

Desarrollar los servicios a la población en el medio rural

"INNOVACIÓN EN EL MEDIO RURAL"

CUADERNO Nº 5

OBSERVATORIO EUROPEO LEADER

SEPTIEMBRE 1999

Esta guía es el resultado de varios trabajos realizados por LEADER desde 1995, concretamente:

- > el seminario LEADER “Los nuevos servicios a la población” organizado en Våxjö (Suecia) del 27 al 31 de marzo de 1996;*
- > un grupo de trabajo sobre los servicios en el medio rural, creado por el Observatorio Europeo LEADER y **CELAVAR** (Comité d’Étude et de Liaison des Associations à Vocation Agricole et Rurale, Comité de Estudios y Enlace de las Asociaciones Agrarias y Rurales, Francia). El grupo estaba coordinado por **Gilda Farrell**, directora adjunta del Observatorio Europeo LEADER, y estaba compuesto por **Jacqueline Mengin**, **Pascal Vin** y **Alain Chanard** (CELAVAR), **André Faggion** (TELIDE, Francia), **Helga Jäger** (Alemania), **Jan Olson** (Unidad nacional de animación LEADER, Suecia), **Claudio Tassoni** (Instituto de Gestión de los Servicios sociales del municipio de Castel San Pietro (Emilia-Romagna, Italia).*

*Basándose en estas múltiples colaboraciones, la redacción del presente documento ha sido realizada por **Gilda Farrell** y **Samuel Thirion** (INDE, Portugal). **Yves Champetier** y **Jean-Luc Janot** (Observatorio Europeo LEADER) han participado en su finalización. Responsable de edición: **Christine Charlier**.*

Sumario

Prólogo	5
Parte 1	7
Los servicios a la población en el medio rural	9
1.1 ¿Qué se entiende por servicios a la población en el medio rural?	9
1.2 Nuevos contextos, nuevos desafíos	14
1.3 Los servicios a la población como impulsor del desarrollo rural	20
Parte 2	25
Crear servicios para la población en el medio rural	27
2.1 Hacer balance entre oferta y demanda	27
2.2 Acabar con las diferencias entre la oferta y la demanda	32
2.3 El papel de los grupos LEADER	36
Parte 3	41
Instrumentos	41
Ficha-instrumento 1	43
Ficha-instrumento 2	45
Ficha-instrumento 3	47
Ficha-instrumento 4	49
Ficha-instrumento 5	51

Prólogo

Al igual que el empleo o la creación de actividades, los servicios a la población constituyen hoy en día un factor esencial para mantener a las personas en el medio rural. Son también fuente de nuevas formas de solidaridad y de cohesión social.

No obstante, la creación, mantenimiento y renovación de los servicios a la población en el medio rural se enfrentan a la escasa densidad demográfica, de lo cual se deriva la necesidad de buscar soluciones apropiadas.

Tanto si se trata de zonas rurales alejadas de las ciudades o de zonas que se hallan en la periferia urbana, siempre surge el problema de la organización de los servicios, aunque difieran las posibles soluciones. A veces, exigen una complementariedad o articulación con los servicios del medio urbano o de las diferentes zonas rurales.

Como consecuencia de la evolución de las formas de vida y de las exigencias de los consumidores, los servicios a la población se deben adaptar para satisfacer las nuevas necesidades, especialmente en lo que se refiere a la calidad y a una clientela específica (personas mayores, trabajadores que se desplazan diariamente, parejas jóvenes, etc.).

Esta evolución se integra dentro de la definición de nuevas funciones del mundo rural (acogida de la población, instalación de servicios descentralizados de grandes empresas, aprovechamiento del espacio natural, creación de espacios de ocio y de descanso, etc.).

Estos diferentes retos colocan a los servicios a la población en el centro de una reflexión estratégica que concierne a cada territorio, en función de la orientación que este último quiera seguir en el futuro.

Esta reflexión concierne tanto a las entidades territoriales como a las estructuras privadas o asociativas y a los propios usuarios de los servicios.

Ante la magnitud de los retos, en el presente documento se propone:

a) un análisis general del problema

Esta primera parte del documento tiene como fin:

- > precisar la amplitud del sector de los servicios a la población y sus características generales en el medio rural (*sección 1.1*);
- > analizar los nuevos contextos (demográficos, institucionales, tecnológicos, económicos) y los nuevos desafíos que de ellos se derivan (*sección 1.2*);
- > poner de manifiesto el efecto impulsor que pueden tener los servicios a la población en el desarrollo rural (*sección 1.3*);

b) elementos metodológicos para la creación de servicios a la población

El apoyo al mantenimiento o a la creación de servicios en el medio rural obedece con frecuencia a enfoques sectoriales, respaldados por políticas específicas. Por el contrario, el enfoque que aquí se propone reposa sobre un enfoque territorial, según el cual los servicios a la población se integran en una estrategia de conjunto del desarrollo local. Esta segunda parte del documento se articula en torno a varias etapas:

- > análisis de las diferencias entre la oferta y la demanda (*sección 2.1*)
- > ajuste de la oferta y la demanda (*sección 2.2*)
- > aportación de reflexiones sobre el papel de los grupos LEADER en el marco de este enfoque (*sección 2.3*).

**c) ejemplos de instrumentos para
las diferentes fases de diagnóstico,
realización, seguimiento y evaluación
de los servicios a la población**

En esta parte del documento, se proponen cinco instrumentos para contribuir a:

- > convertir el análisis de los servicios rurales en un instrumento de animación (*ficha-instrumento 1*)
- > hacer un inventario de los recursos disponibles (*ficha-instrumento 2*)
- > perfeccionar la mejora de los servicios (*ficha-instrumento 3*)
- > evaluar la calidad de los servicios (*ficha-instrumento 4*)
- > impartir formación al servicio de la calidad (*ficha-instrumento 5*).

Parte 1

Los servicios a la población en el medio rural

Los servicios a la población en el medio rural

Los retos

1.1 ¿Qué se entiende por servicios a la población en el medio rural?

Los servicios a la población engloban una amplia gama de actividades esenciales para la vida de las personas y las familias. En el medio rural, generalmente caracterizado por una escasa densidad demográfica, éstos constituyen un elemento clave en el mantenimiento de la población. De todo ello surgen preguntas como la proximidad y la accesibilidad de los servicios para los usuarios, su frecuencia de uso, el aislamiento de los proveedores, la competencia de los servicios urbanos a la que se enfrentan los proveedores rurales.

1.1.1 El sector de los servicios a la población

Se entiende por servicios a la población todos los servicios prestados directa o indirectamente a las personas y/o las familias, que satisfacen necesidades individuales o colectivas de carácter económico, social o cultural. Abarca, principalmente:

- > los servicios económicos básicos, como el suministro de agua y electricidad para uso doméstico, la recogida de basuras domésticas, el tratamiento de las aguas residuales, etc.,
- > los servicios sociales básicos, como la educación (colegio) y la sanidad (médico, farmacéutico, hospital, ambulancia),
- > los demás servicios sociales (servicios a domicilio, apoyo a la infancia, a la tercera edad, etc.),
- > los servicios de seguridad (policía, vigilancia),
- > los servicios de transporte,
- > los servicios de comunicación (correos, teléfono),
- > los servicios de información,
- > los comercios (tienda de comestibles, panadería, etc.), fijos o ambulantes,
- > los servicios culturales y de ocio.

Estos diversos servicios tienen carácter diferente, tanto en lo que se refiere al coste para los usuarios como en lo que concierne a los proveedores.

a) En lo que se refiere al coste para los usuarios, cabe distinguir:

- > los **servicios destinados a la venta no administrados**, es decir los servicios vendidos a precios determinados por los mercados,
- > los **servicios destinados a la venta administrados**, que son también servicios que se venden, pero en los que la administración interviene en mayor o menor medida para fijar los precios y las modalidades de organización de las prestaciones (correos, farmacia, agua, electricidad, etc.),
- > los **servicios no destinados a la venta**, es decir todos los servicios gratuitos, financiados por los poderes públicos (colegios, mantenimiento de las vías públicas, etc.),
- > determinados **servicios de carácter mixto**, es decir, los servicios cuyos costes son sufragados en parte por los poderes públicos y en parte por los usuarios (a menudo en función de sus ingresos), como las guarderías y otros servicios de carácter social o cultural.

b) En lo que se refiere a los proveedores, estos distintos tipos de servicios pueden ser suministrados por:

- > el sector público (Estado o administraciones periféricas),
- > el sector privado,
- > el sector asociativo.

Tradicionalmente, los servicios no destinados a la venta corrían a cargo del sector público, mientras que el sector privado se limitaba a los servicios destinados a la venta. Hoy en día estas divisiones están superadas y cada uno de los tres sectores puede intervenir en la esfera de los servicios destinados a la venta, administrados o no, de igual modo que en la de los servicios no destinados a la venta. Por ejemplo, han surgido fórmulas contractuales de subcontratación entre el sector público y el sector privado o asociativo para desempeñar funciones anteriormente reservadas únicamente al sector público. Por lo demás, en algunos casos, el sector público ha entrado en la esfera de la economía comercial, prestando servicios personalizados de calidad que pagan los usuarios.

Esta distribución de los tipos de servicios entre los tres sectores varía de un país a otro, en función de su historia y de sus tradiciones propias.

Por ejemplo, los servicios de transporte colectivo pueden tener un carácter público/destinado a la venta administrado, público/no destinado a la venta, privado/destinado a la venta administrado o privado/destinado a la venta no administrado. Pueden ser suministrados por empresas privadas o públicas, y a veces por asociaciones o entidades locales.

La relación entre la oferta y la demanda para cada uno de estos tres tipos de servicios evoluciona de manera diferente. Así, en los servicios destinados a la venta no administrados, la oferta evoluciona principalmente en función de la solvencia financiera de la demanda y de un umbral mínimo para garantizar la rentabilidad de la actividad (es el caso, por ejemplo, de los comercios). En lo que se refiere a los servicios destinados a la venta administrados, la oferta evoluciona en función de una demanda "protegida" y depende en algunos casos de un umbral mínimo decidido de manera administrativa (el mantenimiento de la oficina de correos, por ejemplo, depende del número de usuarios). Por último, en el caso de los servicios no destinados a la venta, la oferta evoluciona en función de la disponibilidad de los recursos que se distribuyen o gestionan para el bienestar colectivo. Depende asimismo de un umbral mínimo decidido de manera administrativa (por ejemplo, el número de alumnos considerado suficiente para mantener un colegio) o en función del número de voluntarios con el que se cuenta (caso de algunos servicios culturales).

1.1.2 La especificidad del medio rural en lo que se refiere a los servicios

Debido a la escasa densidad demográfica y a la dispersión de la población, los servicios en el medio rural se enfrentan a una serie de dificultades específicas.

Algunas dificultades afectan a los usuarios de los servicios (la población). Se trata de:

- > la proximidad,
- > la accesibilidad.

Otras dificultades afectan a los proveedores de servicios. Están relacionadas con:

- > la frecuencia de utilización,
- > el aislamiento,
- > la competencia de los servicios urbanos.

1.1.2.1 Dificultades para los usuarios

a) La proximidad

La proximidad de un servicio en el medio rural depende, ante todo, de su frecuencia de utilización (cotidiana, aislada, excepcional, etc.). Para conseguir servicios excepcionales o de mejor calidad, la población rural está dispuesta a recorrer distancias mayores. En Francia se calcula que el consumo de los servicios usuales se organiza en un espacio de vida cotidiana que corresponde a una proximidad media de 20 minutos, mientras que los servicios más excepcionales corresponden a un radio de desplazamiento de aproximadamente una hora.

En ese mismo país, se observa una cierta jerarquía de los equipamientos según el tipo de servicio y la frecuencia de utilización, como se muestra en el cuadro que figura a continuación. Los servicios más utilizados consiguen mantenerse en las zonas más remotas, mientras que los servicios menos utilizados deben instalarse en zonas más urbanizadas para garantizar su viabilidad. Dentro de esta lógica las zonas rurales dependen de los polos urbanos. No obstante, para algunos servicios se pueden prever otras soluciones, como veremos en los capítulos siguientes.

ENFOQUES DIFERENTES SEGÚN EL TIPO DE SECTOR

Tipo de sector	Destinado a la venta no administrado	Destinado a la venta administrado	No destinado a la venta
Evolución de la oferta	en función de la solvencia financiera de la demanda	en función de una demanda protegida	en función de los recursos que se distribuyen o gestionan para el bienestar colectivo
Umbral mínimo	umbral de rentabilidad financiera	decidido de manera administrativa	decidido de manera administrativa o en función del número de voluntarios con el que se cuenta

LA JERARQUÍA DE ATRACCIÓN DE LOS EQUIPAMIENTOS, COMERCIOS Y SERVICIOS EN FRANCIA

Se clasificaron 55 equipamientos, comercios y servicios de 1 (el menos frecuente/la zona de influencia más vasta) a 9 (el más frecuente/la zona de influencia más restringida).

<p>Nivel 1: CENTRO URBANO</p> <p>1 Hospital Clínica de maternidad</p> <p>2 Laboratorio de análisis médicos Cine (de funcionamiento regular) Gran superficie de bricolaje Tienda de ropa (de hombre)</p> <p>= 6 equipamientos / servicios</p>	<p>Nivel 2: PUEBLO-CENTRO</p> <p>3 Colegio privado Escuela de música Caja de ahorros Supermercado Tintorería, planchado Tienda de ropa (de mujer, mixta) Tienda de muebles Tienda de zapatos Tienda de cámaras de fotos</p> <p>4 Colegio público Puesto de policía Recaudación de impuestos Bomberos / centro de socorro Residencia para jubilados Notaría Sucursal bancaria Dentista Masajista quinesiterapeuta Veterinario Ambulancia Mercado de venta al por menor Librería Droguería / Ferretería Mercería Tienda de electrodomésticos Florista</p> <p>= 26 equipamientos / servicios</p>	<p>Nivel 3: PUEBLO-CENTRO</p> <p>5 Médico Enfermería Farmacia Peluquería Taxi</p> <p>6 Distribución de gasolina Distribución de gasoil Distribución de fuel-oil</p> <p>7 Oficina de correos Carnicería Alimentación general Panadería Yesería, pintura Electricidad general Fontanería Reparación de coches</p> <p>= 16 equipamientos / servicios</p>	<p>Nivel 4: SERVICIOS MÍNIMOS DE VIDA SOCIAL</p> <p>8 Albañilería Carpintería Oficio religioso semanal Punto de venta de un diario</p> <p>9 Café, despacho de bebidas Estanco Distribución de gas</p> <p>= 7 equipamientos / servicios</p>
---	--	--	---

Fuente: INSEE y Ministerio de Agricultura (Francia)
– Inventario municipal de 1988
(citado por Bernard Leurquin en “La France et la politique de Pays”, Syros / CNFPT, París, 1997).

b) Accesibilidad

El problema de la accesibilidad es todavía más frecuente que el de la proximidad en el medio rural.

En algunos casos, se plantea en términos de la facilidad de desplazamiento de los consumidores hacia los centros de servicios. Desde este punto de vista, el transporte colectivo es un servicio básico esencial. Cuando no se cuenta con él, la única alternativa posible es el coche individual, medio de transporte que no está al alcance de todas las capas de la población.

En otros casos, la accesibilidad se plantea en términos de la canalización del servicio hasta el domicilio de los usuarios, lo que engendra un problema de coste de aproximación, tanto en inversiones para los equipamientos como en coste de funcionamiento y de mantenimiento (caso de la electricidad, agua, gas ciudad, correos, teléfono, comida a domicilio, atención médica a domicilio, etc.).

Otros servicios indispensables para garantizar la accesibilidad son la información y la comunicación: saber dónde encontrar y cómo acceder a un servicio, poder recurrir (por teléfono, internet, etc.) a asistencia de urgencia, obtener rápidamente un consejo o una información que se necesita inmediatamente.

Los medios de transporte, los equipamientos para la canalización de los servicios y los medios de comunicación permiten ampliar los límites de la accesibilidad más allá de la proximidad, es decir, hacer que un servicio sea accesible aunque no esté próximo.

1.1.2.2 Dificultades para los proveedores

a) La frecuencia de utilización

La concentración de la población en la ciudad garantiza a los servicios instalados en el medio urbano una cierta regularidad de la afluencia de clientes, lo que facilita la rentabilidad de las inversiones, tanto materiales como en recursos humanos.

En el medio rural, por el contrario, debido a la escasa densidad demográfica, los servicios tropiezan con una cierta irregularidad de la demanda y deben encontrar formas de organización que permitan compensar esa desventaja: agrupación de servicios, tiendas multiservicio, etc.

Otra forma de solventar la dificultad es ampliar el campo de usuarios con el fin de obtener una demanda lo suficientemente grande para garantizar la viabilidad del servicio.

Por ejemplo, un servicio de comidas calientes distribuidas a domicilio exige un cierto número de comidas al día para ser viable, lo que, en el medio rural, requiere una adecuada red de distribución. Esto se puede resolver consiguiendo diversos tipos de clientela (comedores escolares, comidas servidas a domicilio para la tercera edad, etc.).

b) El aislamiento

El aislamiento de algunos servicios puede plantear problemas de mantenimiento y abastecimiento de los mismos. Así por ejemplo, un pequeño comercio de pueblo se puede encontrar con dificultades de abastecimiento de ciertos productos o materiales.

c) La competencia de los servicios urbanos y los costes

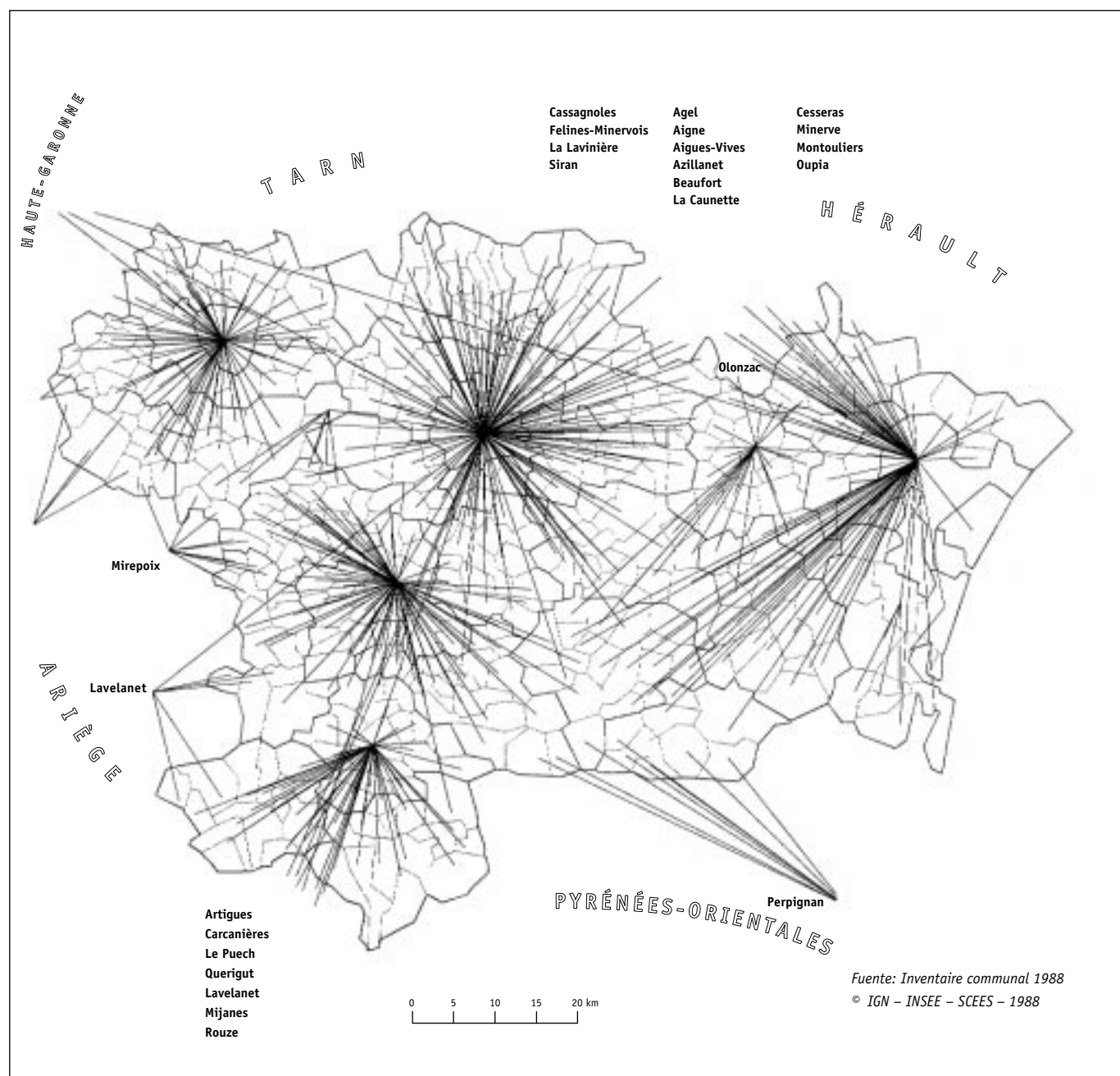
Los medios de transporte y de comunicación sitúan a los servicios del medio rural en competencia con los servicios urbanos. Esta competencia se intensifica aún más debido a que los servicios en el medio urbano se benefician de ventajas comparativas derivadas de la concentración de los usuarios. Por añadidura, dichos servicios, especialmente los destinados a la venta, atraen más fácilmente a los consumidores por el hecho de que se encuentran agrupados, funcionan todos los días y ofrecen una gama de prestaciones necesariamente más vasta.

Esta tendencia general lleva a las entidades locales a reflexionar sobre políticas que permitan atenuar los problemas. Entre ellas, se pueden buscar soluciones para ofrecer servicios rurales de una calidad que sea, como mínimo, equivalente a la de los servicios urbanos.

En el pequeño municipio rural de Castel San Pietro (Emilia-Romagna, Italia), el único colegio existente no estaba adecuadamente equipado con respecto a los demás colegios situados en la periferia de la ciudad más cercana. Los padres fueron abandonando progresivamente este colegio de proximidad y apuntaron a sus hijos en la ciudad, pese a la distancia. Con la ayuda de las autoridades municipales, se restauró y equipó el pequeño colegio. Así, paulatinamente recuperó su atractivo y, en la actualidad, no sólo capta a los niños del pueblo, sino también a niños de algunos barrios próximos a la ciudad de Castel San Pietro.

CIUDADES Y PUEBLOS ATRACTIVOS EN EL AUDE (LANGUEDOC-ROSELLÓN, FRANCIA)

Una línea une cada municipio con la ciudad frecuentada habitualmente.



1.2 Nuevos contextos, nuevos desafíos

Asistimos hoy día a profundas transformaciones – económicas, demográficas, institucionales, tecnológicas – que tienen repercusiones decisivas, incluso contrarias, para los servicios a la población en el medio rural.

1.2.1 Nuevo contexto económico

Históricamente, se observan dos tipos de evolución sucesivos y contradictorios en lo que se refiere a los servicios en el medio rural:

- > en un primer momento prevaleció la tendencia de aproximar los servicios a la población instalando servicios básicos en los pueblos (colegios, servicios postales, sanidad, electrificación, agua, etc.). Es la época de las políticas de ordenación de las zonas rurales, que marcó el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX.
- > después, con el desarrollo de los medios de transporte, se impone una tendencia a la concentración y al alejamiento de los servicios, en función de una búsqueda de reducción de gastos y de mayor eficacia, acompañada con frecuencia de una mejora de la calidad general.

Así pues, en el sector de los servicios a la población se encuentra la tendencia general a la concentración que domina la sociedad de nuestros días:

- > concentración en lo que se refiere al tamaño de las unidades productoras de servicios. Por ejemplo, en la mayoría de los países europeos, el sector de la distribución está acaparado hoy día por las grandes superficies,
- > concentración espacial, mediante una lógica de agrupamiento en polos de servicios en las ciudades o su periferia, en lugar de una lógica de distribución y dispersión territoriales.

En un contexto general de competencia cada vez más intensa, la tendencia a la concentración obedece al imperativo de una mayor competitividad de los servicios, especialmente:

- > mediante la búsqueda de niveles de productividad más elevados, que permitan reducir los gastos y el precio para los consumidores,
- > mediante la facilidad de acceso a los consumidores, que permite abarcar un número de personas mucho mayor y, de este modo, aprovecharse de las economías de escala a ese nivel,

- > mediante la prestación de servicios más eficaces. Así, en la esfera de la sanidad, los grandes hospitales han creado servicios especializados basados en tecnología punta, ofreciendo así servicios de alto nivel técnico, plenamente enfocados a la seguridad pública (caso de las clínicas de maternidad, de los cuidados intensivos, de las operaciones quirúrgicas especializadas, etc.).

La concentración espacial y de tamaño permite garantizar servicios cuya relación calidad-precio es mucho más competitiva, lo que pone en peligro los servicios dispersos y de pequeño tamaño, como sucede con los servicios del medio rural. Éstos deben, por consiguiente, orientarse hacia sectores particulares para poder escapar a la competencia de los servicios concentrados, de la siguiente manera:

- > aprovechando el alejamiento de la población rural con respecto a los servicios urbanos (lo que es aún más real cuando se trata de zonas rurales aisladas),
- > poniendo de relieve otros criterios de calidad que resultan más difíciles de satisfacer por los servicios concentrados, concretamente, criterios más humanos que técnicos (calidad de la relación humana, de la acogida, del entorno social, etc.), dimensión que es especialmente importante en el campo de los servicios a la población.

Por tanto, esta evolución tiene repercusiones importantes para los servicios en el medio rural. Obliga con frecuencia a que se repase íntegramente el funcionamiento y organización de dichos servicios. De esta manera, con frecuencia se buscan formas de complementariedad y de articulación, e incluso acuerdos de asociación (representación, redes de distribución, etc.) con servicios situados en las ciudades.

No obstante, hoy en día se ha puesto en tela de juicio la tendencia general a la concentración de ciertos servicios y, progresivamente, se busca un acercamiento a los consumidores. Es el caso de los servicios a domicilio para las personas mayores o los enfermos, o también las bibliotecas, los centros de información, etc. en forma de servicios móviles o de servicios a distancia (teleservicios). Asimismo, se observa que determinados servicios, como los centros deportivos o culturales, tienden a basarse en la distribución de la población en el territorio, hasta en los municipios de menor tamaño, ya que toda entidad local debe garantizar unos servicios mínimos.

Otro aspecto importante de la evolución económica de estos últimos años es el aumento del subempleo, lo que convierte la lucha contra el paro en una prioridad política, tanto en el medio urbano como en el medio rural. No obstante, cabe añadir que, a menudo, los servicios a la población se consideran como una fuente de empleo todavía poco explotada. En este sentido, algunas políticas europeas y nacionales constituyen una tentativa para ofrecer un marco adaptado a la búsqueda de soluciones innovadoras, concretamente aunando el apoyo público y la participación de los usuarios para aportar respuestas a demandas todavía no solventes.

1.2.2 Nuevo contexto demográfico

La evolución demográfica del medio rural tiene un peso decisivo sobre la oferta, la demanda y la organización de los servicios. Esta evolución demográfica se caracteriza en la actualidad por tres fenómenos:

- > el éxodo rural,
- > los desplazamientos de población dentro de las propias zonas rurales,
- > la instalación en el medio rural de nuevas categorías de población.

a) Éxodo rural

El éxodo rural es un fenómeno ya antiguo, que se recrudeció después de la Segunda Guerra Mundial, desembocando en un contexto demográfico mucho menos favorable al mantenimiento de los servicios a la población. Así, los servicios cuyo mantenimiento exige un umbral mínimo de usuarios locales han ido desapareciendo, acelerando el proceso de despoblación.

Según una encuesta realizada en 1997 en Inglaterra (Reino Unido), de aproximadamente 9.500 parroquias de menos de 1.000 habitantes, el 42% ya no tenía ningún comercio, el 43% ya no tenía oficina de correos, el 49% ya no tenía colegio, el 75% no tenía servicio diario de transporte público, el 56% no tenía gasolinera, el 91% no tenía servicios de día para las personas mayores, el 92% no tenía comisaría de policía. Para hacer la compra, las familias rurales sin coche (el 20%) tenían que recorrer 35 km. por semana frente a 20 km. en el medio urbano para las familias de condición semejante.

En Francia, 1.050 alcaldes de pequeños municipios (menos de 1.000 habitantes) contestaron en 1996 a un cuestionario del Instituto Mairie Conseils. El 26% de los mismos consideraban que los servicios a la población en su municipio eran suficientes, el 56% los juzgaban más o menos suficientes y el 3% plenamente insuficientes. Se ha constatado que, cuantos menos habitantes posee un municipio, menos satisfecho está de los servicios disponibles. Los servicios que más temen ver desaparecer los alcaldes son, por orden decreciente, la oficina de correos (para el 21% de los alcaldes), un comercio (el 11%), la estación (el 11%), la escuela primaria (el 9%), el hospital (el 7%) y la cafetería (el 3%).

Los servicios que, en estos momentos, faltan con más frecuencia en los pequeños municipios rurales son: un comercio (el 28%), medios de transporte colectivos (el 19%), servicios de atención a las personas mayores (el 10%), una guardería (el 7%), equipamientos deportivos (el 5%), una farmacia (el 5%) y un centro de reunión para los jóvenes (el 4%).

b) los desplazamientos de población dentro de las propias zonas rurales

El éxodo puede manifestarse también dentro de los propios territorios rurales: así, los pueblos pequeños son abandonados cada vez más en beneficio de los pueblos-centro donde tienden a concentrarse los servicios, aún más teniendo en cuenta que en la mayoría de los países de la Unión Europea una inmensa mayoría de los activos rurales son actualmente asalariados, menos apegados a un lugar concreto que los agricultores, que tan sólo representan una escasa minoría de la población activa.

En los países donde se han realizado agrupaciones de municipios, como por ejemplo en Suecia, la población tiene tendencia a concentrarse en torno a los polos de servicios. Este fenómeno resulta aún más preocupante si se tiene en cuenta que estos movimientos conciernen, sobre todo, a la población más joven dotada de un nivel de educación más elevado.

c) la instalación en el medio rural de nuevas categorías de población.

Otro aspecto de la evolución del contexto demográfico rural, especialmente a lo largo de estos últimos años, es la instalación en el campo de nuevas categorías de población: jubilados, trabajadores que se desplazan diariamente, nuevos habitantes rurales, parados venidos de las ciudades, etc.

En Francia, la población de edad tiende a instalarse en los espacios rurales con más frecuencia que las demás categorías de edades. Así, el tramo de edades comprendidas entre los 55 y los 69 años constituye el 42% de los que se marchan de los polos urbanos. A partir de los 70 años, la movilidad está motivada por la búsqueda de la proximidad de los servicios y equipamientos, lo que implica que algunos vuelvan a los polos urbanos¹. Por lo demás, la población rural se distribuye actualmente de la siguiente manera²:

- > el 50% de los habitantes rurales nacieron en el campo y nunca han dejado el medio rural,*
- > el 27% eran habitantes rurales y ahora vuelven al campo tras haber vivido en la ciudad,*
- > el 23% son nuevos habitantes rurales, es decir, habitantes de las ciudades que se instalan en el campo.*

Estos nuevos tipos de población representan una oportunidad para repoblar los pueblos y mantener o recrear servicios en el campo, lo que lleva a determinados municipios a realizar una política de promoción para instalarse en el campo (oferta de alojamiento, de servicios específicos, por ejemplo para las personas mayores).

En el Upper Swaledale (Inglaterra, Reino Unido), la población del pueblo de Muker aumentó en un 23% en 4 años gracias a la restauración de un centro polivalente que comprende servicios para las personas mayores y los niños pequeños, instalaciones deportivas y de recreo para los jóvenes, y locales para organizar encuentros³.

d) Los cambios cualitativos

Los cambios demográficos se producen, igualmente, en el plano cualitativo si consideramos la evolución de las formas de vida, de las actividades, de las formas de organización familiar y social, etc. Además, con estos cambios la propia noción de necesidad evoluciona. Las necesidades derivadas de la supervivencia, que antaño habían gozado de una importancia primordial, tienden a pasar a segundo plano (salvo para las personas y familias más pobres). La población suele reclamar nuevos tipos de servicios y otorga mayor importancia a la calidad y la forma de los servicios, sobre todo en lo que se refiere a las modalidades de funcionamiento (horarios, accesibilidad, flexibilidad, personalización, posibilidad de contar con asistencia en todo momento cuando se está aislado, etc.).

En algunos casos, la evolución de la demanda en los últimos 20 años constituye una oportunidad para la creación de empleo en el sector de los servicios.

Así, cada vez hay mayor tendencia a delegar en la sociedad algunas tareas de las que, tradicionalmente, se encargaban las familias. Se trata, por ejemplo, de:

- > las tareas vinculadas con el cuidado de los niños, el acompañamiento escolar, la asistencia a las personas mayores, la asistencia a los enfermos, etc.,
- > algunas tareas domésticas específicas (lavandería, planchado, elaboración de comidas o platos preparados, etc.).

Esta nueva demanda lleva a ampliar y diversificar la gama de los servicios, buscando a la vez complementariedades funcionales. Por ejemplo, en el pasado el problema de las personas mayores se resolvía con la creación de estructuras colectivas de acogida (hogares, residencias de jubilados, etc.), cuando las familias no se hacían cargo de estas personas. Hoy día se suele dar preferencia a mantenerlas en el domicilio, gracias a la utilización de sistemas de asistencia a distancia, distribución de comidas, etc., y a servicios más concretos que prestan centros especializados. Asimismo, y especialmente en los países escandinavos, se ponen a punto servicios que combinan la asistencia a personas de diversas edades (personas mayores y niños, por ejemplo), lo que permite recrear vínculos sociales y ofrecer un servicio más humano.

1.2.3 Nuevo contexto institucional

La distribución de responsabilidades y actividades entre el sector público, el privado y el asociativo también está en profunda transformación.

Tradicionalmente, de un servicio público se esperaba que fuera accesible e idéntico para todos los ciudadanos, fuera cual fuera su zona de residencia. Los servicios públicos, organizados en función del interés general y poco onerosos para los usuarios (incluso gratuitos), fueron durante mucho tiempo uno de los principales mecanismos de redistribución de la riqueza y un símbolo de igualdad ciudadana.

[1] Fuente: INRA, INSEE: *Los campos y sus ciudades – Contornos y caracteres 1998* – pág. 62

[2] Fuente: Asociación de Alcaldes de Francia

[3] Fuente: Ruralfocus – Comisión de Desarrollo Rural – Primavera 1998 pág. 24

Actualmente, se observa una cuádruple tendencia en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos en lo que se refiere a la prestación de servicios:

- > privatización y desreglamentación de los servicios que pueden ser garantizados por el mercado,
- > delegación en operadores externos (privados o asociativos) para la prestación de determinados servicios (sobre todo para las personas), siguiendo las funciones de planificación general en manos de los poderes públicos,
- > contribución financiera reclamada a los usuarios para abarcar una parte sustancial, incluso la totalidad, de los costes en contrapartida de una adaptación a las nuevas exigencias de calidad y de una diversificación de la oferta de servicios,
- > supresión de los servicios no rentables dejando a los interlocutores locales la posibilidad de reorganizarlos en función de las condiciones locales.

a) La tendencia a la privatización y a la desreglamentación

La tendencia a la privatización y a la desreglamentación de servicios que antes suministraba el Estado provoca efectos específicos en el mundo rural debido a las características estructurales que le son propias (dispersión del hábitat, de las empresas, etc.). Los mecanismos de mercado, que se van imponiendo progresivamente, sólo pueden funcionar si existe una concentración mínima que garantice un interés económico suficientemente atractivo para los proveedores de servicios. Al no darse estas condiciones en determinadas zonas rurales se producen situaciones de abandono de los servicios básicos o de aumento de tarifas en función de la distancia.

No obstante, si hay voluntad por parte de los poderes públicos, estas políticas pueden representar oportunidades para nuevas formas de agrupación y de concierto a nivel local.

En el condado de Angus (Escocia, Reino Unido), tras la privatización de los transportes, se redujo considerablemente la oferta de transporte en el medio rural, lo que condujo a casos de aislamiento de las personas que no disponían de coche propio. Ante este nuevo contexto, el grupo LEADER, en cooperación con las municipalidades y con algunas asociaciones locales, montó un servicio que permite organizar el transporte de las personas aprovechando algunos medios de transporte ya existentes, como la recogida de leche, la distribución del correo, el transporte escolar, etc. De este servicio se encarga una

persona empleada a tiempo completo, con la que se turnan sobre el terreno algunas asociaciones, las cuales agrupan las demandas y facilitan los contactos. La movilización de las diversas entidades que disponen de medios de transporte (correos, lecherías, etc.) ha podido realizarse gracias al apoyo de las municipalidades.

La desreglamentación también tiene repercusiones sobre los servicios a las empresas, y algunas formas de intervención en este sector pueden servir de referencia para los servicios a la población.

En Escocia (Reino Unido), el grupo LEADER Stirling, gestionado por un organismo de desarrollo regional, animó a las empresas de las zonas rurales a efectuar compras agrupadas de gas y electricidad, con objeto de conseguir condiciones financieras más ventajosas por parte de las empresas recién privatizadas. Por lo demás, se ha contratado a un consultor para estudiar las posibilidades de ahorro de energía y de reducción de los efectos nocivos en el medio ambiente.

b) La tendencia a delegar en operadores externos

Esta delegación en operadores externos se hace, en algunos casos, mediante contratos de subcontratación o de prestación de servicios de duración determinada. Estos contratos se inscriben, por lo general, en un marco normativo y de procedimientos de licitación.

La tendencia a delegar en operadores externos la prestación de algunos servicios, anteriormente organizados dentro del sector público, ha dado lugar a la aparición de nuevas estructuras y nuevas lógicas de relación entre el sector público y el privado. El sector público asume el papel de concebir y garantizar la calidad de la prestación, y el sector privado es el proveedor que ejecuta, en busca de rendimientos, dentro de una lógica de coste/beneficio.

En Italia, a partir de los años ochenta, se reconoció que las organizaciones voluntarias, cooperativas sociales, asociaciones, etc., prestaban servicios de utilidad pública, sobre todo a favor de la población con mayores dificultades. Comenzó entonces una negociación que duró más de 10 años, durante los cuales las organizaciones afectadas se unieron para formar un auténtico grupo de presión nacional. Este proceso desembocó en la promulgación en 1991 de la Ley 266/91 sobre la organización social y la Ley 381/91 sobre la cooperación social. Por esta razón, existen hoy en el país unas 2000 cooperativas sociales, constituidas por asalariados y voluntarios. Estas cooperativas pueden ser fruto del

deseo de un grupo de ciudadanos de responder mejor a una necesidad local o de la voluntad de una entidad local de subcontratar un servicio que ella misma prestaba anteriormente. Cada cooperativa social está gestionada por el conjunto de sus asociados (asalariados y voluntarios). Este funcionamiento democrático permite mantener una buena vitalidad colectiva y abordar los problemas locales, a los que se ha prestado escasa o ninguna atención. Por lo demás, la concesión de los mercados va acompañada de cláusulas sobre las modalidades del control de calidad.

No obstante, las cooperativas sociales observan que los mercados delegados por el Estado sólo encierran verdaderas posibilidades de actividades viables si la demanda es suficiente. Por ello, su presencia es mayor en las ciudades. En el campo, se ha podido obtener un nivel de demanda suficiente gracias a la creación de consorcios que agrupan varios territorios, lo que permite superar los límites de los mercados locales.

En otros casos (por ejemplo, en Suecia, país donde el proceso de agrupación de los municipios ha sido importante), se ha garantizado la delegación apoyando la constitución de grupos autónomos locales, capaces de organizar servicios a la población en función de la demanda local y en sustitución de servicios que anteriormente prestaban los municipios. Esta estrategia cuenta con financiación pública y con una fuerte movilización del trabajo voluntario (véase la ficha M19 del Repertorio “**Acciones innovadoras de desarrollo rural**”, Observatorio Europeo LEADER, 1997).

La utilización de la subcontratación plantea en ocasiones el problema de la continuidad de los servicios prestados por estructuras no públicas. El éxito de la iniciativa depende de la capacidad de los poderes públicos para garantizar la financiación de estas funciones a largo plazo y de la capacidad de los subcontratantes para conseguir que nazca, de su acción, una demanda solvente. En el caso de las cooperativas sociales italianas, su agrupación en consorcios territoriales más amplios (por ejemplo, a nivel regional) les ha permitido consolidar su presencia en algunos sectores de servicios, al convertirse en estructuras con capacidad para garantizar una oferta que cuenta con una buena relación calidad/precio.

c) Tendencia a reclamar una contribución financiera a los usuarios

Esta contribución financiera permite diversificar la oferta y mejorar la calidad de algunos servicios públicos, situándolos al mismo nivel que los servicios privados, y evitando al mismo tiempo que la oferta se concentre únicamente en los clientes más solventes gracias a mecanismos de redistribución social.

El municipio de Castel San Pietro (Emilia-Romagna, Italia) deseaba diversificar la oferta de ocio para los jóvenes, por lo que, merced a una participación financiera de los usuarios, comenzó a organizar todos los veranos, en colaboración con las organizaciones deportivas, los centros de juventud y las parroquias, un programa completo de actividades para jóvenes de 3 a 16 años. Este programa integra actividades deportivas y culturales, estancias para descubrir la naturaleza y estancias lingüísticas en Francia, en Inglaterra y en los Estados Unidos, actividades que a veces financian íntegramente los usuarios. En lo que se refiere a los niños pequeños, el municipio también ha organizado nuevos servicios de pago, como ludotecas, guarderías, servicios flexibles de cuidado de niños, etc. Para todos estos servicios, se pide a las familias una contribución financiera acorde con sus ingresos.

d) Tendencia a suprimir los servicios no rentables

Es resultado de la transición de un concepto de acceso universal a un concepto de eficiencia/racionalización en la prestación de los servicios. Dentro de esta lógica, la eliminación de los servicios se presenta a menudo como la solución más inmediata y más eficaz. Así, oficinas de correos, líneas de ferrocarril o de autocares y colegios han ido desapareciendo progresivamente de las zonas rurales bajo la presión de una racionalización de los gastos públicos y de las nuevas lógicas de organización espacial. Sin embargo, en algunos casos y para determinados tipos de servicios, especialmente los servicios sociales y culturales, el Estado ha incitado a la población a encontrar soluciones alternativas, autogestionadas por campañas de sensibilización, y ha fomentado la oferta de financiación para las mismas.

En Suecia, tras un proceso de agrupación de los municipios, una campaña nacional lanzada a principios de los años noventa (“Hela Sveriga Ska Leva” / Toda Suecia debe vivir) invitó a los ciudadanos a participar más activamente en la organización de la vida y de los servicios sociales en los pueblos mediante la constitución de grupos locales. En 1998 existen ya unos 3.500 grupos locales activos en el medio rural, que se ocupan del desarrollo de servicios a la población, concretamente buscando soluciones adaptadas a la escasa densidad demográfica. Estos grupos se apoyan en gran parte en el trabajo voluntario pero generan también numerosas inversiones y varios miles de empleos asalariados.

Por lo demás, se observa que algunas políticas concebidas a nivel nacional con objetivos de mejora de la calidad de la vida pueden contribuir a deteriorar la situación de la población rural si no se completan con medidas específicas.

En el Reino Unido, la Royal Commission on Environment Pollution (Comisión Real sobre la contaminación del medio ambiente) recomendó en 1994 que se aumentara el precio real del carburante hasta duplicarlo entre 1995 y 2005, con objeto de reducir el uso del coche individual. La Unidad de Cambio ambiental de la Universidad de Oxford comenzó a examinar el problema del transporte y la pobreza, creando el concepto de Travel Poverty, que sugiere que las políticas orientadas a reducir las emisiones causadas por los transportes se concentren primordialmente en las zonas donde los servicios de transporte colectivo son suficientes. Las políticas para ayudar a los más pobres, especialmente en las zonas rurales, deben centrarse en la creación de servicios adecuados de transporte en autobús. Ello se podría realizar utilizando los ingresos obtenidos con el aumento del precio de los carburantes.

1.2.4 Nuevo contexto tecnológico

Las avanzadas tecnologías de la información y de la comunicación aparecidas en los últimos veinte años permiten superar parcial o totalmente algunas limitaciones propias del mundo rural, y así reducir sus dificultades respecto a la ciudad:

> **en lo que se refiere a la distancia** – en la zona LEADER Rajupusu en Finlandia, por ejemplo, una red telemática permite a los habitantes de los pequeños pueblos alejados que tengan acceso a distancia a formularios tramitados por los servicios públicos (certificados, permisos de construcción, etc.) y que puedan

remitirlos sin necesidad de ir a la ciudad. Los puntos de acceso a estos servicios se sitúan en las tiendas de los pueblos. Los comerciantes de que se trate reciben formación para prestar estos servicios además de sus actividades corrientes. El proyecto nació de un acuerdo entre el gobierno, las autoridades municipales y los comerciantes. Además de mantener a la población, el objetivo del proyecto es animar a los comerciantes rurales a diversificar su campo de intervención,

> **en lo que se refiere a la escala** – el umbral necesario para lograr la viabilidad de algunos servicios se puede reducir. Un servicio de edición, por ejemplo, exigía antes grandes inversiones y, como consecuencia, un mercado relativamente grande que sólo se podía encontrar en las ciudades. Gracias a la microinformática, este servicio puede funcionar actualmente con equipamientos mínimos y así adaptarse a un mercado mucho más reducido. Algunas tecnologías recientes permiten incluso efectuar tiradas pequeñas (por ejemplo para un periódico local) a costes unitarios que apenas difieren de los de las grandes tiradas,

> **en lo que se refiere a la calidad** – gracias a las nuevas tecnologías, desaparecen las limitaciones de calidad derivadas del alejamiento: un médico rural, por ejemplo, puede disponer gracias a internet de toda una serie de datos y de una asistencia técnica que le permite ofrecer un servicio de un nivel de calidad cercano al de una consulta médica urbana compuesta por varios especialistas. Cabe señalar, no obstante, que en la esfera médica, estas nuevas posibilidades tecnológicas no compensan siempre la evolución de la normativa y de las expectativas de los consumidores en lo que se refiere a la calidad. Se observa, por ejemplo, que, por razones de seguridad, existe la tendencia a concentrar las clínicas de maternidad en las zonas urbanas, en las cercanías de los hospitales.

Sin embargo, la utilización de algunas de estas nuevas tecnologías puede plantear a veces un problema de costes, a menudo prohibitivos para las zonas aisladas y con escasa densidad de población. No obstante, los progresos que se esperan en este aspecto deberían hacer posible que en los próximos años se supere progresivamente este problema.

1.2.5 Diversidad de los contextos locales

La evolución económica, demográfica, institucional y técnica se manifiesta de diversas maneras según los países y territorios. Así, se aprecian diferencias importantes según la densidad y la distribución de la población, y según la proximidad o alejamiento de los centros urbanos:

- > **según la densidad y la distribución de la población**
 - las limitaciones que afectan a los servicios a la población son muy diferentes si la población supera los 80 habitantes/km² o si es inferior a 10 habitantes/km². Pero, más que la densidad media, son las formas de concentración o de dispersión las que son decisivas: por ejemplo, un territorio de escasa densidad puede disponer de zonas de concentración demográfica (pueblos-centro) donde existe todo un conjunto de servicios básicos para la población rural. En general, existe una relación directa entre el tamaño de las localidades y el número de servicios disponibles, como revela la encuesta siguiente realizada en Inglaterra.

INGLATERRA: PRESENCIA DE COMERCIOS
EN FUNCIÓN DE LA DIMENSIÓN DE LAS LOCALIDADES RURALES.

Dimensión de la localidad	Localidades que disponen al menos de un comercio
0-99 hab.	8%
100- 199 hab.	18%
200- 299 hab.	33%
300- 499 hab.	51%
500- 999 hab.	78%
1000-2999 hab.	96%
3000- 9999 hab.	99%
Total	58%

Fuente: "1997 Survey of Rural Services",
The Rural Development Commission.

- > **según la proximidad de los centros urbanos** – una zona rural cercana a una ciudad estará sometida a una competencia más fuerte de los servicios que ésta ofrece y a una presión demográfica mayor (fuerte presencia de trabajadores que se desplazan todos los días, jubilados, etc.). Por ello, la creación de servicios a la población será una baza importante para evitar que el territorio se convierta en una "zona dormitorio". En este sentido, la puesta en marcha de servicios adaptados a las demandas de la nueva población y de un nivel de calidad suficiente para poder competir con los servicios que ofrece la ciudad cercana puede ser un punto de apoyo para recrear una vida local.

En el otro extremo, en los territorios alejados de las ciudades o de acceso más difícil, para los que la ausencia de una masa crítica demográfica es un verdadero obstáculo, el problema de la prioridad de mantener servicios se plantea de dos formas diferentes:

- > en términos de servicios esenciales que se deben mantener para prevenir la desertificación,
- > en términos de desarrollo de servicios específicos para comunicar o atraer a ciertas categorías de población (parejas jóvenes, personas mayores, etc.).

1.3 Los servicios a la población como impulsor del desarrollo rural

En el contexto actual, la adaptación y el mantenimiento de los servicios para las personas no constituye solamente un nuevo desafío para la población rural. Se trata asimismo de un auténtico impulsor del desarrollo rural, sobre todo en aspectos como la creación de empleo y de nuevas actividades, la movilización y la cohesión social, las nuevas formas de utilización de los recursos, los vínculos con otros territorios. Todo se integra en un proyecto de conjunto del desarrollo territorial.

1.3.1 La creación de empleo

Nuevas demandas de servicios surgen actualmente en el medio rural. Son concretamente la consecuencia de:

- > la voluntad de ampliar a toda la población el acceso a los servicios de asistencia personal, incluso en lugares alejados;
- > la aspiración a una mejor calidad de vida que tiene en cuenta otras necesidades distintas a las básicas. Ello implica la ampliación del acceso a los servicios culturales, recreativos, etc.

Estas demandas ofrecen oportunidades de empleo en diferentes campos:

- > las actividades administrativas y de mediación entre estructuras y ciudadanos,
- > la gestión flexible de los servicios móviles, a distancia,
- > la creación de servicios culturales, recreativos, etc.

En los servicios existen dos enfoques en materia de creación de empleo:

- > un enfoque específicamente orientado hacia la lucha contra el paro (perspectiva a corto plazo). Efectivamente, el sector de los servicios a la población se considera a menudo como fuente de empleo que permite integrar a los parados con pocas cualificaciones o a los jóvenes que entran en el mercado de trabajo,
- > un enfoque cuya principal meta es remediar el déficit de servicios de proximidad y que está pensado para mantenerse (perspectiva a más largo plazo).

Es necesaria una combinación de estos dos enfoques para poder garantizar a la vez una cierta eficacia en términos de creación de empleo y una cierta calidad de los servicios prestados. En efecto, conviene evitar crear servicios o empleos en rebajas.

Esta combinación puede ser garantizada por:

- > modalidades de concierto más flexibles entre el sector público, el sector privado y el sector asociativo,
- > una nueva legitimidad del sector asociativo para la gestión de los fondos públicos,
- > un acompañamiento mediante la formación continua.

1.3.2 La creación de nuevas actividades

Numerosos ejemplos revelan que la creación de un servicio puede servir de palanca para lanzar otras actividades: la creación de un centro de servicios en el medio rural puede tener el efecto de una bola de nieve y atraer otras actividades; es posible crear sinergias entre los servicios de transporte o de información y los demás servicios; el lanzamiento de un nuevo servicio puede ser necesario para que otro sea rentable, etc.

En Lozère, (Languedoc-Rosellón, Francia), el municipio de Massegros (321 habitantes en un cantón de 833 habitantes) ya no tenía comercios, lo que obligaba a los habitantes a hacer sus compras en un pueblo-centro situado a 15 km. Por temor a perder a sus habitantes, la municipalidad transformó un local del que era propietaria en tienda de ultramarinos, sucursal de la gran superficie del pueblo, y con los mismos precios que en ésta. Sin embargo, la ausencia de distribución de carburante en el municipio obligaba a los habitantes a seguir yendo al pueblo, con lo cual aprovechaban para hacer la compra, perjudicando así a la nueva tienda de ultramarinos. Por eso, el municipio decidió encargarse de la instalación de un depósito de carburante, comprometiéndose además a cubrir el posible déficit de explotación. No fue necesario porque el depósito cubre sus gastos de funcionamiento y en la actualidad la tienda es rentable.⁴

[4] Fuente: CRIT Lot et Garonne (Francia)

LOS SERVICIOS DE PROXIMIDAD: DOS ENFOQUES EN MATERIA DE CREACIÓN DE EMPLEO

Enfoque	Programa de lucha contra el paro	Proyecto de creación de servicios
Objetivo	Creación de vías de inserción	Creación de servicios mediante nuevas fórmulas que combinan el trabajo remunerado y voluntario, respuestas a necesidades sociales y economía de mercado
Disposiciones legales con respecto al empleo	Disposiciones derogatorias reservadas a tareas de duración limitada, con costes de personal reducidos para los empleadores	Empleos regidos por el derecho común Legislación del voluntariado
Tipos de actividades implicadas	Actividades socialmente útiles en ámbitos no competitivos, puestas en marcha por el sector público o asociativo con la impulsión de los poderes públicos	Actividades de interés colectivo, puestas en marcha en entidades autónomas sin ánimo de lucro
Financiación	Financiación pública	Combinación de recursos financieros

Fuente: Jean-Louis Laville, "Les services de proximité en Europe", Syros Alternatives, pág. 114.

1.3.3 La movilización de los agentes y la cohesión social

Salvar un servicio amenazado de desaparición o crear un nuevo servicio para satisfacer una necesidad local pueden ser el motor de una toma de conciencia colectiva por parte de los habitantes, que consolide sus referencias de identidad comunes y una cierta cohesión social. Esta estrategia puede generar un comportamiento de consumo que ya no obedece solamente a una decisión económica, sino también a la decisión de pertenecer a una comunidad local.

En la zona LEADER Stirling (Escocia, Reino Unido), los habitantes de un pueblo decidieron comprar partes (15 euros cada una) de la única tienda que estaba a punto de desaparecer y volver a lanzarla en forma de cooperativa. Con el deseo de garantizar la viabilidad de la cooperativa, empezaron a hacer en ella sus compras prioritariamente, lo que permitió hacer rentable la empresa. Sirve también de oficina de correos y se ha convertido progresivamente en un centro de encuentro y de nuevas relaciones sociales (así, el escaparate de la tienda lo decoran por rotación las diferentes asociaciones locales, los escolares del pueblo, etc.).

1.3.4 Nuevas formas de utilización de los recursos

Los servicios a la población permiten aprovechar los recursos hasta entonces sin explotar o infrautilizados. Puede tratarse de infraestructuras, mano de obra, competencias, etc.

Varios municipios de Emilia-Romagna (Italia), empezando por Parma en 1991, pusieron en marcha “bancos del tiempo y de la solidaridad”. Las personas que se apuntan en ellos brindan su tiempo para ofrecer prestaciones a cambio de otros servicios. Por lo tanto, el tiempo es la unidad de cambio. Estos bancos permiten responder “gratuitamente” a determinadas necesidades creando una auténtica red de competencias individuales basada en la reciprocidad y la igualdad. El desarrollo de los bancos del tiempo reposa en el sentimiento de pertenencia a una misma comunidad y en la existencia de problemas corrientes sin resolver.

Surgieron dos tipos de bancos del tiempo:

- > los bancos de tipo “territorial” agrupan a los habitantes de un territorio de poca extensión que intercambian prestaciones múltiples,*
- > los bancos de tipo “temático” se organizan en torno a un grupo, un lugar o una preocupación específica (intercambio de servicios escolares entre padres de alumnos, por ejemplo).*

1.3.5 Vínculos con otros territorios

Para que un servicio del medio rural sea viable es necesario recurrir en ocasiones a una organización en red que permita mejorar la calidad o reducir el coste de ciertas prestaciones. El territorio se beneficia así de vínculos con otros territorios, que, a su vez, pueden abrir nuevas perspectivas de desarrollo. La organización en red permite, concretamente, agrupar las necesidades (hacer viable la demanda, sobre todo en las zonas de escasa densidad) y modernizar la oferta (mejorar el acceso a soluciones tecnológicas apropiadas).

En la zona LEADER Stad-Och Land (Suecia), ante la perspectiva de que se cerrara el colegio del pueblo, varios habitantes tomaron la iniciativa, en 1996, de introducir en red los colegios locales. La red permite compartir servicios de enseñanza a distancia y mejorar la calidad de la enseñanza para los colegios que tan sólo disponen de un reducido número de alumnos. Actualmente, se está poniendo en marcha una cooperación con territorios escoceses que se enfrentan a las mismas dificultades.

1.3.6 La integración de los servicios en un proyecto de desarrollo territorial

La creación de servicios para la población en el medio rural se ve favorecida si se integra en una estrategia territorial de conjunto, desempeñando un papel de impulsora también a ese nivel. Esa integración abre otros horizontes en términos de identidad y de objetivos comunes, sobre todo en lo que se refiere a la calidad; asimismo, permite coordinar mejor los servicios, encontrar complementariedades pertinentes y garantizar un mejor reparto espacial; además, una mejor coordinación redonda en una utilización más racional de los recursos, lo que permite en algunos casos reducir los umbrales de lanzamiento o de viabilidad. Por último, una estrategia global facilita la identificación de algunos servicios clave para el desarrollo del territorio.

a) Conseguir apoyo y reforzar la identidad cultural

Las limitaciones estructurales del medio rural dificultan las posibilidades de garantizar los mismos niveles de diversidad y de calidad que los servicios de una ciudad. La creación de nuevas tecnologías contribuye a reducir las diferencias entre el campo y la ciudad, pero no podrá nunca llegar a suprimirlas completamente.

Los territorios rurales disponen sin embargo de bazas intrínsecas por su especificidad y su identidad. También se pueden poner de relieve los valores propios del mundo rural, como la tranquilidad y el espacio. Por lo demás, la personalización de los servicios, una cierta calidad de las relaciones humanas y una mayor participación de los usuarios suelen estar más garantizadas en el campo.

Esta noción mucho más amplia de la calidad de un servicio, que se apoya en la especificidad de un territorio rural y en su identidad, abre perspectivas innovadoras para el desarrollo. El sector de los servicios a la población en el medio rural deja de aparecer como un sector enfermo, poco eficaz, cuyos defectos hay que corregir, y se presenta como un vector de expresión y afirmación de la identidad de un territorio. Es una palanca de desarrollo que permite atraer a la población hacia una determinada imagen de la calidad de vida y hacia una identidad territorial renovada y moderna.

Así, la calidad de vida es un concepto muy utilizado en la promoción de la imagen de los territorios rurales.

En el distrito de Aichach-Friedberg (Baviera, Alemania), zona a priori sin carácter particular y dividida entre la influencia de las ciudades vecinas de Munich y Augsburg, los agentes locales reunidos en una asociación fundada con LEADER crean una nueva identidad territorial apoyándose en el origen histórico de la dinastía Wittelsbach de los reyes de Baviera cuya cuna ha sido este territorio. El eslogan de Aichach-Friedberg es actualmente: "Tierra de los Wittelsbach: buena tierra para vivir, buena tierra para amar, tierra moderna".

b) Coordinar los servicios, encontrar complementariedades y garantizar un cierto equilibrio

Integrar la creación de servicios en estrategias territoriales también permite coordinar mejor los servicios y encontrar complementariedades entre ellos para que la población esté mejor comunicada.

Estas complementariedades en un territorio rural también se pueden encontrar en los servicios de transporte, integrándolos en un servicio conjunto, vendido como tal a los clientes.

En algunas zonas rurales de los Países Bajos, los transportes en el medio rural se benefician de un sistema de correspondencias entre el tren y los taxis colectivos que se ocupan de llevar a los pasajeros desde su lugar de partida o destino a la estación. Los billetes vendidos a los viajeros son billetes únicos que integran estos dos servicios en uno solo.

También se pueden encontrar complementariedades de este tipo entre servicios de naturaleza diferente.

En el Bregenzerwald (Austria), bajo el impulso del grupo LEADER, los agentes locales (agricultores, hosteleros, restauradores, transportistas, etc.) se ponen de acuerdo para vender un servicio integrado a los turistas, que reviste la forma de una tarjeta con un precio global que les permite acceder a un gran número de servicios existentes en el territorio durante su estancia.

Aún más que la complementariedad entre los servicios, un enfoque territorial de conjunto permite proporcionar un determinado equilibrio en la distribución espacial de los servicios. Ésta se puede analizar de forma concertada con los diferentes agentes afectados y convertirse así en un factor de movilización y de desarrollo. Es, sobre todo, el caso de los servicios que atraen a la juventud (escuelas de música, centros culturales o deportivos, etc.) que se pueden distribuir, de común acuerdo, entre municipios diferentes, lo que garantiza en cada uno de ellos la presencia de un reclamo atractivo.

c) Garantizar una utilización más racional de los recursos

Un enfoque territorial también permite hacer balance de los recursos disponibles y, en ocasiones, encontrar formas más racionales de utilizarlos. Entre esos recursos se cuentan, por ejemplo, las infraestructuras existentes (colegios, oficinas de correos, alcaldías, etc.) o los recursos humanos infrautilizados (parados, jóvenes, personal especializado que reside en el territorio pero trabaja fuera del mismo, etc.). Una mejor utilización de los recursos disponibles permite, en algunos casos, reducir los umbrales de lanzamiento de las actividades y hacer viables servicios, algunos de ellos esenciales, que no existían hasta ese momento o que estaban en vías de desaparición.

En la pequeña isla de Holmon (Suecia), una residencia de jubilados funciona con 7 empleados gracias a la solidaridad local, que permite reducir los gastos de prestaciones: un médico originario de la isla presta un servicio semanal gratuito cuando vuelve el fin de semana; la persona que dirige la institución es sustituida por voluntarios locales cuando está enferma, etc. La creación de este servicio ha sido posible gracias a un enfoque concertado en el territorio que permite detectar y movilizar determinados recursos no utilizados hasta el momento, especialmente el médico originario de la región.

d) Establecer y crear servicios clave para el desarrollo de un territorio

Algunos servicios son especialmente importantes para la dinámica de desarrollo de un territorio. Tal es el caso de todos los servicios relacionados con la información (los medios de comunicación locales), que pueden jugar un papel fundamental, no sólo en lo que se refiere a informar localmente, sino también a movilizar a la población y crear referencias comunes (conciencia colectiva y utilización de los elementos pertenecientes a la identidad de un territorio, reflexiones comunes, intercambios de información, de puntos de vista, etc.).

Parte 2

Crear servicios para la población en el medio rural

Crear servicios para la población en el medio rural

En la Parte precedente se ha mostrado cómo la cuestión de satisfacer las necesidades de servicios para la población en el medio rural es compleja y difícil.

En esta segunda parte se presentan algunas pistas de reflexión metodológica para la creación de servicios para la población integrados en un proyecto territorial de conjunto.

La primera sección (2.1) se centra principalmente en el diagnóstico de la situación, en lo que se refiere al balance entre la oferta y la demanda, como punto de partida para definir objetivos y una estrategia para un territorio rural. La segunda sección (2.2) presenta elementos metodológicos de ejecución para salvar las diferencias entre la oferta y la demanda. La tercera sección (2.3) ofrece algunos elementos de reflexión sobre el papel de los grupos LEADER en la creación de servicios para la población.

En esta parte analizaremos esencialmente los márgenes de maniobra existentes para la creación y el mantenimiento de los servicios frente a las limitaciones estructurales de los territorios rurales y los cambios del contexto general. Se hará, igualmente, una reflexión sobre las prioridades y la jerarquía de los servicios, así como sobre las posibilidades de encontrar complementariedades con los centros urbanos.

2.1 Hacer balance entre oferta y demanda

La creación de servicios para la población en un territorio rural exige un análisis de la evolución de la demanda de servicios y de las posibilidades de la oferta en todo el territorio. Esta primera etapa desemboca en la identificación de las diferencias existentes entre la oferta y la demanda, punto de partida para definir unos objetivos y una estrategia para los servicios a la población que se integran en un proyecto territorial de conjunto.

Tanto la oferta como la demanda de servicios y las diferencias entre las dos se pueden analizar según cuatro puntos de vista complementarios:

- > la distancia,
- > la adaptabilidad,
- > la calidad,
- > el precio.

2.1.1 Analizar la demanda real y potencial

La demanda de servicios para la población obedece ante todo a comportamientos y modos de vida generales que se encuentran en todas partes y que evolucionan con el tiempo (así, hoy día resulta perfectamente normal estar en contacto con el mundo exterior a través de la televisión o el teléfono, mientras que hace 50 años este vínculo con el exterior procedía fundamentalmente de la escritura y la lectura: periódicos, correo). Pueden existir algunas particularidades según el nivel de los ingresos y la identidad cultural de cada territorio rural.

Caracterizar la demanda de un territorio rural consiste, por tanto, en determinar el modo de vida que constituye una referencia para la población de ese territorio y al que se siente vinculado. Así, en numerosas localidades rurales la existencia de un café es la expresión de una demanda fuertemente anclada en un lugar de encuentro y de vida social. La vinculación con el colegio del pueblo o la farmacia local es otro ejemplo de referencia social.

También es importante tener en cuenta la evolución en lo que se refiere a la percepción de las necesidades, y a las dificultades y oportunidades que se deriven de los cambios más generales brevemente analizados con anterioridad.

Esto conduce a caracterizar la demanda desde el punto de vista de las prioridades. El problema es que tales prioridades no siempre son plenamente manifiestas o explícitas. Un medio para hacerlas más explícitas consiste en brindar la oportunidad a la población de comparar sus necesidades, lo que se puede hacer mediante un diagnóstico participativo (auditoría de pueblo), con entrevistas de tipo tradicional o utilizando servicios existentes para detectar las nuevas necesidades, como las estructuras de información, de acogida, etc.

El análisis de estas prioridades conduce a analizar la demanda desde los cuatro puntos de vista ya mencionados: distancia, adaptabilidad, calidad y precio

a) Análisis de la demanda en términos de distancia

La demanda es más o menos exigente en cuanto a la distancia según el tipo de servicio, la frecuencia de utilización y la disponibilidad de transporte. En algunos casos, la proximidad del servicio es indispensable para satisfacer la demanda; en otros casos, tener que recorrer una cierta distancia es una condición aceptable.

Más que la propia distancia, el criterio que se debe considerar es la duración del desplazamiento y la posibilidad de acceder a varios servicios en un mismo lugar. Así, las formas de vida llevan a los consumidores a otorgar una importancia fundamental a la concentración geográfica de los servicios.

b) El análisis de la demanda en términos de adaptabilidad

Hay que tener en cuenta varios elementos en la demanda de la adaptabilidad de un servicio:

- > el carácter periódico o irregular de la demanda (la necesidad de acceso a una biblioteca puede ser mensual o bimensual, la compra de carne semanal, etc.).
- > las exigencias de horarios.

Las demandas de adaptabilidad están vinculadas a las tendencias de la vida moderna y surgen de las necesidades de las familias monoparentales, de las mujeres que trabajan, de los jóvenes en busca de inserción, etc.

La demanda de adaptabilidad no siempre es evidente y puede manifestarse en forma de demanda general no especificada. Por ejemplo, se puede dar el caso de que

algunas personas reclamen una guardería en un pueblo, cuando se puede satisfacer esta necesidad abriendo una guardería sólo los días de mercado. Por lo tanto, hay que interpretar las demandas de servicios para determinar el nivel de adaptabilidad pertinente.

Por lo demás, las situaciones de aislamiento pueden generar demandas particulares de adaptabilidad, como la agrupación de la información, la relación con otras personas o instituciones, la organización de medios de transporte previa llamada, etc.

c) El análisis de la demanda en términos de calidad

La demanda en términos de calidad es de dos tipos:

- > por una parte, la **calidad técnica** de un servicio, que por lo general está codificada según normas reconocidas y que está integrada por la población a partir de comparaciones con el mundo exterior,
- > por otra parte, las **cualidades humanas** de un servicio, es decir, todo lo que concierne las relaciones, la acogida, la personalización de los servicios.

d) El análisis de la demanda en términos de precios

Las demandas de servicios son más o menos solventes: aunque sean explícitas, a veces los consumidores no tienen los medios para sufragar enteramente esos gastos. Se plantea entonces la cuestión del precio, de las condiciones y de la calidad del servicio.

e) Análisis de la demanda real y potencial

El análisis de la demanda de servicios disponibles no sólo concierne a los habitantes del territorio, sino también a toda población interesada potencialmente en el territorio (turistas, las personas de paso, los nuevos residentes, etc.). Los servicios de información turística pueden servir para descubrir este tipo de demanda.

Es el caso de South Pembrokeshire (País de Gales, Reino Unido), donde se distribuyen a los turistas sencillos cuestionarios para medir el grado de satisfacción en los pubs, tiendas, etc., lugares que así desempeñan también el papel de centros de información. Estos cuestionarios sirven para determinar las necesidades de servicios tal como las expresan la gente de paso. Este enfoque facilita la elaboración de respuestas adecuadas por parte de los operadores locales, en una zona cuyo desarrollo depende enormemente del turismo.

2.1.2 Analizar la oferta real y potencial

Como en el caso de la demanda, la oferta de servicios en un territorio rural se puede analizar desde cuatro niveles.

a) Análisis de la oferta en términos de distancia

Un primer enfoque de la oferta de servicios puede consistir en descubrir la oferta existente en términos de proximidad:

¿Qué servicios han permanecido cercanos?

¿Cuáles son, por el contrario, los servicios que se han concentrado?, ¿dónde?, ¿por qué razones?

¿Qué amenazas se ciernen sobre las ofertas de proximidad?

¿Qué ofertas han desaparecido?, ¿por qué razones?, ¿cómo se han compensado?

¿Cuáles son, por el contrario, las que se han acercado (gracias a las nuevas tecnologías, a la movilidad de los servicios o por otras razones)?

¿Cuáles han sido las políticas municipales/territoriales de distribución espacial de la oferta de servicios para garantizar una calidad de vida en todos los espacios?

La cuestión se plantea también en términos de la accesibilidad de estas diferentes ofertas, y por tanto de la oferta de transporte colectivo existente. ¿Qué poblaciones se ven excluidas de una oferta por que no disponen de servicios de transporte adecuados?

b) Análisis de la oferta en términos de adaptabilidad

¿Cuál es el nivel de flexibilidad de la oferta con respecto a demandas particulares?. Por ejemplo, ¿se dan agrupaciones de las diferentes ofertas en una misma estructura?. ¿Existe alguna polivalencia?

¿Cómo ha evolucionado la oferta en términos de adaptabilidad?. ¿Cuáles son los ejemplos de evolución?

¿Cuáles son las tendencias que predominan en el territorio: adaptabilidad de los servicios a las nuevas exigencias (demográficas, económicas, etc.) o más bien supresión/concentración?

c) Análisis de la oferta en términos de calidad

¿Cuál es el nivel de participación de los consumidores en la constitución de la oferta de servicios?. ¿Cómo se tienen en cuenta sus demandas?

¿Cuáles son las características de la calidad de la oferta local con respecto a las ciudades más cercanas?. Esta cuestión se plantea en algunos casos en términos de competencia entre las ofertas locales y las ofertas más concentradas. Por ejemplo, los padres de alumnos suelen preferir enviar a sus hijos a colegios más alejados pero que garanticen mejor calidad de enseñanza que el colegio local.

En otros casos, la cuestión se plantea en términos de complementariedad entre ofertas locales y ofertas más concentradas que permiten obtener un mejor nivel de calidad. Por ejemplo, un servicio médico local puede garantizar la complementariedad con un hospital en la ciudad con el que trabaja en estrecha colaboración.

d) El análisis de la oferta en términos de precios

¿Cuáles son los precios reales de las diferentes ofertas del territorio?. ¿Qué competencias existen?. Concretamente, ¿cómo puede compensar la diferencia de precio entre el nivel local y el nivel urbano el coste del desplazamiento a la ciudad?

La competitividad de una oferta en términos de precios depende en gran parte de la combinación de los recursos que utiliza: recursos públicos, trabajo voluntario, infraestructuras existentes, etc. ¿Cuáles son los mecanismos o las políticas que aseguran, a nivel territorial, una combinación óptima de los recursos disponibles (participación de los usuarios, concierto entre proveedores, etc.)?

En resumidas cuentas, la oferta de servicios puede seguir tendencias diferentes con respecto al tipo de proveedores, como lo demuestra el siguiente cuadro.

ANÁLISIS DE LA OFERTA POR EL TIPO DE PROVEEDORES

Proveedor	Sector público	Sector privado	Medio asociativo
Distancia	La oferta, que antes estaba descentralizada, tiene tendencia a seguir una lógica de rentabilidad y concentración	La oferta se agrupa con el fin de alcanzar una masa crítica suficiente para conseguir el equilibrio económico	Para algunos servicios, los recursos voluntarios y asociativos permiten mantener el servicio a nivel local
Adaptabilidad	Rigidez en las estructuras Carácter especializado de la oferta, que reproduce el modelo urbano. Sin embargo, búsqueda de adaptabilidad cuando la capacidad de decisión está más al alcance del territorio.	Movilidad de algunos servicios (sobre todo comerciantes ambulantes y mercados semanales; a veces ventanillas bancarias itinerantes).	Mayor adaptabilidad, personalización y consideración de las exigencias particulares.
Calidad	Búsqueda de una calidad estándar. Nuevos mecanismos de consideración de las exigencias de los consumidores. La calidad puede seguir siendo escasa en los casos de monopolio o de ausencia de mecanismos de presión por parte de los consumidores.	Adaptación a las normas de calidad estándar, pero mayor diversificación a consecuencia de la competencia. Ausencia de implicación de los usuarios. Precariedad creciente del empleo, con repercusiones negativas en la calidad.	Calidad extremadamente variable en función del nivel de reconocimiento, de los recursos disponibles, etc. Más que de la estructura, la calidad depende del nivel de implicación personal de los responsables. Búsqueda de participación de los usuarios, proveedores y consumidores sin distinción.
Precios	Precios normalizados o servicios gratuitos. Precios modulados en función de los ingresos.	Sometidos a la competencia. Cuanto más próximos están los servicios de las poblaciones dispersas, más caros son.	Servicios gratuitos o modulados en función de los ingresos. Se destinan en su mayoría a suplir los déficit.

2.1.3 Identificar las diferencias entre la oferta y la demanda

Según la misma lógica utilizada para el análisis de la oferta y la demanda, las diferencias entre oferta y demanda se pueden manifestar de cuatro maneras:

- > en términos de distancia: hay diferencia cuando la distancia a la que se encuentra el servicio buscado va más allá del límite aceptable para el usuario, por razones de coste, tiempo de desplazamiento o de falta acceso a medios de transporte adecuados. De modo general, la distribución espacial de los servicios no satisface las expectativas de los consumidores.
- > en términos de adaptabilidad: hay diferencia si la oferta de servicios no está en condiciones de satisfacer a los usuarios en términos de diversidad de las prestaciones propuestas, modalidades de puesta a disposición, horarios de funcionamiento, rigidez en la concepción y utilización de la estructura, enfoque especializado (la única respuesta a la escasa densidad es el cierre del servicio),

- > en términos de calidad: hay diferencia cuando no hay adaptación de la oferta en términos de contenido, cuando la opinión de los consumidores no se tiene en cuenta, cuando la demanda dispersa no permite garantizar un servicio de calidad aceptable,
- > en términos de costes – las diferencias en términos de precios aparecen cuando los precios practicados son incompatibles con el poder adquisitivo de los consumidores (grupos sociales desfavorecidos, por ejemplo).

La identificación de las diferencias entre la oferta y la demanda de servicios exige una consulta de los habitantes en forma de encuestas, diagnóstico participativo, ventanilla de recepción de las quejas e insatisfacciones, etc. En este caso, también es especialmente importante establecer una jerarquía con el fin de establecer los elementos que van a ser decisivos para mantener a la población en el sitio o para atraer a una nueva población.

LAS RELACIONES CALIDAD/DISTANCIA E INTENSIDAD/DISTANCIA: ESTABLECER DOS BALANCES

> Balance calidad/distancia

A semejanza de un producto (agroalimentario, turístico, etc.), todo servicio está sometido a un análisis calidad/distancia por parte del consumidor. Si la calidad del servicio es escasa, su proximidad no es un parámetro decisivo de la demanda, incluso si el acceso a ese servicio no implica desplazamiento.

> Balance intensidad/distancia

La intensidad de utilización (cotidiana, periódica, excepcional, etc.) de un servicio es también un factor decisivo de la demanda. Para los servicios excepcionales (permiso de construcción, pasaporte, etc.), el consumidor está dispuesto a recorrer distancias más grandes, mientras que para los servicios relacionados con la vida cotidiana, la proximidad se vuelve importante. Gracias a las tecnologías apropiadas, sin embargo, algunos servicios excepcionales se pueden convertir en servicios de proximidad, mejorando así la calidad de vida de la población rural.

2.2 Acabar con las diferencias entre la oferta y la demanda

La readecuación de la oferta a la demanda en el medio rural exige nuevas lógicas de movilidad, servicios a distancia y multifuncionalidad que permiten abarcar una proporción mucho mayor de la población y reducir los umbrales de rentabilidad racionalizando los recursos. Estas soluciones implican a menudo el concierto entre los diferentes tipos de agentes y recursos, a niveles que a veces superan la escala local.

2.2.1 Acabar con las diferencias en términos de distancia

Por lo general se utilizan tres tipos de enfoques para resolver el problema de la distancia que separa la oferta de la demanda:

> **los servicios móviles y ambulantes** – las ludotecas móviles en Portugal, los bibliobuses franceses o los bancos móviles en Irlanda son tan sólo algunos ejemplos de la magnitud del campo de aplicación de este tipo de solución.

La ludoteca móvil de Mertola (zona LEADER Serra de Caldeirão, Alentejo/Algarve, Portugal), que fue creada en 1993, tiene por objeto el desarrollo de la capacidad creativa de los niños. Cuatro días por semana, a razón de dos aldeas al día, la ludoteca sirve de apoyo a los profesores de los colegios aislados permitiéndoles desarrollar un trabajo en equipo y renovar sus recursos pedagógicos. En esta zona de colinas que dispone de una red de transporte más bien deficiente, la ludoteca representa también un lugar de encuentro y de comunicación para los niños y profesores aislados debido a la dispersión del hábitat.

La guardería infantil móvil de Hondschoote (Nord-Pas-de-Calais), que fue creada en 1995, está compuesta por una caravana equipada que circula a razón de medio día por semana en cada uno de los siete municipios implicados en el dispositivo, con objeto de garantizar un servicio de guardería de niños de 3 a 6 años el día de mercado. En cada uno de los municipios, se ha acondicionado una sala para ampliar el espacio de la caravana. Asimismo, se ha aprovechado este sistema para proponer un servicio de guardería de niños un máximo de 20 horas a la semana para las mujeres que están dispuestas a desplazarse ellas mismas a los diferentes municipios. Los precios se modulan en función de los ingresos familiares.

Con el fin de facilitar la búsqueda de empleo a los parados, se ha creado un dispositivo de acogida itinerante en la región de Toulouse (Francia): el autobús de economía y empleo circula por todos los pequeños municipios situados en un radio de unos veinte kilómetros alrededor de la ciudad. Se ofertan servicios permanentes, se disponen ofertas de empleo, se ofrece todo tipo de información relacionada con la búsqueda de empleo, etc.⁵

La creación de estos servicios ambulantes exige el concierto entre varios municipios de territorios cercanos que tienen el mismo tipo de necesidad, o la voluntad de una organización o empresa de que una parte de sus servicios sea móvil y así llegar mejor a sus clientes.

> **La utilización de nuevas tecnologías de la comunicación** – la noción de “teleservicio” o “servicio a distancia” se aplica hoy día a un número creciente de campos: telemedicina, teletrabajo, distribución de formularios administrativos por internet, telebancos, etc.

En el marco de su política de revitalización del interior de la isla, el grupo LEADER Corse (Córcega, Francia) ha contribuido a la instalación en el pueblo aislado de Levie de una “videoventanilla” que permite a los ciudadanos realizar a distancia una serie de formalidades administrativas (estado civil, subsidios familiares, búsqueda de empleo, etc.) que antes exigían hasta cuatro horas de desplazamiento por carretera. Este sistema, que asocia la telemática y el vídeo, ofrece también servicios económicos a los empresarios, concretamente el acceso a bases de datos y la posibilidad de organizar videoconferencias con las cámaras consulares. Actualmente, está prevista la creación de videoventanillas en cada microrregión de la isla de Beauté.

> **la agrupación de varios tipos de servicios dentro de un mismo organismo, público** (por ejemplo Correos) **o privado** (por ejemplo un comercio) – Es la noción de los “multiservicios”.

En La Creuse (Limousin, Francia), Correos ofrece otros tipos de servicios como la distribución de bombonas de gas, la reserva y la venta de billetes de tren, la recopilación de ofertas y búsquedas de empleo, etc.

En Alemania, los nuevos “Nachbarschaftsladen” (comercios de proximidad) sirven a la vez de antena de venta por correspondencia, oficina de correos, banco, servicios de limpieza y mecánica, etc. A veces, dedican incluso una parte del local a cafetería y tienen hasta una ventanilla para lotería⁶.

[5] Fuente: Crit-Lot et Garonne

[6] Fuente: LEADER Magazine n° 9, verano 1995

En las Blackdown Hills (Somerset/Devon, Inglaterra, Reino Unido), las tiendas del pueblo se han organizado como redes de oficinas de información para uso de los habitantes y también de los turistas. En ellas se encuentra información sobre los transportes locales, las actividades de ocio, los centros de salud; información sobre las oportunidades económicas; numerosas informaciones clave para los visitantes, como el alojamiento, el ocio (itinerarios de senderismo, alquiler de bicicletas, etc.), los productos locales, etc.

Los “Puntos públicos” franceses también entran dentro de esta lógica. En las zonas rurales escasamente pobladas, éstos agrupan servicios municipales, provinciales o nacionales como la Agencia Nacional de Empleo, Gaz de France, Electricité de France, la caja de subsidios familiares, la Mutua social agraria, las asociaciones locales, etc. El 62% de los servicios prestados dependen de la recogida, el asesoramiento, la información, la orientación y la distribución de documentación. El tratamiento de los expedientes representa el 28% de las prestaciones frente al 10% para la expedición de títulos. El 50% de las prestaciones están relacionadas con el empleo, la formación y la inserción, el 25% con la acción social, el 10% con los servicios públicos comerciales, el 4% con el equipamiento y alojamiento. El 5% se refiere a la agricultura, las pequeñas y medianas empresas, asuntos económicos y la fiscalidad⁷.

- > **una distribución espacial equilibrada de la gama de los servicios prestados** – Una visión global del territorio (garantizada en el marco de acuerdos intermunicipales o de cooperaciones territoriales) permite planificar la distribución de los servicios con el fin de satisfacer mejor la demanda dispersa. Los servicios de actividades recreativas (culturales, deportivos, etc.), por ejemplo, pueden estar distribuidos en el territorio de tal manera que cada pueblo pueda a la vez ocuparse y beneficiarse de un servicio específico.

2.2.2 Salvar las distancias en términos de adaptabilidad

Hoy día se observa una voluntad de adaptar la oferta a la demanda de servicios, especialmente en lo que se refiere a:

- > **los horarios**, que se fijan ante todo en función de los consumidores y los usuarios.

En Arcos de Valedéz (norte de Portugal), actualmente existe un servicio nocturno de ayuda a las personas mayores. Efectivamente, era principalmente en los perio-

dos nocturnos cuando las personas mayores aisladas tenían mayor necesidad de apoyo y seguridad. Así, durante el día pueden dedicarse a sus ocupaciones habituales (ganado menor, jardinería, etc.) en su casa y luego irse al centro por la noche, donde cada una dispone de una habitación personal para pasar la noche. El centro también presta algunos servicios de apoyo, como el lavado de ropa, la preparación de comidas, servicios sanitarios, etc.

- > **los servicios bajo un mismo techo** – La mejora de la calidad de los servicios exige una diversificación y una complementariedad de los diferentes tipos de servicios, a menudo agrupados en un mismo lugar.

La agrupación de los servicios es una fórmula cada vez más frecuente en los pueblos suecos. En Trångsviken (Jämtland), localidad de 600 habitantes, se creó una “Casa de Asociaciones” con la finalidad de revitalizar la zona: un determinado número de agentes socioeconómicos locales se agrupó para transformar un edificio del centro del pueblo en local polivalente que albergara la oficina de correos, la biblioteca, una guardería, un restaurante, una sala de espectáculos, un gimnasio y un servicio médico. En total, se han agrupado 14 actividades en una superficie de módulos de 1.700 m².

2.2.3 Salvar las distancias en términos de calidad

Este objetivo se puede alcanzar jugando con los siguientes factores:

- > **la personalización y la humanización de las prestaciones**

En Italia algunos municipios rurales han instalado en casa de personas mayores un sistema de vídeo que les permite estar en contacto directo en todo momento con un operador a distancia. Esto introduce un elemento muy importante en el entorno humano de las personas afectadas: el sentimiento de seguridad.

En Naverbyn (Suecia), la agrupación de servicios para las personas mayores y para los niños pequeños en un mismo centro polivalente ha permitido intensificar las relaciones entre generaciones y mejorar el entorno humano de estas personas. Se comparten las comidas y algunos momentos de ocio, pero todas las personas mayores tienen la posibilidad de retirarse en cualquier momento a su habitación y los niños disponen de sus propios espacios de juego.

[7] Fuente: Carta de la DATAR – Ministerio francés de Ordenación del Territorio y de Medio ambiente – Octubre de 1997.

Además de la mejora de la calidad del servicio, especialmente desde el punto de vista humano, esta agrupación ha permitido hacer viable una estructura de acogida en una zona con escasa densidad de población.

> la mejora de la calidad en términos de contenido

En el Val de Bruche (Alsacia, Francia) se asociaron dos mujeres para abrir una librería en el medio rural. Para hacer viable el proyecto, tenían que conseguir captar lectores que tenían costumbre de abastecerse en el medio urbano. Ellas juegan con la calidad del servicio lanzando una asociación de lectores que anima debates sobre los libros vendidos y constituye un auténtico foro cultural y lugar de encuentro social para la población local. En contacto directo con los habitantes, la librería puede así adaptar su oferta a las expectativas de los consumidores y desempeñar el papel de animador cultural a nivel local.

> la creación de espacios de encuentro multifuncionales – también responde a una preocupación por la calidad de los servicios en el medio rural.

En varios municipios rurales de Suecia, grupos locales nacidos con la campaña Hela Sverige Ska Leva (Toda Suecia debe vivir) a favor del mundo rural, han rehabilitado estructuras existentes agrupando varias funciones, incluyendo actividades de ocio, reuniones de grupos y garantizando también algunos servicios básicos (correos, centro de salud, etc.). La viabilidad de la estructura está garantizada gracias a la contribución de los diferentes usuarios.

2.2.4 Salvar las distancias en términos de precios

En lo que se refiere al precio de las prestaciones, el acortamiento de las distancias entre la oferta y la demanda exige ante todo una disminución del coste de los servicios. Son posibles tres tipos de soluciones:

> una mejor utilización de los recursos disponibles

– Los recursos disponibles se suelen destinar a un solo tipo de utilización, sin que sean posibles otros usos. Su utilización común por varios servicios permite reducir los costes de utilización. Ello concierne:

> las infraestructuras – *en un pueblo de Norfolk (Inglaterra, Reino Unido), se concibió un edificio escolar para que pueda servir a la vez de colegio para los niños durante el día, de teatro por las tardes, de consulta médica dos veces por semana e, incluso, como lugar de culto los domingos. La clave*

del éxito de esta iniciativa se debe a la arquitectura interior del centro, que se puede modificar gracias a un sistema de tabiques móviles. Este complejo multiservicios resulta de utilidad para 2.000 personas, lo que permite hacer viable el colegio de este pueblo de 900 habitantes⁸.

> los medios de transporte – la utilización del transporte del correo para distribuir medicamentos y alimentos, por ejemplo;

> los recursos humanos – *en otro pequeño pueblo de Norfolk (Inglaterra, Reino Unido), un mecánico pasó a ocuparse de las actividades de correos, oficina que se había cerrado por no ser rentable. Al mismo tiempo, el garaje se transformó en tienda y, gracias a que se unieron estas tres actividades, de las cuales ninguna era viable por sí misma (correos sólo realiza 150-200 transacciones por semana, de las que 70 a 80 son tan sólo pensiones), la empresa puede asegurar un empleo permanente al mecánico y a un miembro de su familia⁹;*

> la agrupación de las demandas dispersas – Gracias a los medios de transporte y de comunicación, un mismo servicio puede satisfacer demandas dispersas y alcanzar una escala rentable.

En Emilia-Romagna (Italia), bajo los auspicios de las entidades locales, varios municipios pequeños utilizan los servicios de cantina de una empresa pública para repartir a diario comidas calientes a las personas mayores. Así, resulta posible hacer más rentables los equipamientos de la unidad central, que funciona por tanto con costes reales. Cabe señalar que el reparto diario de las comidas y los controles de calidad también se organizan colectivamente;

> una gestión flexible asegurada por la combinación de recursos públicos y de trabajo voluntario – La gestión de los servicios por los propios usuarios es un medio de obtener ganancias de productividad y de eficacia importantes.

Existen múltiples ejemplos en Europa de servicios recreativos y culturales en los que las entidades públicas ponen a disposición la infraestructura y los propios usuarios se encargan de gestionarla.

[8] Fuente: Malcolm Moseley y Gavin Parker:

The joint provision of rural services The Rural Development Commission – Rural research report n° 44 – p. 67-69

[9] Fuente: Malcolm Moseley y Gavin Parker – Op. Cité p. 75-76

**CARACTERÍSTICAS DE LOS DIFERENTES TIPOS DE PROVEEDORES
QUE INTERVIENEN EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS A LA POBLACIÓN**

Tipo de proveedores	Sector público	Sector privado	Medio asociativo
Formas de financiación de los servicios	Subvenciones, financiación pública	Capital privado	Cotizaciones
Lógica	Redistribución, equidad	Mercado	Reciprocidad, cohesión social
Limitaciones	Rigidez administrativa Gestión indiferenciada de los presupuestos	Rentabilidad financiera	Reconocimiento legal y legitimidad
Mayor capacidad en lo que se refiere a:			
> Tipos de servicios	Servicios sociales básicos	Abastecimiento Servicios especializados	Asistencia personalizada Cultura Ocio
> Conocimientos	Conocimiento del territorio	Conocimiento del mercado	Conocimiento de las personas
> Gestión	Gestión de los equipamientos / infraestructuras	Gestión de las existencias	Gestión de las personas
> Reducción de costes	Coste de las infraestructuras	Coste de gestión	Coste del trabajo (voluntariado)

2.2.5 Crear sinergias entre proveedores para garantizar la adecuación de la oferta a la demanda

Los poderes públicos, las empresas privadas y el medio asociativo cuentan cada uno con su lógica propia y están sometidos a limitaciones particulares. Cada uno posee asimismo capacidades específicas en lo que se refiere a los tipos de servicios, de conocimientos, de gestión y reducción de costes, como se resume en el cuadro siguiente.

Tradicionalmente, estos diferentes tipos de proveedores trabajan de manera separada, pues barreras de carácter diverso (administrativo, jurídico, ideológico, cultural, etc.) reducen las posibilidades de cooperación entre ellos.

Sin embargo, el concierto entre estos diferentes tipos de proveedores puede ser el medio para superar los límites de la oferta de servicios y acortar las distancias con la demanda, especialmente en un contexto de escasa densidad de población. Como se desprende del cuadro anterior, la cooperación entre el sector público, el privado y el asociativo permite fundamentalmente la introducción

en red de las diferentes competencias y conocimientos (sobre las personas, los mercados, el territorio) y un acceso a varios tipos de recursos a costes reducidos.

Este concierto también puede servir para satisfacer demandas que, tomadas por separado, no son solventes y cuya satisfacción implica ajustes progresivos en términos financieros.

En Italia, un acuerdo entre dos municipios rurales, una cadena de grandes superficies ("COOP") y una asociación de voluntarios permite garantizar el reparto a domicilio de productos alimentarios a las personas mayores sin un aumento de precio: la gran superficie recibe los pedidos, prepara las mercancías y facilita un vehículo, mientras que el servicio de reparto corre a cargo de la asociación de voluntarios que recibe una contribución financiera de los municipios.

Pero el concierto entre los sectores público, privado y asociativo tropieza a menudo con dificultades, por lo general de tipo jurídico-reglamentario, a nivel local: así, una empresa privada, en principio, no puede gestionar fondos públicos y viceversa.

En Italia, para superar en parte esta dificultad, se votó una ley en 1990 (Ley 142/90: legislación sobre las autonomías locales) con el fin de que las entidades locales puedan destinar fondos de origen privado (por ejemplo de patrocinadores) directamente a fines específicos, sin tener que pasar por el presupuesto general de los municipios. Esto se hace a través de una estructura para pública, de carácter autónomo, creada para un objetivo preciso y que puede gestionar fondos de fuentes diferentes.

La integración de los voluntarios en la organización de los servicios colectivos también plantea en ocasiones algunos problemas legales o de adaptación contractual: las asociaciones tienen sus propias normas, las legislaciones fiscales y laborales no siempre se pueden adaptar, etc.

También se plantean dificultades de concierto entre instituciones públicas. Cuando el enfoque del servicio público es sectorial y especializado, las decisiones se suelen tomar a nivel central por los diferentes ministerios, generalmente en función de una planificación global y de una viabilidad financiera definida en términos sectoriales. Los cierres de colegios, de hospitales, de algunas líneas ferroviarias o de oficinas de correos son unos cuantos ejemplos de esta lógica. Por consiguiente, queda por saber qué medios están disponibles a nivel local para influir o encontrar alternativas a estas decisiones.

2.3 El papel de los grupos LEADER

Por su naturaleza específica, los grupos de acción local LEADER (GAL) pueden desempeñar un papel clave para integrar la puesta en práctica de servicios para la población en un proyecto territorial global, en las fases de diagnóstico, de concepción, de realización y de evaluación. Por sus contactos, los GAL también pueden apoyar la creación y la organización de redes interterritoriales.

Hasta el momento, los servicios para la población no han constituido un campo importante de la acción LEADER. Sin embargo, muchos grupos de acción local se han dado cuenta de que es posible intervenir en este campo, gracias a su posición privilegiada. En efecto, los GAL desempeñan un papel reconocido en el medio rural en lo que se refiere a determinar las necesidades de las poblaciones, la creación de vínculos sociales, la búsqueda de soluciones adaptadas y su apropiación por los habitantes. Los GAL, al agrupar a las fuerzas vivas de los territorios rurales dentro de asociaciones locales y al man-

tener relaciones estrechas con otros niveles institucionales y territoriales, pueden actuar de varias maneras en el campo de los servicios a la población.

2.3.1 Analizar los servicios existentes y los recursos disponibles

El análisis de los servicios existentes y de los recursos disponibles es la primera etapa de un trabajo de animación para los servicios de un territorio. Esta estrategia se puede llevar a cabo, por ejemplo, elaborando **mapas de servicios y recursos**, que podrán servir de instrumentos de reflexión colectiva entre los diversos interlocutores afectados (véase en la parte “instrumentos” el mapa para la zona LEADER Millevaches en Francia). El ejercicio permite establecer un primer balance de las ventajas y desventajas del territorio, conocer por ejemplo el nivel de concentración de los servicios en los pueblos-centro, las situaciones de competencia o complementariedad, los posibles acuerdos entre proveedores para nuevos servicios, etc.

Este inventario crítico se interesa por los servicios públicos y los servicios privados, tanto si están presentes en el territorio como si son exteriores. La **dimensión histórica** de este inventario (servicios que desaparecieron en el pasado o que se han modificado) hace posible evaluar el desarrollo experimentado.

También se puede realizar un análisis del **índice de utilización** de las infraestructuras, de los locales y de los equipamientos existentes, lo que facilita una primera reflexión sobre las posibles alternativas de utilización.

En cualquier caso, el objetivo es alimentar la reflexión local sobre los servicios (públicos o privados) que convendría reforzar, los que tendrían que evolucionar, los que habría que articular de otra manera, los que habría que crear, etc.

2.3.2 Detectar las necesidades no satisfechas y las demandas incipientes

El diagnóstico de las necesidades no satisfechas y de las demandas incipientes implica un contacto directo con la población y se integra en el trabajo de animación de los GAL.

En efecto, estando permanentemente escuchando a los habitantes se pueden conocer sus insatisfacciones y jerarquizarlas en función de su importancia para el mantenimiento de las personas en el territorio o para la llegada de nuevas familias.

Aparte del propio análisis, el objetivo es comprender los modos de vida que desean los habitantes de un territorio: para los jóvenes por ejemplo, el acceso posible a algunos tipos de actividades recreativas (cafés, discotecas, cine, etc.) puede ser un criterio decisivo para quedarse en la zona.

Un diagnóstico semejante también podría tener en cuenta las necesidades manifestadas por las poblaciones de los territorios más o menos marginados y poco susceptibles de representar un mercado rentable. Se trata también de percibir las nuevas expectativas que se exponen tras la evolución sociológica que se está dando en los territorios rurales (modificación de la composición de los hogares, transformación de las formas de vida, envejecimiento de la población, llegada de nuevos residentes, etc.).

El **diálogo** puede ayudar a precisar las necesidades y demandas de los diversos grupos sociales. Se puede realizar en torno a la cuestión de cómo queremos vivir en nuestro territorio y adoptar formas más o menos colectivas (organización de debates, desempeño de papeles, etc.). Semejante trabajo de animación puede jugar un papel clave en la afirmación de una identidad territorial y de un proyecto de vida común para los habitantes del territorio.

2.3.3 Participar en la definición y el intercambio de nuevos criterios y objetivos

A este nivel del análisis aparecen diferencias entre los servicios existentes y lo que los habitantes desean preferentemente, en términos de distancia y accesibilidad, adaptabilidad, calidad y precio. Estas diferencias conducen a definir algunos criterios y objetivos, tanto para la evolución de los servicios existentes como para la creación de nuevos servicios que puedan servir de referencia para los diferentes agentes afectados. Por ejemplo, en términos de adaptabilidad y de calidad, si una condición importante para las familias es poder disponer de servicios de guardería de calidad para los niños después de las horas de clase, un criterio podrá ser la capacidad de los colegios para proponer actividades extraescolares (deportivas, recreativas, educativas, etc.).

Los GAL pueden desempeñar un papel importante a este nivel, no sólo en la definición de los criterios de adaptabilidad y de calidad, sino también en su apropiación por parte de los proveedores de servicios gracias a un trabajo de sensibilización y animación con las personas y agentes implicados o que son susceptibles de responder a ello.

2.3.4 Apoyar la concepción de soluciones innovadoras

Este primer trabajo de sensibilización y animación puede redundar en la concepción de soluciones cuyo fin sea dar una respuesta a los objetivos y criterios identificados, mediante la mejora de los servicios existentes o creando nuevos servicios. Por tanto, este trabajo de concepción implica a menudo la movilización de nuevos agentes y la creación de vínculos entre el sector público, el privado y el asociativo. El acortamiento de las distancias puede exigir la creación de un servicio nuevo. En este aspecto, la acción de las entidades locales podría ser determinante.

Para satisfacer la demanda de los jóvenes que desean tener acceso a diferentes actividades recreativas (cine, piscina, pista de patinaje, discotecas, etc.) concentradas en la ciudad más cercana (Metz a 40 km), el municipio de La Chasse (250 habitantes, Lorena, Francia) pone a disposición en tiempo compartido un autocar cuya utilización gestionan los propios jóvenes, agrupados en asociación, dentro de los límites de un crédito total de kilómetros asignado según una base mensual.

Para salvar las distancias en términos de adaptabilidad y de calidad, el contacto con nuevos agentes y nuevas referencias puede ser especialmente importante: una tienda local podrá, por ejemplo, gracias a contactos con los productores locales organizados con el apoyo de un grupo LEADER, vender productos de la tierra de calidad y satisfacer así la demanda de algunas categorías de población (nuevos residentes, turistas de paso, etc.).

Por último, las distancias en términos de precios también exigen que se encuentren soluciones innovadoras con el fin de reducir los gastos. Estas soluciones pueden sustentarse en la utilización de nuevas tecnologías, pero también tratar de explotar una combinación más racional de los recursos y estructuras existentes. Se puede, por ejemplo, proponer que se asocien varios servicios en un mismo lugar o crear nuevos vínculos contractuales entre los servicios públicos y las empresas privadas, o crear un servicio que se sirva en mayor o menor medida del trabajo voluntario.

También a este nivel, el trabajo de animación de los GAL puede resultar decisivo, al introducir una idea nueva en un territorio (un servicio ambulante, por ejemplo), que ponga en contacto y agrupe a los agentes que puedan desempeñar un papel complementario organizando el apoyo técnico necesario, aportando asistencia para el montaje financiero, etc. Los GAL también pueden desempeñar un papel decisivo en la movilización del trabajo voluntario.

2.3.5 Evaluar la viabilidad de las soluciones previstas

La concepción de respuestas innovadoras va acompañada, lógicamente, de un análisis de la factibilidad y viabilidad de las soluciones previstas antes de que se pongan en práctica.

Además de los estudios de factibilidad propiamente dichos, el papel de los GAL a este nivel puede ser el de ayudar a los agentes implicados a evaluar los riesgos, encontrar soluciones para reducirlos y hallar formas de compensación, sobre todo en lo que se refiere a la financiación.

Esta evaluación de la viabilidad y de los riesgos va mucho más allá de los aspectos estrictamente económicos y financieros del servicio en cuestión (solvenencia del mercado, coste de las inversiones, posibilidades de financiación del funcionamiento, continuidad a largo plazo, capacidad de movilizar el capital inicial, etc.). Conciernen también las cuestiones de tipo jurídico (estatuto de la estructura prevista, estatuto de los proveedores, respeto de las normas de competencia, etc.). Asimismo se plantea la cuestión del equilibrio local: el proyecto en cuestión, ¿se puede oponer a ciertos intereses y provocar reacciones de rechazo?.

2.3.6 Apoyar la creación de nuevos servicios

La creación de nuevos servicios es siempre una fase delicada. Con frecuencia, las condiciones previstas en el proyecto inicial no se consiguen (abandono de algunos agentes, problemas inesperados, etc.). Por lo tanto, es importante encontrar soluciones alternativas, pues algunos problemas exigen a veces respuestas rápidas. Es un momento en que los promotores de proyectos necesitan contar con apoyo y constituir una red de relaciones para consolidar su proyecto.

Los grupos LEADER, merced a su inserción en una red diversificada a nivel local y a nivel más global, pueden facilitar los contactos y las relaciones. Por lo demás, el apoyo que pueden aportar puede revestir formas muy diversas: de la ayuda para la elaboración de expedientes a la información del público sobre un nuevo servicio, pasando por la búsqueda de financiación o la instrucción de algunos puntos técnicos, etc.

2.3.7 Respaldar la continuidad de los proyectos

Una vez garantizada la fase inicial, los proyectos suelen encontrar muchas dificultades para mantenerse. Puede aparecer una fase crítica al cabo de uno o tres años, en el momento en que el entusiasmo inicial empieza a ceder, o los voluntarios empiezan a perder la motivación, o la iniciativa ya no cuenta con el apoyo financiero inicial, o hace falta conseguir cierta autonomía cuando el proyecto todavía no ha conseguido afirmarse en el mercado.

Es importante que se conciban entonces soluciones que puedan conseguir el relanzamiento del proyecto y superar esta etapa crítica. Ello exige en ocasiones una combinación con otros servicios.

En el Alentejo Centro (Portugal), el grupo LEADER Terras Dentro había apoyado el lanzamiento de una serie de restaurantes típicos para satisfacer una demanda creciente de servicios de restauración de calidad por parte de los turistas. Al cabo de un año, un restaurador implicado del pequeño pueblo de Moura, relativamente aislado, explicó al GAL que, debido a la falta de clientes, iba a tener que cerrar el local. Para evitar ese fracaso, se concibió la posibilidad de organizar cada semana en este restaurante un debate en torno a una cena sobre un tema relacionado con el desarrollo local durante un período de tres meses. El programa LEADER organizaba las invitaciones y financiaba las comidas ese día. Esta actividad cultural, que desempeñó además un importante papel de animación en la zona, permitió al restaurante darse a conocer y conseguir una clientela suficiente para ser viable al final de la operación.

Como revela este ejemplo, una buena forma de respaldar la continuidad de los proyectos es ayudar a que se integren en el mercado local garantizándoles una **promoción**. Esto se puede organizar para un servicio concreto, para todos los servicios elaborando, por ejemplo, una guía sobre los servicios existentes en la región destinada a la población local y a las personas de paso (turistas, etc.).

2.3.8 Evaluar para progresar

La evaluación de los servicios creados es una de las claves del éxito. Sirve para:

- > identificar los puntos débiles, las dificultades y los factores de éxito en los que apoyarse para mejorar la viabilidad y la calidad del servicio;
- > anticipar las medidas que se deben tomar sobre la base de esta evaluación;
- > extraer lecciones de los éxitos o fracasos para el lanzamiento de otros servicios.

A menudo no existen evaluaciones o se efectúan de forma esporádica, empírica y no sistemáticamente. Por tanto, los grupos LEADER pueden jugar un papel importante a este nivel movilizando a los diversos agentes implicados en torno a una evaluación conjunta.

Para que una evaluación dé el máximo rendimiento, es realmente importante que la compartan los diversos agentes implicados (proveedores de servicios, financiadores, usuarios, etc.). Así, una evaluación conjunta puede jugar un papel de animación especialmente interesante, permitiendo a los diversos actores volver a ocupar una posición, a los usuarios que precisen sus demandas, a los proveedores que precisen sus dificultades y posibilidades, a los posibles financiadores que precisen sus expectativas y compromisos, y por tanto, a recrear un consenso (incluso a superar malentendidos o conflictos generados) y volver a dar un nuevo impulso al servicio.

2.3.9 Formar a los profesionales y voluntarios que harán funcionar los nuevos servicios

La **formación** es un elemento fundamental para mejorar y hacer viable un servicio. Las necesidades de formación pueden aparecer en el momento de lanzamiento del proyecto, o más tarde, sobre todo en el momento de la evaluación.

El análisis de las necesidades de formación es un momento importante que puede desempeñar un papel decisivo en el éxito de la estrategia. En efecto, si se discuten estas necesidades entre proveedores de servicios, usuarios e instructores, se comparten los objetivos de la formación asegurándole así una mayor pertinencia.

Las necesidades de formación pueden referirse a cuestiones de “saber hacer” o de “saber ser” (como la responsabilización de los agentes).

La formación puede adoptar varias formas. La formación en alternancia, por ejemplo, es especialmente interesante porque permite comprobar el interés de la enseñanza impartida, corregirla sobre la marcha en función de las necesidades, y garantizar un cierto acompañamiento en la mejora de los servicios previstos. La formación continua, por lo demás, es un instrumento de actualización de los conocimientos indispensable para la buena gestión de los servicios para las personas.

2.3.10 Organizar las redes interterritoriales

Los grupos LEADER están en condiciones, gracias a sus contactos y a su participación en múltiples redes (comenzando por la propia red LEADER), de dar una dimensión interterritorial a los servicios para la población, dimensión con frecuencia necesaria para facilitar su viabilidad o mejorar su calidad. Los GAL pueden por ejemplo:

- > entablar relaciones con servicios urbanos, para completar y adaptar el umbral de viabilidad o mejorar la calidad de un servicio local. Un servicio sanitario local puede, por ejemplo, tener un convenio con un gran hospital situado en la ciudad;
- > crear un servicio común para varios territorios rurales, lo que permite obtener una masa crítica imposible de alcanzar por un solo territorio.

Parte 3

Instrumentos

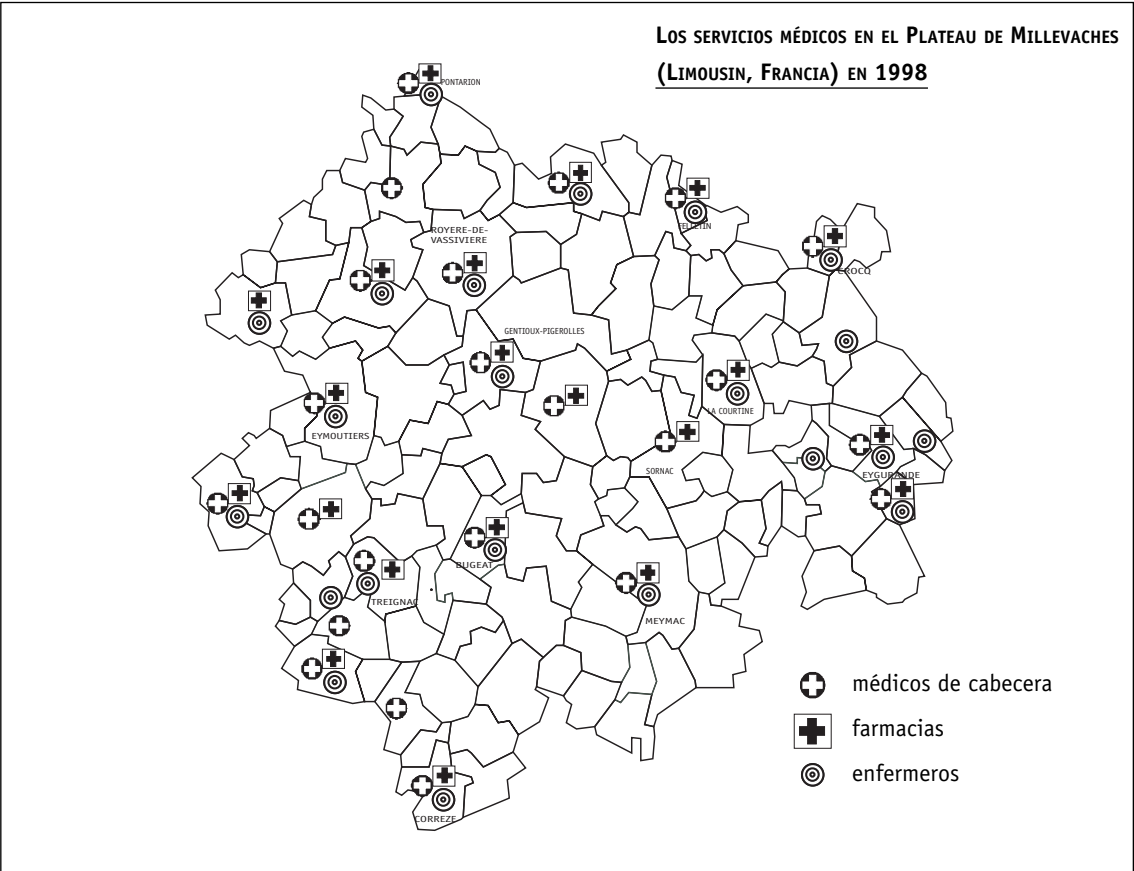
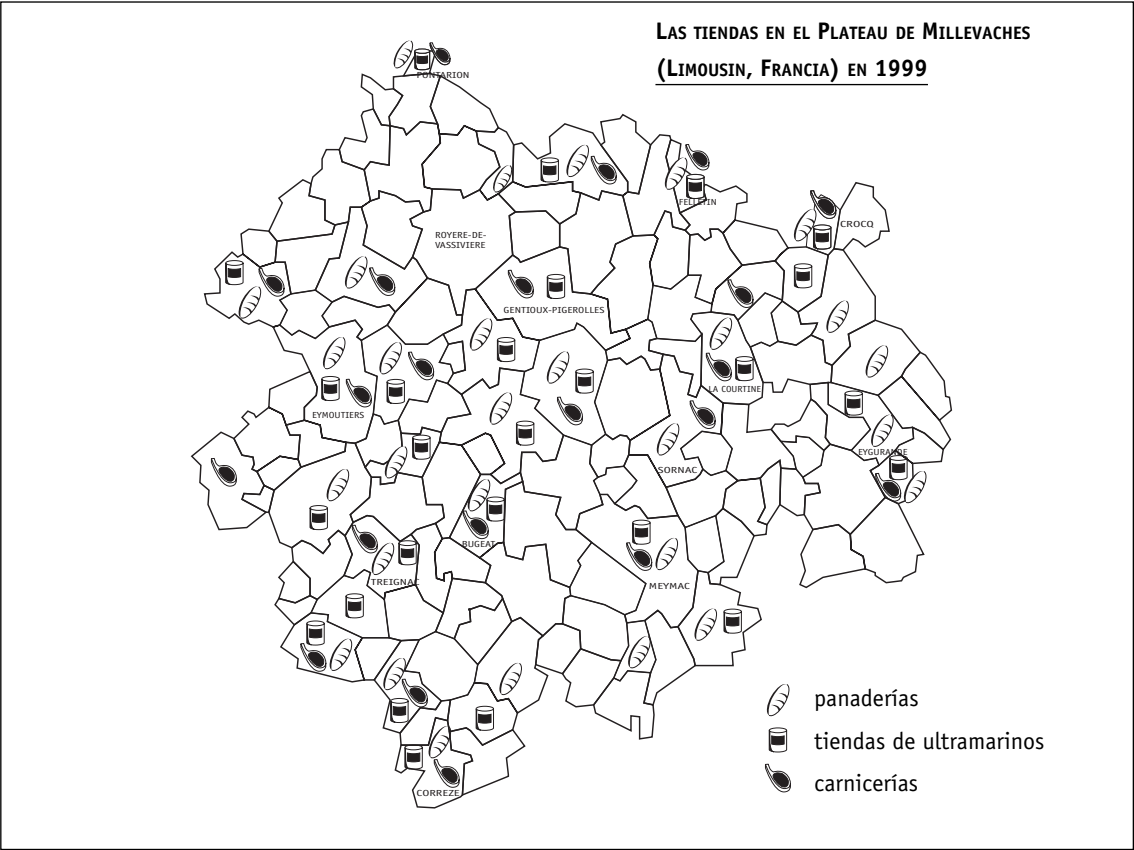
Hacer del análisis de los servicios rurales una herramienta de animación

El instrumento presentado aquí ha sido preparado por el grupo LEADER Millevaches (Limousin, Francia). El documento original comprende una serie de fichas cartográficas destinadas a analizar, con los habitantes, la evolución de la población y de los servicios presentes en el territorio.

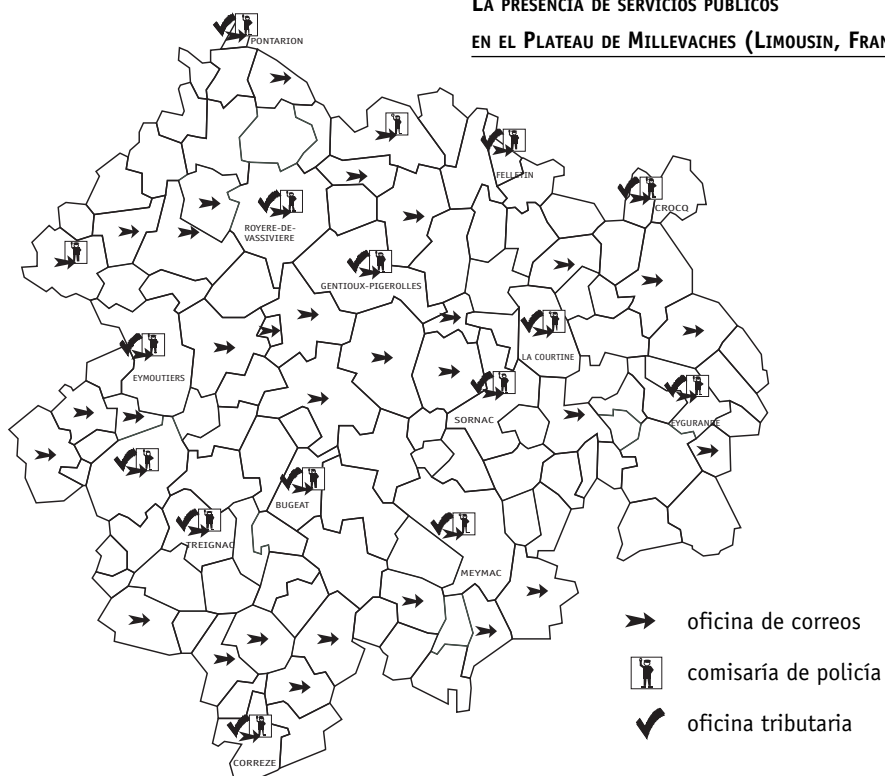
El instrumento está acompañado de fichas que incluyen el trazado de las distancias para apreciar mejor los desplazamientos que implica el acceso a servicios situados en polos urbanos.

El objetivo de estas fichas es identificar con la población:

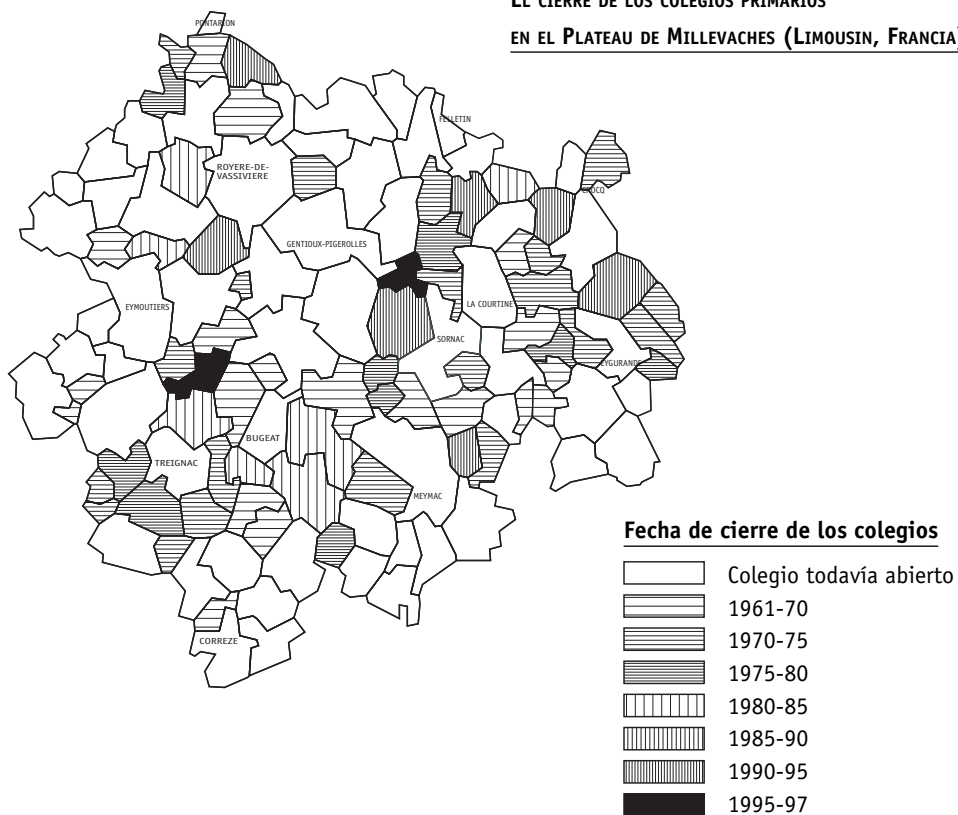
- > las eventuales diferencias entre la oferta y la demanda en términos de distancia;
- > la evolución de los servicios en los 10 ó 20 años anteriores y sacar conclusiones en términos de mejora o empobrecimiento (cierre, aumento de las distancias, etc.) de los servicios prestados;
- > soluciones que permitan mantener algunos servicios en las zonas rurales alejadas (agrupación de la demanda en varios municipios, introducción de servicios móviles, etc.).



**LA PRESENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS
EN EL PLATEAU DE MILLEVACHES (LIMOUSIN, FRANCIA)**



**EL CIERRE DE LOS COLEGIOS PRIMARIOS
EN EL PLATEAU DE MILLEVACHES (LIMOUSIN, FRANCIA)**



FICHA-INSTRUMENTO 2

Hacer un inventario de los recursos disponibles

Este instrumento hace posible percibir mejor el grado de utilización y el acceso (infraestructuras, medios de transporte, distancias, horarios, etc.) de los servicios disponibles en un territorio. Se trata de conseguir que los recursos sean todavía más multiusos y polivalentes, para reducir el umbral de viabilidad de cada servicio.

Para este fin se pueden utilizar cuadros tipo como por ejemplo:

PARA LAS INFRAESTRUCTURAS

Infraestructuras	Utilizaciones actuales	Disponibilidad (horarios, distancias)	Posibilidades de utilización	Acondicionamientos necesarios
Colegios				
Ayuntamiento				
Iglesias				
Bibliotecas				
Centros deportivos				
Oficina de correos				
Comercios				
etc.				

PARA LOS MEDIOS DE TRANSPORTE

Tipo de transporte	Utilizaciones actuales	Disponibilidad (horarios, distancias)	Posibilidades de utilización	Acondicionamientos necesarios
Transporte escolar				
Distribución del correo				
Recogida de productos (leche, etc.)				
Comerciantes ambulantes				
etc.				

Cada tipo de solución se estudia en función de su viabilidad.

Perfeccionar la mejora de los servicios

Este instrumento puede servir para realizar un análisis en mayor profundidad de la oferta y la demanda, concretamente en términos de calidad y personalización de los servicios.

Etapla 1: Analizar las necesidades específicas y el grado de satisfacción de cada categoría socioprofesional, de edad, etc.

Este análisis se puede efectuar a través de:

- > un sondeo de opinión;
- > la creación de puntos de encuentro, ventanillas (fijas o móviles) que permitan recabar opiniones, deseos, quejas, sugerencias, etc.

Etapla 2: Tratamiento y sistematización de los datos recabados

Formalizar un cierto número de las demandas manifestadas en términos de:

- > tipos de servicios demandados;
- > expectativas particulares (flexibilidad de los horarios, personalización del servicio, etc.);
- > número y distribución de los proveedores.

Etapla 3: Determinar las posibilidades de crear una oferta que corresponda a cada demanda o tipo de demanda y a los niveles solicitados de calidad

- > ¿quién podría proporcionar la oferta?
- > ¿se pueden utilizar servicios ya existentes para reducir los costes?
- > ¿qué acuerdos, inversiones en equipos, formación, etc. serían necesarios?

En Newstead (Inglaterra, Reino Unido), zona donde existen problemas de paro y delincuencia tras el cierre de una mina en 1987, se ha abierto un centro de servicios y asesoría para los ciudadanos en una comisaría de policía. Comprende un centro de educación y de formación para adultos y acoge servicios itinerantes de salud. Este centro permite a la policía crear un cierto sentimiento de confianza entre la población, elaborar medidas de prevención y orientar a los usuarios hacia otros servicios sociales. El centro permite también garantizar algunos servicios nocturnos, principalmente de asistencia a los jóvenes¹⁰.

Etapla 4: alcanzar la masa crítica necesaria para la viabilidad de la oferta

Concertar acuerdos multiterritoriales entre varias administraciones.

En la provincia de Luxemburgo (Valonia, Bélgica), el servicio "Samaritel" presta un servicio personalizado a distancia para las personas mayores. Trabaja las 24 horas en varios municipios a partir de un solo centro de operación. Las personas mayores tienen la posibilidad de alertar al centro pulsando simplemente un aparato que llevan incorporado y entonces el centro moviliza inmediatamente la ayuda más cercana y más adecuada¹¹.

[10] Fuente: Malcolm Moseley y Gavin Parker – Op. Cit.

[11] Fuente: Observatorio Europeo LEADER – Acciones innovadoras de desarrollo rural – ficha nº S05

FICHA-INSTRUMENTO 4

Evaluar la calidad de los servicios

El “árbol de la calidad” es un instrumento de seguimiento y evaluación de la calidad de los servicios que tiene en cuenta a todos los agentes implicados: usuarios, proveedores, empleados, etc.

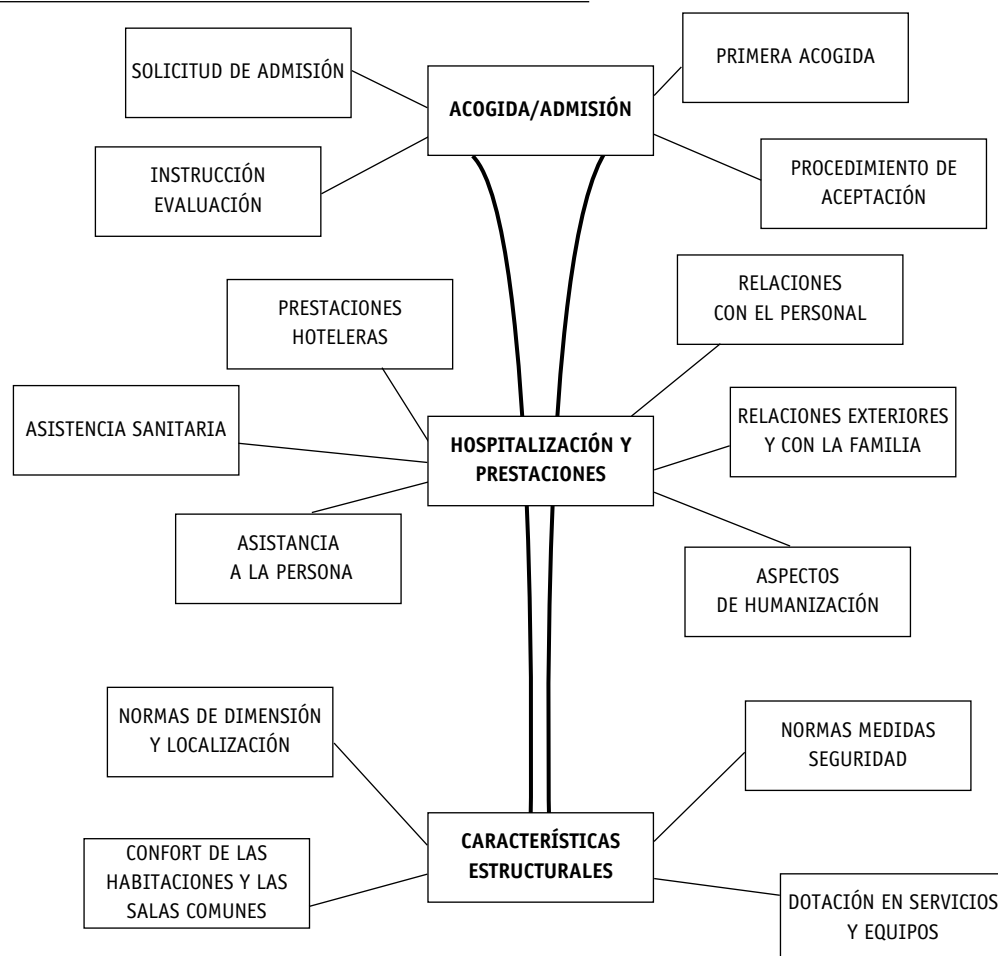
El ejemplo utilizado aquí es el árbol de calidad aplicado en las residencias de jubilados de Castel San Pietro Terme (Emilia-Romagna, Italia), pero es una estrategia que se puede utilizar en otros contextos o para otros tipos de servicios. Los indicadores de calidad evaluados con este “árbol de la calidad” son, por ejemplo:

Acogida/admisión. Eficacia de los servicios administrativos: condiciones de acceso a las oficinas y horarios de apertura; claridad y simplicidad en los formularios; personalización en la respuesta telefónica e identificación de los operadores, etc.

Hospitalización y prestaciones. Rapidez de los servicios de geriatría; rapidez y amabilidad en las visitas a domicilio; rapidez en el nombramiento de un responsable para el seguimiento del caso; rapidez y objetividad en la evaluación de las condiciones socioeconómicas, etc.

Características estructurales. Rapidez y transparencia en lo que se refiere a la lista de espera; información a los usuarios e implicación de la familia; simplicidad y claridad de los aspectos administrativos y contables; actualización de las listas de espera; integración en la red; presentación de los recién llegados a los residentes y al personal; visita de la estructura y de la habitación; personalización del entorno y de la estancia; definición concreta del programa de asistencia individual.

CALIDAD DEL SERVICIO EN UNA RESIDENCIA DE JUBILADOS



La formación al servicio de la calidad

Para acompañar el desarrollo de las actividades públicas o privadas en el ámbito de los servicios para las personas, la Región Emilia-Romagna (Italia) ha creado un programa de formación profesional a todos los niveles: concierne a los asistentes de base que se inician en la actividad y a la formación continua o el reciclado del personal más antiguo.

Este tipo de formación constituye una de las prioridades de la región. Antes del lanzamiento de los diferentes tipos de formación, los municipios elaboran un recuento de las necesidades de las estructuras y de las empresas locales. Se reproducen aquí algunos de los módulos utilizados en esas formaciones como ejemplos de una estrategia destinada a mejorar la calidad de las prestaciones a través de la formación continua del personal.

Ejemplo 1 – Formación de los asistentes de base para las personas mayores.

En cada formación se reúnen aproximadamente 25 participantes para una duración total de 350 horas, de las que 130 se dedican a enfoques prácticos. El programa está destinado a los potenciales profesionales del sector que todavía no han recibido ninguna formación específica. La posesión de un certificado de cualificación profesional es uno de los requisitos indispensables para acceder a un empleo en el sector.

La formación comprende:

Módulo A (40 horas): contexto institucional y perfil profesional del asistente/operador. El módulo abarca elementos de sociología, legislación sociosanitaria y organización de los servicios;

Módulo B (68 horas): los usuarios del servicio, la tipología y los problemas principales. El módulo abarca métodos de trabajo social, elementos de psicología, de psiquiatría y geriatría;

Módulo C (48 horas): asistencia prestada a las personas y familias. El módulo abarca nociones de asistencia de enfermería como las terapias de rehabilitación, nociones de economía doméstica;

Módulo D (64 horas): gestión de las relaciones interpersonales. Se orientan hacia el usuario, su familia y las relaciones entre colegas. El módulo proporciona técnicas de animación.

Por último, se realizan prácticas en las estructuras existentes (130 horas).

Ejemplo 2 – Formación profesional para profesionales de servicios a niños

Esta formación continua se imparte en laboratorios administrados por varios municipios en el marco de un acuerdo de coordinación pedagógica.

Una formación tipo de actualización de los conocimientos para los que prestan servicios a los niños de 0 a 6 años se articula en tres módulos:

Módulo A (20 horas): dirección, control de responsabilidades y capacidad para tomar decisiones dentro de los grupos de operadores que trabajan juntos. El módulo abarca elementos de comunicación interpersonal y de capacidad de escucha; los educadores se sensibilizan ante las necesidades de divulgación de la información y los mecanismos de resolución de los problemas;

Módulo B (18 horas): música, sonido y fantasía. El módulo abarca el análisis, la experimentación, la concepción y la invención de juegos temáticos relacionados con la música y la exploración de los sonidos. El objetivo es integrar la música en los procesos de conocimiento, vida social, contacto, colaboración y comunicación entre los niños;

Módulo C (18 horas): laboratorio de psicomotricidad, comunicación y prevención, juegos y prácticas psicomotrices.

Observatorio europeo LEADER

Chaussée Saint-Pierre 260, B-1040 Bruselas

Tel.: +32.2.736 49 60 - Fax: +32.2.736 04 34

E-Mail: leader@aeidl.be

WWW: <http://www.rural-europe.aeidl.be>