L. (2000): *Plan estratégico para el desarrollo del Andévalo Occidental*. Asociación para el Desarrollo Rural del Andévalo Occidental e Instituto de Desarrollo Local, grupo de Investigación de la Universidad de Huelva. En prensa.
- JORDA, R. (1986): *La industria en el desarrollo del Área Metropolitana de Valencia*. Universidad de Valencia.
- JURADO, J.M. (2001): «Las políticas públicas de desarrollo rural en Andalucía». *Programa Iberoamericano de Cooperación sobre el Desarrollo Rural y Medioambiente*. Instituto de Desarrollo Local G.I. Universidad de Huelva, 18 páginas. Inédito.
- MARCHENA Y MÁRQUEZ (1987): «Procesos y expectativas de agricultura y turismo en el litoral de Huelva». Asociación de Geógrafos Españoles, *IV Coloquio de Geografía Agraria*, Canarias, pp. 120-138.
- MÁRQUEZ, J. A. (1986): *La Nueva Agricultura Onubense*. I.D.R. de la Universidad de Sevilla.
- MÁRQUEZ, J. A. (1998) —Dirección—: *La apuesta por el desarrollo local*, FOE y Caja Rural de Huelva, San Juan del Puerto.
- MÁRQUEZ, J.A. (2001): «Organización y logística del mercado fresero onubense». *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada* n° 31, pp. 115-128.
- MÁRQUEZ, J.A. —Dirección— (2001): *Posibilidades logísticas de transporte de fresas y cítricos por el puerto de Huelva*. Fundación El Monte, Sevilla.
- MATTOS, C. (1996): *Modelos de crecimiento endógeno y divergencia interregional ¿Nuevos caminos para la gestión regional?* Instituto de Estudios Urbanos, Santiago de Chile.
- MOLTO, E.A. y HERNÁNDEZ, Mª (2000): «Desarrollo local, Geografía y análisis territorial integrado: algunos ejemplos y aplicaciones». *Investigaciones Geográficas* n° 27, pp. 175-190.
- NORAD (1993): *El enfoque del marco lógico*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Comisión Europea, Madrid.
- PORTER, M. (1982): *Estrategia competitiva, técnicas de análisis de los sectores industriales y de la competencia*. Compañía Editorial Continental, México.
- PORTER, M. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*. Javier Vergara Editor, Buenos Aires.
- PRESBICH, R. (1984): *Capitalismo periférico, crisis y transformación*. F.C.E., Ciudad de Méjico.
- PRODER (1995): *Programa de diversificación económica de zonas rurales*. España. 1996-1999.
- PUJADAS, R. y FONT, J. (1998): *Ordenación y planificación territorial*, Ed. Síntesis, Madrid.
- RICHARDSON, H. (1977): *Teoría del crecimiento regional*. Pirámide. Madrid. pp. 213.
- SCOTT, A. (1998): *Regions and the world economy*. Oxford University Press, Oxford.
- SUNKEL, O. (1991): *El Desarrollo desde Dentro*. Fondo de Cultura Económica, Méjico.
- VARGAS SÁNCHEZ, A. (2000): «La identidad cooperativa y la cooperativa como empresa: luces y sombras», en www2.uhu.es/dem/curriculum/vargas/revescol.htm.
- VÁZQUEZ, A. (1999): «Globalización, dinámica económica y desarrollo urbano». *Papeles de Economía Española*, n° 80, pp. 220-230.
- VÁZQUEZ, A. (1993): *Política económica local*. Pirámide, Madrid.