

Universidad de Sevilla
Departamento de Antropología Social

Institucionalización, territorio e Identidad en el desarrollo rural Europeo:

Una perspectiva comparada entre el Pays Gorges, Causses, Cévennes y la Comarca del Guadalteba.



TESIS DOCTORAL

Autor: Alberto Pérez Chueca

TESIS DOCTORAL

**INSTITUCIONALIZACIÓN,
TERRITORIO E IDENTIDAD**

**EN EL DESARROLLO RURAL EUROPEO:
UNA PERSPECTIVA COMPARADA ENTRE EL PAYS
GORGES, CAUSSES, CÉVENNES Y LA COMARCA DEL
GUADALTEBA**

Directores:

Dra. Encarnación Aguilar Criado (Universidad de Sevilla)

Dr. Pierre Gasselin (INRA Montpellier)

Autor:

Alberto Pérez Chueca



Tesis doctoral
Departamento de Antropología Social
Universidad de Sevilla
Septiembre, 2014

La realización de este trabajo ha supuesto un largo camino de aprendizaje, experiencias y encuentros con personas que me han acompañado y que me han ofrecido el mejor de los apoyos.

En primer lugar me gustaría agradecer a Encarnación Aguilar, Directora de este trabajo, por su guía y apoyo en todo momento, por su confianza y comprensión, sin la que hubiera sido imposible realizarlo. Asimismo he tenido el privilegio de compartir mi trayectoria como doctorando con los miembros del grupo de investigación TECUDE, a los que quiero agradecer su compañía, sus consejos y su capacidad de trabajo en equipo; gracias Carmen, Paula, Santi e Ignacio.

Quiero agradecer al equipo de la UMR Innovación y a los componentes del proyecto INTERSAMA, que me acogieron en Montpellier y me hicieron disfrutar de mi estancia allí. En especial, quiero dar las gracias a Pierre Gasselin, co-director de este trabajo por su apoyo en la investigación y en la vida en general. También quiero agradecer a Pascale, Julian, Dorian, Sophie y a todos mis compañeros del máster IDTR.

He realizado distintas fases de trabajo de campo en la Comarca del Guadálteba y en el Pays Gorges Causses Cévennes. En todo ese tiempo he conocido a un variado grupo de personas que me han asesorado, informado y acompañado, y a los que debo una parte esencial de este trabajo. Querría agradecer especialmente su apoyo a Antonio Retamero y a todos los técnicos del Parque Guadálteba, así como a los del CBE Cevennes y el PGCC.

Este periodo lo he compartido con muchas personas vinculadas a la investigación y al doctorado y con muchos más ajenos por completo al mismo. Alessandra gracias por esas mañanas de trabajo en el “monasterio”. Pilar, Cristina me ha ayudado mucho teneros como referente y poder desahogarnos juntos. Luisa gracias por todo y en particular por esos correos motivantes. Fátima has sido un ejemplo a seguir. Josué, Espe, Eva empezamos con esto de la antropología juntos y seguís conmigo en este momento, espero que para toda la vida. A Guzmán, mi biólogo molecular favorito, nada que ver y todo por compartir. A Miguel, Silvia y Maria por saber hacerme reír sin proponérselo.

Agradezco a mis padres haberme apoyado en todo lo que se me ha ocurrido hacer, la tesis y todo lo demás. Habéis respetado mis decisiones y me habéis ayudado a dar la importancia justa a las dificultades que me he ido encontrado.

Finalmente quiero agradecer a la persona que me ha acompañado todo este tiempo, ahora me acuerdo sobretodo de los buenos momentos pero también los ha habido duros y siempre has estado ahí, gracias Jorge.

ÍNDICE

1. Introducción y Marco metodológico	
1.1. Los porqués de una investigación etnográfica sobre las transformaciones del mundo rural europeo.....	3
1.2. Marco metodológico.....	6
1.2.1. El análisis comparativo.....	6
1.2.2. Los contextos comparables.....	8
1.2.3. Las unidades de análisis.....	10
1.2.4. Las unidades de observación.....	15
1.2.5. Objetivos e hipótesis de investigación.....	22
1.2.6. El diseño de la investigación.....	24
1.2.7. Duración y fases de investigación.....	40
1.3. Estructura del trabajo.....	43
2. Ruralidad y Desarrollo Rural en el marco de la Unión Europea. Conceptos y contextos ineludibles	45
2.1. La Nueva Ruralidad Europea.....	47
2.1.1. Aportaciones de las corrientes teóricas contemporáneas para el análisis de la ruralidad.....	47
2.1.2. Elementos para una definición de los nuevos espacios rurales.....	56
2.1.3. La emergencia de nuevos territorios rurales. Una nueva escala espacial de la ruralidad.....	58
2.2. Evolución de los enfoques sobre el Desarrollo Rural.....	60
2.3. El Desarrollo Rural en las políticas comunitarias de la Unión Europea.....	77
2.3.1. La Política Regional Comunitaria.....	80
2.3.1.1. Evolución y cambios sobre el desarrollo rural.....	80
2.3.1.2. La Iniciativa Comunitaria LEADER.....	92
2.3.2. La política Agraria Común.....	95

2.3.2.1.	Los antecedentes.....	95
2.3.2.2.	El escenario 2007 – 2013.....	106
2.3.2.3.	El futuro del desarrollo rural en el marco de la PAC.....	119
2.4.	Desarrollo Rural en el marco de la PAC. Breves Conclusiones.....	123
2.4.1.	Un futuro posible. Integración del desarrollo rural en la PRC.....	125
2.4.2.	Elementos para una definición del desarrollo rural aplicado a nuestro trabajo de investigación.....	128
3.	Marco teórico de la investigación. Las transformaciones del mundo rural.	
	Aportaciones teóricas desde los enfoques de redes.....	131
3.1.	Introducción.....	133
3.2.	De iniciativa a política: El enfoque LEADER como modelo de intervención para el desarrollo.....	134
3.3.	Impactos del programa LEADER y aportaciones para la investigación en el ámbito del desarrollo rural.....	139
3.4.	La institucionalización del nuevo modelo de desarrollo rural.....	145
3.5.	Nuevos actores y nuevas redes para el desarrollo rural.....	149
3.5.1.	Los Grupos de Acción Local.....	149
3.5.2.	La renovación de las redes de actores en el medio rural.....	155
3.6.	El desarrollo rural “en red.....	173
3.6.1.	Aportaciones teóricas contemporáneas del enfoque de redes en el ámbito del desarrollo rural.....	175
3.6.2.	Conceptos clave para profundizar en un análisis de redes: Capital social y Capital institucional.....	182
4.	Implementación de los programas de desarrollo rural:	
	una evaluación “clásica”.....	197
4.1.	Presentación de los casos de estudio.....	199
4.1.1.	La Comarca del Guadalteba.....	199
4.1.2.	El Pays Gorges Causses Cévennes.....	208
4.2.	La evaluación de los PDR: complejidad y limitaciones.....	221
4.2.1.	La necesidad de una evaluación cualitativa para el método LEADER...221	
4.2.2.	La ausencia de un modelo de evaluación adecuado al LEADER.....	224
4.3.	Los programas PRODER en la comarca del Guadalteba.....	228

4.4. Una evaluación “clásica” de los PDR en Guadálteba.....	231
4.5. Nuevos elementos en el análisis de resultados: promotores y ubicación de proyectos.....	243
4.6. ¿Mucho ruido y pocas nueces? Resultados de los PDR en Guadálteba.....	252
4.7. LEADER en Cévennes: El GAL « Terres de vie	260
4.8. Líneas de actuación, orientaciones y medidas.....	263
4.9. Resultados parciales, beneficiarios y tendencias.....	267
4.10. De los resultados de programa al análisis de los procesos de desarrollo.....	271
5. La dimensión organizativa e institucional del Desarrollo Rural.....	275
5.1. Parte 1. La Comarca del Guadálteba.....	277
5.1.1. Nacimiento de la comarca del Guadálteba.....	277
5.1.1.1. Antecedentes. Descentralización y Programas de Desarrollo Rural.....	277
5.1.1.2. “Desarrollo en Tierra de Nadie”. La constitución del Consorcio Guadálteba.....	280
5.1.2. Del Consorcio al Parque Guadálteba. Cronología de un proceso de institucionalización del desarrollo rural.....	285
5.1.3. Redes de actores para el desarrollo en la comarca del Guadálteba.....	289
5.1.4. Análisis de la red de actores desde la visión sinérgica del capital social.....	301
5.1.5. El capital social “territorializado”. Puentes entre el capital social y el capital institucional.....	326
5.2. Parte 2. El Pays Gorges Causses Cévennes.....	330
5.2.1. El origen del Pays Gorges Causses Cévennes.....	330
5.2.2. Cronología e hitos en la emergencia del Pays Gorges Causses Cévennes.....	335
5.2.3. La Asociación de prefiguración del PGCC. Movilización social y difusión del “modelo Pays.....	337
5.2.4. Un “pays” de mínimos. Constitución del PGCC y crisis institucional.....	343
5.2.5. La constitución del PGCC. Un análisis desde la visión sinérgica del capital social.....	353
5.2.6. « Un pays de profite. Un pays durable? ».....	365

5.3. Parte 3. Aprendizajes cruzados.....	367
5.3.1. Diversidad de modelos: estructuras, redes y capital social.....	367
5.3.2. Consolidación y sostenibilidad de los modelos organizacionales.....	369
5.3.3. Modelos de organización social hacia una Nueva Ruralidad.....	372
6. Territorio e Identidad en los procesos de desarrollo rural.....	375
6.1. Los nuevos mapas rurales, espacios para el desarrollo.....	377
6.2. Identidad y Territorio en los procesos de desarrollo rural.....	382
6.3. Emergencia de iniciativas de cooperación territorial.....	387
6.3.1. “Ocho ayuntamientos inventando una comarca”.....	388
6.3.2. “Solo un sueño”. La formación de un Pays Cévenol.....	392
6.3.3. Deliberación territorial en la emergencia del PGCC.....	397
6.3.4. Propuestas de desarrollo territorial a contracorriente.....	405
6.4. La construcción Territorial. Consolidación de iniciativas de desarrollo rural.....	409
6.4.1. Calidad Territorial. Provisión de servicios en zonas rurales.....	410
6.4.2. Entropía Institucional. Instituciones y capacidades de gestión territorial.....	416
6.4.3. Marketing Territorial. Construcción de una imagen territorial.....	424
6.5. La identidad colectiva en los procesos de desarrollo rural.....	447
6.5.1. La identidad territorial como objetivo de desarrollo.....	447
6.5.2. Generación de Identidad colectiva, enfoques de actuación.....	453
6.5.2.1. Generación de identidad comarcal en Guadalteba.....	454
6.5.2.2. Definición participativa de una identidad territorial en el PGCC.....	461
6.5.3. ¿Nuevas identidades rurales?.....	463
7. Conclusiones.....	469
8. ANEXO I. Resume et conclusions.....	477
9. Bibliografía.....	489
10. Índice de Figuras.....	513

CAPÍTULO I
INTRODUCCIÓN
Y
MARCO METODOLÓGICO

1.1. Los porqués de una investigación etnográfica sobre las transformaciones del mundo rural europeo en la actualidad.

El análisis del cambio social acaecido en las comunidades rurales responde a un conjunto de transformaciones sociales mucho más amplias, que refieren a la globalización como marco ineludible para la investigación social. En este contexto, la antropología posee un fuerte potencial y una demostrada trayectoria en el estudio de los procesos de cambio social, en la medida en que integra una perspectiva micro del análisis de las comunidades locales y la articula en el contexto de procesos más amplios, como la globalización (Kearney, 1995).

Se conoce por globalización¹ el fenómeno de apertura de las economías y las fronteras, como resultado del incremento de los intercambios comerciales, los movimientos de capitales, la circulación de las personas y las ideas, la difusión de la información, los conocimientos y las técnicas, y de un proceso de desregulación. Este proceso, tanto geográfico como sectorial, no es reciente, se trata de un proceso de larga duración cuyos inicios se situarían hace más de 500 años, pero ha sufrido en los últimos años una notable aceleración.

Tal como lo describe García Canclini la globalización fomenta la difusión de un único modelo económico, social y cultural supuestamente único:

“La uniformación de un mercado planetario es consagrada como el único modo de pensar, y quienes insinúan que el mundo podría moverse de otro modo son descalificados como nostálgicos del nacionalismo. Si alguien, aún más audaz, no sólo cuestiona los beneficios de la globalización sino que la única forma de realizarla sea mediante la liberalización mercantil, se lo acusará de añorar épocas anteriores a la caída de un insoportable muro” (García Canclini, 1999: 10)

¹ Ciertos autores consideran más adecuado en español el término mundialización, galicismo derivado de la palabra francesa *mondialisation*, en lugar de globalización, anglicismo procedente del inglés *globalization*, puesto que en español «global» no equivale a «mundial», como sí ocurre en inglés. Sin embargo, el Diccionario de la Real Academia Española registra la entrada «globalización», entendida como la «tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales» (DRAE 2006, 23ª edición),¹ mientras que la entrada «mundialización» no está en el Diccionario.

La globalización dista de ser un proceso vinculado únicamente con la esfera económica, sino que afecta a todos los aspectos de la vida social, política, ideológica y cultural (Bueno, 2000). En el ámbito de la política, la globalización está provocando un vaciamiento de poder de las instituciones políticas de gobierno tradicional, los Estados – Nación, quienes pierden el control sobre el sector económico y los flujos de capital, bajo la influencia de nuevas configuraciones del poder en la *sociedad – red* (Castells, 2002). Como consecuencia de ello los Estados-Nación pierden parte de sus competencias tradicionales como la política monetaria y las finanzas públicas (Adda, 1999) o la regulación y el control de la producción y el comercio a favor de otras instituciones supraestatales y subestatales. Para el caso de los países de la Unión Europea, el papel que han ido asumiendo instituciones como el Banco Central Europeo o la Política Agraria Común son claros indicios de este vaciamiento supra - estatal, mientras que los procesos de descentralización política y traspaso competencial a las regiones lo serían del vaciamiento sub-estatal.

Por otro lado, en la esfera cultural la globalización se vincula a un proceso de homogeneización cultural progresivo en el que ciertas modos de vida, símbolos, y lógicas se presentarían como globales. Al mismo tiempo la homogeneización cultural se complementa con otro proceso, en cierto modo opuesto, que reivindica la propia cultura. En un proceso “lógico” (inmerso en la lógica de mercado) en el que el fortalecimiento y revalorización de los elementos culturales distintivos que busca aprovechar esta especificidad como ventaja competitiva en el mercado. Los fundamentos de la globalización necesitan ser adoptados, apropiados en cada contexto local mediante un proceso de resignificación que tiene como resultado la creación de una multitud de respuestas heterogéneas a este proceso global, de un sinfín de procesos de *hibridación* (García Canclini, 1999). Lo global y lo local conforman por tanto dos caras de un mismo fenómeno (Friedman, 1990), hablaríamos de un proceso dialéctico entre lo local y lo global (Giddens, 2002) que conecta procesos sociales localizados distantes. Esta fuerte interrelación entre ambas dinámicas motiva la acuñación de nuevos términos para definirla como glocalización (Robertson, 1996), o translocalidad (Appadurai, 1996)

Unas de las cuestiones claves derivadas de la propia naturaleza de este fenómeno es el hecho de que lo global únicamente puede ser aprehendido a través del análisis de lo local (Bueno y Aguilar, 2003), este será uno de los aspectos fundamentales en los que

se justifica nuestra perspectiva de trabajo. De tal forma, analizamos los procesos de desarrollo rural de dos casos a escala local, entendiendo que en su evolución y progresivas transformaciones se reflejan elementos característicos de este macro – proceso, y que éste se convierte de tal modo en referencia ineludible para alcanzar a comprender y explicar dichos casos.

A través de los procesos de especificidad cultural los territorios se definen, se resignifican en un contexto de creciente competitividad. Tal y como han afirmado algunos autores como Da Silva (2000), la globalización no provoca una homogeneización de los territorios sino una creciente diferenciación y brechas de desigualdad en función de las dispares capacidades y recursos de los que disponen. La desigualdad y asimetría inherentes a la globalización provocaría en suma un panorama de territorios “ganadores” y “perdedores”. El análisis de este proceso de reconstrucción y resignificación territorial constituye otro de los intereses fundamentales de nuestra investigación.

De un modo más concreto, el interés por analizar estos procesos revierte en el cuestionamiento de cara al futuro de ciertos modelos de desarrollo territorial rural fraguados al auspicio de las Políticas de Desarrollo Rural (PDR). En la actualidad y bajo la influencia de la actual crisis económica mundial este tipo de políticas están siendo revisadas por parte de los Estados miembros. Ante el escenario actual de profunda incertidumbre en cuanto a la continuidad de este tipo de políticas públicas un análisis de la consolidación, de la autonomía y de las potencialidades de estos modelos adquiere una importancia crucial, de tal modo que estos aspectos constituyen otro de los ejes que guían nuestro trabajo.

Las profundas transformaciones que han producido la implementación de las políticas de desarrollo rural en distintas realidades locales constituyen en sí mismas un ámbito de trabajo de notable interés para la ciencia social. Estas políticas configuran el eje central de cambio entorno al cual se han generado procesos sociales excepcionales: nuevos modelos de gestión del desarrollo y nuevas redes de actores implicados en su planificación; la construcción de nuevos territorios y el fortalecimiento de la identidad territorial de la población. Todo ello se articula con la construcción de un nuevo concepto de ruralidad, que dejando atrás las ideas de inmovilismo, atraso, aislamiento y decadencia con las que se la asociaba en el pasado, se vincula hoy con valores como la

autenticidad, la naturaleza o la tradición. Un cambio “radical” en cuanto a su definición que responde, como decíamos, a su articulación con la lógica de mercado, en la que lo rural como producto potencia ciertos elementos bajo las demandas de consumo de la sociedad contemporánea (Aguilar et al, 2009).

Una investigación etnográfica a nivel micro centrada en el análisis del desarrollo rural y sus transformaciones sociales nos da la oportunidad de enfocar – mirar – describir los impactos y consecuencias sobre la población local. Serán elementos de especial interés en nuestra investigación la percepción que la población tiene de estos cambios. Bien sea como agentes, técnicos, protagonistas, beneficiarios, emprendedores o espectadores, la población está inmersa en estos procesos, donde los espacios bullen, mutan, se redefinen, donde emergen nuevos actores y redes de actores que aplican diversas estrategias creativas e innovadoras de desarrollo, será por ello esencial en nuestro análisis explorar sus percepciones sociales.

1.2. Marco metodológico del estudio.

La orientación metodológica de nuestro trabajo se centra en la realización de un análisis comparativo sobre las principales transformaciones sociales generadas por los procesos de desarrollo rural llevados a cabo en dos unidades de observación dentro de la Unión Europea, una de ellas situada en España y la otra en Francia. En cada una de ellas se ha realizado una investigación etnográfica (estudio de caso) y se han aplicado distintas técnicas cualitativas de investigación para la recogida de la información de campo siguiendo un diseño de investigación que nutriera este enfoque comparativo.

1.2.1. El análisis comparativo.

Aunque los objetivos de análisis comparativo sean análogos a los del método científico en general², este tipo de análisis requiere un método o métodos propios que

² De forma esquemática, los objetivos del análisis comparativo, análogos a los del método científico en general, son 1) la investigación de semejanzas y diferencias (variación) entre casos, que da lugar a 2) la observación de regularidades, que deben ser explicadas mediante 3) el descubrimiento de covariación o la interpretación de la diversidad, que suele hacerse a través de 4) la comprobación de hipótesis explicativas, que llevan a 5) la explicación de la complejidad de relaciones causales y el establecimiento de generalizaciones o pautas particulares, que permitirán finalmente 6) la generación de teorías o su refutación. La comparación o análisis comparativo tiene, pues, además de una función heurística,

se diferencian en su orientación y procedimientos de los de la ciencia social no comparativa (Ragin, 1987).

El método comparativo³ (MC) se define como: “*el procedimiento científico-lógico para llevar a cabo análisis comparativo de la realidad social, que fija su atención en dos o más unidades macrosociales. Estas deben seleccionarse de forma sistemática, ser comparables en subconjuntos o totalmente (contextos homogéneos o heterogéneos), y ser consideradas como el contexto del análisis de la variación (semejanzas o diferencias) entre variables o relaciones; estas, además, pueden ser observadas a diferentes niveles de análisis, para llegar, bien a la comprobación de hipótesis y proposiciones causales explicativas de validez general, o bien a la interpretación de diferentes pautas causales particulares de cada caso*”⁴

En términos generales el MC consiste en la utilización sistemática de observaciones extraídas de dos o más entidades sociales, para examinar sus semejanzas y diferencias e indagar sobre las causas de éstas (Elder, 1976; Lijphart, 1971).

Tal como se apunta en la definición existen muy diversos elementos contextuales homogéneos o heterogéneos que influyen en los casos o entidades sociales seleccionadas para nuestra investigación. Por este motivo, el análisis del contexto en el que cada caso está inmerso resulta esencial puesto que, no sólo evidencia la **comparabilidad** entre ellos, sino que también perfila las áreas, temas (subconjuntos) sobre las que establecer esta comparación.

Además de esta característica, el rasgo más importante del MC, es el uso de **conceptos comparativos** que sean capaces de *viajar* (Sartori, 1970), es decir, que sean aplicables a más de un país o cultura. Estos conceptos deberán ser convenientemente definidos y desglosados en indicadores en nuestras proposiciones empíricas, lo que nos

generadora de teorías e hipótesis, una función de verificación o comprobación de las teorías o hipótesis ya existentes.

³ Esta definición del Método Comparativo lo hace equivaler, en lo fundamental, a otros métodos propuestos por distintos autores: *estrategia de casos comparables* (Lijphart, 1975), *ilustración comparativa sistemática* (Smelser, 1976), *método de comparación controlada, estructurada y focalizada* (George, 1979), *demonstración paralela de teoría* (Skocpol, 1979), *método lógico* (Bruschi, 1991) o simplemente método comparativo (Ragin, 1987; Sartori, 1994).

⁴ Definición aportada por COLINO, C. en REYES, R. (Dir). *Diccionario crítico de las Ciencias Sociales*. <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/M/metodocomparativo>

permitirá construir el contexto de análisis en el cual podamos hacer uso de los atributos de las unidades de observación seleccionadas.

Por otra parte, la **selección sistemática** de las unidades de observación analizadas es otro de los requisitos del procedimiento de la MC. Esta selección debe tener en cuenta las características propias de los casos seleccionados, las cuales pueden mostrarnos situaciones y rasgos similares o diferentes “de partida” entre ellos. Desde esta configuración inicial de los casos analizaremos las similitudes y diferencias que se establecen en cada proceso en lo referente a nuestros conceptos comparativos.

El objetivo final de la aplicación del MC será la comprobación y validación de las hipótesis y explicaciones causales generales o la interpretación de diferentes pautas causales particulares para cada uno de los casos analizados.

1.2.2. Los contextos comparables.

Como ya apuntamos, el análisis previo de los contextos en los que se insertan nuestros casos de estudio (unidades de observación) resulta esencial a la hora del plantear la investigación. Esta cuestión es especialmente relevante en nuestro caso puesto que la investigación se centra en estudios de casos de dos países diferentes de la Unión Europea: La comarca del Guadalteba en la Comunidad Autónoma de Andalucía (España) y el Pays Gorges, Causses, Cévennes, en la región de Languedoc – Roussillon (Francia).

Las diferencias entre ambos contextos remiten a evoluciones históricas singulares y a diversas tradiciones estatales que influyen tanto la confección de sus marcos político–administrativos, como sus especificidades en la esfera socio – cultural, cuestiones clave para los procesos de desarrollo rural o local.

Por un lado, los países de la Unión Europea representan una gran diversidad de sistemas de administración local y ordenación del territorio que son fruto de sus diferentes tradiciones estatales. En este aspecto España y Francia pertenecen a la misma tradición napoleónica (Loughlin, 2003⁵), y comparten los principios generales de

⁵ En esta investigación se presentan cuatro tradiciones estatales que influyen la administración local de los distintos Estados Miembros de la UE. La tradición Napoleónica (Francia, Italia, España, Grecia, Europa Central y del Este) que se funda sobre los principios de centralización, la uniformidad y la simetría; La Tradición Germánica (Alemania, Austria, Países Bajos) que reconoce los cuerpos

centralidad, simetría y uniformidad que rigen sus administraciones locales. La evolución reciente que este tipo de políticas ha tenido en ambos países ha sido protagonizada por procesos de descentralización, en los que existe una transferencia de competencias entre las administraciones de nivel central hacia los niveles regional y local. Dentro de este proceso y de vital importancia para nuestra investigación, será la emergencia de diversos tipos de entidades de cooperación supramunicipal: comarcas, *communautes de communes*, mancomunidades, consorcios o *Pays* son en ambos casos nuevas entidades de gestión territorial y de promoción del desarrollo local. El proceso de descentralización en ambos países nos ofrece un elemento de contexto comparable, un primer espacio común de referencia en el que apoyar nuestro análisis.

Por otro lado, el marco normativo de la Unión Europea será un elemento de contexto de vital importancia teniendo en cuenta que ciertas de sus políticas han tenido una fuerte influencia en el desarrollo rural. La Política Regional Comunitaria (PRC) y la Política Agraria Común (PAC) constituyen un importante espacio común para analizar las evoluciones del desarrollo rural europeo. A pesar de las disparidades en la aplicación de este tipo de políticas entre los estados miembros, existen ciertos elementos básicos que se han consolidado a través de estas políticas (el enfoque LEADER⁶, el enfoque territorial o los Grupos de Acción Local (GAL)) y que han tenido grandes repercusiones para el desarrollo rural en Europa. Estos elementos constituirán, obviamente, puntos comunes esenciales para nuestro análisis.

Finalmente, estas evoluciones históricas estatales y tradiciones diversas pueden ser fuente de diferencias en la esfera social o cultural que serán debidamente trabajadas en nuestros estudios de caso. Ciertas divergencias en esta esfera, como por ejemplo los dispares niveles de participación social de la población a nivel nacional, pueden llegar a tener un papel esencial en la explicación de divergencias entre los procesos desarrollados en nuestros casos de estudio.

A nivel global existen otros elementos que debemos tener en cuenta, puesto que conforman del mismo modo el contexto en el que se insertan nuestros casos de estudio. La Globalización - Glocalización, tal como apuntamos, constituye un proceso de vital

intermedios al lado de un Estado poderoso; La tradición Anglosajona que no reconoce la noción de Estado como entidad moral y la Tradición Escandinava que toma del modelo francés el principio de uniformidad pero lo aplica en un cuadro más descentralizado.

⁶ Acrónimo de *Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*, LEADER.

importancia que influye sobre los procesos de desarrollo rural. A este mismo nivel global el Paradigma de la Nueva Ruralidad es otro de los aspectos contextuales a tener en cuenta para nuestro análisis. Este paradigma se caracteriza por una nueva conceptualización de “lo rural” que pasa de asociarse con las ya mencionadas ideas de inmovilismo o retraso a identificarse con valores como autenticidad, medioambiente y calidad de vida. Paralelamente a ello existe un cambio en las funciones asignadas a “lo rural”, que como producto de un mercado global asume nuevas demandas emanadas de las sociedades actuales. Tal y como proponen no pocos autores (Marsden, 1990; Ploeg et al, 2000) es sólo mediante el análisis centrado en el desarrollo como podemos dilucidar con rigor las implicaciones de este nuevo paradigma.

Los distintos elementos contextuales a los que hemos hecho referencia han contribuido a que los procesos de desarrollo rural adquieran nuevas dimensiones y una mayor complejidad. Profundizando en alguna de estas dimensiones a través de la definición de nuestras unidades de análisis podremos abordar las principales transformaciones sociales acaecidas en los espacios rurales europeos en los últimos años.

1.2.3. Las Unidades de Análisis.

Las unidades de análisis seleccionadas constituyen los *conceptos comparativos* sobre los que realizaremos nuestro análisis. Cada una de estas unidades constituye un marco de acción en el que se han realizado determinadas dinámicas, estrategias y acciones guiadas por enfoques y conceptos determinados. Desde nuestra perspectiva, cada marco refleja las principales transformaciones originadas por los procesos actuales de desarrollo rural. Estas unidades estarán influenciadas por un contexto común, al que ya hemos hecho una breve referencia, pero tanto los modos de aplicación, como los resultados obtenidos dependerán en gran medida de las características específicas de cada caso.

La primera de las unidades de análisis la constituye la **Dimensión Organizativa e Institucional**. Esta unidad se propone responder a cuestiones fundamentales para el análisis de los procesos de desarrollo, se interroga, de manera general sobre los distintos actores implicados en el proceso de institucionalización del desarrollo y sobre los sistemas de relaciones establecidos entre ellos.

La tipología de estos actores será muy diversa en los espacios rurales, podemos basar una primera diferenciación en base a la naturaleza de estos actores, por un lado los de naturaleza asociativa entre los que existe, a su vez, una gran variedad, nos encontramos con: *Asociaciones orientadas a la representación y reivindicación de intereses* (sindicatos, federaciones de cooperativas, organizaciones de medio ambiente, organizaciones de consumidores, asociaciones de mujeres o de jóvenes, redes de desarrollo rural ...); *Asociaciones orientadas a la actividad económica* (cooperativas, sociedades comerciales, asociaciones u organizaciones de productores, consorcios empresariales); *Asociaciones orientadas a la actividad cultural, religiosa, recreativa, ocio,...* (asociaciones cívico-culturales, deportivas), *Asociaciones religiosas* (cofradías, hermandades), *Asociaciones recreativas* (peñas, clubs,...)) y *Asociaciones orientadas a la gestión y promoción del desarrollo local* (grupos de acción local (iniciativa LEADER), grupos de desarrollo rural (programa PRODER), Pays).

Por otro lado, los actores de naturaleza institucional, entre los que puede hacerse una primera distinción entre instituciones públicas y privadas que la forman. De este modo nos encontramos con: *Instituciones públicas orientadas a la gestión de las políticas locales* (corporaciones locales, organismos para la gestión y prestación de servicios municipales (OMIC...), entes de cooperación intermunicipal (mancomunidades, communautés de communes, diputaciones)), *Organismos periféricos de las administraciones regionales y nacionales* (centros de salud, centros educativos y de formación, centros de servicios sociales, oficinas comarcales agrarias, servicios de medio ambiente (SEPRONA), parques naturales, espacios protegidos) e *Instituciones privadas* (entidades financieras (bancos, cajas,...), medios de comunicación (prensa, TV, radio), fundaciones, consorcios, entidades religiosas).

Dentro de esta amplia y compleja red de instituciones y entidades nuestro análisis se centrará, en primer lugar, en discernir el papel y el grado implicación de estos actores en el liderazgo de cada una de las iniciativas de desarrollo local, analizando tanto el momento de emergencia de cada iniciativa como su proceso de maduración. En segundo lugar, nos interesará describir el/los modelo/s de organización generados para la planificación del desarrollo local, así como, el tipo de roles asumidos entre la red de actores en estas organizaciones. En tercer lugar, analizaremos estos sistemas institucionales desde el punto de vista de la población local, teniendo en cuenta

su percepción sobre esta red de actores y sobre el grado de confianza y reconocimiento que ésta le inspira.

La segunda unidad de análisis la constituye la **Dimensión Territorial** de las iniciativas de desarrollo local analizadas, esta dimensión se descompone básicamente en dos aspectos fundamentales: la cuestión espacial ligada al marco geográfico y la cuestión territorial ligada al marco de relaciones socio – políticas.

En primer lugar, estas iniciativas de desarrollo producen la emergencia de nuevas demarcaciones espaciales en las zonas rurales. El análisis de los espacios afectados por estas iniciativas de desarrollo, se centrará en las características que estos espacios tienen y en los criterios sobre los cuales se han delimitado dichos espacios rurales. Reviste especial interés los cambios o modificaciones que estos espacios han podido sufrir desde la implementación de estas iniciativas de desarrollo.

En segundo lugar la cuestión territorial de nuestro análisis nos permite ubicar el marco espacial donde esos procesos de institucionalización cristalizan, teniendo en cuenta que el territorio es el espacio donde se manifiestan y dirimen los conflictos económicos, sociales políticos y culturales, donde se lucha por las conquistas de los respectivos intereses y donde se disputa el poder político y económico (Manzanal, 2006). El territorio constituye, por lo tanto, una “arena” que viene cumpliendo distintos roles en los procesos de planificación y gestión del desarrollo rural (Pérez y Aguilar, 2013).

En este sentido, se trata de un territorio que, lejos de suponer una mera delimitación espacial en la que implantar iniciativas de desarrollo (territorio soporte), se revela como un actor clave del proceso. El territorio contiene los recursos (económicos, naturales, sociales, humanos, culturales...) en base a los que se definirá el tipo de estrategias a aplicar (territorio recurso) y se convertirá en el símbolo / la imagen en la que se materializan los valores asociados a estos espacios rurales y se presentan al exterior (territorio proyecto – imagen de marca territorial - territorio producto). Inmersos en un contexto de competencia territorial, cada territorio busca construir y fortalecer sus valores diferenciales, su especificidad, en base a elementos culturales propios que son fortalecidos por estos procesos de desarrollo, de ahí la importancia esencial de la dimensión cultural e identitaria de dichos procesos.

La tercera de nuestras unidades de análisis se centra en la **Dimensión Identitaria** del proceso. La identidad territorial fortalece la articulación entre los modelos de planificación y gestión participativa del desarrollo local y la especificidad de su enfoque territorial. Por un lado, la identidad territorial se presenta como un elemento de importancia fundamental en lo referente a las nuevas demarcaciones espaciales sobre las que se asientan los procesos de desarrollo, de tal modo que, o bien la existencia previa de una fuerte identidad territorial condiciona esta nueva demarcación, o bien el fortalecimiento de esta identidad será una condición necesaria para consolidar estas nuevas demarcaciones.

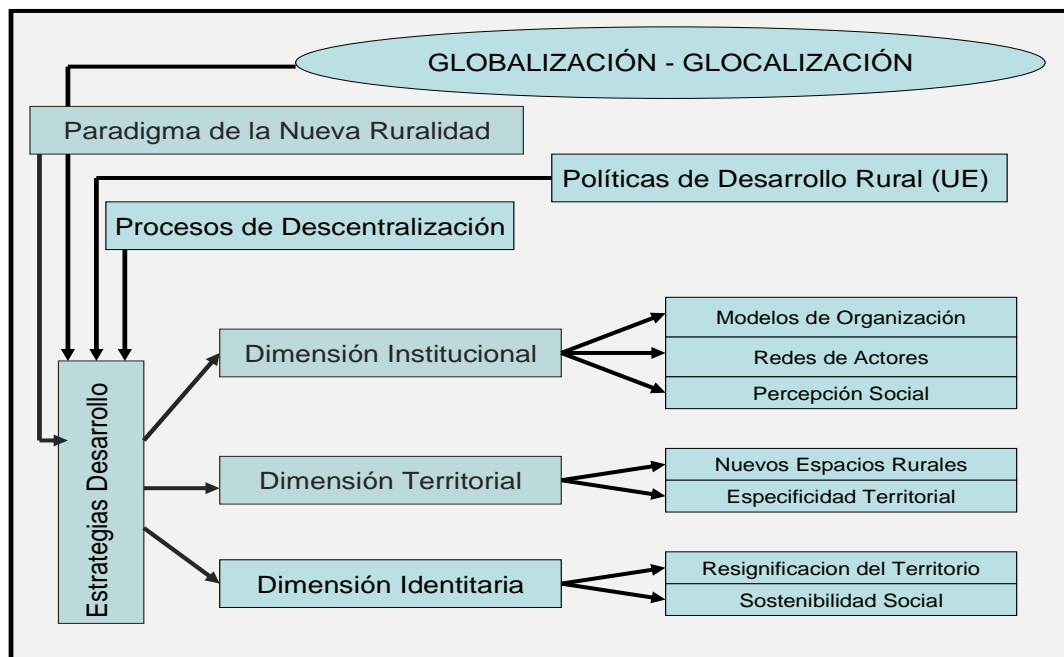
Por otro lado, la definición de las estrategias de desarrollo en base a los elementos culturales específicos del territorio adquiere gran importancia, al favorecer la identificación de la población con las iniciativas de desarrollo territorial. De este modo, la identidad territorial será un elemento fundamental para garantizar la participación e implicación de los actores en las estrategias de desarrollo local y dar con ello sostenibilidad social al proceso. En este sentido, la emergencia de algunas unidades territoriales como las comarcas se ha basado, tal y como expresa Precedo, en la aportación que a estas iniciativas aporta la identidad territorial.

“La comarca, entendida como unidad territorial estratégica de ámbito supra - municipal basada en la identidad territorial, añade un valor antropológico a la organización funcional del territorio, en el cual se apoya la implicación del individuo para reforzar o favorecer su participación en el proceso de desarrollo local” (Precedo, 2004).

Esta unidad de análisis se centrará tanto en la identificación y análisis de la articulación de elementos culturales en las estrategias de desarrollo territorial, como en las acciones y estrategias puestas en marcha con el objetivo de fomentar la identidad territorial de la población. Nuestro interés es profundizar sobre la importancia que la identidad territorial tiene entre las prioridades estratégicas en cada uno de los casos analizados, y en definitiva, asomarnos a los modos y posibilidades de gestión de la identidad.

El contexto de investigación y las dimensiones que componen nuestras unidades de análisis se muestran sintetizados en el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Elementos contextuales y unidades de Análisis.



Fuente: Elaboración propia.

La aportación de esta investigación es la de aportar una metodología de análisis útil para establecer comparaciones entre distintos procesos de desarrollo rural a escala local en la Unión Europea. Intentamos con ello demostrar que, a pesar de las grandes divergencias existentes entre estos procesos es posible establecer un marco teórico y metodológico común de análisis centrado en estas tres dimensiones: organizativa e institucional, territorial, e identitaria. Consideramos que la perspectiva desde la que se aborda este estudio contribuirá a comprender y explicar las estrategias adoptadas en cada caso para fomentar procesos de desarrollo territorial diseñados para mejorar las condiciones y calidad de vida de la población local, al tiempo que ayuda a entender las similitudes y diferencias entre los casos analizados.

1.2.4. Las Unidades de Observación.

Unidad de Observación 1. La comarca de Guadalteba.

La comarca del Guadalteba está compuesta de 8 municipios⁷ pertenecientes al Norte de la provincia de Málaga, en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Mapa 1. La comarca de Guadalteba



Fuente: www.comarcadelguadalteba.com

En 1993 se constituyó por iniciativa de las corporaciones locales de todos los municipios el Consorcio Guadalteba, entidad pública de cooperación intermunicipal que tenía como únicos objetivos el desarrollo de servicios mancomunados y el desarrollo local. A partir del 1996, se creó un Grupo de Desarrollo Rural en el territorio, el GDR Guadalteba bajo el auspicio del programa PRODER⁸ con el objetivo de potenciar y diversificar las actividades económicas en la zona.

Esta comarca cuenta con una superficie total de 722,58 Km², se encuentra situada entre las comarcas de Antequera al Este, la Serranía de Ronda y la Sierra de Cádiz al Oeste, la comarca de Valle de Guadalhorce y la Sierra de las Nieves al Sur y linda al Norte con la provincia de Sevilla, con la comarca de Estepa – Sierra Sur. La

⁷ Los municipios que constituyen la Comarca del Guadalteba son Almargen, Ardales, Campillos, Cuevas del Becerro, Sierra de Yeguas, Carratraca, Teba y Cañete la Real.

⁸ Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales.

comarca tiene una población de unos 27.000 habitantes, los municipios que componen la comarca no cuentan con una elevada población, sólo Campillos supera los 5.000 habitantes. Por lo tanto, se trata de una comarca de pequeño tamaño en términos geográficos y con una baja densidad de población de 33,6 hab/Km² en relación con el contexto rural andaluz. Los procesos de pérdida y envejecimiento de la población constituyen otro aspecto demográfico esencial de la zona.

El paisaje más característico de la comarca es el de campiña que se extiende en la zona centro y norte de la comarca. Los relieves más importantes se encuentran al Sur, lo que lo convierten en un área de gran interés medioambiental; siendo de Este a Oeste, la Sierra del Valle de Abdalajís, Sierra de Pizarra, Sierra de Aguas, Sierra de Baños, Sierra de Alcaparaín y Sierra de Ortegícar. Esta cadena de sierras, influye tanto en las condiciones climáticas como en las comunicaciones entre la comarca y el Sur de la provincia, que se canalizan aprovechando pasos naturales, lo que hace muy difícil encontrar vías alternativas de acceso. Los embalses Conde de Guadalhorce, Guadalhorce y Guadalteba suministran el caudal necesario para el abastecimiento de la ciudad de Málaga y de los regadíos del Valle del Guadalhorce. Este complejo de embalses tiene también un gran interés medioambiental, ya que esta comarca no utiliza sus aguas para el regadío, al ubicarse estos embalses en cotas muy bajas.

Tradicionalmente la actividad económica en los pueblos de la comarca ha estado vinculada a los sectores de la agricultura y sobretodo de la ganadería porcina que constituye el principal sector económico de la comarca. El sector agrícola se ha transformado para adaptarse a la producción porcina cultivándose en la mayoría de los terrenos de campiña forraje y pastos utilizados para la elaboración de piensos para el ganado. En los últimos años se han ido desarrollando el sector de producción hortícola y la agricultura ecológica también ha experimentado un crecimiento importante.

Otro sector de cierta relevancia en la comarca ha sido tradicionalmente el de la agroalimentación, en concreto la elaboración embutidos de cerdo, en la actualidad este sector se encuentra en claro retroceso debido a las dificultades de adaptación de las pequeñas empresas familiares de elaboración de este producto al contexto de las normativas cada vez más exigentes y restrictivas impuestas por la Unión Europea para este tipo de productos.

El sector de los servicios ha experimentado un gran auge en la comarca. Durante los años anteriores a la crisis económica, la importancia de la construcción en la comarca era muy grande, hasta el punto que pasó a convertirse en zona de exportación de trabajadores que se desplazaban diariamente a trabajar en la costa o en los grandes núcleos próximos. Por otro lado, el sector turístico ha sido especialmente potenciado en los últimos años a través de distintos programas y ha contado con el apoyo de las administraciones locales y comarcales.

Unidad de Observación 2. El Pays Gorges, Causses, Cévennes.

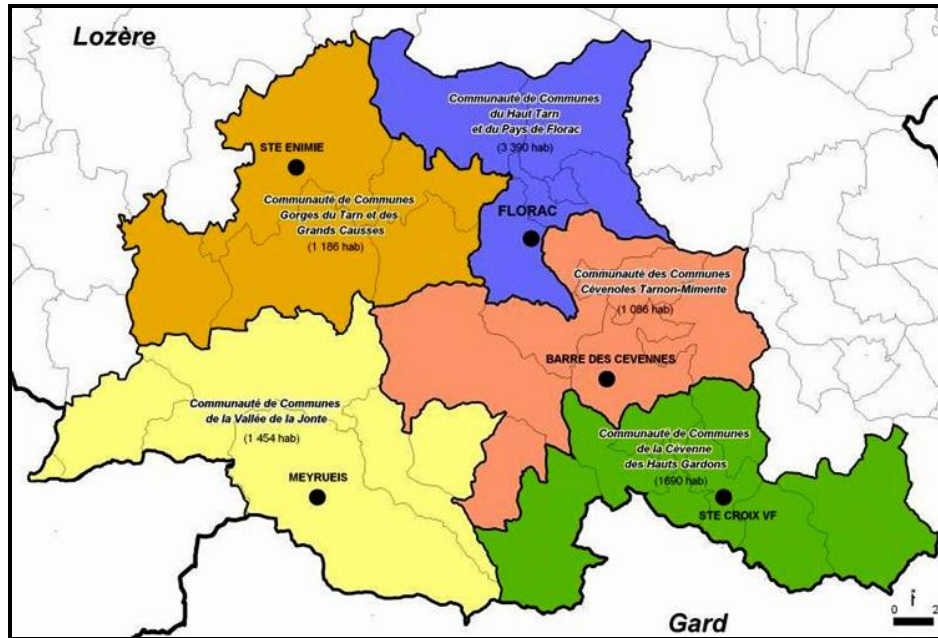
El Pays Gorges, Causses, Cevennes (PGCC) se encuentra situado en el departament de La Lozère, en la región francesa de Languedoc-Roussillon. Este pays está constituido por 5 communautés de communes⁹, las cuales están formadas a su vez por 29 communes.

A partir del año 2006 se creó la Association de pré – figuration del Pays Gorges, Causses, Cévennes, la cual se encarga durante los dos años siguientes de la realización de la Charte du Pays (Plan de Desarrollo Territorial). Finalmente en el año 2009 se constituye el PGCC con un status de asociación encargada de fomentar el diálogo y la participación de los actores locales en la elaboración de estrategias de desarrollo. Paralelamente, el PGCC gestiona, para el periodo 2007 – 2013, el Programa LEADER en colaboración el Pays de Sources en Lozère conformando entre ambos un único Grupo de Acción Local, el GAL Terres de Vie.

El PGCC se sitúa al sur del departamento de la Lozère, en la región de Languedoc – Roussillon, limitando al sur con el departamento de Gard y al oeste con el de Aveyron, en la región de Midi – Pyrénées

⁹Communautés de comunes del Pays Gorges, Causses, Cevennes: 1. Communauté de Communes du Pays de Florac et du Haut Tarn, 2. Communauté de Communes Cévenoles Tarnon Mimente, 3. Communauté de Communes des Gorges du Tarn et Grands Causses, 4. Communauté de Communes de la Vallée de la Jonte, 5. Communauté de Communes de la Cévenne des Hauts Gardons.

Mapa 2. El pays Gorges, Causses, Cévennes



Fuente: www.paysgorgescaussescevennes.com

Cuenta con una superficie de 1.100 Km² y con una población de 8.500 habitantes. La densidad de población es muy baja y se sitúa en torno a los 7 hab/km², con una distribución de la población tradicionalmente dispersa, durante los últimos años se viven procesos de envejecimiento de la población pero a su vez la llegada de nuevos residentes (suman un 22% de la población) y la importancia que alcanzan las residencias secundarias (un 50% del total) han influenciado en el incremento progresivo de la población, con cifras de entre un 2 – 4% anual.

Todo su territorio está conformado por un conjunto montañoso con una elevación media de 800 metros. El pays se ubica, en su totalidad, dentro del espacio del Parque Nacional de Cévennes, uno de los únicos 7 parques nacionales existentes en Francia y el único habitado con población residente tanto en la zona de protección como en el corazón del parque. Situado al sur del Macizo Central, este territorio está constituido por 3 entidades geográficas distintivas: *les causses*, están conformados por altiplanicies calcáreas de origen cárstico con un relieve ondulado, *les gorges*, corresponden a zonas de gargantas y estrechos valles consecuencia de la erosión de los

ríos, y *les cévennes*, siendo una zona caracterizada por un relieve montañoso abrupto, fuertes pendientes y valles de frondosa vegetación.

Esta heterogénea topografía compone una gran riqueza medio ambiental y de biodiversidad a las que afecta las tres influencias climáticas: oceánico, mediterráneo y continental, que hacen de la climatología tenga una fuerte variabilidad espacial, este clima está dominado por la pluviosidad heterogénea, con una fuerte irregularidad de las precipitaciones y unas variaciones térmicas extremas.

Por otro lado, las características de su relieve han conformado auténticas fronteras naturales que dificultan las comunicaciones entre los municipios de la zona y aíslan del exterior. Toda la zona esta clasificada como zona desfavorecida y como zona de revitalización rural (ZRR)¹⁰ por la administración francesa.

Las actividades económicas tradicionales han sido las pequeñas explotaciones agrícolas (cebollas, castañas) y sobretodo ganaderas (cabras, vacas y ovejas), también el sector de la agroalimentación (elaboración de quesos) así como la explotación maderera tienen gran importancia en la zona. El turismo y el turismo rural, sobre todo las modalidades de ecoturismo y el turismo activo, ha sido el sector más desarrollado en los últimos años y constituye hoy un sector económico clave para la zona.

Similitudes y diferencias de los casos seleccionados.

Entre los dos casos de estudio seleccionados existen similitudes y diferencias en lo referente a las dimensiones principales sobre las que hemos apoyado nuestro enfoque de análisis.

En lo que respecta a la *geografía física* (orografía, clima) nos encontramos con dos casos muy diferentes; por un lado, la Comarca del Guadalteba se define como un espacio de campiña y sierras de baja altitud en el Sur y el Oeste del territorio. No se

¹⁰ En Francia, una zona de Revitalización Rural (ZRR) es un conjunto de communes (municipios) que se reconocen como frágiles y que son beneficiarios de ayudas fiscales. Las communes o EPCI (Entité Publique de Cooperation Intercommunale) seleccionadas como ZRR deben estar situadas en un canton con una débil densidad de población y experimentar un declive de la población total o de la población activa; o bien tener una fuerte proporción de empleo agrícola en la zona. Estas zonas son definidas por el artículo 1465 del CGI (Code general des impôts) introducido por la ley de orientación para la planificación y el desarrollo del territorio (4 de febrero de 1995) que fue modificada por la ley relativa al desarrollo de los territorios rurales del 23 de febrero de 2005.

trata de una comarca con grandes recursos naturales o medio ambientales, a excepción de la existencia del conjunto de los embalses; por otro lado el Pays Gorges Causes Cévennes (también PGCC) se presenta como una zona montañosa de elevaciones entre los 400 y los 1.600 metros, un relieve abrupto con fuertes pendientes, imponentes platos calcáreos y estrechos valles y gargantas. Se trata de un territorio con una extraordinaria riqueza medio ambiental que conlleva su protección como Parque Nacional.

Ambos casos de estudio tienen una *superficie* de tamaño moderado en relación a sus respectivos contextos, donde la media del tamaño de entidades similares, comarcas o pays, son mayores. Pese a las diferencias que encontramos entre los dos casos respecto a su *densidad de población*, 33 hab/km² en Guadálteba y 7 hab/km² en PGCC, encontramos que ambas son densidades bajas en comparación con sus contextos.

Otro de los aspectos que comparten ambos casos es su *reciente constitución*, los comienzos de Guadálteba se fijan en el año 1996, mientras que las primeras experiencias de reflexión sobre el desarrollo territorial en la zona del PGCC se encuentran a partir del año 2000, y el reconocimiento de este Pays como tal llegará hace sólo tres años, en 2009. En este aspecto podemos señalar que ambos casos son lo suficientemente recientes como para poder abordar la totalidad de su historia en el análisis propuesto y nos ofrecen la posibilidad a su vez de contrastar sus análisis en función al distinto *grado de consolidación* que presentan, Guadálteba presenta un modelo de gestión y planificación del desarrollo con 16 años de recorrido, mientras que el PGCC ejemplifica un largo proceso de delimitación espacial y de diálogo y negociaciones entre distintas corporaciones locales y actores de relevancia de la zona (como el Parque Nacional des Cévennes) para la constitución final del pays, que cuenta sin embargo con un menor recorrido como modelo de gestión y planificación del desarrollo. Esta diferencia, lejos de suponer un inconveniente para la investigación, la enriquece al aportar nuevas reflexiones que complementan el análisis de cada caso. Tanto es así que el caso del PGCC enriquece el análisis de Guadálteba al introducir cuestionamientos sobre su demarcación espacial, su posibilidad de variación o la suficiencia de la misma para motivar el desarrollo. Mientras que Guadálteba aportará al análisis del PGCC otros cuestionamientos en cuanto a la construcción o redefinición del territorio o la importancia de la revalorización patrimonial en este proceso.

Los dos casos son *casos pioneros*, ambos constituyen la primera iniciativa que partiendo de esa escala espacial ha estado encaminada al desarrollo territorial. Este hecho adquiere gran importancia puesto que en los casos se parte de cero al promover estos procesos de desarrollo, comenzado con ello acciones de movilización social, creación de redes y definición propia del desarrollo de gran interés en la investigación.

En cuanto a los *modelos de gestión y planificación del desarrollo* que ambos presentan existen también algunas similitudes y diferencias. Las entidades “núcleo” en las que se asienta el modelo son similares y están compuestas por una entidad pública de cooperación intermunicipal (EPCI) y un Grupo de Acción Local (GAL), serían por un lado el Consorcio Guadalteba y el GAL Guadalteba, y por el otro el Pays Gorges Causses Cévennes y el GAL Terres de Vie. Estas entidades constituyen el motor de los procesos de desarrollo territorial siendo el nodo central de la red de actores implicados en el diseño de sus proyectos territoriales.

Por otra parte, existe una diferencia, “a priori” significativa, entre el Consorcio Guadalteba y el Pays GCC en su *objeto principal*; ya que en el caso del consorcio se centra en la prestación mancomunada de servicios a la población y el hecho de constituir una plataforma de cooperación intermunicipal para el desarrollo, mientras que para el Pays será la conformación de un espacio de concertación y reflexión abierta sobre el desarrollo territorial para la población. Las implicaciones que esta diferencia pueda plantear a nivel del proceso de toma de decisiones o de las potencialidades y limitaciones de cada modelo serán analizadas en este trabajo.

En ambos casos se apoya un *planteamiento “rural” del desarrollo* para sus territorios, ambos constituyen un conjunto de pequeños municipios sin un centro poblacional claro que actúe como cabecera. Su discurso sobre el desarrollo justifica la creación de modelos de gestión federativos que potencien el desarrollo territorial y rechazan de forma clara otros planteamientos de desarrollo rural basados en la articulación de espacios “rurales” con otros urbanos, como el modelo de aglomeración. Su planteamiento se podría definir como desarrollo “rural – rural”, en contraposición a todos aquellos basados en la interdependencia entre núcleos urbanos y sus entornos rurales, planteamientos “rural – urbanos” o “urbano – rurales”.

En cuanto a las características que presenta *la identidad territorial* en ambos casos encontramos también importantes diferencias. Antes de la constitución de la comarca de Guadalteba no una identidad colectiva de la población asociada a este nuevo espacio. En este caso, la identidad de la población de la comarca se basaba en el sentimiento de pertenencia a su municipio de nacimiento, su identidad local como tebeño, ardaleño, u otras, sin existir tampoco referentes identitarios de la población con un determinado espacio dentro de la comarca. El caso del PGCC es diferente en este sentido, ya que el espacio que conforma el pays está compuesto por tres zonas geográficamente diferenciadas (les causses, les gorges et les cévennes) en las que existe una fuerte identidad colectiva asociada a cada una de estas zonas y a sus especificidades culturales (adscripción religiosa, sistemas de producción, cultivos y ganadería, referentes históricos, arquitectura tradicional...), lo que da como resultado un fuerte sentimiento de pertenencia de la población con estas zonas, y la existencia de una identidad caussenard o cévennol.

Como consecuencia de esta falta o fragmentación de la identidad territorial, en nuestros dos casos de estudio se han propuesto desde un comienzo líneas estratégicas de actuación dedicadas al fortalecimiento de la identidad colectiva y a la redefinición de sus territorios, cuestión central en nuestro trabajo de investigación y que será analizada en ambos casos. Partiendo de extremos opuestos en cuanto a la existencia o no de identidad territorial, los dos casos analizados comparten la prioridad otorgada a la identidad en sus procesos de desarrollo.

1.2.5. Objetivos e Hipótesis de la investigación.

El **objetivo general** de nuestra investigación es realizar un análisis comparado del proceso de desarrollo rural implementado en las dos unidades de observación seleccionadas basado en los siguientes aspectos: 1. El grado de institucionalización del desarrollo. 2. Las redes de actores implicados en la formulación de estrategias de desarrollo rural. 3. Las estrategias de redefinición territorial implementadas. 4. El papel que la identidad colectiva ha jugado en estos procesos.

Los **Objetivos Específicos** en los que se concreta el objetivo general serán los siguientes:

1. Analizar el marco político – normativo sobre Desarrollo Rural implantado por la Unión Europea y su evolución hasta la actualidad.
2. Profundizar en el conocimiento sobre los nuevos modelos de gestión del desarrollo rural y sobre las redes de actores implicados en los mismos.
3. Explorar la percepción social que la población local tiene ante la emergencia de estos nuevos modelos de gestión del desarrollo local, así como de nuevos territorios.
4. Analizar el papel que estos nuevos territorios rurales están teniendo en el contexto actual de progresiva descentralización, profundizando en sus potencialidades y limitaciones como sistemas de gestión territorial y como espacios de referencia para la sociedad local.
5. Profundizar sobre las distintas funciones que el territorio cumple en la evolución de los planteamientos sobre el desarrollo rural.
6. Analizar el papel otorgado a la identidad territorial en la planificación de las estrategias de desarrollo de cada uno de los casos.
7. Realizar un análisis de las acciones dirigidas al fortalecimiento de la identidad territorial.

Las **Hipótesis** de partida a las que tratan de dar respuesta los objetivos planteados serán las siguientes:

1. El proceso de institucionalización del desarrollo acaecido en las zonas rurales europeas se caracteriza por la emergencia de redes diversas de “actores” vinculados con la elaboración de estrategias de desarrollo territorial.
2. Las nuevas comarcas de desarrollo se han consolidado no sólo como organismos de gestión del desarrollo rural, sino también como un nuevo nivel de administración intermedia entre las regiones y los municipios.
3. Las características específicas del territorio conforman una imagen territorial propia que se vincula con servicios, sistemas de gestión o modos de vida. Esta imagen actúa como marca de calidad que dota de valor añadido a “lo rural”.
4. La gestión de la identidad constituye un elemento básico para la planificación estratégica del desarrollo local.

1.2.6. El diseño de la investigación en los estudios de caso.

La metodología comparativa, como ya hemos explicado, guía el planteamiento de análisis general de nuestro trabajo, mientras que la perspectiva antropológica y el método etnográfico han conformado la base para la recogida de datos cualitativos de cada uno de los casos de estudio. El trabajo realizado en cada una de estas unidades de observación ha pretendido tener valor de forma autónoma y es por ello por lo que se ha realizado un análisis en profundidad de cada caso y se han recogido un gran volumen de datos cualitativos.

Los estudios de caso aplicados a nuestro marco de investigación, los procesos de desarrollo en zonas rurales, tienen gran interés. Por un lado, se orientan a profundizar en las claves explicativas de estos procesos a partir del uso de técnicas cualitativas de investigación, haciendo posible con ellas la comprensión de los procesos desde dentro y el conocimiento de la perspectiva de los actores sociales sobre los mismos. Por otro lado, este tipo de estudio llama la atención sobre la necesidad de revisar en territorios concretos algunos de los conceptos e interpretaciones sobre el desarrollo que, emergidos en contextos socioeconómicos, culturales e institucionales específicos, pueden ser difundidos, en ocasiones, de forma acrítica, anacrónica y con una pretendida validez general.

El método etnográfico aporta valores importantes a nuestro enfoque sobre la investigación, es a través de este método como articularemos los aspectos formales e informales al analizar los procesos de desarrollo rural; por otro lado, este método nos permite la realización de un análisis que de forma paralela trabaja sobre las prácticas así como sobre las representaciones sociales que conllevan estos procesos.

Las técnicas de investigación aplicadas a la investigación se centran en las propias del trabajo de campo antropológico: la observación participante, el análisis de fuentes documentales y realización de entrevistas en profundidad a informantes clave. Todas ellas componen los pilares metodológicos básicos para el análisis de la realidad social.

La Observación Participante, técnica propia de la disciplina antropológica, es como podemos acercarnos a la visión desde dentro, a las percepciones de los actores locales sobre los procesos de desarrollo implementados en sus territorios.

“En la observación participante el investigador “baja al campo”, se adentra en el contexto social que quiere estudiar, vive como y con las personas objeto de estudio, comparte con ellas la cotidianidad, les pregunta y descubre sus preocupaciones y esperanzas, sus concepciones del mundo y al actuar, con el fin de desarrollar esa visión desde dentro que es la premisa de la comprensión” (Corbetta, 2003: 327).

El trabajo de campo desarrollado en la Comarca del Guadalteba se llevó a cabo en tres fases distintas, en los años 2007, 2008 y 2010. Esta investigación se enmarcó en un primer momento con la finalización del proyecto de investigación *“Cultura local y mercados globales. Propuestas para la gestión del patrimonio en las políticas de desarrollo rural”* (I+D SEJ2004-01372/SOCI), mientras que la segunda y tercera fase se desarrolló como parte de la investigación de base del proyecto *“Territorio, calidad e innovación: El diseño de la nueva ruralidad europea”* (I+D SEJ2007-63537/SOCI). Ambos proyectos fueron ejecutados por el grupo de investigación TECUDE del Departamento de Antropología de la Universidad de Sevilla.

Para el primero de los casos, la Comarca de Guadalteba, mi acceso y ubicación en la comarca durante los distintos periodos de realización del trabajo de campo partió de mi incorporación en el año 2007, como “observador externo”, al Consorcio Guadalteba. Mediante un convenio de trabajo entre el Grupo de Investigación TECUDE de la Universidad de Sevilla al que pertenezco. Mediante este convenio se me facilitó un espacio para trabajar en las instalaciones del Parque Guadalteba. Con ello, pude contar con variados recursos tanto humanos (a través del apoyo de los técnicos) como de información (documentación, contactos) que se me ofrecían desde el conjunto de entidades que conforman el Parque Guadalteba (GAL, UTDLT, Escuela de Formación, Escuela Taller, Centro de Iniciativas para la Mujer (CIM), Centro de Iniciativas Turísticas, Consorcio, SODEGUA, Oficina Técnica de Urbanismo). Además de poder utilizar estos recursos para planificar mi investigación, mi ubicación en el Parque y mi rol de observador externo, o “espía” (como en más de una ocasión se me denominó de forma jocosa entre el equipo de técnicos), me dio la oportunidad de realizar un análisis desde dentro de sus dinámicas de trabajo, su funcionamiento interno y el trabajo de coordinación entre las distintas entidades que conforman el Parque Guadalteba.

Esta labor de observación de las dinámicas de funcionamiento interno del Parque Guadalteba se llevó a cabo durante todas las fases de trabajo de campo en la comarca.

Sin embargo, durante la primera fase, se centraría especialmente en la realización del proyecto NERA¹¹ (Nueva Estrategia Rural para Andalucía), cuyo objetivo principal era la realización de un diagnóstico participativo a partir del cual se elaborara la estrategia de desarrollo de la comarca para el periodo 2007 – 2013 (Programación *FEADER*¹²). Para la consecución de este objetivo se generó un amplio debate y reflexión sobre el desarrollo de la comarca, en el que participaron representantes sociales, económicos y políticos del territorio, teniendo con ello la posibilidad de entrar en contacto con estos actores representativos del territorio y tener una primera visión sobre la diversidad de posicionamientos sobre el desarrollo de la comarca.

A partir de 2008, durante la segunda fase de trabajo de campo, mi observación se dirigió además a los procesos de construcción de redes de cooperación “externas” a la comarca. Observé los proyectos o programas a través de los cuales las entidades del Parque Guadalteba, sobretudo el Grupo de Acción Local, cooperaban con otros GAL o entidades de desarrollo comarcal de dentro y fuera de la región.

Finalmente en la tercera fase de investigación en el año 2010, tuve la oportunidad de ampliar la recogida de datos generales sobre la investigación y centrarme de manera específica en algunos colectivos claves para la investigación como las asociaciones de ámbito comarcal, los representantes políticos de los distintos municipios o los grupos de jóvenes de la comarca.

Pese a la innegable idoneidad de mi ubicación en el Parque Guadalteba para la realización de mis objetivos de investigación, un aspecto al que tuve que hacer frente durante la realización de las entrevistas con actores locales fue la identificación que ellos hacían de mí como personal del Parque, derivada de mi ubicación en sus instalaciones. Este hecho aportaba un gran riesgo de sesgo en sus opiniones y por hemos tratado de desvincular nuestro trabajo del Parque Guadalteba, explicando a cada uno de los informantes el proyecto que desde la Universidad se desarrollaba en la comarca y nuestra relación de observadores dentro del parque.

¹¹ La Nueva Estrategia Rural para Andalucía (NERA) fue un proyecto piloto de planificación participativa de desarrollo rural implementado en el periodo 2007-2008 desde la administración regional andaluza, desde la Consejería de Agricultura. En el cual se promueve esta planificación de desarrollo de las zonas rurales basándose en la red de Grupos de Acción Local que se han consolidado en estas zonas a través de la aplicación de los programas LEADER y PRODER.

¹². El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) equipara y une por primera vez las estrategias de Desarrollo Rural y Promoción Agraria. De este modo el Desarrollo Rural pasa a constituir parte de la programación FEADER y deja de ser aplicado a través de iniciativas y programas temporales.

El trabajo de campo en el Pays Gorges Causses Cévennes se realizó de dos fases diferentes, la primera de ellas durante el año 2009 y la segunda en el año 2011. Para la realización de la primera de ellas pudimos contar con la financiación otorgada por el programa de becas Talentia¹³ para la formación superior en el extranjero y para la segunda con una ayuda de movilidad para estancias de investigación del IV Plan Propio de investigación de la Universidad de Sevilla.

En el Pays Gorges, Causses, Cévennes, mi acceso al campo se realizó a través de un convenio entre el Centro superior de formación agrícola (SupAgro Montpellier) y la UMR Innovation¹⁴, grupo mixto de investigación responsable del proyecto INTERSAMA en el que desarrollé mi trabajo de investigación en Francia durante el año 2009. Posteriormente, en el año 2011, se desarrolló un acuerdo de investigación entre la Universidad de Sevilla y SupAgro Montpellier para la realización de una estancia de investigación.

Durante las dos fases de trabajo de campo en esta unidad de observación SupAgro Florac (Centro asociado a SupAgro Montpellier) me proporcionó un espacio de trabajo y un apoyo fundamental a través de sus técnicos e investigadores, quienes fueron un apoyo importante para la planificación de la investigación gracias a su conocimiento del territorio y a su proximidad con los actores locales.

La primera de las fases de trabajo de campo se centró en una aproximación general al territorio, la región y su historia, la información sobre los principales actores de la zona en lo referente al desarrollo rural (Pays, GAL, Parque Nacional, CBE Cévennes...) y sus visiones sobre los principales problemas y potencialidades para el desarrollo de la zona. Del mismo modo estuve centrado en identificar el espacio que ocupaba el PGCC así como informándome y analizando la información disponible sobre los otros pays que se habían ido formando en torno al Parque Nacional des Cévennes.

En la segunda fase mi trabajo de campo se centró en el análisis del Pays Gorges Causses Cévennes como entidad pública de cooperación intermunicipal encargada de la

¹³ Programa de becas TALENTIA para la formación superior en el extranjero. Consejería de Innovación, Ciencia y Tecnología de la Junta de Andalucía.

¹⁴ La Unité Mixte de Recherche (UMR) Innovation es un grupo de investigación formado por investigadores y docentes procedentes de la Universidad Paul Valéry (Montpellier III), del INRA (Institut National de Recherche Agricole), y del centro superior de formación agrícola Supagro Montpellier, al cual está asociado Supagro Florac.

promoción del desarrollo en la zona. Analicé en profundidad y con el apoyo de los técnicos las líneas estratégicas de desarrollo implementadas, la evolución de estas desde la creación del pays, las redes de actores locales implicados en sus organismos de gestión... pero sobretodo me centré en recomponer los datos existentes sobre el proceso de promoción del pays ante la población y la realización de un proceso participativo de reflexión sobre el desarrollo de la zona, fruto del cual se elaboró la Charte du Pays. Durante esta fase participé en distintos eventos que me ayudaron a comprender las dinámicas de trabajo del pays como reuniones sectoriales en torno al desarrollo turístico, así como reuniones ordinarias, mediante los cuales pude realizar contactos con actores clave del proceso y que se convertirían en informantes privilegiados de la investigación.

En la aplicación de esta técnica las informaciones eran recogidas en un diario de campo, en el cual se anotaban las impresiones que como investigador iba teniendo en el desarrollo cotidiano de esta observación. Por otro lado este diario de campo ha sido una herramienta fundamental para poder comprender lo acontecido, reflexionar sobre ello, planificar la continuación de la investigación, replantearnos ciertas cuestiones de investigación. Su utilidad ha trascendido además cada uno de los casos de estudio, puesto que la relectura del diario de uno de los casos ha arrojado en más de una ocasión luz al desarrollo de la investigación del otro caso.

Es importante resaltar el esfuerzo que supone la realización de un trabajo de campo comparativo en dos países diferentes. A pesar de las dificultades que puede conllevar, creemos que el carácter comparativo original de la antropología recobra así su verdadero sentido, frente a otros planteamientos de análisis micro – social que resultan poco representativos. Convenimos con Marcus (1999) que un contexto global de particularidades locales requiere este tipo de aproximaciones de *etnografía multisituada*. En nuestro caso, para analizar la diversidad con la que en la denominada Europa de las regiones, se responde a unas iniciativas comunes de desarrollo rural promovidas desde las principales políticas comunitarias.

Desde luego, realizar trabajo de campo en otra lengua distinta de la del investigador no deja de ser un poderoso inconveniente y, en ocasiones, un obstáculo, que acaba desanimando a muchos investigadores. La realización de este tipo de investigaciones comparativas y transnacionales, aunque sigue siendo minoritario, va

cobrando actualidad porque hacen resaltar la representatividad y el enriquecimiento de un campo disciplinar que nació para analizar las diversidades socio - culturales.

El análisis bibliográfico y documental ha sido una técnica necesaria para conocer el contexto en el que se desarrollan los casos estudiados. Con “contexto” hacemos referencia tanto a la esfera teórica sobre desarrollo y desarrollo rural en la actualidad, como a su esfera normativa, en cuyo caso nuestro trabajo se centra en el ámbito de las Políticas de Desarrollo Rural (PDR) de la Unión Europea y por supuesto, al contexto propio de los casos analizados. Por otro lado, hemos aplicado la misma técnica para analizar la producción documental de las propias iniciativas estudiadas.

Como acercamiento general a la temática de la investigación hemos analizado la *bibliografía especializada sobre desarrollo* y el desarrollo rural, territorial, identidad y territorio... así como las normativas específicas de la Unión Europea en lo referente al tema, destacando la documentación sobre la Política Regional Comunitaria y la Política de Desarrollo Rural, incluyendo la Política Agraria Común.

Otra parte fundamental para poder desarrollar un primer acercamiento a las unidades de observación, ha sido la lectura y análisis de la información contextual sobre cada una de ellas. Las *publicaciones e información general referentes al contexto histórico y social* de cada una de ellas, nos ha posibilitado un primer acercamiento a sus características propias.

Por otro lado y como fuente esencial de información sobre la situación actual de las unidades de observación hemos analizado la *documentación técnica* que recoge de forma más concisa aspectos esenciales sobre los procesos de desarrollo implementados en cada uno de los casos. Podemos agrupar este tipo de documentación en tres bloques:

- *Estudios e informes* sobre la situación de la comarca o el Pays. Se trata de documentos elaborados tanto por los propios organismos e instituciones de la comarca como por entidades y administraciones generales con temáticas concretas como la situación de la mujer, el medio ambiente, el empleo, la evolución demográfica, la potencialidad del turismo...

- *Planes, programas y proyectos* desarrollados en cada uno de los casos. Hemos pretendido analizar toda la documentación sobre los principales proyectos y programas

que se han desarrollado tanto por el consorcio Guadalteba y el GAL Guadalteba, como por el Pays GCC y el GAL Terres de Vie, entidades todas ellas encargadas de la promoción del desarrollo territorial. Especial relevancia tienen los documentos de los Planes de Desarrollo de cada territorio (I Plan Guadalteba y II Plan Guadalteba “Calidad Territorial”, Charte du Pays) en los que se reflejan las orientaciones y estrategias prioritarias para cada uno de los casos. Nuestro análisis incluye también los distintos programas y proyectos que han sido desarrollados siguiendo cada una de las líneas de actuación estratégica propuesta en los planes y de los que tendrán especial relevancia la documentación sobre la ejecución de los programas LEADER y PRODER.

- *Publicaciones periódicas.* Con este tercer bloque de documentación a analizar pretendimos obtener un análisis de la imagen que de cada uno de los casos analizados tiene en medios de comunicación locales.

Para el caso de Guadalteba hemos analizado de forma especial los números del Boletín “Guadalteba. Iniciativa Rural”, este boletín informativo sobre las actuaciones sobre el desarrollo territorial en la comarca que es elaborado por el departamento de comunicación de SODEGUA, entidad perteneciente al Parque Guadalteba. A través del análisis de este boletín podemos analizar el discurso y la imagen que el propio Parque Guadalteba construye de sí mismo. Por otro lado quisimos analizar el discurso que los medios de comunicación locales construyen sobre las instituciones de desarrollo y cual es el interés que este tipo de temáticas despiertan en los medios, para ello analizamos las Revista Tierra Sur (Málaga).

Mientras que para el caso del Pays Gorges, Causses, Cévennes dedicamos especial interés al análisis de los números de la Revista “Causses & Cévennes”¹⁵ editada por el Club Cévenol, así como a la publicación periódica realizada por el Parc National des Cévennes. En las que, como publicaciones locales que son pudimos observar el modo en que se presentaban al PGCC o el Grupo de Acción Local “Terres de Vie” que realizaban actuaciones concretas sobre el desarrollo territorial en el entorno.

¹⁵ Se trata de una publicación trimestral editada por esta entidad y que cuenta con 30 años de historia, a lo largo de los cuales se han ido plasmando los principales cambios ocurridos en el territorio, Cabe destacar que en muchos de sus números la revista recopila entrevistas a habitantes, lo que entraña un valor innegable en la recopilación de las percepciones sobre el entorno de la población local.

A partir de la observación participante se seleccionaron algunos actores de diferentes perfiles que se convertirían en informantes clave para nuestra investigación. Para conocer la perspectiva de estos actores, sus discursos sobre distintos procesos, conceptos y temas relacionados con el desarrollo en su territorio, hemos usado la técnica de la **entrevista en profundidad**.

En cuanto al tipo de entrevista realizada se trata de una entrevista enfocada (FLACSO, 1975) ya que se centra en profundizar sobre la experiencia subjetiva de los informantes en cuanto a la realización de procesos de desarrollo rural. Hemos utilizado entrevistas semi – estructuradas, para las que contábamos con un guión previo en el que se registraron los temas esenciales sobre los que nos interesaba que el informante hablara.

Este guión general se aplicó a todos los entrevistados y se componía de los siguientes puntos generales: 1. Datos del entrevistado. 2. Actividad (profesional, política, participación social). 3. Descripción del territorio. 4. Problemas y potencialidades del territorio. 5. Concepto de Desarrollo. 6. Percepción de los cambios en su territorio. 7. Las instituciones locales. 8. Conocimiento y valoración de las estrategias de desarrollo. 9. Identificación de “actores” esenciales para el desarrollo. 9. Implicación/ conocimiento de estrategias participativas de desarrollo. 10. Identidad. 11. Imagen del territorio/ reconocimiento en el exterior del territorio.

Para cada uno de ellos no existían preguntas concretas y no fue aplicado a los informantes con distintos perfiles de la misma manera. Al realizar las entrevistas se conversaba con el informante sobre los aspectos más generales y se iba tratando los temas del guión que no fueran abordados de manera natural durante la entrevista. Todas las entrevistas fueron grabadas en soporte digital con el permiso de los entrevistados y en todos los casos se les explicó que esta grabación podría ser interrumpida en cualquier momento si lo deseaban.

Para tratar de desvincular mi investigación de las distintas instituciones a las que he estado vinculado, he tratado de establecer personalmente el contacto con cada uno de los informantes entrevistados y de realizar las entrevistas en espacios ajenos a cualquier institución, preferiblemente en las casas o centros de trabajo de los informantes o en espacios públicos.

El principal criterio a la hora de seleccionar a los informantes ha sido su capacidad de tener una visión global de la evolución y los cambios acontecidos en su territorio. El informante ideal era aquél que estaba informado sobre las actuaciones en el territorio, participaba en el tejido social de su comunidad o del territorio y era capaz de tomar un posicionamiento argumentado sobre las cuestiones generales que se le planteaban.

Por otro lado, y con el objetivo de tener un panorama lo más amplio y plural posible sobre cada uno de los casos analizados se diseñaron algunas categorías o perfiles de informantes en función de su pertenencia a alguno de estos ámbitos:

- *Ámbito Político local*: entre los que se trataría de cubrir todo el espectro de representación política de la zona.
- *Ámbito Asociativo*: se perfilaban informantes que fueran representantes de grupos de población que tuvieran intereses, posturas comunes defendidas a través de la constitución de asociaciones de distinta índole (ecologistas, culturales, patrimoniales).
- *Ámbito Económico*: se trata de seleccionar representantes de organizaciones económicas sectoriales de especial importancia en la zona (cooperativas de ganaderos o agricultores, asociaciones de empresarios turísticos, sindicatos).

De este modo y teniendo en cuenta la imposibilidad de realizar este tipo de técnica con la población en general, se seleccionan ciertos perfiles de informantes en función de los objetivos de investigación. Se tratan de perfiles estratégicos para la investigación y su selección se basa en la representatividad que los informantes tienen en alguno de estos ámbitos y en la capacidad y el conocimiento sobre el tema. Algunos autores han propuesto, en investigaciones de carácter exploratorio sobre el mundo rural, la utilización de una metodología basada en una “muestra estratégica positiva” (Moyano, 2002; Pérez Díaz, 1983) se trata de una selección no aleatoria en la que los informantes son elegidos en función de su competencia sobre determinados temas y de su proclividad a opinar sobre ellos de forma positiva, de modo que ante una respuesta no tan positiva de este grupo sobre algún tema, será improbable que la población en general tenga una valoración positiva del mismo tema. Del mismo modo la selección de nuestra muestra ha estado guiada por carácter estratégico de los informantes en función de su capacidad y conocimiento sobre el tema investigado, aunque no se ha tenido en

cuenta la proclividad de sus posicionamientos con respecto a los temas y entidades investigados.

Una última categoría de informantes es la compuesta por los *Técnicos de desarrollo*: técnicos que trabajaban de las distintas entidades implicadas en el desarrollo de la zona (corporaciones locales, comunales de communes, consorcio, GAL, pays, parque nacional, diputación, centros de investigación) tuvieran o no un ámbito de actuación coincidente con el territorio del pays o de la comarca. Esta categoría no cumple con el criterio de representatividad social al que obedecen las otras categorías presentadas pero su selección ha estado motivada por su conocimiento experto sobre el desarrollo.

El número total de entrevistas realizadas mediante esta técnica ha sido de 93, de las cuales 52 corresponden a unidad de observación 1, la comarca del Guadalteba y 41 a la unidad de observación 2, el Pays Gorges, Causses, Cévennes. Tal y como se muestra en la tabla 1 la categoría de informantes mayor es la correspondiente al ámbito económico con 38 entrevistas, seguido de categoría de técnicos con 25, a la que sigue la del ámbito político con 20 y finalmente la del ámbito asociativo con 10. De este modo se ha tratado de dar mayor importancia a los informantes que eran representativos de la sociedad local (ámbito económico y ámbito asociativo) con un total de 48 entrevistas, lo que supone más del 50% de las entrevistas realizadas en ambas unidades de observación.

Tabla 1. Numero total de entrevistas por categorías.

Categoría	Pays Gorges, Causses, Cévennes	Comarca del Guadalteba
Ámbito Económico	11	27
Técnicos	12	13
Ámbito Asociativo	5	5
Ámbito Político	13	7
Total	41	52
Total Entrevistas	93	

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de la comarca de Guadalteba se realizaron 5 entrevistas grupales por lo que el número total de informantes entrevistados asciende a 60. En estas entrevistas los informantes contactados propusieron la presencia en la entrevista de otros informantes. Accedimos ante estas propuestas porque nos parecía interesante contrastar al mismo tiempo varios puntos de vistas sobre los temas de nuestro guión. En efecto la riqueza de la información obtenida ha sido en estas entrevistas mayor que en las entrevistas individuales. En el caso del Pays Gorges, Causses, Cévennes todas las entrevistas realizadas fueron individuales.

Una diferencia apreciable entre la muestra de informantes entrevistados en ambos casos es el mayor número de entrevistados del ámbito político en el caso francés (13) en comparación con el caso español (7). Esta diferencia se explica por el interés que para el caso francés había en entrevistar a los representantes políticos de dentro del territorio del *pays* y de fuera, de territorios próximos que se habían implicado en la construcción de otros *pays* o que, habiendo formado parte de esta iniciativa (en el periodo de la asociación de prefiguración del *pays*) no continuaban siéndolo en el momento de realizar la investigación, en ambas situaciones, y por motivos obvios existía un fuerte interés por realizar entrevistas a estos representantes de la política local.

En cuanto al número de mujeres y hombres entrevistados, en ambos casos existe una superioridad de los hombres, de los 60 informantes seleccionados en el caso de Guadalupe 33 de ellos eran hombres y 27 mujeres, en el caso del Pays Gorges, Causse, Cévennes fueron entrevistados 23 hombres y 18 mujeres.

La ubicación de los informantes fue otro de los criterios a tener en cuenta a la hora de seleccionar a los informantes. Nuestra perspectiva de investigación centrada en los procesos de desarrollo implementados en un marco espacial concreto debía tener en cuenta las posibles variaciones que sobre estos procesos tuvieran informantes de los distintos lugares afectados. Es por ello que la selección de los informantes ha tenido en cuenta este criterio y ha tratado de realizar entrevistas en profundidad a informantes procedentes de cada una de estos lugares (municipios y communautés de communes).

Tabla 2. Distribución total de entrevistas por municipio o communauté de commune (ComCom)

GUADALTEBA	Nº	PAYS GORGES CAUSSES CÉVENNES	Nº
Campillos	12	CC. Pays de Florac et du Haut Tarn	12
Teba	7	CC. Cévennes Tarnon Mimente	6
Almargen	1	CC. des Gorges du Tarn et Grands Causse	7
Sierra de Yeguas	6		
Cuevas del Becerro	3	CC. de la Vallée de la Jonte	2
Carratraca	1		
Cañete la Real	7	CC. de la Cévenne des Hauts Gardons	6
Ardales	10		
Fuera de la comarca	5	Fuera del Pays	8
TOTAL	52	TOTAL	41

Fuente: Elaboración propia

Tal y como se muestra en la tabla 2 se han realizado entrevistas en todas los municipios y en todas las comunas de communes, a pesar de que existen en ambos casos localidades con un escaso número de entrevistas como Carratraca (1), Almargen (1) o la CC. de la vallée de la Jonte (2), estas pueden explicarse por el pequeño tamaño poblacional de las mismas. Es importante hacer notar además el número de entrevistas en profundidad realizadas a informantes clave de fuera de las iniciativas estudiadas, han sido en total 13 entrevistas a informantes que aún sin habitar dentro de los territorios analizados tenían una visión de conjunto sobre el proceso.

La información extraída en estas entrevistas será expuesta en este trabajo en forma de “citas”. Al exponerlas añadiremos al final y entre paréntesis una serie de informaciones de referencia que merecen una nota explicativa en este momento.

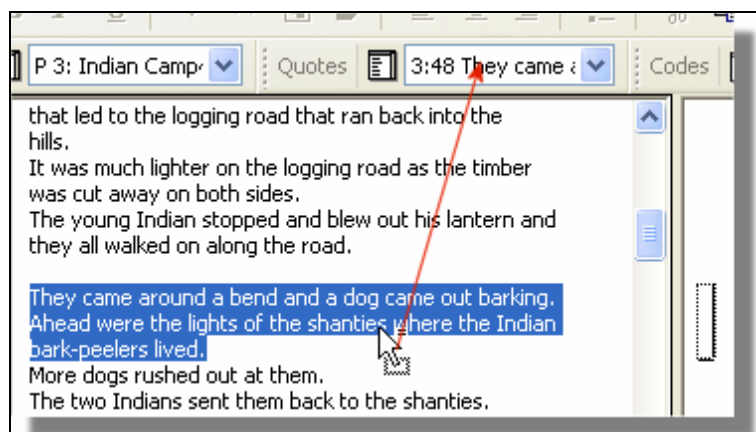
Tabla 3. Explicación de información codificada en citas de las entrevistas
<p><i>“En mi opinión al haber dos asociaciones en el seno del Pays, la AG que esta compuesta sólo por los políticos y el CD donde están los políticos con los actores sociales y económicos locales, veo que es difícil que los políticos dejen de lado su costumbre de decidir sobre todo y entramos un poco en ciertos juegos políticos más que en la construcción y la definición de acciones.</i></p> <p>(A)CI.(B) T.(C) M.(D) 34</p>
<p><i>(A) Código de Entrevista. Todas las entrevistas han sido codificadas para mantener el anonimato de los entrevistados y visibilizar la fase de investigación en la que fueron realizadas. La letra A corresponde a las entrevistas realizadas en la primera y segunda fase de investigación en la Comarca del Guadalteba (2007 y 2008), la B a la segunda fase en esta unidad de observación (2010), la C a la primera de las fases de investigación en el Pays Gorges Causses Cévennes (2009) y la D a la segunda (2011).</i></p>
<p><i>(B) Categoría del Entrevistado. Se recoge si el entrevistado pertenece a “AE” (Ámbito Económico), “Asoc” (Ámbito Asociativo), “Pol” (Ámbito Político) “AT” (Ámbito Técnico).</i></p>
<p><i>(C) Sexo del entrevistado. M (Mujer), V (Varón)</i></p>
<p><i>(D) Edad del entrevistado.</i></p>
<p>Fuente: Elaboración propia</p>

Las tres técnicas de investigación utilizadas para las distintas fases de trabajo de campo: la observación participante, el análisis bibliográfico y documental y las entrevistas en profundidad constituyen un conjunto de técnicas indisociables en la realización del trabajo de campo, aportando, cada una de ellas, un tipo de información distinta y complementaria. La utilización combinada de estas técnicas y un análisis continuo de los datos hace posible contrastar o verificar la información aportada por cada una, siendo esta triangulación de técnicas (Hammersley y Atkinson, 2005) una característica esencial del trabajo etnográfico. Por otra parte, el uso combinado de estas técnicas hace posible superar las limitaciones que cada una de ellas ofrece por separado.

Un aspecto esencial en cuanto a la metodología de cualquier investigación se basa precisamente en plantear **las estrategias y modos de gestión de la información** obtenida durante el trabajo de campo. En nuestro caso y dado el volumen de entrevistas realizadas durante la investigación hemos utilizado el programa informático de análisis de datos cualitativos “Atlas.ti”.

Este programa nos ha permitido almacenar de forma ordenada y sistemática los datos obtenidos en las entrevistas: las transcripciones de las entrevistas, las notas del cuaderno de campo, fotografías y documentos escritos facilitados por los informantes. Pero además de sus cualidades para almacenar la información este programa nos permite diseñar el análisis de esta información y sistematizarlo a través de la creación de códigos de análisis. Estos códigos corresponden a nuestras cuestiones de investigación, aplicado al análisis de las entrevistas sirven para marcar y almacenar los extractos de la transcripción en la que los entrevistados se refieren a estas cuestiones clave; por otro lado estos mismos códigos pueden ser aplicados a documentos escritos y seleccionar citas referidas a la misma cuestión o incluso fotografías, grabaciones de audio y de video. Estos códigos deben ser convenientemente definidos durante el análisis de los datos, será aconsejable que el primer nivel de codificación se refiera a elementos, nociones, posturas más generales.

Imagen 1. Asignación de códigos con Atlas.ti



Fuente: www.cualsoft.com

En nuestro caso y a modo de ejemplo, el código *H. Instituciones Desarrollo* recoge las afirmaciones que los entrevistados emiten sobre cualquier tipo de institución, organización, administración pública, corporación... que según ellos tienen o deberían tener un papel activo en los procesos de desarrollo y el tipo de función que cumplen en estos procesos. Desde este primer nivel (códigos) se puede profundizar en el análisis creando otros subcódigos que concretarán estas referencias por ejemplo para cada una de las instituciones (*H.4 Instituciones Desarrollo Consorcio Guadalteba*) o enfatizando en el papel positivo o negativo que estas instituciones cumplen en el proceso de desarrollo (*H.N. Instituciones Desarrollo negativo*).

Uno de los principales potenciales que ofrece el programa es la posibilidad de crear anotaciones a las selecciones del texto codificadas con lo que se rentabiliza el tiempo dedicado al análisis. Además, se puede especificar la búsqueda de informaciones codificadas en función del perfil de los informantes, este perfil queda también registrado en el programa y gracias a ello podemos buscar directamente los extractos que sobre un tema han aportado cierto tipo de informantes, por ejemplo y en nuestro caso podemos buscar lo dicho por los técnicos de desarrollo de uno de los municipios de la comarca de Guadalteaba en referencia a cualquiera de los códigos.

La creación de estos códigos y los niveles de concreción a los que se llega en la construcción de subcódigos responden a los objetivos de investigación y deben tener en cuenta, por un lado, el número total de entrevistas realizadas ya que la codificación es

un proceso de análisis que implica un volumen de trabajo y tiempo considerables, y por otro lado, la operatividad de esta codificación para futuros análisis. Las posibilidades que el programa ofrece para crear bases de datos cualitativas fácilmente consultables “a posteriori” es uno de los grandes alicientes para su utilización en investigaciones como la nuestra, puesto que el trabajo de análisis y codificación puede ser revisado por un equipo de investigación dedicado a este tipo de investigación, para ello será de vital importancia consensuar códigos generales con el grupo de investigación y este hecho obligará a realizar un primer nivel de codificación general de los datos en referencia a este cuerpo común de códigos, continuando posteriormente con un segundo nivel de codificación más específica que haga referencia a los intereses concretos de la investigación en curso.

Para nuestra investigación se han desarrollado un listado de códigos para cada una de las unidades de observación, facilitando así el análisis autónomo de cada caso y de sus especificidades. En una segunda fase, se ha construido un segundo listado de códigos esta vez común y basado en los aspectos que guían la propuesta de análisis comparativa entre los casos de estudio.

Las potencialidades de este programa podrían presentarse de forma resumida en dos grandes grupos, una primera parte de organización y sistematización de la información recogida en el trabajo de campo, a la cual ya hemos hecho referencia, y una segunda más orientada a la reflexión sobre las ideas, conceptos y relaciones entre ideas que se han ido mostrando en los análisis más descriptivos. Algunas aplicaciones del programa nos permiten trabajar a un nivel conceptual, creando mapas y redes conceptuales en los que cada uno de los puntos o nodos están relacionadas con los datos descriptivos que los justifican (notas, citas, extractos de entrevistas...) dando con ello muchas posibilidades para relacionar ideas y profundizar en el análisis construyendo hipótesis explicativas y proponiendo teorías.

1.2.7. Duración y Fases de la investigación.

Los distintos momentos de la trayectoria de investigación y trabajo de campo sobre los que se basa este trabajo se han extendido durante un periodo de tiempo de 4 años, entre 2007 y 2011. A lo largo de estos años he desarrollado distintos periodos de trabajo de campo en las dos unidades de observación seleccionadas en el contexto europeo, una en Andalucía (España) y otra en Languedoc – Roussillon (Francia).

La primera de las fases de investigación comenzó en el año 2007, cuando inicié mi trabajo como investigador para el grupo de investigación TECUDE en el proyecto de investigación I+D titulado “*Cultura local y mercados globales. Propuestas para la gestión del patrimonio en las políticas de desarrollo rural*”¹⁶. A través de esta experiencia tuvo lugar mi primer acercamiento a los procesos de desarrollo rural en Andalucía y al caso de la comarca de Guadalteba en particular. Una vez finalizado este proyecto y tras la concesión de un nuevo proyecto I+D denominado: “*Territorio, calidad e innovación: El diseño de la nueva ruralidad europea*”¹⁷ pude continuar la investigación en la comarca durante parte del año 2008, profundizando con ello en la investigación iniciada el año anterior.

Con el objetivo de ampliar nuestro marco de análisis a otros casos dentro del contexto de la Unión Europea entré en contacto a través de la Red SYAL (Red Europea de Sistemas Agroalimentarios Localizados) con otros grupos de investigación que compartían nuestros intereses por la transformación del mundo rural en Europa. De este modo tuve contacto con la Unite Mixte de Recherche (UMR) “Innovation” que me motivó para colaborar en un proyecto que acababa de iniciarse, el proyecto INTERSAMA¹⁸.

¹⁶ Grupo de Investigación TECUDE (Antes denominado PERSES). Dirección del proyecto: Encarnación Aguilar Criado. “Cultura local y mercados globales. Propuestas para la gestión del patrimonio en las políticas de desarrollo rural”. Ministerio de Educación y Ciencia. I+D (SEJ2004 – 01372). - “La producción de calidad: nuevas estrategias rurales para nuevos consumidores”. Ministerio de Educación y Ciencia. I+D (CSO2010-22074-C03-01).

¹⁷ Grupo de Investigación TECUDE. Dirección del proyecto: Encarnación Aguilar Criado. “Territorio, calidad e innovación: El diseño de la nueva ruralidad europea”. I+D (SEJ2007-63537/SOCI).

¹⁸ El proyecto INTERSAMA («Insertion Territoriale des Systèmes D’Activités des Ménages Agricoles») (PSDR), dirigido por: Pierre Gasselín (Institute National de Recherche Agronomique, INRA) y Lucette Laurens (Université Paul Valéry, UPV). La Unite mixte de recherche (UMR) INNOVATION reúne a investigadores del INRA, el centro de formación superior SupAgro Montpellier y la Université Paul Valéry (UPV /Montpellier III).

Para poder desarrollar esta colaboración, solicité para el año 2009 una beca Talentia¹⁹ para la realización de estudios superiores en centros de formación universitaria de relevancia internacional. Gracias a la concesión de esta beca pude realizar un Master2 con orientación a la investigación denominado "*Innovation et Developpement des Territoires Ruraux*" organizado por la Universidad Paul Valery (Montpellier III), desarrollando además las prácticas del mismo en el marco del proyecto INTERSAMA durante el año 2009. A través de esta experiencia pude abordar los procesos de transformación que viven las zonas rurales en este país, centrando este trabajo en el análisis de las muy diversas entidades que actúan sobre el desarrollo rural y en particular sobre la amplia red de entidades e instituciones que trabajan sobre la pluriactividad en el mundo rural.

De este modo, conseguí aproximarme al estudio de los procesos de desarrollo rural en la región de Languedoc Roussillon pudiendo con ello conjugar, enriquecer y complementar la investigación desarrollada con anterioridad en Andalucía. Tuve la oportunidad de conocer y seleccionar algunos casos de especial relevancia para mi investigación, de entre los cuales seleccioné el Pays Gorges, Causses, Cevennes como unidad de observación en la que profundizar mi investigación.

A partir de este momento, durante el año 2010 desarrollé una nueva fase de investigación en la comarca de Guadalteba en el marco del proyecto de investigación "*Territorio, calidad e innovación: El diseño de la nueva ruralidad europea*" vigente hasta este año 2010. Durante este periodo finalicé la investigación en esta unidad de observación.

Por último, he dedicado la primera mitad del año 2011 a la finalización de la investigación en Francia, la cual ha estado centrada, en exclusiva, en la unidad de observación del Pays Gorges, Causses, Cévennes. Para esta última fase de investigación hemos podido contar con el marco de trabajo del proyecto I+D realizado por el grupo de investigación TECUDE denominado: "*La producción de calidad: nuevas estrategias rurales para nuevos consumidores*"²⁰, además he podido contar para esta fase con el

¹⁹El programa de becas Talentia está desarrollada por la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía. Está dedicado a la financiación de estudios de especialización (Master) en centros de formación de reconocido prestigio internacional.

²⁰ Dirección del proyecto: Encarnación Aguilar Criado "La producción de calidad: nuevas estrategias rurales para nuevos consumidores". Ministerio de Educación y Ciencia. I+D (CSO2010-22074-C03-01).

marco normativo que ofrece un convenio - marco de colaboración entre la Universidad de Sevilla y SupAgro Montpellier, sede central de SupAgro Florac que fue el centro de investigación en el que se me acogió durante los meses de trabajo de campo en esta unidad. Esta estancia de investigación fue además apoyada por una ayuda de movilidad del VI Plan Propio de investigación de la Universidad de Sevilla.

1.3. Estructura del Trabajo.

Este trabajo se organiza en siete capítulos. En este primer capítulo hemos presentado la introducción y el marco metodológico en el que se basa nuestra investigación. Hemos hecho especial énfasis en el método comparativo que guía la metodología de análisis y en describir el diseño y las técnicas de investigación utilizadas para casa estudio de caso. Se han presentado los objetivos y las hipótesis de investigación, así como las unidades de análisis y de observación.

El segundo capítulo estará dedicado a los contextos comunes e ineludibles para los estudios de caso seleccionados y por ello para el desarrollo de esta investigación. Dedicaremos la primera parte de este capítulo a presentar brevemente las corrientes teóricas que desde las ciencias sociales se han venido ocupando del estudio de lo rural, llegando al final a describir con mayor detalle el paradigma de la Nueva Ruralidad que domina en la actualidad los estudios sobre el mundo rural. La segunda parte estará dedicada a la descripción de las Políticas de Desarrollo Rural realizadas en el marco de la Unión Europea desde su constitución. En este apartado intentaremos relacionar la evolución de estas políticas con la evolución y complejización que ha sufrido el concepto de desarrollo en el panorama mundial.

El tercer capítulo del trabajo se ha reservado a la presentación de las principales corrientes teóricas sobre las que se ha inspirado esta investigación y especialmente al análisis de redes aplicado al contexto del desarrollo rural y a los conceptos de capital social y capital institucional.

El cuarto capítulo estará dedicado a la descripción de cada una de las unidades de observación y a un análisis de los resultados económicos obtenidos en cada uno de ellos mediante la aplicación de programas de desarrollo rural.

El quinto capítulo aborda la dimensión institucional del desarrollo en los casos estudiados. En este capítulo nos proponemos realizar una re – construcción histórica de los casos analizados desde su origen, con especial interés en la descripción de las redes de actores construidas en torno a cada una de estas iniciativas y al análisis del capital social e institucional.

En el sexto capítulo nos ocupamos de la dimensión territorial e identitaria del desarrollo, en él realizaremos un análisis de los procesos de construcción territorial que se han llevado a cabo en cada uno de los casos analizados. Nos centraremos de manera especial en las acciones y estrategias encaminadas a fortalecer y construir la imagen del territorio comunitario y en la percepción que la población local tiene sobre estos procesos. Por otro lado abordaremos la identidad en los procesos de desarrollo, describiendo su articulación en los planes de desarrollo de los casos estudiados, las funciones y objetivos que cumple, las estrategias encaminadas a su fomento y los resultados cosechados en las poblaciones locales.

En el séptimo capítulo se expondrán las conclusiones generales del trabajo.

CAPÍTULO II

RURALIDAD Y DESARROLLO RURAL EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA.

CONCEPTOS Y CONTEXTOS INELUDIBLES.

2.1. La Nueva Ruralidad Europea.

2.1.1. Aportaciones de las corrientes teóricas contemporáneas para el análisis de la ruralidad.

El concepto de “rural” ha sufrido una continua evolución a lo largo de su historia, durante la cual se le han atribuido estereotipos, idealizaciones y definiciones diferentes. De forma general, vemos como la evolución del concepto de “ruralidad” ha ido experimentando un proceso de complejización en los postulados teóricos a ella referidos, con el que se pasa de una conceptualización “polar o dicotómica” que relaciona lo “rural” con lo “agrario”; o diferencia “lo rural” de lo “urbano”, hacia otra concepción “multidimensional o relativa” del concepto (Rodríguez, 2005:31).

En este proceso se ha dejado atrás, al menos a nivel teórico²¹, un concepto de “ruralidad” definido en base a un sector de actividad específico, la agricultura, esta relación entre ruralidad y agrarismo partía de la relación históricamente construida entre ambos (Newby y Sevilla, 1983). La ruptura de esta asociación no se produciría hasta la década de los años 50, cuando se comienza a diferenciar entre lo agrario entendido como actividad o sector, mientras que lo rural pasa a ser comprendido como forma de vida y espacio.

La relación dicotómica entre “rural” y “urbano” ha marcado desde sus orígenes las formulaciones teóricas en este campo. A mediados del siglo XIX, y como consecuencia del impacto de la industrialización, lo rural y lo urbano se conciben como realidades diferenciadas y contrapuestas, ambas con características propias y antagónicas que las definen. En esta época, el sociólogo alemán Tönnies²² define las

²¹ Resaltamos el hecho de que el proceso de evolución del concepto de ruralidad a nivel teórico y la superación que a este nivel se ha experimentado de la asociación ruralidad – agrarismo, no constituye un fenómeno que haya trascendido a otros niveles. En la actualidad esta asociación sigue estando vigente a nivel de la administración, donde muchos de los programas, proyectos o instituciones públicas dedicadas a las zonas rurales han surgido y se mantienen hoy en día en el ámbito de Ministerios o Consejerías de Agricultura. Del mismo modo vemos como la primera de las acepciones del término “rural” en el diccionario de la Real Academia de la Lengua lo define como “lo perteneciente o relativo al campo y a las labores de él” haciendo evidente la vigencia de la asociación “rural – agrario” en la actualidad.

²² Existen otras importantes referencias en este tipo de análisis teóricos como la propuesta del eminente sociólogo francés Emile Durkheim (1893) en la se hace referencia a distintas formas de solidaridad, “solidaridad orgánica” y “solidaridad mecánica”, que caracterizarían distintos modelos de sociedad, del

características propias de la “comunidad” (*Gemeinschaft*) y la “sociedad” (*Gesellschaften*)²³. Con sus aportaciones y desde un marco teórico evolucionista y diacrónico se resalta la asociación entre “mundo rural” y sociedades premodernas por un lado, y “mundo urbano” y modernización – progreso por otro. Desde este planteamiento, con gran vigencia hasta los años 50, las sociedades tradicionales deberían realizar una transformación progresiva hacia modelos de sociedad más compleja, más “moderna”, con ello, se relega al medio rural al cumplimiento de un rol dependiente de las innovaciones tecnológicas, socio – económicas y culturales que lo transformarán en una sociedad urbano – industrial (Entrena, 1998). Es importante destacar que estas teorías no sólo construyen una forma de clasificación de las sociedades en virtud de una serie de valores que describen un “modelo”, sino que también se constituyen como formas de medir su grado de desarrollo (Halfacree, 1993).

Esta polaridad entre rural y urbano comenzará a encontrar contestación a finales de los años 20 al considerarse que no existe una separación cualitativa entre ambas realidades, rurales y urbanas, sino una delimitación gradual entre ellas. Sorokin y Zimmerman (1929) a través de su *teoría del continuum rural-urbano*, operativizan esta delimitación mediante la presencia de ciertos rasgos rurales y de otros urbanos, sosteniendo que existen ciertas características “propias” a cada tipo de sociedad que permitirían definir las y diferenciarlas²⁴. La teoría del continuum nace como consecuencia de la falta de fuerza explicativa de la teoría de Tönnies ante el nuevo contexto caracterizado por el crecimiento de la agricultura de mercado y la desaparición de la agricultura de subsistencia.

mismo modo que otro gran sociólogo alemán, Max Weber, definiría a finales del siglo XIX la “conducta racional” como propia de las sociedades avanzadas y el “comportamiento tradicional” de las primitivas.

²³ En su propuesta la comunidad se define como una asociación eminentemente agraria con una división del trabajo elemental, donde las relaciones sociales tenían como centro la familia constituyéndose como una sociedad clánica. En ellas los individuos se regulan por reglas o creencias comunes sobre el comportamiento apropiado y la responsabilidad de los miembros para con los demás individualmente y para con la comunidad. La comunidad se define como una *Unidad de Voluntad*. (Sánchez de Puerta, 1996; Ortí, 1997; Sevilla – Guzmán, 1997). Por otro lado la “sociedad” (*Gesellschaften*) será, en cambio, una asociación en la cual, para el individuo, la asociación mayor nunca tiene más importancia que el interés individual y carece del nivel de reglas compartidas. Se enfatizan las relaciones secundarias más que los lazos familiares y hay menos lealtad a la sociedad. La cohesión social en las *Gesellschafts* deriva de una división del trabajo más elaborada.

²⁴ Estas características serían: la ocupación (agricultura como mayoritaria en el medio rural), el medio, el tamaño de la comunidad, la densidad, la heterogeneidad y homogeneidad de la población, la movilidad y el sistema de interacción.

La perspectiva del continuum tendrá gran difusión, diversas reformulaciones²⁵ y no pocas críticas, siendo hasta la década de los 70 el principal soporte teórico de la sociología rural.

Una de las primeras críticas a esta concepción de lo “rural” como mundo separado y homogéneo, fue enunciada por el antropólogo Oscar Lewis (1951). Este autor basándose en sus estudios en la ciudad de México puso de manifiesto que los rasgos “folk” podían encontrarse en sociedades urbanas y no estar presentes en otras rurales. De este modo constató que muchos de los atributos asignados a lo rural no podían entenderse a partir de esa división rural/urbano, sino en términos de pobreza y riqueza.

Otra importante crítica a la teoría del continuum fue desarrollada por Pahl (1966) quien juzgó insuficiente una explicación basada en el gradualismo que ocultaría en realidad una dualidad simplista entre lo rural y lo urbano. Las críticas de este autor se basaron en 4 constataciones principales. La primera de ellas resalta el hecho de que las relaciones personales no desaparecen en los ámbitos urbanos. En segundo lugar pone de relieve que la extensión del consumo de masas y los medios de comunicación convierten a la mayoría del territorio en un medio culturalmente urbano. En tercer lugar apunta que el desarrollo de los transportes disuelve la relación entre el lugar de residencia y el lugar de trabajo y con ello zonas rurales se convierten en barrios dormitorio y espacios suburbanos manteniendo una morfología rural. Por último, expone que el desarrollo de las comunicaciones diluye el fenómeno del aislamiento.

De definitiva, este autor, plantea que no existen diferencias fundamentales entre los modos de vida rural y urbana por su localización geográfica, sino que estas diferencias dependerían más del estadio en el ciclo familiar o de la clase social. En el

²⁵ Aportaciones a este cuerpo teórico del continuum son las reformulaciones de varios autores como Whirt (1938) quien reformula esta teoría centrandose su análisis en la densidad de población como variable independiente; Gross (1948) propone un marco analítico centrado en la noción de aislamiento cultural, introduciendo la noción de distancia o el acceso a los medios de transporte y comunicación como variable independiente; Stewart (1958) plantea que el análisis debe centrarse en las áreas de interacción entre la población y las actividades de un asentamiento, de modo que construye índices de urbanidad en función del número de relaciones y los contactos establecidos; Frankenberg (1966) establece el continuum en base a los niveles de organización social y tecnología entre distintas comunidades. Redfield (1941, 1947), por su parte, aportará una reformulación de estas teorías con cierto matiz cultural, su propuesta teórica del continuum “Folk” – “Urbano” se centra en el aislamiento y la homogeneidad social como variable independiente.

mismo sentido Gans (1970) apunta que los estilos de vida no coinciden con los modelos de asentamiento y que en definitiva la ruralidad no puede adscribirse a un único tipo sociocultural, sino que al igual que la urbanidad, es un entramado de diversos tipos.

A través de estas críticas los términos de “rural” y “urbano” se vuelven inútiles para analizar una realidad crecientemente interdependiente en la que las ciudades se ruralizaban y lo rural se urbanizaba (Aguilar, 1996).

La emergencia del paradigma de la *Teoría de la Dependencia* vino a romper, definitivamente, con esta dualidad rural/urbano al mostrar que el desarrollo es un proceso multilíneal y que, tanto la dependencia de unos países respecto a otros (Cardoso, y Faletto, 1969), como la distribución desigual de los recursos entre el “centro” y la “periferia” (Frank, 1966; Wallerstein, 1974) son consecuencia del carácter asimétrico de la modernización. Lo rural pasa a ser analizado como un espacio periférico, dependiente de otras áreas o grupos sociales, es decir, se analiza en relación a un contexto social, económico y cultural macro y no de manera aislada, se analiza como uno más de los procesos de cambio en relación con el fenómeno de la Globalización.

En correspondencia con este nuevo contexto teórico, en los años 60 y 70, se desarrollará una corriente de estudios denominada La *Nueva Escuela de Estudios Campesinos*²⁶ (Newby y Sevilla, 1983), que plantea el análisis de estas sociedades como parte de una sociedad más amplia con la que mantiene fluidas y estrechas relaciones (Aguilar, 1996). Esta corriente se caracterizó por su interdisciplinariedad, así como por la introducción de la perspectiva marxista en el análisis del impacto y de las transformaciones que la introducción del modelo económico capitalista promovía en las economías domésticas (Wolf, 1971, 1973; Mintz, 1973; Hobswabm y Alavi, 1976; Shanin, 1983). Con ello se refuerza la idea de que las transformaciones de lo “rural” son fruto de procesos globales y de los cambios producidos por ellos en la sociedad en el que están insertos los espacios rurales.

De este modo, las transformaciones acaecidas en nuestra sociedad en las últimas décadas hacen que se produzcan importantes cambios en las formas de abordar el análisis

²⁶ Esta corriente supone una revisión de lo que se ha denominado como “*vieja tradición de estudios campesinos*” que, desde finales del siglo XIX, trata de analizar el papel de los campesinos en el contexto de una sociedad sujeta a una progresiva industrialización. Entre sus autores, destaca el trabajo de Chayanov (1925) en relación a la conceptualización del modo de producción campesino en su doble naturaleza: como unidad de económica y como unidad familiar.

de la ruralidad en la actualidad. De un lado, el progresivo proceso de desagrarización que produce una reestructuración económica de las áreas rurales, con una situación de producción excendentaria del sector agrario y la necesidad de desintensificación de la producción. La globalización y los cambios técnicos provocan la deslocalización de la agricultura, la desconexión entre la producción agraria y el territorio (Hervieu, 1995; Gómez Orea, 1993). De otro, la desruralización con fuertes tendencias de éxodo rural y pérdida constante de población de las áreas rurales desde la década de los 50²⁷. El “éxodo rural” hacia entornos urbanos implicaría una pérdida de importancia y valor de lo rural frente a lo urbano que se convertiría en hegemónico a partir de esta época.

Por otra parte, la revolución de los medios de transporte que conlleva el incremento de la movilidad y los desplazamientos pendulares (commuting²⁸). Así como, el fuerte progreso de los medios de información y comunicación, que transforma los modos de conexión entre la población, sus pautas de información e incluso sus patrones de consumo, trabajo. La contraurbanización, como fenómeno de urbanización de los espacios rurales. Y finalmente la implementación de políticas de desarrollo rural, de género.

Estos factores minan las bases de la diferenciación rural – urbana establecida desde las posturas teóricas anteriores, haciendo ya imposible hablar de sociedades diferentes sino de formas de especialización de una sociedad global. Desde nuevas posturas teóricas se rechaza una ingenua relación determinista entre espacio y estructura social, desde la que se identificarían características definitorias específicas sobre la “sociedad rural” o la “sociedad urbana”. Por el contrario, el énfasis de estas nuevas corrientes se centrará en el análisis de los espacios rurales como construcciones sociales, fruto de una serie de procesos de cambio a nivel de la sociedad global en su conjunto que determinan y configuran tales espacios. Se produce así un tránsito desde la imagen característica de la modernidad, en la que el sentido de la ruralidad era construido en base a la aplicación de un sistema de valores de corte urbanocéntrico (lo rural como algo arcaico, inmóvil, una fase de atraso en el proceso lógico de evolución de las sociedades), hacia una nueva realidad en la que se sumarán ahora un sinnúmero de imágenes construidas y

²⁷ En este momento se produce un punto de inflexión en la pérdida de población, ralentizando el proceso. Este cambio se achaca desde una visión pesimista a la crisis industrial y urbana de la época y desde una visión más optimista este cambio sería debido a una mejora del atractivo de los espacios rurales, que motivaría un proceso de re - ruralización (Hervieu, 1995).

²⁸ Término con el que se identifica las migraciones diarias o semanales entre lugar de trabajo y residencia.

reconstruidas, en función de los nuevos y múltiples intereses y valores que vienen consolidándose en la sociedad actual postmoderna y globalizada. De este modo, la ruralidad adquiere nuevas funciones vinculadas con las nuevas demandas de la sociedad de consumo, se convierte en objeto de múltiples intereses sobre la base de los diferentes usos económicos y sociales aplicados a ella.

“La nueva imagen de la ruralidad es el resultado de un doble proceso: la adopción de un nuevo modelo de economía (el posfordismo) y la emergencia de un nuevo sistema cultural (la posmodernidad). En la post modernidad el proceso de construcción social adquiere una especial complejización, puesto que comienzan a imperar nuevos paradigmas de pensamiento (la reflexividad y el relativismo) y nuevos patrones de economía (la economía de ficción o posorganizada y globalizada), que contribuyen a flexibilizar y ampliar los campos de significado de los productos (objetos y servicios) que se consumen” (Moscoso; 2007)

Estas profundas transformaciones tienen su lógico reflejo en la emergencia de nuevas corrientes teóricas que surgirán a finales de los años 80 cuya influencia ha sido determinante para la comprensión de los cambios en los espacios rurales, así como para la confección de políticas de desarrollo en estos espacios.

La primera de estas corrientes es la **Reestructuración Rural**, esta perspectiva desarrollada a mediados de los años 80 por un grupo de sociólogos europeos (Marsden, Lowe, Whatmore y Murdoch) se centra en la búsqueda de las claves para el análisis de los cambios que se están desarrollando en los espacios rurales motivados por los procesos de Globalización - Localización. El énfasis de esta perspectiva estará en el estudio de las características que adopta una ruralidad crecientemente segmentada como resultado de su inserción en dinámicas de alcance global (Oliva, 1995) y en el análisis de las formas que adquieren las expresiones locales de la globalización (Aguilar y Bueno, 2003) en los espacios rurales:

“Las áreas rurales, sus residentes y organizaciones se enfrentan en la actualidad a un rápido cambio social, económico y político. El balance entre producción, ocio, movilidad y desarrollo se reajusta en la medida que las actividades económicas se relocalizan. Igualmente los valores relativos a la vida y la participación en lo rural son objeto de cambio. Fuerzas políticas locales, nacionales e internacionales tienen una influencia directa sobre las áreas rurales” (Marsden et al, 1990)

La Reestructuración Rural aporta según González Fernández (2001: 82), “una visión de lo rural compleja y globalizadora”. Esta corriente parte de la idea de que los nuevos cambios acaecidos en los espacios rurales producen una reestructuración del espacio, fundamentalmente de las actividades económicas adquiriendo relevancia nuevos sectores (como el turismo, la agroalimentación, la repostería, la artesanía, la protección ambiental) en detrimento de actividades desarrolladas tradicionalmente (básicamente, la agricultura y la ganadería). Por ello aplicarán un enfoque multidisciplinar que permite analizar las diferentes dimensiones (social, política, económica, geográfica) en las que se manifiesta esta reestructuración: contraurbanización, reestructuración agraria, diversificación económica, movilidad laboral (Newby, 1986; Cloke y Thrift, 1990; Lowe *et al.*, 1993).

La crítica más común que se ha realizado a esta corriente ha sido la de centrar su atención en las actividades económicas, olvidando la importancia de los aspectos sociocultural y lo sociopolítico (Moscoso, 2007), sin integrar, además, dimensiones como la clase, la etnia, el género (González Fernández, 2001), o el análisis de los procesos de cambio global (Camarero y González Fernández, 2005).

Una corriente más actual, el **Constructivismo** aparece en los primeros años 90 a partir de la publicación “Constructing the Countryside” (Marsden *et al.*, 1993), esta corriente defiende la aparición de “*un campo más diferenciado*” debido a la construcción de un análisis más complejo en el que se articulan “*elementos económicos, sociales y políticos que pueden estar presentes a escala local, regional, nacional e internacional*” (Marsden *et al.*, 1993). La idea fundamental que transmite esta nueva corriente, y que ya había sido enunciada por Mormont (1997), es destacar que el concepto de “lo rural” forma parte de las representaciones construidas por las diferentes sociedades en cada momento histórico.

En esta corriente destaca la presencia de dos autores, John Urry y Keith Halfacree, quienes han dado un vuelco cualitativo al cuerpo teórico del Constructivismo al introducir elementos esenciales para la comprensión del espacio rural, y de sus procesos de estructuración y cambio social. Estos autores ponen de relieve la importancia que sobre la determinación del espacio rural tiene la interdependencia entre lo económico, político y social, a escala global y local; es decir, parten del supuesto de que el espacio, en este caso las zonas rurales, son producto de un proceso de construcción social, en el

sentido de las teorías propuestas por Berger y Luckmann (1986), en su conocida obra “*La construcción social de la realidad*”.

Sin embargo, ellos van más allá de estos supuestos en la medida en que consideran que existe una preeminencia de lo cultural en estos procesos no identificada hasta ahora. De este modo proponen como lo cultural, que se consume, en forma de signos y significados, modela y construye nuevas realidades; realidades que a su vez determinan diferentes formas de organización del espacio. Las nuevas formas y modos del consumo en la era de la globalización se basan en la asignación de valores y signos que transforma los procesos económicos, la percepción de los productos y los espacios a ellos asociados, delimitando con ello *nuevas economías de signos y espacios* (Lash y Urry, 1998).

Con ello dan un «*vuelco o giro cultural*» a la interpretación de la realidad social. A través de esta argumentación teórica se consolida esta corriente que concibe lo rural como una construcción, como el “*resultado de la acción social*” (González Fernández y Camarero, 1999: 57), como una representación social del espacio (Halfacree, 1993), y como un discurso (Marsden *et al.*, 1993).

Un aspecto esencial a señalar es que esta perspectiva teórica propicia la generación de múltiples representaciones acerca de lo que es y lo que significa lo rural, construidas en función de las representaciones e intereses que se proyectan sobre el mismo.

“La naturaleza de lo rural ya no se construye desde una diferencialidad productiva -la agricultura- sino que es entendida como una distinción social, distinción que se elabora por la interacción de diferentes actores sociales” (González Fernández y Camarero, 1999: 56). De este modo, esta perspectiva potencia el análisis de las redes de actores involucrados en la construcción de estas representaciones, “la interpretación que ofrece el enfoque constructivista hace aflorar el carácter intersubjetivo y sociopolítico de la categorización de determinadas partes del espacio como rurales y las pugnas reales y simbólicas que se producen en la definición global y local de éstas” (González Fernández, 2001: 86).

Esta perspectiva nos permite, por un lado, superar no sólo la asimilación de lo rural con la actividad agrícola, sino también la perspectiva unilineal y evolucionista dominante en la historia de los estudios rurales (González Fernández, 2001).

La profunda transformación que la imagen de la ruralidad ha sufrido en los últimos años representa un fenómeno intrínsecamente ligado a la función que desarrolla lo rural en el imaginario cultural e ideológico de la postmodernidad en el que se produce, ya que:

“como elemento imaginario asociado a lo natural, la salud, la identidad, la pertenencia... “lo rural” pasa a formar parte de nuestras estrategias identitarias, de consumo, residenciales, turísticas, etc” (Oliva y Camarero, 2002: 26).

De este modo, los valores que nuestra sociedad actual, cada vez más urbanizada e industrializada, asocia a la ruralidad: un mayor contacto con la naturaleza, una mayor sociabilidad, mejores estándares de calidad, autenticidad, tradición etc. nos permiten entender la nueva funcionalidad que han adquirido los espacios rurales. Lo rural adquiere nuevas funciones en las dinámicas de consumo de la postmodernidad, basadas en la idea de que objetos, servicios o experiencias no son consumidos por su valor de uso, sino por su valor como signo (Lipovetsky, 1990; Bauman, 2008) de modo que la voluntad de los individuos en la actualidad es aumentar su propio valor a través del consumo.

Para hacer referencia a esta realidad caracterizada por elementos simbólicos distintos autores han acuñado términos como *“nueva ruralidad”* (Bradshaw y Blakely, 1979), *“post-rural”* (Murdoch y Pratt, 1993) o *“ruralidad Post-productivista”* (Halfacree, 1997).

Vincular las representaciones sobre lo rural como construcción social al contexto de cambio social de las distintas sociedades supone afirmar que la comprensión de estas transformaciones de los espacios rurales remite al conocimiento de la sociedad en su conjunto. Un análisis centrado en la transformación de los espacios rurales de la Unión Europea supondrá en nuestro caso un ejercicio de análisis de los fenómenos fuertemente localizados y de naturaleza global que se explicitan hoy en estos nuevos territorios (Pérez y Aguilar, 2013). De tal modo que se convierte en un escenario privilegiado para acometer un análisis de los procesos de localización – globalización esencial para la comprender el momento histórico actual.

2.1.2. Elementos para una definición de los nuevos espacios rurales.

Tal y como hemos venido presentando el paradigma de la nueva ruralidad constituye un marco esencial para la reflexión teórica sobre estos temas. Las formulaciones de las distintas corrientes que abordan lo “rural” desde este paradigma inspiran, en parte, la implementación de políticas de desarrollo de las zonas rurales, las cuales son, a partir de ahora, redefinidas en virtud de ciertos elementos potenciados por este cambio de paradigma.

Uno de estos elementos esenciales es el acento en la *dimensión territorial*, en contraste a la dimensión sectorial agraria dominante en la definición de los espacios rurales a lo largo de la historia. El elemento agrario asociado a la ruralidad, que continúa siendo importante en el análisis de los espacios rurales, sufre una transformación al tomarse mayor consideración sobre las distintas funciones y servicios prestados por la agricultura a la sociedad más allá de los aspectos productivos, hablamos del reconocimiento de la *multifuncionalidad* de la agricultura y de su contribución al margen del ámbito económico, en los ámbitos culturales (paisaje cultural, explotación tradicional), sociales (fuente de la estructuración y organización social tradicional) y medioambientales (biodiversidad y sostenibilidad ambiental). En relación a lo anterior, esta nueva ruralidad reconoce la complementariedad entre la actividad agrícola y otras ocupaciones en la generación de ingresos rurales, la generalización de la agricultura a tiempo parcial y del origen multisectorial y diversificado del ingreso de muchas familias rurales. Tomando con ello mayor conciencia de la importancia de la *pluriactividad* en los espacios rurales contemporáneos.

Otro de los elementos sobre los que se asienta esta nueva ruralidad será el reconocimiento de la integración de las zonas rurales en los *mercados* y en el proceso de *globalización*, señalando como las transformaciones sociales, económicas y culturales acaecidas en los espacios rurales se articulan dentro de este proceso de global, constituyendo el reflejo localizado y micro de tendencias de cambio a nivel mundial. La integración en el mercado de las zonas rurales hace subrayar el potencial económico que ofrecen los activos ligados al territorio, tanto de tipo geográfico, como histórico, cultural, paisajístico, ecológico o de calidad de vida. En este sentido se refuerza la noción de *competitividad territorial* frente a la sectorial como objetivo de las políticas de desarrollo de las zonas rurales. En esta noción se da cuenta de la necesaria especificidad de esos

activos “elevados” al mercado global, y de la complementariedad de ciertas externalidades positivas en el refuerzo de estos procesos económicos (innovación y nuevas tecnologías, inversión, calidad y procesos de certificación) en un proceso mixto y único en el que se articulan las virtudes asociadas tanto al desarrollo endógeno, como al exógeno.

El reconocimiento de los múltiples vínculos entre el *desarrollo urbano y rural* constituye otro elemento de definición de la nueva ruralidad, y pone de relieve la superación de la dicotomía rural “vs” urbano que ha marcado las épocas posteriores. De este modo, la articulación entre las ciudades y sus entornos circundantes, o entre agrupaciones de municipios rurales de diferente tamaño refuerzan la *visión territorial* del desarrollo y su cambio de escala espacial, del municipio al conjunto de entidades poblacionales (comarca, pays) que se definen como unidades mínimas de sentido en el marco del desarrollo.

Esta articulación entre ciudades y municipios, o entre municipios rurales unidas a la gran revolución de las comunicaciones (commuting) y de las tecnologías (teletrabajo) hace que se tome mayor conciencia de la *función residencial* de las zonas rurales, en oposición a una percepción más relacionada con una función productiva o recreativa de las mismas. Como consecuencia de ello se presta una mayor atención a la *provisión de servicios públicos* básicos en las zonas rurales como reflejo de la calidad de vida a la que pueden aspirar sus habitantes presentes y futuros y como un indicador de cohesión entre los distintos territorios rurales y urbanos.

Un último factor sobre el que se define la nueva ruralidad hace referencia a la *participación* de diversos actores involucrados desde distintos niveles en el diseño y la aplicación de las políticas y programas de desarrollo rural. La creación de mecanismos y dinámicas de concertación de intereses entre los actores locales y la implicación de los distintos niveles administrativos supraestatales, estatales, regionales y locales en el desarrollo de políticas y acciones de desarrollo rural. Esta nueva ruralidad queda marcada por un enfoque descendente en el que el desarrollo rural pasa a formar parte integrante de las agendas políticas de los distintos niveles administrativos y paralelamente cobran protagonismo los enfoques ascendentes y participativos en los que los actores locales toman una mayor conciencia de su papel en los procesos de toma de decisiones sobre el desarrollo de sus territorios.

2.1.3. La emergencia de nuevos territorios rurales. Una nueva escala espacial de la ruralidad.

La nueva ruralidad presenta distintos elementos que complejizan y renuevan la caracterización de estos espacios rurales en el contexto actual. Los distintos elementos a los que hemos hecho referencia presentan espacios rurales en transformación en los que los procesos de “contraurbanización” se aceleran como consecuencia de una mayor demanda de consumo de estos espacios rurales por la sociedad, los sistemas económicos tradicionalmente establecidos en estos territorios mutan hacia la diversificación y la terciarización económica, los estilos de vida “rurales” son a su vez transformados por los valores de la postmodernidad, y los espacios rurales transforman su escala espacial. Nuevos territorios emergen como fruto de la articulación entre municipios rurales o ciudades y sus zonas periféricas, constituyendo las nuevas demarcaciones sobre las que se desarrollaran profundas transformaciones e impactos a nivel social, económico, cultural y obviamente territorial en los espacios rurales.

Parece interesante por la naturaleza de nuestro trabajo, centrar la atención en la escala, en el tipo de unidades tomadas en cuenta a la hora de delimitar estos espacios rurales. En este sentido, la nueva ruralidad no establece el municipio como unidad básica de los espacios rurales, sino que distintas formas de coordinación y cooperación intercomunitaria alcanzan cada vez una mayor relevancia en la configuración de los espacios rurales (Gómez Orea, 1993; Regidor; 2000; Sancho, 1997; Hervieu, 1997). Hervieu y otros autores enuncian la necesidad de establecer relaciones intermunicipales en detrimento del municipio y de tipificar lo rural en base al ámbito comarcal

“El municipio rural multiseccional ya no constituye un escalón suficiente de desarrollo y ordenación. Un sistema de cooperaciones intermunicipales flexibles debe permitir trabajar conjuntamente a entidades territoriales comparables” (Hervieu; 1995:37)

“En un espacio social tan homogeneizado y orgánico como el Europeo, la evaluación de un umbral individual de lo rural es menos significativo que las conexiones socioculturales que se pueden producir entre diferentes entidades contiguas (...), las tipificaciones en el entorno comarcal, las creemos más apropiadas que la tradicional que considera los municipios de una sola pieza como rurales o no rurales. Las comarcas pueden aceptar modulaciones de lo rural” (García Sanz, 1997: 196)

La ordenación del territorio con base comarcal alcanza en la actualidad un auge desconocido y plantean las bases para la realización de acciones reales como, por ejemplo, el Plan de Desarrollo Rural Andaluz:

“Surge la idea de comarca, de gran tradición española, como región adecuada para plantear una articulación de los núcleos entre sí, cohesionados en torno a una cabecera comarcal, lugar central en el modelo de Christaller, que a su vez se articula con el resto de las comarcas en el espacio regional superior. Ello exige la adopción de un sistema de planificación integral que se aplicaría en las comarcas...” (Gómez Orea, 1993:171)

Hemos querido finalizar este apartado exponiendo la relevancia que distintas entidades territoriales supracomunitarias están alcanzando en la actualidad a la hora de delimitar los espacios rurales. La centralidad de la comarca y el pays son parte de la evolución conceptual de lo rural. Efectivamente, este concepto ha evolucionado desde posturas o planteamientos estrictamente productivos y materiales hacia planteamientos que giran alrededor de aspectos intangibles, desde el marco de trabajo hacia el marco de vida, desde el sector económico al potencial económico del territorio en su conjunto, desde el municipio a la comarca, desde la explotación a la comunidad, desde los municipios y pueblos rurales a la integración de los mismos en nuevo territorios rurales emergentes.

2.2. Evolución de los enfoques sobre el Desarrollo Rural.

La concepción del desarrollo rural, del mismo modo que las teorías del desarrollo económico global constituyen un reflejo de las etapas históricas en las que se enmarcan y su evolución va a estar ligada a estos contextos socio – históricos. En la tabla 4 hemos sintetizado la correlación entre las teorías económicas generales y las distintas concepciones del desarrollo rural.

Tabla 4. Corrientes teóricas con influencia para el Desarrollo Rural

Teorías generales	Aplicación en el desarrollo rural	Elementos principales
Programas de desarrollo Comunitario Revolución Verde	Desarrollo Exógeno	<ul style="list-style-type: none"> - Paradigma de concentración y difusión. - Desarrollo rural = Desarrollo Agrario - Enfoque sectorial y Polarizado - No inquietudes ecológicas
Teorías “Alternativas al Desarrollo” Paradigma de la necesidades básicas Modelo de crecimiento con Equidad	Desarrollo Rural Integrado	<ul style="list-style-type: none"> - Bienestar frente a Crecimiento Espacial. - Enfoque de necesidades básicas. Eficiencia + Equidad
Teoría de la Dependencia Teorías sobre el Desarrollo Local	Desarrollo Endógeno	<ul style="list-style-type: none"> - Diversificación - Atención a la especificad - Inquietudes ecológicas
Teorías sobre el Desarrollo Local Territorialización del Desarrollo Teoría Distritos Industriales	Desarrollo Territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Visión amplia del desarrollo local - Territorio como marco de análisis - Organización de la calidad de vida
Coevolucionismo Ecodesarrollo Economía ambiental Economía ecológica	Desarrollo Sostenible	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque sistémico del desarrollo rural - Sostenibilidad: económica, ecológica y social
Modelo Rural Europeo Paradigma de la “Nueva Ruralidad”	Multifuncionalidad	<ul style="list-style-type: none"> - Territorio como marco para el desarrollo - Funciones diversas del territorio - Mejora de las oportunidades presentes y futuras del ser humano

Fuente: Elaboración Propia

Desde su origen²⁹ el concepto de desarrollo identifica la modernización occidental, el sistema económico capitalista y la industrialización como los elementos

²⁹ Algunos autores fechan concretamente el nacimiento de este concepto en un discurso del Presidente de los Estados Unidos, Harry S. Truman, en el año 1949, en el cual calificó a gran parte del mundo como subdesarrollado, señalando que en EE UU el desarrollo se produjo con el aumento de la producción y vinculando la actividad industrial con el aumento del nivel de vida.

necesarios para recorrer un único “camino a la civilización” que los estados desarrollados ayudarán a implantar en el resto de países subdesarrollados, se trata, por tanto, de un concepto polémico, con una importante vertiente política (neocolonialista) que refleja el poder de unos estados sobre otros y una visión evolucionista unilineal.

Tras la II Guerra Mundial, el concepto de desarrollo se institucionalizó, convirtiéndose en uno de los ejes fundamentales para la reconstrucción del nuevo orden internacional mediante su inclusión en las agendas de trabajo de distintas instituciones internacionales (Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), Naciones Unidas, Organización Europea de Cooperación Económica) (Escobar, 1997).

El desarrollo es en esta época, sinónimo de crecimiento económico, desde una perspectiva en la que el resto de factores que comprenden este concepto estaban asociados a dicho crecimiento. A través de la invención del término de modernización se posibilita, más adelante, la inclusión de elementos de tipo político, tecnológico o cultural. Ambos conceptos han sido denominados como mecanismos de homogeneización (Escobar, 1997), y suponen la extrapolación o exportación a los países subdesarrollados del “*paquete cultural occidental*” al completo, incluyendo este todo tipo de factores culturales, políticos, económicos. (Viola, 1999).

Durante las décadas de los años 50 y 60 surgen dos importantes corrientes teóricas. Por un lado, se sitúa la *Perspectiva Neoclásica* representada por Rostow (1960) y su teoría sobre las etapas del crecimiento económico³⁰, y la teoría de la economía dual³¹ de Lewis (1954). Por otro lado, y con una visión distinta surge el *Enfoque Estructuralista*, representado por un grupo de economistas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Desde esta perspectiva se acuñó el paradigma “*centro-perifera*” para analizar el intercambio desigual que se establece entre las economías centrales, con estructuras diversificadas y homogéneas, y las economías periféricas, aisladas entre sí, heterogéneas y escasamente competitivas. Aunque estas corrientes presentaron diferentes posicionamientos, todas ellas definen el

³⁰ Rostow defendía la existencia de cinco etapas en el desarrollo económico de los países: sociedad tradicional, condiciones previas para el despegue económico, despegue económico, camino a la madurez y consumo a gran escala.

³¹ Este autor consideraba, frente al modelo lineal de Rostow, que existían dos sectores: uno tradicional, vinculado a la agricultura, y uno moderno asociado con la industria, por lo que el desarrollo consistía en la supresión de esta dualidad a través de la transferencia de la fuerza de trabajo desde el sector agrícola, a la industria, hasta que el nivel de ambos quedase igualado.

proceso de industrialización como el motor económico de los países y, por tanto, como condición para el desarrollo (Ceña; 1994).

- El Desarrollo rural Exógeno.

La formulación clásica del problema del desarrollo rural consideraba la industrialización como la base del proceso de desarrollo, y presuponía la relación entre urbanización e industrialización, relegando la función del medio rural al abastecimiento de alimentos y mano de obra. El modelo de desarrollo rural exógeno sigue estas pautas basándose en el paradigma de la concentración – difusión, a través del cual el desarrollo de las áreas rurales vendría por su relación con las áreas dinámicas industriales y urbanas.

Ejemplos claros de la aplicación de este modelo son frecuentes en la década de los años 50 y 60 en los países denominados como “Tercer Mundo”, puestos en marcha por organizaciones internacionales (BM, FMI). Un primer ejemplo lo configuran los Programas de Desarrollo Comunitario, concebidos como iniciativas orientadas a la mejora de las infraestructuras rurales, al aumento de la productividad agraria y al uso más eficiente de los recursos a través de la introducción de procesos y tecnologías vinculadas a la agricultura industrializada (Guzmán *et al.*, 2000). Estos programas lejos de reducir las desigualdades o de mejorar la situación de las poblaciones del medio rural, aumentaron las diferencias entre agricultores y regiones (Ceña, 1994).

En realidad fue a través de estos modelos de difusión como se expanden iniciativas basadas en la intensificación agraria, la “Revolución Verde” basada en un sistema de inputs de alto rendimiento supone la transferencia del modelo agrario norteamericano y europeo a los países en desarrollo mediante el fomento de la utilización de innovaciones tecnológicas, biológicas, químicas y agronómicas. Aunque la implementación de estas técnicas permitió incrementar los rendimientos agrarios, pronto se puso en evidencia que su papel en la distribución de ingresos eran menores de lo esperado (Ceña, 1994), además de generar una serie de impactos sociales, económicos, culturales y ambientales de amplio alcance (García Azcárate, 1991; Segrelles, 2001).

Este modelo que fue exportado como sinónimo de “modernización” agraria, quedaría desacreditado en la década de los 70 como consecuencia del impacto negativo de esta intensificación productiva, que se traduciría en la saturación de los mercados, la crisis urbana y la preocupación por los límites ecológicos del crecimiento. La aparición del informe del *Club de Roma*, “*Límites del crecimiento*” (Informe Meadows) en 1972 fue determinante a este respecto, pues destacará que la escasez de los recursos del planeta condicionaba la continuidad de los paradigmas vigentes hasta entonces sobre el desarrollo.

Bien es cierto que a nivel general el desarrollo rural exógeno había sido criticado desde las *Teorías de la Dependencia*³², que defienden que el subdesarrollo es una consecuencia histórica del colonialismo y que, por tanto, las diferencias entre países no eran tanto de grado como de naturaleza. La dependencia de unas naciones sobre otras se fundamenta en la mayor integración de las primeras en el sistema capitalista, estos principios quedaban demostrados al observar como las medidas tomadas bajo este modelo habían acrecentado las diferencias entre países desarrollados y subdesarrollados.

Finalmente, la crisis del modelo fordista y la emergencia de los valores post-materialistas, requerían de nuevos modelos del desarrollo que, más allá de la dimensión económica, tuvieran en cuenta otras cuestiones y que rompieran con las teorías basadas en la diferenciación espacial (desarrollo – subdesarrollo, centro - periferia, rural – urbano). Es en este contexto en el que empiezan a surgir las denominadas “*Teorías Alternativas de Desarrollo*”.

- El desarrollo Rural Integrado.

Constituye una de estas teorías alternativas de desarrollo, con independencia de la atención que las teorías generales del desarrollo prestaran al medio rural, es en la década de los 70³³ cuando surge el concepto de desarrollo rural como cuerpo teórico

³² Autores como Frank (1968), Cardoso y Faletto (1969), Dos Santos (1969) y Amin (1974) son representantes de estas Teorías de la Dependencia.

³³ Nos parece importante señalar que el desarrollo rural se centra hasta finales de la década de los 70 en la intervención en las zonas rurales de los países subdesarrollados. Ya en la década de los 80, los países occidentales y fundamentalmente Europa empiezan a percibir como propio este problema al constatar la fractura entre los niveles de desarrollo de las zonas rurales respecto de las urbanas en sus territorios. De este modo, existió, otra variante del modelo de DRI diseñada para reducir los problemas generados por la implantación del sistema agrícola industrializado en las áreas marginales de los países “*desarrollados*”. Esta perspectiva con un enfoque integral, flexible, participativo y con base territorial comenzará a

independiente. La ausencia, hasta esta época, de una teoría del desarrollo rural respondería tanto a la insistencia en fomentar los procesos de urbanización e industrialización como requisitos para el desarrollo, como a la consideración sectorial y productivista del medio rural, entendido en esta época exclusivamente como medio agrario (Rodríguez; 2005).

Como reacción a los escasos resultados ofrecidos con anterioridad por programas de desarrollo centrados en una estrategia de industrialización cuando el Banco Mundial crea el modelo de desarrollo rural integrado.

En esta época la agricultura cobra especial relevancia en el marco del desarrollo económico, por tanto al existir una clara identificación de lo rural con lo agrario se impulsará la creación de este modelo. Tal y como señala Ceña (1995) la relevancia de la agricultura en esta época se basa en diversos factores. El primero de ellos es que la mayoría de la población de los países en vías de desarrollo vive en zonas rurales; en segundo lugar la baja productividad de la agricultura es considerada como la causa más importante de la pobreza; destacándose además que los precios de los alimentos son el determinante más importante del poder adquisitivo; finalmente se expone la incapacidad de la industria urbana para absorber la mano de obra derivada del rápido crecimiento de la población.

Este modelo estará influenciado por el *Nuevo Paradigma de las Necesidades Básicas* y por los postulados del *Modelo de Crecimiento con Equidad*. Por ello combina elementos para la eficiencia con elementos para la equidad. La eficiencia es entendida como el mantenimiento de las rentas de la población, por ello introducirá la pluriactividad como vía para la generación de rentas complementarias (Etxezarreta, 1995). En cuanto a la equidad, este modelo trabaja con conceptos como: empleo, servicios, infraestructuras, cultura, ecología... y los equipara en importancia a la productividad agrícola.

La teoría del desarrollo rural integrado tendrá como objetivo principal mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de las zonas rurales, poniendo de manifiesto

aplicarse una década después. Un ejemplo de ello sería la *Directiva 75/268/CEE, de 28 de abril relativa a la agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas*. Creada como medio para potenciar el desarrollo de actividades no agrarias, el cese del éxodo rural y la conservación del medio natural (Guzmán *et al.*; 2000).

su enfoque preferente hacia el bienestar y no hacia el simple crecimiento. De este modo podemos considerar apreciar que finalmente esta orientación trasciende el ámbito de lo sectorial (agrario) impulsando también la esfera de lo social y espacial (rural).

El contexto de crisis económica e inestabilidad en el que se crea este modelo limitó en gran medida las posibilidades de consolidación de su enfoque, que, marcado por sus pretensiones de equidad exigía fuertes financiaciones.

- Del Desarrollo rural endógeno al Desarrollo Local.

Como fruto de la emergencia de las *teorías alternativas al desarrollo*, será la UNESCO la entidad que fomenta la perspectiva endógena del desarrollo a partir de los años 70. Este modelo se caracteriza por fomentar la diversificación de las actividades económicas desarrolladas en el medio rural y las iniciativas locales, apoyando con ello a las empresas locales. Su enfoque hace que el territorio cobre protagonismo frente al carácter sectorial agrario que planteaba el enfoque exógeno. Otra de sus características es la puesta en práctica del enfoque ascendente (bottom – up) con el que se pretende hacer participar a la población en el desarrollo de sus territorios. Por último se hace énfasis en la importancia de la cualificación de la población, la formación será una estrategia clave de este enfoque.

El enfoque endógeno se centra en internalizar el proceso de desarrollo, que estará diseñado en base a las características propias de la comunidad o región, huyendo de este modo de una traslación de iniciativas planificadas en otros contextos. Un elemento importante a destacar será el desarrollo del capital humano y la promoción de la participación de los actores en los procesos de desarrollo generados.

Teniendo en cuenta nuestra perspectiva de investigación, la característica más importante que aporta este enfoque es la valorización de la dimensión cultural y la identidad como elementos distintivos del territorio que pueden jugar un papel importante en el desarrollo del mismo. Al mismo tiempo este aspecto plantea una de las dificultades principales en la aplicación de enfoque endógeno en la medida en que considera factores intangibles (cultura, identidad, capital social) como elementos clave de los procesos de desarrollo rural sin que se concreten las formas de articular estos factores en los procesos. Esta cuestión nos hace señalar la falta de una construcción

teórica sólida de la que adolecen los enfoques endógenos sobre el desarrollo³⁴ (Lowe et al., 1997)

Como consecuencia de los “éxitos” cosechados por el enfoque endógeno, a partir de la década de los 80 el modelo de desarrollo local comienza a asimilar elementos propios del modelo de desarrollo endógeno (Costa Campi, 1988). De este modo se realiza, tras la importante crisis del petróleo de finales de los 70, una transición desde un modelo de desarrollo local “precrisis” a otro “postcrisis” en el que se aprecia claramente la influencia de las premisas del endodesarrollo (Pérez y Carrillo, 2000).

Esta transición aporta cambios en la definición del desarrollo local, entendiéndose ahora como un

“proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que mediante el aprovechamiento de los recursos endógenos existentes en una determinada zona o espacio físico es capaz de estimular y fomentar su crecimiento económico, crear empleo, renta y riqueza y, sobre todo, mejorar la calidad de vida y bienestar social de la comunidad local” (Pérez y Carrillo, 2000:48).

Estas nuevas orientaciones para el desarrollo local resaltan importantes diferencias con el modelo aplicado con anterioridad, en la tabla 5 mostramos de forma esquemática las más destacables variaciones entre estas propuestas.

³⁴ “La teoría de las ciencias sociales no ha sido especialmente eficaz en la elaboración de modelos que expliquen los enfoques endógenos. De hecho (...) se ha basado en la constatación de la realidad y no en la teoría” (Lowe et al.; 1997:20)

Tabla 5. Comparación entre modelos de desarrollo “pre” y “post” crisis

Desarrollo local “pre – crisis”	Desarrollo local “post – crisis”
Base: Estrategia de creación y fomento de polos de desarrollo	Base: Endogeneización del proceso de desarrollo sin excluir lo exógeno
Proceso centrífugo de origen y destino, se apoya en tecnología poco difusa y sin flexibilidad	Integración de los 3 sectores económicos. Incorpora NNTT de la información y da mayor protagonismo a la entidades locales
Planificación segregacionista. Basada en criterios sectorial y funcionales.	Considera la especificidad al realizar una planificación interterritorial e intraterritorial
Proceso Centralizado	Proceso Descentralizado
Estimula los grandes proyectos	Estimula a las microempresas y pequeñas empresas
Ignora los límites ecológicos	Incorpora lo ecológico como vector de desarrollo

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por Rodríguez (2005)

Este modelo, no en pocas ocasiones criticado por su visión productivista, propone los *sistemas productivos locales* como la base del desarrollo. Vázquez Barquero, referencia obligada sobre el tema del desarrollo local, considera el factor clave de la competitividad la organización de la producción, a través de la configuración de las redes empresariales, del fomento de las relaciones de cooperación y competitividad y de las actividades económicas generadas se propiciarán economías externas locales, se fomentará la capacidad de innovación y se reducirán los costes de transacción (Vázquez Barquero; 2000)

Uno de los avances aportados por este nuevo modelo será la integración, además de la dimensión económica, de la dimensión sociocultural así como de la dimensión durable o sustentable. De este modo se realiza una clara apuesta por la participación de los actores sociales (población, agentes, instituciones) en los procesos de planificación del desarrollo y por la valorización de los recursos endógenos asimilando los aspectos ecológicos. (Alburquerque, 1995; Vázquez Barbero, 2002).

Lo que nos parece más significativo de cara a nuestra investigación es que durante esta época se comienza a gestar una interpretación del desarrollo rural desde lo

local (Ceña; 1995, Sánchez de Puerta, 1996). Hasta esta época el desarrollo local se ha considerado como un concepto diferente del desarrollo rural tanto por su formulación teórica como por su aplicación a través de políticas de desarrollo. En este sentido, Sancho Hazak (1994) se refiere al desarrollo local como la promoción empresarial en el medio rural, entendiéndolo como una parte del desarrollo rural centrado en la optimización del bienestar de los habitantes del medio rural. Es destacable el hecho de que el desarrollo local se ha caracterizado por su mayor enfoque productivista, tal y como se desprende de la mayoría de las formulaciones teóricas y políticas de desarrollo que lo han implantado; mientras que el desarrollo rural se define por su carácter multidimensional (Rodríguez, 2005).

- El desarrollo rural con enfoque territorial.

El marcado carácter económico del desarrollo local en sus orígenes fue dando paso progresivamente a un proceso de territorialización del desarrollo local (Pérez y Carrillo, 2000), entendido como un proceso en el que el territorio surge como un elemento central. En la medida en que a través del territorio se valoriza la identidad cultural y constituye un eje para el fomento de la competitividad y la innovación.

Es importante resaltar que el componente territorial no había sido tomado en cuenta con anterioridad en los análisis económicos sobre el desarrollo, que como ya hemos señalado, eran realizados con una perspectiva sectorial sin tomar en cuenta referencias espaciales, ni una visión integral de los distintos sectores económicos. No obstante, la aparición de ciertas experiencias empresariales competitivas basadas en nuevas formas de organización productiva y en estrategias de coordinación territorial, motivaron el cuestionamiento de los postulados económicos clásicos puesto que estas experiencias “éxitosas” se habían puesto en marcha en zonas rurales, territorios supuestamente marginales y con pocas posibilidades de desarrollo económico.

Fue a partir de estas experiencias cuando se formularon distintas corrientes teóricas desde la economía que vinieron a reforzar este proceso de territorialización del desarrollo, pues daban relevancia al componente territorial como factor clave en la

organización productiva y en la activación de procesos innovadores y competitivos. Destacamos en este sentido los modelos de:

- *Distrito Industrial*³⁵. Fue un modelo surgido en la década de los 70 y los 80 sobre la base de diversos estudios realizados en el norte de Italia (Beccatini, 1979; Cappechi, 1987). Se refiere a la concentración espacial de pequeñas empresas del mismo sector productivo. Los sistemas analizados a través de estos estudios se caracterizaban por los modos de trabajo en red y por el establecimiento entre las empresas de relaciones de competencia y cooperación. Sus estudios pusieron de manifiesto que la existencia de una identidad territorial común, fortalecía las redes sociales y de confianza entre actores, las cuales eran determinantes para el establecimiento de estas relaciones.
- *Sistema Productivo Local (SPL)*. Se trata de un concepto desarrollado por economistas franceses que abarca toda clase de dinámicas productivas especializadas a nivel local (Courlet, 2002). A través del mismo, se realiza un análisis de las relaciones de colaboración entre la empresa, el sistema productivo y el sistema socio – institucional. Desde esta perspectiva se daba especial importancia a los conocimientos, al papel de las instituciones locales, así como a los recursos específicos del territorio (Colletis y Pecqueur, 1993).
- *Cluster*. Este concepto fue desarrollado por economistas anglosajones. Es entendido como un agrupamiento industrial a nivel de un territorio dado, sus análisis se basan en los fenómenos de proximidad y en como la realización de acciones colectivas motivan procesos de “*activación*” (Schmitz, 1990; Schmitz y Nadvi, 1999).

En este proceso de centralidad del territorio como elemento clave del desarrollo podemos destacar dos formulaciones de especial importancia que han influido directamente nuestro enfoque de investigación. Por un lado, la participación de los actores locales, sobre quienes recae realmente la labor de valorizar un referente identitario, anclarse a su territorio y a sus elementos específicos. Por otro lado, la importante transformación de la consideración del territorio, que pasa de constituir un

³⁵ Esta corriente teórica retoma la teoría de los “distritos industriales” que desarrollara el economista inglés Alfred Marshall a finales del Siglo XIX. En sus trabajos analizó las concentraciones industriales del norte de Inglaterra, destacando los efectos positivos de la proximidad de las industrias estableciendo el concepto de “distrito industrial”.

elemento pasivo, un soporte para el desarrollo de actividades productivas; a ser un elemento activo, un recurso con múltiples potencialidades (Esparcia y Noguera, 1999), dotado de un elevado potencial competitivo (Precedo y Míguez, 2007).

La definición de este modelo de desarrollo rural con enfoque territorial alude, tal y como exponen Esparcia y Noguera (1999) a tres dimensiones específicas. La primera de ellas se centra en la implementación de las políticas sectoriales a partir de una visión integrada del territorio. La segunda de ellas apuesta por incrementar la complementariedad de los distintos sectores económicos locales a través del fomento de la diversificación productiva. La tercera dimensión de este modelo busca la participación de la población local en estos procesos como requisito para su sostenibilidad. Desarrollando un trabajo combinado sobre estas tres dimensiones las potencialidades de este modelo territorial permitirían combinar de una manera óptima los recursos internos y externos, crear mayores sinergias y fomentar de forma más efectiva, la generación de un tejido económico y social estructurado, además de lograr cierta estabilidad mediante la participación de la población local en la gestión de su territorio.

Una de las principales implicaciones que aportan este modelo es la valorización de la dimensión cultural y de la identidad en particular. En su aplicación los elementos o marcadores identitarios del territorio constituyen un recurso básico en el que basar su estrategia de desarrollo. Con ello se activan procesos de redefinición territorial en los que los distintos actores locales tienen un papel protagonista puesto que el territorio es entendido desde este enfoque como una construcción social derivada de la acción colectiva.

“El territorio se concibe como el resultado de las relaciones dinámicas entre sociedad, naturaleza y cultura. (...) En el territorio se forjan relaciones y vínculos de intereses diversos, que desempeñan un papel decisivo en la construcción de la identidad y de la cultura de las diferentes comunidades. Cada territorio se articula teniendo en cuenta su propia historia, su cultura, su identidad; pero los nuevos usos del territorio han introducido cambios importantes, tanto en la organización del espacio, como en la jerarquización y valorización de los recursos” (Márquez Fernández, 2002:26)

La activación de procesos tanto sociales con la participación de los actores locales y la creación de redes de actores implicados en la planificación de los procesos

de desarrollo; como culturales con la definición de la especificidad territorial en base a sus elementos culturales e identitarios distintivos, conforman activos reconocidos como fundamentales para el proceso y tienen su repercusión en la consecución de la *competitividad territorial*, objetivo último de estos procesos de desarrollo rural con enfoque territorial (Pérez y Carrillo, 2000; Precedo y Míguez 2007; Moyano, 2001; Márquez Fernández, 2002). Es importante resaltar el hecho de que pese al significado económico de este término, la competitividad territorial es definida en el ámbito de este enfoque como un concepto multidimensional en el que se incluyen las dimensiones social, medioambiental, cultural y económica.

“Un territorio adquiere carácter competitivo si puede afrontar la competencia del mercado y garantizar, al mismo tiempo, la viabilidad medioambiental, económica, social y cultural aplicando lógicas de red y de articulación interterritorial” (Márquez Fernández, 2002: 26).

El enfoque territorial sobre el desarrollo constituye hoy en día un marco esencial vigente e ineludible para la realización de políticas y programas de desarrollo. Su enfoque refuerza la interconexión entre los actores locales y el territorio, de la que se deriva la creación de estrategias específicas de desarrollo competitivas en el mercado global. A través de esta estrategia se construye una “imagen del territorio” que se eleva como producto de consumo en el mercado global del que depende cualquier estrategia económica en la actualidad.

- El desarrollo rural sostenible.

Como ya hemos apuntamos, es en la década de los años 70 cuando comienzan a integrarse en las teorías sobre el desarrollo dimensiones distintas a la económica. Entre ellas existen, en nuestra opinión dos posicionamientos claros, por un lado estarían las teorías que introducen de distintas formas la dimensión cultural e identitaria en el desarrollo como proceso. Como ejemplo esencial de este posicionamiento el Etnodesarrollo³⁶ (Bonfil Batalla, 1982) incorpora elementos novedosos como la

³⁶ La Definición aportada por este autor del Etnodesarrollo sería la del ejercicio de la capacidad social de un pueblo para construir el futuro, aprovechando para ello las enseñanzas de su experiencia histórica y los recursos reales y potenciales de su cultura, de acuerdo con un proyecto que se defina según sus propios valores y aspiraciones. Para su consecución el autor exige el cumplimiento de un cierto número de condiciones o requisitos de diversa índole en el orden de lo jurídico y lo político y de la organización social. (Bonfil Batalla, G. 1982)

valorización patrimonial y la identidad enriqueciendo el concepto de desarrollo. Un segundo posicionamiento de las teorías alternativas al desarrollo de los 70 integran la dimensión medio – ambiental en el proceso como consecuencia de la creciente preocupación generada por los problemas ambientales derivados del modelo de desarrollo intensivo.

La sostenibilidad y el respeto medioambiental pasan a formar parte de las preocupaciones sociales y de las agendas políticas lo que se refleja en la aparición de los algunos documentos y conferencias internacional que constituyen hitos de relevancia en este “giro ambiental” del desarrollo. El “Informe sobre los límites del crecimiento” fue presentado por el Club de Roma en 1972, en él se alertan sobre las consecuencias negativas para el futuro si se mantuviera el ritmo de crecimiento del momento. En el mismo año en Estocolmo tuvo lugar la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente Humano celebrada, en ella se incorporan aspectos sociales y ambientales al debate sobre el desarrollo. Algunos años más tarde, en 1980 el “Informe Brandt” plantea la transferencia de recursos a los países del Tercer Mundo. Por último el Informe Brundtland fue elaborado en 1987 por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo y llevo el título de “Nuestro Futuro Común”. En este informe se ponían de relieve los problemas ambientales y la situación de pobreza en la que se encontraba un parte importante de la población mundial como consecuencia de la aplicación de un modelo de desarrollo economicista y se exhortaba a la adopción de un estilo de desarrollo más sostenible.

A pesar del gran impacto que estos documentos tuvieron en aquella época, lo cierto es que sus propuestas se basaban en los postulados que en los años 70 se habían formulado desde el *Ecodesarrollo*. Este término fue lanzado por Maurice Strong en 1972 en el marco de la Conferencia de Estocolmo, y fue definida poco después por economista francés Sachs (Sachs, 1981). Para este autor, no existe una fórmula universal de desarrollo sino que hay que atender a la especificidad del territorio e incorporar la preocupación medioambiental. Este modelo considera los límites externos (el sistema ecológico) y los internos (las necesidades básicas), prevaleciendo los aspectos sociales y ecológicos sobre el aspecto económico en los procesos de desarrollo. Esta propuesta tiene un importante componente ético que implica una solidaridad sincrónica (con las generaciones presentes) y un acceso equitativo a los recursos tanto

para las generaciones presentes como para las futuras por lo que se debe garantizar la restitución de los recursos mediante la explotación sostenible.

Si bien esta conceptualización del desarrollo no tuvo demasiada repercusión durante el período de recuperación económica mundial de los 80, sería el germen que daría posteriormente lugar al modelo de “Desarrollo Sostenible” que triunfaría a finales de esta década y que, tal y como se recoge en el Informe Brundtland, se define como: *“el desarrollo que satisface las necesidades presentes sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”*.

Lo cierto es que se trata de un concepto que nació con una falta de definición precisa lo que ha generado debate y lo ha relegado en muchas ocasiones a ser una palabra fetiche, un comodín (Allende, 1995), que se utiliza cada vez más dentro de un lenguaje políticamente correcto. Debido, en parte, a esta imprecisión el desarrollo sostenible ha sido ampliamente incorporado a la agenda ambiental internacional, al menos a nivel discursivo.

A pesar de esta sobre utilización del término, sí existe definición concisa de este enfoque de desarrollo, los elementos esenciales que la componen aluden al término sostenibilidad, el cual implica el mantenimiento de un equilibrio entre tres dimensiones (Daly y Gayo; 1995): la sostenibilidad ecológica, la utilización eficiente de los recursos naturales; la sostenibilidad económica, una actividad económica viable que no modifique las características esenciales del medio que puedan comprometer su supervivencia en el tiempo; y la sostenibilidad social, que alude a la redistribución equitativa de beneficios y costes entre las generaciones presentes y futuras.

Las aportaciones fundamentales del modelo de desarrollo sostenible serán, por un lado la superación del paradigma del crecimiento y la acumulación del capital, de manera más evidente que en las propuestas teóricas del desarrollo endógeno o desarrollo local; y por otro lado la inclusión de las dimensiones social (redistribución de beneficios y costes entre las generaciones presentes y futuras) y ambiental (asignación eficiente de los recursos naturales) al concepto de desarrollo.

Por otra parte, este modelo se ha interpretado como propuesta de desarrollo solidario intergeneracional e interregional (Ceña, 1995). Con ello se ha consolidado la

importancia asignada en este modelo al territorio a través del “equilibrio interterritorial” o “convergencia territorial”, el cual fue ya destacada en otras posturas como la del desarrollo endógeno.

Es importante resaltar que dentro de este enfoque el medio rural será revalorizado por los postulados del desarrollo sostenible, tanto por su valor estratégico en la ordenación del territorio y asociado a esta idea de “convergencia territorial”, como por la riqueza ecológica y cultural que estos espacios poseen. No olvidemos que el enfoque de desarrollo sostenible contribuirá de forma significativa a la aparición de ciertos elementos clave, como la multifuncionalidad, que forman una parte importante del nuevo paradigma sobre el que se asientan hoy las elaboraciones teóricas sobre desarrollo rural en Europa.

- La multifuncionalidad en el modelo de desarrollo rural europeo.

La multifuncionalidad parte de la consideración del medio rural como un espacio geográfico dotado de funciones que van más allá de la mera producción agraria. Estas nuevas funciones asociadas a los espacios rurales han sido respaldadas sobretudo por distintas instituciones de la Unión Europea como el Consejo de Ministros de Agricultura y el Consejo Europeo desde mediados de la década de los 90. De este modo la multifuncionalidad ha pasado a conformar parte del modelo rural europeo y a configurar un elemento diferenciador del mismo en el contexto global.

La multifuncionalidad ha sido considerada por otros países como un argumento, una coartada en realidad, para justificar la excepcionalidad de la agricultura europea y legitimar el intervencionismo agrario europeo en el marco de la Ronda del Milenio donde se negociaron las reducciones sustanciales del apoyo a las agriculturas para poder corregir y evitar las distorsiones y restricciones de los mercados agrícolas mundiales. De este modo, la UE adquiere ciertos compromisos en este foro con el objetivo de reducir su intervencionismo agrario pero siempre supeditados a la atención de “asuntos no comerciales” como la seguridad alimentaria o la protección del medio ambiente, las externalidades positivas que a partir de esta época se asocian al sector agrario.

A través del reconocimiento de estas externalidades positivas quedan justificadas las ayudas estatales al sector, tal y como expone Sumpsi:

“Hasta fechas muy recientes la literatura sobre agricultura y medioambiente se ha centrado en las externalidades negativas de la agricultura (...). Sin embargo, hoy en día el panorama está cambiando debido a que: 1. Ya no sólo se habla de externalidades negativas, sino también de las externalidades ambientales positivas de la agricultura. 2. Se acepta (...) que la vía para internalizar las externalidades ambientales positivas es a través del pago a los agricultores.” (Sumpsi, 1994:72)

Distintos expertos han reconocido en sus estudios esta coartada (Massot, 2000; Atance et al., 2001) e incluso la UE la reconoce implícitamente al no establecer medios adecuados ni suficientes para perseguir unos fines que reconoce como prioritarios y legítimos dentro de la política agrícola comunitaria (Rodríguez, 2005).

Del debate de la multifuncionalidad como argumento para justificar el intervencionismo y proteccionismo de los Estados en sus sectores económicos productivos, abordamos ahora el debate en torno a la propia terminología, ¿multifuncionalidad rural o multifuncionalidad agraria?

La Comisión Europea define en 1999 la multifuncionalidad agraria, reconociendo además de la función productiva de la agricultura, sus funciones conservacionistas (medio ambiente) y de ordenación (equilibrio territorial). Con ello se reconoce la existencia de externalidades positivas (producción de bienes públicos) no remuneradas, lo cual constituiría un fallo del mercado ante el que el Estado debe articular las correcciones oportunas. Por otro lado, la multifuncionalidad de los espacios rurales propone una visión integrada de los mismos donde se tengan en cuenta todas las actividades presentes en el territorio (Proulx, 2000) y no sólo las del sector agrario. A este respecto Márquez establece:

“Así, el territorio desempeña múltiples funciones. A las de carácter tradicional – relacionadas con la explotación agraria o artesanal- se han unido otras nuevas, cada vez más importantes en nuestra sociedad, como las del equilibrio ambiental y territorial; espacios de calidad paisajística; reserva de recursos hídrico, soporte de actividades de esparcimiento, recreo, ocio, etc.” (Márquez, 2002: 26).

Esta consideración del territorio como marco de desarrollo implica la identificación de las distintas funciones del espacio rural, y la definición de ciertas estrategias a implementar que apoyarán su mantenimiento. En la tabla 6 presentamos las

funciones que a través de argumentaciones sobre la multifuncionalidad han sido atribuidas a los espacios rurales en las sociedades contemporáneas.

Tabla 6. Multifuncionalidad Rural. Funciones y estrategias

Funciones	Estrategias
Función Agrícola	Valorización: Comercialización, mejora de infraestructuras, diferenciación vía calidad, respeto medioambiental.
Función Ecológica	Estimular el conservacionismo. Valorización paisajística y natural.
Función de Cohesión	Integración ciudadana, lucha contra la exclusión. Promoción de la equidad horizontal.
Función Recreativa	Preservación de los espacios naturales. Fomento de las actividades de ocio.
Función Residencial	Dotación de servicios de proximidad.
Función cultural y educativa	Conocimiento y valorización de rasgos culturales.

Fuente: Elaboración propia

En esta tabla se recogen las distintas funciones que los espacios rurales cumplen en la actualidad y que generan beneficios para la sociedad en general (externalidades positivas), del mismo modo se recogen las distintas estrategias que pueden contribuir a mantener los efectos de dichas funciones. Este conjunto de medidas orientan los programas y políticas de desarrollo rural que se han ido llevado a cabo en la UE durante los últimos años. A su vez las funciones asignadas a los espacios rurales son fruto de los cambios de conceptualización sobre lo rural de los que hemos hablado en el apartado anterior de este capítulo y constituyen los ejes sobre los que deben planificarse las políticas de desarrollo rural en Europa.

La multifuncionalidad constituye uno de los más recientes elementos que han contribuido a definir estas políticas de desarrollo. En la actualidad la multifuncionalidad constituye una idea – fuerza que ha configurado el modelo rural europeo, un modelo incoherente (Rodríguez, 2005), que reconoce las funciones de estos espacios rurales sin dedicar los instrumentos y medios necesarios para implementar las estrategias que mantendrían dichas funciones.

2.3. El Desarrollo Rural en las políticas comunitarias de la Unión Europea.

En este apartado intentaremos presentar las formas en que la noción de “desarrollo rural” ha sido asumida en el contexto de la Unión Europea, pretendemos centrarnos en la evolución que esta noción ha ido presentando dentro del marco político y normativo implementado por la Unión Europea desde su creación. Para ello nos centraremos en las dos políticas de especial relevancia en cuanto al desarrollo rural, la Política Regional Comunitaria (PRC) y la Política Agraria Común (PAC).

Antes de abordar estas políticas describimos cómo la noción de desarrollo rural ha estado representada durante el proceso de integración europea y en sus primeros documentos constitutivos.

La Unión Europea, surge con el objetivo de construir una estructura de colaboración económica y comercial entre países vecinos del oeste de Europa, para ello copia el modelo de política económica de los EEUU en el primer periodo de su constitución. Este modelo se apoyaba en la concurrencia de los esquemas tayloristas y fordistas basados en la promoción de las economías de escala y la mejora de la renta de los trabajadores para ampliar sus posibilidades de consumo.

Siguiendo este modelo, durante el proceso de integración europea en la década de los 50³⁷ sus acciones tuvieron un marcado carácter comercial con algunas connotaciones económicas. Los planteamientos políticos surgirán con las posteriores ampliaciones, y con ellos, la necesidad de introducir elementos de convergencia con el objetivo de cohesionar y reducir las diferencias entre los países miembros, será con la aparición de estas necesidades de convergencia territorial cuando se avance en el concepto de desarrollo rural. Este proceso ha sido denominado como “dialéctica de las ampliaciones y la cohesión” (Lázaro et al, 1995), o como la “compensación” que los miembros menos desarrollados han ido arrancando a los más desarrollados a cambio de un Mercado Único y de una Unión Económica y Monetaria (Morata, 2000). Será en esta dialéctica en la que el medio rural participe en los discursos de la Unión, esta

³⁷ En esta década se constituye en 1952 la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Más tarde, en 1957, se constituye el Mercado Común (CEE) y la Comisión Europea para la Energía Atómica (EURATOM)

participación se refiere en la mayoría de los casos al sector agrario. El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA) se crea en 1962 como un instrumento de mantenimiento de las rentas agrarias y, en menor medida, de desarrollo agrario, siendo sus referencias al medio rural como espacio complejo y diverso puntuales y relativamente recientes.

Hemos de tener en cuenta que el periodo de postguerra en el que se empieza a fraguar la idea europea es un periodo centrado en la recuperación económica y el crecimiento sostenido de las economías europeas. Para ello se constituye un modelo de crecimiento basado en la industrialización que demandaba factores de localización de la actividad económica (mano de obra abundante, suelo industrial, acceso a infraestructuras básicas y de transporte...). El espacio urbano será en esos momentos quien ofrecerá a la industria estas características, acogiendo los flujos migratorios “masivos” procedentes de las zonas rurales. En este contexto de potenciación del crecimiento económico mediante la industrialización se explica la escasa importancia otorgada por la UE a las problemáticas rurales o locales.

Como consecuencia del carácter dominante de este modelo económico en el conjunto de políticas europeas encontramos escasas referencias en el **Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea**³⁸ (TCCE) al desarrollo rural, siendo además importante destacar, por un lado, el sesgo agrario y la noción de retraso que se articulan con la idea de “espacio rural” (tal y como se denomina en la época) y, por otro lado, la visión de crecimiento económico y aumento de renta en la que se basa la noción de desarrollo en estos momentos.

Como muestra de estas apreciaciones vemos como en el artículo 33³⁹ de este Tratado se establece el objetivo de la política agrícola de la Comunidad en los siguientes términos. “*Garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial*

³⁸ Los Tratados de Roma fueron firmados el 25 de marzo de 1957, son dos de los tratados de la Unión Europea. Ambos tratados fueron firmados por Alemania Occidental, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, y los Países Bajos. El primero estableció la Comunidad Económica Europea (CEE) y el segundo estableció la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom). Tras ser ratificados por los parlamentos de cada estado, los tratados entraron en vigor el 1 de enero de 1958. Desde entonces se ha cambiado de nombre desde el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y finalmente, Tratado de Funcionamiento de la Unión.

³⁹ Concretamente este artículo se encuentra en la III Parte “Políticas de la Comunidad”, en su título II dedicado a la Agricultura y en su apartado b del epígrafe primero del artículo 33 encontramos el texto seleccionado.

mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura". Aunque se explicita la idea de cohesión entre los territorios "agrarios" y urbanos mediante la garantía de un nivel de vida equitativo en ambos, vemos como esa visión economicista propone únicamente el aumento de renta como instrumento para conseguirla, sentando además las bases de los futuros programas de subvención y compensación al sector agrícola. Al presentar, además a la "población agrícola" se expone en este texto una asociación ficticia entre población rural y agricultores.

De otro modo, no es hasta el artículo 158⁴⁰ del TCCE donde se aborda explícitamente el medio rural con la siguiente exposición: *"A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales"*. Al igual que en el artículo comentado con anterioridad vemos como la idea de desarrollo rural, sin ser aún cercana a lo que hoy entendemos por tal, deriva de la necesidad manifiesta de una cohesión económica y social entre los heterogéneos territorios que constituyen la Comunidad que reduzca los desequilibrios existentes entre ellos. El uso de expresiones como "nivel de desarrollo" y "retraso" usado para hacer referencia a la situación de las zonas rurales resalta el posicionamiento "desarrollista" (evolucionista) que en la época se tenía a nivel global sobre el concepto de desarrollo y del que la Comunidad Europea no constituía una excepción.

Comenzando desde el principio abordaremos a continuación el origen del "desarrollo rural" en el marco de las políticas comunitarias destinadas a la mejora de la cohesión entre regiones, así como los cambios y transformaciones que ha experimentado con el paso del tiempo.

⁴⁰ Título XVII (antiguo XIV) de la III parte referida a "Política de Cohesión Económica y Social".

2.3.1. La Política Regional Comunitaria (PRC).

2.3.1.1. Evolución y cambios sobre el desarrollo rural.

En los inicios de la andadura europea los miembros fundadores poseen un nivel de homogeneidad económica aceptable. El concepto de cohesión económica, entendida como la homogeneidad del bienestar económico de los países miembros será un concepto que evoluciona con el proceso de integración europeo y con las sucesivas adhesiones que plantearan nuevas necesidades y un aumento de las disparidades en los niveles de homogeneidad. Es en el marco de este concepto de cohesión donde se empieza a trabajar las cuestiones relativas al desarrollo rural de la UE.

La Política Regional Comunitaria o PRC integra el conjunto de medidas que intentan afectar a la ordenación del territorio y a las desigualdades regionales, procurando la cohesión económica y social para dar lugar a la convergencia real entre las distintas regiones. La relación entre la PRC y una Política de Desarrollo Rural para el conjunto de la Comunidad Europea es lógica al tener la segunda como objetivota mejora de las condiciones vida de la población de las zonas rurales, las cuales poseen ciertas características que producen ciertas desigualdades con respecto a las zonas urbanas y que corresponden, además, a un alto porcentaje del territorio europeo⁴¹.

Los Fondos Estructurales⁴² son los instrumentos financieros en los que se apoya las acciones y programas de la PRC. Como se muestra en la siguiente tabla cada uno de estos fondos aporta ciertos objetivos generales propios que cubren sectores económicos con necesidades específicas (agricultura – FEOGA, o pesca – IFOP), así como estrategias amplias de mejora del mercado de trabajo y el empleo (FSE) o de los transportes y el medioambiente (Fondo de Cohesión) y el desarrollo regional con una visión integral y territorial (FEDER). A través de su puesta en marcha se busca reducir

⁴¹ Se estima que el 80% del territorio europeo lo constituyen espacios rurales, mientras que en él habitan alrededor del 20% de la población europea.

⁴² Los denominados Fondos Estructurales están constituidos por el Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA) Instrumento Financiero de Orientación para la Pesca, y separadamente, el Fondo de Cohesión.

los desequilibrios entre distintas regiones en cuanto a estos criterios que fomentan en conjunto una mejora de las condiciones de vida de la población.

Tabla 7. Los Fondos de la Política Regional Comunitaria

	FEOGA	FSE	FEDER	IFOP	Fondo de COHESION
Objetivos Generales	Mejorar situación de los agricultores. Y de la población rural.	Mejora del Mercado de Trabajo y desarrollo de RRHH ⁴³ .	Corrección de desequilibrios regionales.	Mejora situación de pescadores y recursos pesqueros.	Mejora transporte y medio ambiente.
Objetivos Intermedios	Regulación del Mercado. Desarrollo Agrario. Desarrollo Rural.	Lucha contra el desempleo y la exclusión social. Inserción Social. No discriminación.	Competitividad. Aumento del empleo. Desarrollo armonioso.	Alcanzar un equilibrio sostenible entre recursos y explotación.	Mejora del Transporte. Preservar el Medio Ambiente.
Instrumentos	Ayudas al Mercado. Medidas de Acompañamiento.	Políticas activas de empleo. Acciones contra la exclusión. Formación.	Promoción de inversiones. Educación y Sanidad. Iniciativas de desarrollo local. Apoyo a las PYME.	Ayudas para el desarrollo de empresas. Ayudas al fomento de la competitividad.	Financiación de proyectos. Análisis preliminar de los mismos.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Comisión Europea⁴⁴

A pesar de que desde sus comienzos⁴⁵ la CEE reconoce como un de sus fines la promoción de un desarrollo armonioso de las actividades económicas y una aceleración del crecimiento del nivel de vida en el conjunto de la comunidad aludiendo con ello a la idea de establecer una política de cohesión regional y de un crecimiento del nivel objetivo prioritario Los orígenes de la PRC no fueron fáciles y su constitución se retrasará hasta la década de los 70.

Entre las causas que motivaron el retraso en la aplicación de esta política se han señalado, por un lado, la homogeneidad en los niveles de convergencia de los Estados fundadores de la CEE (Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Italia, República Federal Alemana y Francia) (Rodríguez, 2005); por otro lado, el celo por no alterar las reglas del mercado (Lázaro et al, 1995). No debe olvidarse que el modelo económico del cual parte el proceso de integración europea es eminentemente liberal y considera al mercado

⁴³ Recursos Humanos.

⁴⁴ http://europa.eu/scadplus/glossary/structural_cohesion_fund_es.htm.

⁴⁵ Como ejemplo de este reconocimiento de una política regional en la CEE, el artículo 2 del Tratado de Roma (1957) expone lo siguiente: "La Comunidad tiene por objetivo, a través del establecimiento de un mercado común y a través de la aproximación progresiva de las políticas económicas de los Estados Miembros, el promover el desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad acrecentada, un aumento acelerado del nivel de vida y relaciones mas estrechas entre los Estados que ella comprende".

eficiente y autorregulado, lo cual entraría en conflicto con el desarrollo de acciones basadas en la convergencia y la corrección de desequilibrios territoriales mediante actuaciones de la Comunidad.

A este respecto, muchas voces expertas⁴⁶ expusieron la incapacidad del Mercado Común para corregir o intervenir positivamente ante los desequilibrios regionales y que demandaron una mayor entidad y peso de esta política.

“Es ya casi un tópico que el Mercado Común no sólo no ha podido reducir las diferencias interregionales internas, sino que a menudo las ha agravado. La conciencia de este problema antiguo en la construcción europea no da paso, sin embargo, a la acción concreta hasta la tercera década. Es evidente que, sin una política institucionalizada de desarrollo regional, la solidaridad entre los pueblos de la Comunidad Europea sería inconcebible, y su progreso se vería frenado.” (Elizalde, J. 1985: 93)

Otro de los obstáculos a los que se enfrentó la PRC en esta época fueron las difíciles negociaciones políticas a las que los Estados Miembros se enfrentaron en la consolidación de un soporte financiero que sustentara esta política. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) nace en 1975 no como elemento fundamental del proceso de integración europea, ni como consecuencia de la importancia que al principio de solidaridad conceden los Estados Miembros, sino como resultado del juego político⁴⁷ y de la presión que ciertos estados ejercieron para la creación de este fondo.

⁴⁶ Los inicios de la PRC han sido ampliamente estudiados, una revisión detallada de este periodo de la construcción de esta política puede ser realizada a través de los siguientes trabajos: CARCELEN J.U. “Hacia una política regional común en el marco de la CEE”, Revista de las Instituciones Europeas (RIE) 1983, pp. 475-493; SOBRINO HEREDIA, J. M.: *La situación regional en las Comunidades Europeas. Perspectivas para Galicia*, Santiago de Compostela, Imprenta Universitaria, 1982 y FERNANDEZ, V. J.: “La política regional de la CEE y su reforma”, Información Comercial Española, núm. 590, octubre 1982. pp. 151-160. Otras referencias de gran interés sobre este tema en francés serán: GAILLADIN, J. L. « La Politique Régionale Communautaire. Une analyse en termes de cohérence », P. U. de Nancy, 1983 y UHRICH, R.: « Pour une nouvelle politique de développement régional en Europe », París. *Economica*, 1983. Todas estas obras propugnan una mayor supranacionalidad de la PRC dado el agravamiento de los desequilibrios nacionales

⁴⁷ Este juego se refiere a las negociaciones de Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega⁴⁷ (candidatos a la adhesión), a las que se une Italia, con graves desequilibrios regionales, todos ellos se enfrentan al resto de los países miembros de la CEE (Francia, Benelux y Alemania). Finalmente la presión de Irlanda e Italia en la Cumbre Europea de París de 1974, supeditando su apoyo al avance del proceso de integración a la creación del FEDER hace que se apruebe y que se desarrolle el reglamento (CE) 724 – 1974 que lo regula.

Así pues, la situación de la PRC antes de 1988 adolecería de una falta de entidad propia, siendo una política subsidiaria de las políticas nacionales de Desarrollo Regional, y de un programa que regule sus actuaciones. Del mismo modo resalta el escaso margen de maniobra ejecutiva y legislativa de esta política, motivada por la falta de apoyo unánime de los EEMM para la constitucionalización del FEDER (Lázaro et al, 1995; Morata 2000), así como por la realización de actuaciones aisladas y muchas veces carentes de continuidad que servían como mera asistencia a los programas nacionales motivada a su vez por la escasa capacidad presupuestaria asignada.

A pesar de su debilidad en el plano operativa, la PRC consigue durante esta primera época algunos avances en el plano institucional con la consolidación de la Dirección General XVI responsable de políticas regionales (creada en 1968) y el nacimiento de un órgano consultivo denominado Comité de Política Regional (CPR).

La reforma de 1988⁴⁸ supuso el hito más importante en la evolución de la PRC al introducir cambios en el carácter programático de la PRC y al establecer objetivos concretos para el periodo 1989 - 1993. Se suplen además los programas comunitarios por Iniciativas Comunitarias, se duplica el volumen de los Fondos Estructurales y hace partícipes a las autoridades autonómicas y locales (regiones) estableciendo la necesidad de crear un nuevo Fondo Estructural (Fondo de Cohesión) aunque no se concretará aún su nacimiento.

Es esencial destacar que en este periodo los fondos estructurales tanto como la PRC constituyen un instrumento para reducir las disparidades regionales que podrían aumentar o agravarse con el proceso de liberalización del mercado interno de la CEE, con la creación del “mercado común” (ver nota 29). Destacamos como en base a esta justificación se incrementan los esfuerzos para potenciar la PRC tanto a nivel financiero

⁴⁸ Esta reforma es consecuencia de importantes antecedentes como la *Reforma de 1984* en la que se manifiesta la necesidad de trabajar con documentos programáticos frente al sistema de solicitudes aisladas utilizado desde los orígenes de la PRC. Los *Programas Integrados Mediterráneos* (1985) introducirán esquemas de actuación (coordinación entre los distintos fondos estructurales, programación plurianual e implicación de autoridades territoriales) que influyen en la evolución de la PRC en los años posteriores. El *ingreso español y portugués a la Comunidad en 1986* implica un aumento de las diferencias entre los países miembros y se da por ello mayor prioridad a las medidas tendentes a la disminución de estas divergencias. Documentos como el *Libro Blanco de la Comisión* (1985) y el *Acta única Europea* (1986) en los que se reconocen los riesgos de la implantación del mercado interior y se plantea la necesidad de establecer los instrumentos de cohesión (fondos estructurales) como moneda cambio que ante la liberalización del mercado interno pueda reducir las disparidades regionales.

como a nivel operativo y programático con la definición de los principios sobre los que se regula esta política.

Esta reforma establecerá un sistema de programación de la PRC basado en objetivos prioritarios, que en relación con ciertos criterios se aplicarán en distintas zonas de la UE y serán financiados por determinados Fondos. Cabe destacar que una de esta “zonas – objetivo” se encaminan específicamente al “Desarrollo de zonas rurales”, siendo la primera ocasión en que se definen las necesidades específicas de estas zonas en cuanto a la cohesión regional. Como podemos observar en la tabla siguiente la selección de las zonas objetivo 5b dependen de criterios muy relacionados con la actividad agraria, se trata de zonas con bajas rentas y niveles de ocupación en el sector agrario en las que se plantearán estrategias de reactivación y diversificación económica. Resaltamos como “lo rural” en esta política se define en base a su componente agrario, muy en consonancia con las corrientes teóricas de la época.

Tabla 8. Objetivos de la PRC tras la reforma de 1988

Objetivos	Objeto	Criterio	Fondos
1	Adaptación de las regiones menos desarrolladas.	<75% PIB media comunitaria	FEDER FSE FEOGA – O
2	Reconversión de las regiones mas afectadas por la crisis industrial.	Paro sobre la media europea % Ocupación industrial mayor a la media Disminución de la ocupación industrial	FEDER FSE
3	Desempleo de larga duración	Unión Europea	FEDER FSE
4	Inserción profesional jóvenes	Unión Europea	FSE
5 a	Adaptación de las estructuras agrarias	Unión Europea	FEOGA – O
5 b	Desarrollo zonas rurales	Ocupación Agrícola Renta Agrícola Desarrollo Socio - económico	FEDER FSE FEOGA – O

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Europea

Los cuatro principios sobre los que se desarrolla esta reforma marcan un punto de inflexión en la filosofía que impregna esta política y que influirá en las sucesivas reformas de la PRC, constituyen el “punto de partida” en el definición de una verdadera política que hasta este momento adolecía de una falta de estructuración y programación reales. El primero de estos principios es la *Concentración* que refiere al objetivo de concentrar en las regiones más necesitadas la financiación procedente de los Fondos

Estructurales. El segundo es la *Cooperación*⁴⁹ de este principio surge la firme voluntad de hacer partícipes a las autoridades locales, regionales y nacionales en la gestión de la PRC y la aplicación del enfoque ascendente pese a la polémica⁵⁰ que esta tendencia suscitó en los gobiernos estatales. La cooperación es el principio clave de la reforma de los fondos, porque determina la aplicación de los demás principios, abarca la preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las acciones a aplicar. La cooperación se plasmará en una cierta descentralización de la intervención comunitaria, por lo que ésta se ajustará mejor a las realidades *in situ*, tanto en la evaluación de las necesidades como en la implantación de los programas. El tercer principio es la *Programación*, es a partir de esta reforma cuando aparecen instrumentos de programación plurianuales que permitirán una planificación razonada de la política regional durante un mayor espacio de tiempo, ejemplos de estos instrumentos son los Marcos Comunitarios de Apoyo o las Iniciativas Comunitarias. El cuarto principio es la *Adicionalidad* que hace referencia a la imposibilidad de que los fondos estructurales sustituyan a las ayudas estatales sino que se sumarán a las mismas para conseguir los objetivos de convergencia.

Los objetivos sobre los que se centra la PRC, constituyen el reflejo de las orientaciones variables que han ido guiando las sucesivas reformas de esta política comunitaria. Al analizar la estructuración de estos objetivos en cada fase podemos comprobar las prioridades que se resaltan en cada fase y las formas en que se definen estas prioridades, en nuestro caso haremos hincapié en los tratamientos que el “desarrollo rural” tiene en el marco de la PRC. En la tabla siguiente se recogen los objetivos prioritarios de esta política en cada una de sus fases de programación a partir

⁴⁹ Este principio de cooperación se concreta especialmente: 1. En la elaboración de planes en los que es conveniente una máxima concertación. 2. En la negociación de las estructuras de apoyo comunitarias. 3. En la implantación de programas operativos especialmente descentralizados y en la concesión de subvenciones globales. 4. En el seguimiento y evaluación de las medidas implantadas.

⁵⁰ La sustitución del Comité de las Regiones, del cual forman parte expertos designados por los gobiernos nacionales, resultó polémico. El organismo que los sustituye, el Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales está integrado por 21 miembros designados por el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) y por la Asociación de Regiones de Europa (ARE). Este cambio supone una pérdida de la soberanía por parte de los gobiernos estatales en beneficio de los entes de decisión regionales y locales. Por otro lado el Reglamento de los Fondos Estructurales dispone la creación de 3 comités en los que los gobiernos nacionales siguen representados (1. Comité de Desarrollo y Reconversión (objetivos 1 y 2) en el que la Presidencia es gestionada por la Comisión y los miembros son elegidos por los EE.MM. 2. Comité del Fondo Social Europeo (Objetivo 4) la Comisión asume la presidencia y sus miembros serán dos gobiernos nacionales, sindicatos y patronal. 3. Comisión de Estructuras Agrícolas y Desarrollo Rural (objetivo 5a y 5b) donde la Comisión asume la Presidencia y los miembros de la misma son elegidos por los EE.MM.) Como vemos los márgenes de decisión de los EE.MM. de sus gobiernos nacionales se reduce pero siguen manteniendo su presencia.

de la reforma de 1988, momento en el que se comienza a estructurar esta política en base a “objetivos” ya definir “zonas – objetivo” beneficiarias potenciales de sus actuaciones.

Tabla 9. Evolución de los objetivos de la PRC

Reforma de 1988	Reforma de 1993	Agenda 2000	Periodo 2007 – 2013
Objetivo 1 Adaptación de las regiones	Objetivo 1 Adaptación de las regiones	Objetivo 1. Desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. (Integra Obj. 1 y 6)	Objetivo 1. “Convergencia”. Acelerar la convergencia de los Estados miembros y regiones menos desarrolladas. (Integra Obj. 1 y 2)
Objetivo 2 Reconversión	Objetivo 2 Reconversión	Objetivo 2. Reconversión de las regiones y zonas industriales en declive (Integra Obj. 2 y 5b)	Objetivo 2. “Competitividad Regional y Empleo”. Incrementar la competitividad y el atractivo de las regiones que no sean convergencia así como su nivel de empleo. (Integra Obj. 3)
Objetivo 3 Desempleo de larga duración	Objetivo 3 Desempleo de larga duración	Objetivo 3. Adaptación y modernización políticas de educación – formación – empleo. (Integra Obj. 3 y 4)	
Objetivo 4 Inserción profesional de jóvenes	Objetivo 4 Inserción Excluidos		
Objetivo 5 ^a Adaptación de estructuras agrarias	Objetivo 5a Adaptación de estructuras agrarias. Reestructuración de la Pesca.	Objetivo 3. Adaptación y modernización políticas de educación – formación – empleo. (Integra Obj. 3 y 4)	Objetivo 3. “Cooperación Territorial Europea”. Intensificar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.
Objetivo 5b Desarrollo zonas rurales	Objetivo 5b Desarrollo y ajuste estructural de zonas rurales.		
		Objetivo 6 Desarrollo regiones árticas	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Europea

La reforma de 1993 adoptada para el periodo 1994 – 2000 constituye la continuidad de las tendencias que se vienen observando desde los orígenes de la PRC. Los fondos estructurales constituyendo la “moneda de cambio” para proseguir el proceso de integración, con referencia, en este periodo, a la construcción de la Unión Monetaria⁵¹. En este periodo se consolidan los procedimientos puestos en marcha en el

⁵¹ El tratado de la Unión Europea, acordado en el Consejo de Maastrich de 1991 abre las puertas a la Unión Monetaria y con ello suscita las dudas en los EE.MM. tanto por la pérdida de soberanía al pasar a ser europea la política monetaria como por los riesgos de divergencia que este proceso pueda traer

periodo anterior: la distribución por objetivos, la planificación plurianual y los principios de concentración, cooperación, programación y adicionalidad.

En cuanto a los cambios que acarrea esta reforma destaca el incremento considerable de los fondos a más del doble de los disponibles en el periodo anterior (1988 – 1993).

Sin existir cambios sustanciales en la organización por objetivos de la PRC, destaca la creación de un nuevo objetivo (Objetivo 6) dedicado a “Desarrollo de las regiones árticas” que es consecuencia del proceso de ampliación de la UE y la posible incorporación de los países escandinavos y Austria en este periodo. Por otro lado, destaca el cambio de denominación del objetivo 5b, de “Desarrollo de las zonas rurales” a “Desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales” con el que se explicita la importancia de la cohesión territorial en la aplicación de la PRC.

La siguiente reforma viene marcada por la realización de la **Agenda 2000**, en la reunión del Consejo Europeo en Berlín, en marzo de 1999⁵², se propone el nuevo marco financiero para la PRC en el periodo 2000 – 2006. En un contexto convulso (Morata, 2000) marcado tanto por problemas internos, el gobierno Schröder se había comprometido a disminuir la contribución neta de su país a las políticas comunitarias y Alemania asumía la presidencia europea en esta época; como por problemas internacionales entre los que destacan los vetos entre estados miembros. La recurrencia de estos vetos ha sido explicada como consecuencia del carácter de la política de cohesión, la cual es fruto de las tensiones y el juego político entre los miembros de la UE y no de la existencia de un principio de solidaridad (Ahijado, 2000).

En este contexto verá la luz una nueva programación de la PRC basada, fundamentalmente en el principio de Concentración. Como indica Cobo (1999) este principio se articulará en tres dimensiones. La *Geográfica*, puesto que el objetivo es

consigo. En estos momentos se inicia el debate entre la convergencia nominal y la convergencia real (Martín, 1995; Villaverde, 1998; Solbes 1998.). A pesar de que el Tratado de la Unión Europea eleva a fin primordial de la Comunidad la cohesión económica, el proceso de negociación se basa en la confrontación de dos estrategias claramente diferentes: en primer lugar la de los países desarrollados que plantean primordial la creación de una moneda única y son reticentes a mantener su posición presupuestaria de contribuyentes netos. Y en segundo lugar la de los países de la cohesión que plantean como primordial el refuerzo de la Cohesión y el consiguiente aumento de los Fondos Estructurales, además estos países dejan claro el riesgo que para ellos conllevaría la creación de una moneda única.

⁵² Consejo Europeo Reglamento 1260/99.

concentrar las ayudas en el menor número de habitantes para aumentar su eficacia. La *Financiera* puesto que el nuevo reglamento concentra el 70% de la financiación en el Objetivo 1 (“Desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas”), para lo cual se reducen a la mitad (5% del presupuesto) la financiación destinada a las Iniciativas Comunitarias y se integra el anterior objetivo 6.

La concentración tendrá en esta programación una dimensión *Temática*, evidenciada tanto en la concentración de los objetivos prioritarios como de las IC de la PRC. Los objetivos prioritarios pasan de 6 en el periodo anterior a 3 (Objetivo 1: “Desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas” que integra los objetivos anteriores 1 y 6. Objetivo 2 “Reconversión de las regiones y zonas industriales en declive” Integra los objetivos 2 y 5b. Objetivo 3: “Adaptación y modernización de las políticas de educación – formación – empleo” Integra los objetivos 3 y 4). En esta modificación es importante señalar que el objetivo 5b pasa a integrarse dentro del objetivo 2 de “Reconversión de las regiones y zonas industriales en declive” perdiendo con ello la especificidad que tenía desde 1988, aunque manteniendo una financiación propia vía el FEOGA – Orientación. De este modo, se inserta en un objetivo amplio de reconversión de zonas con dificultades estructurales entre las que se incluyen las zonas en plena mutación socioeconómica en los sectores industrial y terciario, zonas rurales en declive, zonas urbanas en dificultades y zonas en crisis dependientes de la pesca.

También es importante hacer notar que el objetivo 5b no se integra en el objetivo 1 con lo que se pone en evidencia que las divergencias en cuanto a la cohesión y convergencia territorial que presentan las zonas rurales son entendidas como consecuencia de ciertos problemas estructurales y no como fruto de sus características específicas en cuanto a la implementación de procesos de desarrollo que han de ser también específicos. Estos planteamientos responderían a una visión del desarrollo aún basado en una percepción lineal y desarrollista más propia de la década de los 70 que a una visión territorial e integral del mismo que empezaba a estar ya consolidada, al menos a nivel teórico, en el cambio de milenio.

Por otro lado el objetivo 5a “Adaptación de las zonas agrícolas y de la pesca” se integra en este periodo en la Política Agraria Común (PAC), en la que pasa a definirse como el segundo pilar de esta política comunitaria. Con ello los dos objetivos que contenían juntos la problemática específica de los espacios rurales europeos quedan

desdibujados en este periodo a pesar de mantenerse la IC LEADER⁵³ mediante la cual se siguen realizando actuaciones específicas orientadas al desarrollo de las áreas rurales desde la PRC, aunque no ya con un rango de política sino que dependen de programas específicos sin garantía de continuidad.

Los principios que completan los fundamentos en los que se basa este periodo serán el de Eficacia, el de Simplificación y Transparencia y el de Cooperación y Programación Descentralizada que adquiere especial relevancia en cuanto a los temas que nos ocupan. El principio de Cooperación, aunque no tuvo carácter vinculante, insiste en la necesidad de llevar a cabo la programación considerando la opinión de todos los agentes sociales afectados, con ello consolida una tendencia de programación ascendente que ha de tener gran impacto en la organización participativa de los espacios rurales europeos. Por otro lado, el principio de Programación Descentralizada hace que la Comisión sólo se ocupe de adoptar las líneas estratégicas dotando a los Estados Miembros u otros entes de responsabilidad en la realización de la programación. Como veremos, este hecho da protagonismo a entidades locales y centralidad al enfoque territorial a la hora de planificar las estrategias de desarrollo regional.

La actual programación de la PRC para el periodo 2007 – 2013 se pone en marcha con la aprobación del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo de Europa, de 11 de julio de 2006, se establecen las disposiciones generales relativas a la PRC para el periodo 2007 – 2013 y se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999.

Esta nueva reforma viene influenciada por el tratado de Lisboa y se basa en el principio de Intervención por el que las intervenciones a través de los fondos estructurales complementarán las acciones nacionales, en las que están incluidas las acciones regionales y locales y serán del mismo modo complementarios con respecto a otros instrumentos financieros de la Comunidad.

Es importante subrayar los cambios de esta reforma en cuanto al enfoque estratégico de la PRC. Por el cual se propone que la UE adopte un documento estratégico global para la política regional. Estas «orientaciones estratégicas de la

⁵³ Como consecuencia de la aplicación del principio de concentración temática, en esta programación las IC se ven reducidas sustancialmente de las 15 en vigencia en la programación anterior a 4 en este periodo. Junto con la IC LEADER para el periodo 2000 – 2006 se programan la IC INTERREG dedicada a la cooperación transfronteriza, la IC EQUAL que tiene el objetivo de combatir las discriminaciones y la IC URBAN dedicada al desarrollo urbano.

Comunidad para la cohesión» indican las prioridades comunitarias que debe adoptar la política de cohesión con el fin de reforzar la sinergia con la Estrategia de Lisboa revisada para el crecimiento y el empleo, y apoyar la aplicación de esta última.

Para la aplicación de este enfoque cada Estado presenta un «marco estratégico nacional de referencia», que constituye un instrumento para la preparación de la programación de la PRC y unos programas operativos. Ambos cubren el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013. Cada programa operativo solamente hace referencia a uno de los tres objetivos y únicamente recibe financiación de un solo Fondo. La Comisión evalúa cada programa propuesto a fin de determinar si contribuye a los objetivos y a las prioridades del marco estratégico nacional de referencia y de las orientaciones estratégicas comunitarias en materia de cohesión.

A través de estos principios y enfoques vemos como se potencia cada vez más una tendencia de descentralización de esta política, que pasa a ser progresivamente un conjunto de prioridades de la UE a aplicarse articulada en los planes nacionales. Esta tendencia conllevará desde nuestro punto de vista a una mayor diversidad en la aplicación de la PRC a nivel de cada Estado Miembro y conllevaría un riesgo de acentuación de los desequilibrios regionales dentro de la UE.

El aspecto más relevante de este periodo es que desaparece la IC LEADER dentro de la PRC. Tal como ocurrió en el periodo anterior con el antiguo objetivo prioritario 5a, el método LEADER es articulado como eje estratégico de intervención del segundo pilar de la PAC, adquiriendo con ello rango orgánico como parte de una política comunitaria. Este cambio supuso que las únicas actuaciones específicas sobre el desarrollo rural “no agrario” existentes pasaban a formar parte de la política comunitaria orientada a este sector económico. Este hecho podría parecer contradictorio si no se tuviera en cuenta que es en esta misma época cuando se consolida la “multifuncionalidad de los espacios rurales” como argumento para justificar una política comunitaria proteccionista e intervencionista sobre el sector agrario en el contexto global y ante la presión de los países miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En cuanto a los objetivos de la PRC para este periodo, se constituyen 3 objetivos generales, dos de ellos absorben los 3 objetivos del periodo anterior mientras que el tercero constituye una novedad.

El objetivo “Convergencia”. Su fundamento será promover unas condiciones y unos factores que mejoren el crecimiento y conduzcan a una verdadera convergencia de los Estados miembros y las regiones menos desarrolladas. A él se dedica casi el 82% del gasto total de la PRC y solo puede ser solicitado por aquellos países cuyo PIB per cápita no supere el 75 % de la media comunitaria. Este objetivo integra los objetivos 1 (Promover desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas) y 2 (Apoyar reconversión económica y social de zonas con deficiencias estructurales) del periodo anterior. Vemos como con ello que el antiguo objetivo 5b para el “Desarrollo de las zonas rurales” pierde aún más su especificidad en el marco de la programación actual de la PRC. Profundizaremos en este aspecto en el apartado siguiente.

El objetivo “Competitividad regional y empleo”. Todos los Estados miembros pueden solicitar financiación con cargo a este objetivo para fomentar la innovación, la investigación, el desarrollo sostenible y la formación profesional en las regiones menos avanzadas. Este apartado supone casi el 16% del gasto global. Tiene como finalidad incrementar la competitividad, el atractivo y el empleo de las regiones menos desarrolladas. Este objetivo sustituye al anterior objetivo 3 (Apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo) manteniendo el mismo perfil que su predecesor.

El objetivo de “Cooperación territorial europea” financia el 2,5% restante del gasto programado y se destina a proyectos transfronterizos e interregionales de cooperación, englobados en la llamada «Cooperación Territorial Europea». Se realiza tanto mediante iniciativas locales y regionales conjuntas, así como la cooperación transnacional, que persigue un desarrollo territorial integrado, y la cooperación y el intercambio de experiencia interregionales.

Como hemos expuesto en las páginas anteriores la atención prestada por la PRC a la problemática propia de los espacios rurales europeos, como regiones con necesidades específicas de cada a la cohesión y convergencia territorial, ha ido

descendiendo en los años posteriores a la reforma de 1988, en la que se reconoció específicamente a estos espacios como objetivo prioritario de esta política.

Las sucesivas ampliaciones de la UE, han motivado que desde la PRC se tuviera que hacer frente a nuevos y mayores desafíos en lo referente a los desequilibrios regionales dentro de su territorio. Como fruto de ello la especificidad de los objetivos y de las IC desarrolladas en el marco de esta política se ha ido perdiendo en favor de objetivos más amplios y con capacidad de asimilar la mayor variedad de situaciones y desequilibrios regionales dentro de la UE ampliada.

2.3.1.2. La Iniciativa Comunitaria LEADER. Instrumento “único” para la promoción del desarrollo rural en la Unión Europea.

Un aspecto esencial a destacar es que la PRC fue la impulsora de las iniciativas comunitarias y con ellas de la iniciativa LEADER que ha sido el primer instrumento de programación y gestión del desarrollo rural a nivel europeo. En este aspecto esta política ha ido “un paso por delante” del resto de políticas comunitarias, dando prioridad al desarrollo rural al definirlo específicamente en sus objetivos prioritarios para la cohesión territorial, tal como vimos en el apartado anterior y creando el único instrumento específico, la iniciativa comunitaria LEADER, que se ha dedicado en exclusiva a la promoción del desarrollo en las zonas rurales europeas.

Las Iniciativas comunitarias⁵⁴ aparecen por primera vez con la reforma de 1988, son creadas como instrumento sucesor de la sección fuera de cuota creada en 1979 y de los posteriores programas comunitarios del trienio 1985 – 1988, que posibilitan la discrecionalidad presupuestaria de la Comisión (Morata, 2000). A través de la construcción de estos instrumentos se autoriza a la Comisión para actuar a través de Iniciativas Comunitarias, proponiendo a los Estados Miembros que presenten las ayudas de interés para la Comunidad no cubiertos por el objetivo 1 (desarrollo regional), el objetivo 2 (reconversión) y el objetivo 5b (desarrollo de zonas rurales). A través de las IC la Comisión puede decidir acerca del destino de un porcentaje de los fondos⁵⁵ a

⁵⁴. Estas Iniciativas comunitarias se regulan por el artículo 11 del Reglamento (CEE) N°4253 de Consejo.

⁵⁵ El porcentaje del presupuesto de la PRC destinado a cubrir las IC fue de un 10% en los periodos 89 – 93 y 94 – 99 y de un 5% en el periodo 2000 – 2006.

problemáticas que afectarán a distintas regiones o distintos sectores⁵⁶. Las intervenciones aprobadas se tienen en cuenta en la elaboración o revisión del correspondiente Marco Comunitario de Apoyo.

Durante los sucesivos periodos de aplicación de estas IC su número se ha ido reduciendo como consecuencia de la aplicación del objetivo de concentración (temática) a partir de la reforma promovida por la Agenda 2000.

Tras la reforma de la PRC de 1988 y para el periodo 1989 – 1994 se gestan las primeras IC aunque no será hasta el año 1991 cuando se pongan en marcha. Una de las IC que comienzan en esta fecha es LEADER, cuyas siglas provienen del francés “Liaisons entre Activités de Développement de L'Economie Rurale”, dado el tema de nuestra investigación su análisis como instrumento de desarrollo rural adquiere especial importancia. Esta IC fue creada por la Comisión con el fin de generar experiencias piloto y efectos demostrativos de desarrollo rural a escala local en las zonas designadas por la PRC como objetivo 1 (Adaptación de las regiones menos desarrolladas”) y objetivo 5b (“Desarrollo de las zonas rurales”)

La importancia vital de esta IC estriba en ser el **primer instrumento directo de desarrollo rural** promovido en el marco de la Unión Europea. Desde su creación e inmerso en el proceso de integración europea las políticas de desarrollo rural se han visto, como ya vimos en el apartado anterior, asociadas al sector agrario. De este modo su implementación se ha confundido en no pocas ocasiones con el cumplimiento de objetivos de regulación de los mercados para los productos agrarios o de fortalecimiento de las estructuras de producción agraria como medio de aumentar en nivel de renta de los espacios rurales.

Lo innovador de su **modelo de intervención**, basado en la utilización de un enfoque local de desarrollo rural, ha servido para distanciarlo paulatinamente de esta visión agrarista. Esta Iniciativa interviene a nivel local e intenta llevar a cabo un enfoque integrado (Beltrán, 1995) y en el que se potencia la intervención y participación de la población. Según numerosos autores (Pérez Iruela *et al.* 1994, Pérez y Carrillo, 2000) este enfoque rompe con los esquemas anteriores que estaban basados en el

⁵⁶ Para el periodo 89 – 93 se ponen en marcha 14 IC. En este trabajo sólo profundizaremos en aspectos generales de las IC, dando especial importancia entre ellas a la IC LEADER por su estrecha relación con el desarrollo rural.

esquema teórico fordista - taylorista que desembocaba en un proceso de urbanización como requisito para el desarrollo dando lugar a un binomio concentración – difusión.

El modelo de desarrollo propuesto por LEADER se ha definido como **endógeno**, por el uso de los recursos locales, **integrado**, por recoger aspectos tanto de la oferta como de la demanda y de todos los sectores económicos, **participativo y ascendente**, por la necesidad de contar con la implicación de la población local y promocionar las iniciativas de toma de decisiones de abajo – arriba (bottom – up).

El principio sobre el que se ha regido esta iniciativa ha sido el de la Cooperación, entendida en dos líneas, tanto por la necesidad de crear redes entre los distintos grupos de actores, como por la exigencia de la transnacionalidad de sus actuaciones. Dicha cooperación “externa” ha posibilitado la creación de sistemas de información y difusión de experiencias que han generado un importante sistema de transferencia de conocimiento (Rodríguez, 2005). Este aspecto ha fortalecido la difusión de su enfoque y de su metodología de trabajo.

Por último, a través del desarrollo de estas IC se ha fomentado el protagonismo y la autonomía concedida a los Grupos de Acción Local (GAL) en la adopción de decisiones respecto a los proyectos que financiaban. Desde este punto de vista la consolidación de estos GAL como actores dinamizadores de los territorios rurales tiene en el escenario actual una especial vigencia, ya que estos grupos conforman el núcleo de nuevas redes de actores en la planificación del desarrollo rural.

En los procesos actuales de desarrollo rural la visión territorial, endógena y participativa heredada de la Iniciativa LEADER ha consolidado nuevos modelos de desarrollo rural inéditos que acompañan y generan la profunda transformación de los espacios rurales europeos en la actualidad, en el primer apartado del siguiente capítulo profundizaremos en la influencia que este método ha tenido en los procesos de desarrollo rural en la Unión Europea.

2.3.2. La Política Agraria Común (PAC).

2.3.2.1. Los antecedentes.

Desde los orígenes de la Comunidad Europea los países comunitarios han considerado la PAC como uno de los pilares fundamentales sobre los que asentar su proceso de integración. De este modo, el Tratado de Roma dedica su primer apartado a los principios de la CEE y el segundo de ellos a los “Fundamentos de la Comunidad”, cuyo título II considera la PAC como un pilar comunitario fundamental.

La PAC nace siendo una política agrícola, sectorial y de mercado. Agrícola porque en todo momento se refiere al agricultor o al ganadero como beneficiarios de sus acciones. Sectorial porque no introduce una lógica basada en el territorio o espacio, sino que se refiere al sector y a los subsectores que lo integran. De mercado porque sus primeros objetivos se centran en la regulación de los mercados agrícolas procurando el abastecimiento, la preferencia comunitaria e intentando evitar los excedentes.

La Política Agraria Común nace en el año 1958 tras la “Conferencia de Stressa” en la que se fijan, siguiendo con las ideas reflejadas en el Tratado de Roma⁵⁷, tres principios fundamentales que marcaron el posterior desarrollo de la PAC. La unidad de mercado que supone la libre circulación de productos agrarios entre los países miembros, la preferencia aduanera que establecía la preferencia en el abastecimiento del mercado interior por agricultores y ganaderos comunitarios, y la solidaridad financiera en la que se contemplaban los ingresos y gastos agrícolas desde una óptica comunitaria global.

Los primeros resultados de la PAC en la década de los 60 fueron la creación de las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) a partir de 1962 y el establecimiento de los precios comunes en 1964. Durante esta década se adoptaron sólo parcialmente las

⁵⁷ El artículo 38 (actual art. 32) insta de un modo genérico a su creación. “El funcionamiento y desarrollo del Mercado Común para los productos agrícolas deberán ir acompañados del establecimiento de una política agrícola común”. (Versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea). El artículo 43 (actual art. 37) establece el procedimiento para su instauración, convocando en su punto I a la Comisión. “Con objeto de determinar las líneas directrices de una política agrícola común, la Comisión convocará a partir de la entrada en vigor del Tratado, una conferencia de los Estados miembros que habrá de proceder a un contraste de sus respectivas políticas agrícolas, establecidas, en particular, el balance de sus recursos y necesidades” (Versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea)

recomendaciones o principios de Stressa ya que la PAC se centra casi exclusivamente en la política de mercado.

Durante la década de los 70 se reforzará aun más política de mercado aumentando considerablemente para ello el presupuesto de la PAC y seguirán sin realizarse avances en la política de estructuras, así, tal como resume Rodríguez, hablando de los primeros 20 años de esta política: *“la PAC es un ejemplo de la dicotomía entre los fines y los medios, constante en su trayectoria. La PAC nace en Stressa como una política de mercado combinada con medidas agroestructurales y hasta finales de la década de los 70 no podemos hablar de una política de desarrollo rural, posiblemente porque la PAC no pretendía serlo. La PAC tiene como fin ser una política de desarrollo agrario”* (Rodríguez, 2005: 89)

Podemos decir en resumen que durante este periodo la PAC cumplió con sus objetivos en cuanto al desarrollo de la agricultura europea alcanzando un nivel de autoabastecimiento suficiente y permitiendo la complementariedad de rentas de los agricultores incrementando con ello considerablemente su nivel de rentas⁵⁸. Pero esta etapa de modernización agrícola y con un marcado carácter productivista, acarreo problemas como la generación de excedentes, el daño medio ambiental y la necesidad de grandes recursos financieros para costearla. Estos problemas unidos a la contestación internacional creciente al enfoque proteccionista de esta política marcarán la reforma de la PAC. Sus directrices de cambio estaban ya marcadas tanto en el Libro Verde⁵⁹, elaborado por la Comisión Europea en 1985, como en la comunicación “El futuro del mundo rural”, realizada por la Comisión Europea en 1988. Con ellos se inició una reflexión sobre los problemas y necesidades actuales del campo europeo y se apuesta por la reorientación de la PAC hacia una profunda reestructuración del sector agrario, así como por dar un impulso a la diversificación económica como estrategia basada en

⁵⁸ En la revisión de la PAC realizada por la Comisión en 1980 se calcula que la renta real de los agricultores ha crecido a una media anual acumulativa de 2,8% durante este periodo (78% en total), la producción agrícola creció una tasa anual del 2,5% (un 64% en total), la modernización agrícola permitió liberar en este periodo a 10 millones de personas que pasaron de la población activa rural a la industria o los servicios.

⁵⁹ Perspectives for the Common Agricultural Policy. Communication of the Commission to the Council and the Parliament. COM(85) 333, julio de 1985. En este documento se proponen diversos cambios en la PAC como la reducción de la producción de sectores excedentarios, la consideración de los problemas de la agricultura familiar y el apoyo a la agricultura en determinadas zonas por motivos relacionados con la articulación del territorio, el equilibrio social y la preservación del medio ambiente.

la revalorización de los recursos propios, y, finalmente, en otorgar incentivos a las innovaciones económicas ligadas a esta reestructuración (Navarro, 2007)

“**El futuro del Mundo Rural**”⁶⁰ comunicación de la Comisión Europea es una referencia clave en cuanto a la evolución de la concepción de desarrollo en el contexto de la UE. Y ello porque presenta de forma innovadora el concepto de desarrollo rural. Ya en su preámbulo se presenta el paradigma desde el cual se justifican las Políticas de Desarrollo Rural Integrado: la *Multifuncionalidad Rural* señalando explícitamente que: “*Además de marco de vida y de la actividad económica, el espacio rural cumple una serie de funciones vitales para el conjunto de la sociedad. Su carácter de zona amortiguadora de regeneración lo hace indispensable para la conservación del equilibrio ecológico. Además de que cada vez más se está convirtiendo en un lugar privilegiado para el recreo y el esparcimiento*” (Comisión, 1988:11)

A partir de esta concepción, se identifican tres problemas principales en el medio rural y tres estrategias como respuesta: Frente a la presión de la sociedad moderna (presión urbanística en zonas peri urbanas), propone la *ordenación del territorio*; Frente a la decadencia rural, referida a los bajos niveles de diversificación económica en estas zonas, propone la estrategia de *diversificación económica*; Y frente al problema de las áreas rurales aisladas con mínimos de población, propone la *promoción de nuevas actividades* vinculadas a las nuevas funciones del espacio rural y la necesidad de *asistencialismo a la población local* para evitar el vaciamiento demográfico.

En definitiva este documento supone un punto de inflexión entre las políticas de regulación de mercados previas y las nuevas políticas de desarrollo rural integrado. Incorpora implícitamente conceptos inéditos hasta el momento como multifuncionalidad y concepción sistémica que serán claves para entender a partir de este momento la nueva dinámica rural. Podemos pues afirmar que es a partir de ahora cuando se empiezan a incorporar nociones asociadas al enfoque local del desarrollo como el reconocimiento del rol de las administraciones regionales y locales en la ordenación del territorio, o al enfoque territorial del mismo al reconocer las especificidades de los distintos espacios rurales.

⁶⁰“El Futuro del Mundo Rural” Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM (88) 501 final. Bruselas, 17 de octubre de 1988

Los avances que en este periodo tuvieron lugar en cuanto a la concepción del medio rural, así como en la novedad y ambición de los objetivos y estrategias definidas para intervenir en el desarrollo de estas zonas tendrán una importancia sustancial, sin embargo, es esencial que destaquemos la precariedad de los instrumentos que se ponen al servicio de estos objetivos y la escasa financiación con la que se dota a estas estrategias. Como veremos, este desequilibrio entre objetivos y medios será una constante durante toda la evolución de la PAC hasta nuestros días, los cambios sucesivos en la conceptualización del medio rural, la reflexión sobre sus necesidades y la programación de políticas de desarrollo rural irán siempre seguidas de una provisión de fondos e instrumentos insuficientes que harán imposible abordar los objetivos propuestos para el desarrollo de las zonas rurales.

Estos desequilibrios entre objetivos y medios van a quedar patentes en las siguientes reformas de la PAC como la **Reforma MacSharry** de 1992.

En estos momentos, final de la década de los 80, la PAC atravesaba un momento crítico y la reforma se justifica, por un lado, en la necesidad de introducir cambios en la orientación general de esta política que seguía teniendo una orientación fuertemente productivista con la promoción de la intensificación agraria y con la concesión de ayudas a la producción, que no son equitativamente distribuidas y favorecen a los grandes productores y que suponen la mayor parte del presupuesto, además, se evidencia la escasa implantación que las reformas introducidas en los años 1985 y 1988 habían tenido en su programación. Por otro lado, en el contexto global se dan ciertas situaciones que promueven una reforma, en este sentido los tratados de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Ronda Uruguay ejercen una fuerte presión y deslegitiman en el contexto internacional la “excepcionalidad agraria europea” y el carácter fuertemente proteccionista de la PAC; en este mismo contexto global los avances tecnológicos (preeminencia de la biotecnología y de la distribución frente a la propia producción) y los cambios sociológicos (envejecimiento y despoblación en las sociedades rurales, problemas de relevo generacional en las explotaciones agrarias, mayor conciencia ecológica) fortalecen la aplicación de nuevas orientaciones en la PAC.

En este contexto, el Consejo Europeo aprueba la reforma en mayo de 1992. En ella se mantienen los principios básicos de la PAC (unidad del mercado, preferencia

comunitaria y solidaridad financiera), y se desarrollan estrategias para controlar los excedentes de producción, para pasar de la intensificación a la extensificación agrícola y para promover la agricultura competitiva. En cuanto a los principios que aplica esta reforma fuera de la esfera estricta de la producción agraria se reconoce la bifuncionalidad del agricultor como productor y como agente de preservación del medio ambiente; por otro lado se rechaza la salida masiva y rápida de la población activa rural aunque aceptando el descenso de los activos agrícolas y manteniendo las explotaciones familiares.

Todos estos principios que fueron asumidos por esta reforma se reflejan en dos orientaciones básicas: La primera de ellas se centra en la disminución de los precios garantizados para desincentivar, con ello, la producción agraria y la generación de excedentes, y en la introducción de cambios en el sistema de ayudas que ya no están basadas en la producción sino en la extensión de los cultivos. La segunda de las orientaciones básicas de la reforma se centra en las medidas de acompañamiento que profundizan en objetivos distintos a la regularización del mercado como la gestión de externalidades como la silvicultura y el medio ambiente; y el desarrollo agrario potenciando cambios en la estructura de las explotaciones.

Las críticas a esta reforma fueron variadas y contundentes. En general, la reforma ha sido considerada precipitada y parcial (Tió, 1994), precipitada por la presiones a las que la Unión Europea ha estado expuesta por sus socios comerciales de la Ronda de Uruguay y parcial por no plantear una política integral de desarrollo rural, donde el espacio prevalezca sobre los sectores.

En cuanto a las estrategias introducidas por la reforma en lo referente al sector agrario, las nuevas orientaciones en las que se basa también reciben importantes críticas. Con el tipo de ayudas directas según la extensión de la explotación, la reforma frena la reconversión de la agricultura y crea una cultura del subsidio (Lamo de Espinosa 1994), conlleva además la pérdida de la imagen y la desmotivación del agricultor al fomentar la retirada anticipada sin dar usos alternativos a la tierra (Tió, 1994). Con esta transformación de la política “...hemos pasado de una agricultura productivista a otra donde la opción es la eutanásica” (Lamo de Espinosa 1994:134).

En cuanto a las implicaciones que la reforma tiene para el tratamiento de las zonas rurales vemos que sin ser todavía una política de desarrollo rural integrado y con los escasos medios e instrumentos con los que se dotó a las orientaciones y estrategias ajenas a la producción agraria, esta política es insuficiente para frenar los principales problemas que afectan a las zonas rurales como el declive demográfico, el envejecimiento de la población, el éxodo rural y las escasas oportunidades de empleo.

A la vista de las características de esta reforma se percibe como la evolución en la conceptualización del medio rural en la Unión Europea sigue un itinerario paralelo a la elaboración de las sucesivas reformas de la PAC. Ciertos documentos como “El futuro del mundo rural” exponen una idea más amplia y plural del medio rural y de las condiciones deseables para la ejecución de una política de desarrollo rural, que no quedarán reflejadas en la programación política siguiente.

Inmersa en esta misma dinámica de evoluciones paralelas, no entrelazadas, entre “medio rural” – “política agraria”, la **declaración de Cork** de 1996 supone una verdadera “revolución cultural” del medio rural (Rodríguez, 2005). En noviembre de 1996 se desarrolla en Cork (Irlanda) la conferencia europea sobre desarrollo rural titulada “La Europa Rural: perspectiva de futuro” cuyas conclusiones conformaron la Declaración de Cork: “Un medio rural vivo”.

Un hecho de especial relevancia es que en este foro participó el comisario europeo de agricultura de la época, Franz Fischler, quien reconoció las deficiencias estructurales de las zonas rurales e introduce en sus declaraciones el enfoque de la multifuncionalidad y de la excepcionalidad rural europea, en sustitución de la “excepcionalidad agraria europea”, que tanta polémica había causado a nivel internacional. De este modo se comienzan a articular de modo explícito en el discurso político de la Unión Europea las ideas referentes al desarrollo rural con aquellas referidas a las orientaciones de la PAC, presentando argumentaciones en las que ambas cuestiones forman parte de una política integral de desarrollo de las zonas rurales en las que la agricultura es sólo uno de los sectores de actividad. Estas ideas quedan reflejadas en el discurso de este comisario cuando expuso.

“No podemos quedarnos parados. Tenemos que proteger y conservar todas las oportunidades que nos brinda la agricultura europea, pero también tenemos que

ampliar nuestro campo de acción y abarcar otros sectores de actividad que no sean los relacionados con la agricultura únicamente. La creación de puestos de trabajo distintos a los agrícolas, la mejora del medio ambiente, son factores que, lógicamente, tienen que formar parte de cualquier política de desarrollo rural” (Conferencia Franz Fischler, Cork, 1996).

Y en el que se hace especial énfasis a la idea de multifuncionalidad asociada a los espacios rurales y no ya a la agricultura o a los agricultores: *“El modelo rural europeo es un modelo socio económico en el sentido más amplio de la palabra, que hay que conservar en beneficio de toda la sociedad europea”* (Conferencia Franz Fischler, Cork, 1996). Se toma así un nuevo rumbo para la PAC, o más concretamente, para el desarrollo rural dándose prioridad a la multifuncionalidad del mundo rural basada en tres dimensiones principales: productiva, social y medioambiental.

Los argumentos de esta declaración se recogen en un decálogo que mostramos en la siguiente tabla. Con él se configura una propuesta de fundamentos para la política de desarrollo que debería llevarse a cabo a partir de la siguiente reforma⁶¹.

Tabla 10. Decálogo de principios de la declaración de Cork (1996)

1. Preferencia Rural	Situar el desarrollo rural sostenible en el primer lugar de la agenda de la U.E. y convertirse en el principio fundamental que guíe toda la política rural en el futuro inmediato y después de la ampliación. Debe haber un equilibrio más justo entre las áreas rural y urbana en lo referente al gasto público, inversiones en infraestructuras y educación y servicios sanitarios y de comunicaciones.
2. Enfoque Integrado	Favorecer una concepción multidisciplinar y multisectorial en la aplicación de las políticas de desarrollo rural territorial. Respetando el principio de concentración y a través de la diferenciación de la cofinanciación para las zonas más necesitadas
3. Diversificación	Promover la pluriactividad, englobando la investigación, la asistencia técnica, los servicios a empresas, infraestructuras adecuadas, educación, formación, nuevas tecnologías de la información y la mejora de los pueblos.

⁶¹ ***Tal y como se explicita en el conclusión de la declaración: “Los participantes en la Conferencia Europea de Desarrollo rural, reunidos en Cork, urgimos a los políticos europeos a:*** - Llamar la atención de la opinión pública sobre la importancia de un nuevo comienzo en la política de desarrollo rural; - Hacer las zonas rurales más atractivas para vivir y trabajar, y convertirlas en centros de una vida más significativa para una mayor diversidad de gente de todas las edades; - Apoyar este programa y cooperar como socios para el cumplimiento de todos y cada uno de los fines de esta declaración; - Desempeñar un papel activo en la promoción del desarrollo rural sostenible en un contexto internacional.

4. Sostenibilidad	Promover el desarrollo rural que mantenga la calidad y variedad de los paisajes rurales europeos (recursos naturales, biodiversidad e identidad cultural) para su uso por la actual generación sin perjudicar las opciones de las futuras generaciones.
5. Subsidiariedad	Seguir el principio de subsidiariedad. La política de desarrollo rural debe ser lo más descentralizada posible y basarse en el partenariado y cooperación entre todos los niveles concernidos (local, regional, nacional y europeo). Debe privilegiarse el enfoque “bottom up” (enfoque ascendente, “de abajo arriba”) y la participación, que son la base de la creatividad y solidaridad de las comunidades rurales.
6. Simplificación	Realizar una radical simplificación de la legislación de la política sobre desarrollo rural, introduciendo coherencia y flexibilidad.
7. Programación	Aplicar los programas de desarrollo rural en base a procedimientos coherentes y transparentes integrados en un solo programa de desarrollo rural para cada región.
8. Financiación	Mejorar la sinergia entre la financiación pública y privada, estimular una mayor participación del sector bancario.
9. Gestión	Promover la eficacia gracias a la formación, la cooperación, la difusión y la transferencia de conocimientos.
10. Evaluación e investigación	Reforzar el control y la evaluación para asegurar la transparencia de los procedimientos y la garantía del buen uso del dinero público. Estimular la investigación e innovación y permitir un debate público documentado.

Fuente: Observatorio LEADER. Elaboración Propia

Es importante hacer notar como en este conjunto de principios que deben guiar, a escala europea, la elaboración de políticas de desarrollo rural quedan reflejadas nociones esenciales de las corrientes teóricas *alternativas de desarrollo* que a partir de los años 70 comenzaron a transformar y enriquecer el ámbito del desarrollo. El enfoque territorial e integral, la participación de la población y la valorización de los recursos endógenos están presentes en este decálogo que se hace eco de todas aquellas corrientes que transformaron radicalmente el modo de concebir y actuar sobre los procesos de desarrollo.

El desarrollo rural queda con esta declaración renovado y nuevos elementos y condiciones se definen para elaborar políticas de desarrollo rural en la UE. Aún sin llegar a suponer un cambio drástico en la línea política seguida por la PAC, esta evolución se hace notar en la siguiente reforma del año 2000, la cual estaría fuertemente influenciada por la elaboración de la **Agenda 2000**.

La agenda 2000 será el resultado de un largo proceso de debate que partiría en 1997 con la publicación por parte de la Comisión de los documentos de la Agenda 2000. Como consecuencia de ello, el Consejo aprobó el Reglamento (C.E.) 1.257/1999, de 17 de mayo, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de

Orientación y de Garantía Agraria (F.E.O.G.A.), en el que se engloban todas las medidas del desarrollo rural, de aplicación en el período 2000-2006.

Esta nueva reforma estará motivada por diversos factores, tanto internos como externos. Entre los factores externos destacan las negociaciones mantenidas en el marco de la OMC⁶², la futura ampliación de la Unión Europea y la evolución de la demanda mundial. Mientras que como factores internos destacan la preocupación medioambiental, la calidad y seguridad alimentaria, la cuestión presupuestaria, los posibles desequilibrios del mercado y las dificultades administrativas.

Las líneas argumentales que se pretenden establecer con esta reforma tuvieron como objetivo configurar una reforma estructural de la PAC. La actualización del modelo agrícola, la convergencia regional (necesidad importante debido a la importante ampliación de 15 a 27 países que se negocia en esos momentos) y por último el respeto al principio de contención presupuestaria.

La gran novedad que supuso esta reforma radica en la configuración del desarrollo rural como “Segundo Pilar de la PAC”. Se pretende, con ello, apoyar a la sociedad rural en su conjunto más que la producción agrícola y a su vez gratificar a los agricultores no sólo por su producción sino también por su aportación general a la sociedad. El Reglamento de Desarrollo Rural constituye la primera medida con rango de política establecida para regular la intervención en el medio rural de la UE. Aunque ya con anterioridad se han estado desarrollando la Iniciativa LEADER (desde 1991) y el programa PRODER (desde 1994) se debe tener en cuenta que estas medidas no forman parte de la PAC, sino de la PRC, y que tampoco pueden considerarse los embriones de una verdadera política de desarrollo rural, dado su carácter provisional y los limitados recursos con que contaban.

En el preámbulo de este reglamento se reconoce la necesidad de complementar las políticas de mercado de la PAC, identificando las medidas de desarrollo rural con la gestión de las externalidades y la política de estructuras. Desde este reconocimiento, la meta de la política de desarrollo rural es el desarrollo de las condiciones territoriales,

⁶² “Un paso clave en este proceso lo constituyó la adopción de la reforma de la P.A.C. de la Agenda 2000 en la Cumbre de Berlín de 1999. En parte como consecuencia de las nuevas obligaciones de la Organización Mundial del Comercio, se aumentó el papel y la importancia del desarrollo rural.” (F. Martínez Arroyo, 2006:13)

económicas y sociales de los espacios rurales. En el artículo 2 el Reglamento especifica sus objetivos particulares. En la tabla siguiente mostramos agrupados los tipos de objetivos así como las orientaciones e instrumentos implementados para cada uno de ellos.

Tabla 11. Objetivos y orientaciones de la PAC (2000 – 2006)

	Objetivo	Orientaciones
1	Política de Estructuras o desarrollo Agrario ⁶³	Se integran la mejora de la estructura de la explotación, la reconversión y reorientación de la explotación y el fomento de la producción no alimentaria.
2	Medidas Agroambientales	Únicas medidas de obligado cumplimiento por parte de todos los Estados. Establecen por contrato un sistema de ayudas anuales a los agricultores como contraprestación a su compromiso.
3	Medidas para el desarrollo de las zonas rurales	Medidas como servicios básicos para la economía, renovación y desarrollo de pueblos, conservación del patrimonio rural, diversificación de las actividades agrarias y actividades afines, fomento del turismo y el artesanado.

Fuente: Comisión Europea

A pesar de que los principios enunciados en este reglamento aluden al carácter multisectorial y a la multifuncionalidad como base para la política de desarrollo rural, comprobamos como a través del panorama ofrecido en la tabla anterior la primera política de desarrollo rural planteada como tal por la UE tiene una orientación eminentemente agrarista. De este modo, vemos como tanto las medidas adoptadas por este reglamento como los instrumentos definidos en el mismo están en su mayoría orientados a los agricultores e incluso en aquellas medidas más amplias como las del objetivo 3 (Medidas para el desarrollo de las zonas rurales) o las agrupadas en el artículo 33, las que, paradójicamente, están destinadas al “desarrollo integrado del territorio rural” son en realidad medidas que inciden de forma esencial en el desarrollo del sector agrario.

Este “sesgo agrario” resultara aún más evidente al analizar el presupuesto para la PAC en el periodo comprendido entre los años 2000 – 2006. Tal y como podemos

⁶³ Los instrumentos con los que cuenta la reglamentación para la consecución de este objetivo son los siguientes: 1. Inversiones en las explotaciones agrarias. Este instrumento tiene como objeto reducir costes, aumentar la calidad, diversificar, preservar el medio ambiente o reconvertir la producción. 2. Instalación de jóvenes agricultores. 3. Formación. 4. Cese anticipado. 5. Transformación y comercialización de productos agrícolas. 6. Medidas de desarrollo agrario. Artículo 33. El artículo 33 agrupa las medidas destinadas al desarrollo integrado del territorio rural, entre las mismas existen medidas orientadas en la mayoría de los casos al desarrollo agrario: mejora de las tierras, concentración parcelaria, asistencia a la gestión de las explotaciones agrícolas de calidad, gestión de los recursos hídricos destinados a la agricultura, desarrollo y mejora de las infraestructuras rurales vinculadas al desarrollo agrario y la recuperación del potencial de producción agraria dañado por desastres naturales.

observar en el cuadro siguiente sólo un 10,2% del presupuesto total de la PAC para este periodo se destina a su rubrica b “Desarrollo rural” y debemos tener en cuenta que en esta rúbrica están comprendidas todas las medidas e instrumentos a los que nos hemos referido en el cuadro anterior y que, como ya hemos dicho, estarían enfocados a incidir en el desarrollo agrario y no en el contexto rural en su totalidad.

Tabla 12. Presupuesto PAC 2000 – 2006 en millones de euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Total PAC	40,92	42,80	43,90	43,77	42,76	41,93	41,66	297,74
Mercados	38,48	39,57	39,43	38,41	37,57	37,29	37,29	267,37
Desarrollo rural	4,30	4,32	4,33	4,34	4,35	4,36	4,37	30,37

Fuente: Dirección General de Agricultura. Comisión Europea. 1999

Por lo tanto, y una vez más en la historia del desarrollo rural en el marco de la UE, los objetivos y los principios definidos para su política de desarrollo rural no son acompañados de un cuerpo instrumental y una provisión de fondos suficiente para cumplirlos.

“En el campo de las realidades, una vez aplicados los objetivos, el Segundo Pilar ha de interpretarse como la fórmula para la revitalización de los espacios rurales, espacios de vida y, por lo tanto, antropocéntricos. Sin embargo la dotación presupuestaria y las actuaciones realizadas plantean serias dudas al respecto” (Rodríguez; 2010:112).

Los cambios desarrollados en la PAC por la Agenda 2000 no condujeron a la constitución de una política de desarrollo rural como tal. Aunque el Reglamento 1257/99 fuese bautizado como de “Desarrollo rural” era en realidad un reglamento enmarcado en el ámbito de la clásica política de estructuras agrarias a pesar de introducir algunas novedades como los programas agroambientales. Tal y como lo explica Moyano.

“Puede decirse que ese Reglamento, al estar dirigido exclusivamente a los agricultores, se inspiraba en una concepción “agraria” del desarrollo rural, enfatizando la importancia de la agricultura para el desarrollo de las zonas rurales, en el sentido de considerar que las acciones que promovían (modernización de explotaciones agrarias, renovación generacional, instalación de jóvenes agricultores, introducción de nuevos

sistemas de producción agrícola y ganadera, medidas agroambientales,...) serian beneficiosas para dicho desarrollo en la medida en que lo fuesen para los agricultores” (Moyano, 2007: 3 – 4)

En lo concerniente al concepto de *Desarrollo Rural* estamos ante una concepción restringida del desarrollo rural según la cual la actividad agraria sigue siendo el motor del desarrollo de las zonas rurales y en la que la multifuncionalidad de la agricultura es su principal contribución al desarrollo rural, incorporando las nuevas nociones de sostenibilidad, eficiencia y competitividad a un renovado, pero aún indiscutible, “discurso agrarista” (Moyano, 2007). Los cambios desarrollados por la Agenda 2000 y el desarrollo del primer Reglamento de Desarrollo Rural (1257/99) ponen de manifiesto la existencia de dos tendencias en la concepción del desarrollo: una agraria y la otra territorial. Como veremos a continuación la tensión entre ambas concepciones ha estado y estará presente en el marco de regulaciones de la PAC hasta nuestros días.

3.3.2. El escenario 2007 – 2013.

Pese a las deficiencias detectadas en las sucesivas reformas de la PAC en lo referente al sesgo sectorial centrado en la agricultura, así como a la escasez de fondos asignados a objetivos cada vez más ambiciosos, la necesidad de buscar alternativas al desarrollo de las actividades económicas tradicionales en el mundo rural se va consolidando. El “desarrollo rural” adquiere progresivamente una mayor relevancia en el contexto de las políticas de la UE y, paralelamente, se irá profundizando a lo largo de esta última década en aspectos tales como la multifuncionalidad, la diversificación y la sostenibilidad ambiental que serán la base de un nuevo modelo de desarrollo alternativo y equilibrado para el mundo rural (Navarro, 2007; Camarero y González, 2005).

De este modo, los problemas relacionados con las zonas rurales se han ido incorporando al ámbito político en un proceso similar de nueva ruralización, siendo tratados ahora como problemas diferentes de los tradicionalmente relacionados con la agricultura. La creación de departamentos de desarrollo rural en la administración pública o la aprobación de leyes nacionales o regionales (como el Libro Blanco de la

Agricultura y del Desarrollo Rural⁶⁴) y de reglamentos europeos denominados también de desarrollo rural para distinguirlos de las normativas propias de la política agraria, ponen de manifiesto la nueva ola de ruralización antes mencionada. En este contexto y con el objetivo de realizar un informe intermedio sobre la aplicación de la Agenda 2000, se plantea la **Reforma Fischler**⁶⁵ de la PAC que será aprobada por el Consejo de Ministros en Luxemburgo en Septiembre de 2003.

El aspecto más destacable de esta profunda reforma de la PAC es que en ella se hace una distinción clara entre el “Primer Pilar”, es decir, la Política de Mercados, y el “Segundo Pilar”, o lo que es lo mismo, la Política de Estructuras Agrarias, esta separación deja abierta la opción de que el desarrollo rural sea separado del marco de la PAC y se adhiera al ámbito de la Política Regional Comunitaria.

Además esta reforma deja abierta la opción de destinar unos mayores fondos para el desarrollo rural gracias a la aplicación de la modulación de las ayudas directas, aunque este mecanismo se ha visto con posterioridad muy reducido respecto de la propuesta inicial de la reforma (de un 20% a un 5%).

Por otro lado la separación total de los pilares supone asimismo una separación de los presupuestos de cada uno de ellos. Por ello, en una situación hipotética de recorte presupuestario de la PAC el presupuesto destinado al “Segundo Pilar” podría tener un mayor peligro de desaparecer al no haberse fijado en la reforma su cuantía.

⁶⁴ El Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural fue elaborado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en 2003. Los objetivos generales para las políticas de desarrollo rural hacen referencia a los aspectos claves (diversificación, sostenibilidad...) que se vinculan con el nuevo modelo de desarrollo rural preconizado desde Europa. El Libro Blanco los expone del siguiente modo en el capítulo 12 “El desarrollo Rural” del Tomo 1 “Análisis Horizontales” (pp. 614 y siguientes): - *Las zonas rurales han de ser un espacio que facilite la interrelación con la sociedad urbana, adecuadamente dotados de infraestructuras y de servicios que posibiliten la diversificación de la actividad económica y que sean atractivos para la población rural y urbana.*; - *La conservación de los patrimonios natural, cultural y especialmente, la gestión sostenible de los recursos naturales (agua, suelo, biodiversidad);* - *La generación de nuevas fuentes de renta y empleo, sea a través del sector agroalimentario, sea mediante una actividad económica diversificada;* - *La participación activa de la población en el proceso a través de proyectos individuales y colectivos;* - *Los programas de desarrollo rural, en cuanto a su delimitación geográfica, deben estar más coordinados con los de ordenación del territorio, especialmente las iniciativas LEADER y Proder.* (Fuente: MAPA 2003 www.libroblancoagricultura.com/publicación)

⁶⁵ Denominada así por Franz Fischler, Comisario de Agricultura de la UE en ese momento.

“Los recortes en los presupuestos afectarían ciertamente al presupuesto todavía no definido del segundo pilar que, bajo la presión de los intereses agrícolas, podría ser el primer sacrificado” (Grupo Brujas⁶⁶, 2005: 191)

Otro de los puntos esenciales destacado por los expertos es que esta reforma invita a la realización de cambios profundos en la configuración de la PAC, lo cual concuerda con la necesidad de buscar un modelo alternativo para el desarrollo rural, al que aludimos antes.

“Tras la reforma Fischler, la situación es mucho más fluida de lo que pudiera parecer y el futuro, incluso el más inmediato, reserva tales oportunidades y amenazas que, sobre todo estas últimas, harán necesario introducir, se quiera o no, cambios significativos en la PAC”. (Grupo Brujas, 2005: 182)

La **II Conferencia Europea de Desarrollo Rural**⁶⁷ se reunió en **Salzburgo** en noviembre de 2003 con el objetivo de evaluar la aplicación de la política de desarrollo rural de la Unión Europea a partir de la Agenda 2000 y prever las necesidades futuras. Esta conferencia fue convocada por el propio Comisario de Agricultura de la UE Franz Fischler. A esa Conferencia asistieron todas las redes europeas de desarrollo rural (donde se integran los grupos de desarrollo creados en el marco de la iniciativa LEADER) y se alcanzaron acuerdos que están en la base de muchos de los planteamientos del nuevo reglamento.

Las conclusiones de esta conferencia se publicaron con el título *“Plantar la simiente para el futuro rural: por una política a la altura de nuestras ambiciones”*. En este documento se considera que el futuro de la política de desarrollo rural debe guiarse por los principios que presentamos en la tabla 13.

Tabla 13. Principios para una política de desarrollo rural. Conferencia Salzburgo 2003.

1. Un campo vivo no sólo redunda en beneficio de la sociedad rural sino también en el de la sociedad en su conjunto.
2. La preservación de la diversidad del campo europeo y el estímulo de los servicios que puede prestar la agricultura multifuncional revisten cada vez mayor importancia.

⁶⁶ Este trabajo se basa en un documento elaborado por los profesores Franco Sotte y Emilio Chiodo (Universidad de Ancona, Italia) para el Grupo de Brugge (Brujas). La versión española ha sido escrita por Eduardo Moyano.

⁶⁷ La Conferencia sobre Desarrollo Rural celebrada entre los días 12 – 14 de noviembre de 2003 en la ciudad de Salzburgo era continuación de la celebrada en Cork (I Conferencia Europea de Desarrollo Rural, en 1996).

3. La competitividad del sector agrario debe ser un objetivo fundamental para el que deberá tenerse presente la diversidad del potencial agrario de las distintas zonas rurales.
4. La política de desarrollo rural debe aplicarse en todas las zonas rurales de la Unión Europea ampliada.
5. La política de desarrollo rural debe responder a las necesidades de la sociedad rural en general y contribuir a su cohesión.
6. La política de desarrollo rural debe llevarse a cabo mediante la colaboración de las organizaciones públicas y privadas y la sociedad civil, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.
7. Dar mayor responsabilidad a las asociaciones de colaboración de los programas para la formulación y aplicación de estrategias generales basadas en objetivos y resultados claramente definidos.
8. Necesidad de efectuar una simplificación importante de la política de desarrollo rural de la UE.

Fuente: http://europa.eu.int/comm/agriculture/events/salzburg/index_en.htm.

Las conclusiones presentadas en la declaración están impregnadas de los enfoques de desarrollo territorial, local y sostenible, y se centran en la necesidad de articular políticas específicas que respondan a las necesidades de las poblaciones rurales, focalizadas en la explotación de los recursos endógenos, en la preservación de la diversidad del campo europeo, en una agricultura multifuncional, y en definitiva, en un sector agrario donde se impulsen la diversificación, la innovación y los productos con valor añadido. Todo ello ha de impregnarse de un enfoque de “abajo – arriba” (ascendente) en el que las asociaciones locales de desarrollo tengan un especial protagonismo, para lo que cuentan con la experiencia acumulada por la iniciativa comunitaria LEADER.

El debate en torno al desarrollo rural continuará, no obstante, tras la Conferencia de Salzburgo y se mantiene viva la formulación de nuevas estrategias de desarrollo rural en un clima de discusión y reflexión generalizada. Tal y como expone Navarro:

“se abre un escenario nuevo y complejo en el que no sólo las autoridades de la UE proponen y discuten sobre la idoneidad del modelo de desarrollo rural para el nuevo modelo presupuestario, sino que diferentes organizaciones también presentan sus propuestas” (Navarro, 2007:166)

Un ejemplo significativo de esta apertura del debate sobre el desarrollo rural a miembros de la sociedad civil europea lo compone la propuesta realizada por la

Asociación Internacional RED (Ruralidad – Medio Ambiente – Desarrollo)⁶⁸. Esta asociación formula una propuesta dirigida a la corrección de los desequilibrios territoriales, a una mayor revalorización del patrimonio rural, a la preservación de la biodiversidad y al desarrollo de las economías locales mediante la creación de redes y la participación activa de los agentes locales.

Sin embargo, ese cambio de percepción social y política por lo que ocurre en el mundo rural no se había visto hasta ahora reflejado en la consolidación de una política europea de desarrollo rural, autónoma y diferenciada de la PAC. Lo que ha habido son acciones de corto alcance, limitadas a ámbitos territoriales específicos y adoptadas como iniciativas experimentales de la propia Comisión Europea como la IC LEADER, las cuales, como ya vimos, no pueden ser consideradas como el punto de partida de una verdadera política de desarrollo rural comunitaria.

Los cambios de tendencia generales que se han puesto de manifiesto en esta conferencia tendrán su reflejo en la elaboración de la siguiente reforma de la PAC, así la participación de grupos y colectivos representantes de la sociedad civil y un enfoque de desarrollo rural más centrado en el territorio y en la integración de los distintos sectores económicos en el proceso serán elementos claves abordados en esta nueva reforma. El núcleo de la política de Desarrollo Rural para el próximo período de programación comunitaria 2007-2013 lo constituye el nuevo **Reglamento (C.E.E.) 1.698/2005** del Consejo de 20 de septiembre de 2005 relativo a la ayuda de desarrollo rural a través del **Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER)**.

Este Reglamento, heredero del Reglamento (C.E.E.) 1.257/1999, representa, en la práctica, un punto de inflexión en las políticas de la UE puesto que supone un avance en la consolidación de una verdadera política de desarrollo rural comunitaria. Es un Reglamento que esta, además, en sintonía con la mayor parte de las conclusiones de la ya mencionada Conferencia de Salzburgo y de los Consejos Europeos de Lisboa (2000) donde se enfatiza el objetivo de convertir a la UE en una zona altamente competitiva y Goteburgo (2001) en el que se pone énfasis en la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

⁶⁸ “Propuesta para una política europea de desarrollo rural 2007 – 2013” Asociación Internacional RED 2003. www.ruraleurope.org.

Los principios en los que se basa este Reglamento según consta en el capítulo III “Principios relativos a la ayuda” del Título I serán:

- **Complementariedad, coherencia y conformidad.** (Artículo 5) *La intervención del FEADER completará las acciones nacionales, regionales y locales que contribuyan a las prioridades de la Comunidad (...) Dicha coherencia se aportará a través de las directrices comunitarias estratégicas, el plan estratégico nacional, los programas de desarrollo rural y el informe de la Comisión.*
- **Cooperación** (Artículo 6). *La ayuda del FEADER se prestará a través de una estrecha concertación (denominada en lo sucesivo «cooperación») entre la Comisión, el Estado miembro y las autoridades y los organismos designados por el Estado miembro en virtud de las normas y prácticas nacionales, con inclusión de: autoridades regionales y locales, agentes económicos y sociales y cualquier otro organismo apropiado que represente a la sociedad civil. La cooperación abarcará la elaboración y el seguimiento del plan estratégico nacional y la elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo rural.*
- **Subsidiariedad** (Artículo 7). *Los Estados miembros serán responsables de la aplicación de los programas de desarrollo rural al nivel territorial adecuado, con arreglo a sus propias disposiciones institucionales, de acuerdo con las disposiciones del presente Reglamento.*
- **Igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación** (Artículo 8)

Será en virtud del principio de cooperación a través del cual se instaura en este reglamento la participación de los actores locales y de las administraciones local y regional, en este principio se apoyará también la consolidación de la metodología LEADER como eje transversal dando además un respaldo político a las estructuras y redes de gestión territorial desarrolladas al amparo de los sucesivas iniciativas LEADER: Los Grupos de Acción Local (GAL) o Grupos de Desarrollo Rural (GDR).

El nuevo reglamento FEADER propone tres ejes de actuación u objetivos fundamentales y un eje transversal:

- Eje 1. *Aumento de la competitividad de la agricultura y silvicultura*. Responde a la clásica política de estructuras agrarias, que se aplica ya a nivel comunitario desde finales de los años ochenta. Se incluyen aquí tres bloques de medidas: fomento y mejora del potencial humano, reestructuración y desarrollo del potencial natural, y fomento de la mejora de la calidad de las producciones⁶⁹.
- Eje 2. *La mejora del medio ambiente y del entorno rural*. Supone la principal apuesta del nuevo reglamento. Según esta concepción de desarrollo rural, éste debería ser, inexcusablemente, sostenible. Se parte de una clasificación de los entornos rurales entre espacios dedicados a la actividad agraria y zonas cubiertas por masas forestales⁷⁰.
- Eje 3. *La mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y la diversificación de la actividad económica en el conjunto del medio rural*. Este eje viene a englobar lo que en España se ha puesto en marcha desde los años noventa a través de los programas PRODER o a través de la IC LEADER. Es, sin duda, una gran apuesta comunitaria por la diversificación de la actividad económica en las áreas rurales. (Martínez Arroyo, 2006: 16)⁷¹
- Eje Transversal. El cual está destinado al fomento de la *metodología LEADER*⁷² y que será de aplicación en los otros 3 ejes. De esta forma se consolida esta metodología la como una medida de aplicación obligatoria en el marco del reglamento de desarrollo rural. Del mismo modo que se consolidan como

⁶⁹ Como medidas específicas de este Eje 1 tenemos algunas ya presentes en programaciones anteriores como: instalación de jóvenes agricultores, el cese anticipado en la actividad agraria, o la modernización de explotaciones; Así como otras nuevas medidas que fomentan la cooperación entre los diferentes eslabones de la cadena productiva para el desarrollo de nuevos productos y tecnologías alimentarias, inversiones en infraestructuras en las explotaciones agrarias o las ayudas para las Cooperativas e Industrias Agroalimentarias, destinadas a fomentar el incremento del valor añadido de las producciones.

⁷⁰ Por lo que respecta a las tierras agrarias, las medidas que contempla el Reglamento son las propias ayudas agroambientales, las ayudas para los agricultores y ganaderos que se encuentren en zonas incluidas en la Red Natura 2000 y ayudas para el fomento del bienestar de los animales. Forma parte también de este bloque la medida de apoyo a los agricultores que se encuentren en zonas de montaña, zonas con dificultades naturales y otro tipo de zonas limitantes. Por lo que respecta a las tierras forestales, se mantienen las medidas de forestación de tierras agrícolas y no agrícolas, las ayudas a favor del medio forestal y la recuperación del potencial forestal dañado por catástrofes naturales, incorporándose también una ayuda para la silvicultura en zonas Red Natura 2000.

⁷¹ Las medidas adoptadas por este serán en primer lugar, la diversificación de la actividad en la propia explotación agraria, con medidas como el agroturismo. Otras líneas de ayuda son aquellas destinadas al apoyo, a la creación y desarrollo de empresas, al fomento del turismo propiamente dicho (turismo rural), ayudas para la prestación de servicios básicos como pequeñas infraestructuras, a la conservación y mejora del potencial rural, y a la formación en general de los agentes económicos en el medio rural.

⁷² Basada en la "experiencia probada" de la Iniciativa Comunitaria LEADER de aplicación en la EU desde el año 1991 (LEADER I) hasta 2006 (LEADER+). Esta metodología se basa en el denominado enfoque ascendente, en el que son los propios actores del medio rural los que definen las prioridades y los proyectos de desarrollo a financiar.

gestores de todas las medidas derivadas de la aplicación de este eje los GAL, entendidos como redes organizadas de actores locales (públicos, privados, agrarios, territoriales, asociativos) presentes en las diferentes comarcas y desde los cuales se deberá fomentar la interacción entre los diferentes agentes económicos y los sectores público y privado.

Es importante destacar que con la creación de este eje se institucionaliza lo que eran iniciativas de carácter piloto y experimental propiciadas por la Comisión Europea, integrando de modo definitivo la dimensión territorial en la nueva política de desarrollo rural.

Otra importante novedad que aporta la nueva programación es la creación de las denominadas *Redes Rurales Nacionales*, compuestas por todas aquellas organizaciones, asociaciones y colectivos que participan en desarrollo rural en cada uno de los Estados Miembros, y que han de servir como foro de intercambio de experiencias, programas de formación, asistencia técnica, experiencias piloto y gestión de proyectos de cooperación. Estas redes nacionales se englobarán en una *Red Europea de Desarrollo Rural* lo que supone dotar de estructuras con reconocimiento nacional y en el ámbito de la UE a las redes de actores locales promovidas bajo esta metodología LEADER dando con ello un paso más en el proceso de institucionalización de este modelo de desarrollo.

En cuanto a los mecanismos de distribución de la financiación, el nuevo reglamento contempla como el 50% de ella es asignada por el Fondo FEADER a través de márgenes de financiación mínima para cada eje de actuación, mientras que el otro 50% será repartido entre estos ejes por los propios gobiernos nacionales. En la tabla siguiente se muestran estos márgenes mínimos de financiación para cada uno de los ejes asignados por el Fondo FEADER.

Tabla 14. Ejes de actuación y porcentajes mínimos de financiación con cargo al FEADER

EJES DE ACTUACIÓN	OBJETIVOS
<i>PRIMER EJE</i> (10% de financiación mínima)	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la competitividad de la agricultura. • Mejora de la calidad de las producciones alimentarias
<i>SEGUNDO EJE</i> (25% de financiación mínima)	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión sostenible de las explotaciones agrarias (programa agroambiental,...) y forestales. • Gestión sostenible de los territorios (Red Natura 2000).
<i>TERCER EJE</i> (10% de financiación mínima)	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificación de actividades económicas. • Mejora de la calidad de vida en el medio rural
<i>CUARTO EJE</i> (5% de financiación mínima)	<ul style="list-style-type: none"> • Extensión del enfoque Leader a los tres ejes anteriores • Constitución de grupos de desarrollo rural

Fuente: Moyano, 2007

Esta forma de regular la distribución de los Fondos FEADER abre la posibilidad de que la aplicación del reglamento a nivel nacional sea muy diferente entre los distintos Estados Miembros, hasta el punto de poderse desdibujar en la aplicación del nuevo reglamento la filosofía y los principios que rigen la gestión del segundo pilar de la PAC” en el que se inserta, finalmente, la política de desarrollo rural. El margen de maniobra concedido por este reglamento a los Estados hace que puedan surgir importantes divergencias entre ellos en las formas de aplicar esta política, diferencias que serán finalmente debidas a la conceptualización del desarrollo rural imperante en cada uno de estos Estados y que podrían generar desequilibrios entre las zonas rurales.

En lo referente a esta conceptualización de desarrollo rural, el reglamento ha pretendido integrar las concepciones agraria y territorial del desarrollo rural en torno al segundo pilar de la PAC, evitando la disociación y tensión que entre ambas se había venido observando durante los últimos años y a la que ya hemos hecho referencia con anterioridad en este trabajo. De este modo, se pretende “recuperar la dimensión territorial de la actividad agraria, e incorporar la dimensión agraria en las estrategias territoriales de desarrollo” (Moyano, 2007: 17)

En definitiva, y esto nos parece especialmente relevante, el nuevo reglamento integra dos concepciones del desarrollo rural: la *agraria*, articulada en el primer eje y en parte del segundo y dirigida a los agricultores como sus exclusivos beneficiarios, y la *territorial*, articulada en parte del segundo eje y en el tercero y dirigida al conjunto de la población rural. Con ello, se constituye una concepción intermedia *agro – territorial* del desarrollo rural, en la que se sigue concediendo importancia a la competitividad y eficiencia para algunas áreas y territorios donde la agricultura de carácter empresarial desempeña un papel fundamental en las zonas rurales al generar riqueza y ser el sostén de la industria agroalimentaria, pero al mismo tiempo se entiende que son precisamente las acciones dirigidas a las explotaciones integradas en el territorio y con dificultades para ser competitivas en mercados abiertos (promoviendo la multifuncionalidad como vía para evitar su abandono) las que mejor pueden incardinarse en el marco de las políticas de desarrollo rural al estar inspiradas en una filosofía similar a la de estas (fijar población en el medio rural, mantener el empleo y promover el desarrollo sostenible).

Será sobre la base de este tipo de explotaciones donde se podría establecer un puente entre la política agraria y la política de desarrollo rural, puente bajo el que discurrirían acciones encaminadas a potenciar su vinculación con el territorio.

En la siguiente tabla se especifican las características de cada una de estas visiones del Desarrollo Rural, que han marcado, en parte, las tensiones y los conflictos en la evolución progresiva del Desarrollo Rural en la UE en los últimos años y siguen ofreciendo un punto de debate en cuanto al futuro de la PAC más allá del año 2013.

Tabla 15. Distintas concepciones del desarrollo rural y rasgos específicos para su aplicación a través de políticas distintas

Concepciones	Rasgos característicos
AGRARIA	<ul style="list-style-type: none"> • La agricultura es el motor de desarrollo de las zonas rurales. • La PAC debe ser el eje prioritario del desarrollo de las zonas rurales y mantenerse como política autónoma. • La PAC debe ser la principal destinataria de los fondos europeos para el desarrollo rural (transfiriéndose recursos del primer pilar al segundo pilar). • La multifuncionalidad de la actividad agraria es la mejor prueba de su contribución al desarrollo rural. • Los objetivos de la política agraria deben estar orientados hacia la competitividad, la eficiencia y la sostenibilidad ambiental.
TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none"> • La agricultura no es el motor del desarrollo rural; hay otras actividades más relevantes. • El desarrollo rural debe basarse en un enfoque territorial (no sectorial), ascendente (no descendente) y participativo (no elitista) mediante grupos de desarrollo. • El segundo pilar de la PAC debe ser integrado en una política de desarrollo rural orientada al territorio. • Debe crearse un fondo específico para el desarrollo rural gestionado de modo independiente a nivel de los territorios mediante planes estratégicos. • El concepto de multifuncionalidad se aplica al espacio rural y no a la agricultura. • Los objetivos de la política de desarrollo rural deben estar guiados por la generación de empleo, la fijación de población, la sostenibilidad y la calidad de vida.
AGRO-TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none"> • La agricultura es un elemento fundamental del desarrollo de las zonas rurales. • La política agraria se dirige a un colectivo diferenciado de agricultores: unos, con explotaciones modernas (que hay que potenciar para hacerlas más eficientes), y otros, con explotaciones no competitivas (que hay que proteger por razones sociales y territoriales). • La PAC es necesaria como política autónoma para mejorar la competitividad y eficiencia de las explotaciones (el segundo pilar debe mantenerse como política de estructuras agrarias). • Bajo el concepto de multifuncionalidad agraria, deben adoptarse actuaciones dirigidas a garantizar la reproducción de las pequeñas explotaciones no competitivas.

Fuente: Moyano, 2007.

Esta visión agro territorial pretendería evitar el “divorcio” entre agricultores y no agricultores generado en la confusa situación actual, donde los primeros (los agricultores) solo se han venido interesando por las ayudas directas del primer pilar de la PAC y por los incentivos propiciados por el segundo pilar para la mejora de las explotaciones agrarias, y los segundos (la población rural no agraria) han centrado su atención en las ayudas ofrecidas por la iniciativa LEADER y el programa PRODER. Las dificultades en la realización de actividades de colaboración entre estos colectivos, hasta ahora inmersos en dinámicas separadas, serán uno de los puntos clave en la aplicación del nuevo reglamento.

Como ya hemos hecho mención con anterioridad la distancia (desequilibrio) entre el discurso normativo de la UE sobre desarrollo rural y la aplicación del mismo en cada Estado Miembro ha sido una constante en la historia de la PAC. Estas divergencias de aplicación son consecuencia de la debilidad de las normativas europeas, en las que se seguiría otorgando un alto margen de actuación a los Estados Miembros en la aplicación de dichas políticas. Nos centramos a continuación en exponer un pequeño análisis en cuanto a la aplicación de este reglamento en el caso español, en el que destacamos dos aspectos esenciales en los que se evidencian estas divergencias de aplicación: el *sesgo agrarista* y la *necesidad de concertación entre actores*.

Por lo que se refiere a ese *sesgo agrarista*, vemos como, en el reglamento se ha tratado de construir un enfoque agro – territorial del desarrollo rural a través, aunque si tenemos en cuenta la aplicación del mismo en el caso español el predominio de la concepción agrarista del desarrollo rural sigue muy presente. Una de las señales más evidentes de este sesgo es el protagonismo asumido por el Ministerio de Agricultura a través de su Dirección General de Desarrollo Rural, en la elaboración de los principales documentos para la implementación de este reglamento a nivel nacional (Plan Estratégico Nacional y Marco Nacional de Desarrollo Rural) y en su rol protagonista en la dinámica de interlocución con los demás agentes administrativos y actores socioeconómicos.

A este respecto algunos autores argumentan que la continuidad de este sesgo en el caso español puede ser justificado en virtud del importante peso que las entidades administrativas agrarias han tenido en la implementación del desarrollo rural en España.

“En definitiva, la aplicación del Reglamento esta confirmando el sesgo agrario de la política española de desarrollo rural, un sesgo que es más la consecuencia de los condicionamientos institucionales en que se ve envuelta dicha política (canalizada a través de los departamentos de agricultura), que el reflejo de la importancia real de la agricultura en el desarrollo de las zonas rurales (importante todavía en algunas zonas por ser la base del sector agroalimentario, pero muy poco significativa en la mayor parte de los territorios españoles)”(Moyano, 2007:16).

En relación a la *necesidad de concertación entre actores* la redacción del nuevo reglamento es clara al impulsar el papel desarrollado por los GAL como organizaciones de gestión territorial creadas bajo el auspicio de la iniciativa LEADER. Este hecho ha

suscitado no pocas polémicas debido a que el carácter transversal del “eje 4” del reglamento obliga a construir dinámicas de cooperación y concertación a distintos grupos de actores que han venido desarrollando dinámicas propias y diferenciadas según los tipos de ayuda y la financiación. Hablamos, claro, de las organizaciones agrarias y las ayudas directas por un lado, y de los GDR y las iniciativas LEADER o programas PRODER por otro.

Teniendo en cuenta este contexto hacemos notar que el nuevo reglamento adolece de una planificación clara de estos espacios de concertación entre los diversos actores vinculados con el desarrollo rural, y ello pese a que uno de los principios del mismo sea el fomento de la cooperación. En su caso, la constitución de estos espacios de concertación podría conllevar el desarrollo de un sistema de gobernanza en el territorio que debería ser fomentado y asegurado por la intervención de los poderes públicos para lo cual será imprescindible regular las funciones y responsabilidades de los distintos actores en estos procesos.

Un sistema de gobernanza de los territorios rurales implicaría una auténtica concertación de intereses, en la que, además de los mencionados GAL, participaran las organizaciones profesionales agrarias, las cooperativas, las organizaciones forestales, las asociaciones de la industria y el pequeño comercio, las asociaciones ambientalistas y de consumidores, los sindicatos de trabajadores y, en general, todo grupo o colectivo interesado por el desarrollo territorial. En este sistema sería además necesaria la colaboración entre las diversas administraciones públicas y el sector privado.

La construcción y consolidación de un sistema como este supone un verdadero “nuevo reto” al que los GAL han debido hacer frente en este periodo de programación realizando sus funciones de fomento de la participación de muy distintos grupos de actores y de consolidación de dinámicas de concertación entre ellos. El rol ejercido por los GAL no constituye un reto sencillo si tenemos en cuenta que: deben ser modificados los espacios de decisión que estos grupos han desarrollado “tradicionalmente”, se ponen en riesgo sus espacios de poder e influencia (Esparcia y Noguera, 1999) y se enfrentarán dos concepciones muy distintas del desarrollo rural (agrarista – territorial) que cada uno de ellos representa.

Aunque autores especializados confirman el buen papel desarrollado por los GAL en el sistema de gobernanza no dejan de señalar en sus afirmaciones la complejidad que puede suponer su nueva posición en el escenario rural.

“...los Grupos de Desarrollo Rural, gracias a su experiencia de gestión ascendente y participativa y al hecho de haber facilitado la implicación de los diversos actores públicos y privados en el proceso de “pensar” sobre el territorio, son hoy referencias significativas para la canalización de las iniciativas de desarrollo. Estos grupos constituyen, además, un importante patrimonio social y cultural de los territorios rurales españoles y son un elemento destacado del sistema de gobernanza; pero siempre que aborden el nuevo reto con una vocación aún más abierta e integradora de la que han venido teniendo desde su constitución e incorporen métodos innovadores en el campo de la gestión del desarrollo territorial” (Moyano, 2009a: 18)

Estos aspectos han suscitado polémica y controversia entre los actores vinculados al desarrollo rural en la actualidad y han hecho incrementar y fomentar la “brecha” entre los actores involucrados en una visión “territorial” del desarrollo rural y aquellos con otra “agraria” llegando incluso a plantear la escisión definitiva de ambas concepciones y, por tanto, las políticas que sustenta cada una de ellas.

Estos complejos e interesantes procesos de organización social e institucional que se han venido gestando a raíz de la puesta en marcha de este nuevo reglamento FEADER constituirán un aspecto esencial a abordar en nuestro análisis. Las dinámicas de trabajo en red y los conflictos que distintas concepciones sobre el desarrollo aportan a estas dinámicas constituyen un aspecto clave de nuestra perspectiva de investigación.

2.3.2.3. El futuro del desarrollo rural en el marco de la PAC.

En la actualidad, el debate sobre el escenario de las políticas comunitarias de desarrollo rural para 2013 recoge opiniones que aluden a la separación definitiva de la política de desarrollo rural y la política agraria.

“Es importante que, en este nuevo escenario, las redes de desarrollo rural redefinan su campo de actuación. Sería muy interesante que cambiaran su punto de mira, salieran del ámbito marcado por los departamentos de agricultura y por la PAC, y comenzaran

a focalizar sus nuevas estrategias en la política europea de cohesión territorial.” (Foro IESA⁷³, 2010: 14)

Algunas de estas opiniones expertas justifican esta propuesta en base a las oportunidades que ofrecería un cambio de enfoque en la planificación de la política regional y las políticas de cohesión de la UE.

“Asumiendo una visión más amplia e integradora del territorio, las políticas de cohesión impulsan la interacción social y los intercambios económicos entre el medio rural y el medio urbano, y dan la oportunidad a la población para que, a través de sus representantes políticos y del movimiento asociativo, defina las prioridades de desarrollo de sus territorios, convirtiéndose en su verdadero protagonista. Permiten incorporar así una filosofía ascendente y participativa en lo que tradicionalmente ha sido grandes políticas de inversión diseñadas desde arriba”. (Foro IESA; 2010: 14)

Otras opiniones, entre las que destacan las de algunas organizaciones agrarias, justifican la necesidad de esta separación basándose en la escasez de resultados y la falta de sinergia que hasta el momento ha conseguido la actual reglamentación, en la que se ha tratado de unificar los enfoques territorial y agrario del desarrollo rural, siendo éstos de naturaleza “diferente”.

“La actual programación de Desarrollo Rural, al igual que en anteriores ocasiones, constata la existencia de medidas de naturaleza y aplicación muy diferente (sectorial vs diversificación) concentradas en los distintos ejes de acción, sin que pueda evidenciarse resultados tangibles derivados de una sinergia entre las mismas.” (Afán de Ribera; 2010: 31)

Para estas organizaciones una conciliación intermedia entre las concepciones “territorial” y “agraria” del desarrollo rural sería imposible por la divergencia en sus expectativas, objetivos e intereses. Y en consecuencia reivindican un cambio “radical” en la PAC derivando la actuación sobre el desarrollo rural al ámbito de la Política Regional Comunitaria.

⁷³ El Foro IESA es un espacio abierto y pluridisciplinar de debate sobre las políticas agrarias, rurales y de cohesión. Creado en 2009, reúne a casi un centenar de expertos de diversos ámbitos: académicos (universidades y centros de investigación), profesionales (consultoras, empresas, gabinetes de estudios,...), asociativos (cooperativas, sindicatos, organizaciones agrarias, redes de desarrollo rural, asociaciones ambientalistas,...). El Foro elabora documentos de reflexión y análisis con los que contribuye al debate sobre la reforma de las políticas europeas en el próximo escenario 2014-2020.

“En el marco del debate sobre el futuro de la Política de Desarrollo Rural, consideramos inadecuado el modelo de integración contemplado en el Reglamento Europeo de Desarrollo Rural, y por ello nos parece más lógica la idea de separar por un lado, las políticas de acompañamiento con una vertiente rural/ agraria (ejes 1 y 2 del actual segundo pilar) financiadas con FEADER, y por otro lado, las orientadas al desarrollo de los territorios rurales (ejes 3 y 4 del actual segundo pilar, junto con las medidas financiadas mediante la convergencia de los diversos fondos estructurales) que pasarían a integrarse en la Política Regional.” (Afán de Ribera; 2010: 32)

Por lo tanto y teniendo en cuenta estas opiniones vemos que el futuro del desarrollo rural integrado en la PAC es incierto más allá de 2013. El desarrollo rural es, en la actualidad, centro del debate en torno a la próxima reforma de la PAC y su consolidación como parte de la misma enfrenta claras y diferentes opiniones en contra como hemos visto.

Con la perspectiva de una nueva reforma de la PAC que deberá empezar a realizarse durante este mismo año 2012 y que tendrá que programar esta política para el periodo 2014 – 2020, son múltiples voces y argumentos los que se esgrimen a favor de una nueva reforma trascendental en la que la política de desarrollo rural volverá a estar integrada, como en sus orígenes, en el marco de la PRC. De este modo la PAC quedaría liberada de la atención, que en sus últimas dos programaciones ha centrado en el su segundo pilar y dentro de éste en la política de desarrollo rural.

Lo que resulta esencial destacar en referencia a nuestra propuesta de investigación es que los argumentos que abogan por esta “ruptura” entre la política agraria y la de desarrollo rural exponen la imposibilidad manifiesta de integrar, en el seno de la actual PAC, el impulso dado a la dimensión productiva de la agricultura y, al mismo tiempo, promover las funciones ambiental, paisajística y cultural de los territorios rurales.

En este sentido, se expone como problema fundamental la dificultad de articular distintos objetivos (desarrollo agrario, desarrollo rural y sostenibilidad ambiental) cuando cada uno de ellos responden a lógicas diferentes. De este modo el objetivo de desarrollo agrario responde a una lógica económico – productiva (orientada a la producción de bienes comercializables en el mercado), mientras que el objetivo del desarrollo rural responde a una lógica económico-social (orientada a la generación de

empleo o autoempleo en el medio rural, a la diversificación de actividades y a la creación de equipamientos e infraestructuras en el territorio), y finalmente, el objetivo de la sostenibilidad ambiental responde a una lógica ecológico-territorial (orientada a la protección del medio ambiente, la preservación de los espacios naturales y la lucha contra el cambio climático y la pérdida de biodiversidad) (Foro IESA, 2011).

Por otro lado y dentro de estas críticas hacia el modelo seguido por la actual PAC, se la relación habida entre el fracaso y la falta de resultados previstos y la incapacidad de este modelo de generar la necesaria cooperación entre los distintos actores y grupos socioeconómicos. La responsabilidad central en la generación de estas dinámicas de cooperación recae sobre los GAL, quienes constituyen un elemento esencial en nuestra propuesta de investigación. Como consecuencia de ello, analizaremos con especial interés los procesos de dinamización, coordinación, concertación y cooperación protagonizados por los GAL, así como los conflictos que la articulación de esas distintas lógicas han podido motivar en las redes de actores creadas a partir de estos grupos para la gestión de los procesos de desarrollo rural.

2.4. Desarrollo Rural en el marco de la PAC. Breves conclusiones.

Para poner fin al análisis de la evolución que el concepto de desarrollo rural ha experimentado en el marco de la PAC expondremos a continuación algunas conclusiones generales. Con tal fin, nos centraremos en señalar cuatro elementos esenciales de esta evolución: la influencia de factores internos y externos, el desequilibrio entre objetivos y financiación, la polarización entre las visiones “territorial” y “agraria” y por último la complejización y ampliación del propio concepto.

Influencia de factores internos y externos. Tal y como hemos visto a lo largo de este apartado los factores que han influido en las sucesivas reformas de la PAC han tenido siempre factores internos y externos. Del mismo modo ha sucedido con la construcción de ciertos conceptos clave como la multifuncionalidad, sobre los que se asienta la propia PAC y, al menos en parte, el desarrollo rural.

Por un lado, la multifuncionalidad de la agricultura, es utilizada desde la UE para desarrollar importantes transformaciones de sus espacios rurales como la diversificación de las actividades y la complementariedad de las mismas con las actividades agrícolas (pluriactividad), así como la valorización y uso de nuevos sectores de actividad generadores de empleo, riqueza y arraigo como las medidas agroambientales, el turismo rural y la gestión del patrimonio natural y cultural.

Desde otro punto de vista, el mismo concepto que sustenta estas iniciativas, la multifuncionalidad, puede tener una lectura diferente (externa) que emana de su utilización por parte de la UE como justificación de la “excepcionalidad de la agricultura europea”, hemos de tener en cuenta que este termino es acuñado por la UE en el marco de las negociaciones con la OMC, planteada como propiedad del espacio rural europeo, desde esta interpretación la multifuncionalidad legitima la política proteccionista europea hacia las actividades agrarias.

Teniendo en cuenta este doble contexto en el que se ha desarrollado la PAC durante su historia cabe preguntarnos hasta qué punto la multifuncionalidad ha servido, principalmente, como coartada bajo la cual se implementan medidas de especial

protección de la agricultura europea (política de mercados) y siendo esto así, el desarrollo rural formaría parte de esta coartada, lo cual explicaría la constante falta de fondos a la que se ha visto sometida.

Desequilibrio entre objetivos y financiación. A tenor de la distribución de los fondos de la PAC es algo obvio que aunque los objetivos, principios e instrumentos vinculados a la implementación de medidas para el desarrollo rural han evolucionado notablemente a lo largo de los años, las dotaciones presupuestarias asignadas a los mismos han sido siempre mínimas e insuficientes para abordarlos.

“... el futuro del mundo rural europeo, tal como lo conocemos, depende de que se potencien los recursos dedicados a este tipo de políticas que hasta ahora han sido insuficientes en su magnitud. Sobretudo cuando las comparamos con los fondos que aún hoy en día continúan destinándose a las políticas de precios y mercados de los productos agrarios” (Navarro, 2007: 169)

Polarización entre las visiones “territorial” y “agraria” del desarrollo rural. Como hemos explicado en este apartado estas distintas concepciones del desarrollo han influido notablemente la implementación de las políticas de desarrollo rural. Durante los últimos años ha habido un desarrollo paralelo de la reglamentación de la PAC orientada a cada una de ellas, este desarrollo ha sufrido un importante momento de inflexión con la constitución de Fondo FEADER (2005) en la que las dos concepciones se unieron en una visión “agroterritorial” del desarrollo rural que regularía el 2º Pilar de la PAC. En la actualidad la divergencia entre ambas y entre el conjunto de actores sociales que representan cada una de ellas, parece haberse agudizado en lugar de consolidarse esta visión intermedia y su futuro dependerá de la ejecución del reglamento actual hasta 2012 y de los éxitos alcanzados por los actores implicados en la creación de una verdadera concertación que legitime esta visión intermedia.

Complejización del concepto de desarrollo rural. Creemos que la exposición anterior ha podido servir para comprender que durante la evolución de este concepto en el marco de la PAC, el mismo ha ido adquiriendo nuevos elementos en su definición. Tal y como se muestra en la siguiente ilustración ciertos hitos de relevancia en la historia de la PAC, y también de la PRC, han profundizado en distintos factores de

desarrollo, distintos elementos clave que han modificado el propio concepto de desarrollo aglutinando nuevos matices.

Son muchos los principios que se han ido sumando a la definición del desarrollo rural y que han ido complejizando su significado: “integrado” (es necesario considerar los elementos que componen el medio rural en su conjunto y no de forma sectorial), “endógeno” (las actividades económicas y socioculturales a realizar en el proceso de desarrollo deberán utilizar sus propios recursos humanos y materiales), “enfoque local” (desde el que el proceso de desarrollo responde a un proceso de organización del futuro de un **territorio** y el resultado de un esfuerzo de **concertación** y planificación emprendido por el conjunto de actores locales con el fin de revalorizar los recursos humanos y materiales de un territorio dado), “enfoque territorial” (donde la articulación territorial de un proceso de desarrollo supone: la consideración de los recursos del territorio en los enfoques globales, la implicación de todos los agentes locales e institucionales, la integración de los sectores en dinámicas de innovación, la cooperación entre territorios y la articulación de políticas regionales, nacionales, europeas en el contexto global), “sostenible”(la sostenibilidad de los procesos de desarrollo implicará la conservación de los recursos naturales, sociales y culturales del territorio para el disfrute de las próximas generaciones).

2.4.1. Un futuro posible. Integración del desarrollo rural en la PRC.

En el escenario actual, el debate sobre el desarrollo rural en el marco de la UE se centra sobre la idoneidad de la ubicación de la Política de Desarrollo Rural integrado en la PAC. Durante el próximo año 2012 se desarrollarán las reflexiones que han de clarificar el próximo escenario comunitario para el periodo 2014 – 2020. Ya antes de la anterior modificación en 2007, la cual supuso la integración de la política de desarrollo rural y la metodología LEADER en la PAC, no pocos autores y expertos veían las relaciones entre la PRC y la Política de Desarrollo Rural como más favorables para su articulación. En la actualidad este hecho no ha cambiado y no pocos expertos han hecho ya propuestas firmes para que la política de desarrollo rural “vuelva”, tras la próxima reforma, a integrarse en la PRC (Foro IESA, 2011).

Motivados por este debate nos centraremos en este punto del apartado en resaltar algunos puntos de conexión positivos y negativos existentes entre la PRC y la Política de Desarrollo Rural, en los que podría basarse una nueva articulación entre ambas.

Como elementos positivos que conectan ambas políticas podemos destacar en primer la **prevalencia del enfoque territorial frente al sectorial**. La Política de desarrollo rural⁷⁴ integrado plantea como base para su articulación al territorio; y del mismo modo la PRC diseña su programación en base a un diagnóstico del territorio, su regionalización atiende a las circunstancias particulares que afectan a cada una de las regiones. De tal modo, tras este diagnóstico, se establecen regiones que se incluyen en un objetivo u otro en virtud de sus necesidades. En este aspecto la gestión de las acciones motivadas por ambas políticas se basan en una reorganización territorial del espacio europeo y de las zonas rurales respectivamente.

Por otro lado ambas políticas se definen por el **carácter transversal y multisectorial** de las medidas adoptadas. Al analizar las distintas materias que son objeto de regulación en la PRC, se observan materias que pueden afectar al unísono a distintos sectores económicos y distintos segmentos de población. De igual modo que las medidas que son fomentadas por las políticas de desarrollo rural afectan a muy distintos sectores.

Finalmente, salta a la vista que el **modelo de actuación** de ambas políticas tienen su base en **pilares similares**:

- **Utilización de factores endógenos** – Enfoque ascendente o bottom – up. En la metodología LEADER este enfoque queda patente por su articulación a través de los GDR. Del mismo modo queda patente en los Reglamentos⁷⁵ de la PRC.
- **Carácter transnacional** de las actuaciones. La PDRI tiene dentro de sus líneas fundamentales el carácter transnacional de las actuaciones.⁷⁶

⁷⁴ En este aspecto es importante señalar como la IC LEADER, como instrumento de la política de desarrollo rural se desarrolla a partir de la consolidación de asociaciones comarcales que integran diferentes medidas, dirigidas a distintos sectores pero en un ámbito territorial delimitado.

⁷⁵ Reglamento 1260/1999 del Consejo CE. Concretamente en su considerando 28 se plantea la conveniencia de la programación ascendente.

⁷⁶ Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, de 14 de abril de 2000, por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER+) DO C 139 de 18.5.2000. La iniciativa comunitaria se articula en torno a los tres capítulos siguientes: - Capítulo 1: apoyo a estrategias territoriales de desarrollo rural, integradas y de carácter piloto, basándose en el enfoque ascendente y la

- Necesidad de generar **proyectos piloto e intercambio de experiencias**. La PRC considera su importancia en el considerando 27 del Reglamento (CE) n°1260/1999⁷⁷.
- **Cooperación y necesidad de trabajo en red**. Son factores esenciales para ambas políticas.
- **Descentralización**. Ambas políticas incluyen estas cuestiones en sus modos de actuar, tanto en la PRC⁷⁸ como en la PDR con su enfoque local basado en la autonomía de los GAL y en la implicación de las instituciones públicas de los distintos niveles local, comunitario y regional.

Como otro tipo de paralelismos negativos entre ambas políticas podemos subrayar el hecho de que ambas políticas dependen del marco de decisión de la UE. En ocasiones esta dependencia ha retrasado el comienzo de estas políticas, así como su capacidad de financiación, es claro ejemplo de ello la primera iniciativa LEADER de 1987 que comienza a aplicarse en 1991.

Por otro lado algunos autores apuntan al **sesgo “urbano”** de las políticas regionales como un condicionante negativo entre ambas.

“Las políticas de desarrollo regional tuvieron tradicionalmente un sesgo urbano e industrial, apoyando el reforzamiento de las tendencias de concentración de actividad en pocas áreas, con inversiones reducidas en zonas intermedias. El enfoque de la política regional desde los años 50 a los 80 mostraba enormes carencias para el medio rural, el más necesitado de políticas redistributivas.” (Regidor, 2000).

cooperación horizontal. - Capítulo 2: apoyo a la cooperación interterritorial y transnacional. - Capítulo 3: creación de una red del conjunto de los territorios rurales de la Comunidad, que sean beneficiarios o no de Leader +, y de todos los protagonistas de desarrollo rural.

⁷⁷ Considerando 27 del Reglamento (CE) N°1260/1999 “Considerando que la acción de la Comunidad es complementaria de la realizada por los Estados miembros o tiene por objeto contribuir a ella y que, para que suponga un valor añadido significativo, conviene reforzar la cooperación; que ésta concierne a las autoridades regionales y locales, a las demás autoridades competentes, incluidas las responsables en materia de medio ambiente y de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, a los interlocutores económicos y sociales y los demás organismos competentes; que conviene asociar a los interlocutores pertinentes en la preparación, el seguimiento y la evaluación de las intervenciones”.

⁷⁸ Considerando 35 del Reglamento (CE) N°1260/1999 “Considerando que la aplicación descentralizada de las medidas de los Fondos Estructurales por los Estados miembros debe ofrecer garantías en cuanto a las modalidades y a la calidad de la aplicación, a los resultados y a la evaluación de los mismos, así como a la buena gestión financiera y a su control”.

Teniendo en cuenta este hecho se debería valorar las implicaciones de esta orientación y su impacto sobre las estrategias de desarrollo rural. Tal y como se subraya en la actualidad esta orientación tiende a concebir el desarrollo rural articulado con el de las periferia urbana de modo que un “modelo de aglomeración” o de “desarrollo periurbano” se convierte en el modelo a aplicar, excluyendo de este modo las iniciativas que puedan ser puestas en marcha en territorios rurales de forma independiente a núcleos urbanos próximos.

2.4.2. Elementos para una definición del desarrollo rural aplicado a nuestro trabajo de investigación.

Para terminar este capítulo es nuestra intención ofrecer una definición del desarrollo rural que se adapte a nuestra perspectiva de investigación. En definitiva queremos responder a preguntas como: ¿Cuál es el desarrollo rural que analizaremos a lo largo de este trabajo de investigación? ¿Qué características tiene? ¿Qué procesos implica?

Como hemos visto en el segundo de los apartados de este capítulo, el desarrollo rural ha ido adquiriendo una serie de atributos que se han ido sumando a lo largo de los años, lo que ha complejizado su definición. A una visión finalista y evolutiva del desarrollo se han opuesto otras que lo describen como un proceso estructural y abordado a largo plazo. A las “recetas” universales a través de las cuales conseguir un mayor grado de desarrollo se opondrán las argumentaciones que entienden el desarrollo rural como un proceso específico, en virtud de lo cual cada uno de los territorios debe construir sus propias políticas de desarrollo. En esta misma línea, los recursos exógenos serán supeditados a la interiorización del proceso de desarrollo en base a los recursos endógenos. Mientras que a los recursos materiales se unirán también los inmateriales, entre los que la identidad destaca por sus articulaciones con el territorio y su potencia para la cohesión social. Esta base territorial del desarrollo rural tiene efectos no sólo en la delimitación espacial sino también en la configuración política, social y cultural del mismo. Por supuesto el desarrollo no se concibe ya como una asignación eficiente de recursos, además de la dimensión económica juegan un papel crucial la dimensión ambiental y la social en el marco de la sostenibilidad.

La sostenibilidad, como ya explicáramos anteriormente, representa uno más de los elementos sustantivos del desarrollo rural y ello a consecuencia de la creciente preocupación medioambiental de la sociedad. El “desarrollo sostenible” ha tenido un gran éxito como concepto y ha sido rápidamente adoptado por todo tipo de entidades sociales, políticas y administrativas, entre ellas la Unión Europea. Es precisamente en su ambigüedad y falta de definición clara donde radica su éxito. El desarrollo sostenible comporta tres dimensiones, tres sostenibilidades: la económica, la medioambiental y la social.

Muchos autores han criticado la falta de atención que la sostenibilidad social recibe en virtud de las otras dos dimensiones (Camarero et al; 2009), la sostenibilidad quedaría reducida, según ellos, a planteamientos ambientalistas y a las relaciones viables entre sistemas económicos y ecológicos (Constanza; 1992). Estas posturas sobre el “sesgo ambiental y económico” del desarrollo sostenible no buscarán un equilibrio entre las 3 dimensiones, sino la supremacía de la sostenibilidad social como eje y motor de desarrollo. Los escasos resultados que las políticas de desarrollo rural han tenido para frenar el despoblamiento rural, uno de los problemas más graves de estos espacios, son la prueba de la necesidad de identificar e incidir más en los aspectos humanos de los procesos de desarrollo (Alario y Baraja; 2006)

En la realización de un trabajo de análisis que aborda desde la Antropología las transformaciones profundas de los espacios rurales, encontramos en el concepto de sostenibilidad social un apoyo teórico para nuestros objetivos de investigación. Cuando el filósofo francés Félix Guattari habla sobre “las tres ecologías”⁷⁹, con las que se refiere a la articulación de tres dimensiones ecológicas: la medioambiental, las relaciones sociales y la subjetividad social. Estas dimensiones serán la propia trama que sostiene el desarrollo de un territorio. Por ello abogamos por un análisis centrado en esta dimensión social de la sostenibilidad, relacionada con la construcción de las redes de sociabilidad que posibilitarán las formas de población.

⁷⁹. Este autor construye esta teoría reflexionando sobre la ruptura o separación entre las dimensiones social y medioambiental existente en los discursos sobre la ecología. A este respecto expone “No habrá una verdadera respuesta a la crisis ecológica si no es a escala planetaria y con la condición de que se opere una auténtica revolución política, social y cultural, reorientando la producción de bienes materiales e inmateriales. Esta revolución deberá afectar, por lo tanto, no sólo a las relaciones de fuerzas visibles a gran escala, sino también a los dominios moleculares de sensibilidad, de inteligencia y deseo” (Guattari; 1996: 9)

La subjetividad humana no suele considerarse parte de los procesos de desarrollo, pero en la actualidad tanto el abandono del medio rural como los estilos de vida urbanos basados en el consumo conforman la subjetividad social de la sociedad postindustrial. Es esa misma subjetividad de la que afloran nuevos valores asociados a la ruralidad que la redefinen hoy en día, cumpliendo ciertas demandas de la sociedad y reconstruyendo la propia subjetividad de las poblaciones rurales sobre sí. Es, de hecho, esa “nueva ruralidad”, que presentamos en el primero de los apartados de este capítulo, la que invita a la adopción de este tipo de enfoques.

La sostenibilidad social es entendida como la existencia de un entramado humano diverso y equitativo, suficientemente activo y articulado para generar dinámicas sociales y económicas capaces de mantener la satisfacción de las necesidades materiales y subjetivas de todos los colectivos que componen la población de un territorio.

Bajo el planteamiento de describir y analizar distintos procesos de transformación de los espacios rurales europeos la perspectiva de la sostenibilidad social nos aporta un marco mayor desde el que visualizar las relaciones sociales, la subjetividad social y el contexto en el que éstas se desarrollan. De ahí, tal y como hemos señalado que nuestra perspectiva de análisis se oriente en tres líneas principales: la primera se ocupa de los nuevos actores en los procesos de institucionalización del desarrollo rural, la segunda de los nuevos espacios de la ruralidad, analizando los procesos de territorialización y la tercera de las nuevas y viejas identidades, haciendo énfasis en los roles que la identidad juega en estos contextos.

CAPITULO III

MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

LAS TRANSFORMACIONES DEL MUNDO RURAL. APORTACIONES TEÓRICAS DESDE LOS ENFOQUES DE REDES.

3.1. Introducción.

Los factores que han conformado el modelo actual de desarrollo para las zonas rurales europeas está definido por varios elementos. El primero de ellos, será la institucionalización de nuevos procesos de planificación del desarrollo rural y la renovación de las redes de actores diversos implicados en estos procesos. A la cabeza de estas redes, destacan, por un lado, los GAL impulsados por las políticas de Desarrollo Rural de la UE, en las que el enfoque LEADER ha pasado a formar una parte constitutiva; y por otro lado, las entidades públicas de cooperación intercomunitaria que fortalecidas por los procesos de descentralización a nivel estatal aúnan los esfuerzos de las corporaciones locales por gestionar tanto servicios públicos para la población como la promoción del desarrollo desde una visión integral (multisectorial) y territorial del desarrollo.

El segundo es el enfoque territorial del desarrollo. La constitución de nuevos territorios desde los que gestionar y planificar el desarrollo, los territorios – proyecto como nuevos escenarios rurales. Bajo este enfoque se aúnan tanto las premisas del desarrollo endógeno, basado en la articulación de los recursos propios y específicos del territorio (entre ellos su capital humano y social) en las estrategias de desarrollo, con las del desarrollo exógeno, en lo que respecta a la búsqueda de la inversión privada y al esfuerzo de inclusión de las actividades económicas en el mercado global. Los procesos de territorialización acaecidos en estos nuevos espacios tienen un especial interés, puesto que, desde nuestra perspectiva, no sólo constituyen un proceso necesario sobre el que se asienta la especificidad de estos nuevos espacios sino que además, constituye la clave para consolidar estas nuevas demarcaciones.

En relación a los procesos de redefinición de los nuevos territorios rurales, si sitúa el tercer elemento fundamental: la dimensión cultural e identitaria de estos procesos. En la puesta en marcha de estos proyectos de desarrollo, la adecuación de las estrategias planteadas a los elementos culturales propios del territorio dotará de especificidad al proyecto, otorgando con ello un valor añadido tanto a sus productos o sus modos de producción, como a los servicios o a la propia imagen del territorio. La

identidad territorial juega en este proceso un papel esencial puesto que beneficia la participación e implicación de la sociedad local en los procesos y constituye un requisito fundamental para su sostenibilidad social.

En este capítulo presentamos los fundamentos teóricos que profundizan y explican los elementos fundamentales de este modelo de desarrollo rural europeo y al mismo tiempo componen el marco teórico sobre el que hemos desarrollado nuestra investigación. Realizamos por ello un ejercicio de adaptación operativa de los principales postulados teóricos que han trabajado en el ámbito del desarrollo rural a nuestra perspectiva de investigación.

3.2. De Iniciativa a política: El enfoque LEADER como modelo de intervención para el desarrollo.

El enfoque LEADER constituye un elemento esencial para conocer los aspectos fundamentales de la actual política de desarrollo rural de la Unión Europea. Los principios sobre los que se rige este enfoque representan, mejor que los diferentes programas y políticas realizadas por la UE, las nuevas orientaciones de esta política y expone las claves del modelo de intervención propuesto desde estas instancias.

La introducción del programa LEADER, supondrá un cambio sustancial en el abordaje del desarrollo rural puesto que constituye el primer instrumento directo de desarrollo rural promovido en el marco de la UE.

La programación de esta IC se basa en una doble constatación realizada desde la Comisión Europea. La primera referida a la crisis de los territorios rurales europeos y la urgencia de reconstruir su competitividad en el mercado global. Una competitividad basada en todas las especificidades del sistema territorial, a través de un enfoque integrado, y no sólo en la agricultura. La segunda de ellas hace referencia a la diversidad de los territorios rurales y a la necesidad de buscar nuevos modos de intervención que en lugar de adoptar modelos exógenos de desarrollo socio – económico, acompañen a sus actores en la búsqueda y construcción de su propio camino hacia el desarrollo, haciendo énfasis en una visión participativa y desde abajo, o *bottom – up*. De este modo uno de los objetivos será incentivar con este instrumento a los

actores locales de los territorios rurales para colaborar en la definición de nuevos enfoques de desarrollo basados en sus recursos específicos.

En una primera fase, LEADER nace como una Iniciativa comunitaria (IC) creada por la Comisión Europea y encaminada al objetivo de generar experiencias piloto y efectos demostrativos de desarrollo rural. Con la realización de tres fases sucesivas entre los años 1991 y 2006⁸⁰ esta iniciativa experimenta nuevas orientaciones dirigidas al desarrollo en zonas rurales consolidando lo que ha venido denominándose como método, enfoque o filosofía LEADER. Durante sus 15 años de historia como IC ha demostrado la valía de su método, hasta el punto de llegar a insertarse orgánicamente en la programación ordinaria de desarrollo rural de la UE, de tal modo que, en el Reglamento sobre desarrollo rural realizado para el periodo 2007 – 2013, se introduce el nuevo eje IV que tiene como objetivo “Construir la capacidad local de ocupación y diversificación” basado en el enfoque LEADER y que actúa como eje transversal en este reglamento. Partiendo de ser una IC el LEADER ha pasado a formar parte integrante en la programación de la Política Agraria Común 2007 – 2013.

El observatorio LEADER indica 7 características principales en las que se basa el método LEADER y que indican su valor añadido (Champentier, 1999)

1. **Enfoque Territorial.** El enfoque territorial consiste en definir una política de desarrollo a partir de las realidades, puntos fuertes y puntos flacos particulares de una zona. En LEADER, esta zona es una unidad territorial rural que tiene cierta homogeneidad, caracterizada por una cohesión social interna, una historia y tradiciones comunes y un sentimiento de identidad compartido⁸¹. Su

⁸⁰ Estas tres fases corresponde con la realización de las iniciativas comunitarias: LEADER I (1991-1994). Marca el inicio de una nueva concepción de la política de desarrollo rural basada en un enfoque territorial, integrado y participativo. LEADER II (1994-1999). Difundió el enfoque de LEADER I, concediendo particular importancia al carácter innovador de los proyectos y a fomentar actividades innovadoras realizadas por los agentes locales en todos los sectores de la actividad en el mundo rural. LEADER+ (2000-2006). Mantuvo como en las otras fases su función de laboratorio para el descubrimiento y experimentación de nuevos enfoques de desarrollo integrados y sostenibles que influyeran en la política rural de la Unión Europea. En esta fase se destinó especialmente a fomentar y apoyar estrategias integradas y de gran calidad para el desarrollo rural a escala local. Otorgó un énfasis especial al desarrollo de los cuatro temas aglutinadores (utilización de nuevos conocimientos y tecnologías, mejora de la calidad de vida, valorización de los productos locales y valorización de los recursos naturales y culturales). Promoviendo además el carácter piloto, los partenariados (asociaciones) de calidad y en los proyectos interterritoriales y transnacionales.

⁸¹ Las características de los territorios LEADER son descritas de este modo por el Observatorio Europeo LEADER en el documento “Evaluar el valor añadido del enfoque LEADER” en su cuaderno nº4 de “Innovación en el mundo rural”.

tamaño puede variar sensiblemente en función del contexto (por ejemplo, entre zonas de baja y alta densidad de población) y la estrategia de desarrollo adoptada. Esta zona no tiene por qué coincidir necesariamente con una unidad administrativa preestablecida. Los beneficiarios de la iniciativa son los territorios rurales seleccionados a través de concurso en sus respectivos estados y regiones. Las delimitaciones territoriales presentadas, aunque poco definidas, ofrecen ciertas características ya que se trata de estrategias de desarrollo “*diseñadas para territorios rurales subregionales claramente delimitados*”⁸², y estas zonas de actuación deben ser *coherentes con dichas estrategias y contar con suficiencia en términos de recursos humanos, financieros y económicos para sostener una estrategia de desarrollo viable*⁸³. Vemos como la delimitación de las zonas sobre las que aplicar este enfoque territorial ha sido muy flexible en la normativa europea, recayendo en las reglamentaciones nacionales la construcción de una definición más concreta.

2. **Partenariados Locales público - privados.** La conformación de asociaciones público – privadas de actores locales, los Grupos de Acción Local (GAL) que constituyen la organización básica de este enfoque, sobre estas asociaciones recae la responsabilidad de elaborar el plan de acción local de forma participativa en el que se definen las estrategias de desarrollo prioritarias para el territorio en un periodo de tiempo establecido. Se constituye además en su seno el Consejo Territorial de Desarrollo que conformado del mismo modo por actores públicos y privados cumple la función de evaluar y conceder la financiación a las iniciativas locales. El método trata de romper la demarcación entre responsables de las intervenciones y potenciales beneficiarios.

3. **Carácter ascendente** - Los actores locales están implicados activamente en intervenciones, generalmente de pequeña escala, que utilizan los recursos

⁸² El artículo 61 del Reglamento (CE) del Consejo nº 1698/2005 (Reglamento FEADER) está dedicado a la definición del enfoque LEADER. “El enfoque Leader constará como mínimo de los elementos siguientes: a) estrategias de desarrollo local por zonas, diseñadas para territorios rurales subregionales claramente delimitados; b) partenariados locales entre los sectores público y privado (en lo sucesivo, «grupos de acción local»); c) un enfoque ascendente que otorgue a los grupos de acción local un poder decisorio sobre la elaboración y aplicación de una estrategia de desarrollo local; d) concepción y aplicación multisectorial de la estrategia, basada en la interacción entre los agentes y proyectos de los distintos sectores de la economía local; e) la aplicación de enfoques innovadores; f) la ejecución de proyectos de cooperación; g) la creación de redes de partenariados locales.

⁸³ El artículo 62 del Reglamento (CE) del Consejo nº 1698/2005 (Reglamento FEADER) está dedicado a los Grupos de Acción Local. En su punto 3 se expone: “La zona cubierta por la estrategia será coherente y contará con una masa crítica en términos de recursos humanos, financieros y económicos suficiente para prestar apoyo a una estrategia de desarrollo viable.”

específicos del territorio como motor de desarrollo. Esta participación también es ampliada a la fase de planificación de las intervenciones con su participación en los GAL y en la elaboración de los Planes de Desarrollo Territorial.

4. **Carácter integrado y multi sectorial** - Las intervenciones no se limitan al sector agrario, sino a todos los sectores de la economía local de un territorio con el objetivo del desarrollo armónico de sus múltiples componentes. Las estrategias de fomento de sectores económicos se construyen sobre distintos sectores para dinamizar y diversificar las economías rurales.

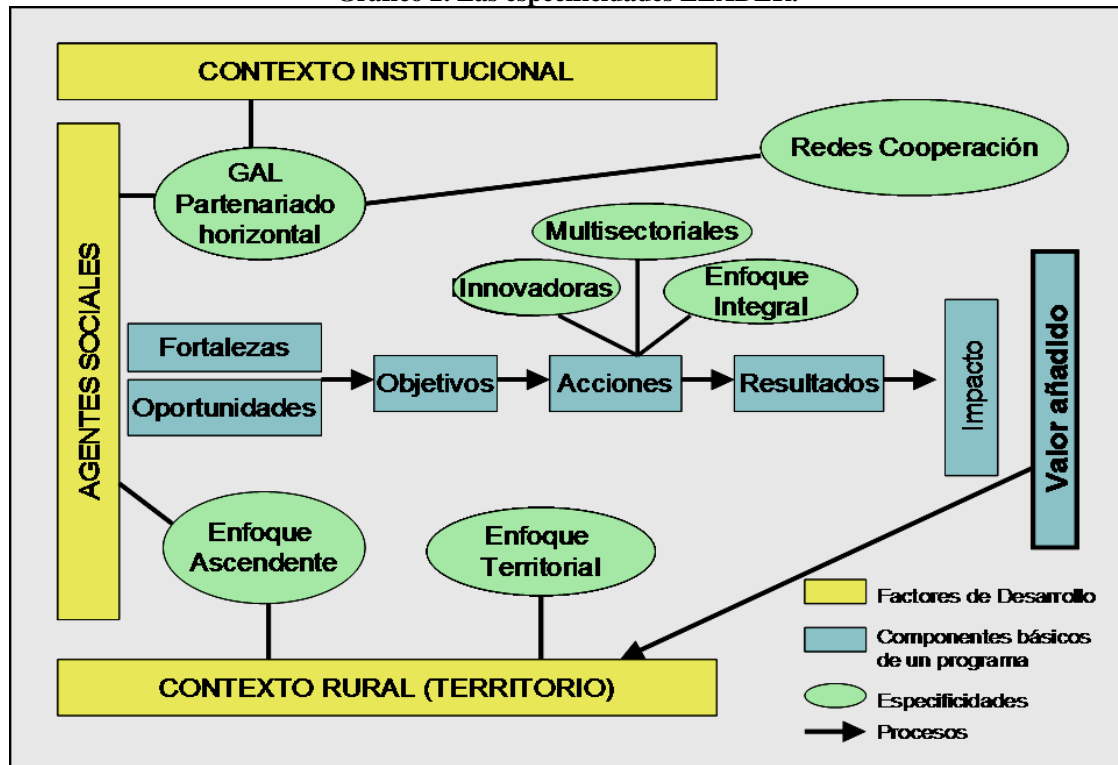
5. **Carácter innovativo** – La innovación tanto en las propuestas de actividad emanadas de los actores locales como en los medios de implementar las estrategias de desarrollo propuesta para el territorio son respaldadas.

6. **Creación de Redes**- El método comprende la integración de las áreas rurales en redes nacionales que permita el intercambio de información y experiencias entre los territorios. Por otro lado se contempla la realización de proyectos de cooperación tanto nacionales como transnacionales que fomenten la apertura y conocimiento de experiencias de otros territorios que facilitarán la emergencia de nuevas prácticas de desarrollo.

7. **Descentralización financiera** - La Comisión ha dejado además a los niveles administrativos inferiores algún poder de decisión con respecto a la elección de los proyectos a financiar. Los GAL y en concreto los Consejos Territoriales de Desarrollo tienen la capacidad de seleccionar los proyectos a los que se entrega financiación y seleccionar a su vez los ejes prioritarios sobre los que desarrollarán los ejes estratégicos de sus planes de desarrollo territorial.

Estas especificidades del enfoque LEADER se relacionan con factores de desarrollo local propios de cada territorio: el entorno institucional, los agentes locales y el contexto rural, de modo que permite relacionar el programa de innovación rural con estos factores modificando el enfoque tradicional del desarrollo rural (ver gráfico 2).

Gráfico 2. Las especificidades LEADER.



Fuente: Observatorio LEADER (Champentier,1999)

Estas especificidades influyen en el contexto local y en el proceso de planificación. La cuestión clave la constituye la modificación paulatina de los diversos instrumentos de intervención teniendo en cuenta una lección esencial de LEADER: “Hoy en día el desarrollo de los territorios rurales depende profundamente del aprovechamiento de los recursos específicos de cada zona; para poder labrarse un porvenir, los territorios deberán apoyarse en su diversidad” (Champetier, 1999: 350).

En síntesis, tal y como expone Farrell (2003), el LEADER se caracteriza por ser un método innovador para el desarrollo rural que está basado en dos ideas principales. La proximidad en relación a los territorios (enfoque territorial), a los ciudadanos (enfoque desde abajo) y a las actividades (gestión descentralizada de las decisiones y las financiaciones); y la creación de enlaces entre los territorios (la organización en redes), entre los ciudadanos y las organizaciones (la asociación horizontal y público-privado y la creación del Grupo de Acción Local), y entre las actividades (el método integrado o multi-sectorial).

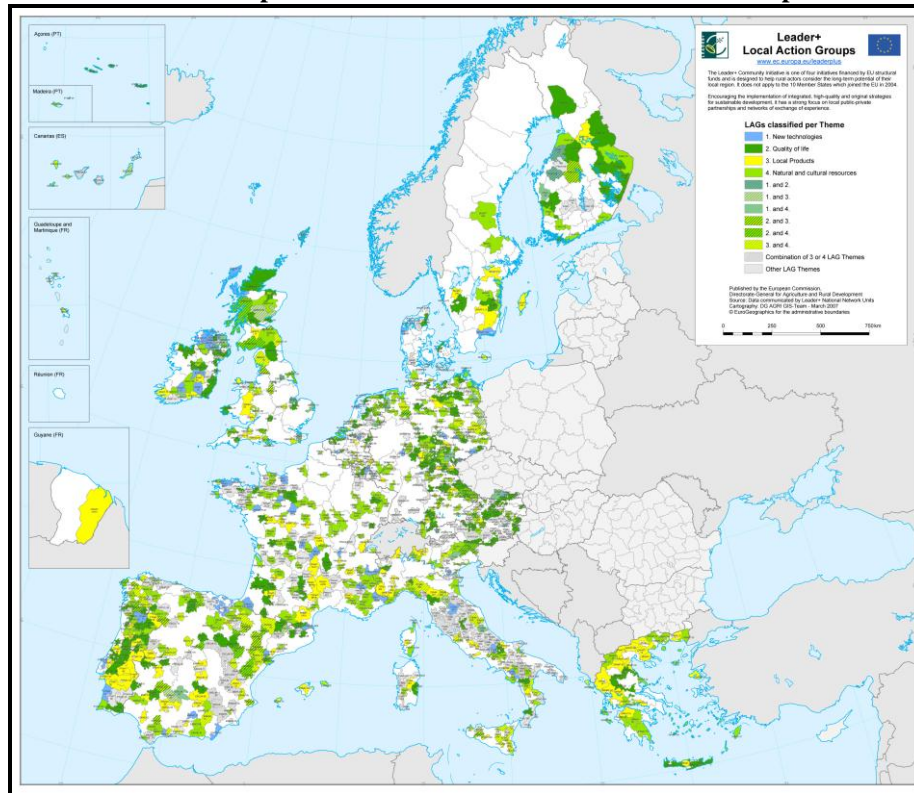
3.3. Impactos del programa LEADER y aportaciones para la investigación en el ámbito del desarrollo rural.

El método LEADER, debido a su metodología innovadora y a su filosofía integradora y participativa ha tenido un gran impacto en el ámbito del desarrollo rural tanto en la UE como a nivel mundial. Como muestra de esta repercusión existen numerosas propuestas científicas de adaptación de este programa a contextos fuera de la UE, destacando especialmente sus contribuciones hacia América Latina (Pérez y Sumpsi, 2002; Sumpsi, 2002; Saraceno, 2002; Pérez y Farah, 2004; Sumpsi, 2006).

Como iniciativa comunitaria, los tres periodos de programación con los que ha contado LEADER han tenido un claro impacto cuantitativo y una gran difusión que han causado un “antes y un después”, una ruptura en las formas de reflexionar sobre el desarrollo de las zonas rurales. Según los datos del Observatorio LEADER⁸⁴, la IC LEADER I se experimentó en 217 territorios dentro de las áreas objetivo 1 y 5b de la UE, por su parte LEADER II se puso en funcionamiento en 906 territorios pertenecientes a las mismas áreas, y finalmente LEADER+ fue aplicado en 893 territorios situados en cualquier zona europea cubriendo, una gran cantidad de zonas de los países miembros de la UE. La IC LEADER + afectó a una superficie total de 1.500.000 km² y a una población de 53.600.000 personas. En la mayoría de los países de la UE que fueron beneficiarios de esta iniciativa un porcentaje de entre el 40 y 50% de su superficie total estuvo involucrado en el desarrollo de programas de desarrollo. La financiación total de esta iniciativa fue de 4.200 millones de euros, de los cuales un 85% provenían de fondos públicos.

⁸⁴ Observatorio LEADER. (http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_es.htm)

Mapa 3. Territorios LEADER+ en la Unión Europea

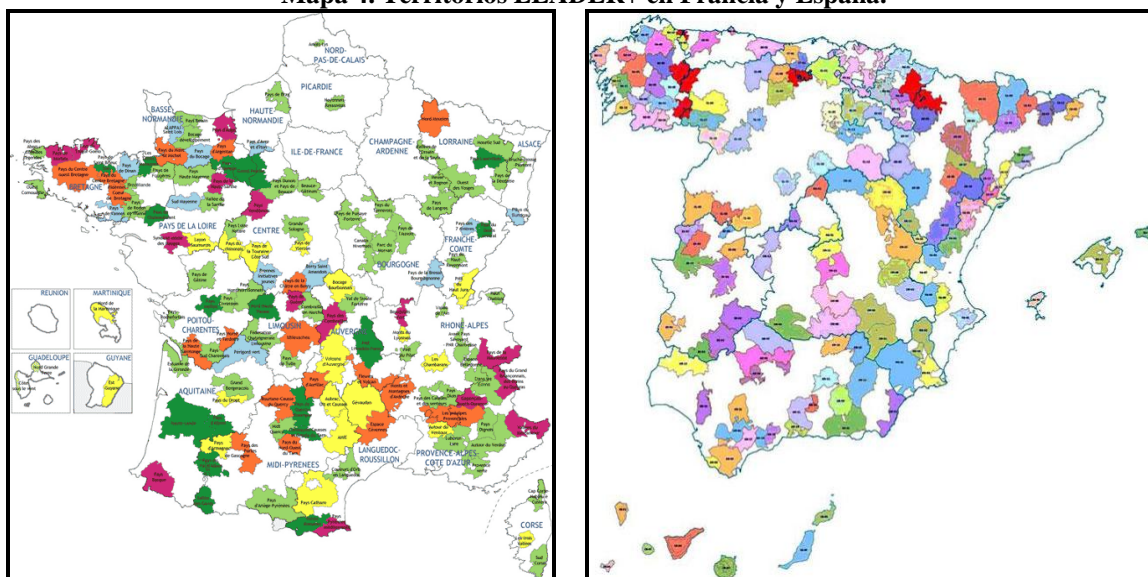


Fuente: Observatorio LEADER (www.ec.europa.eu)

Los países con mayor financiación fueron España con un total de 810 millones de euros y Francia con 545 millones. También son los países en los que se desarrollaron un mayor número de GAL, a excepción de Alemania (148), en Francia se formaron 140 y en España⁸⁵ 145. El porcentaje de superficie ocupada por estos GAL alcanzó el 69% de la superficie francesa y el 50% de la española. La población beneficiaria de estos programas fue de 7.800.000 y de 5.900.000 respectivamente⁸⁶.

⁸⁵ Se muestran los datos referentes a la Iniciativa Comunitaria LEADER+ en España sin tener en cuenta la repercusión del programa nacional PRODER.

Mapa 4. Territorios LEADER+ en Francia y España.



Fuente: Observatorio LEADER+

En la actualidad y con la metodología LEADER formando parte esencial del segundo pilar de la PAC, su difusión y el potencial impacto de este enfoque ha aumentado considerablemente. Para el caso español vemos como en el periodo 2007 – 2013 264 GAL⁸⁷ han desarrollado programas de desarrollo rural que afectan a un 88,8% del territorio nacional y en los que se ubica un 26,8% de la población total española, un total de 12.400.000 personas. Del mismo modo, para el caso francés vemos que la actual programación FEADER están operativos 223 GAL que han planteado programas de desarrollo rural que afectan a un 65% de su territorio nacional y en los que están involucrados más de la mitad de los municipios del país (52,4%).

Aunque la financiación comunitaria recibida por LEADER (tanto como iniciativa comunitaria o como parte de la PAC) ha sido escasa, este enfoque ha conseguido “revolucionar” las formas de entender, planificar y ejecutar los procesos de desarrollo rural, al mismo tiempo que ha desencadenado importantes cambios en cuanto a la organización social, los procesos de toma de decisiones, la construcción de nuevos

⁸⁷ Este dato corresponde a todos los GAL FEADER que fueron reconocidos para la actual programación 2007 – 2013. El fuerte aumento en el número de GAL de este periodo responde al reconocimiento conjunto y unificación de los GAL LEADER y los GAL PRODER, que en el periodo anterior sumaban en total 145 y 162 respectivamente. Esta unificación supuso que algunos GAL que ejecutaban ambos programas al mismo tiempo fueran reconocidos para la ejecución de un único programa de desarrollo en este periodo.

territorios o el fortalecimiento de la identidad local, teniendo por tanto un gran impacto en los procesos de desarrollo rural.

A pesar de que los datos mostrados son ejemplo de la magnitud y la difusión que ha logrado alcanzar esta metodología a lo largo de sus más de veinte años de vida, hemos de tener presente que uno de los principales problemas de los que adolece este método es la dificultad y complejidad a la hora de medir y analizar sus resultados. Debido a la carencia de una evaluación adecuada a la naturaleza propia de este método, los impactos y transformaciones ocasionadas por la aplicación de este tipo de programas están aún muy lejos de haber sido analizados con la amplitud y profundidad que requerirían, desarrollaremos algunas consideraciones al respecto en el capítulo siguiente a la hora de abordar la ejecución de programas de desarrollo rural basados en el método LEADER en nuestros casos de estudio.

Consideramos, por otra parte, que la experiencia LEADER debido a su largo recorrido con más de 20 años de aplicación, a su innovador enfoque del desarrollo y a la gran cantidad de experiencias locales realizadas se ha convertido en un “laboratorio pan – europeo” (Ray, 2000a) de soluciones innovadoras para el desarrollo. Las experiencias de los numerosos GAL en la aplicación de tal enfoque fuertemente basado sobre la contribución de los actores locales, aunque no reproducibles, constituyen una mina de información para la investigación comparativa sobre el desarrollo rural.

Por sus características específicas el LEADER ha sido objeto de gran interés para la investigación en múltiples dimensiones, en este sentido es destacable el número monográfico de la revista *Sociología Ruralis*⁸⁸ dedicado a este programa en el año 2000 y que fue coordinado por Christofer Ray⁸⁹, en el que se recogen distintas perspectivas de análisis sobre LEADER en el conjunto de la UE y análisis de los impactos y resultados de este programa por país.

Algunas de las dimensiones de análisis que ofrece esta experiencia se centran por ejemplo en su capacidad de transmisibilidad. El enfoque LEADER parte de las

⁸⁸ Revista *Sociología Ruralis*, vol. 40, nº2. Abril 2000. Publicado por la European Society for Rural Sociology. Blackwell Publishers, Oxford. ISSN 0038 – 0199

⁸⁹ RAY C. (2000a). “The EU Leader Programme: Rural Development Laboratory” en *Sociologia Ruralis* 40 (2), Abril, 2000. 163-171. ISSN 0038-0199.

especificidades locales, por lo que podría parecer poco transferible, pero, en realidad no se busca reproducir una iniciativa concreta, sino el método en sí que será capaz de adaptarse a las especificidades de los diferentes territorios llegando a transformarlas en motor de desarrollo (Champentier, 1999). En esta línea destacan algunos trabajos de reflexión sobre el método LEADER y sus posibilidades de adaptación a contextos externos de la UE como América Latina (Bandeira et al, 2004).

La dimensión política de esta experiencia ha sido también abordada, en ella se han analizado los objetivos políticos de los actores participantes en los procesos de desarrollo que pueden llegar a entenderse como experimentos de democracia participativa. Se abordan, además, las relaciones de poder establecidas entre estos actores, teniendo en cuenta que la consolidación del enfoque LEADER hace emerger nuevos actores de especial relevancia, los GAL que representan además un nuevo discurso sobre el desarrollo rural. Para algunos autores, este nuevo “lobby” puede estar muy a menudo contrapuesto a los intereses de otros actores clave, como los vinculados con el sector de la agricultura. (Esparcia y Noguera, 1999, Ray 2000b; Moyano, 2009a).

Dentro de esta misma dimensión política otra línea de investigación se centra en el valor o rédito político que constituyen las experiencias LEADER para sus participantes, se plantean analizar los objetivos que animan la participación de los distintos actores, ya sea organismos públicos, privados u organizaciones del tercer sector. Desde esta perspectiva se parte del potencial de este programa como instrumento de legitimación y fortalecimiento de la imagen o las agendas de estos actores (May y Buck, 1998; Esparcia, 2000; Esparcia, Noguera y Pitarch, 2000).

Otra de las dimensiones se ocupa de la participación de los actores locales tanto en la financiación como en los procesos de toma de decisiones y la realización del diseño de las intervenciones. El objetivo desde esta “*dimensión de la alianza*” (Fonte, 2006) será un análisis sobre la adecuación de las acciones impulsadas en los territorios respecto de las exigencias, necesidades o prioridades expuestas por sus actores. Otro enfoque en esta dimensión se centra en analizar la eficacia y eficiencia de la contribución o participación de los actores en los procesos de planificación del desarrollo. Dichos enfoques estarán muy orientados a conceptos esenciales del desarrollo como la gobernanza o el capital social (Uphoff, 1992; Garrido y Moyano, 2002; Gómez y González, 2008) y en ellos se realizan contribuciones de gran

importancia desde el análisis de redes sociales (Lowe et al, 1997; Woolcock, 1998; Woolcock y Narayan, 2000; Murdoch, 2000; Milone y Ventura, 2010).

Otra de las dimensiones que acapara la atención de los análisis sobre las experiencias de desarrollo rural en la UE es la territorial. Dentro de ella la ordenación del territorio, la descentralización y la creación de entidades supramunicipales son elementos claves del análisis (Cano (dir.), 2002; Thoening, 2005; Rodríguez, 2005; Precedo, 2006; Infante, 2010) Desde otro punto de vista se analizan la construcción, reconstrucción y mutación de los territorios rurales insertos en estos procesos de desarrollo que hacen delimitar nuevos espacios en los que aplicar ese enfoque territorial del desarrollo, siendo ésta cuestión también abordada por algunas evaluaciones oficiales (Junta de Andalucía, 2003) y por multitud de estudios académicos (Houée, 1992 y 1999; Esparcia 2003; Conde, 2007; Pérez et al, 2010).

Una última dimensión cultural será también abordada al analizar los procesos de cambio social impulsados por el método LEADER, en ella se analizan los procesos de revitalización o construcción de la identidad colectiva en clara sintonía con los procesos de construcción territorial de nuevos espacios rurales, la creación de nuevas conciencias de comunidad en torno a esas nuevas demarcaciones espaciales serán temas fundamentales que se asientan entre las dimensiones territorial y cultural de estos procesos (Pérez Iruela et al, 2000; Pérez y Aguilar, 2013). Otro de los elementos esenciales será el patrimonio cultural como recurso en procesos de desarrollo y donde la propia identidad cultural se analiza también como un recurso para la movilización social y para la definición de los elementos que llenarán de contenido estos nuevos territorios (Fonte (coord), 2006; Barrero, 2010).

Teniendo en cuenta las múltiples dimensiones de estas experiencias LEADER que han venido siendo abordadas por investigaciones científicas de distintas disciplinas, podemos tener aún mayor conciencia de lo limitado de las evaluaciones oficiales “tipo” realizadas y justifica que nuestra perspectiva de investigación tienda a poner de relieve las dimensiones organizacional, territorial y cultural de los casos de estudio seleccionados, contribuyendo con ello a generar un modelo de análisis pertinente que pueda dar cuenta de la complejidad y riqueza de estos procesos en cuanto a las transformaciones que genera.

Llegados a este punto, debemos preguntarnos por cuáles son las dimensiones de este nuevo y complejo modelo de desarrollo rural europeo, representado por el enfoque transversal LEADER, aporta a nuestra investigación. Siguiendo los planteamientos de nuestra perspectiva de investigación el enfoque LEADER y su método específico de actuación motivan la puesta en marcha de importantes procesos de desarrollo humano y social, en esta línea podríamos destacar el aprendizaje de los actores locales en dinámicas de participación, de toma de decisiones y de empoderamiento; el fortalecimiento del tejido social de las comunidades rurales; los procesos de revalorización cultural y de la identidad territorial; la construcción de redes de organizaciones de diversa índole implicados en la planificación del desarrollo a escala local, entre otras. Esta dimensión institucional y organizativa centra nuestro interés por las transformaciones sociales y culturales acaecidas en los procesos de desarrollo.

Por otro lado la filosofía LEADER nos ofrece al mismo tiempo el abordaje de la dimensión espacial y territorial del desarrollo. Espacial en cuanto a la reflexión sobre la escala geográfica, demográfica, de recursos territoriales y capital territorial necesarios para sustentar un proceso de desarrollo territorial viable. Territorial en cuanto al proceso de territorialización asociado indisolublemente a la puesta en marcha de un proyecto de desarrollo inspirado en esta filosofía. Estos procesos reunirán tanto dinámicas de marketing territorial en las que, en muchas ocasiones, se han traducido estos proyectos, como procesos de fortalecimiento y valorización de la identidad colectiva que son de especial relevancia en nuestra investigación.

3.4. La institucionalización del nuevo modelo de desarrollo rural.

La inclusión del enfoque LEADER como eje transversal (Eje de actuación IV) supone un paso de especial relevancia en el proceso de institucionalización del desarrollo rural en Europa.

Todo proceso de institucionalización viene a referirse a un proceso de transformación en el que una práctica, un grupo, una red, etc. pasan desde una situación informal e inorgánica hacia otra situación más organizada, con una práctica estable que

será interpretada como la labor propia de una entidad dotada de personalidad jurídica que tenga continuidad y proyección en el tiempo.

A la vista de esta definición podemos afirmar que el enfoque LEADER como modelo de intervención para el desarrollo rural en la UE, se ha institucionalizado. Partiendo de su status inicial como iniciativa comunitaria, en la que su vigencia quedaba acotada a los años de programación de la dependía, sin estabilidad ni proyección en el tiempo. Tras la inclusión del método LEADER como eje transversal se institucionaliza esta práctica en la política de desarrollo rural de la UE, dotando al enfoque LEADER de una mayor estabilidad, de una situación orgánica y de una proyección en el tiempo⁹⁰.

Sin embargo, la evolución de las políticas comunitarias sobre desarrollo rural, no es el único factor que desencadena este proceso, es necesario tener en cuenta otros factores que han definido esta *nueva institucionalidad* del desarrollo rural en Europa. Entre ellos, la experiencia acumulada en la implantación de proyectos e iniciativas de desarrollo local, a través de esta experiencia se ha testado una nueva filosofía en cuanto a las formas de organización social y territorial movilizadas en y para los procesos de desarrollo rural. Conforman un marco ideal en que los actores y entidades han construido dinámicas de trabajo a nivel local, han desarrollado un aprendizaje de trabajo participativo y han motivado la implicación social en estos procesos.

Por otro lado, los procesos de descentralización administrativa hacen emerger otros actores importantes en los procesos de desarrollo rural, como las comarcas, los consorcios o los pays. Todas ellas entidades de cooperación territorial entre municipios que han asumido, en muchos casos, la promoción del desarrollo territorial como objetivo y que por ello se han articulado como actores relevantes en la amplia red de actores implicados en estos procesos.

Antes de adentrarnos en presentar esta nueva institucionalidad, debemos comenzar con aclarar el propio concepto de “Institución”. Douglass North define las

⁹⁰ El considerando (50) del Reglamento (CE) N° 1698/2005 del Consejo (Reglamento FEADER) expone del siguiente modo la inclusión del enfoque LEADER en el marco político comunitario: “Transcurridos tres periodos de programación, la iniciativa Leader ha alcanzado un grado de madurez que permite a las zonas rurales aplicar el enfoque propio de dicha iniciativa en el contexto más amplio de la programación general del desarrollo rural. Así pues, es preciso extender los principios básicos del enfoque Leader a los programas que integren un eje específico y definir los grupos de acción local y las medidas que vayan a ser objeto de ayudas, incluidas la creación de partenariados, la aplicación de estrategias locales, la cooperación, la creación de redes y la adquisición de capacidades”.

instituciones como el “conjunto de reglas, procedimientos de aceptación y cumplimiento de las mismas, y normas éticas y morales de comportamiento que se diseñan para restringir el comportamiento de los individuos con el objetivo de maximizar la riqueza o la utilidad de los gobernantes y sujetos principales de una sociedad.”(North, 1984: 227 -228).

La importancia que las instituciones tienen en la teoría de North se fundamenta sobre un planteamiento en el que las conductas económicas, las relaciones, y los resultados de ciertas actividades emprendidas, estarían insertas siempre en una estructura básica de reglas y reglamentos que definirían los términos del intercambio, y que afectaría a los resultados, en la medida en que determinarían el grado de incertidumbre al interior de la sociedad propiciando estructuras más o menos estables (North, 1993).

Por tanto, estas “reglas del juego” (instituciones) existentes, facilitan o dificultan el emprendimiento de ciertas actividades, y crean un escenario relativamente seguro para el emprendimiento de actividades productivas. En la propuesta de este autor existe una diferenciación entre las instituciones formales, que son aquellas creadas por las sociedades tales como la constitución política de un Estado; y las instituciones informales aquellas que evolucionan en el tiempo. » Así mismo, North (1990) plantea la diferencia entre las nociones de *institución* y *organización*, en sus planteamientos teóricos las instituciones son definidas como las *reglas del juego* que rigen las interacciones entre los *jugadores*, que no son otros que las organizaciones.

Otros autores han propuesto ciertas matizaciones a esta definición resaltando la influencia y consecuencias de las instituciones sobre la interacción social. Desde esta nueva visión, autores como Prats analizan las instituciones en el marco del desarrollo económico enfatizando las conductas sociales que son influenciadas por la existencia de instituciones, en las que se reflejan las relaciones de poder de la sociedad que se apoyan en sistemas de valores.

Desde este enfoque el objetivo de las instituciones, tanto formales como informales, es pautar la “interacción entre los individuos y las organizaciones” (Prats, 2004). La diferencia entre estos dos conceptos estaría dada principalmente por las reglas

del juego legal o socialmente proclamadas (*instituciones formales*) y reglas efectivamente interiorizadas y vividas (*instituciones informales*).

En la propuesta de Prats, que sigue a su vez las propuestas teóricas de la escuela neo – institucional, la relevancia del concepto de *institución* estriba en que la creación de un *Sistema Institucional* dota de eficiencia y equidad al grupo social implicado en el proceso, determinando los resultados del mismo por encima de la existencia de un fuerte capital humano, de fuertes redes sociales o de fuertes capitales monetarios.

Desde los planteamientos teóricos de la escuela económica neo – institucional (Amín y Thrift, 1994, Amín, 1998; Hodgson1998; Granowetter, 1992 y 2005), el análisis del desarrollo económico a nivel regional debe ser abordado teniendo en cuenta los procesos económicos, sociales, políticos y culturales que son inseparables. Esta corriente redescubre la “*vieja economía institucional*” desarrollada por el sociólogo económico Karl Polanyi, quien desarrolla el concepto de Imbricación, desde el que se definen las relaciones entre los procesos económicos y las estructuras sociales siguiendo tres principios básicos: El primero de ellos es que la acción económica es una forma de acción social; en segundo lugar la acción económica se sitúa socialmente; y, por último, las instituciones económicas son construcciones sociales.

Teniendo en cuenta lo anterior proponemos una definición de *institución* en la que ésta es entendida como un conjunto de reglas, leyes, normas, códigos de conducta y convenciones que dan forma a las interacciones de la sociedad con la economía. Conforman por tanto y de manera general unas *Reglas del Juego* que regulan estas interacciones.

De este modo, el proceso de institucionalización del desarrollo, consolida ciertas instituciones, ciertas reglas del juego que conforman unas nuevas formas de interacción. Estos procesos hacen emerger una nueva configuración de actores implicados en los procesos de desarrollo, entre los que destacan los GAL y las entidades locales de cooperación territorial. También se definen las dinámicas de trabajo y los modelos de organización entre este grupo de actores, entre los que cabe resaltar el modelo de organización en red y las dinámicas de cooperación y concertación entre ellos. Por último, contiene ciertas normas y valores compartidos, entre ellas, podemos diferenciar algunas que guían las estrategias de desarrollo aplicadas en cada caso (principios del

enfoque LEADER), y otros valores que son construidos en la misma red, en su dinámica de trabajo, hablamos de valores y conceptos como *Desarrollo* o *Territorio*, sobre los que se realiza siempre una reflexión en el transcurso de estas iniciativas.

3.5. Nuevos actores y nuevas redes para el desarrollo rural.

Este proceso de institucionalización para el desarrollo rural ha generado una multiplicación de actores vinculados con la planificación de desarrollo rural, así como, la puesta en marcha de dinámicas de concertación y cooperación en red entre ellos. Nos situamos así, frente a la importante esfera institucional del desarrollo que, a este nivel, remite a una adecuación a escala local del modelo genérico (González, 2001), mediante el despliegue de estrategias y prácticas propuestas por este modelo se realizan acciones y programas adaptados y específicos para cada caso.

La emergencia de estas nuevos actores y redes de relación entre ellas han sido definidos por algunos autores como “sistemas institucionales” (Ramos y Delgado, 2003) entendidos como redes de actores que persiguen colectivamente unos objetivos comunes, que comparte unas reglas también comunes y que tiene el poder suficiente para influir en el proceso de toma de decisiones.

Desde esta visión sobre el desarrollo como red de organizaciones expondremos a continuación las características de algunos de los actores clave, tras lo cual presentaremos algunos de los abordajes teóricos esenciales para su análisis, nos referimos al estudio de redes sociales y a los conceptos de capital social y capital institucional.

3.5.1. Los Grupos de Acción Local.

Los Grupos de Acción Local (GAL) son partenariados horizontales entre el sector público y privados, normalmente constituido como asociación⁹¹ en los que se da

⁹¹ En la normativa europea no se concreta el estatus de estas entidades, aunque en las normativas regionales encargadas de valorar las candidaturas y aprobar la condición de GAL se exige su constitución como asociación sin ánimo de lucro. De este modo el Decreto 506/2008 de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía expone en su artículo 6, apartado 3 lo siguiente: “Las entidades

cabida a la participación de diferentes actores representativos del territorio en la planificación y ejecución de planes de desarrollo rural.

Los actuales reglamentos europeos de desarrollo rural⁹² han afianzado el reconocimiento de los GAL por parte de las administraciones públicas. Así, el principio de cooperación⁹³ en el que se basa este nuevo reglamento insta la participación de los actores locales y de las administraciones local y regional⁹⁴. En este principio se apoyará también la consolidación de la metodología LEADER, como eje transversal⁹⁵, dando además un respaldo político a las organizaciones emergidas en las programaciones anteriores de esta iniciativa. Con la creación de este eje se institucionalizan lo que fueron iniciativas de carácter piloto y experimental que han marcado un verdadero “punto de inflexión” (Barrero, 2010: 164) en la transformación de los espacios rurales, los Grupos de Acción Local adquieren por ello un mayor reconocimiento y un cambio fundamental en su status como interlocutores directos con la administración y un mayor poder de decisión.

Tal y como se regula en la normativa comunitaria, los GAL deben cumplir un primer requisito fundamental, deberán proponer una estrategia integrada de desarrollo local basada, como mínimo en los siguientes elementos:

interesadas en obtener la condición de Grupo deben reunir los siguientes requisitos: a) Estar constituidas legalmente como Asociaciones sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica propia e independiente de las personas asociadas, al amparo de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación o de la Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía, con exclusión de cualquier otra forma jurídica.

⁹² El núcleo de la política de Desarrollo Rural en la actualidad y para el período de programación comunitaria 2007-2013 lo constituye el nuevo Reglamento (C.E.E.) 1.698/2005 del Consejo de 20 de septiembre de 2005 relativo a la ayuda de desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agraria de Desarrollo Rural (FEADER).

⁹³ Los principios en los que se basa este Reglamento 1698/2005, según consta en su capítulo III “Principios relativos a la ayuda” del Título I serán: Complementariedad, coherencia y conformidad, Cooperación, Subsidiariedad, Igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación.

⁹⁴ “La ayuda del FEADER se prestará a través de una estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro y las autoridades y los organismos designados por el Estado miembro en virtud de las normas y prácticas nacionales, con inclusión de: autoridades regionales y locales, agentes económicos y sociales y cualquier otro organismo apropiado que represente a la sociedad civil. (Reglamento (C.E.E.) 1.698/2005. Título I. Capítulo III. Artículo 6.)

⁹⁵ El Reglamento propone tres Ejes de actuación u objetivos fundamentales y un eje transversal: Eje 1. Aumento de la competitividad de la agricultura y silvicultura. Eje 2. La mejora del medio ambiente y del entorno rural. Eje 3. La mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y la diversificación de la actividad económica en el conjunto del medio rural. Eje Transversal, está destinado al fomento de la metodología Leader y que será de aplicación en los otros 3 ejes.

- Impulsar estrategias de desarrollo local por zonas, diseñadas para territorios rurales subregionales claramente delimitados. (enfoque territorial)
- Esta estrategia deberá tener una concepción y aplicación multisectorial, basada en la interacción entre los agentes y proyectos de los distintos sectores de la economía local. (enfoque integral)
- Deberán crear redes de partenariados locales.

Además de ello, el segundo requisito exigido a estas organizaciones será el de asumir la responsabilidad en la aplicación de esta estrategia.

Ese último elemento, “la creación de redes de partenariados locales”, refleja el enfoque ascendente de la filosofía LEADER y otorgará legitimidad a los GAL para decidir sobre la elaboración y aplicación de la estrategia de desarrollo local, para ello este partenariado debe estar constituido por personas que conformen un *grupo que represente a agentes pertenecientes a los distintos sectores socioeconómicos locales del territorio en cuestión*⁹⁶.

Este requisito de representatividad de los GAL, no tiene un mero carácter formal, sino que se exige esta representación plural de los actores locales en la toma de decisiones y que esta representación tenga un quórum mínimo del 50%. La normativa comunitaria expone del siguiente modo estos requisitos de los GAL: “*para la adopción de decisiones, los agentes económicos y sociales, así como otros representantes de la sociedad civil, como agricultores, mujeres rurales, jóvenes y sus partenariados, deberán representar como mínimo el 50 % de las asociaciones locales*”⁹⁷

Otro de los aspectos fundamentales en el funcionamiento de los GAL es que contarán con la capacidad de elegir los proyectos que vayan a financiarse en el marco de la estrategia y elegirán a su vez los proyectos de cooperación en los que participen en función de su estrategia territorial de desarrollo⁹⁸.

Las funciones asumidas por los GAL podrían definirse en dos tipos, por un lado realizarán las funciones que determine el plan, programa o actuación que ejecuten, por

⁹⁶ Apartado 1 b) del Artículo 62 (Grupos de Acción Local) del Reglamento (CE) N° 1698/2005 del Consejo (Reglamento FEADER).

⁹⁷ Apartado 1 b) del Artículo 62 (Grupos de Acción Local) del Reglamento (CE) N° 1698/2005 del Consejo (Reglamento FEADER).

⁹⁸ Apartado 4 del Artículo 62 (Grupos de Acción Local) del Reglamento (CE) N° 1698/2005 del Consejo (Reglamento FEADER).

otro lado ejercerán ciertas funciones como entidades que participan en la gestión y ejecución del Eje 4 de la Política de Desarrollo Rural, refereridas al asesoramiento, valoración y concesión de las solicitudes de subvención.

Al margen de sus funciones específicas la relevancia de los GAL en los procesos de desarrollo rural se basa en la capacidad de estas organizaciones para aplicar los principios básicos de proximidad y construcción de redes y vínculos, propios del enfoque LEADER.

“Como particularidad, el enfoque que hace LEADER del desarrollo local se basa en gran medida en la proximidad y en la creación de vínculos (FARELL, 2000). La proximidad permite, en una primera fase, aprovechar los recursos locales y crear un tejido social allí donde parecía imposible. En una segunda fase, la creación de vínculos entre las acciones realizadas, los agentes implicados, e incluso entre los territorios rurales, permite situar a los agentes y al territorio en una escala más global de la economía, a través de la constitución de una masa crítica pertinente.” (Bandeira et al, 2004)

Tal y como se expresa en esta cita el potencial de los GAL estribará por tanto en su capacidad de movilización y dinamización social de los actores locales, en las funciones de representación de los distintos actores y de concertación de sus intereses respectivos y en favorecer las interrelaciones entre los actores a través de la creación de redes.

Destacamos por ello el carácter de los GAL que como partenariado horizontal público – privado, supone en sí mismo un espacio de concertación plural entre actores locales, pero además el seguimiento de la filosofía LEADER hace que se configuren redes entre los GAL y otras organizaciones y administraciones públicas que cumplen funciones en los procesos de desarrollo local. Configuran con ello espacios de concertación y cooperación que tienen en estos partenariados su nodo central.

Gráfico 3. Redes de actores en el Desarrollo Rural.



Fuente: Elaboración propia.

Se debe buscar una vía de concertación, puesto que el riesgo de sustituir las administraciones públicas locales por los nuevos partenariados puede ser fuente de importantes carencias y agravios comparativos entre los territorios en materia de servicios y equipamientos básicos.

Se configuran redes en las que se dan cita actores intra y extra territoriales siendo ello un reflejo en la dinámica de trabajo en red de esa “tercera vía” (Marsden, 1998) en los que los recursos, también los recursos humanos, endógenos y exógenos deben ser movilizados. En este sentido se señala la necesidad de superar la dicotomía “endógeno – exógeno” (Lowe et al, 1997), puesto que la aplicación de un enfoque endógeno en aquellos territorios en los que no se cuenta con un capital social mínimo pueden comprometer los objetivos de eficiencia y equidad e incluso la propia sustentabilidad del proceso.

Para la implantación viable de esta vía de concertación serán necesario, por un lado cambios organizacionales e institucionales, que pasan por la creación de estructuras

más flexibles, con una mejor coordinación horizontal y territorial capaz de integrar las actuaciones de los distintos niveles. El papel de las administraciones regionales y nacionales para favorecer estos cambios debe ser definir el marco político que permita el surgimiento y el funcionamiento de las iniciativas de desarrollo endógeno y asegure la flexibilidad necesaria para acoger las especificidades locales. También será necesario el establecimiento de partenariados en los que las organizaciones funcionales que actúan en los territorios, los diferentes intereses sectoriales y los actores locales estén representados.

Uno de los principales problemas planteados ha sido precisamente la dificultad de establecer el estatus legal del partenariado horizontal, su legitimidad y su representatividad democrática. En este sentido, ha sido importante el debate sobre los interrogantes que plantea la transferencia de recursos económicos, competencias y poder de decisión desde la UE o los estados miembros a los GAL, cuya composición y normas de funcionamiento en muchos casos son arbitrarias y no se encuentran sometidas a los controles propios de las administraciones públicas, y que además se superponen, ignorando a las autoridades locales democráticamente elegidas y legitimadas para ejercer este tipo de funciones (Shortall y Shucksmith, 1998).

Aunque autores especializados confirman el buen papel desarrollado por los GAL en las tres fases de implantación de LEADER señalando que:

“Estos grupos constituyen, además, un importante patrimonio social y cultural de los territorios rurales españoles” (Moyano, 2009a:18).

Apuntan, por otro lado, una posible dificultad en la falta de planificación clara de los espacios de concertación en el nuevo reglamento FEADER y aseguran que la consolidación de los GAL y del enfoque transversal LEADER provocará la existencia de un sistema de gobernanza en el territorio que debería ser fomentado y asegurado por los poderes públicos.

El nuevo status que adquieren los GAL en la actual política de desarrollo rural europea se entiende como un “nuevo reto” (Moyano, 2009a) en cuanto al fomento de la participación de muy distintos grupos de actores y la consolidación de dinámicas de

concertación entre ellos. Lo que no resultará fácil teniendo en cuenta que deben ser modificados los espacios de decisión que estos distintos grupos han desarrollado “tradicionalmente” a través de la aplicación de políticas específicas, en este sentido

destaca el caso de los colectivos de agricultores que se ven hoy inmerso en la esfera de actuación de los GAL. Con estos cambios, referidos a la obligación de concertación entre actores de las zonas rurales, se ponen en riesgo los espacios de poder e influencia de estos actores (Esparcia y Noguera 1999) y se enfrentarán las concepciones distintas del desarrollo rural que cada uno de estos actores representa.

Para facilitar estas dinámicas es esencial la construcción de capacidad local basada en la mejora del capital social local y para ello, se propone articular las estrategias en torno a elementos como: el enfoque territorial, la movilización de los recursos humanos y naturales endógenos, la participación de la población en el proceso de desarrollo, la integración sectorial y la cooperación entre todos los agentes implicados (O’Cinnéid, 1992)

La implicación o activación de los actores dependerá de una simbiosis entre factores tan importantes y diversos como la memoria colectiva, la identidad común, la voluntad local de superar los problemas y la apertura al entorno exterior. El objetivo, por tanto, dentro de estos “sistemas institucionales” para el desarrollo rural será definir un proyecto común en función de la imagen que la sociedad local tiene de ella misma y de su futuro, es decir de los modelos y de los valores que la distinguen (Houée, 1992). Dicho de otro modo, la convergencia o la síntesis de las decisiones individuales depende de que exista o no un *argumento aglutinador* capaz de concentrar las capacidades del sistema (Ramos y Romero, 1995) y de consensuar en red ciertos conceptos que definen este argumento, tales como *Desarrollo y Territorio*.

3.5.2. La renovación de las redes de actores en el medio rural.

La concertación y cooperación entre los actores locales es como veníamos diciendo fundamental para la viabilidad de los procesos de desarrollo rural. Llegados a este punto debemos preguntarnos sobre las características de estos actores, ¿Quiénes son

los actores locales en las zonas rurales? ¿Han cambiado las características de este mapa de actores? ¿Existe una tipología unificada?

Tal y como se ha venido resaltando en las evaluaciones de la iniciativa comunitaria LEADER, uno de los impactos claros de su aplicación ha sido el incremento de actores sociales en estos contextos, lo que se ha llamado en numerosas ocasiones un aumento significativo del capital social en las zonas rurales, aunque no se haya realizado un análisis pertinente que sostenga esta afirmación. Otro de los valores asociados con frecuencia a este enfoque se centran no en un cambio cuantitativo respecto a los actores locales, sino más bien en un cambio cualitativo. Cambios que han reforzado el protagonismo de los actores locales en la toma de decisiones y que han articulado las relaciones e interacciones entre actores diversos en espacios de concertación (GAL) a nivel territorial, con lo que no se incide tanto en su aumento sino en la renovación de sus roles, funciones y posibilidades de interacción.

A continuación se presenta una tipología de actores locales en las zonas rurales, para la realización del cual hemos tenido en cuenta otras clasificaciones realizadas en análisis sobre desarrollo y capital social en zonas rurales (Garrido y Moyano, 2002). Basándonos en sus propuestas hemos intentado aglutinar las características específicas que en referencia a este tema tienen cada uno de los Estados en los que realizamos la investigación, Francia y España.

Tabla 16. Tipología de actores en las zonas rurales		
Grupos	Subgrupos	Ejemplos
Actores Sociales	Asociaciones orientadas a la representación, defensa y reivindicación de intereses	Sindicatos de trabajadores y organizaciones profesionales, Federaciones de cooperativas, Organizaciones de consumidores, Asociaciones ambientalistas, Asociaciones de mujeres, de jóvenes, Redes de Desarrollo Rural...
	Asociaciones orientadas a la actividad económica.	Cooperativas, Sociedades comerciales, Asociaciones u organizaciones de productores, Consorcios empresariales.
	Asociaciones orientadas a la actividad cultural, religiosa, recreativa, ocio,...	Asociaciones cívico-culturales, deportivas,..., Asociaciones religiosas (cofradías, hermandades), Asociaciones recreativas (peñas, clubs,...)
	Asociaciones orientadas a la gestión y promoción del desarrollo local	Grupos de acción local (iniciativa Leader), Grupos de desarrollo rural (programa Proder). Redes regionales, nacionales, internacionales de GAL.
Actores Institucionales	Instituciones públicas orientadas a la gestión de las políticas locales	Organismos para la gestión y prestación de servicios municipales (OMIC,...), Sindicats mixtes entre communes,
	Entidades locales de cooperación intermunicipal	Mancomunidades, consorcios, mancomunauté de communes, pays, syndicat mixte, pays d'agglomeration, comarcas, zonas periurbanas...
	Organismos periféricos de las administraciones regionales y nacionales	Centros de salud, centros educativos y de formación, Centros de servicios sociales, Centros del IFAPA, Oficinas comarcales agrarias, Servicios de medio ambiente (SEPRONA).
	Instituciones privadas	Entidades financieras (bancos, cajas,...), Medios de comunicación (prensa, TV, radio), Fundaciones, Entidades religiosas, Entidades educativas y de formación profesional.

Fuente: Elaboración propia a partir de Garrido y Moyano, 2002

Como podemos apreciar en la tabla 16. Las tipologías realizadas sobre actores en el medio rural realizan, de manera frecuente, una primera división de los actores en dos grandes grupos: el primero de ellos lo constituyen los actores de tipo asociativo, mientras que el segundo esta formado por actores llamados “institucionales” por la relación de parte de sus actores con la administración pública. Esta tipología muestra la variabilidad de actores que en la aplicación de un enfoque integral, participativo y territorial son movilizados en los procesos de desarrollo rural actual.

Ya nos hemos referido a los cambios que las nuevas políticas de desarrollo han motivado en cuanto a los actores sociales, con un fomento sin precedentes en los niveles y cauces de participación y de implicación en los procesos de toma de decisiones. Nos interesa ahora exponer los cambios que se han desarrollado recientemente en cuanto a los actores institucionales.

Los procesos de descentralización han influido notablemente en la evolución de este tipo de actores en la esfera local, tanto en Francia como en España. Entre este tipo de actores tienen una especial relevancia las entidades locales de cooperación territorial que serán explicadas en este apartado.

Estos procesos de descentralización son políticas llevadas a cabo en los países industrializados a partir de los años ochenta como consecuencia de la crisis del Estado del Bienestar. Significan, por un lado, que el Estado puede desprenderse de competencias, responsabilidades y cargas fiscales sin tener que perder el control y la legitimidad e incluso la rúbrica de tener un sector público implicado en lo social y en lo económico (Manzanal, 2006). Una reducción del papel del Estado que estaría muy en consonancia con el contexto de la Globalización y la pérdida o vaciamiento de poder a nivel del Estado en beneficio de administraciones supranacionales (Unión Europea) o supramunicipales (nivel comunitario o comarcal).

En referencia a este “abandono” por parte del Estado, Thöening señala que:

“no necesariamente tiene que implicar la retirada del Estado en los procesos de toma decisiones, ni que la clase política pierda el control. Lo innovador del papel que el Estado desempeña en este nuevo contexto es que debe asumir que es un actor más, y que los otros niveles e instituciones necesitan de su actuación” (Thöening, 2005:686)

La posición de este autor esta más en consonancia con la línea que entiende los procesos de descentralización como fenómenos de exploración de la gobernanza, que acercan los centros de decisión a los ciudadanos, y con ello generar mecanismos más transparentes, más democráticos, más rápidos y eficaces en los procesos de toma de decisiones y en la implementación de las políticas (Ojeda (Coord.), 2007).

Las motivaciones principales que sostienen el proceso de descentralización se centran en tres aspectos principales. La primera de ellas, la técnica – administrativa subraya los beneficios a nivel de eficacia financiera y de gestión; la segunda es la motivación democrática, que alude al modo en que estos procesos favorecen la democracia más real y directa; la tercera de ellas presenta argumentos histórico – políticos en los que se hace referencia a la incapacidad de gestión de servicios a nivel

local derivado del inframunicipalismo⁹⁹, el aumento de la superficie de los municipios y la pérdida continuada de población en los mismos.

Además de estas motivaciones existen otras vinculadas directamente al ámbito del desarrollo local. En este sentido la descentralización es entendida como un mecanismo que favorece la implantación de “*nuevos modelos de desarrollo económico y territorial basados en la economía mixta y en el equilibrio entre el campo y la ciudad*” (Ojeda (Coord.), 2007: 84).

Tal y como expone dicho autor, este proceso de descentralización persigue ciertos fines concretos:

- La consolidación del control de las instituciones por los ciudadanos favoreciendo la participación en la vida democrática.
- El mantenimiento de las condiciones favorables al desarrollo económico y a la creación de empleo.
- La facilitación del desarrollo durable de todas las regiones.
- La reducción de las desigualdades sociales entre regiones y ciudadanos.
- La mejora de la eficacia en la distribución de los servicios públicos.
- La reducción de la carga fiscal global de los contribuyentes.

Resulta interesante para nuestro marco de investigación como una buena parte de los objetivos hacia los que se dirigen los procesos de descentralización se articulan con aquellos propios de las políticas de desarrollo rural: el desarrollo económico, el empleo, el desarrollo territorial serán fines compartidos en la intervención de las políticas públicas a escala local.

Inmersos en este proceso de descentralización, las corporaciones locales se enfrentan actualmente a profundas transformaciones: la imbricación de lo público y lo privado, la mayor complejidad de los montajes de los servicios públicos con marcado carácter territorial, el menosprecio del papel del Estado, la extensión de los grandes grupos de servicios urbanos o la fragmentación de las redes de actores que solicitan

⁹⁹ El inframunicipalismo en España es la forma en la que desde las administraciones del Estado se identifica municipio con núcleo de población independientemente de su tamaño o de su volumen de población. Este modelo fue adoptado por España del modelo francés durante el siglo XX. Este hecho ha dado lugar a la creación en nuestro país de un importante número de municipios rurales incapaces de prestar servicios a sus habitantes por una falta de capacidad financiera.

apoyos públicos. El problema, el reto al que deben hacer frente, estará en encontrar el ente político-administrativo local adecuado para dar respuesta a estas evoluciones y en como hacerlo de forma específica en función de las características cada zona, destacando la necesidad de respuestas específicas para las zonas rurales (Ojeda (Coord.), 2007).

Fruto de este proceso y como respuesta a estas necesidades se han desarrollado fuertemente en los últimos años entidades locales de cooperación territorial¹⁰⁰ tanto en España como en Francia¹⁰¹. Estas figuras intermedias de gestión común del territorio se encuentran en la actualidad, y en ambos casos, en un periodo de profunda revisión. En la actualidad se están llevando a cabo procesos de reflexión en cuanto a la regulación y reconocimiento de estas entidades, en el caso francés una reforma de las colectividades territoriales a nivel nacional se puso en marcha desde el año 2009, mientras que en el caso español cada autonomía ha regulado, con resultados muy dispares entre comunidades, la existencia de este tipo de entidades.

La importancia que estas entidades tienen en nuestra propuesta de investigación es que configuran un actor esencial de la red para la promoción del desarrollo rural en las zonas rurales.

3.5.2.1. Mancomunidades y Consorcios como agentes de desarrollo en zonas rurales Andaluzas.

En España, las entidades intermunicipales han conocido un poderoso incremento durante los últimos años. Sus diversas figuras se han implantado en todo el territorio, tanto en las zonas rurales como en las urbanas.

En términos generales, las entidades intermunicipales corresponden a agrupaciones de municipios colindantes y ubicados dentro de una misma provincia que se organizan para poder crear y gestionar servicios y actividades de interés común.

¹⁰⁰ Las denominaciones son varias para este tipo de entidades, en el caso español entre las más predominantes: entidades intermunicipales, entidades supramunicipales, entidades de cooperación municipal o las entidades locales de cooperación territorial, para el caso francés podemos destacar el uso del término genérico "Entité Publique de Cooperation Intercommunale" o su acrónimo "EPCI" más frecuentemente utilizado.

¹⁰¹ La Carta Europea de Autonomía Local de 1985 sostiene en su artículo 10, "El derecho de asociación de las Entidades locales... Las Entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, asociarse con otras Entidades locales para la realización de tareas de interés común".

Existen dos tipos diferenciados de entidades supramunicipales, el primero corresponde a las comarcas y las áreas metropolitanas que son entidades apoyadas e impulsadas por niveles administrativos regionales, las Comunidades Autónomas (CC.AA.); el segundo es el representado por mancomunidades y consorcios que surgen por la libre asociación de municipios.

Para el caso español la proliferación de estas entidades supramunicipales puede estar en clara relación con las relaciones establecidas entre los municipios y las provincias. Las provincias constituyen un ente intermedio que debe permitir a los municipios el desarrollo de sus competencias en el ámbito local, cumple una función capital al *“posibilitar que la subsidiariedad favorezca al gobierno más cercano, añadiendo valor a las competencias municipales en forma de economías de escala.”* (Pérez y Ruiz, 2007: 67).

Pero esta relación regida por la subsidiariedad ha podido ser alterada por una clara falta de rigor en las normativas¹⁰² que debían haber definido las funciones y competencias concretas de las provincias. Al mismo tiempo que esta falta de rigor normativo podría ser la consecuencia del contexto de tensión en torno a la pervivencia de las propias provincias que ha sido objeto de debates políticos al más alto nivel. Parte de la polémica en torno a la figura de estas provincias radica en su propio origen fruto de las políticas implementadas por la Dictadura Franquista en España a partir del año 1939 (Pérez y Ruiz, 2007).

En cambio, otros autores enfatizan otras causas propias para explicar el fuerte auge en la creación de estas entidades supramunicipales. Por un lado la posibilidad que estas entidades ofrecen para el trabajo de gestión local en red y por otro, por las nuevas fórmulas en la gestión de servicios que ofrecen y que se ajustan a un profundo cambio en los servicios tradicionales atendidos en el ámbito local (Conde, 2007)

Los efectos positivos de la potenciación de estas entidades se centran sobre todo en dos aspectos. Por un lado se mejora el marco financiero local, lo que permitiría superar la baja eficiencia producida por el inframunicipalismo. Por otro lado posibilita

¹⁰² De este modo la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985 no recoge las competencias propias de la provincia y habilita a las CCAA para que se las otorgue a través de leyes sectoriales.

la realización de políticas de proximidad a los gobiernos locales y entidades intermedios.

Estas entidades supramunicipales tienen en España un amplio reconocimiento a nivel normativo para el conjunto del Estado, ya en la Constitución se reconoce la posibilidad de los municipios a crear entidades supramunicipales (Art. 141.3) y se reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas para reconocer las agrupaciones de municipios diferentes a la provincia reconocidos en sus estatutos de Autonomía (Art. 152.3).

Del mismo modo en el Libro Blanco para la reforma del gobierno local¹⁰³ se establece la necesidad de reforma del actual marco jurídico que debe orientarse a la potenciación de la cooperación intermunicipal:

“Se considera que el Estado debería orientar su acción de fomento hacia la constitución de agrupaciones racionales de municipios, diseñadas de acuerdo entre éstos, las comunidades autónomas y las diputaciones provinciales, que abarquen un territorio coherente en términos geográficos y socioeconómicos y que asuman un mínimo común denominador competencial (urbanismo, medio ambiente, transporte,). Estos espacios coherentes pueden comprender las comarcas, las mancomunidades de interés comunitario, etc. Unos espacios que permitan el desarrollo desde abajo, de los servicios que precisan sus habitantes en un grado que pueda considerarse aceptable” (Libro Blanco, 2005)

La evolución de estas entidades ha sido en general importante en España, aunque se han registrado importantes diferencias debido a los diferentes posicionamientos que las CC.AA han tenido sobre estas entidades supramunicipales, y en particular en el caso de las comarcas. De este modo, en Aragón, Galicia o Cataluña se han comenzado procesos de comarcalización¹⁰⁴ en sus territorios, con un reconocimiento administrativo y jurídico pleno de estas entidades intermunicipales.

¹⁰³ El Libro Blanco para la reforma del gobierno local fue desarrollado por el Ministerio de Administraciones Públicas a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Territorial y publicado en Julio de 2005.

¹⁰⁴ Para una aproximación a estas experiencias de comarcalización se recomienda la lectura de los trabajos de Precedo Ledo (2006) para el caso específico de las comarcas en Galicia, así como los de Infante (2010) para el caso de Aragón y los trabajos de Rodríguez Gutiérrez et al (2005) para un aproximación general a las diferentes trayectorias de implantación de las entidades intermunicipales en las distintas CCAA españolas.

En el caso de Andalucía, pese al hecho de haber reconocido y regulado en distintas normativas sobre las comarcas y haber desarrollado iniciativas de comarcalización¹⁰⁵ estas nunca se han llevado a cabo y se ha razonado en normativas autonómicas el rechazo a este tipo de propuestas para la organización del territorio¹⁰⁶. La postura del gobierno andaluz se muestra más bien proclive a reforzar la articulación entre municipios y provincias en los últimos textos normativos que tratan estas cuestiones, como en la última Ley de Autonomía Local¹⁰⁷.

En esta misma ley, en lo referente a entidades intermunicipales, tanto las agrupaciones (comarcas y áreas metropolitanas), como las asociaciones (mancomunidades y consorcios) pretenden no ser limitadas por la ley en respeto de la autonomía local y circunscribe, por ello, su regulación a la fijación de las reglas en los momentos clave de constitución, modificación subjetiva u objetiva y extinción¹⁰⁸.

Esta Ley de Autonomía Local expone en su artículo 63 la definición y el objeto de las mancomunidades: *“Los municipios tienen derecho a asociarse entre sí, constituyendo mancomunidades, para la planificación, establecimiento, gestión o ejecución en común de obras y servicios determinados de competencia propia.” (...)* *“El objeto de la mancomunidad deberá ser determinado y no podrá comprender el ejercicio de la totalidad de las competencias asignadas a los respectivos municipios”*.

¹⁰⁵ Aunque ha habido varias propuestas de comarcalización para la CCAA éstas nunca se han llegado a desarrollar. En este aspecto destaca la propuesta de comarcalización realizada por la Junta de Andalucía de 1983. (Orden del Consejo de Gobierno del 10/11/1983 sobre la necesidad y justificación de la comarcalización) que fue propuesta en ese mismo año por la Consejería de Obras Públicas, en ella se establecían 122 divisiones del territorio. En referencia a esta iniciativa Cano escribe: “Esta propuesta nunca llegó a estar vigente y el conjunto de sus cabeceras no se han tenido en cuenta para planificar, localizar servicios, infraestructuras, inversiones públicas...” (Cano, 2002: 14).

¹⁰⁶ De este modo la Ley 3/1983, de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, recoge en su Preámbulo lo siguiente: “Con este tratamiento del tema comarcal se quiere atender a las dos ideas que deben prescindir la cuestión. Por una parte, la de que el reconocimiento de la agrupación municipal infraprovincial responda a un hecho real de homogeneidad del área. Por otra, la de la justificación de la institucionalización de este espacio de convivencia y actividad económica responda a la necesidad, en su caso, de dotarlo de una organización eficaz”.

¹⁰⁷ En Punto V de la exposición de motivos de esta Ley se recoge este objetivo prioritario de regular las relaciones entre provincia y municipio en el cumplimiento de las competencias locales. “En coherencia con la previsión estatutaria, la ley ubica la autonomía provincial al servicio de la autonomía municipal, diferenciando ambas, reconociendo relevancia jurídica a las prioridades y solicitudes presentadas por los municipios, que no podrán ser ignoradas ni suplantadas, pero no completa o necesariamente satisfechas si la provincia, obligada a ponderar la prioridad municipal con visión intermunicipal, la entendiera desmesurada o lesiva para la prestación equitativa de un servicio” (...) “El propósito de la ley ha sido el adecuado desarrollo de las premisas constitucionales y estatutarias. Para conjugar de manera equilibrada autonomía provincial y autonomía municipal, la ley diseña un procedimiento de elaboración de planes y redes donde las dos entidades locales están obligadas a la actuación conjunta”.

¹⁰⁸ Punto IX de la Exposición de motivos de la Ley de Autonomía Local de Andalucía (2010) referido a la regulación sobre asociaciones y agrupaciones intermunicipales.

Mientras que en el artículo 64 expone su régimen jurídico: *“Las mancomunidades legalmente constituidas tienen la condición de entidad local de cooperación territorial, con personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos. Su régimen jurídico será el establecido en sus propios estatutos, que deberán respetar, en todo caso, lo dispuesto en la presente ley, así como en las normas que la desarrollen.”*

Los consorcios locales son regulados en el artículo 78 de esta ley, en el que se expone su definición: *“El consorcio es una entidad pública de carácter voluntario y asociativo, dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad para crear y gestionar servicios y actividades de interés común, y sometida al Derecho Administrativo”*; su composición: *“Las entidades locales podrán constituir consorcios con entidades locales de distinto nivel territorial, así como con otras administraciones públicas para finalidades de interés común o con entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, que tengan finalidades de interés público concurrentes”* y su régimen jurídico: *“Los consorcios participados mayoritariamente por entidades locales y que persigan fines en materia de interés local se considerarán entidades locales de cooperación territorial a los efectos de esta ley”*.

La principal diferencia entre ambas figuras estriba en la mayor flexibilidad en la composición de los consorcios en los que pueden interactuar con una finalidad única diferentes niveles de gobierno y entidades públicas y privadas. Este hecho explicaría el progresivo aumento de los consorcios como sistema de gestión de los servicios municipales.

“El progresivo protagonismo de la forma consorcial es ilustrativo de dos fenómenos importantes para comprender la gestión local, por una parte, la importancia de la gestión a través de redes y, por otra, el desarrollo de nuevas fórmulas de gestión para el desarrollo de servicios que no se corresponden con los tradicionales servicios locales. En efecto, la especialización de los consorcios en las actividades de promoción económica muestra la búsqueda de nuevas formas de organización y gestión por parte de las autoridades locales para hacer frente a los nuevos retos” (Conde, 2007: 231).

Como se resalta en la cita, estas nuevas entidades responden a nuevos servicios, tienen por ello un claro carácter innovador, adquieren, además, nuevas formas de

organización en red de las corporaciones locales, lo que les hace ser entidades flexibles en su composición, así como en las funciones y los objetivos que se proponen asumir.

Aunque este auge ha sido poco analizado desde la literatura científica se destaca el incremento desarrollado por este tipo de entidades en los últimos 10 años. En el año 2005 se registran 201 consorcios en toda la geografía española, de los cuales 41 en Andalucía. Tal y como expone Rodríguez en su estudio entre estas experiencias existe gran variedad en cuanto a las funciones asumidas, pero existen algunas tendencias que se repiten en distintas CCAA, destacando la cooperación para la gestión de servicios básicos (tratamiento de residuos o el abastecimiento de agua) y como fórmula más adecuada para el desarrollo territorial, casos en los que es frecuente que estos consorcios sean promovidos por un GAL para la gestión de programas de desarrollo (Rodríguez Gutiérrez et al, 2005).

El aumento de estas experiencias ha sido exponencial en los últimos años, ya que según los datos del registro de entidades locales de Andalucía (2007 – 2011) existen en Andalucía 225 consorcios en la actualidad, y de entre ellos al menos 36 tienen entre sus funciones la promoción del desarrollo a nivel local¹⁰⁹.

En cuanto a la ubicación de estas entidades intermunicipales, se señala que en la mayoría de los casos se sitúan en áreas rururbanas o rurales que tienen pequeñas o medianas ciudades (Rodríguez Gutiérrez et al, 2005).

Por todo lo expuesto con anterioridad, vemos como las entidades locales de cooperación territorial, y entre ellas los consorcios son experiencias innovadoras para la gestión cooperativa de servicios, en su composición encontramos actores públicos y privados, de distintos niveles y GAL, se encuentra mayoritariamente en áreas rurales y la función de promoción del desarrollo local se encuentra entre sus funciones. Por todos estos motivos se trata de un actor de especial relevancia en nuestro planteamiento de investigación, este tipo de iniciativa, un consorcio, configura el núcleo central del sistema institucional de nuestro primer caso de análisis.

¹⁰⁹ A la existencia de estos 36 consorcios con objetivos sobre la promoción del desarrollo local, podemos sumar la existencia de otras 28 Mancomunidades en Andalucía que contemplan este mismo objetivo. Con lo cual el número de estas entidades (consorcios y mancomunidades) se incrementaría a 64 de un total de 302 entidades locales de cooperación territorial existentes en Andalucía en el periodo 2007 – 2011.

3.5.2.2. La importancia de los “Pays” para la organización de “territorios – proyecto”.

La organización de las entidades locales de cooperación territorial en Francia tiene una gran diversidad, nuestro objetivo será presentar de manera breve una tipología de estas entidades y centrarnos en el caso concreto de los Pays. Sobre los que haremos especial hincapié en sus características específicas, su relación con las iniciativas de desarrollo rural, su status legal y las evoluciones recientes que esta figura ha tenido en los últimos años.

Desde principio de los años 80 el gobierno francés ha ido fortaleciendo la descentralización de las políticas de organización y desarrollo del territorio, esta tendencia se ha confirmado durante la década de los 90 con varias leyes nacionales relativas a la organización del territorio y a la cooperación y solidaridad entre los territorios.

De una manera general, cuando los municipios (communes) franceses eligen agruparse entre ellos para mutualizar ciertos servicios (recogida basuras, transporte...) o bien para realizar proyectos de desarrollo, organización territorial o urbanismo constituyen una entidad pública de cooperación intercomunal o EPCI. Todos ellos son reconocidos como actores protagonistas que han jugado un rol de especial importancia en la organización de “territorios proyecto” (“territoire project”) que son realizados por conjuntos de municipios a través de alguna (una o varias al mismo tiempo) de estas fórmulas de EPCI y que tienen grandes potencialidades para la acción en el ámbito del desarrollo local.

Entre las entidades de mayor importancia en la constitución de estos “territorios proyecto” se encuentran las EPCI con fiscalidad propia, los Pays y los Parques Naturales Regionales.

Las **EPCI con fiscalidad propia**. La ley de 12 de julio de 1999, relativa al refuerzo y a la simplificación de la cooperación intercomunal propuso una nueva arquitectura institucional de la intercomunalidad. En esta ley se crean 3 tipos de estructura intercomunal con fiscalidad propia:

- Las communautés urbaines: para las grandes conjuntos urbanos de al menos 500.000 habitantes.
- Las communautés d'agglomeration: para los territorios urbanos de al menos 50.000 habitantes y en la que exista una ciudad con una población de al menos 15.000 habitantes.
- Las communautés de communes: para el resto de los territorios y en especial para los territorios rurales

Esta organización de las EPCI ha tenido una gran aceptación en el país y se han conformado 2.500 de estas entidades, en las que se agrupa un 82% de la población y afecta a un 88% del territorio nacional.

Las funciones principales que desarrollan estas entidades en las zonas rurales son la realización de servicios públicos mutualizados y de proximidad al ciudadano (“relais services publics”), desde los cuales se informa y asesora a los ciudadanos en materia de relacionadas con la administración y los organismos públicos, funcionando como “ventanilla única” (“guichets uniques de proximité en milieu rural”)

Los **Pays**, como entidad de gestión de “territorios proyectos” se empezaron a organizar en Francia a partir de los años 60 (Pays de Dinan) y han comenzado a firmar contratos con la administración en la década de los 70. A pesar de esta larga trayectoria no es hasta 1995 con la ley “Pasqua”¹¹⁰ que los Pays son reconocidos como entidades fundadas sobre la libre adhesión de colectividades territoriales (aún no están reconocidas como EPCI a fiscalidad propia) que ponen en marcha proyectos de desarrollo.

En 1999 con la ley “Voynet”¹¹¹ se precisan las formas de constitución y de organización de los Pays. Por otro lado, en esta ley se recoge un cuadro de regulación para una nueva generación de contratos para planes de desarrollo entre los Pays y el Estado o la Región.

¹¹⁰ La ley de orientación para la ordenación y el desarrollo del territorio de 5 de febrero de 1995. (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 5 février 1995 (LOADT)).

¹¹¹ Ley de orientación para la ordenación y el desarrollo sostenible del territorio (LOADDT) de 25 de junio de 1999. (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999)

Los Pays han sido presentados en el marco de negociación de esta ley en el Senado en estos términos:

“lo que define a los pays, es sobretudo su proyecto, traducido como una “charte” (plan) aceptada y firmada con el conjunto de socios (parteners). Es un marco muy flexible que permite unir voluntades sobre los territorios que son considerados por los propios actores como con coherencia suficiente” (Voynet, 1999)¹¹²

En esta ley se enfatiza que la ordenación del territorio no puede estar justificada solamente por una política nacional y reconoce los niveles locales como niveles coherentes para la implementación de este tipo de acciones. Esta ley aporta un cambio sustancial introduciendo de este modo un enfoque ascendente (Gorgeu, 2002) reclamado desde hacía mucho tiempo por los actores locales para adaptar las políticas del Estado y regionales a las contingencias locales.

Un aspecto de vital importancia sobre los Pays es que ésta entidad no constituye un nivel administrativo intermedio entre el municipio (commune) y la provincia (departement). Estas entidades se definen efectivamente por ser el marco de un proyecto territorial, reflejado en un plan (charte), en cuya elaboración han participado los actores locales y que es común para un cierto número de communes y de EPCI que han decidido adherirse libremente a esta iniciativa. El proyecto de desarrollo descrito en el plan debe realizarse con un horizonte temporal de 10 años y firmarse un contrato (contrat de pays) con alguno de los niveles administrativos (Estado, provincia (départemenet) o CCAA (region)).

Tal y como expone Houée, los pays ven reforzada con estas leyes su capacidad de contractualización, llegando a ser partenaires habituales del Estado o la Région en la puesta en marcha de sus políticas territoriales. A través de una fase previa de estudio y planificación dirigida por el pays se permite a los municipios y los actores locales acordar de forma conjunta un proyecto territorial, una “charte” (plan) que precisa las

¹¹² En un debate en el Senado celebrado el 23 de marzo de 1999 sobre el proyecto de ley de esta ley « Voynet » (LOADDT) la propia señora Dominique Voynet, ministra entonces de ordenación del territorio y medio ambiente presentó de este modo los pays: « *Ce qui définit le pays, c'est bien son projet, traduit par une charte, acceptée et signée par l'ensemble des partenaires. C'est un cadre très souple permettant d'unir des volontés sur des territoires qui sont considérés par les acteurs eux-mêmes comme ayant une cohérence suffisante* ».

orientaciones de desarrollo para el territorio y las acciones a realizar, integrando las dinámicas locales ya organizadas (Houée, 1999).

Este plan se elabora con la participación del Consejo de Desarrollo, que es un órgano consultivo, compuesto por representantes económicos, sociales, culturales y asociativos del territorio. Se señala que aunque la delimitación del territorio del Pays se fija mediante la asociación libre de las corporaciones locales, éstas deben incorporar y asociar al Consejo para la confección y el seguimiento del plan (o la “charte”), con ello se enfatiza su enfoque ascendente y participativo, la concertación de los actores, la elaboración de un proyecto común y la negociación de un contrato con la administración, la responsabilidad directa de estas entidades en la gestión de programas y acciones de desarrollo territorial... todo ello diseña una nueva “arquitectura institucional” de las colectividades territoriales francesas (Houée, 1999).

Estas entidades tienen una gran diversidad. Tanto en términos de volumen de población sobre la que actúan¹¹³, como en el modo de organización de los mismos (asociación, syndicat mixte, groupement d'intérêt public (GIT), una federación de EPCI o de communes...), e incluso en cuanto al arraigo que los pays pueden mostrar con la historia y la cultura del territorio.

Los Pays han sido reconocidos en numerosas ocasiones como entidades que han impulsado dinámicas de cooperación intercomunitaria en zonas en las cuales la tradición de estas formas de cooperación no había tenido demasiada importancia no existía una tradición cooperativa (Krattinger y Gourault, 2008), esto es debido a las características del pays como proyecto participativo en el que los actores locales (políticos locales, actores socio – profesionales y asociativos) definen ellos mismos el proyecto de desarrollo global para el territorio.

Por último, **los Parques Naturales Regionales** son otras de las entidades más importantes en cuanto a la gestión de los “territorios proyecto” en Francia. Estas figuras nacieron entre los años 1965 – 67 bajo el impulso de la DATAR¹¹⁴, fueron creadas en este

¹¹³ El tamaño poblacional de los pays en Francia oscila desde los 5.000 habitantes del “Pays de Vésudie” hasta los 420.000 habitantes del “Pays de Rennes”

¹¹⁴ Creada en 1963 la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) es la Delegación para la ordenación del territorio y para la acción regional, a partir de 2006 se ha convertido en la DIACT (Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires) o Delegación interministerial para la ordenación y la competitividad de los territorios.

momento siguiendo la estela de los parques nacionales. Como diferencia esencial entre ambos podemos señalar que los parques nacionales tenían un claro objetivo de preservación de espacios de gran riqueza medioambiental y una vocación biológica, mientras que los parques naturales regionales se conciben, justo después, como “territorios proyecto” que persiguen un objetivo primordial de revitalización de las zonas rurales.

Francia cuenta en la actualidad con 45 parques, en los que se aplica a nivel local un tipo de iniciativas y acciones que han destacado por su destacable aportación a la ordenación del territorio. Sus intervenciones y acciones sobre el territorio ha estado guiadas por 4 líneas principales: La valorización del patrimonio cultural del territorio, la protección del patrimonio natural y su biodiversidad, las iniciativas a favor del desarrollo económico, y una línea de acción basada en la educación medioambiental.

Tal y como se ha señalado en diversos informes sobre estos parques (Larcher, 1998) el desarrollo local ha estado muy fortalecido gracias a sus actuaciones y sus consecuencias se han podido observar en la mejora de los rendimientos del sector turístico, la creación de empresas o la creación de empleo.

La figura de los Pays, como entidad de cooperación intermunicipal esta muy anclada en el territorio francés y en su complejo paisaje administrativo y ha tenido una rápida evolución. En poco más de 10, tras la puesta en marcha de la “ley Pasqua” de 1995, Francia contaba con 281 Pays reconocidos y 64 en vías de configuración, un total de 345 iniciativas. En este momento, en el año 2005, los Pays cubrían un 75% del territorio nacional, en el que habitaban el 43% de la población. El “éxito” de estas figuras ha estado reforzado por la ley “Voynet” de 1999 y por la ley de urbanismo y hábitat de 2 de julio de 2003 que han confirmado el objetivo de generalizar este tipo de iniciativas por todo el país.

Tal y como muestra la tabla 17, la generalización de estas iniciativas ha sido muy rápida, llegando a su tope máximo en el año 2008, en el que se contaba con 371 pays en todo el territorio, de los cuales 345 reconocidos y 26 en periodo de configuración.

Tabla 17. Evolución del número de Pays en Francia (2000 – 2012)

Años	Antes 2001	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pays Reconocidos	1	11	57	67	100	251	321	334	345	346	355	359	-
Nº Total Pays	83	101	195	277	298	341	352	362	371	370	370	11*	367*

Fuente : Association de Promotion et Federation des Pays. (APFP).

* Ver nota al pie ¹¹⁵

En la tabla 17 se puede apreciar que el número de pays se mantiene a partir del año 2008 en 370 iniciativas. Este hecho se debe al inicio de una profunda reforma sobre las colectividades locales en Francia desde octubre de ese año¹¹⁶. A partir de este momento, se han estudiado las medidas apropiadas para simplificar las múltiples figuras de colectividades locales y clarificar las competencias asignadas a cada una de ellas y los medios financieros para mantenerlas. Esta reforma está orientada a renovar la arquitectura institucional local en Francia a través del refuerzo prioritario de la intercomunalidad (en la figura de las EPCI con fiscalidad propia de las communautés de communes) y de las provincias (département) y las regiones (region), afectando con ello al reconocimiento de otras entidades como los pays.

De este modo, una de las consecuencias de la aprobación de esta ley¹¹⁷ en 2010, ha sido la derogación del artículo 22 de la “Ley Pasqua” en el que se reconocía la figura legislativa de los pays. A través de esta nueva reforma se polarizan las posturas entre dos conjuntos diferenciados de entidades y niveles administrativos: por un lado las Communes, las Communautés de communes, los Département (provincia) y el Estado; y por el otro, los Pays, las Agglomerations, la Région y la Unión Europea, en un “nuevo episodio” en la dialéctica “descentralización – centralización” en Francia.

¹¹⁵ El reconocimiento de estos 11 pays no será ya posible en el futuro después de la entrada en vigor de la ley de reforma de las colectividades territoriales del 16 de Diciembre de 2010, ley que ha derogado el artículo 22 de la “Ley Pasqua” de 1995 en el que se reconocían los Pays. Como vemos en el año 2012 desaparecen 3 Pays con respecto al año anterior debido en gran medida a la aplicación de la reforma de las colectividades territoriales en Francia.

¹¹⁶ Decreto n° 2008 – 1078 de 22 de octubre de 2008 sobre la creación del comité para la reforma de las colectividades locales.

¹¹⁷ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

En un reciente informe de evaluación de esta reforma¹¹⁸ se reconoce la diversidad de colectividades territoriales que contribuyen al desarrollo de las zonas rurales en Francia (las Communes, Communautés de communes, Syndicats de communes, Pays, SIVOM, Parcs Naturels Regionaux (PNR)) resaltando los distintos enfoques, funciones y dinámicas de trabajo que ellas realizan y la complementariedad de los mismos.

Este informe expone la profunda transformación de las dos entidades más activas en los procesos de desarrollo rural: las Communautés des Communes y los Pays, y las consecuencias de la reforma sobre ellas. Por una parte ha potenciado y reforzado los reagrupamientos de communes, dando mayor poder de acción a las Communautés de Communes; y por otra, ha suprimido el status legislativo¹¹⁹ de los Pays, afectando con ello directamente al rol que han venido cumpliendo estas entidades.

A pesar de la supresión de su status legislativo, la figura de los Pays y las funciones que deben ser desarrolladas por ellos durante este nuevo periodo debe ser clarificada, ante un reconocimiento expreso del valor de los procesos de planificación territorial del desarrollo impulsados por estas entidades (ascendentes, participativos...) y la posibilidad de complementar este método de trabajo con los enfoques de otras entidades (Bignon y Peiro, 2012). De este modo, se dan nuevas perspectivas de futuro a los Pays y a su mantenimiento dentro del sistema institucional existente en Francia para la planificación del desarrollo rural.

La relación existente entre los Pays como entidad de organización de “territorios proyecto” y los Grupos de Acción Local, hacen que sean actores centrales para nuestro marco de análisis. Algunos datos atestiguan esta profunda inter – relación, en cuanto a sus objetivos generales sobre el desarrollo de las zonas

¹¹⁸ Bignon, J. et Peiro, G. (députés) (2012) Comité d’Evaluation et de contrôle des politiques publiques sur « L’évaluation de la politique d’aménagement du territoire en milieu rural ». Rapport d’Information á la Présidence de l’Assemblée Nationale (n° 4301. 02/02/2012).

¹¹⁹ El status legislativo de los « Pays » los reconocía según las anteriores normativas (Loi Pascua, 1995) como “Agrupamientos de municipios y de entidades intermunicipales, realizados al nivel o escala de un “bassin de vie” o de un “bassin d’emploi”, desarrolladas de manera espontánea y tomando frecuentemente la forma jurídica de un asociación” El concepto de “Bassin de vie o d’emploi” (cuenca de vida) se refiere a la superficie mínima en la que en zonas rurales se desarrolla la actividad de la población, sería el perímetro mínimo donde la población puede desarrollar las actividades básicas para la vida (servicios publicos: educación, salud..., trabajo, abastecimiento)

rurales como en lo relación con la metodología de trabajo, así como el protagonismo de los Pays y su implicación en el desarrollo del programa LEADER.

Según los datos de la APFP¹²⁰ en la última programación LEADER, ya como eje transversal de la política de desarrollo rural de la UE, se presentaron en Francia 211 candidaturas de GAL, de las cuales un 160 (un 76%) habían sido presentadas por Pays como entidad gestora de este programa. Más concretamente en regiones como Languedoc – Roussillon el 100% de los GAL son gestionados por Pays. En la programación anterior del LEADER+ 124 de las 140 candidaturas de GAL, o sea un 89% de los territorios LEADER correspondían a Pays conformados con anterioridad que gestionaban estos programas.

3.6. El desarrollo rural “en red”.

Autores como Castells (1999) hablan de la emergencia, en la época contemporánea, de una “sociedad en red”, que define como: capitalista, globalizada, regida por núcleos de poder descentralizados y estructurada en base a las nuevas tecnologías de la información. A través de estas redes y de su estudio podríamos analizar los cambios sociales acaecidos en la actualidad y los procesos a través de los cuales se llevan a cabo, dando idea de las potencialidades del análisis de redes. En este sentido autores como Castells afirman que:

“Las redes, su arquitectura y sus dinámicas de inclusión/exclusión, estarían en la base de los procesos y funciones predominantes en nuestra sociedad, dando origen a una nueva morfología de lo social” (Castells, 1999, p. 498).

Y esta nueva morfología de lo social puede ser analizada desde las redes aportando una mayor complejidad, tal y como expone Murdoch, las categorías de ideas y las formas de relaciones que se congregan en torno al concepto de red pueden originar transformaciones y nuevos contactos entre conceptos dualísticos vigentes desde otro tipo de aproximaciones como rural/urbano, glocal/global, endógeno/exógeno. Con ello

¹²⁰ APFP. Association de Promotion et Federation des Pays. Etude « Panorama des Pays 2009 ». http://www.pays.asso.fr/IMG/pdf/APFP_-_Panorama_des_Pays_2009.pdf.

las redes pueden ofrecer una apreciación del desarrollo más compleja e incluso un nuevo paradigma del desarrollo (Lowe et al, 1997; Murdoch, 2000).

Un análisis de redes en el ámbito del desarrollo puede aportar una organización de los elementos de análisis que serán capaces de interpretar, por un lado los campos de relaciones articulados en torno al concepto de desarrollo en sus múltiples dinámicas de afirmación, traducción y contestación; y por otro lado los procesos a través de los cuales los elementos materiales y simbólicos que constituyen la realidad social son transformados, reproducidos, instituidos o contestados (Job Schmitt, 2011).

Desde estos análisis relacionales se parte de que la sociedad no se constituye como una sustancia, como algo concreto en sí mismo, sino más como un proceso. De modo que sólo los procesos de socialización y no la sociedad en sí misma, configuran un campo privilegiado de análisis (Simmel, 2002).

Un importante punto de consenso en los distintos abordajes sobre el análisis relacional será la ruptura con una epistemología basada en unidades sociales preconstruidas como individuo, sociedad o cultura. Así que los actores sociales, sus características y sus dinámicas de interacción, sólo existen como parte de un entramado de relaciones, de una red de interdependencias que no pueden ser abstraídas de sus contextos temporales o espaciales. Sobre esta posición de ruptura se fundamenta el cuestionamiento sobre ciertos conceptos y pares de oposición fuertemente imbricados en la producción del discurso y en los métodos de investigación de las ciencias sociales, tales como sociedad/individuo, macro/micro...

La idea de desarrollo, tal y como afirma Escobar remite a una construcción discursiva, temporal y espacialmente referenciada que se institucionaliza a través de un aparato internacionalizado de producción de conocimiento y de intervención, el cual está representado por organizaciones internacionales (Banco Mundial, Naciones Unidas), agencias y organizaciones (ONG) de desarrollo y por políticas estatales de desarrollo. Por ello, desarrollo y transformación social no pueden ser concebidos como conceptos equivalentes puesto que la diversidad del mundo no se traduce en esta construcción. En este sentido debemos tener en cuenta que la identificación del desarrollo como un dispositivo de saber y poder, capaz de imponerse sobre otras formas

de conocimiento y de forjar subjetividades no agota las posibilidades analíticas que ofrece esta temática. (Escobar, 1995; 2005).

Del mismo modo en que es preciso comprender los mecanismos que posibilitan la reproducción a largo plazo y en diferentes espacios, de determinados patrones y formulas imbricados en la propia noción de desarrollo, será también relevante analizar las dinámicas sociales implicadas en estas construcciones, y ver cómo diversas racionalidades, formas de organización, contextos culturales... son articulados, negociados o re –apropiados en el transcurso de estos procesos. Para ello, la noción de red tiene la capacidad de explorar estas posibilidades interpretativas guiado por el enfoque relacional.

3.6.1. Aportaciones teóricas sobre las redes en el ámbito del desarrollo rural.

Desde una visión general sobre las principales corrientes teóricas que utilizando la noción de red han realizado aportaciones interesantes a la literatura científica sobre el desarrollo y, en concreto, sobre el desarrollo rural, identificamos tres grandes corrientes teóricas: La perspectiva orientada a los actores, la teoría del actor red y al análisis de redes sociales propuesto desde la escuela de la sociología económica.

La “**perspectiva orientada en los actores**” está basada en las influencias de grandes autores clásicos de la antropología (Radcliffe – Brown, 1972; Mitchell, 1974). Aunque este enfoque parte inicialmente de una visión más estática de estructura, heredada de esta influencia “clásica”, ha sido posteriormente asimilado por nuevas escuelas en las que conceptos como conflicto y poder son inherentes al proceso de mantenimiento y transformación de las estructuras sociales, desde este nuevo enfoque la propia estructura se concibe como una red de relaciones (Scott, 2000).

En líneas generales este enfoque rompe con las limitaciones impuestas por los abordajes macro – estructuralistas, ya sea desde la corriente de la teoría de la modernización, o de la corriente marxista, en las que se trata el desarrollo como el efecto de “fuerzas externas” a los agentes sociales. Lo esencial en este enfoque es que partiendo del supuesto de que los cambios estructurales son resultado de la acción del Estado, el Mercado o las políticas de desarrollo (las denominadas fuerzas externas), las

formas de intervención consecuencia de estos cambios sólo afectaran a las oportunidades sociales y a la conducta de los individuos en la medida en que se introduzcan en sus modos de vida, afectando de forma directa o indirecta a sus experiencias cotidianas (Long, 2007).

De tal modo que el enfoque orientado a los actores intenta comprender cómo los distintos agentes influyen la formulación e implementación de políticas y proyectos de desarrollo, afectando a sus resultados.

Este modo particular de percibir los nexos existentes entre la acción social y las redes se encuentra muy presente en los trabajos de autores como Long (Long, 1992 y 2007) y Ploeg (Ploeg, 1990) que analizan los vínculos entre las unidades productivas y los mercados entre distintos casos de estudios y con una perspectiva relacional. Otros ejemplos de investigaciones realizadas desde esta perspectiva (Ploeg y Marsden, 2008) parten del análisis de las múltiples “interfaces” establecidas en políticas y acciones dirigidas a la promoción del desarrollo en distintas regiones.

Una crítica fuerte a la idea de la “intervención planeada” y un énfasis en la experiencia social construida en la vida cotidiana son componentes de este abordaje, que busca aprehender, desde una perspectiva constructivista “*las maneras intrincadas y variadas en que viejas y nuevas formas de producción, consumo, sustento e identidad se entrelazan y generan modelos heterogéneos de cambio económico y cultural*” (Long, 2007:39).

Es interesante la aportación que desde esta perspectiva se hace en cuanto a la articulación de los actores de la red. Los actores canalizan a través de cadenas distintos elementos (información, demandas), constituyendo estas cadenas un conjunto de puntos nodales de interpretación sobre estos elementos y de interacción entre los actores. De este modo en la red se movilizan relaciones, recursos y también significados que propician la interrelación entre “mundos diferentes”, entre distintas formas de conocimiento, trascendiendo dominios institucionales específicos y conectando una gran diversidad de arenas.

Estas redes complejas e interconectadas nos aportan un abordaje interpretativo de procesos complejos como el desarrollo, en los que entran en juego una multitud de

actores; pero también de relaciones, recursos, saberes, lenguajes e interpretaciones. La confluencia de estos múltiples elementos se realiza en la red, en la que a través de procesos de lucha, negociación y adaptación, se construye el propio desarrollo.

Una segunda corriente sería la **Teoría del Actor Red o ANT**¹²¹, esta teoría fue desarrollada a partir de la década de los 70 y entre sus autores principales figuran Michel Callon o Bruno Latour, el ámbito de la ciencia y la tecnología será el principal ámbito en el que desarrollaron investigaciones desde esta teoría.

En este abordaje las redes no corresponden, como para Castells, a una nueva morfología de lo social, el punto de partida de la ANT no será la red como un modelo de orden instituido, sino que más bien será el conjunto de los procesos plurales e incompletos a través de los cuales se llega a este orden.

De este modo, nociones como estructura, sistema o territorio no son aceptadas como determinaciones que subyacen a los procesos empíricos analizados. Desde su perspectiva y siguiendo el principio de simetría, todos los elementos que constituyen una cadena de asociaciones precisan ser explicados, sin ninguna distinción previa entre lo social y lo natural, lo micro o macro, las causas y los efectos, dado que cualquier forma de orden es resultado de la actividad performativa y recursiva de las redes.

Latour expone que la red funciona como una herramienta que permite seguir determinadas cadenas de traducción y señala que no puede ser confundida con un objeto en “forma de red” que deba ser descrito por el investigador (Latour, 2007). Los actores, desde esta perspectiva no constituyen una fuente de acción y sólo existen a través de un conjunto de asociaciones, establecidas entre agentes humanos y no humanos conectados entre sí por medio de procesos de traducción.

Esta perspectiva ofrece varios puntos controvertidos, uno de ellos lo constituye el hecho de que los elementos del mundo material no son movilizados por los seres humanos pero participan en la acción. Un objeto o un ser humano pueden actuar como intermediarios o como mediadores dependiendo de la cadena de asociaciones establecida en cada situación. Para este autor, un intermediario es un elemento que no se

¹²¹ ANT, según su acrónimo en inglés Actor – Network – Theory.

transforma en el transcurso de la acción, mientras que un mediador transforma, traduce, modifica el sentido de los elementos por él afectados (Latour, 2007, p. 390).

Una de las características de la red es que humaniza los objetos (no – humanos) y cosifica a los humanos, dando origen a innumerables híbridos de difícil clasificación, ya sea en el mundo de las personas o en el mundo de las cosas (Job Schmitt, 2011).

Desde esta perspectiva se han realizado investigaciones enfocadas a los ámbitos de estudio de la agroalimentación, o del desarrollo rural y regional, en los que se intenta asumir un enfoque alternativo a los estudios más clásicos de economía sobre las cadenas de “commodities” o los procesos de aplicación tecnológica en la agricultura. Por otra parte, esta perspectiva nutre los análisis sobre tendencias alternativas dentro de estos ámbitos, como el movimiento contra los transgénicos (Wilkinson, 2006) o las redes de comercio justo (Whatmore y Thorne, 1997).

Un elemento de especial importancia que la ANT aporta a la investigación relacionada con el mundo rural es el modo en que, desde el concepto de red que utiliza, contribuye a percibir y construir el espacio como una dimensión analítica. Con ello, hace posible una nueva lectura de las relaciones establecidas entre lo local y global, las redes y el territorio o entre lo agrario y lo rural. En los términos propuestos por la ANT, la dimensión espacial deja de ser tratada como un marco, en el interior del cual se desarrolla la acción social. La acción de las redes construye también el espacio, que pasa a ser comprendido cada vez más como un espacio político – estratégico en la producción, reproducción y transformación de las distintas formas de ordenación de la realidad (Murdoch, 2000; Dickens, 2001).

Una tercera vertiente serán las aportaciones de la **sociología económica** acerca de las relaciones entre los procesos económicos y las estructuras sociales. La inserción social de las acciones económicas se sitúan en el centro de este enfoque, la “imbricación”¹²² o *embeddedness* fue un concepto planteado inicialmente por Karl Polanyi, y que sería posteriormente recuperado y adaptado por Granovetter (1992, 2005). Este concepto se basa en tres supuestos básicos: 1. la acción económica es una

¹²² Una crítica de la noción de imbricación fue realizada por distintos autores como Callon (1999) y Fliegstein (1996).

forma de acción social, 2. la acción económica se sitúa socialmente, 3. las instituciones económicas son construcciones sociales.

La red se define como: “*un conjunto regular de contactos o conexiones similares entre individuos o grupos*” (Swedberg y Granovetter, 1992:9) y aparece asociada a la idea de estructura. Entendiendo de este modo que ningún fenómeno social puede ser analizado sin que se considere su inmersión en redes de relaciones sociales (Granovetter, 1992).

Desde esta perspectiva el análisis de redes sociales sería por tanto un método, más que un conjunto de teorías. El enfoque analítico que propone busca oponerse tanto a una visión sobrosocializada de la vida social característica del estructural – funcionalismo, como a una visión subsocializada de la acción económica, presente en la economía neoclásica. El comportamiento individual no se construye ni como resultado de la internalización de un sistema pre – establecido de normas, ni como expresión del cálculo racional del *homo economicus*. Los individuos están vinculados a múltiples redes, regidas por principios económicos y no económicos que influyen, de diferentes maneras, sus acciones.

Las redes conforman, desde esta óptica, un método capaz de desvelar los contextos relacionales en los que se insertan los actores (individuos, grupos, organizaciones...). La influencia que las redes de actores sociales tienen sobre los resultados económicos se da de distintos aspectos: en la alteración de los flujos y la calidad de la información, favoreciendo la movilización de recursos, institucionalizando mecanismos de retribución o punición, posibilitando la estructuración de vínculos de confianza o la estructuración de sistemas compartidos de normas.

El énfasis en el análisis de redes propuesto desde esta vertiente se centra en la estructura de las redes, entendiéndola como el mapa de vínculos establecidos entre actores, sus características (intensidad, frecuencia, reciprocidad), y sus dinámicas de transformación.

Las propuestas y debates que se han originado, desde esta perspectiva, en cuanto a las distintas relaciones entre mercado, redes sociales y formas de organización económica han servido para abordar muy distintos temas relacionados con el desarrollo

rural. Por un lado, se abordan las características culturales del espacio en el que se estructuran las actividades sociales como elementos esenciales de análisis en investigaciones sobre el desarrollo local o territorial (Amín, 1998; Amín y Thirft, 1993). En estos análisis se hace énfasis en la diversidad de formas económicas, relaciones institucionales e interconexiones entre lo rural y lo urbano que constituyen los territorios. Por otro lado, se demuestran las posibilidades que ofrecen las redes para la movilización de recursos o de capacidades locales, realizando constantes referencias al concepto de capital social.

Por último, se abordan desde esta vertiente del análisis de redes, las nuevas posibilidades de articulación entre redes, valores, productos y territorios, surgidos en el contexto de la economía de la calidad, en las que los cambios en las demandas de los consumidores hacia productos de calidad abre nuevas oportunidades para construir mercados diferenciados basados tanto en redes con capacidad para operar a larga distancia (comercio justo) como en otras basadas en la proximidad, como los llamados circuitos cortos de comercialización.

Una interesante propuesta teórica contemporánea ha intentado tener una vocación integradora del análisis de redes aplicado al ámbito del desarrollo en zonas rurales, hablamos del programa de investigación ETUDE¹²³. En este interesante trabajo las redes han sido incorporadas como un instrumento de análisis, que posibilite el estudio de las transformaciones del espacio rural contemporáneo; y como parte de un cuerpo teórico y metodológico que pueda dirigirse a la implementación de políticas capaces de orientar estrategias de desarrollo rural sostenible. Esta investigación adopta la región como un nivel estratégico de análisis para la construcción de una nueva teoría del desarrollo rural, centrada en la multifuncionalidad de los espacios rurales y elabora una definición positiva de lo rural¹²⁴.

¹²³ Programa ETUDE. Acrónimo de “Enlarging the understanding of rural development in Europe”, cuya traducción en castellano sería “Ampliando la comprensión sobre el desarrollo rural en Europa”. En este programa participaron investigadores de 6 países europeos, y fueron reunidos y analizados un amplio conjunto de experiencias de desarrollo rural (63 casos) ambientadas en distintas regiones del continente. Los resultados generados por esta iniciativa de investigación interdisciplinar fueron reunidos en dos publicaciones: *Unfolding webs: the dynamics of regional rural development*, libro organizado por Ploeg e Marsden (2008), y *Networking the rural: the future of green regions in Europe* una recopilación de artículos organizada por Milone y Ventura (2010).

¹²⁴ La definición de lo rural de la que parte esta investigación se basa en tres elementos básicos: 1- Lo rural en sus diferentes configuraciones se identifica como un lugar de co – producción entre los seres humanos y la naturaleza. 2- Lo rural se caracteriza como el ambiente donde predominan las pequeñas y

Las redes que conforman las sociedades y las economías rurales surgen de la combinación de diferentes elementos: actores, actividades, lugares, recursos... que en su articulación darán origen a distintas trayectorias de desarrollo evidenciando una gran diversidad de configuraciones del espacio rural.

Las aportaciones de este estudio en el plano teórico, exponen como las redes pueden ser analizadas como la base de una intersección entre diferentes dimensiones: endogeneidad, producción de innovaciones, sostenibilidad, capital social, contextos institucionales y gobernanza de los mercados. La articulación existente entre estos diferentes elementos tiene potencial para dilucidar las fortalezas y las debilidades de las regiones rurales. La articulación entre estas dimensiones y los conceptos de redes, coherencia y capital territorial constituyen la clave para el fortalecimiento de las redes rurales como conjunto de recursos, actores, actividades, conexiones y externalidades positivas capaces de dar soporte a procesos de desarrollo rural sostenible.

Desde esta perspectiva, las redes se constituyen como un modelo analítico tanto como un recurso heurístico, que permite “fotografiar” las distintas configuraciones asumidas por aquellas dimensiones analíticas (endogeneidad...) en procesos regionales de desarrollo rural. Pero la propuesta de investigación que proponen no constituirá una mera descripción de la multiplicidad y heterogeneidad de trayectorias de desarrollo, será preciso también comprender el modo en que los factores externos (contra – urbanización, globalización...) influyen en el desarrollo de las regiones rurales (Horlings y Marsden, 2010).

En la perspectiva adoptada por los investigadores de este programa, el desarrollo rural cumple un objetivo central, *la revitalización o fortalecimiento de lo rural en su posicionamiento en la sociedad como un todo* (Ploeg y Marsden, 2008:3). Este hecho implicaría una rearticulación de las actividades, de los procesos y de las redes que constituyen lo rural. Pero, tal y como exponen estos mismos autores, lo rural está compuesto de múltiples estructuras y la red rural en ese sentido será una de muchas y contradictorias estructuras o modos de organización que operan en las regiones rurales o

medianas empresas. 3- Se identifican las áreas rurales con una mayor presencia de mecanismos no mercantiles de intercambio, lo que contribuyen a que estas regiones puedan mantener cierta resiliencia frente a las oscilaciones del mercado.

urbanas, pudiendo ser vista como una contra – estructura que buscaría romper con otras estructuras presentes, en el marco de un mundo rural en transición.

3.6.2. Conceptos clave para profundizar en un análisis de redes: Capital social y Capital institucional

Desde la visión de redes aplicada al ámbito del desarrollo rural que hemos presentado en el punto anterior, vemos como las dinámicas que se desarrollan en la red suponen un enfoque general sobre estos procesos complejos. Algunas de las dinámicas de red son de especial interés en nuestro planteamiento de análisis y por este motivo profundizaremos en ellos a través de los conceptos de capital social y capital institucional, conceptos, como veremos complementarios, que profundizan, matizan y concretan esta visión de red sobre los procesos de desarrollo rural.

La literatura científica que aborda los conceptos de capital social o capital institucional, lo hacen, en muchas ocasiones en relación con el capital humano¹²⁵, conformando estos tres conceptos un corpus teórico de vital importancia en ciertos ámbitos de investigación como la educación y, sobretudo, el desarrollo. En este campo se han utilizado estos conceptos para describir procesos de desarrollo y para establecer comparaciones entre distintas experiencias.

Una primera aclaración es que desde estas aproximaciones teóricas el concepto de “Capital” se remite a la connotación de *stock* o acumulación de una experiencia, de naturaleza aún no definida orientada a algún aspecto en específico. De modo más concreto el concepto de capital plantea algunas características destacables: En primer lugar permite tomar en cuenta el conjunto de elementos que un individuo o grupo puede

¹²⁵ A partir de la década de los 60, una profunda reflexión sobre la calidad de la mano de obra a cuestionado la trilogía tradicional “tierra – trabajo – capital” y se ha comenzado a definir la teoría del capital humanos, señalando que los conocimientos acumulados por los individuos, son también creadores de riqueza.(Schultz, 1961; Mincer, 1958). La teoría del capital humano estudia el conjunto de conocimientos y capacidades adquiridas capaces de generar aptitudes creativas que agregan valor a una actividad en la medida que dichos conocimientos son transformados en habilidades útiles (“conocimiento útil”), tanto aquellas cualificaciones aprendidas, como aquellas que ya se poseían, pero que son perfeccionadas. (Becker, 1983). Aunque este concepto ha sido criticado por la asociación que hace entre “hombre” y “máquina” su definición ha ido siendo cada vez más amplia englobando aspectos no – productivos. De este modo se llega a una definición de capital humano entendido como: “*los conocimientos, las calificaciones, las competencias y características individuales que facilitan la creación de bien estar personal, social y económico*” (OCDE, 2001)

movilizar para emprender una acción. Una segunda característica es que transmite la idea de proceso permanente, ya que este concepto remite a la vez a un producto, resultado de un proceso de construcción y a un recurso, que se moviliza para emprender una acción. Por último, el “capital” puede ser declinado en distintos niveles y en cada uno de los cuales define aspectos específicos (capital social a nivel de grupos y capital institucional a nivel comunitario o regional).

El Capital Social

Tal como hemos sugerido el origen de la noción de capital social aparece en un primer momento definido a nivel individual y asociada a la de capital humano, como un prolongamiento de este concepto orientado a caracterizar la aportación de las relaciones sociales (Lin, 2005). Este concepto intenta explicar de manera muy general como los individuos invierten y se benefician de sus relaciones sociales de una manera más o menos intencionada. Las aportaciones de numerosas investigaciones han ido orientadas sobre este concepto de capital social, aunque con notables diferencias en sus presupuestos de partida, Bourdieu (1980) presenta los “principios de los efectos sociales” que se encaminan a mantener y reproducir las posiciones sociales y la desigualdad entre los individuos desde una visión del capital social como elemento “totalizador”, mientras que otras muchas aportaciones se orientan desde una visión del capital social como “oportunidad”¹²⁶ (Granoveter, 1973; Coleman, 1988 y 1994; Portes, 1998)

En un segundo momento, el concepto de capital social se ha extendido para englobar el análisis de las dinámicas sociales de comunidades, colectivos o regiones. En este sentido son destacables las aportaciones de Putnam que desarrolla la utilización de este concepto en referencia a la capacidad de la población de una región determinada para actuar o interactuar por el bien común (Putnam, 1993). Este autor explica las diferencias en los niveles de desarrollo de distintas regiones en relación al capital social con el que cuentan, y que se define como: *“el conjunto de características de la*

¹²⁶ Algunos de los ejemplos destacables sobre el análisis del capital social a nivel individual y percibido como oportunidades que se derivan de la interacción social son las propuestas de Granovetter (1973), quien desde el ámbito de la sociología económica y el análisis de redes analiza como los individuos utilizan sus relaciones ocasionales para encontrar un trabajo, también los trabajos de Coleman (1988; 1994) por su parte se apoyan en la teoría de la acción racional para explicar el acceso diferenciado de un individuo a las oportunidades que se le presentan; Portes (1998), por su parte habla sobretodo de « capacidades de los actores » para obtener beneficios por el hecho de pertenecer a ciertas redes sociales u otras estructuras sociales.

organización social, como la confianza, las normas y los sistemas, que contribuyen al aumento de la eficacia de la sociedad facilitando las acciones coordinadas" (Putnam, 1995). Putnam propone un modo de evaluar el capital social a través de un índice compuesto por distintos elementos: el grado de participación en la vida organizativa y colectiva, la implicación de la población en la vida pública, el voluntariado, la sociabilidad informal, los niveles subjetivos de confianza (Putnam, 2000)

La existencia de una estructura de relaciones sociales de confianza, de "asociaciones horizontales" según Putnam, en un grupo que vinculen al individuo con su contexto específico, sería relevante en los resultados económicos en la medida que fomentaría los intercambios, los niveles de asociatividad, las capacidades cooperativas, la construcción de redes y el acceso a los recursos, entre otros factores, facilitando además la colaboración mediante relaciones sociales o la acción colectiva.

Si bien se reconoce a Robert Putnam como uno de los principales teóricos de este concepto, otros autores como Francis Fukuyama han aportado valiosos elementos para la explicación del concepto. Desde su propuesta, los resultados económicos están fuertemente influidos por el dinamismo y los grados de sociabilidad de la sociedad, y estos están vinculados a los hábitos y valores arraigados en una sociedad específica. En este sentido, el aporte de Fukuyama es importante, ya que incorpora la relevancia de los aspectos culturales en las prácticas sociales que determinan el campo económico (Fukuyama, 1996).

En ambas propuestas las consecuencias favorables de la existencia del capital social se sitúan en la definición de objetivos comunes para el grupo social (comunidad, región...) y en la coordinación y trabajo en red entre los actores para conseguir el bien común por encima del individual. Dicho de otro modo, la existencia de capital social reducirá los costos de transacción, los costos de hacer cumplir los acuerdos, que se respeten los derechos de propiedad y que se pueda disponer de la información necesaria, en base a la existencia de normas compartidas, confianza mutua y compromiso colectivo guiados a la consecución de un objetivo común.

El éxito de este concepto ha sido indudable siendo redefinido y adoptado por distintas organizaciones internacionales, aunque en este proceso de divulgación su

definición se amplía reuniendo elementos cada vez más imprecisos y vagos¹²⁷, llegando así al extremo de resaltar la importancia del capital social en la implantación de políticas de desarrollo pero sin dejar claro el sentido de esta incorporación. En un informe de la OCDE del año 2001, se lee: “*aunque es difícil demostrar una relación entre el capital social y el crecimiento económico, las ventajas que éste proporciona son lo bastante remarcables como para decir que el capital social debe ser tomado en consideración en las políticas de lucha contra la pobreza*”. En esta situación de indefinición el concepto de capital social aparece como una solución, al menos en el discurso de estas organizaciones, para muchos problemas.

De este modo muchos autores enfatizan el hecho de que el concepto de capital social se está convirtiendo en un “cajón desastre” bajo el riesgo que supone estar en la actualidad en una situación de “moda intelectual” (Bevort, 2003). Se trata, en efecto, de un concepto con un gran recorrido histórico, cuyos orígenes se remontan, tal y como señalan Woolcock y Narayan en un interesante artículo, hasta hace casi un siglo, cuando Lyda J. Hanifan realizó en 1916 la primera definición de capital social¹²⁸. Un hecho a destacar es que este concepto fue siendo utilizado y rescatado en años posteriores por distintos autores¹²⁹, de distintas disciplinas, sin que ninguno de ellos citara trabajos anteriores sobre el tema, lo que evidencia que el capital social ha sido desde sus inicios un “concepto paraguas” con el que se ha venido a expresar de forma muy general la idea de “vitalidad e importancia de los lazos comunitarios” (Woolcock y Narayan, 2000)

¹²⁷ A modo de ejemplo de esta pérdida de sentido del concepto en su progresiva tendencia de divulgación, el Banco Mundial expone la siguiente definición: “*El capital social representa las instituciones, relaciones y normas que determinan la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad*”.

¹²⁸ “*aquellos componentes tangibles [que] cuentan muchísimo en las vidas cotidianas de la gente, específicamente: la buena voluntad, el compañerismo, la empatía y las relaciones sociales entre individuos y familias que conforman una unidad social... Si [un individuo establece] contacto con sus vecinos y éstos con otros vecinos, se producirá una acumulación de capital social que, posiblemente, satisfaga al instante sus necesidades sociales y entañe, a la vez, un poder social suficiente como para generar una mejora sustantiva de las condiciones de vida de toda la comunidad*” (Hanifan 1916:130) Citado en Woolcock y Narayan, 2000.

¹²⁹ “*Después de Hanifan, la idea de capital social desapareció durante varias décadas pero fue reinventada en los años cincuenta por un equipo canadiense de sociólogos urbanos (Seely, Sim y Loosely, 1956); en los sesenta, lo retomó un teórico del intercambio (Homans, 1961) y un académico de temas urbanos (Jacobs, 1961) y, luego, en los años setenta, un economista (Loury, 1977). Resulta interesante reparar en que ninguno de estos escritores citó trabajos anteriores sobre el tema, sino que se limitaron todos a emplear el mismo concepto paraguas para expresar en forma condensada la idea de vitalidad e importancia de los lazos comunitarios*” (Woolcock y Narayan, 2000)

En la esfera del desarrollo otros autores han denunciado esta falta de atención prestada por los propios investigadores a la hora de utilizar el concepto sin reflexionar sobre su construcción histórica.

“No obstante, y precisamente por no ser una noción de nuevo cuño, la utilización del concepto de “capital social” presenta el problema de que los autores que lo han recuperado en sus estudios sobre el desarrollo, lo han hecho sin prestar mucha atención ni a su historia intelectual, ni a su status ontológico, sino simplemente enfatizando aquellas dimensiones del mismo que les son más útiles para sus particulares propósitos investigadores. Por ello, nos encontramos con una noción polisémica que no presenta una acepción única en la comunidad científica, sino una gama de significados según la dimensión enfatizada” (Moyano, 2005:5)

De este modo e incluso entre las propuestas científicas es hoy difícil encontrar un único sentido sobre este concepto. Se trata de un concepto polisémico, en que se relacionan múltiples dimensiones (acción colectiva, redes sociales, interrelación social, tejido social...) y que ha sido usado de múltiples formas. Otra de las mayores dificultades que entraña el concepto de capital social son las dificultades para articular los procesos a nivel micro con efectos a nivel macro (Ponthieux, 2006).

Ante la ambigüedad y amplitud de ideas que transmite, el “reto” estriba en poder definirlo con sencillez y en describir los criterios y variables que sistematizan este concepto para el ámbito de la investigación. Es por ello importante comenzar a definir las dimensiones del concepto en las que nos centramos.

La definición que realiza Garrabé nos parece inspiradora para nuestra investigación puesto que define el capital social de forma clara y en relación con el capital institucional, que abordaremos más adelante. Para el autor, el capital social hace referencia a los vínculos entre las personas que constituyen una red relacional, y al entorno en el cual estos vínculos se desarrollan. En su definición los vínculos corresponderán al concepto de capital social, mientras que el entorno de reglas, normas y valores mobilizables para definir estos vínculos corresponden al conjunto de instituciones que conforman el marco donde se construyen estos vínculos (Garrabé, 2007). De tal modo el capital social se define en estos vínculos, entendidos a su vez como relaciones sociales entabladas voluntariamente, que no son resultado de la acción

de un solo individuo y que no tienen por tanto propiedad exclusiva de un solo individuo (Garrabé, 2007).

Partiendo de esta primera definición presentamos a continuación dos propuestas orientadas a articular los niveles micro y macro en la sistematización del concepto de capital social. La primera de ellas se orienta sobre un enfoque de redes sociales, mientras que la segunda de ellas se basa en la “visión sinérgica” del capital social, basado en las relaciones entre instituciones y sociedad civil.

En la primera de ellas, Lin, partiendo de un enfoque sobre las redes sociales permite caracterizar y sistematizar los elementos que componen estas relaciones sociales. Para, Lin el capital social corresponde a las relaciones mobilizables para tener acceso a un cierto número de recursos (entre ellos información, reconocimiento, identidad, influencia...). Este autor propone un modelo de interpretación para este concepto en tres niveles: por un lado los elementos que determinarán las diferencias de capital social (lo que se refiere a la posición del individuo en la red y a los recursos colectivos del grupo), en segundo lugar los elementos que permiten aprovechar el capital social (referido a la accesibilidad de los recursos y posibilidades de movilización), y por último los beneficios adquiridos mediante este capital social (en referencia a riqueza, poder, reputación) (Lin, 2005). Desde este enfoque Lin permite conciliar el nivel micro, centrado sobre las posiciones de los individuos en las redes, y el nivel macro, centrado a su vez sobre los recursos colectivos, entre los que destacarán la confianza y la reciprocidad.

La segunda propuesta se centra más en la articulación del capital social en ámbito del desarrollo económico y toma influencias de distintas corrientes teóricas que, durante la década de los 80 y 90, han construido particulares “visiones” (Woolcock y Narayan, 2000) del capital social aplicado al ámbito del desarrollo. Estos autores exploran la evolución que muestra la investigación sobre el capital social en relación con el desarrollo económico e identifican cuatro enfoques distintos del concepto: el comunitario, el de redes, el institucional y el sinérgico.

El primero de ellos, al que denominan la “visión comunitaria” identifica el capital social con las organizaciones locales, se interesan por la cantidad y densidad de estos grupos y la capacidad que su existencia para generar efectos positivos sobre la

comunidad. Aunque admiten la relevancia de estos estudios en los análisis sobre la pobreza, critican que estos enfoques no tengan en cuenta las posibles desventajas del capital social y la existencia de capital social “perverso” (Rubio, 1997) que puede impedir el desarrollo.

La segunda visión, el “*enfoque de redes del capital social*”¹³⁰ aporta una perspectiva más amplia desde la cual se tienen en cuenta tanto sus desventajas como sus ventajas. Bajo la influencia de trabajos como el de Granovetter (1973) se reconoce que los lazos intracomunitarios (o relaciones verticales) pueden aportar al grupo social un sentido de identidad y un propósito común (Astone et al, 1999) mientras que resaltan también la importancia de los lazos intercomunitarios (o relaciones horizontales) que pueden tener un valor de complemento a los intracomunitarios evitando que la fortaleza de éstos acabe satisfaciendo intereses sectarios y tenga efectos de aislamiento para el grupo.

Las aportaciones esenciales de este enfoque se realizan en torno al concepto de *autonomía*, definido como la posibilidad que los miembros de una comunidad tienen de relacionarse con otros individuos o grupos fuera de su grupo de referencia. Así resaltan la importancia de los lazos verticales, que se denominan capital social “que une” (bonding) y de los horizontales, capital social “que tiende puentes” (bridging) (Gitell y Vidal, 1998). Las distintas combinaciones de estos componentes generan un abanico de situaciones que se atribuyen al capital social.

El tercer de estos enfoques es la “visión institucional”, la diferencia esencial que presenta es que mientras los enfoques comunitarios y de redes tienden a tratar el capital social como variable independiente que da lugar a diversos resultados, tanto buenos como malos, la visión institucional lo ve como una variable dependiente (Woolcock y Narayan, 2000). Este enfoque sostiene que la capacidad de los grupos sociales de movilizarse por intereses colectivos depende precisamente de la calidad de las instituciones formales con las cuales funcionan, señalando además que su funcionamiento depende de su propia coherencia interna, de su credibilidad y competencia, así como de su transparencia y responsabilidad ante la sociedad civil.

¹³⁰ Referentes esenciales de este enfoque son los trabajos de Portes y Sensenbrenner (1993), Massey y Espinosa (1997) y Portes (1995,1997 y 1998).

De este modo, el enfoque institucional destaca que la vitalidad de las redes comunitarias y la sociedad civil dependerán de su contexto político, legal e institucional. Tal y como demostrarán las investigaciones realizadas desde esta perspectiva en las que la sociedad civil crece y se fortalece en la medida en que el estado las refuerce (Skocpol, 1995 y 1996; Knack y Keefer, 1995).

Por último la “visión sinérgica” se ha ido desarrollando como una perspectiva que trata de integrar las visiones institucional y de redes. Esta perspectiva se basa en los estudios institucionalistas sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, que tienen en los trabajos de Evans un referente principal (Evans 1992, 1995 y 1996). Estos trabajos concluyen que las relaciones y la sinergia entre Estado y acción ciudadana se basan en la complementariedad¹³¹ (embededness) y la condición de incrustado. Esta complementariedad es descrita del siguiente modo por Uphoff.

“Por paradójico que ello parezca, los esfuerzos “de arriba a abajo” suelen ser necesarios para introducir, mantener e institucionalizar el desarrollo “de abajo a arriba”. Es común que nos sintamos obligados a pensar en términos excluyentes —el aumento de uno de estos elementos exige la disminución del otro— en circunstancias de que ambos son necesarios para alcanzar nuestros objetivos de una manera en que todos resulten ganadores.” (Uphoff, 1992: 273).

Desde esta perspectiva se sugiere un método para la formulación de políticas de desarrollo que tengan en cuenta esta complementariedad, el cual deberá analizar tres aspectos centrales:

- Identificar la naturaleza y alcance de las relaciones sociales e instituciones formales de una comunidad así como la manera en que éstas interactúan entre sí.
- Realizar estrategias institucionales basadas en las relaciones sociales y que impulsen el capital social “de unión” y que “tiende puentes”.

¹³¹ El concepto de complementariedad sobre el que se basan los trabajos de Evans se asienta en tres principios: 1. Todas las formas de intercambio económico están enraizadas en relaciones sociales. 2. Se trata de un enraizamiento que se produce de distintas formas (lazos sociales, formas asociativas, formas culturales o políticas). 3. Los beneficios que produce el proceso de enraizamiento tienen siempre unos costes asociados. En distintos momentos del proceso de desarrollo este enraizamiento puede provocar costes o beneficios, factores negativos o positivos para el desarrollo de la comunidad.

- Determinar de qué manera las manifestaciones positivas del capital social (cooperación, confianza, eficiencia institucional), puede compensar las negativas (sectarismo y corrupción).

En resumen, el “desafío” en estas políticas será transformar situaciones en las que el capital social de una comunidad reemplaza instituciones formales débiles, hostiles o indiferentes en situaciones en que ambos ámbitos se complementen.

Desde esta perspectiva sinérgica y definiendo el capital social como “*las normas y redes que permiten la acción colectiva*” Woolcock elabora un modelo de análisis centrado en distintos tipos de capacidad comunitaria y funcionamiento estatal. De las diferentes combinaciones posibles entre estos elementos surgirán un abanico de logros y ventajas positivas para los procesos de desarrollo (Woolcock, 1998).

El modelo de análisis de Woolcock se basa en la existencia de cuatro tipos de capital social en el marco de los procesos de desarrollo que deben ser analizados y que se encuentran en niveles distintos, el nivel micro que se refiere a las relaciones entre los individuos o grupos dentro de redes, y el nivel macro, referido a las instituciones.

En el nivel micro se distinguen dos tipos de capital social:

Integración Intracomunitaria (integration) – Se basa en los vínculos o relaciones estrechas que existen dentro de la comunidad. Este tipo puede referirse a las relaciones entre la población de una comunidad, a un determinado sector dentro de ella... un ejemplo podría ser las relaciones y vínculos entre el sector empresarial.

Relaciones Extracomunitarias (linkage) – Se basa en las relaciones que se dan fuera de la comunidad, entre los individuos o grupos locales y otros fuera del territorio que se analiza.

Como podemos observar estos dos primeros tipos de capital social se corresponden a los tipos de capital social sobre los que se basa el enfoque de redes, el “que une” (relaciones verticales), denominado integración intracomunitaria por Woolcock y el “que tiende puentes” (relaciones horizontales) que este autor denomina relaciones extracomunitarias.

En el nivel macro se presentan otros dos tipos de capital social:

Sinergia Institucional (institutional synergy) – Se basa en las relaciones entre las instituciones y entre ellas y los grupos o colectivos locales en el territorio analizado.

Eficiencia Organizacional (organizational integrity) - Se basa en criterios de capacidad y credibilidad institucional; es decir, en el grado de eficiencia que son capaces de realizar las instituciones que tienen que jugar un papel en el desarrollo, y en cómo son valoradas por la sociedad, su capacidad de generar confianza, su reputación.

Tal y como describimos en el apartado anterior, nuestra propuesta de investigación parte de la configuración de redes de actores en la puesta en marcha de procesos de desarrollo rural en Europa. Partiendo entonces de esta visión de red nos interesa destacar algunos elementos teóricos de las dos propuestas sobre el capital social que hemos expuesto.

El modelo de análisis sobre el capital social y basado en un enfoque de redes sociales propuesto por Lin, presenta el capital social como las relaciones sociales movilizables para tener acceso a un cierto número de recursos. Desde esta perspectiva nos interesa analizar la identidad como recurso movilizable y los procesos y elementos necesarios que en nuestros casos se pueden realizar para que constituya un recurso para el desarrollo.

La propuesta de Woolcock plantea las relaciones entre instituciones “formales” y la sociedad civil, cuestión de máximo interés para nuestros casos de estudio debido a las transformaciones que en ellas han supuesto la creación de redes de actores para el desarrollo rural motivadas por el enfoque ascendente y basado en la figura de los partenariados público – privados. El nivel micro de análisis puede apoyar el análisis de estas redes de actores, mientras que el nivel macro ayudara a analizar las relaciones entre esta red de actores y otras entidades y organizaciones del territorio, además de permitirnos profundizar en la capacidad que tanto la red como el proyecto territorial de desarrollo que ella genera son capaces de crear confianza y tener credibilidad en la población local.

El capital Institucional

Para poder profundizar en el análisis de los procesos de desarrollo a escala comunitaria y de las transformaciones que éstos provocan a distintos niveles (organizacional – institucional, territorial, identitaria) que conforman nuestros objetos de estudio, hemos partido de una primera visión de red sobre los actores implicados en la realización de estos procesos. El concepto de capital social, tal y como indica su definición nos ayudará a profundizar sobre las relaciones, vínculos e interacciones que se desarrollan en esta red, entre sus miembros y con la población; además de posibilitarnos el análisis de los recursos movilizados por ella. Por otro lado, para analizar las reglas del juego, las normas y reglas que constituyen el marco sobre el cual operan estas relaciones en red hacemos referencia al concepto de capital institucional.

Según las teorías de North (1990) las instituciones¹³² son las *reglas del juego* que rigen las interacciones entre las organizaciones que son los *jugadores* de este juego. Aclara que existen reglas formales (leyes, regulaciones) e informales (valores compartidos, convenciones). En el mismo sentido, pero de forma más concisa Ménard (1994) define las instituciones como marcos que están fuera de la influencia directa de los individuos

“las instituciones son un conjunto de reglas socioeconómicas, puestas en marcha en condiciones históricas y sobre las cuales los individuos o grupos de individuos no toman conciencia, por lo general, a corto o medio plazo. Las instituciones, a diferencia de los mercados o de las organizaciones, no son mecanismos de coordinación propiamente dichos. Ellas contribuyen a definir las condiciones socio – históricas en las cuales estos mecanismos pueden realizarse” (Ménard, 1994:63)

Para ambos autores la noción de institución supera el ámbito de las relaciones interpersonales y la importancia de tomarlo en consideración se explica porque remiten al análisis de todo aquello que puede surgir de una experiencia colectiva. Las

¹³² Una primera definición de instituciones según las teorías de North, fue ya presentada en este trabajo Las instituciones para North son: *“un conjunto de reglas, procedimientos de aceptación y cumplimiento de las mismas, y normas éticas y morales de comportamiento que se diseñan para restringir el comportamiento de los individuos con el objetivo de maximizar la riqueza o la utilidad de los gobernantes y sujetos principales de una sociedad”* (North, 1984: 227 -228).

instituciones entendidas como reglas, valores, normas o incluso como organizaciones¹³³, son elementos que están contruidos progresivamente por la sociedad y pueden ser movilizados por los actores (y las redes de actores) para contribuir al desarrollo de estas sociedades.

Desde esta perspectiva *instituciones* y *organizaciones* pueden ser definidas como tipos de capital, en nuestro caso nos centraremos en definir el capital institucional puesto que nuestro objetivo no es comprender el funcionamiento y la organización interna de cada uno de los actores colectivos que existen en las redes de desarrollo rural, cuestiones que podrían ser abordadas desde el concepto de capital organizacional¹³⁴. El objetivo de nuestro análisis será comprender la contribución que el conjunto de organizaciones entendidas desde una visión de red tiene respecto al desarrollo territorial, y respecto a la movilización de actores y recursos. Nos centramos en las relaciones constituidas entre los actores (capital social) y respecto a la construcción de normas, reglas y representaciones colectivas que las guían o rigen (capital institucional). Por ello entenderemos las organizaciones como actores colectivos del territorio que pueden o no estar integrados en la red, entre ellos existirán entidades públicas (ayuntamientos), organizaciones empresariales, asociaciones...

El concepto de capital institucional no ha sido todavía muy empleado en el sentido que proponemos en esta investigación y creemos por ello que este uso supone una aportación destacable de nuestra investigación. Aunque no se trata de un concepto reciente, los primeras utilizations del mismo datan de finales de los años 60, estos primeros usos no se corresponden al concepto neo – institucional de “instituciones” sino al de institución como entidad administrativa de carácter público¹³⁵.

¹³³ Para algunos autores como Kirk (1999) las organizaciones constituyen también instituciones, en el sentido en el que estas organizaciones están fundamentadas sobre reglas. Por ello el término “institución” englobaría a la vez tanto las reglas como las organizaciones que establecen y controlan estas reglas.

¹³⁴ Las organizaciones pueden ser analizadas a través del concepto de capital organizacional, Leana y Van Buren (1999) lo definen como “*un recurso que refleja la naturaleza de las relaciones sociales en el seno de la empresa. Este capital se desarrolla en la medida en la que cada miembro, a su nivel aporta su contribución a la realización de un objetivo colectivo en un clima de confianza mutua, lo que crea un valor facilitando que se consiga la acción de todos los miembros*”.

¹³⁵ Una de estas primeras utilizations del “capital institucional” se debe al economista Micallef (1969) que habla del capital institucional colectivo. En este trabajo se relaciona la noción de capital con la idea de stock de bienes necesarios para una producción o para un conjunto de servicios que pueden contribuir al bien colectivo, desde este planteamiento considera que existen “servicios públicos administrativos” y “servicios sociales administrativos”. Su trabajo se orienta al análisis de los costes de funcionamiento y los rendimientos que permiten definir una situación óptima de producción de bien colectivo.

Ya en fechas más recientes este concepto ha sido utilizado por instituciones internacionales como el Banco Mundial al hablar de la capacidad de regulación de las instituciones, o por gobiernos, como el belga, que acuña la siguiente definición para el capital institucional.

“conjunto de estructuras organizacionales, legales y sociales que caracterizan la gobernanza de un país y determinan las posibilidades de compromiso civil y de resolución de conflictos” (Bogaert et al, 2002).

Una definición sobre el capital institucional, en el marco de la economía institucional, presenta el concepto de la siguiente manera *“el capital institucional representa el conjunto de instituciones formales e informales que constituyen la estructura que organiza las relaciones entre individuos o entre las organizaciones, en el seno de procesos de producción económica y social”* (Garrabé, 2007: p5).

Tal y como expone este mismo autor es posible hablar de capital con este sentido institucional puesto que el conjunto de instituciones responde a las propiedades fundamentales de un stock de capital como son: la divisibilidad, la existencia de acumulación, su contribución a una producción, la facultad de ser amortizado, su capacidad adaptativa y su capacidad para ser transformado por la acumulación de conocimientos.

En nuestro caso el capital institucional proporciona ciertos elementos de interés, por un lado este concepto ofrece una visión dinámica del proceso analizado, un proceso de desarrollo rural en nuestro caso, ya que permite una reflexión sobre la construcción y la movilización de instituciones que determinan a su vez las relaciones entre los actores implicados y la existencia de ciertos valores comunes y representaciones colectivas que orientan la movilización de recursos y la definición de estrategias específicas para el desarrollo rural.

Otras definiciones propuestas para este concepto pueden ser propuestas para enfatizar el hecho de que nuestras unidades de análisis son un grupo social implicado en la realización de una acción colectiva, una red de actores implicados en la realización de procesos de desarrollo. En relación a la naturaleza de esta unidad de análisis Krishna (1997) define el capital institucional como: un conjunto de elementos estructurales –

roles, reglas, procedimientos y organizaciones – que facilitan una acción colectiva para la obtención de beneficios mutuos.

En cuanto a las características del concepto de capital institucional es importante entender que, tal y como plantea Ostrom (1992, 1998), existen *instituciones exteriores* a la acción colectiva y otras *instituciones* que son *propias* a la acción colectiva. Las instituciones exteriores forman parte del marco socio – económico y político que se impone a esta acción colectiva, estas instituciones generalmente existen previamente a la realización de la acción, aunque como indica la autora pueden llegar a ser modificadas por la propia acción colectiva.

En nuestro caso, una *institución exterior* podría considerarse al modelo de desarrollo rural europeo basado en el enfoque LEADER, mientras que un ejemplo de las instituciones propias para la acción colectiva pueden ser un plan de desarrollo concreto, en el que se adaptan y concretan cada uno de los principios de este método a la realización de una serie de estrategias y acciones concretas para promocionar el desarrollo en un contexto local determinado. De este modo, constituye, tal y como demostraremos en nuestra investigación, un ejemplo de institución exterior, que se modifica por la acción colectiva produciendo con ello una institución propia.

En lo que respecta a las *instituciones propias* a la acción colectiva, estas son las normas, que son valores internos al grupo, y las reglas, que constituyen representaciones colectivas. Tanto unas como las otras se van construyendo mediante la acción colectiva en red y se ponen en funcionamiento progresivamente permitiendo a los distintos actores trabajar juntos, compartiendo estas normas y reglas que contribuyen a la construcción de un proyecto común.

Bajo la perspectiva de análisis del capital institucional, y de la construcción de instituciones propias a través de la acción colectiva, el principal aporte de nuestra investigación estriba en el análisis de los procesos de construcción que las originan. Entre las instituciones propias, podemos diferenciar, como propone Garrabé (2007), las formales y las informales. Una de las instituciones propias formales será desde nuestra perspectiva de investigación el Plan de Desarrollo Territorial¹³⁶ como documento de

¹³⁶ La “Charte du Pays” tendría en nuestra conceptualización la misma categoría de análisis como institución propia formal.

diseño y planificación del desarrollo realizado mediante la acción colectiva en red. Mientras que existen otras instituciones propias informales que deben ser analizadas de forma complementaria, el proceso de construcción territorial y la creación y consolidación de la propia idea de “Comarca” o “Pays” configuran en nuestra propuesta de investigación este tipo de instituciones. Ambas configuran reglas, son por ello representaciones colectivas emanadas de esa acción colectiva y el interés será analizar los procesos a través de los cuales la acción colectiva en red construye estas reglas, que definen por un lado el territorio, a través de un conjunto de características diferenciales del mismo y la propia noción de comunidad, mediante la creación, recreación o fortalecimiento de la identidad colectiva en la población local.

Vemos como en definitiva nuestro enfoque aborda a través del análisis de redes las tres unidades de análisis propuestas, la dimensión organizativa e institucional, desde la que nos centramos en observar las dinámicas de red, las relaciones entre actores implicados y la configuración de instituciones (reglas y normas). De entre ellas, una esencial es la construcción del territorio, nuestra dimensión territorial, como un proceso de dotar de contenido y significación propia al espacio rural implicado en una iniciativa de desarrollo. Por último, la identidad colectiva se fija como recurso clave para definir el territorio, así como para consolidar la idea de comunidad, “comarca” o “pays” y la cohesión social de la que dependerá en buena parte el éxito de estos procesos.

CAPÍTULO IV

IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL: UNA EVALUACIÓN “CLÁSICA”

4.1. Presentación de los casos de estudio.

4.1.1. La Comarca del Guadalteba.

Ubicación.

La comarca del Guadalteba está situada en el interior de la provincia de Málaga, en el extremo norte de esta provincia andaluza y está compuesta por ocho municipios: Almargen, Ardales, Campillos, Cañete la Real, Carratraca, Cuevas del Becerro, Sierra de Yeguas y Teba entre los que cubren una superficie total de 722,5 Km².

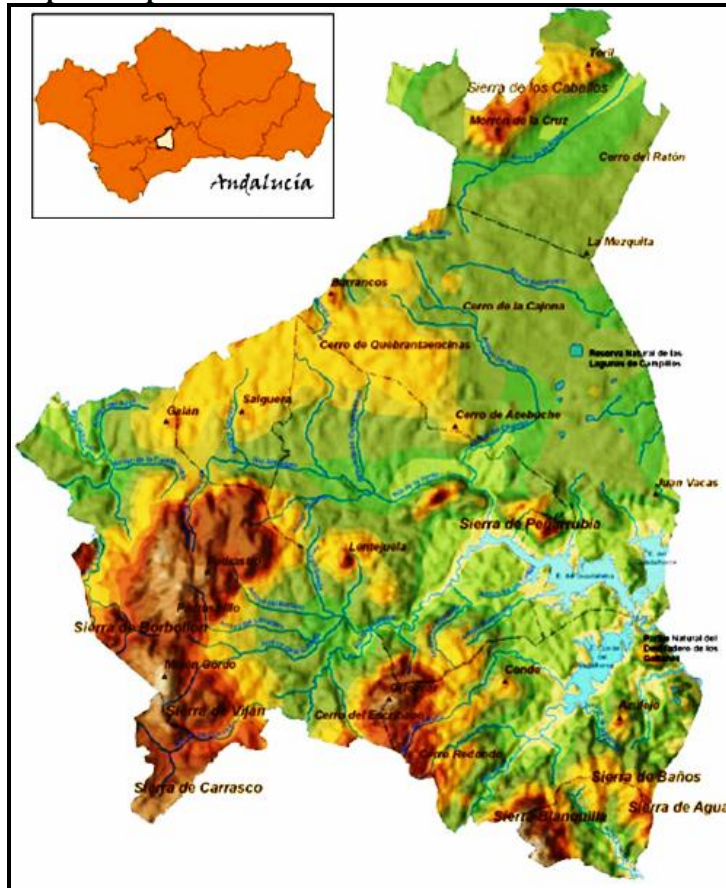


Esta comarca se encuentra situada entre las comarcas de Antequera al Este, la Serranía de Ronda y la Sierra de Cádiz al Oeste, la comarca de Valle de Guadalhorce y la Sierra de las Nieves al Sur y linda al Norte con la provincia de Sevilla. Sus límites naturales son al Norte la Campiña Sevillana, al Sur el Valle del Guadalhorce, al Oeste limita con la Serranía de Ronda y Sierra de Cádiz y al Este con la Vega de Antequera.

Los paisajes de la comarca del Guadalteba.

El paisaje más característico de la comarca es el de campiña que se extiende en la zona centro y norte de la comarca. Los relieves más importantes se encuentran al Sur, lo que lo convierten en un área de gran interés medioambiental; siendo de Este a Oeste, la Sierra del Valle de Abdalajís, Sierra de Pizarra, Sierra de Aguas, Sierra de Baños, Sierra de Alcaparaín y Sierra de Ortegaícar. El interior de la comarca se caracteriza por las pequeñas sierras como la Sierra de Cañete y la Sierra de Peñarrubia, y al Norte la Sierra de los Caballos, este conjunto de elevaciones hace que la altura media de la comarca se 700 – 800 metros.

Mapa 6. Mapa físico de la comarca del Guadalteba



Fuente: www.comarcaguadalteba.com

Las zonas bajas de la comarca se sitúan entre los espacios de los sistemas béticos (surco intrabético). Estas llanuras sin pendientes, impermeables y con un rico sustrato mineral son terrenos muy adecuados para la explotación agraria. En el paisaje de esta zona destacan las lagunas de Campillos, como vestigios de la existencia de una gigantesca laguna. Este entorno conserva una gran belleza paisajística y medio

ambiental puesto que conforma un punto de crianza de flamencos y otras aves migratorias en su recorrido entre los continentes africano y europeo. Es por ello que esta zona ha sido declarada como “Reserva Natural de las Lagunas de Campillos”.

Los valles de los ríos Guadalteba y Turón son los grandes protagonistas del paisaje de la comarca, sus cuencas hidrológicas desembocan en el Desfiladero de los Gaitanes y el Chorro. En la actualidad, el paraje previo al desfiladero de los Gaitanes ha sido modificado por la construcción de embalses Guadalteba, Guadalhorce y Turón.

Imagen 2. Paisajes de la comarca del Guadalteba



Fuente: www.guadalteba.org

Datos demográficos.

La población total de la comarca es de 25.787 habitantes. En general todos los municipios son de pequeño tamaño, aunque existen claras diferencias entre ellos. Campillos, el pueblo con mayor volumen de población, supone el 34% de la población comarcal, mientras que el de menor volumen, Carratraca, representa el 3% de la misma.

Tabla18. Distribución poblacional de la Comarca del Guadalteba por municipios (2011).

Municipios	Población	%	Varones	Mujeres
Almargen	2.136	8%	1.077	1.059
Ardales	2.632	10%	1.319	1.313
Campillos	8.707	34%	4.347	4.360
Cañete la Real	1.947	8%	979	968
Carratraca	875	3%	445	430
Cuevas del Becerro	1.790	7%	892	898
Sierra de Yeguas	3.552	14%	1.777	1.775
Teba	4.148	16%	2.085	2.065
TOTAL	25.787	100%	12.921	12.868

Fuente: Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. (www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/sima)

El resto de los pueblos de la comarca son de un tamaño similar, todos ellos tiene menos de 5.000 habitantes, cuatro de ellos (Almargen, Ardales, Cañete la Real y Cuevas del Becerro) de 2000 a 2500 habitantes, y los dos restantes (Sierra de Yeguas y Teba) entre los 3.500 y 4.000 habitantes.

Desde el ámbito del desarrollo rural, el mantenimiento de la población en las zonas rurales y frenar su envejecimiento progresivo, constituyen dos retos esenciales. Respecto al primero de estos retos, el crecimiento de la población en la comarca del Guadalteba ha sido positivo en términos generales con un crecimiento del 2,3% entre los años 2001 y 2011. Los datos por municipios señalan que la mitad de los pueblos de la comarca arrojan tasas positivas de crecimiento durante este periodo: Almargen (2,5%), Campillos (13,3%), Sierra de Yeguas (9,7%) y Carratraca (4,8%); mientras que en la otra mitad los índices son negativos: Ardales (-7,8%), Cañete la Real (-10,5%), Cuevas del Becerro (-8,2%) y Teba (-5,4%).

Es importante destacar que el crecimiento vegetativo en la comarca sigue una tendencia negativa y creciente desde los primeros años 2000. Este saldo negativo entre los nacimientos y defunciones en la comarca ha sido compensado en la última década

por el aumento de la emigración a la comarca de personas provenientes de fuera de la comunidad autónoma y sobretodo del extranjero, quienes han pasado de representar el 2,7% y el 1,8% de la población en el año 2000, al 3,8% y el 5,4% en el año 2010.

En lo referente al segundo de los retos, la comarca presenta progresivo envejecimiento de la población. La edad media de la población de la comarca ha pasado de 39,5 años en el año 2001 a 42 años de media en el año 2010, lo cual significa un incremento de la edad media de la población de 2,45 años en este periodo. Por lo tanto, ambos retos están por tanto vigentes en la comarca del Guadalteba y constituirán objetivos claros para sus planes de desarrollo comarcal.

Uno de las características más destacables de la comarca del Guadalteba es su mínimo tamaño. Teniendo en cuenta los datos medios del conjunto de los GAL en España, vemos como la comarca del Guadalteba presenta datos muy inferiores a la media en cuanto al número de pueblos implicados en la iniciativa, a la superficie y la población; y es más próximo a la media en cuanto a la densidad de población.

Tabla 19. Comparación entre el GAL Guadalteba y el conjunto de los GAL en España

Características	PRODER I	PRODER II	FEADER (España)	FEADER (Andalucía)	Guadalteba
Nº Municipios	17 – 18	22 – 23	27	13	8
Superficie(Km2)	1.187	1.445	1.697	1.567	722
Población	43.500	47.000	46.800	69.000	26.000
Densidad (hb/Km2)	36	32	27,5	44	35

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del MARM (2012)

Estos niveles mínimos de población en la comarca pueden plantear interrogantes respecto a la existencia de una “masa crítica” suficiente sobre la que establecer y apoyar un programa de desarrollo territorial y se deberá tener este aspecto en cuenta a la hora de analizar el proceso seguido en la comarca.

Perfil socio – económico.

Tradicionalmente la actividad económica en los municipios de la comarca ha estado fuertemente vinculada al sector económico primario, la agricultura y la ganadería constituyen el sector económico principal de la comarca también en la actualidad.

El sector de la agricultura se ha ido transformando para adaptarse a la producción porcina cultivándose en la mayoría de los terrenos de campiña forraje y pastos utilizados para la elaboración de piensos para el ganado, aunque existen en los últimos años ha ido desarrollando la producción hortícola en algunos de los municipios de la comarca, destacando la producción de espárragos, pimientos... así como la agricultura ecológica también ha experimentado un crecimiento importante en los últimos años. La relevancia del sector agrícola queda patente al comprobar que el porcentaje de aprovechamiento agrícola de la tierra en la comarca es del 77% en el año 1995, llegando a cifras del 80% en la primera mitad de la década de los 2000 y sufriendo un leve descenso a finales de esta década cuando el porcentaje de las tierras de la comarca para uso agrario supuso un 75%.

Del total de explotaciones agrarias y ganaderas de la comarca del Guadalteba, el 11,3% son explotaciones mixtas agrícolas y ganaderas, mientras que un 85% son exclusivamente agrícolas y tan sólo un 3,7% son explotaciones exclusivamente ganaderas.

En los últimos años este sector ha ido perdiendo parte de su importancia como sector económico en la comarca, tal y como demuestra un claro descenso del 20% en el número de titulares de explotaciones agrarias y ganaderas experimentado entre los años 1999 y 2009.

Tabla 20. Evolución de titulares de explotaciones agrarias en la comarca del Guadalteba entre los años 1999 y 2009.

Titulares Explotaciones Agrarias	Censo 1999	%	Censo 2009	%
Menos de 35	235	9,5%	90	4,5%
Entre 35 y 54	864	35%	583	29,4%
Entre 55 y 64	677	27,5%	461	23,2%
65 años o más	692	28%	687	34,7%
Total Comarcal	2.468	100%	1.982	100%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. (www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/sima)

Si observamos además los cambios en cuanto a los tramos de edad de los titulares percibimos un notable envejecimiento de los titulares siendo la categoría de “65 años o más” el rango de edad al que pertenecen más de un tercio de los titulares de explotaciones agrarias en el año 2009, constatando de este modo que 1 de cada 3 titulares tiene en la actualidad más de 65 años. Este dato unido al fuerte descenso de los titulares de los rangos de edad inferiores puede apoyar la preocupación por la falta de relevo generacional que puede sufrir este sector (Camarero, 1993; González y Gómez Benito, 1997) así como por la pérdida de capacidad del sector agrario como generador de empleo asalariado. En este aspecto, y en consonancia con el descenso del número de titulares de explotaciones agrarias, se ha registrado entre los años 2000 y 2010 un descenso del 39% en el número de trabajadores eventuales agrarios en la comarca, según datos del Instituto de Estadísticas y Cartografía de Andalucía

A pesar de que estos datos señalan claramente una pérdida de importancia del sector agrario en el empleo comarcal, la agricultura sigue siendo el principal sector de empleo de la comarca de Guadalteba, tal y como indica que el 53% de las afiliaciones a la seguridad social registradas en la comarca corresponden a este régimen, este hecho destaca el carácter agrario de la comarca en contraposición al auge del sector servicios como principal sector económico del resto de la comarcas (rurales y urbanas) de la provincia de Málaga.

En términos de actividad económica es importante tener en cuenta que la pluriactividad entre los titulares de explotaciones agrarias ha tenido una gran importancia en la comarca del Guadalteba. Tal como se desprende de los datos recopilados por el censo agrario de 1999, donde más de la mitad de los censados eran pluriactivos, un 47% compaginaban la explotación con otra actividad principal, mientras que un 6% lo hacía con otra actividad secundaria. Teniendo en cuenta la incidencia de la pluriactividad en el sector agrario hemos presentado los datos referidos al sector agrario desagregados del resto de sectores económicos.

En cuanto al resto de los sectores de actividad de la comarca recogemos en la tabla 21 la distribución del número de empresas por sector y su evolución en los últimos años. En términos generales destacamos el significativo aumento del número de empresas de todos los sectores económicos menos la agricultura en la comarca entre los

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

años 1999 y 2011. En este periodo se pasa de un total de 1.022 empresas registradas en la comarca a 1.541 en el año 2011, lo que equivale a un incremento del 33%.

Tabla 21. Número de empresas por sector de actividad y evolución entre 1999 y 2011 en la comarca del Guadalteba

Sectores de Actividad	1999	%	2000	2003	2005	2007	2009	2011	%
Industria y energía	129	12,6%	139	137	154	198	199	175	11,5%
Construcción	84	8,3%	89	110	149	224	218	183	11,8%
Comercio y reparación	446	43,6%	441	425	504	550	529	533	34,6%
Hostelería	157	15,4%	171	149	162	190	180	191	12,4%
Transporte y comunicaciones	108	10,5%	103	55	83	85	75	68	4,4%
Banca y seguros	2	0,2%	3	1	17	38	40	44	2,8%
Servicios a empresas	96	9,4%	107	104	264	312	339	347	22,5%
Total	1.022	100%	1.053	981	1.333	1.597	1.580	1.541	100%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. (www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/sima)

A partir del año 2007 y como consecuencia de la crisis económica, el número de empresas ha sufrido un descenso generalizado en todos los sectores de actividad. Tan solo las categorías de “Servicios a empresas”, “Hostelería” y “Banca y seguros” mantienen o incrementan su número total de empresas. En general se han perdido un 3,5% de los establecimientos empresariales totales de la comarca desde el año 2007, esta tendencia de destrucción de empresas ha tenido una especial incidencia en el sector de la construcción con una pérdida total del 19% en el periodo 2007 – 2011.

Uno de los sectores de gran tradición e importancia en cuanto a su peso económico es la industria agroalimentaria, sub - sector que cuenta con 65 empresas en la comarca, lo que equivale a un 37% del total de las empresas del sector industrial. Los principales productos de este tipo de industrias son los productos derivados del ganado porcino (chacinas), los dulces, el aceite y los productos hortofrutícolas.

Otro de los sectores de mayor proyección en la comarca es el de la Hostelería en el que se han aumentado el número de empresas un 21% desde el año 1999, es además

el único sector de actividad que tras sufrir un descenso de un 6% del número de establecimientos tras el año 2007, ha conseguido recuperarse en 2011 y mantener su número de establecimientos. Este sector cuenta con 191 empresas en la actualidad, el 13% del total de empresas de la comarca.

El sector económico que ha experimentado un mayor aumento en cuanto al número de empresas ha sido el de los “Servicios a empresas” que pasa de contar con 96 empresas instaladas en la comarca en el año 1999 a contar con 347 en el año 2011, el 22,5% del total de empresas de la comarca.

En cuanto al volumen de empleo generado por estas actividades económicas en la comarca debemos hacer notar que un 52,5 % de las empresas de la comarca no tienen asalariados, mientras que un 30,75% tienen entre 1 y 2 asalariados. La mayoría de las empresas tienen poca capacidad para generar empleo asalariado, sin embargo son este tipo de empresas las que mejor han resistido la crisis económica tal como demuestra el bajo descenso del número de afiliados a la seguridad social (- 6,8%) respecto al contexto comarcal y en aumento del empleo autónomo (Fundación MADECA, 2009).

Uno de los principales problemas de la comarca son los altos niveles de paro registrado. Según los datos del censo de 2001 se registran tasas de paro muy elevadas en los municipios de la comarca: el 58,4% en Teba, del 54,6% en Cañete la Real o del 44% en Carratraca, mientras que sólo Ardales con un 21% iguala la tasa de paro de la capital malagueña en aquel momento. Estas tasas se sitúan en los últimos años muy por encima de los niveles regionales de paro, un 29% en 2011 y un 33% en 2012, así como de los nacionales que se sitúan en el 21% y el 24% respectivamente.

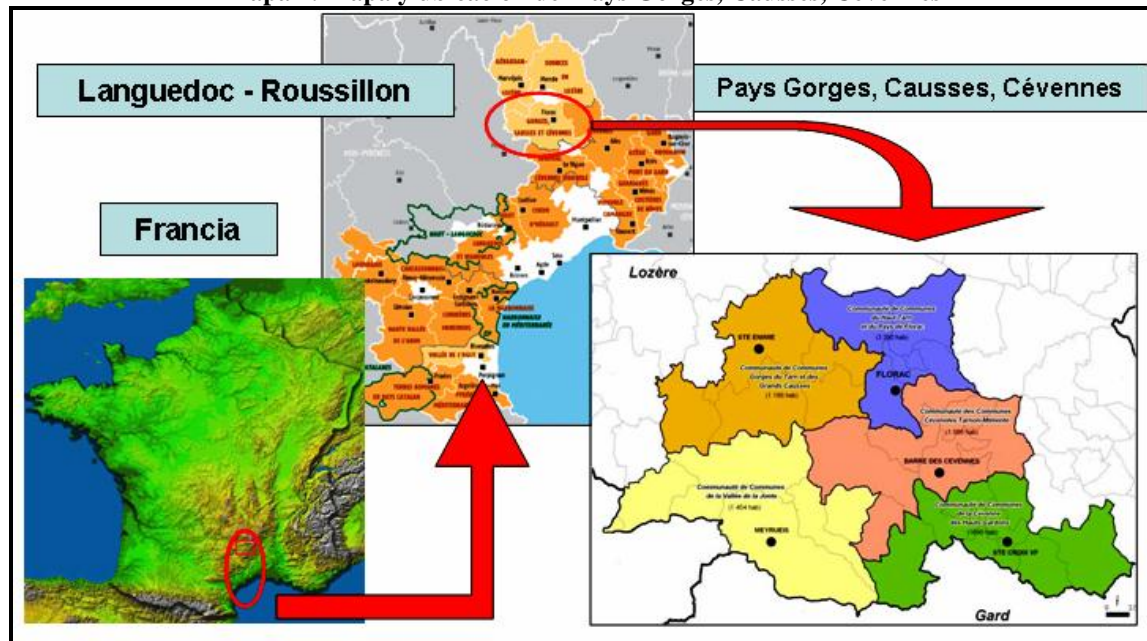
Debido a ello otro de los “retos” de la comarca se ha basado en los últimos años en dinamizar y diversificar sus sectores económicos. Generar empleo y arraigo en la comarca son los aspectos esenciales definidos como objetivos del desarrollo de la comarca.

4.1.2. El Pays Gorges, Causses, Cévennes.

Ubicación.

El territorio del PGCC se sitúa en el Sur del departamento de la Lozère, en la región de Languedoc – Roussillon, este espacio hace frontera con los departamentos de Gard al Sur y de Aveyron y la región de Midi – Pyrénées, al oeste.

Mapa 7. Mapa y ubicación del Pays Gorges, Causses, Cévennes



Fuente: Elaboración propia. Información del CBE Cevennes y el Observatorio LEADER France

Las primeras iniciativas encaminadas a reflexionar sobre la realización de estrategias de desarrollo territorial en esta zona comenzaron a partir del año 2000 y fruto de ellas nace en 2002 el Comité de Bassin d'Emploi Cévennes (CBE Cévennes). Esta entidad se encargaría, bajo la demanda de los políticos locales, de iniciar el proceso de información y reflexión participativa en el territorio para la creación de un Pays y de la realización en 2007 del primer diagnóstico territorial. Finalmente en el año 2009 se constituye el PGCC con un status de asociación encargada de fomentar el diálogo y la participación de los actores locales en la elaboración de estrategias de desarrollo. Paralelamente, el PGCC gestiona para un programa LEADER en el periodo 2007 - 2013

en colaboración con el Pays de Sources en Lozère con el que conforma el Grupo de Acción Local Terres de Vie¹³⁷.

El PGCC cuenta con una superficie de 1.100 Km² y con una población de 8.500 habitantes. Está constituido por 31 communes, las cuales están a su vez integradas en 5 communautes de communes tal como mostramos a continuación.

Tabla 22. Listado de Communautés de communes y communes del PGCC		
	Le Rozier	Le Pompidou
		Gabriac
Vallée de la Jonte	St Pierre des Tripiers	Moissac Vallée Française
	Hures la Parade	Ste Croix Vallée Française
	Meyrueis	St Martin de Lansuscle
	Gaturières	Molezon
	Fraissinet de Fourques	La Malène
	Rousses	Gorges du Tarn et Grands Causses
	Vébron	Mas St Chély
Cévenoles Tarnon Mimente	St Laurent de Trêves	Montbrun
	Barre des Cévennes	Quézac
	Cassagnas	Ste Enimie
	St Julien d'Arpaon	Ispagnac
	La Salle Prunet	Les Bondons
Communes isolées	Bassurels	Haut Tarn
	St. Etienne Vallée française	Cocurès
		Bédoues
		Florac

Fuente : www.paysgorgescaussescevennes.org

Este pays está menos poblado y es más pequeño que la media de estas entidades en Francia, que se sitúan en los 75.000 habitantes y con una extensión de 1.100 km² (APFP, 2009). En cuanto al número de communes que lo conforman, el PGCC registra también cifras muy alejadas de la media, situada en las 80 communes y en 6 Communautes de communes.

La densidad de población es muy baja, siendo la media de 68 hab/km² la del PGCC es de 7 hab/km² y con una distribución de la población tradicionalmente dispersa. Durante los últimos años se viven procesos de envejecimiento de la población pero a su vez la llegada de nuevos residentes (suman un 22% de la población) y la

¹³⁷ El hecho de que varios pays se integren en la configuración y la gestión conjunta de un único GAL es habitual en el contexto francés debido al reducido volumen de población que registran algunas de estas entidades, como el PGCC. A través de esta estructura (GAL) se demandan programas e iniciativas comunitarias como el LEADER que se gestionan de manera conjunta.

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

importancia que alcanzan las residencias secundarias (un 50% del total) han motivado un incremento progresivo de la población, con cifras de entre un 2 – 4% anual.

Con una altitud media de 800 metros, el territorio y sus modos de vida están fuertemente influenciados por el relieve, que ha conformado auténticas fronteras naturales que dificultan las comunicaciones entre los municipios y aíslan todo el territorio de la influencia de las grandes aglomeraciones urbanas cercanas (Montpellier y Nîmes) y también, aunque en menor medida, de las otras pequeñas ciudades cercanas como Mende, Millau y Alès. Del mismo modo, las comunicaciones internas dentro del territorio del PGCC son difíciles y marcadas por carreteras sinuosas, muy desigualmente mantenidas y por tiempos de desplazamiento entre núcleos muy elevados. Esto ha hecho que tradicionalmente los modos de vida se organicen por valle, por entidades geográficas entre las que es más fácil establecer comunicaciones.

Toda la zona esta clasificada como zona desfavorecida y como zona de revitalización rural (ZRR) por la administración francesa. El territorio del PGCC se sitúa en el interior del “arrondissement” de Florac, y esta commune, la de mayor tamaño del territorio, es sede de la sub – prefectura de La Lozère (Sub – delegación de gobierno) lo cual ha tenido influencia en la estructuración de los espacios en el Pays.

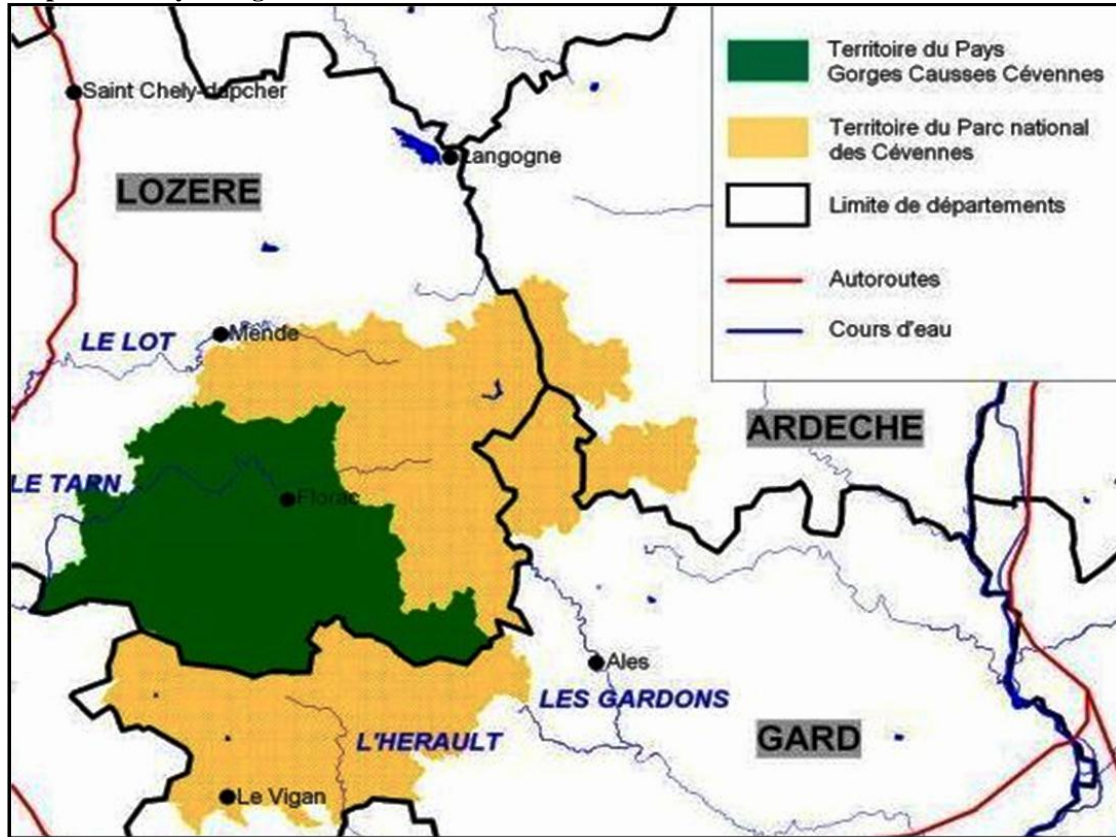
Paisajes. Diversidad natural y paisaje, patrimonio cultural del PGCC.

El territorio del PGCC esta caracterizado por una gran diversidad paisajística resultado tanto de factores geomorfológicos, climáticos y del relieve como de factores humanos. La acción del hombre queda patente en la observación del paisaje con las terrazas, los muros... El patrimonio natural de este territorio es remarcable: hábitats naturales muy bien conservados y numerosas especies de interés comunitario.

Debido a esta gran riqueza medioambiental, la zona ha estado clasificada como Parc Nacional en 1970, el Parc Nacional Cévennes nace para garantizar la conservación de este patrimonio natural y cultural. El Pays se ubica, en su totalidad, dentro del espacio del Parque Nacional de Cévennes, uno de los únicos siete parques nacionales existentes en Francia y el único habitado con población residente tanto en la zona

protección como en el corazón del parque, reforzando con ello el equilibrio que este paisaje singular guarda entre naturaleza y modos de vida humanos.

Mapa 8. El Pays Gorges Causses Cévennes en el Parc National des Cévennes



Fuente: Parc National Cevennes.

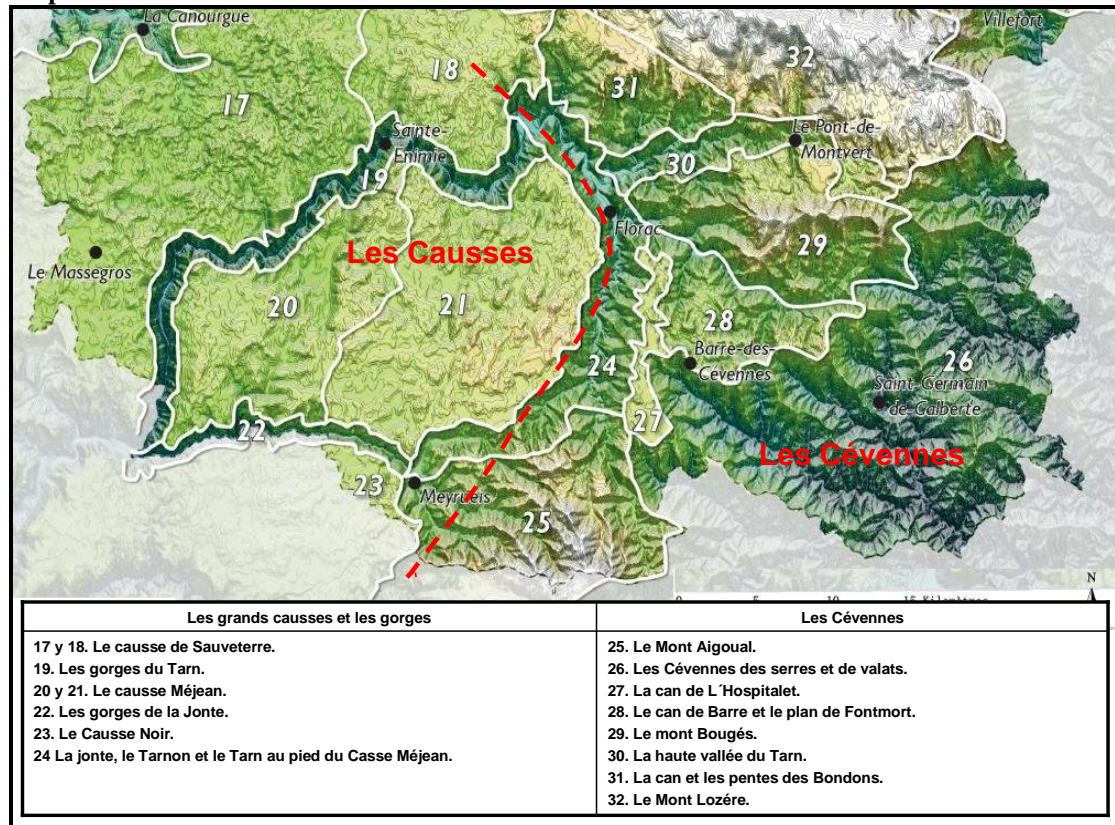
La zona también está clasificada en la red Natura 2000, conjunto de espacios naturales de toda Europa identificados por la rareza y la fragilidad de sus especies salvajes, animales o vegetales así como de los modos de vida de sus habitantes. Por último este territorio ha sido también reconocido como ZNIEFF desde 1982, el inventario de Zonas Naturales de Interés Ecológico de Fauna y de Flora tiene como objetivo identificar y describir las zonas que presenten fuertes capacidades biológicas y un buen estado de conservación.

Situado en el borde sur del Macizo Central, este territorio esta constituido por 3 entidades paisajísticas y geológicas diferenciadas: *les causses*, están conformados por altiplanicies calcáreas de origen cárstico con un relieve ondulado, *les gorges*, corresponden a zonas de gargantas y estrechos valles consecuencia de la erosión de los

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

ríos, y *les cévennes*, siendo una zona caracterizada por un relieve montañoso abrupto, fuertes pendientes y valles de frondosa vegetación. En el mapa siguiente se muestran las tres zonas, siendo las *gorges* las profundas gargantas que configuran los espacios limítrofes entre las altiplanicies (*causses*) y los valles cevenoles.

Mapa 9. Les Causses et les Cévennes en el PGCC



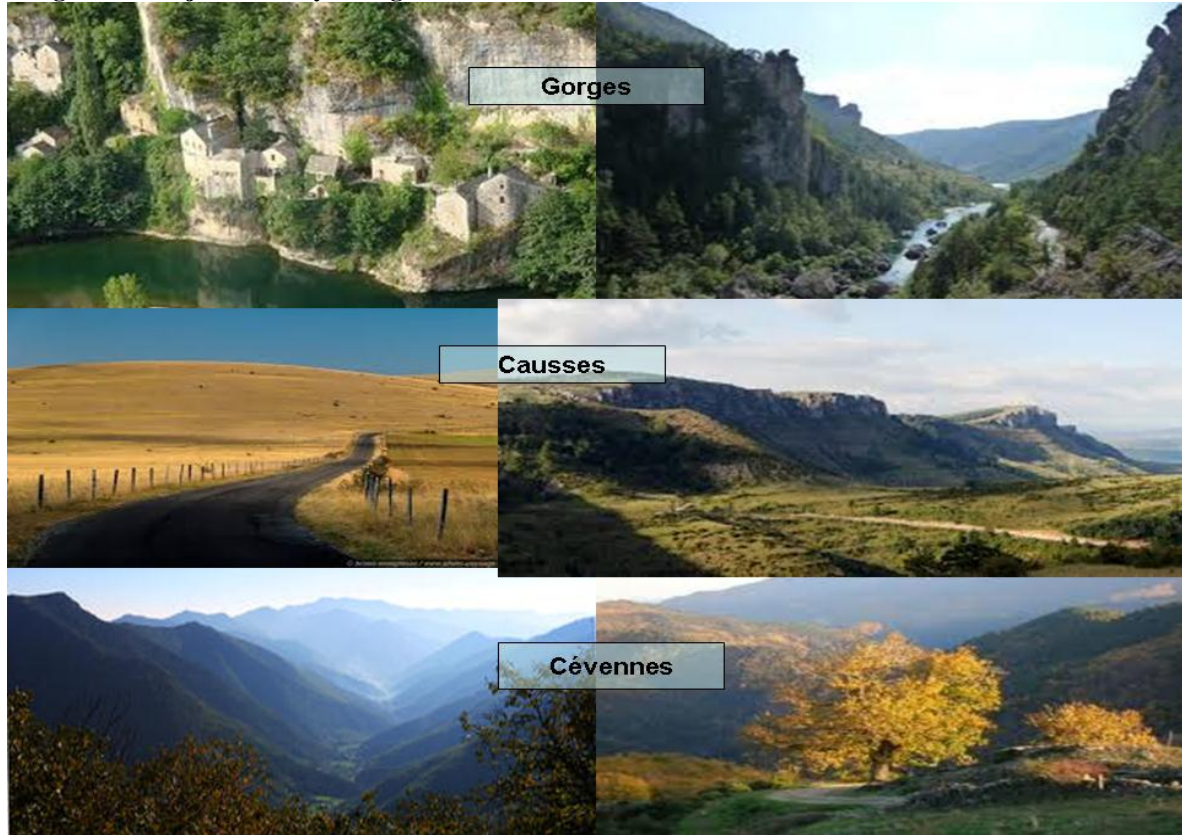
Fuente: CBE Cévennes (2007)

La diversidad de los paisajes que reúne el territorio del PGCC adquiere una gran relevancia para nuestra investigación puesto que configuran un elemento fundamental de la identidad cultural de sus habitantes ya que son fruto de la articulación única de distintos relieves, tipologías de suelo, climas y actividades humanas, sobretudo las actividades de las economías agrarias tradicionales. Cada una de estas interacciones han conformado un paisaje distinto y, en conjunto, un mosaico diverso con elementos muy contrastados como la arquitectura tradicional propia de cada uno de ellos.

Esta heterogénea topografía es muestra de una gran riqueza medioambiental y de biodiversidad natural y humana, gracias a la cual se ha realizado por parte del Estado

francés una candidatura en 2005 para el reconocimiento de la UNESCO de los territorios de Causses et Cévennes en la categoría de paisaje cultural.

Imagen 3. Paisajes en el Pays Gorges Causses Cévennes



Fuente: Archivos fotográficos PNC y PGCC

Al margen del resultado de esta candidatura, la cual ha sido en dos ocasiones rechazada por la UNESCO. La diversidad cultural e identitaria de este territorio ofrece una innegable riqueza patrimonial y a la vez un reto para la conformación de entidades participativas de planificación territorial como el pays. En este sentido la conformación del PGCC ha aglutinado no solo una variada tipología de paisajes culturales sino que ha pretendido reunir y coordinar las poblaciones de espacios muy próximos pero muy distintos tanto a nivel identitario como a nivel económico e incluso político, este aspecto será tenido en cuenta en el análisis del caso que realizamos en este trabajo.

Datos demográficos.

El territorio que hoy conforma el PGCC ha conocido, como todo el departamento de La Lozère un importante éxodo rural desde el final del siglo XIX.

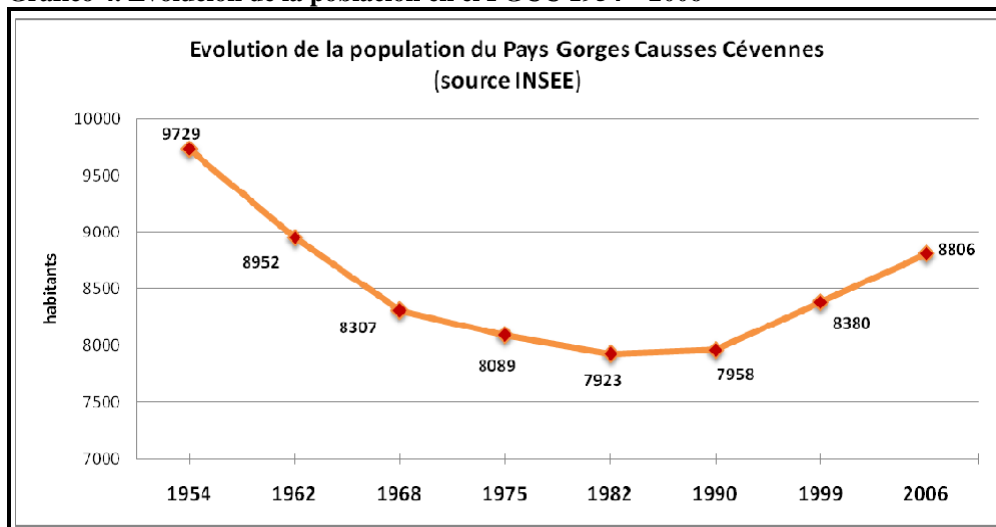
IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

Partiendo de una población total de 24.110 habitantes en 1881, se ha pasado posteriormente a cifras entorno a los 14.000 en 1936 o de 10.000 al comienzo de los años 60, momento desde el cual el fuerte descenso de población ha comenzado a ralentizarse pasando a unas cifras aproximadas de 8.500 habitantes al comienzo de los 80.

Ya en la década de los 70 el fuerte anclaje territorial de la población cevenol y la atracción cada vez mayor que estos territorios ejercían sobre la sociedad francesa fueron señalados como las causas para la “esperanza en el futuro del territorio” (Joutard, 1976) haciendo posible que en las últimas décadas la tendencia de despoblación se haya invertido y que desde los años 80 se experimentara un leve crecimiento demográfico.

Tal y como muestra el gráfico siguiente durante las décadas de los 50, los 60 y los 70 el éxodo rural ha sido el motivo de la pérdida de un 20% de población en el PGCC.

Gráfico 4. Evolución de la población en el PGCC 1954 – 2006



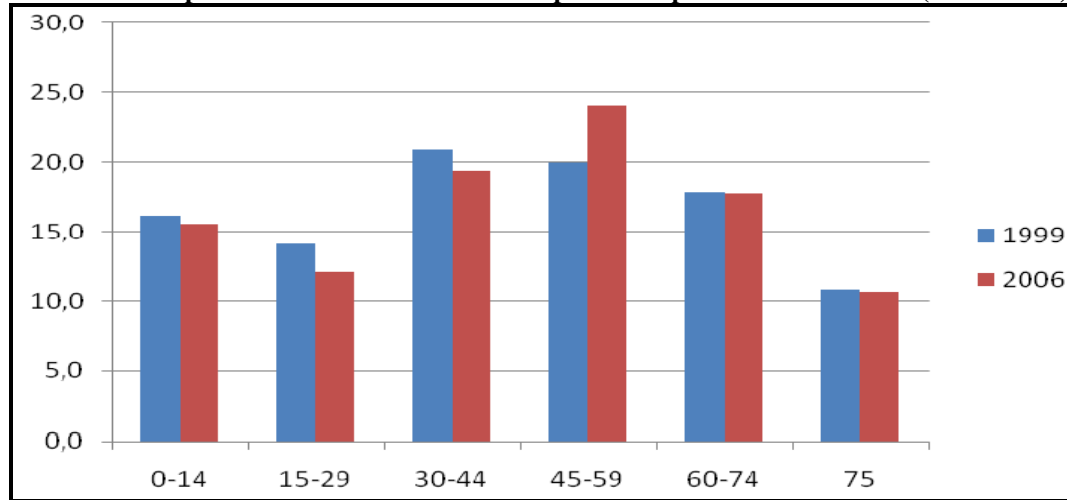
Fuente: CBE Cevennes (2010) /INSEE

Tras este periodo se llegó en 1982 al nivel de población más bajo registrado, a partir del cual se comenzó un ligero incremento de la población que llegó al 10% entre 1982 y 2006. Estos datos señalan la importancia de la llegada de nuevos habitantes al territorio del PGCC para mantener su población, gracias a estos flujos externos la población se ha incrementado ligeramente imponiéndose a un saldo vegetativo negativo

y a una importante tasa emigratoria de la población autóctona, dando como resultado un aumento mínimo (0,7% anual) y continuado en los últimos años¹³⁸.

Otro de los retos que afronta la demografía del pays es el del envejecimiento de la población. En el gráfico 5 se muestra una comparativa de las pirámides de edad del PGCC entre 1999 y 2006.

Gráfico 5. Comparativa de la distribución de la población por edad en el PGCC (1999 - 2006)



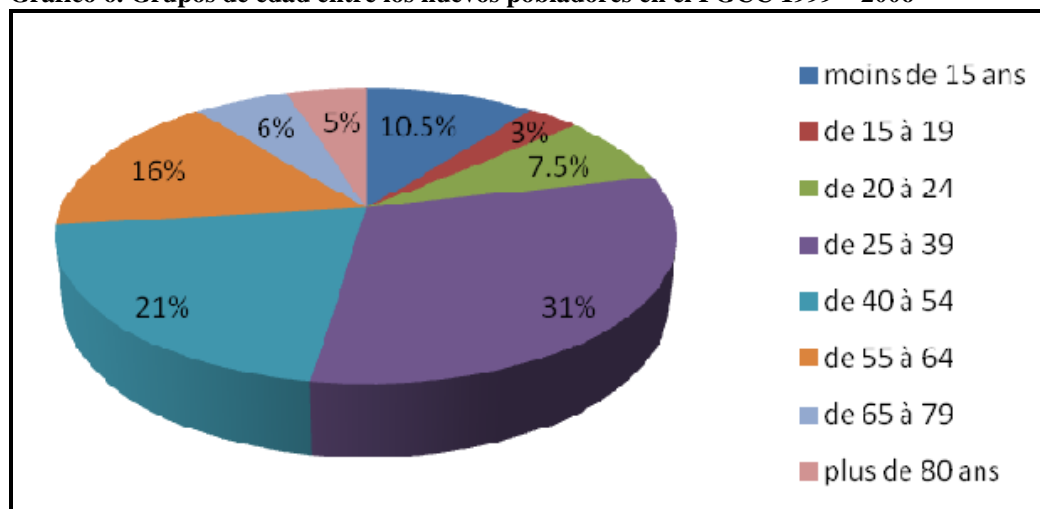
Fuente: CBE Cévennes (2010)

En estos años el porcentaje de población en las franjas más jóvenes (0-14, 15-29 y 30 – 44) se ha reducido, mientras que se ha aumentado considerablemente la franja de edad de entre 45 – 59 y se han mantenido las franjas de entre 60 – 74 y + de 75. Por este motivo, existe preocupación por la futura renovación de la población del pays.

En este sentido la afluencia de nuevos pobladores en el territorio es una forma de mejorar estos desequilibrios en la pirámide de población ya que, como se indica en el gráfico 6, su media de edad es menor y el grupo de edad al que pertenecen la mayoría de este colectivo (31%) tiene entre 25 y 39 años.

¹³⁸ En el periodo de tiempo entre los años 1999 y 2006, fechas de los últimos datos consultables, el volumen de nuevos habitantes que se instaló en el pays es de 1.912 personas, el número de personas que emigraron del pays fue de 1.209 personas, el saldo migratorio se sitúa por lo tanto en 703 personas, un incremento del 8,2% de la población total. Por otro lado, el saldo vegetativo en este periodo fue de -277 personas, resultado de los 633 nacimientos y los 910 decesos habidos en el pays. Haciendo el cálculo en este periodo el Pays ha ganado 426 habitantes.

Gráfico 6. Grupos de edad entre los nuevos pobladores en el PGCC 1999 – 2006

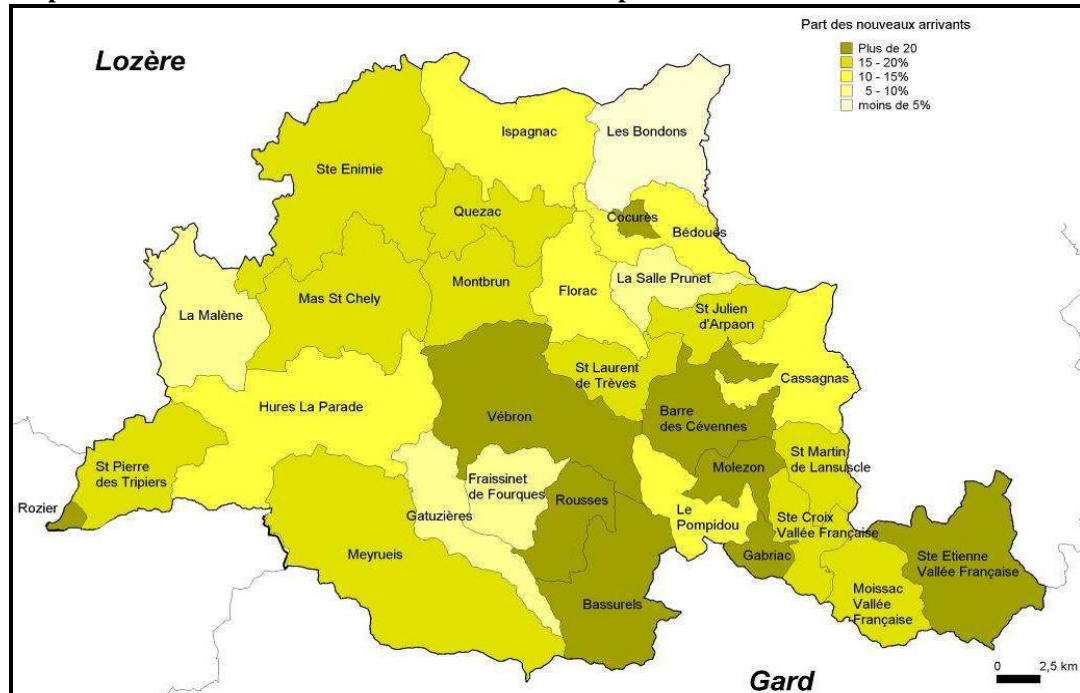


Fuente: CBE Cévennes (2010)

Por lo tanto, la promoción e incremento del flujo de nuevos pobladores al pays podría sostener un rejuvenecimiento de la población. Tanto las estrategias de atracción de nuevos pobladores como las de mantenimiento de la población joven del territorio son vistas como esenciales a la hora de asegurar unos niveles aceptables tanto en cuanto al volumen de población como a su distribución equilibrada.

En este sentido es importante comprobar que en todas las communes del Pays existe cierto grado de instalación de nuevos pobladores. Tal y como puede verse en el mapa siguiente el índice mínimo de presencia de nuevos pobladores en la communes del Pays se sitúa entre un 5 y un 10% de la población total. A pesar de existir diferencias entre las distintas communes del Pays en estos datos vemos como en cualquiera de ellas este tipo de flujos migratorios resulta de vital importancia y destacan en este sentido los casos de communes como Vebron, Bassurels, Barre de Cevennes, Molezon o Cocures, entre otros que registran más de un 20% de nuevos pobladores en su población.

Mapa 10. Volumen de nuevos habitantes en el PGCC por communes



Fuente: Cartographie CBE Cévennes. CBE Cévennes (2010)

Este colectivo de nuevos pobladores está conformado en su mayoría por personas activas que pueden tener un papel importante a la hora de fomentar el dinamismo económico local. En efecto, entre el periodo 1999 – 2006, un 58% de ellos son trabajadores activos, por un 18% que son jubilados y un 24% que son inactivos. En su mayoría proceden del propio país, siendo tan sólo un 10% los nuevos pobladores que proceden del extranjero (CBE, 2010). Por todas estas razones la acogida de nuevos pobladores en el territorio se identifica, junto con la permanencia de los jóvenes autóctonos en edad de trabajar, se presenta como una prioridad en el trabajo de las entidades como el PGCC.

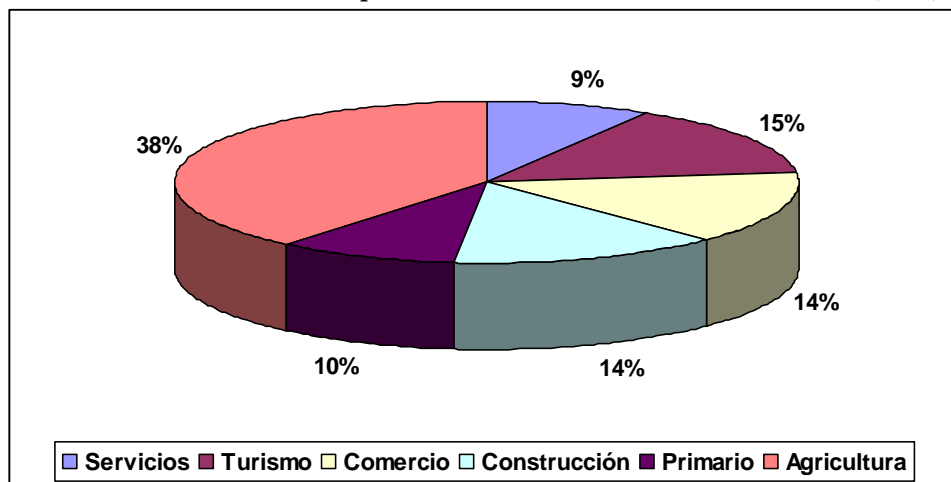
En este sentido uno de los problemas añadidos es la falta de vivienda, locales y naves para alquilar que posibiliten la instalación en el territorio, problemática que responde al gran número de segundas residencias que existen en el pays, en torno al 50% de las existentes, esta cifra supera con creces la media nacional del país que se sitúa en el 9% de las residencias como secundarias y el nivel medio de la región de Languedoc-Roussillon de un 19%. Este hecho eleva los precios de venta y alquiler

hasta situarlos en cifras propias de una capital departamental como Mende (PGCC, 2010). Por ello, el mercado inmobiliario será un importante objetivo dentro de la planificación estratégica del desarrollo al igual que el dinamismo y la diversificación de la economía local.

Perfil Socio económico.

Las actividades económicas tradicionales del PGCC han sido principalmente las pequeñas explotaciones agrícolas (cebollas, castañas) y sobretodo ganaderas (cabras, vacas y ovejas). La agricultura es el sector de actividad con el mayor número de empresas en la zona, un 38% de las empresas existentes en el territorio son empresas agrícolas tal como muestra el gráfico 7. A pesar de los problemas que el sector agrícola sufre en la actualidad sigue siendo el mayoritario en cuanto al número de empresas.

Gráfico 7. Sectores económicos por número de establecimientos en el PGCC (2007)



Fuente: Asociación prefiguración de PGCC 2007

La zona sur del departamento de la Lozère se caracteriza por la existencia de una agricultura muy diversificada, resultado de factores socioculturales y de la adaptación del hombre a contextos geomorfológicos diferentes. La agricultura de media montaña ha parecido estar condenada a la desaparición durante el siglo pasado donde las políticas agrarias han favorecido claramente una agricultura productivista. A pesar de ello, este tipo de agricultura se ha ido manteniendo y parece haber encontrado estrategias para renovarse. Mediante la diversificación, la especificidad, la calidad y la multifu

ncionalidad de estos espacios agrarios este tipo de agricultura parece haber encontrado recursos para subsistir y convertirse además en un recurso indispensable para el futuro de estos territorios.

El modelo mayoritario de las explotaciones agrarias del pays son de pequeño tamaño, entre las 20 hectáreas de media en la zona de los valles cevenoles y las de mayor tamaño de la zona del Causse Mejean pueden llegar a las 250 hectáreas. Se dedican principalmente a la ganadería extensiva siendo un 77% de la superficie agraria útil dedicada a forraje poco productivo para alimentación del ganado, ovino principalmente.

En la actualidad el sector agrario adolece de un fuerte envejecimiento de los titulares de las explotaciones, un 48% de ellos se encuentran en la franja de edad de entre 40 – 55 años, mientras que la de menos de 40 años sólo reagrupa a un 28% y la franja de más de 55 años a un 25%. La falta de relevo generacional sería por tanto un problema de gravedad para este sector y es por ello que la instalación de jóvenes agricultores ha constituido un objetivo prioritario para distintas entidades territoriales y administraciones a distintos niveles.

De entre el resto de los sectores económicos, el Turismo (14%) el Comercio (14%) y la Construcción (14%) tienen una importancia similar en la estructura económica local en cuanto al número de empresas.

Según los datos del CBE Cevennes los principales sectores de actividad en cuanto a la generación se empleo asalariado, sin contar con el sector agrario ni con el sector público, serían en orden de importancia el sector de la construcción con un 21%, el sector de la sanidad y la acción social con un 13% y los sectores de las actividades asociativas y hoteles y restaurantes con un 11% cada uno; mientras que las industrias agroalimentarias generarían el 9% del empleo según este estudio. En este sentido es el sector público el primer empleador de la zona, ya que más de la mitad de los empleos asalariados pertenecen a este sector, en este aspecto esta zona difiere de la realidad de departamental y regional donde los niveles de empleo en el sector público se sitúan en el 38 y 36 % respectivamente.

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

Es preciso poner de relieve que el tamaño medio de las empresas en el pays es reducido siendo un 97% las que se definen como empresas muy pequeñas (entreprises tres petites), superando los niveles del departamento de La Lozère y (92%) y de la Region Languedoc-Roussillon (93%). Del total de empresas un 60% no tienen personal asalariado.

El sector del turismo por su importancia merece una especial atención, durante más de un siglo la actividad turística ha estado siendo impulsada en territorio del actual PGCC. El sector ha experimentado un crecimiento continuo desde los años 50 aprovechando los atractivos turísticos que ofrece un entorno natural privilegiado caracterizado por el patrimonio natural, cultural y paisajístico, el fuerte reconocimiento de las gargantas del río Tarn y Jonte y a la riqueza natural del Parque Nacional des Cévennes. La frecuencia turística aproximada ronda los 4 millones de visitantes por año.

Este sector es el primer sector de actividad de la zona, juega un rol muy importante en la generación de empleos directos e indirectos en el territorio y permite la contratación estacional de ciertos colectivos de la población local con lo que se consiguen ingresos complementarios a la actividad agrícola. El principal reto al que se enfrenta el sector es la fuerte estacionalidad que marca esta actividad y que fuerza al cierre de la mayoría de establecimientos durante 5 meses al año. Otro de los principales problemas del sector es la menor duración del tiempo de estancia motivada por la evolución del turismo hacia una multiplicación de las estancias cortas y por la fuerte competencia con otras zonas rurales que han venido desarrollando sus productos turísticos en los últimos años.

En cuanto a los niveles de actividad de la población en esta zona vemos como el volumen de población activa es de un 38,5%, mientras que el paro es del 6,1%. Las personas jubiladas o pre – jubiladas constituyen un 28%, los estudiantes un 5,3% y la población inactiva un 22,1% (CBE Cévennes, 2007). A primera vista estos datos de paro pueden parecer muy positivos para el conjunto de la población pero distintos estudios advierten de las verdaderas razones que explican la ausencia de personas en paro en la zona. La poca incidencia del paro en la zona no es señal del dinamismo del mercado de trabajo local sino más bien revela que las personas activas que no tienen perspectivas de trabajar en el mismo se han marchado de la zona hacia ciudades de mediano o gran tamaño en busca de oportunidades laborales, según estas posturas estas

cifras de paro son precisamente indicadoras de la fragilidad del mercado de trabajo local (Komen, 2007).

El perfil general que muestra el PGCC se centra, como en la mayoría de los territorios rurales actualmente, en la lucha contra la despoblación y el mantenimiento de la población joven y activa en el territorio. Para ello las estrategias a implementar son variadas: la diversificación económica, el impulso de nuevos sectores de actividad o de sectores consolidados como el turismo o la agricultura que se enfrentan a retos de importancia como el relevo generacional o la estacionalidad, el fomento de flujos migratorios externos que aporten población, la instalación duradera de nuevos pobladores.

4.2. La evaluación de los PDR: complejidad y limitaciones.

El método LEADER ha tenido una gran difusión tanto en el ámbito europeo como mundial. Su filosofía ha impregnado otros programas de desarrollo rural en distintos ámbitos y contextos. Al disponernos a efectuar una primera evaluación del impacto de estos programas en nuestras unidades de observación debemos detenernos antes en subrayar las dificultades que para este cometido presentan programas de elevada complejidad. Desde nuestro punto de vista el método LEADER presenta dos limitaciones principales a la hora de evaluarlo: por un lado la necesidad de una evaluación cualitativa, y por otro, la constitución de un modelo de evaluación consensuada y adecuada a las características que presenta esta metodología.

4.2.1. La necesidad de una evaluación cualitativa para el método LEADER.

Como parece lógico, la evaluación de un determinado programa o política, así como su dotación y ejecución presupuestaria debería realizarse en estrecha correspondencia con los objetivos planteados. En el caso de la metodología LEADER, su objetivo principal es el desarrollo entendido como un proceso de transformación social. Este proceso afectaría a los ámbitos económico, social, territorial y cultural y ello

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

evidencia la necesidad de aplicar a la evaluación de las mismas un carácter cualitativo y procesual en el que los resultados y el impacto de este “cambio social” puedan ser debidamente analizados.

La naturaleza y especificidades del método LEADER demandarían un método de evaluación que pudiera tener en cuenta varias dimensiones. La *Dimensión innovadora* haría referencia tanto a la innovación en cuanto a los recursos y estrategias de desarrollo (endógeno, territorial, valor añadido) como a la innovación social y organizacional (nuevas dinámicas de participación, creación de partenariados publico – privados). La *Dimensión experimental*¹³⁹ se basa en la naturaleza del programa como plataforma de experimentación de iniciativas de desarrollo y como red de difusión de este tipo de experiencias de éxito y buenas prácticas. La *Dimensión de ejecución* en la que se evaluaría la gestión de los GAL y el cumplimiento de sus funciones como ejecutor y financiador de las distintas medidas, y como dinamizador y movilizador de la participación social y motor de la elaboración y el cumplimiento de los planes de desarrollo. La *Dimensión territorial* debería estar también cubierta por esta evaluación multidimensional, de tal modo que el enfoque territorial y la movilización de recursos endógenos (incluidos los recursos humanos) fueran analizados a través del análisis de los proyectos y planificaciones (planes de desarrollo) realizadas.

Por último, una *dimensión de impacto* de este programa debería tener en cuenta la eficacia, viabilidad y sostenibilidad de los resultados obtenidos a medio plazo, en la que se deberían reflejar tanto el desarrollo económico de estas zonas (diversificación económica, dinamización de la economía local, creación y mantenimiento de empleos...) como el desarrollo social (incremento del capital social, revalorización patrimonial, generación de identidad colectiva).

Una evaluación que tuviera en cuenta todas estas dimensiones mediante métodos cualitativos sería capaz de exponer con la profundidad adecuada los resultados e impactos producidos por la ejecución de un método con el nivel de complejidad que presenta el LEADER.

¹³⁹ Esta dimensión experimental de la evaluación del programa y la metodología LEADER ha sido una de las que se han desarrollado más satisfactoriamente a la vista de la creación de las redes de desarrollo tanto a nivel regional, nacional y europeo y de la vasta profusión de experiencias y buenas prácticas que se han venido difundiendo en cada una de las programación de la IC LEADER hasta el momento.

Desde ámbitos académicos multidisciplinares investigadores expertos en desarrollo rural han venido denunciando las limitaciones de la utilización de técnicas cuantitativas a la hora de evaluar estos programas así como la necesidad de aplicar técnicas cualitativas a la evaluación que se adecuen a las singularidades de este tipo de programas (Esparcia y Noguera, 1999; Ray, 2000b). Ellos mismos han apuntado el mayor coste de este tipo de evaluaciones como principal obstáculo para su implantación. Coste referido tanto a cuestiones económicas, como en cuanto al tiempo de realización o a la complejidad de la recogida y procesamiento de los datos.

También desde las propias administraciones y desde entidades dedicadas al desarrollo rural se han planteado ciertas consideraciones con respecto a la evaluación de los programas de desarrollo inspirados en el método LEADER. Desde éste ámbito se señala también la falta de evaluaciones cualitativas centradas en las especificidades de este método, y lo exponen en los siguientes términos:

“Tanto en España como en el resto de los Estados miembros existe mucha información sobre las dotaciones financieras destinadas a esta metodología y sobre los recursos económicos destinados a cada proyecto gestionado por los Grupos de Acción Local. No obstante, se detecta que existe una falta de información en cuanto a la evaluación cualitativa de esta metodología en el mercado. Es decir, una evaluación sobre los valores añadidos que aporta LEADER a cada proyecto y las ventajas que aporta una estructura de gobernanza multinivel en comparación con otros sistemas de financiación más sencillos y directos”. (RRN, 2010: 12. negrita nuestra)

Por otro lado, se pone de manifiesto la necesidad de analizar el impacto de estos programas a nivel de la población beneficiaria general de modo que puedan ser analizadas sus percepciones en cuanto a los logros sobre la calidad de vida, objetivo esencial de este programa. Finalmente se apunta la gran relevancia de este tipo de evaluaciones puesto que será el único medio de poner en evidencia el valor añadido de estos programas justificando así su mantenimiento en un periodo de fuerte crisis económica a nivel de la UE en la que pueden reducirse los fondos destinados a los mismos (RRN, 2010).

En estos mismos informes de evaluación oficiales se evidencia la falta de información cualitativa sobre la ejecución de estos programas y la inadecuación de los

indicadores cuantitativos recogidos en las evaluaciones oficiales con los objetivos reales y la naturaleza de las especificidades LEADER. (RRN, 2012)

El problema, tal como lo hemos planteado aquí, es que tanto la original IC LEADER, como el método LEADER posterior no nacieron para la consecución de objetivos económicos o sociales cuantificables a través de indicadores como la creación de empresas, la generación de empleo o la creación de asociaciones; sino como un laboratorio de ideas y acciones innovadoras para favorecer el desarrollo. El marco de acción que define este método da especial importancia a aspectos como: la dinamización y movilización social, la transferencia de resultados, la conformación de redes de actores locales, la creación de espacios de reflexión abierta a la sociedad local en su conjunto, la definición de estrategias y acciones de forma participativa y adaptadas a las características propias del territorio.

Atendiendo a esta naturaleza la medición de los resultados de los programas de desarrollo rural debería ser analizada a partir de una evaluación cualitativa que tome en especial consideración el carácter procesual de la implementación de estos programas y las distintas dimensiones que son afectadas en el mismo.

4.2.2. La ausencia de un modelo de evaluación adecuado al LEADER.

Una segunda limitación a la hora de evaluar el método LEADER es la ausencia de un modelo de evaluación consensuado a nivel de la Unión Europea que se adecue a los objetivos y especificidades del método LEADER.

Si bien es cierto que todos los GAL están obligados por las directrices comunitarias a presentar periódicamente información sobre la ejecución del programa, no es menos cierto que esta información se refiere estrictamente a datos financieros y resultados económicos, siendo por ello insuficientes para evaluar la metodología LEADER en las distintas dimensiones a las que afecta. La carencia de un modelo consensuado y obligatorio se traduce en una escasísima disponibilidad de datos, lo que dificulta el trabajo de investigación y el análisis comparado entre distintas zonas beneficiarias de estos programas.

Como es bien sabido, las recomendaciones que desde las instituciones europeas se difunden en cuanto a la evaluación (Comisión Europea 2000a, 2000b, 2002, 2005) se centran en recabar de todos los GAL la información referida a los indicadores de realización, al modo en que se ha ejecutado el programa en cuanto al número de proyectos, tipos de proyecto, los cuadros financieros totales (inversión pública y privada). Este tipo de evaluación, única obligatoria a cumplir por los GAL, hace que se instrumentalicen únicamente indicadores cuantitativos, dedicados a analizar el procedimiento de ejecución (cuadros de financiación) y, en todo caso, los resultados a corto plazo (nº de empresas creadas) en un esfuerzo de evaluación que estaría más próximo a una auditoría o una justificación que a una “verdadera evaluación” tendente al aprendizaje y la adaptación del programa a futuro según los resultados obtenidos (Esparcia, 2012).

De este modo, el eje principal de los informes de evaluación oficial gira siempre en torno a algunos temas y ciertos indicadores cuantitativos que podemos esquematizar del modo siguiente:

Un primer bloque de indicadores toma como marco de referencia el GAL y se centran en estos tres aspectos esenciales:

- * Ejecución financiera. En el que se recogen indicadores como la inversión pública comprometida y finalmente ejecutada, el desglose de la financiación pública (UE/Nacional/Regional/Local), el “efecto multiplicador”¹⁴⁰ o la ratio media de inversión por GAL.
- * Proyectos Realizados. Con indicadores como el número de proyectos previstos por programa y el número de proyectos finalmente ejecutados, el porcentaje de eficacia y la ratio media de proyectos ejecutados en un programa en cada GAL.
- * Empleo Generado. En el que se aportan datos absolutos sobre el número de empleos generados por cada programa, relación entre el número de proyectos financiados y el número de empleos generados (ratio proyectos/empleos), la media de empleos generados por GAL, la relación entre el empleo creado y la

¹⁴⁰ El efecto multiplicador se refiere a la relación entre la cantidad de inversión pública y la cantidad de inversión privada ejecutada en cada periodo de programación. De este modo se trata de medir la capacidad del programa para atraer inversión privada.

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

población beneficiaria (LEADER I en España creó 1 empleo por cada 247 habitantes), la eficiencia de cada programa al crear empleo (gasto público invertido por cada empleo generado).

En un segundo bloque se realiza un desglose por medidas, en el que cada uno de estos tres aspectos anteriores es presentado en referencia a las distintas modalidades, medidas, estrategias o ejes que presenta cada periodo de programación. De modo general, las evaluaciones se centran en el desglose de una serie de medidas que podrían ser agrupadas en seis tipos distintos: 1. Turismo rural. 2. Pymes y artesanía. 3. Productos locales, agroalimentación y comercialización. 4. Patrimonio rural, medio natural y medio ambiente. 5. Formación. 6. Otros servicios a la población¹⁴¹.

La formalización de estas medidas temáticas favorecería el establecimiento de análisis comparativos entre distintos periodos en un mismo territorio o entre distintos territorios. Sin embargo, una evaluación de este tipo subraya la falta de correlación entre los indicadores utilizados y la naturaleza y los objetivos propios de la metodología LEADER. Para poder evaluar las especificidades de este tipo de metodología sería necesario partir de una serie de indicadores precisos creados para tal fin y que éstos, tal y como dijimos en el apartado anterior, tengan un carácter cualitativo que pueda analizar verdaderamente el cumplimiento de los objetivos que se plantean.

Otro de los aspectos a resaltar de este modelo de evaluaciones es que se orientan a los resultados a corto plazo y no al impacto que estos programas han logrado obtener a medio o largo plazo. La diferencia es sustancial si tenemos en cuenta que los resultados a corto plazo son fruto de la ejecución de los programas (numero de empresas creadas, número de empleos generados) pero a través del impacto se relacionan estos resultados con los objetivos primordiales del programa a medio plazo (familias que no han emigrado como consecuencia del empleo creado o mantenido en esa actuación, o mejora en la capacidad adquisitiva o nivel de vida de una familia gracias a estos empleos).

¹⁴¹ Esta agrupación de las distintas medidas y estrategias desarrolladas por los PDR en España ha sido propuesta en el Informe “LEADER en España (1991 – 2011). Una contribución activa al desarrollo rural”, nos parece que su utilización es positiva a efectos de simplificar las distintas baterías de estrategias sectoriales y temáticas de orientación de proyectos presentadas en cada una de sus periodos de programación.

Al ser evaluados estos programas de desarrollo rural por organizaciones internacionales se evidencia esta falta de adecuación entre su metodología, especificidades y objetivos y el tipo de evaluación realizada.

“Las repercusiones de las asociaciones (se refiere a los GAL) en el desarrollo rural, de las que informan los investigadores, han sido consideradas, y en concreto han constituido un verdadero valor añadido en el proceso de desarrollo endógeno local. Aunque las investigaciones no son concluyentes aún sobre el efecto de las asociaciones en cuanto al empleo generado, la prestación de apoyo a empresas o la prestación de servicios, las repercusiones estimadas atañen al refuerzo de las capacidades en las comunidades, al fomento de la participación de éstas, a la innovación y a una mejor integración de las iniciativas de desarrollo” (OCDE, 2006:14)

Tal como recoge esta cita, las repercusiones, los impactos derivados de la existencia de los GAL (como especificidad de la metodología LEADER) deben hacer referencia a las funciones y objetivos para los que éstos fueron creados (refuerzo de capacidades locales, fomento de la participación) y debe ser en esos términos en los que se mida el valor añadido que estas organizaciones han ofrecido en el proceso de desarrollo endógeno, y no en cuanto gestores y ejecutores de ayudas financieras en distintas medidas.

Una de las consecuencias de esta desadecuación entre la naturaleza de los programas y los modelos de evaluación aplicados a los mismos ha sido, en nuestra opinión, la atribución de escasos o tímidos resultados a estos programas. En efecto, creemos que en buena parte esta falta de éxito o fracaso relativo de los programas de desarrollo rural es fruto de una incorrecta evaluación. Al querer evaluar el programa LEADER mediante diversos indicadores cuantitativos sin vinculación con su naturaleza u objetivos principales se ha potenciado esta valoración negativa sobre los resultados del programa en su conjunto.

Sin embargo, las evaluaciones de estos programas, cualitativas y centradas en analizar las percepciones sociales de los beneficiarios sobre las especificidades de programa han dejado claro su fuerte impacto y su potencial para la consecución de los objetivos que se propone (IESA, 2003; IESA, 2005) y que lejos de ceñirse a cambios sustanciales en la dimensión económica (entendida por desgracia como un reflejo

evidente de los procesos de desarrollo) ha afectado también a las dimensiones sociales, territoriales y culturales.

4.3. Los programas PRODER en la comarca del Guadalteba.

La puesta en marcha de programas de desarrollo rural en la comarca de Guadalteba tuvo su origen en el “efecto llamada” provocado por la ejecución de la IC LEADER en varias comarcas andaluzas entre los años 1991 y 1995. El éxito de este primer periodo de programación supuso la multiplicación de las candidaturas de GAL para el segundo periodo de aplicación de LEADER II. Esta fuerte demanda superó con creces sus posibilidades presupuestarias e instó al entonces Ministerio de Agricultura y Pesca y a las CC.AA pertenecientes al objetivo 1¹⁴² a desarrollar un nuevo programa que fortaleciera a nivel estatal la exitosa estrategia de desarrollo rural iniciada con LEADER.

A esta circunstancia debe su nacimiento PRODER¹⁴³ que se establece dentro del Marco Comunitario de Apoyo para intervenciones estructurales en regiones “objetivo 1”, y dentro de los ejes prioritarios de Desarrollo Local (2) y de Agricultura y Desarrollo Rural (4). PRODER se concebía como un programa que se aplicaría en regiones desfavorecidas y en áreas rurales que no disfrutaban ya de un programa LEADER.

El objetivo general de PRODER fue *“Impulsar el desarrollo endógeno y sostenido de las zonas de aplicación, a través de la diversificación de la economía rural, persiguiendo el mantenimiento de la población, frenando la regresión demográfica y elevando las rentas y el bienestar social de sus habitantes a niveles más próximos o equiparables a otras zonas más desarrolladas, asegurando la conservación del espacio y de los recursos naturales”* (MAPA, 1996). Los objetivos que contempla

¹⁴² Dentro de la clasificación «objetivo 1» o zonas menos desarrolladas realizada por la política de Cohesión Territorial de la Unión Europea, en España durante el periodo 1991- 1994 se incluían 10 Comunidades Autónomas: Andalucía, Principado de Asturias, Islas Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Región de Murcia y Comunidad Valenciana.

¹⁴³ Bajo la denominación de “Programas de Desarrollo y Diversificación de la Economía Rural”, se crearon, a partir del período 1997-1999, estos programas europeos, específicos para España, de aplicación en la zonas de tradición agrícolas, que pretendía reconocer la singularidad de tales áreas, con la aplicación de un conjunto de medidas destinadas a la diversificación de actividades económicas. Su metodología de funcionamiento fue muy similar a la de las Iniciativas Comunitarias LEADER.

son similares a los del LEADER y presentara, además, otras características similares en cuanto al enfoque, la metodología, la figura de los GAL y las medidas elegibles. Debido a sus fuertes similitudes la realización de PRODER se considera como una de las primeras experiencias europeas para integrar los principios del LEADER en las políticas de desarrollo rural y extender su método a territorios no organizados bajo pautas LEADER.

Desde que se ejecutara la primera programación de la IC LEADER, hemos visto como con el nacimiento de PRODER y con los cambios introducidos por el reglamento FEADER se ha incrementado la difusión y el enfoque del método LEADER en procesos de desarrollo rural, al mismo tiempo que se ha homogeneizado e impulsado la figura de los GAL como gestor y motor de tales procesos. Pero también hacemos notar que durante este proceso las estrategias endógenas y locales que de manera más independiente promovía la IC LEADER han sido progresivamente integradas en las políticas regionales o nacionales de desarrollo y han venido, con ello, dependiendo en mayor medida de la administración regional o nacional en su ejecución. Su consolidación e integración en el marco político - normativo ha podido suponer una pérdida de parte del valor específico del enfoque LEADER en cuanto a su independencia y la capacidad de definición de las necesidades específicas en los territorios rurales donde se aplica.

En este contexto, en el año 1994 la comarca de Guadalteba, a través del Consorcio Guadalteba, realizó una candidatura dentro de la modalidad A de “adquisición de capacidades” para el programa LEADER II que fue finalmente rechazada. Posteriormente, en el año 1995 y ya con el GAL Guadalteba constituido, se presenta una candidatura PRODER que es aprobada y ejecutada en la comarca entre los años 1997 – 1999¹⁴⁴. De un total de 152 candidaturas presentadas al PRODER, fueron seleccionados finalmente 101, Andalucía fue la CC.AA en la que mayor número de programas se aprobaron, con un total de 27. Es importante señalar que una gran parte de los GAL seleccionados en Andalucía para el PRODER, un 66%, contaban con la

¹⁴⁴ La puesta en marcha de Proder I supuso un largo proceso que demoró el comienzo del programa. En febrero de 1995, se presentó el programa a la Comisión Europea para su aprobación, que no procedió hasta 1 año y 5 meses después tras diversas modificaciones. Finalmente, el programa se aprobó por medio de Decisión de la Comisión C (96) 1454 de 18 de junio de 1996. Por consiguiente, pasaron dos años y medio desde que se presentó Proder I en 1995 hasta que realmente comenzó su aplicación en el segundo semestre de 1997 y por este motivo el periodo de ejecución financiera se alargó hasta el año 2001.

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

existencia previa de una mancomunidad de municipios o consorcio en el territorio de actuación, tal como sucede en el caso de Guadalteba.

Desde el año 1995, la comarca de Guadalteba ha ejecutado tres programas de desarrollo, PRODER I, PRODER A y finalmente el programa LiderA, programa derivado del reglamento FEADER 2007 – 2013. Para cada uno de ellos se han propuesto una serie de objetivos generales, que hemos expuesto en los párrafos anteriores, y una serie de medidas para conseguirlo, que pasamos ahora a explicar.

La aplicación de LEADER y PRODER, responden a una metodología similar, comparten objetivos generales y presentan medidas aplicables paralelas, tal como exponemos en la tabla 23.

Tabla 23. Comparación de medidas aplicables en los programas LEADER y PRODER

1994 – 1999	
LEADER II	PRODER I
A. Adquisición de capacidades	1. Valorización del patrimonio rural. Renovación y desarrollo de núcleos de población con predominio de la actividad agraria.
B. Programas de innovación rural	2. Valorización del patrimonio local. Renovación y desarrollo de núcleos de población sin predominio de la actividad agraria.
b.1. Apoyo Técnico al desarrollo rural	3. Fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural: Agroturismo.
b.2. Formación y ayudas a la contratación	4. Fomento de las inversiones turísticas en el espacio local: Turismo local.
b.3. Turismo rural.	5. Fomento de PYMES, actividades de artesanía y servicios.
b.4. Pequeñas empresas, artesanía y servicios.	6. Servicios a las empresas en el medio rural.
b.5. Valorización y comercialización de productos agrarios.	7. Revalorización del potencial productivo agrario y forestal.
b.6. Conservación y mejora del medio ambiente y del entorno.	8. Mejora de la extensión agraria y forestal.
C. Cooperación transnacional	
D. Evaluación y seguimiento.	
2000 – 2006	
LEADER +	PRODER II
Eje 1. Estrategias de desarrollo.	De modo general se articula 10 medidas ¹⁴⁵
101. Adquisición de competencias.	1. Mejora de la comercialización de los productos locales, agrarios y endógenos.
102. Gastos de Gestión, funcionamiento administrativo y asistencia técnica.	2. Acciones de protección y mejora ambiental.
103. Servicios a la población.	3. Patrimonio rural y cultural.
104. Patrimonio.	4. Diversificación.
105. Valorización de los productos locales y agrarios.	5. Formación.
106. PYMES y servicios.	6. Turismo y artesanía.

¹⁴⁵ Los Programas Operativos Integrales (POI) que desarrollaron este programa en las zonas “objetivo 1” presentaron dos medidas principales: 7.5. Desarrollo endógeno de zonas rurales, relativo a las actividades agrarias y 7.9. Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias. Mientras que los Programas de Desarrollo Rural (PDR) de las zonas fuera de “objetivo 1” presentaron una estructura diferente con 9 medidas concretas. Entre ambas y de manera general se pueden concretar dichas medidas en las 10 presentadas en este cuadro.

107. Valorización del patrimonio natural y arquitectónico.	7. PYMES rurales.
108. Turismo.	8. Servicios técnicos de apoyo.
109. Otras inversiones.	9. Infraestructuras.
110. Formación y empleo.	10. Fomento del asociacionismo.
Eje 2. Cooperación (interterritorial y transnacional)	
Eje 3. Puesta en Red.	
Eje 4. Gestión, seguimiento y evaluación.	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de RRN 2012

Tanto LEADER como PRODER plantearán medidas paralelas en sectores específicos de actividad como el turismo, las PYMES, la artesanía y la agricultura, en este caso mediante estrategias de potenciación y fortalecimiento de la comercialización de los productos agroganaderos. Del mismo modo, otro tipo de intervenciones como las propuestas sobre el patrimonio cultural o los servicios de asistencia técnica son parte de las medidas con las que cuentan todos los programas.

Tras la ejecución de varias programaciones, la Comisión Europea expuso que el grado de madurez alcanzado por el LEADER hacía posible aplicar el enfoque de esta iniciativa en el contexto más amplio de la programación general de desarrollo rural, mediante la intervención de las autoridades competentes de los Estados Miembros y de los GAL. De tal modo, el Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo, relativo al desarrollo rural a través del nuevo Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) para el periodo 2007 – 2013, hace posible la articulación de los principios básicos del enfoque LEADER, convertido en eje específico (Eje 4), en la política de desarrollo rural, convirtiéndose tal enfoque en uno de los ejes específicos.

Así los planes estratégicos nacionales de desarrollo rural se llevan a cabo a través de los programas de desarrollo rural que agrupan un conjunto de medidas en torno a cuatro ejes: Eje 1: Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal; Eje 2: Mejora del medio ambiente y del entorno rural; Eje 3: Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación rural; Eje 4: LEADER. El cual se divide en varias medidas y submedidas¹⁴⁶.

¹⁴⁶ 4.1. Estrategias de desarrollo local: 1. Competitividad. 2. Medio ambiente/gestión de la tierra. 3. Calidad de vida/diversificación. 4.2. Cooperación. 4.3. Costes de funcionamiento, adquisición de competencias y promoción del territorio.

4.4. Una evaluación “clásica” de los PDR en Guadalteba.

Teniendo en cuenta las limitaciones de las evaluaciones “clásicas” de los programas de desarrollo rural, nuestro análisis de resultados en el caso de Guadalteba se centrará además en otros aspectos tanto cuantitativos como cualitativos que se desprenden de nuestro trabajo de campo. De este modo, se analizarán, por un lado, la tipología de beneficiarios que ejecutan estos proyectos o la distribución de los mismos sobre el territorio, y, por otro, la percepción que tanto los beneficiarios de estos programas como la población de la comarca tiene sobre estos programas. Todos estos elementos que suelen quedar fuera de las evaluaciones oficiales clásicas darán idea del profundo impacto que estos programas han tenido en las áreas rurales y desde ellos se orientará el análisis que de estos procesos se presentan en los capítulos siguientes de este trabajo.

En la siguiente tabla mostramos los resultados de las principales variables que han sido tenidas en cuenta en las evaluaciones oficiales de los PDR: financiación, número de proyectos y empleo generado.

Tabla 24. Principales resultados de los PDR en la comarca del Guadalteba

Indicadores	PRODER I	PRODER A	LiderA
Inversión Total (euros)	5.200.000	16.000.000	18.000.000
- % Pública	55,6%	39%	35%
- % Privada	44,4%	61%	65%
Efecto Multiplicador	0,848	1,58	1,85
Nº Proyectos	76	134	78
Empleo generado	202	350	370

Fuente: Elaboración propia a partir de documentación facilitada por el GAL Guadalteba

Al comparar este conjunto de criterios con las cifras medias registradas en las comarcas PRODER en España, vemos como los resultados en la comarca del Guadalteba son claramente inferiores a la media nacional en el PRODER I y tienen una progresión claramente superior a la media en el PRODER II así como en las estimaciones sobre el programa LiderA.

Tabla 25. Principales resultados medios del programa PRODER a nivel español

Indicadores	PRODER I	PRODER II
Inversión Total (euros)	7.900.000	11.000.000
- % Pública	49,7%	44,13%
- % Privada	50,3%	55,83%
Efecto Multiplicador	1,01	1,26
Nº Proyectos	116	142
Empleo generado	260	216

Fuente: Elaboración propia a partir de documentación de MAPA (2002, 2003) y RRN (2012)

En cuanto a la financiación pública media destinada a cada GAL PRODER en cada programa hacemos notar el aumento constante en esta asignación que pasa de destinar 4,05 millones de euros por GAL en PRODER I a 5,1 millones en PRODER II y al compromiso de 5,57 millones de euros estimados para la programación FEADER. En Guadalteba el montante de inversión pública para PRODER I fue de 2,8 millones, cifra sensiblemente inferior a la media de los programas PRODER nacionales, pero esta cifra ha tenido una clara progresión con PRODER II llegando a un total de 6,2 millones, superando con ello los niveles medios del resto de los GAL. Para la ejecución del programa LiderA el montante de inversión pública ha ascendido hasta los 6,3 millones superando de nuevo las cifras medias.

La misma tendencia podemos observar en cuanto al efecto multiplicador conseguido en la comarca del Guadalteba, de unos resultados limitados conseguidos en PRODER I se pasa en PRODER II a una fuerte progresión. En PRODER I este dato se sitúa en el 0,84, lo cual indica que a partir de una inversión pública de 2,8 millones de euros se consiguió una inversión privada de 2,4 millones. Este dato, a pesar de superar el nivel mínimo de inversión privada exigido por el programa (el 45%) dista de la cifra media conseguida por los GAL PRODER situada en el 1,01, superando con ello la inversión privada a la pública. Sin embargo, en PRODER II el efecto multiplicador conseguido es del 1,58 dato muy superior al 1,26 de media nacional. Finalmente las estimaciones realizadas en la comarca para la presente programación FEADER sitúan este dato en el 1,85 cifra sobre la que se mantiene un incremento del volumen de inversión privada respecto al público en una relación estimada del 65 – 35.

En cuanto al número de proyectos realizados, en media, los GAL PRODER I realizaron 116 proyectos que contaron con una inversión pública de 35.000 euros por proyecto. En PRODER II el número medio de proyectos por GAL aumentó a 142 y la

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

inversión pública para cada uno de ellos aumentó ligeramente a 36.000 euros por proyecto. En la comarca del Guadalteba el número de proyectos realizados en PRODER I es de 76, lo que supone un 35% menos de la media nacional y la inversión pública media es de 36.800 euros por proyecto, superando ligeramente los niveles medios nacionales. En PRODER II el número de proyectos realizados es de 134, o lo que es lo mismo un 6% menos de la media de los GAL. La inversión pública por proyecto en esta programación asciende a 46.200 euros, una inversión pública un 23% superior a la realizada en media por los GAL PRODER II. Las estimaciones para la ejecución de la programación FEADER en la comarca presentan la realización de 78 proyectos y un nivel de inversión pública por proyecto de 80.000 euros lo cual supondría doblar la inversión pública por proyecto respecto al programa PRODER II.

Analizando estos dos primeros conjuntos de datos nos encontramos con que en la comarca del Guadalteba, en general, se ha conseguido una fuerte inversión pública para el programa PRODER II y FEADER así como un importante efecto multiplicador motivando la inversión privada. Estos datos alcanzan especial relevancia si tenemos en cuenta que tanto el número de municipios, como la superficie y el volumen de habitantes del GAL Guadalteba son mucho menores que la media de los GAL PRODER II o FEADER. El GAL Guadalteba presenta un 55% del volumen poblacional medio de los GAL PRODER II o FEADER a pesar de lo cual ha gestionado un volumen de inversión pública similar e incluso superior al conjunto de los GAL. Ante esta provisión de recursos públicos y teniendo en cuenta su menor tamaño poblacional resulta más comprensible el menor número de proyectos desarrollados por programa en la comarca y el mayor nivel de inversión pública recibida en cada uno de ellos.

En referencia a los niveles de empleo generados por los PDR han registrado un número total de 148.000 puestos de trabajo creados entre todas las programaciones LEADER y PRODER entre los años 1991 y 2006. Estos valores resultan ciertamente significativos teniendo en cuenta las diversas coyunturas socioeconómicas en las que se han desarrollado estos programas en algunas de sus etapas, con la fuerte crisis económica de principios de los noventa que afectó de manera especial a las zonas de tradición agraria. Cabe destacar que estos valores del indicador puestos de trabajo son cifras de resultado, no de impacto. Es decir, se trata de datos de ocupación generados de manera directa por la ejecución del programa, sin tener en cuenta el empleo indirecto

como consecuencia, a largo plazo, de los propios proyectos realizados. Además, se debe tener en cuenta que, aunque el aporte sea mínimo, no están contabilizados los empleos que genera la propia actividad de los grupos, concepto que no se incluyen en los datos presentados en las evaluaciones e informes oficiales de los PDR.

Atendiendo al empleo generado por cada programa, hacemos notar que en PRODER I se generaron 261 empleos de media en cada GAL, en el que se incluyen tanto los empleos directos como los consolidados, en este periodo de programación el GAL Guadalteba generó un total de 202 empleos directos y consolidados, suponiendo un 33% menos que la media de los GAL españoles. En cuanto a los empleos indirectos generados en la comarca mediante la aplicación del PRODER I, los informes de ejecución del GAL Guadalteba apuntan a la creación de otros 110 empleos indirectos, siendo con ello el montante total de generación de empleo de 312.

Para el caso del programa PRODER II, las estimaciones de creación de empleo registradas por los GAL españoles alcanzan los 216 empleos, entre empleos directos y consolidados. En el caso del GAL Guadalteba se han creado durante este mismo programa un total de 350 empleos directos, indirectos y consolidados, lo que supondría una cifra un 62% superior a la media de los GAL PRODER II en España. Las estimaciones realizadas por el GAL Guadalteba con respecto a la ejecución del programa LiderA (FEADER) apuntan a la creación de 370 empleos en esta programación agregando en esta cifra total los empleos directos, indirectos y consolidados. Por lo tanto, tras unos pocos resultados en cuanto a la generación de empleo en PRODER I, el GAL Guadalteba habría conseguido, según sus estimaciones, resultados por encima de la media de los GAL a escala nacional en las otras dos programaciones ejecutadas.

A la vista de estos datos comprobamos como la comarca del Guadalteba ha ido obteniendo resultados positivos en cada una de estas variables en comparación con el resto de los GAL PRODER en el contexto nacional. No deja de sorprender que pese a sus limitaciones en cuanto a volumen poblacional los resultados en términos absolutos en cuanto a creación de empleo y atracción de inversión privada se sitúan por encima de la media. Hacemos notar sin embargo que las características propias de la comarca del Guadalteba han podido influir en cuanto al menor número de proyectos realizados por el GAL Guadalteba en comparación con el valor medio del resto de los GAL PRODER.

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

Sin embargo, atendiendo al número de proyectos realizados con respecto a la población comarcal vemos como en PRODER I el GAL Guadalteba ejecutó 1 proyecto por cada 342 personas, cifra superior a la media del programa de 1 por cada 375 personas, en PRODER II la diferencia es aún mayor realizándose 1 proyecto por cada 194 personas en el GAL Guadalteba por 1 por cada 330 personas de valor medio del conjunto de los GAL españoles. Comprobamos de tal modo que en nuestro caso de estudio se han conseguido realizar un mayor número de proyectos por habitante.

Por lo que respecta al tipo de medidas podemos señalar que las ocho aplicadas durante el PRODER I estuvieron desigualmente cofinanciadas entre gasto público y privado tal como se muestra en la tabla 26. De esto modo destacamos como la medida 1 (Valorización del patrimonio rural), la medida 2 (Valorización del patrimonio local) obtuvieron un 78% de financiación pública; mientras que otras medidas como la 5 (PYMES, artesanía y servicios), 7 (Revalorización del potencial productivo), 3 (Agroturismo) o 4 (Turismo Local) obtuvieron respectivamente una media del 30, el 38, el 44 y el 40%. Destaca asimismo que la medida 8 (Mejora de la extensión agraria y forestal) fuera financiada en un 90% por inversión pública.

Tabla 26. PRODER I. Financiación público – privada por medidas

Medidas PRODER I	Gasto Público	Gasto Privado	Gasto Total
1. Valorización del patrimonio rural	78%	22%	14,06%
2. Valorización del patrimonio local	77,4%	22,6%	6,5%
3. Agroturismo	44,1%	55,9%	6,9%
4. Turismo Local	40%	60%	16,26%
5. PYMES, artesanía y servicios	29,9%	70,1%	24,24%
6. Servicios a las empresas	98,8%	1,18%	6%
7. Revalorización del potencial productivo	38,5%	61,5%	24%
8. Mejora de la extensión agraria y forestal	90,3%	9,67%	2,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de MAPA (2003): Informe final de ejecución 1994 – 1999. PRODER.

Las medidas 7 (Revalorización del potencial productivo) y 5 (PYMES, artesanía y servicios), fueron las que tuvieron una mayor financiación, a cada una se dedicó el 24% del gasto total del programa. Asimismo la medida 4 (Turismo Local) obtuvo el 16% del total del presupuesto ejecutado y la medida 1 (Valorización del patrimonio rural) el 14%.

Respecto al número de proyectos ejecutados en PRODER I por cada una de las medidas vemos como de manera consecuente con esta distribución de la financiación, las medidas en las que se desarrollaron un mayor número de proyectos fueron las medidas 7 (Revalorización del potencial productivo) que registra el 17% de los proyectos ejecutados, la medida 5 (PYMES, artesanía y servicios) con un 18%, la medida 1 (Valorización del patrimonio rural) con un 19% y la medida 4 (Turismo Local) con un 11%.

Sin embargo en las dos medidas con menor porcentaje de financiación y mayor inversión pública, *Mejora de la extensión agraria y forestal* (medida 8) y los *Servicios a empresas* (medida 6), se realizaron un 12,7% y un 10,3% de los proyectos. De este modo vemos como el 24% de los proyectos se ejecutaron con un 8% de la financiación total.

En términos generales la ejecución de PRODER I se orientó hacia medidas de carácter productivo, como las de diversificación de rentas, (Valorización del patrimonio rural y local, turismo y PYMES) representando estas medidas alrededor del 70% de la financiación total del programa.

La aplicación del PRODER I por parte del GAL Guadalteba queda reflejada en la tabla 27 en la que se presentan el número de proyectos realizados por medida y el porcentaje respecto del total de proyectos realizados, la distribución del presupuesto total por cada una de las medidas y el % de inversión pública efectuada en cada una de ellas.

Tabla 27. Ejecución de medidas PRODER I en la comarca del Guadalteba

Medidas PRODER I	Nº Proyectos	% Proyectos	% Inversión Total	% Inversión Pública
1. Valorización del Patrimonio Rural	15	19,70%	15,45%	86,40%
4. Turismo Rural	8	10,50%	18,30%	39,60%
5. Fomento empresarial, artesanía y servicios	19	25%	13,90%	52,99%
6. Servicios a las empresas	3	4%	7,50%	100%
7. Revalorización del potencial productivo agrario	16	21%	40,20%	40,88%
8. Mejora de la extensión agraria.	15	19,70%	4,50%	80,43%
Total	76	99,90%	99,85%	-

Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por el GAL Guadalteba

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

Podemos por tanto señalar que los proyectos finalmente ejecutados tienen una distribución bastante homogénea entre las medidas 1 (Valorización del patrimonio rural), 5 (Fomento empresarial, artesanía y servicios), 7 (Revalorización del potencial productivo agrario) y 8 (Mejora de la extensión agraria) en cada uno de los cuales se sitúan un 20 – 25% de los proyectos. Por otra parte la medida 4 (Turismo Rural) aglutina un 10% de los proyectos realizados, cifra muy distante a la media de los GAL PRODER I, en los que se dedica un 5,1% de los proyectos al Agroturismo (medida 3) y un 11,3% al Turismo Local (medida 4) obteniendo en conjunto un 16,4% de los proyectos realizados en el programa. Es importante señalar que las medidas 2 (Valorización del patrimonio local) y 3 (Agrotuismo) no se aplicaron en el GAL Guadalteba, como muestra de la autonomía que los GAL tienen en la ejecución de este programa.

En cuanto al porcentaje del presupuesto aplicado a cada medida vemos como en la medida 7 (Revalorización del potencial productivo agrario) se invirtió en 40% del presupuesto del programa. En este sentido, una diferencia sustancial en la aplicación de PRODER I en Guadalteba respecto a la tendencia general de los GAL PRODER es que la financiación destinada a medidas orientadas a la diversificación de rentas (1,4 y 5) supone un 37% del total, la mitad del 70% de media destinado por los otros GAL; esta diferencia respondería a la naturaleza eminentemente agro – ganadera de la economía de la comarca que ya describimos anteriormente y a la flexibilidad de PRODER I en cuanto a su ejecución.

Aunque no disponemos de datos sobre la ejecución final por medidas del programa PRODER II sí que ofrecemos un resumen de la distribución de proyectos e inversión en la tabla 28.

Tabla 28. Ejecución de medidas PRODER II en la comarca del Guadalteba

Medidas PRODER II	Nº Proyectos	% Proyectos	% Inversión Total	% Inversión Pública
Línea 1.- Dinamización socioeconómica	38	28,35%	27,7%	51%
Línea 2.- Estrategias de cooperación	0	0%	0%	0%
Línea 3.- Protección y mejora del patrimonio y del Medio Ambiente	8	6%	4%	95%
Línea 4.- Desarrollo y mejora de infraestructuras relacionadas con la producción agraria	1	0,7%	0,67%	29%
Línea 5.- Valorización de productos endógenos del medio rural	5	3,7%	6,4%	31,5%
Línea 6.- Fomento, mejora y diversificación económica. Artesanía y Turismo	63	47%	61%	33,6%
Línea 7.- Infraestructuras y equipamiento en zonas rurales no agrarias	19	14.17%	13,7%	38,5%
Línea 8.- Gastos de funcionamiento	-	-	2,3%	100%
Total	134	100%	100%	47%

Fuente: Elaboración propia a partir de documentación facilitada por el GAL Guadalteba

Durante esta programación se comprueba el cambio de énfasis hacia la diversificación económica, tal como demuestra que la Línea 6 (Fomento, mejora y diversificación económica. Artesanía y Turismo) se haya convertido en la línea principal de ejecución del programa aglutinando un 61% de la inversión total ejecutada y un 47% de los proyectos ejecutados; junto con la Línea 1 (Dinamización económica) que reúne un 28% de los proyectos y un 28% de la inversión total. La principal diferencia con respecto a la ejecución del programa PRODER I es clara, al tener en cuenta que las líneas específicas centradas en los sectores agrario y ganadero reducen su importancia ejecutando las Líneas 4 (Desarrollo y mejora de las infraestructuras relacionadas con la producción agraria) y 5 (Valorización de productos endógenos del medio rural) más directamente relacionadas con estos sectores, un 4,4% de los proyectos con una inversión total en torno al 7%.

Por otro lado, los principales sectores a los que se destinaron los proyectos de este programa fueron el turismo rural, la industria auxiliar de la construcción, la artesanía y comprendida dentro de este sector la agroindustria. Con ello dejamos de nuevo constancia de la adaptación de este tipo de programas a las características propias de la economía local y de cómo en el caso de la comarca del Guadalteba, este programa

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

ha venido desarrollando de forma prioritaria aquellos sectores que contaban ya con cierto peso específico en su economía y para los cuales el PRODER ha supuesto un impulso considerable sin ser, en cambio, decisivo a la hora de estimular nuevos sectores de actividad y diversificar la economía comarcal. Hecho que fue remarcado por los técnicos del GAL Guadalteba al afirmar que:

“Creo que el PRODER ha ayudado en este sentido, ha fomentado la iniciativa empresarial de la comarca pero no creo que haya sido decisiva, creo que ha sido muy significativa pero no decisiva. Yo creo que el sector porcino como el quesero, el hortícola, la construcción o la industria auxiliar a la construcción... yo creo que todos ellos hubieran seguido adelante en la comarca con o sin el PRODER, aunque este programa ha estimulado muchos sectores como la carpintería metálica, pero no ha sido decisivo como para abrir nuevos sectores en la comarca” (A35. AT. H. 34)

En cuanto a la ejecución del programa LiderA¹⁴⁷ en la comarca del Guadalteba, hemos podido comprobar la centralidad de los sectores agrario y ganadero en su ejecución. A través de este programa se han desarrollado 78 proyectos que han obtenido subvención del GAL. La inversión total generada por todos ellos asciende a 18 millones de euros, EL 35% de esta cantidad de inversión total en la comarca lo constituye financiación pública, de la que 4,8 millones corresponde a subvenciones de los proyectos y 1,5 millones se ha destinado a sufragar los gastos de funcionamiento del propio GAL.

Tabla 29. Principales líneas de actuación del LiderA en la Comarca del Guadalteba

Líneas de Actuación	Nº Proyectos	Inversión total (en millones de euros)	% Inversión Pública
Total	78	18	35%
Sector Primario	39	7,6	26%
Diversificación Económica	22	3	50%
Vertebración social y empleabilidad	17	1,3	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de información cedida por GAL Guadalteba

¹⁴⁷ Los datos expuestos en este trabajo sobre la ejecución del programa LiderA en Guadalteba han sido obtenidos de la documentación generada por el Consejo Territorial de Desarrollo. Dicha documentación especifica los proyectos aprobados por este organismo y la financiación destinada a cada uno de ellos.

Tal como se muestra en la tabla 29, entre las líneas de actuación principales destaca en primer lugar el sector primario de ganadería y agricultura en el que se han aprobado 39 proyectos dedicados al fortalecimiento y modernización del sector, a la industria agroalimentaria, a las industrias auxiliares del sector y a la promoción de los productos. Destacan en esta línea los 8 proyectos de creación de granjas avícolas subvencionadas por este programa que suponen el abordaje de un nicho económico innovador para la comarca. El volumen de inversión en esta línea ha sido de 7,6 millones de euros de los que la inversión pública supone un 26%.

En segundo lugar respecto a la inversión generada, la línea de diversificación económica aglutina 22 proyectos, 10 en el sector del Turismo y el resto de iniciativas empresariales dirigidas a la dotación de servicios a la población y Pymes. En esta línea, se ha producido una inversión total de 3 millones de euros, la cual ha contado con un 50% de inversión pública.

La última gran línea estratégica de actuación ha sido la de vertebración social y la empleabilidad, en la que se han aprobado 17 proyectos. Los proyectos presentados a esta línea van desde infraestructuras como guarderías, hasta la promoción del asociacionismo o la consolidación de la Red de Patrimonio Guadalteba o Guadalnatura, que son presentadas por el propio GAL como “marcas” territoriales de representación de la comarca. La inversión generada ha sido de 1,3 millones de euros en financiación pública.

Habiendo analizado la distribución por medidas de los tres periodos de programación de PDR en la comarca del Guadalteba podemos afirmar que los PDR han supuesto una inversión sin precedentes para la comarca, al mismo tiempo este volumen de inversión ha sido ejecutado con la suficiente autonomía y flexibilidad por el GAL Guadalteba como para que pudieran ser adaptados a la realidad del contexto económico local.

Tal y como hemos mostrado han sido principalmente los sectores económicos tradicionales de la comarca (ganadería y agricultura) y aquellos otros más consolidados (agroalimentación, industria auxiliar de la construcción) sobre los que se han centrado estos programas. En este sentido, los datos demuestran como finalmente estos programas se adaptan prioritariamente a la realidad económica local aunque a pesar de

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

ello, los PDR han sido percibidos por algunos beneficiarios como un instrumento que favorecería un cambio profundo de su estructura económica bajo ciertas líneas prioritarias definidas por la Unión Europea.

“Los GAL deben de darse cuenta de que hay determinadas comarcas que solo viven de una cosa y no están dentro de las políticas de desarrollo rural que impone Europa, no van en la línea de potenciar la imagen de marca de los productos de la comarca, esta comarca se dedica a la agricultura y la ganadería intensiva y no puede cambiar toda su estructura económica a los planes europeos, se debe hacer frente a estos planes y abogar por otro tipo de desarrollo” (A32.AE.H.48)

Por todo ello afirmamos que, sin darse realmente un cambio trascendental en la economía local, hecho que además sería ciertamente difícil por el escaso volumen de fondos con los que contaban estos programas, sí se han fomentado nuevas líneas estratégicas y sectores económicos mediante la aplicación de estos programas. Las medidas dirigidas al turismo rural y al turismo local son un claro exponente de ello, ya que se han generado nuevas iniciativas empresariales en este sector, prácticamente inexistente. Si bien el peso de este nuevo sector económico no es aun de relevancia para la economía local.

Es importante subrayar que han sido sobretodo en las medidas orientadas al fomento del asociacionismo, la dinamización social y el desarrollo de redes sociales y sectoriales donde la ejecución de programas como el PRODER ha tenido una influencia indiscutible. En este sentido y tal como argumentan los técnicos de desarrollo es la primera vez que a esta escala espacial se dispone de recursos humanos y materiales para poder ejecutar tal tipo de acciones inspiradas en la filosofía LEADER.

“...en actividades como esta de fomento del asociacionismo de cualquier tipo si que es decisiva la presencia del PRODER, si existe una financiación interesante y un empuje por parte de los agentes sí que se pueden crear muchas entidades de este tipo y se creará esta asociación de empresarios por ejemplo. Si no hubiera este programa ni los técnicos que lo gestionan pues quizá no se llegaría más que a proponer este tipo de iniciativas. En cuestiones como la economía social, las asociaciones de cualquier tipo... el PRODER viene estupendamente, sin estos programas hay ciertas cosas que no se pueden hacer, que nunca han sido prioritarias ni han tenido financiación específica” (A35. AT. H. 34)

Los programas de desarrollo rural tienen un papel fundamental en la transformación de los contextos sociales sobre los que actúan, promocionando la aparición y renovación de nuevos actores y redes de actores en los procesos de institucionalización del desarrollo rural y en la planificación participativa del desarrollo rural en estos territorios.

4.5. Nuevos elementos en el análisis de resultados: promotores y ubicación de proyectos.

Lo que queremos destacar con la orientación de este análisis es que además de las variables “clásicas” que han sido tratadas en las evaluaciones oficiales de los PDR (financiación, empleo, proyectos y medidas implementadas) comentadas en el apartado anterior existen otros elementos que consideramos de especial importancia a la hora de evaluar la ejecución de los PDR.

El tipo de promotores que desarrollan los distintos proyectos ejecutados y la ubicación de los mismos dentro del espacio englobado en el GAL son cuestiones que reflejan información de relevancia a la hora de conocer la integración – participación de los distintos actores locales en el programa bajo la figura de promotores de proyectos, así como, en referencia al grado de distribución de los proyectos entre las distintas poblaciones que conforman el conjunto comarcal. Este tipo de variables no han formado nunca parte de las evaluaciones oficiales de estos programas a pesar de conformar elementos de vital importancia destacados tanto desde ámbitos académicos expertos (Esparcia, 2003) como en otros informes oficiales de evaluación (RRN, 2012).

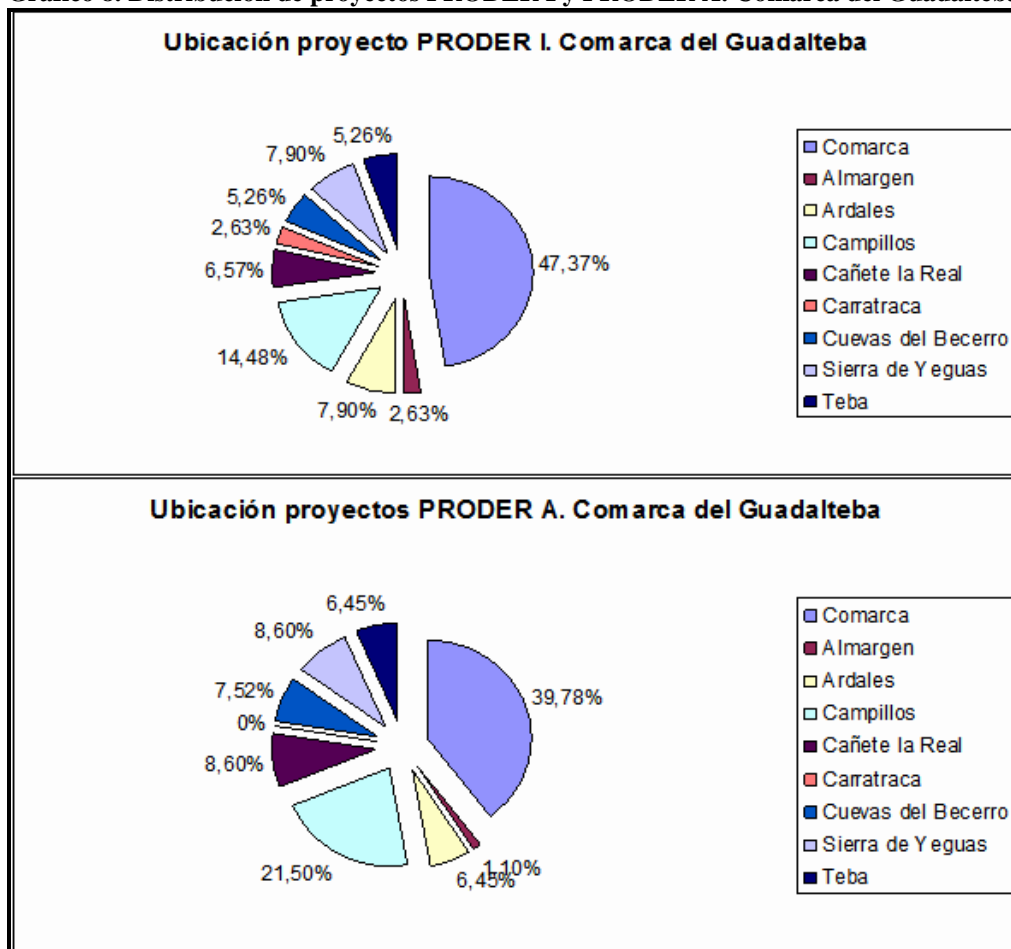
A pesar de no poder contar con datos generales elaborados sobre estos elementos a nivel nacional creemos interesante analizar someramente estos elementos en el caso de la comarca del Guadalteba y comparar sus resultados con algunos estudios expertos elaborados con tal fin. El enfoque territorial sobre el que se aplican los PDR enfrenta el reto de configurar nuevos territorios en las áreas rurales superando para ello fuertes tendencias localistas o municipalistas; por otro lado, el enfoque ascendente y participativo pone de relieve la necesaria implicación y participación efectiva de los distintos actores locales, públicos y privados a la hora de promover proyectos de

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

desarrollo, son estos aspectos los que tendremos en cuenta a la hora de valorar estos nuevos elementos de análisis.

En el gráfico 8 se muestra la distribución por municipios de los proyectos ejecutados (PRODER I y A) en la comarca. Es especialmente llamativo el alto porcentaje de proyectos que en ambos programas han tenido un ámbito de actuación comarcal. Durante el PRODER I casi la mitad de los proyectos fueron desarrollados en este ámbito (un 47%), mientras que en PRODER A fueron cuatro de cada diez proyectos.

Gráfico 8. Distribución de proyectos PRODER I y PRODER A. Comarca del Guadalteba



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de ejecución GAL Guadalteba

El claro protagonismo de los proyectos de escala comarcal toma especial relevancia al considerar la reciente conformación de la comarca del Guadalteba, la cual fue constituida por ocho municipios que decidirían unirse y formar un Consorcio y

después un grupo de acción local arguyendo como una de las razones principales para ello las expectativas generadas por la ejecución de en territorios rurales próximos de los primeros programas LEADER.

El caso de Guadalteba muestra como a pesar de su reciente creación y de constituir un espacio poco homogéneo en términos geográficos, económicos, culturales o históricos ha dado solidez a una estrategia de desarrollo de eminente carácter comarcal, en la que una gran cantidad de los proyectos ejecutados responden a una visión de conjunto sobre el territorio comarcal. Tal modo de ejecutar el programa daría respuesta al Plan de Desarrollo diseñado en la comarca en el que las actuaciones a nivel comarcal han sido especialmente definidas y que configuran en sí un modo de aunar esfuerzos entre todos los municipios y luchar contra una planificación más centrada en intereses localistas.

Al analizar el tipo de distribución de los proyectos deberemos tener en cuenta el desigual tamaño poblacional existente entre los municipios de la comarca y el número de proyectos ejecutados, con un ámbito de actuación local. En la tabla 30 mostramos la relación existente entre el volumen poblacional de cada uno de los municipios y el porcentaje de proyectos, que en cada uno de ellos, han sido desarrollados en cada programa.

Tabla 30. Tamaño Poblacional y porcentaje de proyectos ejecutados con ámbito local

Ámbito de Actuación	% Población	PRODER I % Proyectos	PRODER A % Proyectos
Comarca	100%	47,37%	39,78%
Almargen	8%	2,63%	1,10%
Almargen	10%	7,90%	6,45%
Campillos	34%	14,48%	21,50%
Cañete la Real	8%	6,57%	8,60%
Carratraca	3%	2,63%	0%
Cuevas del Becerro	7%	5,26%	7,52%
Sierra de Yeguas	14%	7,90%	8,60%
Teba	16%	5,26%	6,45%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de ejecución GAL Guadalteba

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

Como primer resultado destacamos que en la comarca del Guadalteba todos los municipios han desarrollado proyectos con ámbito de actuación local a través del programa PRODER, exceptuando el caso de Carratraca en PRODER A.

Al analizar el volumen de proyectos ejecutados en relación al peso poblacional de cada municipio en el conjunto comarcal es interesante comprobar que el número de proyectos ejecutados no guarda una relación directa con el tamaño de cada municipio. Aún siendo claro el protagonismo de Campillos, con un tercio de la población comarcal, en cuanto a la realización de proyectos en ambos programas, vemos como la ejecución de proyectos en municipios menores no se corresponde con su peso poblacional. En este sentido destacamos que los municipios de Ardales, Cañete la Real, Cuevas del Becerro y Carratraca (en PRODER I) han ejecutado un número de proyectos superior a los que le correspondería dado su volumen poblacional, mientras que Campillos y Sierra de Yeguas han ejecutado un número de proyectos coincidente con esta proporción poblacional en ambos programas. En el caso contrario, Teba, Almargen y Carratraca (en PRODER A) han realizado un número de proyectos inferior a su peso poblacional, destacando en este sentido el caso de Almargen en el que esta desproporción ha sido progresiva, lo que se traduce en que sólo un 2,63% de los proyectos con ámbito municipal en PRODER I y un 1,10% en PRODER A han sido ejecutados en este municipio.

A través de estos datos corroboramos que el tamaño poblacional de los municipios no es un criterio sobre el cual se defina la ejecución de proyectos a nivel local ni por tanto el nivel de participación de cada municipio en el programa; deberán ser otros factores, como la implicación de los ayuntamientos en el programa o la diversidad y dinamismo de la economía local de cada municipio, los que podrían explicar esta desigual participación.

Otro aspecto a analizar en cuanto a la distribución de los proyectos ejecutados es el volumen de inversión pública destinada a cada uno de los ámbitos de actuación, en este sentido es interesante observar las diferencias existentes entre los proyectos de ámbito comarcal y aquellos municipales. En la siguiente tabla mostramos la relación entre el volumen de proyectos ejecutados y la inversión pública a ellos destinada tanto a nivel comarcal como en cada municipio.

Tabla 31. % de proyectos y % de inversión pública por municipio en PRODER I y PRODER A

Ámbito de Actuación	PRODER I		PRODER – A	
	% Proyectos	% Inversión	% Proyectos	% Inversión
Comarca	47,37%	23,60%	39,78%	14%
Almargen	2,63%	1,83%	1,10%	4,90%
Ardales	7,90%	12,90%	6,45%	19,60%
Campillos	14,48%	16,70%	21,50%	25,40%
Cañete la Real	6,57%	8,90%	8,60%	13,90%
Carratraca	2,63%	3,10%	0%	0%
Cuevas del Becerro	5,26%	3,10%	7,52%	4,50%
Sierra de Yeguas	7,90%	17%	8,60%	12%
Teba	5,26%	12,60%	6,45%	5,50%
Total	100%	100%	100%	100%
Público*	61%	35,64%	47,30%	24,80%
Privado*	39%	64,35%	52,70%	75,20%

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de ejecución GAL Guadalteba

*Ver nota¹⁴⁸

Al analizar estos datos vemos como los proyectos de ámbito comarcal reciben una menor proporción de inversión pública en comparación con el conjunto de los proyectos de ámbito municipal. Entre los proyectos de ámbito local vemos como el porcentaje de inversión pública recibida no guarda relación con el volumen de proyectos realizados en el mismo municipio, vemos como Sierra de Yeguas ha recibido un 17% de la inversión pública total de PRODER I ejecutando un 7,9% de los proyectos, mientras que Campillos ha recibido un 16,7% ejecutando el 14,5%, es decir recibió una menor inversión pública ejecutando el doble de proyectos.

Queda con ello demostrado que la inversión pública de los proyectos no obedece patrones ni en cuanto al volumen de proyectos realizados, ni en referencia al peso poblacional del municipio donde se ejecutan. En todo caso podemos comprobar como la inversión pública en los proyectos de los municipios intermedios en términos de

¹⁴⁸ Los datos referentes a las dos filas “publico y privado” hacen referencia en la columna “% Proyectos” al % de los proyectos desarrollados por instituciones públicas en la que hemos incluido el Consorcio Guadalteba, el GAL Guadalteba y los Ayuntamientos y a aquellos proyectos promovidos por entidades privadas, siendo la gran mayoría de ellas empresas privadas, en la columna “% Inversión” se reflejan los porcentajes de inversión pública y privada que estos proyectos han tenido en media en cada uno de los programas.

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

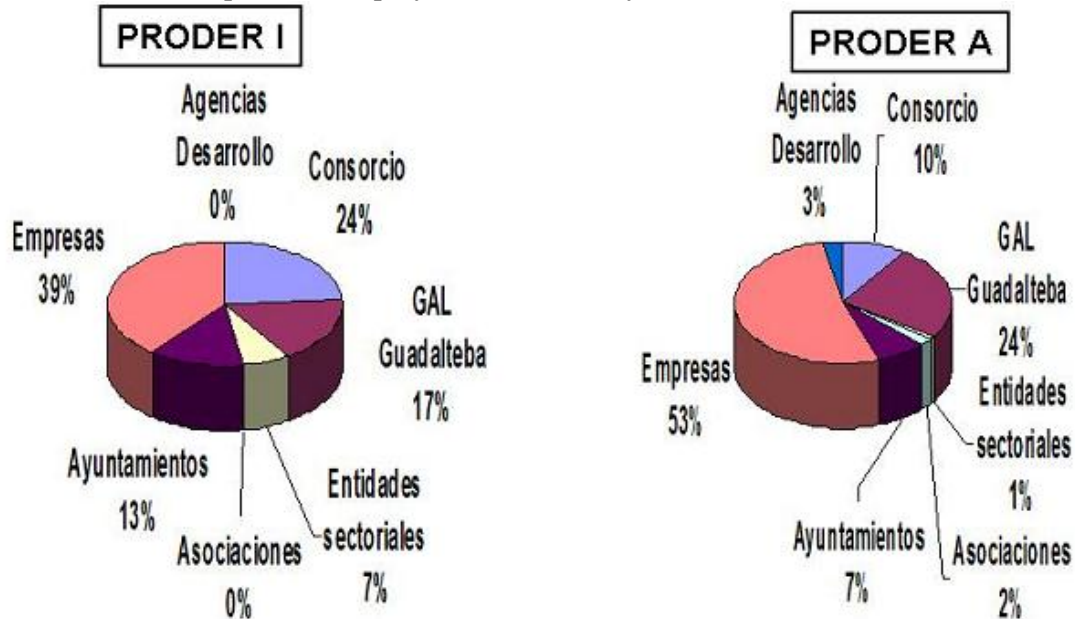
población es relativamente mayor (casos de Ardales, Cañete la Real) pero tampoco en todos los casos (Cuevas del Becerro). Por lo tanto, la financiación pública invertida dependerá del número y la magnitud de proyectos presentados, sin que se pueda evidenciar una concentración o distribución desigual de proyectos o de inversión en base a otros criterios.

Se han constatado, sin embargo, diferencias claras entre los municipios de la comarca en cuanto a sus niveles de participación en los programas, medida ésta a través de los proyectos realizados. Los casos de Teba y Almargen destacan en este sentido por sus bajos porcentajes de ejecución de proyectos en ambos programas, y por tanto destacaríamos su baja participación a este nivel, mientras que Cuevas del Becerro y Cañete la Real representarían la situación contraria con un volumen de participación muy superior a lo que sería esperable a tenor de su volumen de población y características de sus economías locales.

En cuanto al perfil de los promotores de estos proyectos y tal como se muestra en la tabla anterior, un 61% de los proyectos en PRODER I y un 45% en PRODER A fueron ejecutados por entidades públicas. Como entidades públicas nos referimos a Ayuntamientos, el Consorcio Guadalteba y el GAL Guadalteba y con menor importancia a las “entidades sectoriales”, creadas en colaboración entre cooperativas o grupos profesionales y distintas entidades públicas (Ayuntamientos, Diputación Provincial, Consorcio) y las “agencias de desarrollo”, las cuales por ser sociedades empresariales cuyo único socio es el Consorcio se han contabilizado como promotor público.

Con respecto a los proyectos ejecutados por promotores privados destacamos que su perfil, en la inmensa mayoría de los casos, responde al de empresas privadas de los distintos sectores de actividad, y en menor proporción a las asociaciones. En el gráfico 5 presentamos los distintos perfiles de promotores de proyectos de los PDR desarrollados en la comarca del Guadalteba.

Gráfico 9. Perfiles de promotor de proyectos PRODER I y PRODER A. Comarca del Guadalteba



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes facilitados por el GAL Guadalteba

El fuerte papel de las entidades públicas como promotores del 61% de los proyectos de desarrollo en PRODER I daría paso, en el siguiente periodo de ejecución de PRODER A, a un descenso significativo en este sentido (45%) siendo esta diferencia asumida principalmente por las empresas privadas.

El Consorcio Guadalteba y el GAL Guadalteba son las principales entidades promotoras de proyectos, juntas desarrollaron un 41% de los proyectos PRODER I y un 34% de los realizados en PRODER A. La importancia de estas entidades fue crucial en el desarrollo del primer PDR realizado en la comarca. Además del gran volumen de proyectos realizados por estas entidades (24% Consorcio Guadalteba y 17% GAL Guadalteba) debemos tener en cuenta que entre ambas gestionaron más del 20% de la inversión total generada por el programa (un 10,5% el Consorcio Guadalteba y un 10,4% el GAL Guadalteba). En PRODER A existe una importante diferencia en cuanto al volumen de inversión y proyectos gestionados por estas entidades, siendo el GAL Guadalteba la entidad con mayor volumen de proyectos realizados (24%) para los que

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

gestionó un 6,9% del presupuesto total del programa, mientras que el Consorcio pasa a realizar un 10% de los proyectos y gestiona un 4,4% del presupuesto total.

El cambio del Consorcio en PRODER I como principal entidad promotora de proyectos (constituye la unión de los ocho ayuntamientos de la comarca) a un cambio de rumbo para PRODER A en el que el GAL encabeza la promoción de proyectos a escala comarcal evidencia desde nuestro punto de vista la consolidación del GAL que durante el periodo de ejecución de PRODER I contaba con muy pocos años de existencia (fue creado en 1995). El progresivo protagonismo del GAL evidenciaría la consolidación de este partenariado horizontal público – privado en el que distintos actores locales se implicarían en una estructura de cooperación y toma de decisiones de carácter supramunicipal.

A la vista de la evolución que han tenido el Consorcio y el GAL en los dos programas de desarrollo sucesivos destacamos que tras un primer impulso dado a la ejecución del programa PRODER I por las entidades públicas (Consorcio y los ayuntamientos) se afianza en PRODER A el rol del GAL y con él el carácter ascendente y participativo que implica la filosofía LEADER en la ejecución de este tipo de programas.

Por otro lado el enfoque territorial de estos programas en la recién creada comarca del Guadalteba es evidente si tenemos en cuenta el volumen de proyectos de ámbito comarcal que han sido desarrollados tanto por el Consorcio como por el GAL. Tras la delimitación de un nuevo territorio PRODER (territorio – proyecto) con una débil coherencia en términos geográficos, históricos, sociales y económicos ha sido necesario un fuerte impulso de las instituciones públicas, sobretudo durante el PRODER I, para dar solidez a estas estrategias de desarrollo territorial. Con la ejecución de PRODER A se pone de manifiesto un mayor protagonismo del GAL así como de las empresas como promotoras de proyectos en detrimento del Consorcio y los ayuntamientos, dando con ello muestras de una mayor participación de actores diversos. Con este cambio queda de manifiesto una progresiva adecuación al enfoque participativo y ascendente característico de la metodología LEADER.

El papel de los ayuntamientos como promotores de proyectos de desarrollo tuvo una importancia media en PRODER I, en el que desarrolló un 13% de los proyectos del

programa. Un dato importante es que en este programa todos los ayuntamientos desarrollaron al menos un proyecto de ámbito local y que dos de ellos (Campillos y Cuevas del Becerro) desarrollaron 2 proyectos, con lo que podemos ver como en este programa todos los ayuntamientos participaron activamente en la ejecución del programa, bien como parte del Consorcio Guadalteba y también a título individual.

En la ejecución del PRODER A, en cambio, el nivel de proyectos promovidos desde los ayuntamientos desciende al 7% del total, habiendo tres municipios (Carratraca, Sierra de Yeguas y Teba) que no gestionan ningún proyecto a título individual; a lo que se une el descenso del Consorcio como gestor de proyectos en este programa.

Un aspecto interesante en la ejecución del PRODER I, es la existencia de las que hemos venido en llamar “entidades sectoriales”, entidades público – privadas creadas a nivel comarcal entre actores relevantes del sector de la ganadería porcina y del sector del turismo, ambos “sectores económicos clave” en la ejecución del programa por razones contrarias. El primero por ser el sector con mayor tradición y peso económico en la comarca, y el segundo por ser un nuevo sector económico poco desarrollado en la comarca y con un fuerte potencial de crecimiento. Estas entidades desarrollaron un 7% de los proyectos realizados en PRODER I, pero su importancia decayó en PRODER A ejecutando un 1% de los proyectos.

En cuanto a los promotores privados vemos como la progresión de las empresas ha sido significativa entre ambos programas, pasando de representar un 31% de los proyectos en PRODER I a un 53% de los proyectos ejecutados en PRODER A. Esta evolución respondería a un positivo efecto llamada provocado por el primer programa y a la centralidad dada a los emprendedores como beneficiarios primordiales de este tipo de programas.

Por último, debemos hacer referencia a la escasa presencia de asociaciones como promotoras de proyectos de desarrollo en la comarca, sólo un 2% de los proyectos ejecutados en PRODER A tienen a una asociación como promotor sin contar con los proyectos ejecutados por el propio GAL que tienen ciertamente una figura jurídica de asociación. En este aspecto es interesante la diferenciación entre beneficiario y promotor puesto que la casi totalidad de los proyectos de dinamización social y

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

fortalecimiento del asociacionismo en la comarca tienen estas en estas entidades sus claros beneficiarios directos pero son promovidas por el GAL.

En general la inversión pública destinada a cada proyecto es en el caso de la comarca del Guadalteba algo superior a la media de los programas PRODER I y PRODER II a nivel nacional. De este modo la media de inversión pública en PRODER I fue de 35.000 euros por proyecto y de 36.000 euros para PRODER II. En la comarca de Guadalteba se invirtieron una media de 39.000 euros por proyecto en PRODER I y 42.4000 en PRODER II.

En este aspecto debemos hacer notar la diferencia en cuanto a la inversión realizada en proyectos con promotores públicos y privados en la comarca. Así en PRODER I la inversión pública en los proyectos públicos tuvo una media de 38.600 euros, lo que supuso un 84% de la inversión total de estos proyectos; mientras que los proyectos privados obtuvieron una financiación pública media de 32.700 euros, un 36,4% del coste medio total por proyecto. En PRODER A los proyectos públicos alcanzarían un nivel de inversión pública media de 58.400 euros, un 79,8% del coste total; mientras que los proyectos privados obtendrían una media de 42.400 euros, un 26,5%. Partiendo de estos datos matizaríamos que la inversión pública realizada en proyectos públicos en la comarca de Guadalteba es superior a las cifras medias del programa a nivel nacional. Por otro lado, la inversión pública en proyectos privados en PRODER A sería también superior a la media nacional, mientras que la inversión pública en proyectos privados en PRODER I se situaría por debajo de la media.

4.6. ¿Mucho ruido y pocas nueces? Resultados de los PDR en Guadalteba.

Como hemos venido mostrando en los dos apartados anteriores, la ejecución de los programas PRODER en la comarca del Guadalteba han registrado cifras altamente satisfactorias en los criterios generales que de forma oficial han sido utilizados para medir y evaluar sus resultados.

Tanto en lo referente al volumen de inversión generada en la comarca, el efecto multiplicador del programa, como en los datos de desarrollo de proyectos o de

generación de empleo, la experiencia de la comarca del Guadalteba se sitúa por encima de las cifras medias obtenidas por el conjunto de las experiencias PRODER a nivel nacional. Del mismo modo el tipo de medidas ejecutadas por el programa en la comarca se han ajustado al contexto y características de la economía local, siguiendo al mismo tiempo ciertas tendencias generales desarrolladas por el PRODER a nivel general, en cuanto al peso de los sectores agrarios, el apoyo al sector del turismo rural y la importancia otorgada a las medidas relacionadas con la valorización del patrimonio.

Por otro lado y siguiendo el análisis realizado sobre la participación de distintos actores locales en el programa, hemos podido comprobar como tras un periodo de claro protagonismo de los promotores públicos se ha venido imponiendo una mayor presencia de los promotores de proyectos privados (empresas) y se ha consolidado el papel del GAL como principal promotor de proyectos en la comarca. Con ello se ha desarrollado un cada vez mayor y más diverso abanico de actores implicados en el programa con lo que podríamos afirmar, sin tener datos generales de referencia en este sentido, que el nivel de participación de los actores locales ha ido al menos progresando desde la situación de partida.

Al examinar la distribución y el ámbito de actuación de los proyectos desarrollados en Guadalteba hemos comprobado que todos los municipios han participado en el programa, tanto a través de promotores públicos como privados, y que no existen indicios de concentración de los proyectos en determinados municipios en referencia a su tamaño poblacional ni a otros criterios otros que su iniciativa de participación en el programa. Teniendo en cuenta además el gran volumen de proyectos con ámbito de actuación comarcal vemos como este programa ha consolidado la comarca del Guadalteba como territorio – proyecto poniendo con ello de relieve la importancia del enfoque territorial de estos programas.

A pesar de todos estos datos y resultados con respecto a la ejecución de los programas claramente positivos nos preguntamos ¿En qué medida estos programas han influido en la consecución de un cambio positivo en el desarrollo de la comarca? ¿Son los criterios analizados aptos para valorar el impacto de los PDR en la comarca del Guadalteba? ¿Qué tipo de resultados han originado estos programas? ¿En que aspectos se concreta este cambio? Y de modo general ¿Cómo podemos evaluar los cambios

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

acaecidos a lo largo de un proceso de desarrollo? ¿Qué tipo de metodología y qué criterios debemos aplicar para analizar esos impactos?

En el apartado 2 de este capítulo expusimos como la consecución de un proceso de desarrollo endógeno en los territorios rurales era el principal objetivo del programa PRODER, para lo cual serían imprescindibles la diversificación económica, el mantenimiento de la población y el incremento de las rentas y el bienestar social de la población. Pero por otro lado, al integrar estos programas la filosofía LEADER hacen que este proceso de desarrollo adquiriera además ciertos principios, como el enfoque territorial, la participación de los actores locales o la creación de redes entre otros, que no han sido tenidos en cuenta a la hora de evaluar y analizar su implementación.

Si ponemos de relieve los resultados que los sucesivos programas PRODER ejecutados en la comarca del Guadalteba han tenido en cuanto a aquellos primeros criterios podemos presentar algunas conclusiones al respecto.

En cuanto a la evolución de la población comarcal vemos como en los últimos años, a partir del año 2001 existe en una tendencia de mantenimiento de la población y ligero crecimiento. Tras un periodo de fuerte descenso población entre los años 1995 – 2001 donde se perdió un 5,24% de la población comarcal, le ha seguido un periodo de estabilidad entre los años 2001 – 2011 donde se ha registrado una tasa de crecimiento de la población total de un 1,87%. Este resultado a pesar de coincidir con la puesta en marcha de los PDR en la comarca no puede ser achacado a su implementación exclusivamente puesto que no se han realizado análisis fiables que puedan asimilar este cambio de tendencia a su existencia y teniendo en cuenta el contexto económico y social actual la pérdida de atractivo de las ciudades como fuentes de empleo podría ser la causa de este cambio. Este aspecto constituye uno más de los ejemplos de la inadecuada evaluación oficial de estos programas, puesto que no se atiende el estudio de los cambios demográficos rurales a pesar de constituir uno de sus objetivos. Sería por ello necesario investigar y analizar adecuadamente las causas que motivan estos cambios de tendencia en la emigración de las poblaciones rurales y discernir la importancia que en ellos tienen los PDR.

Si nos fijamos ahora en el nivel de diversificación económica conseguido en la comarca del Guadalteba vemos como la estructura económica del conjunto comarcal no

ha sido modificada sustancialmente con la implementación de los PDR. En términos generales y dado el importante sesgo agrario y ganadero que han venido teniendo estos PDR, antes que posibilitar un cambio fundamental en la estructura económica comarcal han venido a reforzar este sector como el de mayor peso económico, tal como apuntan tanto los propios agricultores beneficiarios de proyectos en este programa.

“Esta es la evolución, 16 ó 20 años con una evolución bastante importante, donde la economía se ha visto mejorada en muchos aspectos, sobre todo por ayudas comunitarias que han levantado una agricultura decaída que tenían muchos agricultores, o por lo menos en la comarca de Guadalteba” (A31, AE, H, 42)

A pesar de ello, ciertos datos apuntan al deterioro de este sector en el que se han perdido en los últimos años (periodo entre 1999 – 2009) un 19% de las explotaciones agrarias y se ha registrado un descenso del 39% en el número de trabajadores agrarios en el mismo periodo. Por otro lado, el envejecimiento de los titulares de explotaciones agrarias, de los que un tercio son mayores de 65 años hace tener presente la falta de relevo generacional en este sector.

Otros beneficiarios del programa resaltan el protagonismo del sector agrario en los PDR, además del turismo.

“...el principal beneficiario (de los proyectos PRODER) ha sido el sector ganadero, el porcino sobretodo. Creo que tanto las cooperativas como las instituciones como el Consorcio han hecho una apuesta clara por mantener y mejorar este sector de actividad que es uno de los pilares económicos de la comarca (...). En segundo lugar y con peores resultados creo que el Turismo también se ha intentado apoyar pero han faltado algunos golpes de efecto importante para poder lanzar este sector en la comarca” (A11, AE, H, 48)

En referencia a la capacidad de diversificación de estos programas, el incremento de las empresas agroindustriales puede analizarse como un logro, a la vista del aumento de las mismas durante el periodo de ejecución de los programas, de este modo el subsector de la agroindustria representa en la actualidad el 37% de la empresas del sector industrial. Uno de los elementos destacados del análisis de los PDR en Guadalteba es que las ayudas para la generación de iniciativas económicas se han centrado en sectores consolidados y con buena proyección, sin ser por lo tanto

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

definitivas a la hora de promover nuevos sectores económicos diferentes en la comarca de aquellos que ya contaban con cierta relevancia. Uno de los técnicos del GAL describe esta cuestión del modo siguiente.

“Creo que el PRODER ha ayudado en este sentido, ha fomentado la iniciativa empresarial de la comarca pero no creo que haya sido decisiva, creo que ha sido muy significativa pero no decisiva. Yo creo que el sector porcino como el quesero, el hortícola, la construcción o la industria auxiliar a la construcción... yo creo que todos ellos hubieran seguido adelante en la comarca con o sin el PRODER, aunque este programa ha estimulado muchos sectores no ha sido decisivo como para abrir nuevos sectores en la comarca”(A35. AT. H. 34)

En este sentido es importante señalar como el turismo ha sido un nuevo sector innovador promovido de forma importante por los PDR en Guadalteba sin que ello haya supuesto un cambio importante en la evolución del sector. Como ya vimos en los apartados anteriores este sector ha contado con un grado de inversión importante de los PDR, y el número de empresas del sector se ha incrementado en un 13% desde el año 1999, pero en términos relativos el sector hostelero supone en 2011 un 12,4% de las empresas de la comarca, mientras que en 1999 representaba el 15,4%. Ante una tendencia de fuerte crecimiento del número de empresas en la comarca (un 33% entre 1999 – 2011) vemos como el turismo no alcanza el mismo grado de evolución. Entre otras causas una de las opiniones mayoritarias expresadas por los informantes entrevistados de esta falta de “éxito” en cuanto al desarrollo del sector turístico en la comarca apunta a la falta de infraestructuras adecuadas que puedan impulsar los distintos atractivos con los que cuenta esta zona.

“Veo que las ayudas distribuidas desde el GAL o el Consorcio han sido importantes para muchos sectores, también para el turismo, pero creo que no son suficientemente relevantes, salvo que se arreglara perfectamente el camino del rey y en los embalses se habilitaran buenas instalaciones... Aquí, en la comarca, hay que mejorar las infraestructuras para impulsar de verdad el potencial turístico. El campo en cada época ha cumplido una misión. Hay que asumir que España es para el ocio, y para ello hace falta contar con recursos para hacer este cambio” (A6. AE. H. 76)

En definitiva la influencia prioritaria de los PDR en aquellos sectores económicos más desarrollados a nivel comarcal, junto con su incapacidad para

desarrollar las infraestructuras necesarias para promover nuevos sectores económicos, como el turismo, hace que nos interroguemos sobre la verdadera capacidad de este tipo de Programas para cumplir este primer objetivo esencial de diversificación económica.

El caso de Guadalteba ilustra el fuerte impacto de los PDR en cuanto a creación de iniciativa empresarial y altos niveles de inversión pública y privada (efecto multiplicador), como vimos durante los distintos periodos de ejecución de los PDR en Guadalteba se han creado 1 de cada 3 empresas existentes en la actualidad. La opinión de los entrevistados en este sentido es inequívoca, los PDR han servido para motivar y promover la creación de empresas en la comarca.

“Hombre la comarca en general desde que pusieron el PRODER se ha modernizado mucho, todas las subvenciones que han dado han tenido un efecto muy importante. Naturalmente si tu vas a hacer algo y no cuentas con subvenciones te hechas para atrás un poquito y piensas “es que sacar todo el presupuesto de mi bolsillo” eso cuesta, en el momento que hay apoyo de dinero la gente se lanza mucho más y eso le ha servido a la gente para llevar a cabo sus ideas de negocio, para montar empresas... Lo que yo creo es que sin el GAL y estas ayudas la gente no se hubiera animado” (A.30. AE .H.41)

A pesar de este auge en la creación de empresas y microempresas, hemos demostrado que la estructura económica no ha sido modificada y no podemos por menos que dudar de las posibilidades reales que estos programas, por su escasa dotación de recursos, su sesgo agrario... tienen a la hora de conseguir efectos claros cuantificables e inequívocos en sus objetivos. Pero, efectivamente, no es posible analizar el grado de contribución de los PDR al actual panorama económico de la comarca, debido en parte a la insuficiencia de los criterios adoptados para la realización de las evaluaciones oficiales de estos programas, que miden efectivamente la ejecución de los PDR pero no sus efectos y mucho menos sus impactos; y por otro lado al grave contexto de crisis actual que nos impide valorar adecuadas la contribución de los PDR a una mejora de la estructura económica comarcal.

Sin embargo creemos que la transformación producida por los PDR en la comarca de Guadalteba va mucho más allá del mero fomento de microempresas o de la dimensión económica en general.

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

Ajustándonos a aquellos objetivos no explícitos del programa PRODER, aquellos que forman parte de su metodología de inspiración LEADER y que buscan una transformación en los medios y en los métodos de contribuir al proceso de desarrollo, vemos como las posibilidades de análisis de impacto de los PDR se amplían y las dimensiones en las cuales analizar su impacto se multiplican.

En efecto, cuando analizamos la capacidad de los programas para impulsar la iniciativa empresarial con nuestros informantes, en todas las ocasiones se explicita la importancia de las ayudas económicas, de las subvenciones. Pero no es menos cierto que en más de un 85% de las entrevistas realizadas a los informantes destacan otros aspectos como la existencia de nuevas organizaciones, la capacidad del equipo técnico, el asesoramiento empresarial que pueden recibir, la implicación de instituciones públicas y del GAL en estas estrategias, la potenciación de asociaciones y colectivos empresariales... todos ellos como elementos importantes a la hora de promover la iniciativa empresarial en la comarca.

“Ha habido una transparencia y unas ayudas. Lo que son los grupos de desarrollo han servido para eso, para dar información, transparencia y una imagen y además unas ayudas que han servido como un estímulo y una motivación para la inversión en la comarca” (A32.AE. H.53)

La construcción de nuevos modelos de organización y planificación de las estrategias de desarrollo a nivel comarcal son sin duda una de las principales transformaciones que los PDR han producido en los territorios rurales, y que se hace explícita en este reconocimiento de las nuevas entidades como los GAL y de su labor a la hora de configurar nuevas redes de actores y nuevos espacios de concertación.

Por otro lado el gran número de proyectos de ámbito comarcal y la participación e implicación de distintos tipos de promotores públicos y privados en su ejecución dan muestra del protagonismo del territorio en la puesta en marcha de estos PDR. Al analizar datos relativos a la ubicación de proyectos y a tipo de promotores que los ponen en marcha hacemos especial énfasis en las dimensiones no económicas de estos procesos donde los procesos de territorialización de nuevos espacios rurales son un efecto esencial de la aplicación del enfoque territorial a estos PDR.

“ Con la puesta en marcha de este programa se ha vuelto a poner énfasis en la escala local como espacio de actuación y factor aglutinante de ciertos intereses objetivos, se ha revalorizado el propio concepto de comarca y su funcionalidad, se ha subrayado en definitiva, la “territorialidad” de estas actuaciones y estrategias, que trascienden del simple plano económico para resolverse como instrumento promotor (...) y quieren servir a la gestión y el desarrollo de territorios rurales con problemas específicos” (Plaza, 2005:23)

Analizando los procesos que implican la ejecución de los PDR destacamos la importancia que tanto el nacimiento de nuevos territorios y sus procesos de definición, como la configuración de nuevas redes de actores e instituciones que desarrollan este procesos configuran dimensiones del proceso de esencial relevancia y que no han sido abordadas de forma sistemática ni desde el ámbito de la administración y tampoco desde la academia. Es por ello que la aproximación a un análisis de las dimensiones organizativa - institucional y territorial de estos procesos queda plenamente justificada.

Puesto que sí es cierto que los PDR han logrado generar mucho “ruido” si tenemos en consideración la percepción de la población en cuanto al desarrollo de los programas en su municipio y comarca; y también muchas “nueces” al considerar los impactos y transformaciones, reconocidos por la población, sobre los nuevos emprendedores, la capacidad de organización y autonomía de decisión a nivel comarcal, la articulación de la sociedad civil y la configuración del espacio comarcal, el nacimiento de la comarca del Guadalteba, todos ellos definen estas dimensiones de análisis de un proceso de desarrollo, que por mucho que pretenda estar centrado en ciertos objetivos económicos concretos, no puede obviar la imbricación de cualquier proceso económico en el contexto social en el que se desarrolla, la complejidad de cualquier proceso de desarrollo, ni dejar de lado los efectos e impactos que aspectos esenciales que definen la naturaleza de estos programas han tenido en la ejecución de los mismos. ¿Como no analizar la dimensión organizacional de estos procesos cuando el enfoque ascendente, participativo y de creación de redes guían las propuestas del PRODER? ¿Cómo no analizar la dimensión territorial si estos programas se basan en un enfoque territorial y endógeno del desarrollo?

4.7. LEADER en Cévennes: El GAL « Terres de vie ».

El PGCC realizó una candidatura para la gestión del programa LEADER durante el periodo 2007 – 2013, esta candidatura se realiza en conjunto con el Pays Sources en Lozère (PSEL) y entre ambos conformaron el Grupo de Acción Local Terres de Vie¹⁴⁹ (GAL TdV), una asociación cuyo objetivo principal es la gestión de este programa de desarrollo rural.

En las zonas que conformaron con posterioridad los dos Pays existen antecedentes de ejecución de la IC LEADER. Tanto la totalidad del territorio que conforma actualmente el PSEL, como una parte del territorio del actual PGCC fueron beneficiarias de las IC LEADER I y LEADER II. La primera de ellas fue liderada por el Departamento de La Lozère y se basó en la valorización de productos locales, y la segunda por la red de Chambres Consulaires de este mismo departamento y se centró en la estructuración de polos turísticos y económicos. Durante la ejecución de LEADER + en una parte del PSEL se continuó con acciones encaminadas a la estructuración de productos identitarios locales debido a las acciones acometidas por el GAL Gevaudan a nivel departamental. Por otro lado, una parte del PGCC formaba parte en este mismo periodo del Pays Espace Cévennes que centraba su proyecto de desarrollo rural en la acogida de nuevas poblaciones y nuevas empresas en el territorio.

Ambos pays decidieron realizar una candidatura conjunta para el nuevo programa LEADER 2007 – 2013. Ambos territorios comparten ciertas características geográficas que les hacen enfrentarse a retos, prioridades y objetivos comunes. Como zonas de altitud media (1000 metros de altura) estos territorios suelen presentar una baja densidad de población, en ambos casos además existe un gran riqueza medioambiental, no podemos olvidar que el 35% del territorio del PSEL y el 80% del PGCC forman parte del Parque Nacional des Cévennes. El perímetro de este GAL así como la propuesta de sus principales líneas de actuación descansan sobre estos dos elementos definitorios, por un lado la fragilidad demográfica y la correspondiente necesidad de

¹⁴⁹ El hecho de que varios Pays se integren en la configuración y la gestión conjunta de un único GAL es habitual en el contexto francés debido al reducido volumen de población que registran algunas de estas entidades, como el PGCC. A través de esta estructura (GAL) se demandan programas e iniciativas comunitarias como el LEADER que se gestionan de manera conjunta.

mantener e incrementar la población; y por otro sus recursos naturales y el reto que supone basar en ellos una estrategia de desarrollo sostenible.

La verdadera coherencia territorial que sostiene la propuesta del GAL TdV se definiría por el intercambio entre espacios vecinos que cuentan con dos elementos estructurantes capaces de sostener esta entidad territorial (GAL TdV, 2006), por un lado la existencia de communes que puedan cumplir un rol de núcleo de actividad y empleo y dinamización de cada zona (Mende y Florac, respectivamente) y, por otro lado, el rol que el Parc National des Cévennes realiza en la identificación del territorio y en la gestión de grandes espacios naturales. La complementariedad de esta aproximación se inscribe plenamente en los objetivos de concertación entre entidades que promueve el LEADER.

La doble orientación de esta propuesta descansa en una doble orientación. Por un lado, se tienen en cuenta las relaciones urbano – rurales que deben ser profundizadas para el desarrollo de estas zonas; y, por otro lado, se centra en los nuevos valores asociados por la sociedad contemporánea a las zonas rurales y que deben ser incluidos en la planificación de cualquier estrategia de desarrollo. De este modo, la justificación de este nuevo territorio GAL reposa en los cambios que la concepción de la ruralidad ha ido sufriendo en los últimos tiempos. Esta doble orientación se consolida por la progresiva relación que el desarrollo y el mantenimiento de la calidad de vida en los espacios rurales tiene con la mejora de las relaciones e interacciones con las zonas urbanas y con el aumento del atractivo de las zonas rurales para la sociedad.

La propuesta de ambos pays para la gestión del LEADER plantea una alternativa a las experiencias anteriores de desarrollo local ejecutadas en el departamento de la Lózère, que como en el caso del LEADER +, en este sentido, el GAL TdV propone un nivel de intervención diferente tanto en sus métodos como en los retos que se plantea, dando para ello protagonismo a los pays, como entidades de gestión, y a las formas de cooperación directa establecidos entre ellos como estrategia principal.

Con esta propuesta basada en la concertación entre actores la gestión del programa LEADER ofrece a cada uno de los pays una fuente de apoyo en su proceso de constitución como actor territorial y de establecimiento de sus competencias actuales y futuras; al mismo tiempo que promueve las sinergias entre las perspectivas de desarrollo

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

de cada uno de ellos. Para la constitución del GAL como espacio de concertación, coordinación y apoyo mutuo entre los dos pays ha sido necesario establecer por un lado un conjunto de estructuras conjuntas que dirijan el programa, así como establecer unas líneas estratégicas de actuación consensuadas.

El Consejo de Administración es el principal órgano de representación política y ciudadana de ambos Pays en el GAL, será el encargado de establecer lazos entre las acciones desarrolladas propias de cada Pays y las acciones conjuntas desarrolladas bajo el programa LEADER. Este consejo está formado por dos agrupaciones diferenciadas, la primera reúne a 27 socios públicos elegidos por cada uno de los pays, y la segunda agrupa 27 socios privados¹⁵⁰. Este consejo tiene una función de vigilancia sobre la estrategia desarrollada por el programa LEADER y por el Comité de Programación.

El Comité de programación (o Bureau) es el órgano que garantiza el mantenimiento de la línea directriz del programa LEADER, de modo que desarrolla los modos de implementación del programa, su evaluación, el análisis de los proyectos presentados... y reorienta su actuación si ello fuera necesario. Su actividad dirige el trabajo del Comité Técnico.

El Comité Técnico tiene la función de dar apoyo experto para la realización de proyectos propuestos por el equipo del GAL y que revisten cierta complejidad. Su composición es flexible y depende de las distintas temáticas de los proyectos. Este comité cumple asimismo la función de espacio de diálogo entre el GAL y los promotores de proyectos, siendo por ello un espacio de trabajo y de escucha para los distintos actores.

El equipo del GAL será conformado por personal técnico adecuado a las necesidades de cada programa y asume el objetivo de articular las estrategias de cada uno de los Pays con la perspectiva LEADER. Sus funciones principales tienen tanto un componente técnico (asesoramiento, seguimiento y evaluaciones de proyectos) como de organización del programa (difusión de la información, comunicación, animación).

¹⁵⁰ Pueden ser socios públicos de este órgano delegados de las communes o las communautés de communes de cada pays, además de representantes del Conseil Regional (Diputación provincial) o el Conseil Regional (Comunidad Autónoma – Delegaciones provinciales). Por otro lado los socios privados son normalmente empresas o representantes de agrupaciones empresariales, sindicatos o cooperativas, o representantes de todo tipo de asociaciones culturales, deportivas, medioambientales

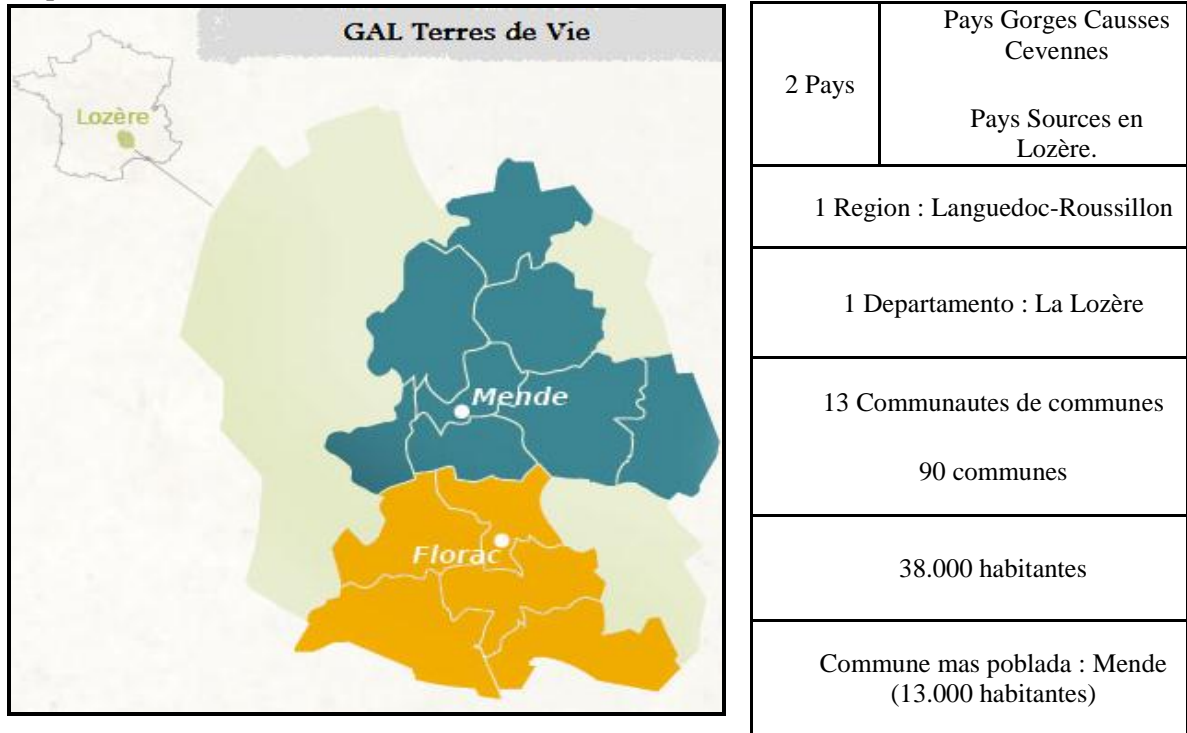
La puesta en marcha del programa LEADER entre estos dos pays descansa a su vez en el establecimiento de ciertos retos comunes para el desarrollo de sus territorios. La fragilidad demográfica propia de esta zona hace que se establezca el mantenimiento y el incremento de la población como “condición sine qua no” para su desarrollo (GAL TdV, 2006: 23). Tras este objetivo mayor se establecen otros que influyen directamente en su consecución como la mejora de los servicios públicos, la creación de empleo... pero todo ello deberá tener en cuenta un segundo objetivo común fijado como es la preservación de la riqueza medioambiental, que constituye su principal recurso.

En este sentido, el caso del GAL TdV se plantea el reto de mejorar el atractivo del territorio para la acogida de nueva población, y lo hace desde una postura que invita a la reflexión sobre las nuevas formas de ruralidad, de este modo propone mejorar ciertos “espacios de vida y empleo” (bassin de vie, bassin d’emploi) ajenos a la influencia de aglomeraciones urbanas y hacerlo beneficiándose de la imagen valorizadora que el Parque Nacional de Cévennes aporta a este territorio. Esta propuesta parece establecerse en el límite de la capacidad de la noción de “atractivo territorial” y permanecería alejada de las tendencias que señalan el fortalecimiento de las relaciones urbano – rurales como medio para la realización de estrategias efectivas de desarrollo rural. Con estas características este caso ofrece un interés innegable en cuanto a su propuesta de actuación para el desarrollo rural, para un desarrollo “rural – rural”.

4.8. Líneas de actuación, orientaciones y medidas.

Tras la conformación de ciertos principios estratégicos, una estructura de coordinación interna y ciertos objetivos principales, el GAL TdV se constituye a partir de la aprobación de su candidatura para la gestión del programa LEADER 2007 – 2013.

Mapa 11. GAL “Terres de Vie”. Panorama administrativo



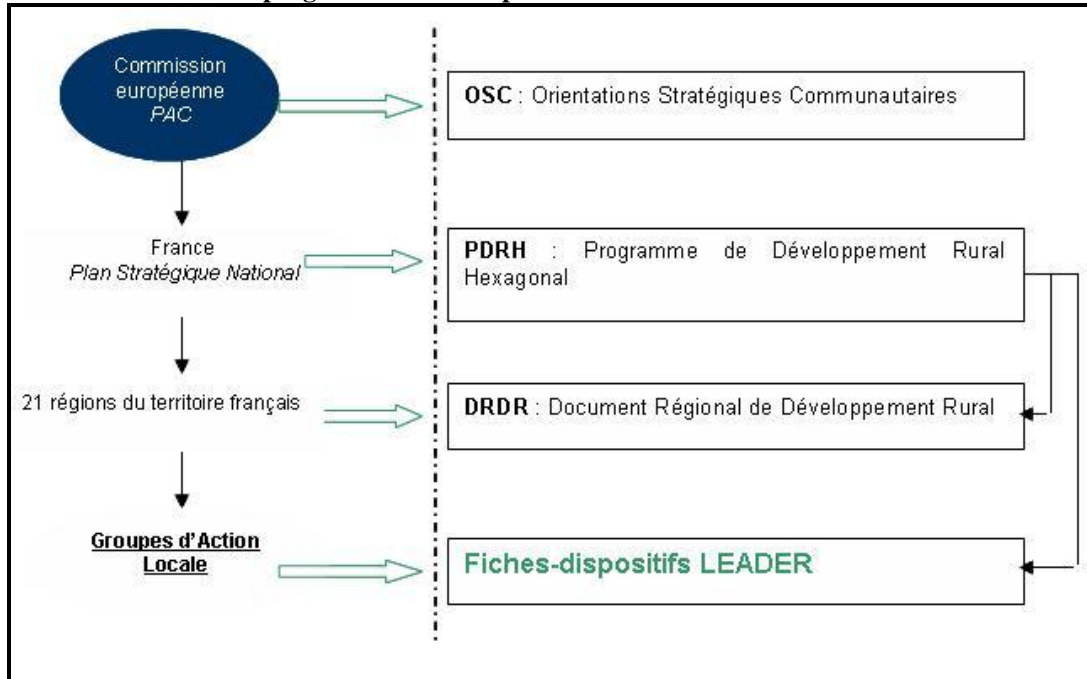
Fuente: www.galterresdevie.org

Para la implementación del programa el GAL fija sus prioridades en base a las orientaciones estratégicas comunitarias del programa LEADER constituidas en 4 ejes:

Eje 1. Mejora de la competitividad del sector agrario.
Eje 2. Mejora del medio ambiente y de los espacios rurales.
Eje 3. Mejora de la calidad de vida en el medio rural y diversificación de la economía rural.
Eje 4. LEADER. Eje metodológico transversal para adaptar las medidas identificadas en cualquiera de los ejes a las necesidades del territorio.

Además de seguir estas orientaciones estratégicas la configuración del programa de cualquier GAL debe tener en cuenta y articular sus propuestas de acción con las directrices de los programas nacionales de desarrollo rural (PDRH en el caso francés), así como con el plan regional de desarrollo rural (DRDR) para elaborar finalmente sus intervenciones concretas tal como se muestra en el gráfico.

Gráfico 10. Niveles de programación de las políticas de desarrollo rural



Fuente: LEADER France

Este proceso de definición de las líneas o prioridades de actuación para los GAL nos parece interesante puesto que muestra el margen de autonomía de los GAL para definir sus orientaciones y líneas de actuación mediante el análisis propio de las mismas y la selección de entre una batería de acciones propuestas desde los niveles superiores.

El GAL TdV define como vimos en el punto anterior una prioridad de actuación compartida “la dinamización del territorio por la acogida de nueva población dentro de una perspectiva de excelencia medioambiental”. A partir de esta prioridad se establecen ciertas orientaciones estratégicas que guiarán la realización del programa teniendo en cuenta que una política de acogida para nuevas poblaciones debe tener en cuenta distintos aspectos como: “los servicios de proximidad y culturales necesarios para la apropiación del territorio por sus habitantes”, “un entorno económico dinámico y posibilidades de empleo” y “ una gestión de los espacios naturales que aseguren la transmisión de este patrimonio a las generaciones futuras, que sea disfrutado por las generaciones actuales y que favorezca el atractivo del territorio” (GAL TdV, 2006: 32).

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

A partir de estas consideraciones se establecen tres orientaciones. La primera de ellas “Vida local y vida de los espacios naturales” señala que la vitalidad del territorio se basa en la vida local, la cual se traduce en la existencia de servicios y de actividades culturales que sirvan como fuente para las relaciones sociales. La vida local sería fundamental para mantener y atraer nueva población. En cuanto a los espacios naturales se define la necesidad de gestionarlos para que puedan cohabitar distintos usos teniendo en cuenta que son también un fuerte atractivo para nuevos pobladores.

La segunda orientación “Vida económica para un desarrollo sostenible”, es una condición para la vitalidad del territorio y permite la acogida de nueva población posibilitando obtener medios de vida en el territorio y desarrollar sus actividades. La tercera orientación “Animación, ingeniería y formación” se argumenta desde la necesidad de dinamizar el territorio y sus redes, ofrecer asesoramiento experto y difundir las nuevas competencias para que las otras orientaciones se desarrollen totalmente. Esta orientación se fundamenta en la plusvalía del método LEADER.

Tabla 32. Orientaciones y Medidas del GAL Terres de Vie (2007 – 2013)

	Orientaciones	Medidas
1	Vida local y vida de los espacios naturales	- Crear servicios de proximidad para facilitar la vida de las familias y las personas ancianas.
		- Favorecer las actividades culturales innovadoras.
		- Valorizar el patrimonio natural y difundirlo a la población local.
2	Vida económica para un desarrollo sostenible	- Promoción de la creación de micro – empresas innovadoras y/o medioambientales
		- Favorecer la pluriactividad de las explotaciones agrícolas hacia servicios para la población local.
		- Apoyar la adaptación ejemplar de explotaciones agrarias al ahorro energético.
		- Valorización y promoción colectiva de la oferta turística local.
3	Animación, ingeniería y formación	-Estructurar nuevas estrategias colectivas de desarrollo.
		-Promover la puesta en marcha de sector maderero.
		-Difundir las prácticas innovadoras para preservar los recursos naturales y fomentar una agricultura y silvicultura sostenibles.
		-Cooperar con otros territorios en proyectos colectivos.
		-Mantenimiento del GAL

Fuente: Elaboración propia

Cada una de estas orientaciones desarrolla una serie de medidas tal como muestra la tabla 32. Las medidas son seleccionadas de entre aquellas que figuran en la PDHR, del mismo modo cada una de ellas se articula dentro de uno de los 4 ejes fijado por las orientaciones comunitarias del programa. La realización de los programas de

desarrollo de los GAL nos dan muestras de esta “arquitectura” del desarrollo rural que articula las orientaciones comunitarias del programa LEADER, los programas nacionales y regionales de desarrollo rural y los planteamientos de desarrollo local identificados por los Grupos de Acción Local.

4.9. Resultados parciales, beneficiarios y tendencias.

El primero de los programas que el GAL TdV ha desarrollado se encuentra aún en ejecución, por lo que tan solo disponemos de datos parciales e incompletos para realizar un análisis de su ejecución, de los efectos del mismo, así como de los perfiles de los promotores de los proyectos y de la ubicación de los mismos sobre el territorio. A pesar de ello, creemos conveniente extraer algunos datos relevantes sobre la ejecución del programa y sobre algunas tendencias que se observan en cuanto a su aplicación.

Una de las primeras cuestiones relevantes a la hora de analizar el programa LEADER gestionado por el GAL TdV es la dotación económica del mismo. El presupuesto total del programa para los 6 años de duración del mismo es de un total de 2.183.900 euros, de los cuales 1.200.000 proceden directamente del fondo FEADER. Estos fondos se reparten entre los distintos ejes. En el eje 1: 90.000 euros (un 7,5%), en el Eje 2: 0 euros (debido a que la zona del GAL TdV es casi enteramente una zona Natura 2000 y las acciones perfiladas en este eje pueden ser desarrolladas con la intermediación de otras administraciones), el Eje 3: dispondría de 832.000 (un 70%) y finalmente el Eje 4: 278.000 (22,5%). En este último se incluye el presupuesto de funcionamiento del GAL (240.000 euros) y el presupuesto para la red de GAL (12.000 euros). De este modo vemos como el principal eje priorizado en este programa es el que se refiere a la calidad de vida y a la diversificación de la economía rural.

Siguiendo la organización por orientaciones que realiza el propio GAL de su programa vemos como a cada una de éstas se asocia un % máximo de inversión. De modo que a la orientación 1 “Vida local y vida de los espacios naturales” le corresponde el 32% del presupuesto, mientras que a la orientación 2 “Vida económica para un desarrollo sostenible” un 30%, a la orientación 3 “Animación, ingeniería y formación” un 15%, a los gastos de funcionamiento del GAL un 20% y a la cooperación y redes un 3%.

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

En esta distribución sorprende los escasos fondos que son dedicados al Eje 1 del FEADER, sólo un 7,5% a favor del Eje 3 que es mayoritario. A este respecto debemos puntualizar que solo se definen dos medidas para el Eje 1 en el programa y que la medida de la pluriactividad (311, ver el cuadro en la página anterior) se encuadra en el Eje 3, junto con el del sector maderero (341) como medidas de diversificación económica local, donde se enmarca 9 de las 13 medidas definidas en el programa.

A la hora de analizar en qué tipo de medidas se encuadran los proyectos presentados por la población, vemos que muchos de los proyectos presentados se agrupan en muy pocas medidas. Si tomamos como referencia los datos de 2010, vemos como del total de proyectos presentados un 33% correspondían a la medida “Valorización y promoción colectiva de la oferta turística local”, otro 33% correspondía a las medidas “Favorecer las actividades culturales innovadoras”, “Valorizar el patrimonio natural y difundirlo a la población local” que fueron agrupadas en una única a efectos de la evaluación anual del programa como “cultura y patrimonio”, y como tercer grupo mayoritario un 5,5% de los proyectos correspondieron a la medida “Crear servicios de proximidad para facilitar la vida de las familias y las personas ancianas”. Todos estos proyectos corresponderían al Eje 3.

Si tomamos como referencia los proyectos desarrollados en el año 2011 vemos como las mismas medidas persisten como las mayoritarias, pero existen algunos cambios, ya que la primera de ellas será ahora “cultura y patrimonio” (vuelve a fundirse de cara a la evaluación) en la que se inscriben el 44% de los proyectos, seguida de “servicios de proximidad” con un 24% y finalmente “turismo” con un 20%.

Teniendo como referencia estos datos vemos que las estas medidas son claramente las mayoritarias, pero no sabemos qué tipo de acciones conllevan estos proyectos, que tipología de proyectos son. Los datos de ejecución del programa de los años 2010 y 2011 revelan que un 38% son “Estudios – Informes”, mientras que el 33% son “Manifestaciones” y el 22% lo constituyen “Animaciones”, y por último un 5,5% son “inversiones materiales”.

A la hora de explicar esta gran profusión de estudios, animaciones y manifestaciones debemos tener en cuenta que el programa no permite que empresarios

privados sean beneficiarios de las ayudas, tal y como explica uno de los técnicos del GAL TdV:

“Los proyectos que podemos subvencionar son proyectos de asociaciones o de colectividades, no podemos financiar proyectos de empresas. El objetivo que tenemos es llegar a hacer proyectos donde se mutualice el trabajo y sobretodo donde se establezcan trabajos comunes entre actores de los dos pays. Pero por el momento no se están dando este tipo de proyectos, aunque es cierto que llevamos pocos proyectos y poco tiempo” (C17.AT.M.30)

De este modo pueden explicarse la tipología de proyectos comentada, así como los perfiles mayoritarios de promotores de proyectos, entre los cuales existe una abrumadora mayoría de asociaciones (65%), y un segundo colectivo de importancia formados por entidades públicas como los EPCI (15%) y las communes (12,5%).

Según los datos analizados el perfil de los proyectos realizados con financiación del programa LEADER del GAL TdV serían proyectos promovidos por asociaciones o entidades públicas, que se dedican a la promoción y animación cultural, a la creación de servicios de proximidad o al turismo. Habría una parte importante dedicada a estudios e informes sobre estos sectores de actividad y una gran mayoría de actividades y eventos sobre la cultura y la valorización del patrimonio.

En este sentido es importante señalar que aunque los efectos del programa sobre los objetivos orientados a la diversificación económica y a la mejora de la vida económica y la creación de empleo es claramente dudosa, es bien cierto que se han ido desarrollando acciones encaminadas fundamentalmente a la vida local y el patrimonio, y que en el desarrollo de las mismas se ha logrado implicar a las asociaciones locales. De este modo y teniendo en cuenta la reciente creación de los pays que han conformado el GAL es lógico pensar que uno de sus objetivos prioritarios sea la creación de redes entre actores y asociaciones locales y la valorización y difusión de los nuevos territorios pays a través de actividades relacionadas con la cultura y el patrimonio local así como con el turismo, en las que ciertos atractivos del territorio promueven y consolidan la imagen de este nuevo territorio.

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

El papel que el GAL y el programa LEADER juega en relación con los pays como verdaderas entidades de gestión territorial y como principales beneficiarios de sus acciones ha sido expuesta por alguno de los informantes.

“El GAL no creo que lo conozca realmente mucha gente, como tal tiene muy poco impacto a nivel de la población. El GAL realmente constituye un medio de financiación para los pays. (...)Para muchos de los políticos locales el GAL es un medio para financiar algunas acciones y nada más que eso, el territorio del GAL es completamente artificial en cuanto al trabajo común que hay detrás, por el contrario el territorio del pays comienza a entrar un poco en la cabeza de la gente, pero esto es difícil y cuesta tiempo, hay que tener en cuenta que existe sólo desde hace 3 años” (D1.Asoc.H.53)

De este modo se pone de relieve el protagonismo que cada uno de los GAL por separado tiene en la ejecución del programa LEADER que gestionan en conjunto. Como evidencias de esta unión interesada entre ambos pays vemos como un 40% de los proyectos realizados por el Programa LEADER tiene una escala de actuación de uno de los dos pays, mientras que ninguno de los proyectos realizado tiene como escala de actuación todo el territorio del GAL.

En referencia a estas cuestiones una de las informantes, miembro de política local del PGCC hacía referencia a la participación de parte del territorio en otras experiencias GAL y a como éstas habían motivado la conformación de un pays y un GAL “propios”.

“El anterior GAL, era diferente, mi ComCom estaba en el GAL Cevennes. Entonces el PGCC no existía y entonces sentimos la necesidad de crear un pays para poder trabajar juntos sobre el territorio que era más interesante y por eso hemos creado el pays, paralelamente el pays de Sources se ha creado también. Y hemos empezado a pensar en hacer un GAL sobre estos dos pays” (C8.Pol.M.56)

Aunque este programa despierta muchas dudas sobre sus posibilidades reales de cara a conseguir aumentar la población de los pays en los que se ejecuta, es bien cierto sin embargo que el desarrollo de estas acciones esta pudiendo dar buenas oportunidades para que se consoliden las entidades que lo conforman. Los pays pueden haber encontrado un medio en el GAL y el programa LEADER para consolidarse como organizaciones de gestión y planificación del desarrollo rural, así como pueden haber

conseguido a través del mismo consolidar ciertas estrategias de dinamización social, creación de redes entre actores locales y promoción de una imagen de los nuevos territorios.

Como aspecto esencial a destacar en cuanto a la formación del GAL TdV debemos subrayar como la implementación de este tipo de programas en los territorios rurales han fortalecido la creación de entidades territoriales fuertemente asociadas y definidas por las capacidades y limitaciones de los territorios que las componen, de modo que se evidenciaría en este caso la fuerte influencia que el programa LEADER ha tenido en la emergencia de nuevas organizaciones de gestión del desarrollo territorial, los pays. La creación de nuevas organizaciones y la construcción de nuevos espacios estarán, por tanto, fuertemente relacionadas con la implementación de estos programas de desarrollo rural.

Tomar en consideración estas cuestiones justificaría que el análisis de los mismos no se centre únicamente en las acciones e intervenciones realizadas a partir de esta constitución de organizaciones y espacios sino que debería tener en cuenta estos procesos previos, esenciales para poder aproximarse a un análisis adecuado de la diversidad de impactos y efectos que conlleva la implementación de estas acciones.

Por este motivo nuestra perspectiva de análisis sobre este caso se centrará en analizar la dimensión organizativa e institucional que conlleva la creación tanto del pays como del GAL, así como los procesos de redefinición territorial y promoción de la identidad que llevan asociados la configuración de nuevos espacios de desarrollo con la aparición de estas entidades.

4.10. De los resultados de programa al análisis de los procesos de desarrollo.

Tras veinte años de aplicación de la metodología LEADER, las instituciones de la UE siguen apoyando su vigencia a la hora de implementar las políticas de desarrollo rural. De este modo, el *Consejo Europeo* incluyó la metodología LEADER en el reglamento (CE) 1698/2005, o reglamento FEADER como eje inspirador de la programación de desarrollo rural (2007 – 2013). En el mismo sentido la resolución del

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

Parlamento Europeo del 23 de junio de 2011 sobre «La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario» recomienda la continuidad en la aplicación del método LEADER en el diseño y la aplicación de los futuros programas europeos y nacionales de desarrollo rural.

Este apoyo de las instituciones de la UE al método LEADER como eje central de las políticas de desarrollo rural europeas en la programación 2014- 2020, se fundamenta en informes de evaluación que valoran muy positivamente los resultados obtenidos por las especificidades de este método, resultados que como no están sostenidos por evaluaciones adecuadas a las mismas y que han sido evaluados siguiendo una metodología que no puede dar cuenta de su potencial.

Sirva como ejemplo de ello el informe de evaluación ex post del programa LEADER + presentado por la Comisión Europea en 2011 en el que se ensalza la capacidad de este programa para “*mejorar la gobernanza local y formar capital social en todos los municipios*” para lo cual han sido vitales “*la aplicación el enfoque territorial y la participación de los actores locales en la configuración de las estrategias de actuación*”. Ante este enunciado es destacable el hecho de que ninguno de estos aspectos ha sido analizado con rigor en las evaluaciones oficiales de este programa. Finalmente el informe presenta como “*resultados concretos*” el desarrollo de asociaciones de la sociedad civil o el incremento del nivel formativo de la población entendiendo que estos indicadores, que sí forman parte de la evaluación oficial, apoyan los enunciados precedentes, cuestión que plantea serias dudas.

Sin embargo, la falta de evaluaciones oficiales adecuadas a la naturaleza del método LEADER y los pocos cambios que se vienen concretando para el próximo periodo de programación en este sentido¹⁵¹, se han visto de alguna manera

151 En lo referente a cambios con respecto a la evaluación del método LEADER destaca la incorporación de la “reserva de eficacia” a la nueva política de desarrollo rural, esta reserva es un pequeño porcentaje del presupuesto que se asignaría en función de la consecución de los objetivos previstos y se asignaría a los estados y/o regiones que hubiesen contribuido en mayor medida a tales objetivos, en función a su punto de partida (Esparcia, J y Escribano, J, 2012; European Commission, 2011a, 2011b, 2011c). Otros cambios con respecto a la evaluación están orientados a medir el impacto de las distintas políticas públicas a nivel territorial. En este sentido el Comité de las Regiones apuesta por la figura de los pactos territoriales entendidos como una “metodología para la coordinación de las actuaciones que tienen lugar en un determinado ámbito territorial y que provienen de diferentes administraciones” (Comité de las Regiones, 2010: 232). Por el momento ninguna de estas propuestas está aún suficientemente concretada en la documentación disponible hasta la fecha.

complementadas por una gran cantidad de análisis, evaluaciones e investigaciones que sobre las experiencias LEADER ha venido desarrollando la comunidad científica desde una gran variedad de aproximaciones y disciplinas.

Con la presentación de un análisis de los impactos de los PDR en nuestros casos de estudio, hemos pretendido aplicar las evaluaciones que usualmente se han realizado, añadiendo algunas vías de profundización y/o diversificación de estos análisis de resultados.

Aunque las diferencias entre ambos casos resultan evidentes, creemos que el principal aprendizaje que ambos casos demuestran es la evidente profundidad de las transformaciones que a nivel organizativo e institucional y a nivel territorial han provocado estas experiencias. En ambos casos los principales efectos causados por los PDR tienen poco que ver con el número de empleos conseguidos por un proyecto, o por la cantidad de población que se ha conseguido instalar mediante la realización de otro. Creemos evidente que el proceso de desarrollo experimentado en ambos casos ha provocado cambios profundos y significativos en múltiples dimensiones que son de gran interés y que evidencian en sí mismos la complejidad de los procesos de desarrollo, su profundidad y sus múltiples dimensiones de análisis.

Nuestra perspectiva de análisis sobre estos casos pretende responder a estas características del desarrollo entendido como transformación social y analizar cada uno de estos casos centrándonos en su dimensión organizativa e institucional y en sus dimensiones territorial e identitaria, aspectos que vendrán a ser atendidos en los siguientes capítulos de este trabajo.

IV. Una evaluación “clásica” del desarrollo rural

CAPÍTULO V

**LA DIMENSIÓN ORGANIZATIVA
E INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO**

5.1. PARTE I. La Comarca del Guadalteba.

“La comarca del Guadalteba nace de esa dialéctica territorial entre los núcleos y la periferia a lo largo del devenir histórico. La falta de definición real forzó en algún momento de la historia reciente, su unión bajo un proyecto común de mancomunar esfuerzos” (Cantalejo, 2007:22)

5.1.1. El nacimiento de la comarca del Guadalteba.

5.1.1.1. Antecedentes. Descentralización y Programas de Desarrollo Rural.

Durante el periodo previo a la constitución del Consorcio Guadalteba, segunda mitad de la década de los 80 y los primeros años 90, se impulsaron desde las administraciones públicas regionales y provinciales la creación de entidades de cooperación intermunicipal. Prueba de ello fueron las múltiples acciones de información y asesoramiento que desde la Diputación Provincial se ofrecieron a las corporaciones locales y en las que estuvieron involucrados, tal como se revela de los datos de las entrevistas a ellos realizadas, algunos de los alcaldes que más tarde constituirían el Consorcio Guadalteba.

Mancomunidades y consorcios se presentan desde el ámbito provincial como un instrumento útil para mejorar los servicios públicos municipales a través de la gestión conjunta entre varios municipios de un servicio o varios servicios determinados, compartiendo los gastos que este genera y financiándolo de forma proporcional al uso que haga cada municipio, de modo que se abaratan los gastos, se optimizan los recursos y se aumenta la eficacia.

“Antes no existía nada de esto, los proyectos comarcales para pueblos como los nuestros han sido muy novedosos, antes era sólo la Diputación la entidad que estaba un poco encargada de poner en contacto a los pueblos. Ha sido la misma diputación la que está apoyando la descentralización y sobretudo la descentralización de los presupuestos, a través del programa de concertación con el que cada uno de los ayuntamientos puede saber la cantidad de dinero del que disponen” (B8.Pol.H.52)

V. La dimensión organizativa e institucional del desarrollo rural

“En este proceso somos nosotros (los ayuntamientos) quienes decidimos en qué gastamos ese dinero y la Diputación nos apoya económicamente. Por eso en el tema del Consorcio la mitad lo paga Diputación, al igual que el tema de la OTU¹⁵² en la que también aporta, es lógico que lo apoye porque sino una administración que lleve todos los temas de todos los pueblos se convierte en un monstruo”. (B8.Pol.H.52)

Como fruto de este clima favorable a la constitución de estas entidades, se registraron en algunos de los municipios de esta zona varias iniciativas para la constitución de una mancomunidad de municipios en la zona de Antequera. Entre los municipios que participaron en las reuniones y negociaciones para la definición de esa futura mancomunidad de Antequera se encontraban Campillos, Almargen o Cañete la Real.

Otro de los elementos que influyeron directamente en la constitución posterior del Consorcio Guadalteba fue la puesta en marcha de los primeros programas LEADER en esta zona. El LEADER I proponía un enfoque basado en zonas o comarcas de tamaño limitado con identidad local reconocible; la implicación activa de la población, empresas, asociaciones y autoridades locales en cada una de las fases de aplicación; el establecimiento de los GAL reuniendo a los agentes públicos y privados de mayor relevancia a nivel local; planes con estrategias de desarrollo multisectoriales e integradas y acciones basadas en el diagnóstico territorial; la formación de una red a nivel europeo que permitiera a los GAL compartir experiencias, conocimientos e información; y el soporte financiero a los grupos por medio de una subvención global.

Durante la programación de LEADER I dos proyectos fueron seleccionados en la provincia de Málaga, el GAL Axarquía, al Sureste de la provincia y el CEDER¹⁵³ Serranía de Ronda en una zona limítrofe con municipios como Cañete la Real o Cuevas del Becerro. Tal y como explicaron nuestros informantes la cercanía de estas experiencias y su conocimiento dieron buenas expectativas para conseguir realizar proyectos en los municipios rurales. Del mismo modo afianzaron la idea de la necesidad

¹⁵² OTU. El entrevistado se refiere a la Oficina Técnica de Urbanismo del Consorcio Gualdateba, esta oficina ofrece un servicio de asesoramiento técnico en temas de urbanismo a todos los ayuntamientos del Consorcio. Fue el segundo de los servicios consorciados que se pusieron en marcha por el Consorcio Guadalteba.

¹⁵³ CEDER. Centro de Desarrollo Rural. Constituye otra de las denominaciones de los Grupos de Acción Local acuñaron en la ejecución de los programas LEADER. Al igual que en la implementación del LEADER, en el caso de los programas PRODER también existen distintos calificativos como GDR (Grupo de Desarrollo Rural) o ADR (Asociación para el Desarrollo Rural).

de organizar unidades supramunicipales entre los municipios, esta vez en la figura de los GAL.

“Pero claro cuando te encuentras con un municipio de 4.800 habitantes o 4.600 por que va oscilando, es muy difícil que puedas acceder a las ayudas de la comunidad, a las ayudas del Estado porque siempre lo hacen por baremos de población. Por eso, desde ese momento empecé a darme cuenta de que sólo no podía conseguir lo que yo quería para esta zona” (B7.Pol.H.53)

“Yo fui alcalde de Cañete desde el 83 y hubo distintos planes de desarrollo en esa época de la antigua IRYDA y había un poco esa problemática de pueblos que no estaba muy claro en qué comarca estaban, y por ejemplo con Cañete vimos como hubo un plan de desarrollo para la Serranía de Ronda y entonces nosotros éramos de Antequera y cuando había un plan para la comarca de Antequera, éramos de Ronda. Al final nos quedábamos sin nada...” (B13.Pol.H.56)

De este modo, tanto la tendencia a la descentralización de la gestión de los servicios municipales y la creación de consorcios y mancomunidades, como las expectativas generadas por la aplicación de los programas LEADER fortalecieron la idea de colaboración entre estos municipios, el impulso de realización de iniciativas conjuntas entre los municipios de la zona.

Por otra parte, dos hechos contribuyeron a que estas iniciativas conjuntas empezaran a ser concebidas partiendo de un nuevo grupo de municipios, sin que se tuviera en cuenta el vínculo que cada uno de ellos tuviera con las comarcas tradicionales.

El primero de ellos fue la negativa experiencia que alguno de estos pueblos tuvo en el proceso de negociación para la creación de una mancomunidad de municipios en la zona de Antequera, en el que se puso en evidencia la diversidad de intereses que tenía cada pueblo y la complejidad de conciliar estos intereses entre un grupo numeroso de municipios. El segundo fue la escasa incidencia que las intervenciones anteriores tuvieron sobre esta zona rural, como por ejemplo los programas del IRYDA¹⁵⁴. La dependencia de los municipios pequeños respecto de las capitales comarcales y la falta

¹⁵⁴ Los Planes comarcales de ordenación rural del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) fueron realizados en la zona de la actual comarca del Guadalteba antes que la IC LEADER o el programa PRODER.

de autonomía o poder de decisión de estos pueblos pequeños en el nivel comarcal fueron las causas de esta escasa incidencia.

"Nos pasaba eso a los propios ayuntamientos cuando ibas a buscar alguna ayuda a través de algún plan especial resultaba que estabas en otra zona: "no, es que no eres de esta comarca", y tu decías: "bueno, en alguna tendremos que estar..." Recuerdo una broma del antiguo alcalde de Teba que decía: "vamos a tener que crear la República independiente del Guadalteba", por eso, un poco buscando soluciones a esta situación"
(B13.Pol.H.56)

5.1.1.2. “Desarrollo en Tierra de Nadie”. La constitución del Consorcio Guadalteba.

A raíz de la participación de algunos municipios en el proceso de creación de la mancomunidad de municipios de Antequera y dado el relativo fracaso y dificultades por las que atravesaba esta iniciativa, se empieza a configurar un nuevo grupo de municipios entre los que establecer una entidad de cooperación territorial. Uno de los alcaldes fundadores del Consorcio se refería con las siguientes palabras a este momento en el que, ante la falta de resultados en el proceso de constitución de la mancomunidad de Antequera, se comienzan a plantear otras opciones de agrupación:

"Viendo que eso no "cuajaba", fuimos viendo la posibilidad de asociarnos los ocho pueblos que ahora forman el Consorcio, entre ellos había algunos vinculados a la comarca de Antequera y otros que estaban con la comarca de Guadalhorce o de la Serranía de Ronda, todos juntos formamos ese grupo del que después nació el Consorcio". (B13.Pol.H.56)

Tal y como se explicita en la cita, este nuevo grupo de municipios habían estado vinculados a las tres comarcas naturales de la zona. A la comarca de Antequera pertenecían los municipios de Campillos, Sierra de Yeguas, Almargen, y Teba, mientras que Cañete la Real y Cuevas del Becerro pertenecían a la Serranía de Ronda y Ardales y Carratraca a la comarca del Valle del Guadalhorce. Todos estos pueblos configuran un espacio unificado en torno a un elemento geográfico, el valle del Guadalteba, y constituían además, y según sus propias palabras, una “tierra de nadie” en referencia a

las pocas posibilidades de decisión que cada uno de los municipios tenía en el seno de sus comarcas naturales.

“Cualquiera de nuestros pueblos estarían ahora mucho peor si no se hubiera formado el Consorcio, una zona de interior, mal comunicada antes, esto era un triángulo con dos carreteras locales, era una tierra de nadie, lo que ha sido siempre. Estos pueblos hubieran sufrido mucho más, porque un pueblo de 2.000 o 3.000 habitantes no podía llegar a las cosas, sólo a las migajas que te pudieran dar otros pueblos más grandes”
(B7.Pol.H.53)

Una de las características por las que se define este grupo es precisamente esta falta de autonomía de decisión en cuanto a la intervención o planificación de acciones a escala comarcal. Este es uno de los puntos en común que sostuvieron la formación de este nuevo grupo de municipios en sus orígenes y sobre el que se asienta los principales objetivos sobre los que se iba a trabajar de forma conjunta: la gestión consorciada de servicios públicos municipales y el acceso autónomo a los distintos programas de desarrollo rural.

La segunda de las cuestiones a definir en este periodo fue el tipo de entidad que se quería constituir, en este sentido la conformación de un consorcio ofrecía ciertas ventajas para los alcaldes puesto que posibilitaba la inclusión de la Diputación Provincial como uno más de los socios del consorcio, este hecho era muy positivamente valorado por todos los municipios por el apoyo que de esta administración se podía conseguir.

Una cuestión fundamental fue decidir el nombre que llevaría la nueva entidad, sin existir un consenso al respecto cada uno de los municipios presentaron sus propuestas.

“Se propusieron distintas propuestas para darle nombre al Consorcio y al final se eligió el Guadalteba porque era el más significativo con la historia de la zona (...). Otras propuestas fueron "CANIT"¹⁵⁵ que era de Cañete, "BOBASTRO"¹⁵⁶ que era de

¹⁵⁵ La denominación árabe de Cañete la Real era Hins Canit, en la actualidad este es el nombre que lleva una de las fortalezas del municipio y que configura una de sus principales señas de identidad.

¹⁵⁶ Bobastro es un antiguo poblado mozárabe situado en el término municipal de Ardales, este poblado fue donde Omar Ben Hafsún estableció la capital de sus dominios, en el año 880, al sublevarse contra el emir de Córdoba. El principal monumento de este poblado es su iglesia excavada en la roca que data de finales del siglo IX o primeros del siglo X. Es la única iglesia mozárabe que se conoce de al-Andalus.

V. La dimensión organizativa e institucional del desarrollo rural

Ardales, "LOS LAGOS"¹⁵⁷ que lo proponía Campillos, pero realmente la que tenía más peso era la del "GUADALTEBA" porque el valle es el que nos toca un poco a todos. Eso no nos lo hemos inventado eso estaba ya, es nuestra zona natural y geográficamente y además a esto se le ha llamado siempre el valle del Gualdalteba"¹⁵⁸ (B7.AP. H.53)

Las distintas propuestas realizadas son muestra de las tendencias localistas en los primeros momentos de vida del consorcio y la importancia que ante estas situaciones ha tenido la construcción de un territorio, un discurso y una imagen comarcal, inclusiva y compartida entre todos los municipios. La elección de "Guadalteba" como nombre del consorcio es una de las primeras expresiones de esta construcción en común. En este sentido, la cita aclara los criterios seguidos para su elección al indicar la vinculación común de todos los municipios con este valle ("nos toca un poco a todos"), su existencia previa, ("no nos lo hemos inventado") y el reconocimiento externo de este espacio tanto a nivel geográfico ("es nuestra zona natural y geográficamente") como social ("a esto se le ha llamado siempre el valle del Guadalteba").

El Consorcio Guadalteba se constituyó oficialmente el 23 de marzo de 1993 y empieza a trabajar en la gestión compartida entre estos ocho municipios de los residuos sólidos urbanos.

"La primera idea con la que surgió el Consorcio era buscar soluciones para los vertederos de los pueblos y la recogida de basuras que debía ser mejorada, con esa idea nace la idea del Consorcio de Guadalteba" (B13. Pol. H. 56)

Poco después se realiza un análisis de las potencialidades del Consorcio Guadalteba, que tiene como resultado una pronta reforma de sus estatutos que se firman el 15 de diciembre y siguen vigentes en la actualidad.

Esta iglesia fue destruida por Abderramán III, cuando, después de resistir como territorio independiente durante más de 50 años a la soberanía del emirato de Córdoba, fue conquistada el 19 de enero de 928.

¹⁵⁷ En el término municipal de Campillos se encuentra la Reserva Natural de las Lagunas de Campillos, estas lagunas son vestigios de la existencia de una gigantesca laguna en el periodo jurásico. Este entorno conserva una gran belleza paisajística y medio ambiental puesto que conforma un punto de crianza de los flamencos y otras aves migratorias en su recorrido entre los continentes africano y europeo.

¹⁵⁸ Nos parece especialmente significativo señalar como las propuestas realizadas por los distintos municipios que se han recogido en esta cita (lamentablemente no se registraron documentalmente el resto de las propuestas realizadas y nuestros informantes no recordaban todas las demás cuando fueron entrevistados) aluden invariablemente a elementos significativos del patrimonio natural o histórico de estos municipios, a elementos que funcionan como señas de identidad de cada uno de ellos de manera individual sin incluir referencias al conjunto de los municipios que conforman el consorcio.

V. La dimensión organizativa e institucional del desarrollo rural

"Pero al empezar a hacer los estatutos ya vimos que había que ser más ambiciosos y fue cuando ampliamos los estatutos de modo que pudiera trabajarse desde esta entidad cualquier tema que pudiera ser interesante para los pueblos asociados, partiendo de la incapacidad de los ayuntamientos pequeños para poder hacer frente a la gestión de los servicios por sí solos en condiciones. Dijimos aquí hay que aunar esfuerzos y empezando por el tema de los residuos se fueron añadiendo toda una serie de servicios...y así nació el Consorcio Guadalteba" (B13. Pol. H. 56)

Un segundo objetivo que animó esta iniciativa fue la de plantear una propuesta de desarrollo para esta zona. La ejecución del LEADER I por parte del CEDER Serranía de Ronda sirvió como referente para comenzar a realizar acciones conjuntas entre los municipios del Consorcio Guadalteba encaminadas a posibilitar la implementación de programas de esta índole en su área. Así desde el Consorcio Guadalteba se impulsó el primer plan estratégico realizado en esta zona a imagen de aquellos que habían sido realizados en "territorios LEADER" colindantes.

"... entonces se hace un primer plan estratégico sin saber todavía si íbamos a tener acceso a algún programa de desarrollo, en aquella época era los LEADER. Hablamos con la Serranía de Ronda y la Axarquía que eran los dos que en aquél momento tenían este programa, hablamos con los responsables de esos grupos LEADER e hicimos el plan estratégico de la misma forma que ellos habían hecho los suyos. Y con ello vimos la serie de necesidades que teníamos" (B13.Pol. H. 56)

Un aspecto evidente del proceso de constitución del Consorcio Guadalteba es que ha sido impulsado en todo momento por las corporaciones locales de los ayuntamientos, constituyendo en este periodo un proyecto político de reflexión sobre el desarrollo de la zona. Debemos resaltar que este proyecto político no respondía a una demanda social, ni ha sido en ningún momento refrendado por la población local.

"La comarca del Guadalteba se basa en un proyecto político, pero realmente no existe un reconocimiento de la comarca como tal. Es un proyecto que nace hace ahora 15 años por una necesidad de servicios" (B8. Pol. H. 52)

"En cuanto al origen es cierto que no había una demanda social para la constitución de la comarca, ha sido una decisión política, de arriba - abajo" (B5. Pol. M. 44)

Lo importante fue que esta necesidad de construir una organización conjunta entre los municipios motivó la construcción de una nueva comarca “operativa”, en la que sus municipios pudieran compartir decisiones e intereses y definir objetivos. Ante la imposibilidad de constituir estas iniciativas en común con las comarcas naturales a las que pertenecían estos municipios. La constitución del consorcio Guadalteba supuso por tanto la construcción a su vez de una nueva demarcación espacial, de una nueva comarca inventada y diseñada respondiendo a objetivos políticos de los municipios que la conformaron.

"Nosotros como grupo de pueblos, en nuestro ideario, estamos a favor de las comarcas como entidades de gestión del territorio. Claro, lo que pasa es que las comarcas naturales que hay en Málaga, se supone que son 5, pero eso no es real porque nuestros intereses no coinciden ni con el extremo oriental de la comarca de Antequera ni con el sur de la comarca de la Serranía de Ronda o del Guadalhorce. Yo creo que estas comarcas digamos operativas son mucho más funcionales para trabajar que las comarcas naturales" (B8. Pol. H. 52)

Lo significativo es que a pesar de ello, desde sus orígenes se ha potenciado desde esta entidad la noción de Comarca del Guadalteba. En este sentido se han promovido acciones concretas asumidas por el consorcio para promocionar la comarca, el ejemplo más claro de ello es la celebración anual del “Día de la Comarca”.

"Luego se eligió al alcalde de Almargen como presidente y se dijo que seguiríamos un orden rotatorio anual por orden alfabético para que cada ayuntamiento presidiera el Consorcio y también se decidió que debía hacerse cada año un "DIA DE LA COMARCA" para potenciar la comarca" (B7. Pol. H. 53)

Desde sus orígenes, el Consorcio Guadalteba ha intentado promover la noción de comarca del Guadalteba la identidad comarcal “guadaltebeña” de la población de los municipios consorciados.

"Sí, desde el principio se ha intentado crear esa idea, que los vecinos se identificaran como comarca, al principio la gente dice: "ahora que ¿Nos estamos inventando una comarca nueva?", y bueno, sí, nos la estamos inventando pero es que hace falta si queremos desarrollarnos y progresar, esta claro que tenemos que ir buscando mecanismos y estaba claro que dependiendo de las cabeceras comarcales muchos de los programas que hemos tenido se hubieran ubicado antes allí y no nos habríamos

enterado(...). Es verdad que ha costado tiempo pero cada vez la gente lo tiene más claro y en actos como el día de la comarca se demuestra que cada vez más se ha conseguido crear esa cultura de comarca entre los vecinos" (B13. Pol. H. 56)

5.1.2. Del Consorcio al Parque Guadalteba. Cronología de un proceso de institucionalización del desarrollo rural.

La constitución del Consorcio Guadalteba en 1993 resulta un ejemplo de primera mano para analizar un proceso de construcción institucional del desarrollo rural. Durante sus 20 años de recorrido se ha ido configurando una plataforma de cooperación entre distintas entidades vinculadas al desarrollo de la comarca, basada en dos actores protagonistas: el Consorcio Guadalteba y el Grupo de Acción Local Guadalteba. Las acciones de ambos han ido construyendo una red de actores cada vez más compleja y diversa vinculados a este proceso. Las repercusiones que tanto a nivel político, como económico, social y cultural han tenido las actuaciones de estos dos actores principales han hecho emerger distintos tipos de entidades que han conformado una densa red de actores "para" el desarrollo.

En este proceso se han ido multiplicando las áreas de trabajo que se asumen de forma consorciada en la comarca, lo cual ha supuesto la consolidación del papel del Consorcio como un actor decisivo del proceso de desarrollo comarcal basado en la implementación de servicios para la población y la mejora de la calidad de vida en los municipios consorciados. Al mismo tiempo se han promovido distintos procesos participativos que han llevado a definir diagnósticos territoriales de desarrollo sobre la comarca del Guadalteba. Estos diagnósticos han servido de base para la implementación de sucesivos programas de desarrollo por parte del GAL Guadalteba durante estos años. Un largo proceso cuyas iniciativas son fundamentales para los objetivos de esta investigación y que recogemos cronológicamente a continuación:

V. La dimensión organizativa e institucional del desarrollo rural

1993	- Nacimiento del Consorcio Guadalteba.
1994	- Comienza a funcionar el servicio de recogida de basuras a nivel comarcal. - Redacción del primer Plan Guadalteba.
1995	- Consorcio crea la Oficina Técnica de Urbanismo (OTU). - Constitución del “Grupo de Desarrollo Rural de Guadalteba”.
1996	- Consorcio crea el Centro Comarcal de Información a la Mujer (C.I.M.) ¹⁵⁹ . - GDR Guadalteba se convierte en “Grupo de Acción Local Guadalteba”.
1997	- El GAL Guadalteba comienza la ejecución del programa PRODER.
1998	- Nace la Asociación “Bobastro”, primera asociación de ámbito comarcal. - Creación del Centro de Iniciativas Turísticas (C.I.T.) ¹⁶⁰ .
1999	- Creación del Instituto para el Desarrollo del Porcino (INDESPORC) ¹⁶¹ . - Inauguración del Parque Guadalteba.
2000	- Creación de SODEGUA S.L.U. ¹⁶² . - Realización del II Plan Guadalteba.
2001	- Inicio del programa PRODER A en la comarca del Guadalteba. - Creación de la Federación de Asociaciones de Mujeres “PEÑARRUBIA”.
2002	- Creación del Consejo Comarcal de la Mujer. - Constitución de la UTEDLT (Unidad territorial de empleo, desarrollo local y tecnológico) Guadalteba y del servicio de asesoramiento con agentes locales de promoción de empleo (ALPE´s).
2005	- Creación del Consejo Comarcal de la Juventud.
2007	- Creación del “Servicio de Juventud y Empleo”. - GAL Guadalteba ejecuta el proyecto NERA (Nueva Estrategia Rural para Andalucía).
2008	- III Plan Guadalteba “Calidad Territorial Guadalteba 2007 – 2013”.
2009	- Creación de la asociación “Amigos de Guadalteba”. - Creación de asociación ADMEYE (Asociación de Mujeres Emprendedoras y

¹⁵⁹ El C.I.M. facilita información, formación, asesoramiento jurídico y técnico, sensibilización y participación social a las mujeres de la comarca. Este centro estaría cofinanciado por el Instituto Andaluz de la Mujer.

¹⁶⁰ El CIT esta formado por empresarios del sector, los ayuntamientos de la comarca (concejalías de turismo) y el propio Consorcio Guadalteba. Su principal función es la realización de actividades de promoción turística y formación profesional dirigida al sector turístico.

¹⁶¹ Este organismo se crea con el fin de desarrollar proyectos y prestar asistencia técnica a los ganaderos. Agrupa a “Agropecuaria del Sur”, cooperativa de 2º grado que agrupa a las cuatro cooperativas de productores de porcino de la comarca, el ayuntamiento de Campillos, el GAL Guadalteba y la entidad financiera Unicaja.

¹⁶² Entidad mercantil y financiera en la que el consorcio es el único accionista. Esta entidad se crea con el fin de participar en iniciativas empresariales que surjan en la comarca aportándoles un capital de apoyo (“capital semilla”), además cumple la función de prestar servicios al propio Consorcio o a los ayuntamientos y las otras entidades del Parque Guadalteba.

Empresarias) y es la primera asociación de empresarios con ámbito comarcal.

- El Consorcio crea GUADALTEBA GESTION MEDIOAMBIENTAL¹⁶³.
- Se inicia el programa LiderA para el periodo 2009 – 2014.
- Constitución Red de Emprendedores Guadalteba.
- Creación del Consejo Comarcal de la diversidad funcional.
- Proyecto Guadalteba Emprende.
- Creación de la plataforma web comarcal GUADALNATURA.

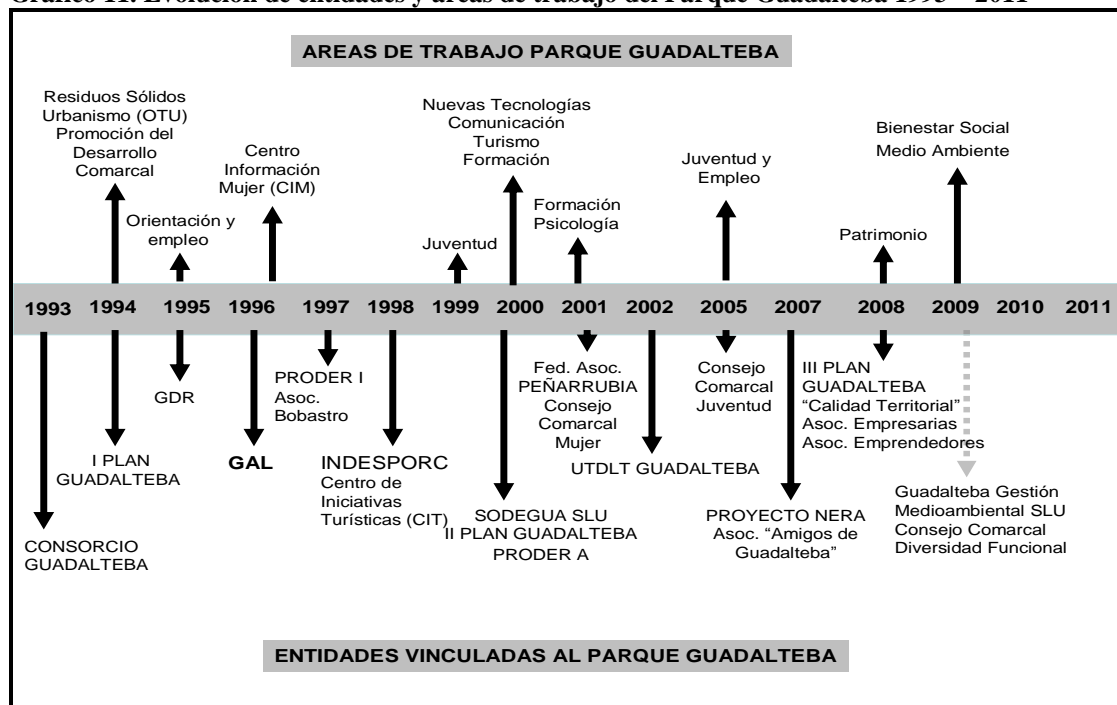
2010

La constitución del Consorcio Guadalteba ha supuesto la emergencia de un amplio conjunto de entidades articuladas en el Parque Guadalteba, que entendido como una plataforma de cooperación y coordinación de entidades de distinta índole, se ha convertido en el centro neurálgico y motor del proceso de desarrollo implementado en la comarca. En esta plataforma se ubican tanto el Consorcio, el GAL, SODEGUA y la UTDLT, como la mayoría de entidades que hemos descrito con anterioridad, sirva como ejemplo de ello que la sede social de la federación de asociaciones de mujeres PEÑARRUBIA se encuentra también en el Parque Guadalteba. Hacemos notar con ello que a lo largo de este periodo de tiempo se ha ido configurado en el Parque Guadalteba una red de actores locales vinculados con el proceso de desarrollo de la comarca del Guadalteba.

Paralelamente a esta evolución de entidades de diversa naturaleza se han multiplicado las áreas de trabajo sobre las que se incide desde las entidades del Parque Guadalteba. En el gráfico se puede apreciar estos dos aspectos que han contribuido a formar una nueva red de entidades articuladas y centradas en el desarrollo en el contexto comarcal, quedando además expuesta la evolución del Parque Guadalteba.

¹⁶³ Sociedad mercantil cuyo único accionista es el consorcio, se crea con la intención de intervenir en la promoción, implantación, participación y desarrollo de aquellas actividades de índole económica y social que puedan contribuir a una gestión eficaz de los recursos medioambientales de la Comarca del Guadalteba.

Gráfico 11. Evolución de entidades y áreas de trabajo del Parque Guadálteba 1993 – 2011



Fuente: Elaboración propia

El Consorcio Guadálteba primero y todas las entidades del Parque Guadálteba posteriormente han pasado de cubrir ciertos servicios municipales a diversificar las áreas de trabajo sobre las que se trabaja en la comarca, respondiendo a las necesidades detectadas en la población o a líneas de actuación preferente destacadas mediante procesos de diagnóstico participativo y que han venido plasmando en los distintos Planes de Desarrollo comarcal. De este modo, se ha pasado de planificar de manera consorciada la recogida de residuos sólidos a desarrollar una gran diversidad de áreas que engloban desde las nuevas tecnologías a la gestión patrimonial y de la atención a colectivos como mujeres o jóvenes a la formación y la orientación laboral.

La configuración de esta plataforma de cooperación en la que participan instituciones de diversa índole con organizaciones sociales y económicas de la comarca describe esa nueva institucionalidad que han ido conformando este tipo de iniciativas de desarrollo rural. La creación del Parque Guadálteba, de las entidades que lo componen y

de la red de actores vinculados a ellas presenta una nueva arquitectura institucional, a través de la cual se consolida una nueva organización para la gestión y planificación del desarrollo en la comarca del Guadalteba. Esta organización vendrá marcada por ciertos elementos innovadores como la propia “visión” o “dimensión comarcal” de sus acciones, el liderazgo del Consorcio y el GAL como binomio núcleo y motor del proceso, y la creación de una amplia red de actores diversos que se articulan e implican en el proceso.

5.1.3. Redes de actores para el desarrollo en la comarca del Guadalteba.

El Consorcio Guadalteba.

El Consorcio Guadalteba es una entidad intermunicipal formada por ocho municipios colindantes de la zona Noreste de la provincia de Málaga, que decidieron organizarse para poder crear y gestionar servicios y actividades de interés común¹⁶⁴. Según se expone en el artículo 2 de sus estatutos este consorcio se establece con “carácter voluntario”, por tiempo indefinido, con “personalidad jurídica propia” e independiente de los miembros que lo constituyen y con “capacidad jurídica” para el cumplimiento de sus fines. Estos fines se detallan en el artículo 6 “Objeto del Consorcio”, donde se recoge su objetivo principal “aunar los esfuerzos de las corporaciones locales consorciadas para la creación y el sostenimiento de los servicios que les interesen a todas ellas”. Estos servicios se concretan en:

- a) Creación de un parque de maquinaria para el mantenimiento de los caminos rurales.
- b) Recogida domiciliaria, limpieza de la red viaria y transporte de residuos sólidos urbanos.
- c) Realización de acciones para el fomento económico – social de la comarca*.
- d) Gestión del ciclo hidráulico completo (abastecimiento, saneamiento, distribución y depuración de aguas residuales)

¹⁶⁴ Ver punto 4.2. del Capítulo III, para las referencias al marco normativo de regulación de las entidades supramunicipales.

- e) Creación de una oficina técnica de urbanismo.
- f) Organización de actividades culturales y deportivas.
- g) Organización de actividades destinadas a colectivos sociales precisados de especial atención.
- h) Creación de cuantos órganos de carácter interno sean necesarios para la consecución de los fines propios del consorcio, siendo sus normas de funcionamiento aprobadas por la Junta General. A estos órganos podrán pertenecer agentes económicos y sociales de la comarca*.
- i) Cuantas actividades y servicios concretos, aprobados por el Junta General y ratificados por las corporaciones interesadas, convengan.

Los socios del consorcio son los ayuntamientos de los ocho pueblos consorciados y la Diputación Provincial (DP) de Málaga que ejerce el mismo papel, funciones y responsabilidades que el resto de los socios. De este modo y viendo que el consorcio está conformado mayoritariamente por entidades locales y que persigue fines de interés local se considera una entidad local de cooperación territorial¹⁶⁵.

La presidencia del consorcio la ostentará uno de los alcaldes, de forma rotativa, siguiendo un orden alfabético y por un periodo de un año. Los órganos de gobierno son el presidente, el consejo de administración y la junta general. El consejo de administración está compuesto por los alcaldes y el presidente de la Diputación Provincial. La junta general es el órgano supremo compuesto por todos los alcaldes de los municipios consorciados, un concejal de cada ayuntamiento elegido por cada alcalde, el presidente de la diputación o diputado en quien delegue y finalmente un diputado provincial elegido por el presidente de la DP. Esta composición de los órganos de gobierno del Consorcio Guadalteba pone de manifiesto su naturaleza política, siendo representantes políticos todos los miembros de dichos órganos.

Por otra parte, la representación de cada miembro de los órganos de gobierno es directamente proporcional al número de habitantes que tenga su municipio, y en el caso de la DP sus representantes tendrán 1 voto por cada municipio consorciado. De este modo los municipios de hasta 1000 habitantes, cuentan con 1 voto, a lo que se sumaría 1 voto más por cada 1000 habitantes más que sume el municipio. En este sentido es

¹⁶⁵ Según consta en el artículo 78 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía (2010).

importante añadir que, tal y como se ha constatado en el trabajo de campo, este sistema de voto proporcional ha sido muy pocas veces utilizado, y por el contrario, la gran mayoría de las decisiones han sido tomadas por consenso. El régimen de sesiones de estos órganos consta de dos asambleas ordinarias públicas al año para la junta general y de reuniones ordinarias mensuales y privadas para el consejo de administración.

La financiación del consorcio se basa en los ingresos por las rentas y productos de sus bienes patrimoniales, por la prestación de servicios y la realización de actividades de su competencia, por los intereses en depósito y por las aportaciones de la Comunidad Europea, del Estado, de la Comunidad Autónoma o de las corporaciones locales.

En definitiva el Consorcio Guadalteba conforma un espacio de reunión y colaboración entre las corporaciones locales de la comarca y la DP. Pero su principal rasgo es que ha constituido el germen, el origen de un profundo proceso de transformación y renovación de las redes de actores vinculados al desarrollo de la Comarca del Guadalteba. Al constituirse esta nueva comarca se han ido creando o readaptando distintas organizaciones a este nuevo contexto territorial y político.

En primer lugar, el Consorcio Guadalteba es la entidad motor de la nueva comarca y del proyecto de desarrollo territorial que en ella quiere aplicarse. Si bien es cierto que su fundación estuvo más ligada a gestionar los servicios públicos municipales, también lo es que desde sus inicios ha asumido el objetivo de promoción del desarrollo comarcal, para el cual la apertura hacia la sociedad local y la promoción de la propia idea de comarca han sido claves para su consolidación.

En segundo lugar la constitución del Consorcio Guadalteba representa el comienzo de un proceso de descentralización en la zona, motivado sobretudo por aspectos técnico – administrativos e histórico – políticos (Ojeda (Coord.), 2007). De tal manera que la incapacidad de gestión de servicios municipales adecuados por parte de los ayuntamientos y la necesidad de mejorar la gestión eficaz de los mismos han sido desde su origen los argumentos justificativos de este proceso de descentralización.

Finalmente, a partir de la constitución del consorcio se hace explícita la necesidad de refrendar socialmente lo que hasta ese momento era un proyecto político de mejora de los servicios públicos locales. De la implicación y participación social en el proyecto

territorial iniciado por el consorcio dependerá la creación de nuevas organizaciones y la emergencia de nuevos actores sociales que no solo darán solidez a la noción de “comarca del Guadalteba” sino que posibilitarán a su vez la gestión de programas de desarrollo rural en ese nuevo territorio, conformando la propia comarca como “territorio – proyecto” (Bourdin, 1994; Dematteis y Governa, 2005).

¿Como se realiza este proceso de “apertura” a la sociedad local? ¿Cómo se ha realizado esta transición desde el proyecto político inicial hacia un proyecto territorial que cuente con la implicación de la sociedad local?

El GAL Guadalteba.

La constitución del GAL Guadalteba responde a esa tendencia de apertura del proyecto de gestión y planificación territorial iniciado por el consorcio hacia la sociedad local. El proceso participativo impulsado en 1994 por el consorcio y que dio lugar al primer Plan Guadalteba responde al objetivo de implicar a los actores locales en este proyecto, convirtiéndolo en un proyecto de desarrollo territorial de mayor alcance. A través de esta iniciativa se construye el primer espacio de participación abierto a la sociedad de esta nueva comarca, a la vez que se afianza la figura del consorcio como entidad motor del proceso.

Como fruto de este proceso participativo se crea en 1995 el Grupo de Desarrollo Rural Guadalteba, entidad que pasará a constituirse como Grupo de Acción Local (GAL) en 1996. Este partenariado horizontal público – privado tiene como finalidad la realización de un programa de desarrollo acorde con el medio rural de la comarca (Planes Guadalteba) a través del cual poder optar a los fondos de la Unión Europea y del Gobierno Estatal en materia de desarrollo rural. Esta asociación sin ánimo de lucro posibilitará acceder a estas ayudas, cubriendo con ello el cumplimiento del segundo de los objetivos principales del Consorcio Guadalteba.

El máximo órgano de gobierno del GAL es la asamblea general, la cual está integrada por la junta directiva y todos los socios, este órgano se reúne con carácter ordinario una vez al año. En la actualidad el GAL Guadalteba está integrado por más de

setenta socios de todo tipo: asociaciones, cooperativas, sindicatos, ayuntamientos, DP, entre otros.

Todos los socios deben agruparse en razón a su cargo, profesión o actividad social o profesional en distintas comisiones de trabajo. Las comisiones del GAL Guadalteba son: Turismo, Cultura, Infraestructura y Equipamientos, Urbanismo, Agricultura y Ganadería, Comercio e Industria, Entidades Públicas, Mujer, Juventud y Medio Ambiente. Como vemos estas comisiones tienen distinta naturaleza: económica (Turismo, Agricultura y Ganadería), socio - cultural (Mujer, Juventud), político - institucional (Entidades públicas) o de servicios (urbanismo, infraestructuras). Cada una de estas comisiones se comprometen a dinamizar la parte de la población afectada por la temática de esa comisión, del mismo modo las comisiones de trabajo son las encargadas de analizar, en razón a su materia los proyectos presentados por los emprendedores, proponiendo su valoración a la junta directiva para su análisis y decisión final.

Este cometido tiene especial trascendencia si tenemos en cuenta que desde el año 1997 se han ejecutado a través del GAL los programas PRODER I (1997 – 1999), PRODER – A (2000 – 2006) y LiderA (2007 – 2013). Mediante los que se ha gestionado y canalizado un volumen de inversión total de 4`5, 10 y 13 millones de euros respectivamente.

Al comparar el número de socios del GAL Guadalteba con respecto a los datos medios del resto de los GAL en España comprobamos que está por encima de la media nacional en el número de socios por cada 1000 habitantes. El GAL Guadalteba registra, para el periodo 2007 - 2013, una cifra de 2,88 socios por cada mil habitantes, de los cuales 2,53 son socios privados. La media nacional se sitúa en 2,17 socios y en 1,68 socios privados por cada mil habitantes, mientras que la media de los GAL de la CCAA de Andalucía es de 1,62 socios de los que 1,39 son socios privados¹⁶⁶.

A la vista de estas cifras y aún valorando la evolución positiva que se ha estado experimentando en estos aspectos, coincidimos con ciertos análisis que señalan que los niveles de implicación y participación social alcanzados mediante la ejecución de los programas de desarrollo rural en las dos últimas décadas son claramente insuficientes

¹⁶⁶ Según datos del MARM, 2012.

para la aplicación de los principios del método LEADER en los que se basan. A este respecto Sanz expone:

“Aunque la evolución ha sido positiva, no puede ser satisfactorio que después de veinte años de aplicación de un modelo de desarrollo participativo, esa participación cuente en el actual periodo de programación de poco más de dos socios por cada mil habitantes, cuando el modelo Leader lo que trata en este caso, es que esos dos socios analicen los programas y diseños y ejecuten un programa de desarrollo que afecta a mil personas, por más que esos dos socios sean Ayuntamiento, cooperativa, sociedad limitada o asociación” (Sáenz, 2012: 80)

En términos porcentuales y según la información facilitada por el GAL Guadalteba, sus socios privados representan el 88% del total de socios que conforman la asamblea general. En comparación, la media de socios privados de los GAL en España, en anteriores programaciones, es de 77,5% (MARM, 2012). En PRODER I la media de socios privados en los GAL alcanzó el 79%, siendo esta cifra algo superior en el GAL Guadalteba con un 81%. Con el programa LiderA las cifras medias de los GAL andaluces muestran un 14,2% de socios públicos, siendo en este caso las cifras del GAL Guadalteba algo inferiores con un 12%. Hacemos notar que la media del conjunto de los GAL en España en este periodo registra un 22,5% de socios públicos en la asamblea.

Por tanto es significativo resaltar que en comparación tanto con el nivel regional como con el estatal las cifras del GAL Guadalteba reflejan una alta participación de socios privados a pesar de estar muy vinculado desde su origen al Consorcio Guadalteba y a los ayuntamientos locales (socios públicos).

La junta directiva del GAL Guadalteba, se conforma mediante elecciones por los miembros de la asamblea cada dos años, su composición consta de 22 miembros de entre los que se elige una serie de cargos: presidente, vicepresidente, secretario, tesorero, diez vocales representantes de las comisiones de trabajo y 8 vocales de libre designación. Su principal función es valorar y aprobar los proyectos presentados al GAL.

La composición de los miembros de la junta directiva registra una mayor presencia de socios públicos en comparación con la distribución de la asamblea general. Así el 54,5% de los miembros son privados y el 45,5% públicos, siendo esta cifra algo

menor a la media del conjunto de los GAL andaluces que tienen un 56% de miembros privados (MARM, 2012). Una de las conclusiones a la vista de estos datos, es que el nivel de representatividad público – privado no se mantiene en los dos órganos. Lo que quiere decir que, a pesar de existir un alto grado de participación en el GAL por parte de socios privados, no conlleva un compromiso suficiente como para asumir mayores responsabilidades en su funcionamiento y dirección.

Por lo tanto, podemos afirmar que es este aspecto el caso del GAL Guadalteba es un fiel reflejo de la tendencia general predominante en el resto de los GAL tanto a nivel estatal como regional. Partiendo de un 88% de socios privados en la asamblea, el porcentaje de socios privados en la junta cae hasta un 54,5%; esta correlación (socios privados en la Asamblea por socios privados en la Junta Directiva) en el caso de los GAL andaluces es de 84,5% por 56% y para todos los GAL a nivel estatal de 77,5 % por 56,9%.

Esta distribución se ha mantenido constante en sus 3 últimas elecciones (2008 – 2010 – 2012) a pesar de haberse registrado algunos cambios en la composición de los socios privados de la junta directiva. De este modo el número de asociaciones miembros de la junta directiva ha ido aumentando pasando de 13,5% entre 2010 – 2012 a un 23% para el periodo 2012 – 2014. Mientras que el número de empresas ha tenido una leve disminución pasando de representar el 27% antes de 2012 al 23% a partir de 2012.

A la hora de analizar la distribución de miembros públicos y privados en un órgano de decisión, es importante tener en cuenta que la presencia de representantes públicos, a pesar de ponderarse su derecho de voto, puede ser “inconscientemente coactiva” (MARM, 2012: 83). Esta afirmación es importante al comprobar que en los órganos directivos del GAL Guadalteba, son los ayuntamientos quienes ostentan los cargos de mayor responsabilidad dentro de la junta directiva. Presidencia, vicepresidencia y secretaría estaban ocupadas hasta 2012 por 3 ayuntamientos (en la figura del propio alcalde), a partir de 2012, presidencia y vicepresidencia siguieron ocupadas por ayuntamientos, pero la secretaría paso a ser ocupada por un socio privado. La tesorería era ejercida por un miembro privado tanto antes como después de estas de 2012.

Con la ejecución del programa LiderA (2007 – 2013) se constituye un nuevo órgano de decisión de los GAL, el Consejo Territorial de Desarrollo Rural (en adelante consejo). Su función primordial será la ejecución y el seguimiento del *Programa de Actuación Integral Sostenible del Medio Rural*¹⁶⁷ (PAIS RURAL) en cada comarca. Este consejo ejercerá como órgano colegiado de decisión para la ejecución del programa del Eje 4 (LiderA) y será el órgano colegiado de participación social del GAL¹⁶⁸.

La composición del consejo quedará regulada en la normativa fijando el número mínimo y máximo de vocalías (15 – 39) e incluyendo al representante de la Consejería de Agricultura y Pesca (responsable de la ejecución del Programa) que tendrá voz pero no voto. También queda regulado que tanto el presidente como el vicepresidente del consejo serán las mismas personas que ejercen ese cargo en la junta directiva del GAL, ambos tendrán voz y voto en el Consejo, a diferencia del secretario quien no dispondrá de voto en el consejo. Por otro lado, la participación de las administraciones y entidades públicas en el consejo se limita al 50% de los miembros y se fija una tipología de entidades y un número máximo de miembros por cada una, tal como mostramos en la tabla 33.

¹⁶⁷ El artículo 19 del capítulo IV del decreto 506/2008 de 25 de noviembre de la Junta de Andalucía recoge la obligatoriedad de constituir este Consejo y las funciones principales que éste ha de cumplir: “Cada una de las Asociaciones que obtengan el reconocimiento provisional de la condición de Grupo de Desarrollo Rural constituirá, en su seno, un Consejo Territorial de Desarrollo Rural como órgano colegiado de decisión para la ejecución y el seguimiento del Eje 4 del PDR y como órgano colegiado de participación social del Grupo” (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía - BOJA nº 243 de 09/12/2008).

¹⁶⁸ El Consejo Territorial de Desarrollo Rural, dentro de la Asociación Grupo de Acción Local Guadalteba tiene asignadas las siguientes funciones: - Establecer las directrices y prioridades del Grupo en relación con la participación en la gestión y ejecución del Programa de Desarrollo. - Informar de los procesos que se convoquen para la selección y contratación del personal del Grupo. - Conceder o denegar subvenciones que otorgue el Grupo de acción Local Guadalteba. - Impulsar la actualización y el mantenimiento de la Estrategia de Desarrollo Rural. - Impulsar los procesos de participación social del Grupo. - Emitir informes y efectuar propuestas de actuación en materia de desarrollo rural, a petición de la Consejería de Agricultura y Pesca. - Aquellas otras que le atribuyan las normas de desarrollo, en el marco de la participación del los Grupos de Desarrollo.

Tabla 33. Tipología de miembros del Consejo Territorial y composición del Consejo Territorial del GAL Guadalteba

Tipología	Vocalías	Guadalteba
A) Entidades locales, municipales o supramunicipales	Máx. 12	10
B) 1- Organizaciones sindicales	Máx. 4	- 4
2- Organizaciones empresariales	Máx. 4	- 3
C) Asociaciones profesionales agrarias	Máx. 3	1
D) Consejos Reguladores DOP, IGP	1 - 2	2
E) Cooperativas agrarias	1 - 2	2
F) Cooperativas no agrarias	1 - 2	
G) Asociaciones empresariales	1- 2	2
H) Asociaciones de mujeres	1- 2	2
I) Asociaciones de jóvenes	1 -2	2
J) Asociaciones o entidades privadas con intereses por el territorio	Máx. 4	3

Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por el GAL Guadalteba

Tal como vemos en la tabla, los miembros del Consejo Territorial del GAL Guadalteba son 30, de entre los cuales un tercio (33%) son miembros de la tipología A (Entidades locales, municipales o supramunicipales) mientras que el 66% restante forman parte de las otras tipologías, a los que podríamos denominar en conjunto como “miembros privados” (o “miembros no públicos”). En cuanto a la composición de este órgano, debemos destacar que los cargos de presidencia y vicepresidencia están, al igual que en la junta directiva del GAL antes y después de 2012, ocupados por ayuntamientos locales debido a que la normativa obliga que los cargos ejerzan como tales también en el Consejo Territorial.

En definitiva podemos concluir suryando la sobrepresencia de miembros públicos en estos órganos. A la falta de compromiso por parte de los miembros privados, a la cual apuntamos antes como explicación parcial de esta falta de correlación entre la composición de la asamblea general y la de los órganos de decisión, nos parece importante añadir la fuerte presencia de instituciones públicas que ha tenido el proceso de constitución del GAL. No en vano, fueron los ayuntamientos locales a través del Consorcio Guadalteba quienes impulsaron la constitución del GAL Guadalteba y tal y como veremos en este caso concreto, el GAL ha sido percibido por la población como una entidad complementaria al Consorcio, como un órgano “apéndice” del Consorcio, estando además su visibilidad y reconocimiento por parte de la población comprometidas debido a su articulación dentro del Parque Guadalteba.

Otro aspecto fundamental al respecto es que son únicamente los actores sociales con una clara vocación comarcal los que participan de forma activa y continua en los órganos de decisión del GAL, tanto en la junta directiva, como en el consejo. Nos referimos a aquellos que trabajan con una visión de conjunto sobre el territorio de la comarca del Guadalteba (Asociación de emprendedoras y empresarias, Red de emprendedores del Guadalteba, Federación de asociaciones de mujeres de la comarca del Guadalteba...). Finalmente, la composición de los miembros de las sucesivas juntas directivas del GAL Guadalteba hace evidente el escaso margen de renovación y relevo en el conjunto de los miembros de este órgano. Tanto los actores institucionales, como los sociales y económicos tienen una elevada continuidad y permanencia en este órgano, el porcentaje medio de miembros que cambian en cada periodo de renovación de la junta directiva (2 años) es de un 14%, lo que supone que entre 3 o 4 miembros de un total de 22 cambian entre un periodo y el siguiente.

Cada uno de estos aspectos: sobrepresencia de actores institucionales, dominio de actores sociales comarcales y la falta de renovación de miembros en los órganos de poder serán parte de la críticas que la población de la comarca ha planteado sobre la funcionamiento del GAL y del Parque Guadalteba.

Emergencia de nuevos actores en la comarca del Guadalteba.

Como parte esencial del análisis de la red de actores que se ha ido construyendo en torno al proyecto territorial de desarrollo en Guadalteba nos parece pertinente realizar una tipología de estas entidades en referencia a los objetivos principales que persiguen y aludiendo, por otro lado, a su naturaleza. Para ello seguiremos la tipología de actores locales presentada en el capítulo III de este trabajo.

Centrándonos en el tipo de objetivos que persiguen, encontramos 5 grupos distintos de actores. En el primero de ellos se encontrarían las entidades centradas en la gestión de servicios para la población, este grupo esta compuesto de actores institucionales tanto de naturaleza pública (Consortio), como privada (SODEGUA). Un segundo tipo de entidades lo constituirán aquellas entidades dedicadas a la promoción del desarrollo local (GAL Guadalteba), este partenariado horizontal público

– privado se constituye como avocación y es definido como un actor social (Garrido y Moyano, 2002)¹⁶⁹.

Un tercer tipo lo forman entidades con un marcado carácter económico, las cuales podrían ser divididas a su vez en dos grupos. El primero lo constituyen entidades que tienen carácter sectorial y están dedicadas a la promoción de ciertos sectores económicos “claves” para la comarca (Indesporc, CIT), estas entidades presentan la peculiaridad de estar compuestas tanto por actores sociales (empresarios del sector, cooperativas), como por actores institucionales (Consortio) y por actores públicos (ayuntamientos y concejalías). Un segundo subgrupo dentro de las entidades de tipo económico serán las asociaciones dedicadas a la representación de los intereses de colectivos de trabajadores de la comarca (asociación de emprendedoras y empresarias “ADMEYÉ”) y la Red de Emprendedores de Guadalupe) que constituyen actores sociales.

Otras entidades nacen como fruto de la coordinación entre distintos actores institucionales, como el Consortio Guadalupe, y distintas administraciones regionales (Consejería de Empleo) para establecer organismos periféricos en la comarca del Guadalupe (UTDLT), así como para coordinar los servicios que estos organismos ofertan con aquellos de similares características (Unidad Orientación Consortio, GAL) ofrecidos por entidades propias de la comarca (GuadalupeEmprende).

Un último tipo, lo conforman actores sociales (asociaciones) que han emergido en la comarca durante estos años y se han vinculado con el Parque Guadalupe de una u otra forma, creando en algunas ocasiones otras entidades mixtas. Dentro de este grupo encontramos distintos subgrupos. El primero de ellos lo componen nuevas asociaciones de ámbito comarcal, como la “Asociación Bobastro” que tiene como objetivo principal la defensa del patrimonio natural e histórico de la comarca del Guadalupe, por lo que se podría definir como un actor social dentro del subgrupo de asociaciones orientadas a la reivindicación y defensa de intereses. La asociación “Amigos de Guadalupe” tiene

¹⁶⁹ A este respecto debemos hacer notar que la definición del GAL como actor social puede parecer poco adecuada al tener en cuenta que en su composición participan tanto actores sociales, como actores institucionales y administraciones públicas locales y provinciales. Es por ello que en el caso del GAL Guadalupe, al igual que en los casos de Indesporc y del Centro de Iniciativas Turísticas (CIT) nuestra postura es la de definir una nueva categoría en cuanto a la naturaleza de estos actores, la naturaleza mixta, que se aplicaría en los casos en los que tanto actores sociales como institucionales y ayuntamientos o administraciones públicas a título propio participen de la misma entidad.

como objetivo principal la difusión de los valores culturales de la comarca del Guadalteba, con lo que se trata de un actor social del subgrupo de las asociaciones orientadas a la actividad cultural.

Otro subgrupo de asociaciones de ámbito comarcal constituidas a lo largo de los últimos años son aquellas que se caracterizan por organizar, representar y mediar por los intereses de ciertos colectivos sociales en la comarca. Nos referimos a las asociaciones de mujeres, juventud y diversidad funcional. Durante los últimos años y como consecuencia del apoyo brindado por las entidades del Parque Guadalteba y en especial por la línea de actuación de fomento del asociacionismo desarrollada en el marco de los programas PRODER desarrollados por el GAL Guadalteba. Este tipo de asociaciones no solo han aumentado su número, sino que se han estructurado en federaciones y han pasado a formar parte de los consejos comarcales. Estas entidades conforman órganos consultivos que asesoran a las entidades del Parque Guadalteba sobre la intervención y necesidades de cada uno de estos colectivos sociales específicos de la comarca. Los consejos comarcales conforman a su vez espacios de participación mixtos en los que participan actores sociales (asociaciones, federaciones) y actores institucionales (CIM o actores políticos locales y provinciales como las concejalías de mujer y representantes de la DP).

Recogemos de forma esquemática en la tabla 34 la tipología de entidades distintas emergidas en Guadalteba a partir de la constitución del consorcio y que conformarán la red de actores principal tejida en torno a esta iniciativa de desarrollo rural.

Tabla 34. Tipología de entidades emergentes en el caso de Guadalupe				
	Objetivos	Actores	Subcategoría	Ejemplos
1	Servicios a la población	Institucionales	Públicos	Consorcio Guadalupe
			Privados	SOPEGUA
2	Promoción del desarrollo	Sociales	Público – Privado	GAL
3	Promoción económica	Sociales	Sectorial	CIT, INDESPORC
		Institucionales Públicos	Representación colectiva	ADMEYÉ, Red de emprendedores
4	Organismos periféricos	Institucionales Públicos	-	UTEDLT, Guadalupeemprende
5	Asociaciones comarcales	Sociales	Representación colectiva	Asociación Bobastro
			Culturales	Amigos de Guadalupe
		Sociales Institucionales	Representación colectiva	Consejos Comarcales
Fuente: Elaboración propia				

5.1.4. Análisis de la red de actores desde la visión sinérgica del capital social.

Para analizar las relaciones y vínculos entre los actores que hemos descrito nos basaremos en el modelo sinérgico de análisis del capital social propuesto por Woolcock (1998). Tal como expusimos, este modelo se centra en la existencia de cuatro tipos de capital social en el marco de los procesos de desarrollo, los cuales se encuentran en dos niveles distintos: el nivel micro referido a las relaciones entre los individuos o grupos dentro de redes, en el que se diferencian dos tipos de capital social: la integración intracomunitaria y las relaciones extracomunitarias; y el nivel macro, referido a las instituciones, donde se analizan la sinergia institucional y la eficiencia organizacional.

En el nivel micro, la **Integración Intracomunitaria** se basa en los vínculos o relaciones estrechas que existen dentro de la comunidad. La creación de distintas organizaciones demuestra la profunda evolución que en este tipo de capital social se ha vivido en el caso de la comarca del Guadalupe.

Uno de los aspectos a destacar sobre la integración intracomunitaria es la creación de asociaciones de diversa índole en la comarca. Por un lado se han creado asociaciones de mujeres y jóvenes en todos los municipios de la comarca, y la creación de una federación de asociaciones de cada uno de estos colectivos sociales a escala comarcal. En este caso se ha de poner de relieve que no sólo se ha apoyado la creación de asociaciones de este tipo en todos los municipios sino que también se ha fomentado la creación de federaciones comarcales, las cuales actúan como órgano de representación y defensa de intereses de estos colectivos tanto a escala comarcal como fuera de ella.

Durante los últimos años este tipo de asociaciones se han incrementado en la comarca, sirva como ejemplo que entre los años 2000 y 2004 se han creado 5 asociaciones de mujeres, de las 11 que actualmente existen en la comarca, además de crearse la federación comarcal de asociaciones de mujeres “Peñarrubia” en el año 2001. A través de la creación de estas asociaciones y su estructura comarcal se han impulsado las relaciones entre estos colectivos en los municipios de la comarca.

Por otro lado, se han constituido otras asociaciones de ámbito comarcal que sin representar los intereses de colectivos sociales específicos, responden a un perfil general de defensa y promoción de la cultura de la comarca, son asociaciones de creación reciente y que se constituyen ya con un ámbito de actuación comarcal. Ejemplos de ellas son la asociación “Bobastro” o la asociación “Amigos de Guadalteba”.

Un último grupo de asociaciones tienen un carácter económico y de representación de intereses colectivos, son las asociaciones de empresarios de la comarca del Guadalteba. Este grupo lo conforman la asociación de empresarias “Admeyé” y la Red de Empresarios de Guadalteba, que, dentro de las asociaciones de ámbito comarcal, son las de más reciente creación (2009). En este sentido, la creación de este tipo de asociaciones empresariales ha sido una prioridad para las entidades comarcales explícita en los Planes de Desarrollo de Guadalteba y al igual que en el caso de las asociaciones de mujeres y jóvenes, han sido apoyadas a través de diversas actuaciones específicas.

Estos tres tipos de asociaciones: mujeres y jóvenes, culturales y empresariales responden a las líneas y actuaciones estratégicas diseñadas para la dinamización social

en los planes de desarrollo comarcal. Tal y como se expone el II Plan Guadalteba (Plan estratégico de desarrollo socio – económico de la comarca del Guadalteba 2001 – 2006) una de las tres líneas estratégicas definidas en el plan se dedica a la “Dinamización Sociocultural”, dividiéndose a su vez en 3 programas: P.1.Cultura, Ocio y tiempo libre, P.2. Mujer y P.3. Juventud. El primer programa incluye actuaciones de fomento de la identidad comarcal y promoción cultural del territorio, la creación de las asociaciones que hemos denominado “culturales” responderían a esta línea de trabajo. Mientras que los programas 2 y 3 ponen de manifiesto la importancia dada a la dinamización social y a los colectivos de mujeres y jóvenes en particular dedicándoles programas específicos de actuación. Por otro lado la tercera línea estratégica se centra en la “Diversificación Económica” para la que se diseñan programas sectoriales (agricultura ganadería...) así como programas transversales de “Mejora de la estructuración sectorial y el asociacionismo empresarial”, a las actuaciones realizadas en el marco de esta línea se deben la constitución de las asociaciones empresariales de la comarca. Por este hecho, se han realizado actuaciones específicas para promover su creación, así como para dinamizarlas una vez constituidas, tanto por parte del Consorcio Guadalteba a través de sus áreas de trabajo, como por parte del GAL Guadalteba.

Deben tenerse en cuenta en este punto del análisis del capital social en la comarca toda una serie de actividades, encuentros, ferias, fiestas, cursos de formación, charlas... que han sido llevadas a cabo por estas entidades del Parque Guadalteba y que han sido dirigidas al conjunto de la población de la comarca. Estas actividades han conseguido crear vínculos y relaciones entre los colectivos y asociaciones existentes en distintos municipios dentro de la comarca, fortaleciendo y multiplicando el tejido social de la comarca. Además, y a pesar de no constituir la creación de redes formales en el contexto comarcal, es esencial tener en cuenta el papel que este conjunto de actividades han tenido en el fortalecimiento de las relaciones entre la población y en el reconocimiento mutuo de las personas participantes como miembros de una misma comunidad: la comarca del Guadalteba.

“Yo me siento de la comarca, yo voy a Cañete y me siento en casa, me siento reconfortada, o voy por ejemplo a Ardales y veo a la gente que conozco y es una gran alegría, a eso sí están contribuyendo mucho los encuentros de juventud, los cursos de formación de cualquier cosa, las asociaciones de mujeres... esos encuentros hace que te veas con la gente de los otros pueblos y te da mucha alegría. Eso si que está

V. La dimensión organizativa e institucional del desarrollo rural

potenciando que la gente de la comarca nos vayamos conociendo y vayamos creando vínculos entre nosotros que refuerzan el sentir que somos de la misma comarca, que compartimos eso” (A9.AE.M.52)

Tal y como se ha puesto de manifiesto por distintos informantes, estas actividades han contribuido a conectar a la población de la comarca, creando con ello redes informales de relación entre la población de municipios con escasos vínculos históricos previos entre ellos, siendo un primer paso hacia el reconocimiento de la idea de comunidad y hacia la creación de otras redes formales, asociaciones, colectivos... que han venido a fortalecer el capital social y la integración intracomunitaria de la comarca.

“Como parte buena de haber creado esta comarca con pueblos que no estábamos antes unidos es que esta nueva organización nos ha acercado (...) Nos hemos abierto a un montón de pueblos que para nosotros no eran conocidos, hemos empezado a compartir más con ellos, se ha fomentado mucho por ejemplo la feria del espárrago que se hace aquí, en Sierra de Yeguas, y ha venido gente de toda la comarca, y nosotros hemos conocido otros pueblos cuando hemos ido a otras ferias.” (A21. AE. M. 30))

Es importante resaltar que el fomento de estas redes de relaciones informales entre la población de la comarca ha constituido en no pocos casos el punto de partida para la creación de asociaciones y con ello de redes formales de relación intracomunitaria. La asociación de mujeres empresarias y emprendedoras de la comarca del Guadalteba “ADMEYE” es un buen ejemplo de ello puesto que el origen de esta asociación se encuentra en la realización de un taller de motivación para el autoempleo realizado por el Consorcio Guadalteba.

Un segundo tipo de capital social a analizar a este nivel micro son las **Relaciones Extracomunitarias**, referidas a las relaciones que se dan fuera de la comunidad entre los individuos o grupos locales y otros fuera del espacio analizado, en nuestro caso, la comarca del Guadalteba.

Un aspecto importante a destacar en este sentido es la proyección que tanto la federación de mujeres como la de juventud han tenido fuera de la comarca del Guadalteba. La realización de actividades en red con otras organizaciones similares a nivel regional y nacional, e internacional en el caso de los jóvenes, ha hecho que estas

organizaciones se consoliden fortaleciendo las relaciones de cada uno de los grupos que forman y afianzando entre ellos una imagen compartida de la propia comarca que han colaborado a difundir con la realización de este tipo de acciones. Ejemplos claros de este tipo de relaciones son los encuentros provinciales y regionales de asociaciones de mujeres celebrados anualmente, así como los intercambios entre grupos de jóvenes de distintas comunidades autónomas y países de la UE que se han organizado en la comarca.

Por otra parte el GAL Guadalteba es, en relación a estas relaciones extracomunitarias, un importante exponente. Ya que por un lado esta asociación se integra en redes regionales (ARA. Asociación para el desarrollo rural de Andalucía), nacionales y europeas de otros GAL con los que se relaciona y comparte información. Además de ello desde el GAL Guadalteba se han establecido numerosos proyectos de cooperación con otros GAL regionales, nacionales y europeos con las temáticas más diversas (valorización de los productos locales, calidad territorial, turismo ornitológico, gestión del arte rupestre, revalorización del patrimonio troglodítico). Un aspecto esencial a destacar en este sentido es el hecho de que el GAL Guadalteba se propusiera como coordinador provincial en Málaga del proyecto NERA¹⁷⁰, siendo por ello responsable de unificar el trabajo de las siete comarcas malagueñas en la realización de sus diagnósticos comarcales para diseñar posteriormente una estrategia provincial. A través de este proyecto regional se definirían las estrategias y planes de desarrollo de los 50 GAL andaluces para acceder a los Fondos FEADER de la Comunidad Europea en el periodo 2007 – 2013. La experiencia de este proyecto refleja la posición de liderazgo que el GAL Guadalteba tiene tanto en el plano provincial como regional en cuanto a sus capacidades de gestión y coordinación de este tipo de procesos, las cuales han sido reconocidas por las administraciones públicas responsables de gestionar los programas de desarrollo rural.

¹⁷⁰ La *Nueva Estrategia Rural para Andalucía (NERA)* fue un proyecto coordinado por la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía desarrollado durante los años 2007 y 2008, su objetivo principal fue la generación de un amplio debate por parte de una representación de actores y agentes sociales económicos y políticos del medio rural, que conllevara una fase de reflexión participativa sobre las estrategias de desarrollo a escala comarcal. De este modo, el Proyecto *NERA* contribuyó a que fueran realizadas estrategias homogéneas guiadas por la misma metodología participativa en todas las comarcas de desarrollo andaluzas a través de sus GAL, fruto de las cuales se elaboraría una estrategia regional para el desarrollo rural en Andalucía.

Siguiendo los presupuestos del modelo sinérgico, a nivel macro se distinguen dos tipos de capital social. El primero de ellos, la **Sinergia Institucional** se basa en las relaciones entre las instituciones y entre ellas y los grupos o colectivos locales en el territorio analizado¹⁷¹.

En este sentido, la realización del proyecto NERA, no sólo ha supuesto cambios en cuanto a las relaciones del GAL Guadalteba con respecto a otros GAL sino también con respecto a las instituciones públicas del gobierno regional, consolidando al GAL como intermediario reconocido por la administración y a la comarca del Guadalteba como territorio – proyecto pertinente.

El GAL Guadalteba ha sido el responsable de la ejecución de los programas de desarrollo PRODER (1997 – 1999) PRODER A (2000 – 2006) y LiderA (2007 – 2013) de modo que se establece como interlocutor con el gobierno regional y con la Conserjería de Agricultura como institución coordinadora de estos programas.

La creación del Consorcio Guadalteba da prueba de la coordinación y cooperación existentes entre sus socios, los ocho ayuntamientos de la comarca y la Diputación Provincial de Málaga. Desde esta entidad de cooperación supramunicipal se establecen ciertos servicios consorciados y líneas estratégicas de desarrollo que suponen un grado de coordinación y consenso sin precedentes en este contexto espacial y mejorando con ello la sinergia entre los ayuntamientos participantes en esta iniciativa.

Por otra parte, hacemos notar las relaciones que desde sus orígenes se establecieron entre las distintas entidades comarcales y la Diputación Provincial de Málaga. Esta administración es socia del Consorcio Guadalteba desde su origen, forma parte de la Junta Directiva del GAL, en cuya normativa de funcionamiento no se supone indispensable la participación de estas administraciones públicas, así como del Consejo Territorial de Desarrollo. Todo ello refleja la implicación y las relaciones de colaboración que desde la Diputación Provincial se han ido manteniendo con las

¹⁷¹ Para la realización del análisis de la sinergia institucional como uno de los tipos de capital social desarrollados en la comarca del Guadalteba haremos primero hincapié en las relaciones y acciones conjuntas que entre las entidades comarcales (Consorcio, GAL) y las distintas administraciones públicas se han establecido, reflejando el nivel de coordinación entre estas ellas y entre los distintos niveles administrativos (comarcal – provincial, regional, estatal). Por otro lado, nos centraremos en la creación de distintas organizaciones que posibilitan el establecimiento de relaciones entre entidades comarcales y otras organizaciones sociales o económicas dentro de la propia escala comarcal.

principales entidades comarcales del Guadalteba, tanto con el Consorcio, como con el GAL.

Como fruto de las relaciones y acuerdos entre el Consorcio Guadalteba y distintas administraciones públicas se crean a escala comarcal distintos servicios específicos. Como primer ejemplo de esta tipo de relaciones el consorcio crea el Centro Comarcal de Información a la Mujer (C.I.M.) como un servicio público, cofinanciado por el Instituto Andaluz de la Mujer. El C.I.M. facilita información, formación, asesoramiento jurídico y técnico, sensibilización y participación social a las mujeres de la comarca. La creación de la UTEDLT (Unidad territorial de empleo, desarrollo local y tecnológico) en la comarca del Guadalteba se debe a la realización de un convenio específico entre el Consorcio y la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía. Otro buen ejemplo de este tipo de sinergia entre instituciones lo supone la creación del “Servicio de Juventud y Empleo” en la comarca. Para ello el Consorcio llega a un acuerdo para la cofinanciación del servicio con el Instituto Nacional de Empleo, y con el Instituto Andaluz de la Juventud que colabora en las funciones del servicio más orientadas a la juventud. Otro de los proyectos desarrollados por el Consorcio Guadalteba que refleja las relaciones establecidas con distintas administraciones públicas es *Guadalteba Emprende* mediante el cual se coordinan las actuaciones a nivel de la comarca dirigidas a la información, apoyo y asesoramiento a empresarios y emprendedores. A través de este proyecto se coordinan los servicios ofrecidos tanto por la UTDLT Guadalteba, dependiente de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía) y de su equipo de ALPEs (Agentes Locales de Promoción de Empleo del que dispone en la comarca); como por “Andalucía Emprende”, Fundación pública andaluza dependiente de las Consejerías de Empleo y Economía, Innovación y Ciencia) que cuenta por su parte con técnicos que prestan servicio en los CADEs (Centros de Apoyo al Desarrollo Empresarial); y por las entidades del Parque Guadalteba (Consorcio, GAL y SODEGUA).

Todos estos ejemplos remiten al rol de coordinación y organización que el Consorcio Guadalteba ha tenido con otras instituciones públicas a nivel regional o nacional para poner en marcha servicios y proyectos de actuación en la comarca. Son muestra además del reconocimiento por parte de cada una de estas instituciones públicas

de la comarca del Guadalteba como un nuevo ámbito de actuación descentralizada y del Consorcio o el GAL como entidades gestoras de estas iniciativas a escala comarcal.

Por otro lado, consideramos importante señalar también la sinergia institucional “intracomarcal”, refiriéndonos con ello al establecimiento de relaciones entre actores diversos de la comarca mediante la creación de distintas entidades que articulan estas relaciones. De este modo, la existencia del propio GAL puede ser muestra del establecimiento de relaciones entre los distintos actores locales (públicos, privados, sociales), este partenariado horizontal ha permitido la creación de un espacio de participación y concertación de intereses sin precedentes a este nivel territorial en cuyo seno se han podido representar y debatir las principales líneas y estrategias de desarrollo a seguir en la comarca.

Pero no sólo el GAL constituye un ejemplo palpable de esta sinergia institucional, sino que existen otras entidades creadas en la comarca que han favorecido y articulado relaciones entre actores diversos, en un tipo de participación que hemos denominado “mixta” en las páginas precedentes. Distinguimos al menos dos tipos entre estas entidades: la que reúne los actores implicados en torno a un colectivo social específico (mujeres, juventud, diversidad funcional); y las que son construidas en torno a ciertos sectores económicos de especial importancia para la comarca (Centro de Iniciativas Turísticas CIT y el Instituto para el Desarrollo del Porcino Indesporc).

Los Consejos Comarcales de juventud, mujer y diversidad funcional de la comarca del Guadalteba son espacios mixtos de participación entre las asociaciones y federaciones de asociaciones a nivel comarcal, los ayuntamientos a través de las concejalías concernientes, los centros o áreas de trabajo técnico desarrollados desde el Consorcio Guadalteba para la atención a estos colectivos (CIM, área de Juventud) y la Diputación Provincial a través de representantes (delegados provinciales). Estos consejos cumplen una labor de observación y asesoramiento sobre las intervenciones realizadas a nivel comarcal que afecten a estos colectivos.

Tanto el CIT como Indesporc tienen en común el ser iniciativas impulsadas desde el Consorcio o el GAL para la dinamización de sectores económicos de importancia para la comarca, bien sea por constituir uno de los sectores tradicionales de mayor relevancia para su economía (porcino) o por ser un sector económico poco

desarrollado y con fuertes potencialidades (turismo). Un aspecto esencial de ambas iniciativas es la participación de actores de distinto tipo. Encontramos actores privados (empresarios del sector, entidades bancarias), sociales (cooperativas) y públicos (ayuntamientos, concejalías) que trabajan con las entidades comarcales (Consorcio o GAL) para la definición de estrategias de promoción de estos sectores económicos.

Por último, la constitución del Parque Guadalteba puede ser analizada como un claro ejemplo de sinergia institucional al tener en cuenta las relaciones de coordinación y cooperación que definen la labor de las distintas entidades que los conforman, como resultado de esta estrecha colaboración entre ellas se genera una imagen de plataforma de cooperación entre entidades dispares hacia la población y hacia los demás niveles de la administración provincial, regional o nacional.

Al analizar la configuración de las relaciones entre distintas entidades que conforman el Parque Guadalteba, como plataforma principal donde se sostiene el proceso de desarrollo en la comarca, nos adentramos ya en el segundo de los tipos de capital social en el nivel macro. La ***Eficiencia Organizacional*** se basa en criterios de capacidad y credibilidad institucional; es decir, en el grado de eficiencia de las instituciones que juegan un papel en el desarrollo, y en cómo éstas son valoradas por la sociedad. En definitiva hablamos de su capacidad de generar confianza y su reputación.

El Parque Guadalteba constituye, como ya apuntamos más arriba, una plataforma de cooperación entre entidades que trabajan para el desarrollo de la comarca del Guadalteba. Está formado por 5 entidades: Consorcio Guadalteba, GAL Guadalteba, SODEGUA S.L.U., Guadalteba Gestión Medioambiental S.L.U. y la UTDLT Guadalteba. La naturaleza, tipología y modos de funcionamiento de cada una de ellas difiere de las otras, son entidades públicas de cooperación intermunicipal, asociaciones, empresas privadas con capital público o servicios deslocalizados de una administración regional. A pesar de ello, uno de los aspectos más llamativos de este caso es que el Parque emite una imagen y construye un discurso de conjunto y unidad hacia la población, todas estas entidades se coordinan para optimizar sus recursos y fomentar el desarrollo local. Desde una visión de conjunto del Parque Guadalteba cada una de las entidades que lo forman son entendidas como instrumentos distintos para la consecución de un mismo fin, tal y como, los define el propio gerente del Consorcio Guadalteba.

V. La dimensión organizativa e institucional del desarrollo rural

"Las líneas estratégicas que se marcan en los planes estratégicos las vamos abordando desde distintas vías: la formación, la inversión en servicios comunes, el asesoramiento técnico a los ayuntamientos y a las empresas, la introducción de nuevas tecnologías, la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural y natural, la promoción turística, la inversión en infraestructura turística... un abanico de cuestiones que se gestionan y se ven desde una óptica supramunicipal, comarcal, con un territorio más amplio y que dependen en su ejecución de los consensos entre los ayuntamientos y de las actividades que realicen el Consorcio, y el GAL, la UTDLT y SODEGUA. Que al final formamos un mismo grupo empresarial, son instrumentos, nada más, para abarcar desde distintos puntos estas cuestiones comarcales. Entonces, teniendo el apoyo de los ayuntamientos y de los técnicos solemos buscar la financiación y solemos hacer esas inversiones..." (B3.AT.H.54)

De este modo la visión que se ofrece al conjunto de la población del Parque Guadalteba es la de un único entramado, una única plataforma de entidades para el desarrollo. Es por ello que uno de los principales valores que los técnicos asignan al Parque Guadalteba es su capacidad de coordinar las acciones de distintas instituciones o entidades en una plataforma de cooperación para el desarrollo comarcal.

"Otra de las fortalezas que yo veo es el tema de la cooperación institucional, que es algo que es único de la comarca o que al menos yo no conozco en otras comarcas de Andalucía. También con sus límites y sus "peros" pero el hecho de que muchas instituciones locales y comarcales cooperen o que al menos se propongan unas líneas de trabajo conjunto y que no sea simplemente el "oye tu este es mi trabajo y tú no te metas en lo mío" Existe una cooperación entre las entidades que es muy positiva y eso en mi comarca no existe" (A35.AT.H.34)

Del mismo modo, los técnicos subrayan la capacidad de gestión de muy diversas acciones, servicios y proyectos, que se realizan desde las entidades del Parque Guadalteba.

"eso implica una capacidad de gestión que no tienen en todos sitios. No sé si en todas partes tienen una capacidad como la que se ha montado en Guadalteba. Creo que aquí sí que se ha montado una estructura de gestión importante, en otras sería imposible, porque resulta inviable estar al tanto de todos. Lo que se está haciendo aquí en la comarca será un modelo aplicable a otros sitios" (A1.AT.H.52)

Una de las cuestiones fundamentales al analizar el Parque Guadalteba es su carácter aglutinador, pues engloba distintas entidades y desde este entramado se realizan servicios y acciones de muy distinta índole. Su imagen pública ha potenciado este carácter de cooperación y estrecha colaboración e interdependencia entre las entidades y acciones que lleva a cabo. Buena muestra de ello es la tabla 35, en la que se muestra el organigrama de servicios y entidades del Parque Guadalteba, tal y como se presenta desde la página web de la comarca.

Tabla 35. Organigrama de entidades y áreas de trabajo del Parque Guadalteba (2012)

PARQUE GUADALTEBA				
Consortio Guadalteba	GAL	Guadalteba Gestión Medioambiental	SODEGUA	UTDLT
Urbanismo	Formación	Administración y RRHH	Mujer	Orientación y Empleo
Programas de Desarrollo	Juventud	Nuevas Tecnologías	Promoción y Desarrollo	Turismo
Comunicación	Patrimonio	Servicios Sociales	Gestión Residuos	Medio Ambiente

Fuente: www.guadalteba.org

Esta visión del Parque Guadalteba ha potenciado su imagen como macro – institución con capacidad de cooperación y gestión de cada una de estas áreas, al mismo tiempo que ha hecho difícil para la población en general distinguir qué servicios son desarrollados por cada una de las entidades¹⁷² o diferenciar las especificidades de cada una de las entidades.

Ello implica que para la población en general hablar del Consorcio Guadalteba o del Parque Guadalteba es lo mismo. Existe un amplio reconocimiento en la población del consorcio como entidad principal de este entramado y como la primera en crearse. Este hecho aporta un amplio reconocimiento al consorcio al mismo tiempo que

¹⁷² Los servicios propios a cada una de las entidades del Parque Guadalteba son los siguientes. Consorcio: Residuos Sólidos, OTU, Formación Ocupacional, Promoción Turística, CIM, Juventud, Orientación laboral y empleo, Asistencia Social, Patrimonio. GAL: Programas de desarrollo, Líneas de actuación de cada programa según los planes de desarrollo comarcal. SODEGUA: Gestión y Mantenimiento del Parque Guadalteba, Organización de eventos, Promoción de Nuevas Tecnologías, Asistencia técnica, Gabinete de comunicación, Prestación obras y servicios, Participación en sociedades. UTDLT: Promoción del empleo, Animación a la creación de empresas, Análisis del entorno socioeconómico, Estudios de proyectos y otras iniciativas de desarrollo local. Guadalteba Gestión Medioambiental: Área de Medio Ambiente.

V. La dimensión organizativa e institucional del desarrollo rural

invisibiliza la labor desarrollada por las otras entidades y crea confusión sobre los servicios y los equipos técnicos que realizan cada acción.

Pregunta: ¿De quien depende ese técnico que viene al ayuntamiento para asesorar a las personas que desean montar un negocio? Respuesta: “lo gestiona el Grupo de Acción Local que está en el Consorcio y vienen aquí una vez por semana para atender a la gente que quiera informarse o asesorarse sobre estas ayudas. Son gente de la UTE los que vienen” (A30.AE.H.40)

De este modo el Parque Guadalteba es percibido por la mayoría de la población, como una estructura única dirigida por el Consorcio Guadalteba para realizar acciones y proyectos de promoción del desarrollo local en la comarca. Esta percepción “confusa” sobre el Consorcio - Parque atañe especialmente a los segmentos y grupos de la población menos relacionados con las dinámicas de acción e intervención que se realizan desde el Parque, aquellas que no han mantenido una relación o contacto directo con el mismo, de este hecho se deriva la necesidad expresada por algunos informantes de mejorar la información que sobre el parque, sus entidades y sus actividades tiene la población de la comarca.

“El problema es que hay unos sectores de la población que por edad o por despego de la vida pública saben lo que es el consorcio pero no lo tienen claro, no es fácil para ellos, desconocen la terminología y entonces en este aspecto sería mejorable que la gente pudiera conocer mejor el consorcio y que se llegara a sectores a los que no se llega. Que la gente le diga a todo el consorcio sin diferenciar el GAL o SODEGUA que son en realidad cosas distintas no es malo,(...) pero se puede mejorar la información para que todo el mundo esté más enterado” (B8.Pol.H.52)

A pesar de que este conocimiento confuso sobre el Parque Guadalteba es mayoritario, existe a su vez un claro reconocimiento a la capacidad de gestión y a la labor que desde el parque se está haciendo en beneficio de la comarca. Los cambios y la evolución de la comarca se asocian directamente con el trabajo realizado desde el consorcio como actor motor del Parque Guadalteba y origen de la creación de la propia comarca.

“La institución que más ha estado trabajando para la comarca en los últimos años, de hecho la comarca se creó cuando se creó el consorcio y desde entonces se ha notado un

claro cambio en la comarca, se han mejorado muchos aspectos de la comarca como el fomento de la creación de empresas, la creación de puestos de trabajo. Las ayudas que el consorcio da para los emprendedores de la comarca han sido de vital importancia para poder desarrollar empresas en la comarca y que así algunas personas no tengan que estar saliendo fuera de la comarca. Han ayudado con ayudas económicas y con asesoramiento a las nuevas iniciativas que la gente ha presentado, el Grupo (se refiere al G.A.L.) también ayuda a los nuevos empresarios y sin ellos yo creo que mucha de la gente que hemos montado empresas nuevas no hubiéramos dado el salto, no nos hubiéramos lanzado” (A11.AE.H.48)

Sin embargo, encontramos un gran contraste en cuanto a sus conocimientos sobre el Parque Guadálteba en ciertos sectores más directamente relacionados con él. En este sentido destacan dos colectivos, por un lado los empresarios y emprendedores (beneficiarios del programa PRODER, socios de cooperativas, empresarios turísticos, en muchos casos socios del GAL), y por otro los miembros de asociaciones (jóvenes, mujeres, y también emprendedoras, empresarios...). La valoración de estos colectivos difiere a la del resto de la población de la comarca en cuanto a que conocen las distintas entidades y sus funciones, pero coincide con la de la mayoría en la centralidad y protagonismo concedido al Consorcio Guadálteba como motor y origen del proceso vivido en la comarca en los últimos años.

“Creo que el consorcio ha hecho mucho, y todo lo que rodea al Consorcio: la UTDLT, SODEGUA, etc. porque gestionan todos los fondos de desarrollo de la comarca. Para todo tipo de iniciativas es donde primero se va. El consorcio ha acercado mucho el tema de las instituciones a las personas, e hizo que se instalara también la UTDLT, como si tuvieras la administración a un paso. Te hacen mucho más caso allí que en Málaga, porque allí eres el mil y aquí el tres. La gente de la UT me llama para todo. Es una persona pero tiene a lo mejor a 200 en la comarca y conoce a todo el mundo. Creo que eso es muy importante. El Consorcio ha provocado que se creen la UT, el grupo de desarrollo de acción local, y creo que eso es lo más importante. Al final el Consorcio es la agrupación de todos los ayuntamientos, y éstos tienen también su papel importante” (A27.AE.M.33)

Desde el parque se han ido asumiendo nuevas funciones y creando nuevos servicios comarcales por parte de las distintas entidades que lo componen. Esta evolución ha sido valorada positivamente por la población puesto que es muestra de la

V. La dimensión organizativa e institucional del desarrollo rural

capacidad de gestión y coordinación de esfuerzos y la flexibilidad de estas entidades para asumir servicios y acciones de muy distinta índole.

“Creo que es muy impresionante que el consorcio comenzara a funcionar para la gestión mancomunada de los residuos y pocos años después gestione servicios de atención social, urbanismo, formación, nuevas tecnologías, juventud... a través de ellos hemos encontrado la mejor manera de dar todos estos servicios a la población” (B8.Pol.H.52)

La percepción de los representantes políticos locales resalta como principal beneficio del consorcio y del parque la mejora de los servicios públicos para la población inalcanzables de otro modo para las corporaciones locales.

“Con la unión de esos pueblos estábamos consiguiendo servicios que eran impensables en esos momentos. Y además estábamos sirviendo de modelo a otra gente que habían tenido la misma idea pero que no habían terminado de arrancar” (B13.Pol.H.56)

De modo más concreto los representantes políticos resaltan la capacidad del parque para proporcionar estos servicios con mayor eficiencia y rentabilidad. Esta característica ha tenido especial importancia para garantizar la adhesión del conjunto de municipios al proyecto comarcal. En momentos en los que alguna de las corporaciones municipales se ha planteado abandonar esta iniciativa, han sido la rentabilidad y calidad de los servicios ofrecidos por el Parque los principales argumentos para desestimar esta opción.

“Antes del 1999 mis conocimientos sobre el consorcio o sobre la comarca eran lo que se oía por las calles y recién tomada posesión (como alcalde) me reúno con el gerente y le comunico que si encuentro otro consorcio u otra mancomunidad llámese Guadalhorce o Sierra de las Nieves que por similitud o por cercanía pudiésemos encajar, que lo estudiaría y que probablemente nos fuésemos, que Carratraca formaría parte de otro consorcio. Pero es cuando conozco el Consorcio Guadalteba en su interior cuando no nos planteamos más este tema. Porque el funcionamiento que tiene este consorcio y las prestaciones que nos da a un municipio de menos de 1000 habitantes no lo íbamos a encontrar en ningún sitio. Por eso al principio veíamos que podíamos encontrar algo mejor, pero cuando lo conoces plenamente reconozco que una vez que lo conoces por dentro no iba a encontrar nada que pudiera darme los servicios que encontramos en el Consorcio Guadalteba” (B10. Pol. H. 40)

Junto a la rentabilidad y eficiencia de los servicios consorciados, los representantes políticos, sobretodo aquéllos de los municipios más pequeños destacan el principio de solidaridad que sostiene esta red de servicios comarcales.

"La ventaja que tiene un municipio pequeño con respecto a los demás es que las prestación de servicios es solidaria entre los municipios y entonces hay servicios que sería imposible tener en este municipio de 800 habitantes y que ahora mismo tenemos (...) Los municipios grandes en cierto modo soportan estos servicios por ese principio de solidaridad, se reparten costos y hacen que esta red de servicios comarcales se pueda mantener. " (B10.Pol.H.40)

Por otra parte, se resalta desde las corporaciones locales la amplitud y carencia de límites que el consorcio y el parque tienen a la hora de plantearse nuevos servicios o acciones conjuntas para la comarca.

"Yo creo que hay margen para que el consorcio pueda asumir nuevas funciones y siga trabajando como hasta ahora, porque confiamos mucho en la capacidad de la gerencia actual. Por ejemplo ahora nosotros tenemos un protocolo firmado con la Consejería de Medio Ambiente sobre el agua y por ahí el consorcio puede moverse bien en este sentido y poder prestar servicios con SODEGUA... yo creo que en este sentido y en otros el consorcio y la gestión que representa tienen mucho futuro en la comarca para solucionar y gestionar temas que a los ayuntamientos se nos quedan un poco grandes." (B8.Pol.H.52)

"Yo creo que se pueden aumentar los servicios pero habrá que darle enfoque jurídico donde puedan encajar temas de mancomunar por ejemplo la policía local, muchos alcaldes pensamos que sería más funcional crear un cuerpo de policía comarcal sobretodo por el tema de los turnos y los descansos, entonces podríamos tener un mejor servicio que dependa del ayuntamiento no como la guardia civil que depende de su propia estructura" (B10. Pol. H. 40)

Analizando estas valoraciones de las corporaciones locales sobre el Parque Guadalteba no podemos por menos que señalar la esencial importancia que la gestión eficiente, rentable y diversa de ciertos servicios públicos comarcales tiene a la hora de consolidar esta plataforma de cooperación comarcal, dependiente en primera instancia del apoyo continuado que a ella le han ido otorgando los ayuntamientos desde su creación. Como abordaremos en este trabajo esta red de servicios consorciados para la

V. La dimensión organizativa e institucional del desarrollo rural

comarca van a tener una importancia singular a la hora de definir el concepto de desarrollo para la Comarca del Guadalteba.

También se destaca la capacidad de gestión del Parque Guadalteba, en tanto que sus propuestas e iniciativas encuentran una menor oposición entre la población. Afirman que la gestión de algunos proyectos, no exentos de polémica y oposición entre la población, se han podido llevar a cabo gracias a que han sido realizados desde el parque y con por ello su ejecución ha tenido un menor coste político para las corporaciones locales y una mayor aceptación social, derivada de la mayor confianza que la población en general tiene en la gestión del Parque Guadalteba.

"El consorcio es de todos pero no es nada, es más abstracto, y por ello puede llevar adelante muchas líneas de actuación diferentes sin ser criticado por la población, o al menos recibiendo menos críticas de las que tendría un ayuntamiento que desarrollara las mismas líneas de trabajo. Por ejemplo en lo de los parques eólicos creo que fue una buena decisión que los estudios de viabilidad y la coordinación de todos los temas, las negociaciones con las empresas promotoras... se llevara desde el consorcio, porque para un ayuntamiento es muy difícil vender este tipo de proyectos" (B6.Pol.H.24)

Otro elemento significativo es la mejora de los flujos de información entre el conjunto de municipios de la comarca derivado de la implantación de esta plataforma de entidades comarcales liderada por el consorcio.

"También hay una cuestión importante a resaltar del consorcio y es que gracias a él estamos informados sobre lo que se está haciendo en los demás pueblos, saben como funcionan los otros municipios y en este sentido hemos avanzado mucho" (B10.Pol.H.40)

Para los responsables políticos locales es de suma importancia la capacidad de interlocución directa con la administración provincial (Diputación Provincial) o regional (Junta de Andalucía) que han conseguido a través del consorcio. Con él han mejorado su autonomía de decisión y su capacidad para plantear acciones en el territorio, partiendo para ello del propio territorio, de los municipios que en conjunto definen acciones e intervenciones estratégicas para el fomento del desarrollo.

"Creo que es muy importante poder trabajar desde las comarcas porque conocen mucho más a fondo las dinámicas de funcionamiento y las problemáticas que tienen, es

mejor que si desde un despacho en Málaga intentas hacer un proyecto en un pueblo que ni siquiera conoces. Ahora y a través del Consorcio que nos representa a todos los municipios podemos definir las prioridades que tenemos y realizar nosotros mismos las acciones desde el Parque Guadálteba” (B10.Pol.H.40)

Tal y como hemos visto en los anteriores apartados, el Parque Guadálteba como plataforma de cooperación institucional para el desarrollo, ha tenido un amplio reconocimiento por parte de la administración. Muestra de ello son los programas de desarrollo rural o los distintos convenios que ya hemos referido.

Sin embargo, la capacidad del Parque Guadálteba para asumir nuevos servicios y ampliar sus áreas de trabajo ha encontrado también ciertas posturas críticas entre la población. La continua ampliación de los servicios gestionados desde el parque son percibidos como un riesgo potencial para la gestión autónoma de los ayuntamientos sobre las competencias que les son propias.

“Mucha gente ven con recelo el hecho de que el consorcio quite atribuciones a los ayuntamientos. Aunque no desde los equipos de gobierno, es la gente que está concienciada con el ámbito social o político del pueblo los que pueden pensar esto, no tanto los propios ayuntamientos. Esta gente piensa que el consorcio acapara mucho y entonces lo ven más como un acaparador de funciones y no como un gestor de servicios, servicios que por otra parte los ayuntamientos no podríamos dar individualmente” (B8.Pol.H.52)

Del mismo modo, algunos informantes critican la delegación de competencias de ayuntamientos al Parque Guadálteba, percibida como una pérdida de capacidades de actuación de los ayuntamientos. Un empresario turístico expone así la falta de financiación de los ayuntamientos para promover este sector, quienes han delegado estas acciones en el parque.

“Los ayuntamientos vienen delegando tanto que se están quedando sin competencias y al final hacen cuatro cosas de urbanismo y ya está. Los ayuntamientos no tienen fondos para publicidad o promoción del turismo, todo eso lo lleva Guadálteba (en alusión al Parque Guadálteba) que es mucho más potente y cuenta con los fondos del PRODER y con otras financiaciones. Por eso los ocho municipios delegan todo en ellos” (A4.AE.H.34)

V. La dimensión organizativa e institucional del desarrollo rural

Al margen de estas críticas, la opinión mayoritaria de la población y de los actores sociales y económicos de la comarca valoran la capacidad de gestión del Parque Guadalteba con proyección de medio y largo plazo, sin que éstas deban depender de los cambios que en cada periodo electoral pueden darse en las corporaciones municipales. De este modo se ha proporcionado estabilidad y continuidad a las líneas estratégicas de actuación propuestas para el desarrollo de la comarca.

“Es algo que siempre esta patente en este tema. Cuando hay política de por medio ¡¡buff!!, se frena el desarrollo. La Comarca de Guadalteba con el consorcio ha mejorado en este aspecto porque se han conseguido poner de acuerdo entre todos los ayuntamientos en algunas actuaciones comunes y que se continúan a pesar de los cambios políticos” (A8.AE.H.54)

“con la dinámica de la política municipal y sus periodos de cambio cada 4 años los poderes locales no pueden hacerse co - responsables de la líneas de intervención que se siguen en el consorcio que no tiene esta limitación, no tienen tiempo material de terminar las obras ni de consolidar las historias y muchas veces tampoco tienen la voluntad de hacerlo.” (A9.AE.M.52)

La visión, en general de la población es que a través de este grupo de entidades se realiza una gestión dinámica y eficiente de los servicios que ofrece, debido sobretodo a su “carácter empresarial”, mediante el cual consiguen realizar acciones con mayor rapidez, eficacia, dinamismo y flexibilidad que los ayuntamientos, sobre los que en comparación se tiene una imagen más negativa asociada a las ideas de lentitud y falta de dinamismo, expresada incluso por los propios ayuntamientos.

“El consorcio funciona como una empresa privada y eso tiene sus ventajas y sus desventajas, ellos pueden ser mucho más dinámicos que los ayuntamientos pero nosotros funcionamos como la administración y como tal somos lentos” (B8.Pol.H.52)

Otro de los aspectos más positivamente valorados del Parque Guadalteba es la capacidad de trabajo de su equipo técnico. En este aspecto coinciden tanto los representantes de las corporaciones municipales como los actores sociales y económicos de la comarca. El equipo técnico de las distintas entidades del parque ha seguido una evolución proporcional al aumento de las áreas de trabajo y servicios asumidas desde esta plataforma, de este modo, comenzaron a trabajar para el Consorcio Guadalteba 3 técnicos en el año 1994 y en la actualidad el equipo técnico del Parque engloba un

número total de entre 30 y 45 personas (2012), esta oscilación depende de la realización de actividades de una duración limitada como cursos de formación. Esta rápida progresión del equipo técnico ha sido valorada por los informantes como una forma de dar credibilidad y seriedad al proyecto de desarrollo comarcal al que todas las entidades del Parque Guadalteba están dedicadas.

“Cuando yo empecé hace 7 años, fue cuando pedí el proyecto, en la oficina nada más que había 2 personas, hoy ya en el consorcio (se refiere al Parque Guadalteba) trabajan 25 ó 30 personas, cada uno lleva su departamento, han mejorado, han dado credibilidad a la zona y al empresario” (A8.AE.H.54).

Los aspectos más positivamente valorados del trabajo de este equipo técnico subrayan en primer lugar la pertenencia de gran parte de estos técnicos al territorio, siendo una mayoría de ellos originarios de los pueblos de la comarca. Este aspecto ha sido señalado por distintos informantes, quienes se han referido a ellos con expresiones como: *“somos los mismos”, “son vecinos y nos conocen”, “ellos también son de aquí”*. Además de la pertenencia al territorio, los informantes destacan la proximidad y horizontalidad en el trato con el equipo de técnicos así como el alto grado de conocimiento que tienen de la realidad de la comarca.

Por otro lado, se destaca la capacidad de implicación, el esfuerzo y la atención que el equipo de técnicos desarrolla en el ejercicio de sus funciones, aspectos que son fuertemente reconocidos por los informantes y que apoyan el alto grado de confianza depositado en ellos. En este sentido, se establecen relaciones entre este grado de implicación y el hecho de que la continuidad de sus empleos depende de los resultados obtenidos y de su implicación; siendo este aspecto uno de los más valorados por la propia gerencia del Parque Guadalteba a la hora de seleccionar a sus trabajadores:

“Siempre intentamos buscar financiación de cualquier parte antes que tener que prescindir de un técnico, yo empecé solo y entre todas las empresas somos ahora 45 creo que somos, entonces está claro que quien pasa por aquí y deja buen sabor de boca con su trabajo no se marche, porque no es fácil conseguir personas que se impliquen en los proyectos, se esfuercen y que no haya que estar encima de ellos para decirles lo que tienen que hacer” (B3.AT.H.54)

En este sentido existe entre los informantes una fuerte diferenciación entre su valoración de los técnicos del Parque con respecto a la que tienen sobre los funcionarios de los ayuntamientos. La implicación y el esfuerzo que resaltan como cualidades de los primeros, se contraponen a la falta de estas cualidades que definiría, según ellos, el perfil del funcionariado. En este sentido, y tal y como se pone de manifiesto en la siguiente cita, un aspecto fundamental del que depende este alto grado de implicación es la capacidad de creer y compartir el proyecto comarcal y las potencialidades del mismo para el desarrollo de este territorio.

"Si tu no consigues que los funcionarios compartan tu proyecto no se van a implicar en él. El éxito del consorcio está en que todo el personal que está trabajando allí se cree el proyecto y lo comparte" (B5.Pol.M.44)

Encontramos por tanto una fuerte polarización en las valoraciones que nuestros informantes tienen de los "técnicos de desarrollo" en oposición a los "funcionarios" en cuanto a su grado de implicación y compromiso. De otro modo vemos que en opinión de la mayoría de nuestros informantes las funciones de cada uno de estos grupos son completamente diferentes, siendo el trabajo más puramente administrativo el que se asocia a los funcionarios, y labores con mayor iniciativa, más dinámicas, más creativas que implican movilización social, coordinación, información y asesoramiento, las asociadas a los técnicos. En este sentido, los propios técnicos definen sus funciones como complementarias a las de los ayuntamientos.

"Nuestro trabajo es para añadir valor al territorio, nosotros tenemos que dar ese valor añadido poniendo proyectos en marcha, captando financiación externa, teniendo iniciativas... (...). Aquí somos todos técnicos generadores de proyectos, para eso nos pagan, el día que no generemos nuevos proyectos o nuevos servicios y no demos un valor añadido los ayuntamientos ya no nos necesitarán" (B3.AT.H.54)

En relación a la valoración general que nuestros informantes tienen del equipo técnico cabe destacar que no son, en la mayoría de los casos, priorizados el grado de conocimiento o la formación de estos trabajadores por encima de su capacidad de implicación, el "estar ahí", su proximidad, fácil acceso, o su cordialidad.

Otro de los aspectos fundamentales que se han destacado sobre el equipo técnico del Parque Guadalteba es la importancia que para la continuidad del proceso y de su

dinámica tiene la mediación técnica. Esta capacidad de intermediación entre distintos colectivos o entre distintas instituciones han sido evocadas por nuestros informantes de dos formas principales. La primera de ellas hace alusión a la mediación que el equipo técnico realiza entre la población en general y las administraciones públicas, en este sentido se resalta la función que cumplen los técnicos de “acercar las administraciones”, son ellos quienes les informan sobre el funcionamiento y los procedimientos a seguir y asesoran a los interesados sobre la realización de los trámites pertinentes. De este modo, el Parque Guadalteba adquiere una función de “ventanilla única” de la administración sobre temas vinculados al desarrollo de este territorio, mediante la cual conseguir información y asesoramiento respecto a ayudas y subvenciones, creación de empresas, proyectos de economía social, talleres y cursos de formación o proyectos de dinamización social.

La segunda de las labores de mediación técnica que han puesto de manifiesto nuestros informantes se refiere a su labor para facilitar los procesos de toma de decisiones entre instituciones, sobretudo entre los ayuntamientos. La práctica totalidad de los representantes de la política local entrevistados reconoce esta labor de mediación a la hora de llegar a decisiones consensuadas entre ellos. En este sentido es preciso destacar las pocas ocasiones en las que los socios del Consorcio Guadalteba han debido utilizar el voto para llegar a una decisión, siendo la gran mayoría de las decisiones tomadas aprobadas por consenso.

“Desde que soy alcalde no hemos llegado a votar ni una sola vez. Yo creo que hacen un trabajo muy bueno (en referencia al Consorcio Guadalteba), el nombramiento del presidente es algo meramente simbólico, luego todo se decide en la junta general y si se llega a votar tenemos distinto peso en votos en proporción a la población de cada uno de los pueblos, pero el que lleva realmente el peso es el gerente y su equipo que son quienes materializan en acciones las decisiones que tomamos los alcaldes. Nosotros decidimos las líneas prioritarias de trabajo pero siempre de entre las que son presentadas por los técnicos. Gracias a ello podemos ver la viabilidad que pueden tener estas líneas y nos proponen siempre distintas opciones de trabajo para que nosotros podamos decidir con más información. Ponernos todos de acuerdo sería mucho más difícil sin esa labor” (B6.Pol.H.24)

La importancia de la mediación técnica reside en este caso en la capacidad del equipo técnico del parque para presentar distintas opciones para la ejecución de una

línea de trabajo decidida por el conjunto de los ayuntamientos, plantear distintos tipos de acciones a llevar a cabo y realizar una propuesta de cuáles de estas acciones son más viables teniendo en cuenta el contexto particular. El hecho de aprobar por consenso una gran mayoría de las decisiones implica la aceptación unánime por parte de los ayuntamientos de esta propuesta técnica, siendo ello prueba evidente del alto grado de confianza depositada en el equipo técnico del Parque Guadalteba.

La capacidad de estas entidades de informar al conjunto de la población sobre sus actividades y la promoción de sus acciones han sido ampliamente valoradas en las entrevistas, puesto que mediante esta promoción no solo se informa sobre esas acciones sino que las propias entidades van sido reconocidas por la población en general.

“Pero bueno poco a poco creo que han hecho una labor buena de creación de algo nuevo, de planificación de nuevos servicios, de presentación de esta nueva organización a la gente y creo que hoy por hoy funciona bien, la valoración que la gente tiene es muy buena, y es que es verdad que es un organismo que se curra muchísimo el tema de publicidad y el marketing de cara a la gente.”(A21.AE.M.30)

Una mayoría de los entrevistados señala que una de las principales funciones asumidas por el Parque Guadalteba ha sido la dinamización social y el fortalecimiento del tejido social en la comarca. Sobre esta línea de trabajo se han desarrollado distintas iniciativas que han tenido como consecuencia la creación de distintas organizaciones, federaciones asociaciones... formadas por la población de la comarca.

“El Consorcio se encarga de muchas cosas, ha fomentado mucho las asociaciones de mujeres, de juventud, lo que hace es intentar movilizar a la gente, esto siempre es bueno, que haya asociaciones de mujeres, de empresarios, de jóvenes... así está todo más organizado” (A27.AE.M.33)

En este sentido es interesante resaltar cómo en distintas áreas de trabajo del Parque Guadalteba se ha cumplido con esta línea prioritaria de movilización e implicación social. Como ya presentamos más arriba este trabajo de dinamización social ha provocado la emergencia de distintos actores sociales y económicos, a través de los cuales se articula la participación de la población local con las entidades del Parque Guadalteba y la definición de líneas estratégicas para el desarrollo territorial. Esta participación se ha desarrollado en varios ámbitos, por un lado, la realización de

diagnósticos participativos y la redacción de planes de desarrollo para la comarca (Planes Guadalteba); por otro lado, la constitución del GAL y la implicación en esta asociación de miembros institucionales, sociales y económicos de la comarca; y por último, con la creación de relaciones de cooperación y coordinación entre ciertas áreas de trabajo del Parque Guadalteba y los actores sociales. Ejemplos de ellas es la colaboración entre asociaciones culturales como la asociación “Bobastro” y el área de Patrimonio del consorcio o entre las asociaciones y federaciones de mujeres y juventud con las áreas de mujer y juventud del Consorcio Guadalteba, un último ejemplo será la configuración de los Consejos Comarcales que formados por actores sociales e institucionales cumplen una función de asesoramiento para el consorcio y el GAL.

La mayoría de los entrevistados valoran positivamente el nivel de movilización social alcanzado en la comarca y el trabajo de fortalecimiento del tejido social en la comarca y potenciación de la participación social llevado a cabo por las entidades del Parque Guadalteba. Pese a esta valoración positiva mayoritaria, los cauces y formas de participación existentes en el caso de la comarca del Guadalteba no están exentos de ciertas críticas por parte de los actores sociales de la comarca.

La propia naturaleza del Consorcio Guadalteba, como entidad de cooperación supramunicipal en la que participan únicamente actores institucionales, ha sido criticada por algunos colectivos sociales de la comarca por la falta de cauces para una participación más abierta y plural.

“Pienso que el consorcio debería contar más con la población y no sólo con los ámbitos políticos. Si queremos ser una sociedad de verdad democrática debemos darle voz al pueblo, a las asociaciones, a todo este tipo de cosas, ahí el consorcio tiene algo que avanzar. Con independencia de que están haciendo muchas cosas” (A3.Asoc.H.52)

Por esta razón, determinados actores sociales de la comarca han solicitado al consorcio asistir a las reuniones de esta entidad, petición que ha sido votada por los socios del consorcio y se ha denegado por unanimidad.

En este sentido y teniendo una visión general tanto de las entidades que conforman el Parque Guadalteba como de las redes de actores que esta macro – entidad ha logrado movilizar, podemos apreciar la fuerte presencia de actores institucionales que existe en su organización. Al margen de las entidades del Parque, que son

eminentemente institucionales como el consorcio, vemos como dentro de los espacios de participación con los que cuenta la organización comarcal la presencia de actores institucionales y de entre ellos, de miembros de la política local es muy importante. Como ya dijimos al analizar el GAL Guadalteba, en torno a un 50% de los miembros de su junta directiva son actores institucionales, a este hecho habremos de añadir la participación de este tipo de actores en otras organizaciones sociales de escala comarcal como los consejos comarcales de juventud, mujer, organizaciones sectoriales (CIT). Por ello afirmamos que en el modelo de organización del Parque Guadalteba existe una fuerte presencia de los actores institucionales sobre aquellos sociales o económicos, y que de entre este tipo de actores, son los representantes de la política local el grupo mayoritario.

Otra de las críticas presentadas por actores sociales y económicos de la comarca en cuanto a los cauces de participación social de las entidades del Parque Guadalteba se centran en el funcionamiento del GAL Guadalteba y en la permanencia y escasa renovación de sus miembros en la junta directiva y el consejo territorial. Este aspecto es percibido por algunos actores como una apropiación de estos espacios de concertación por parte de un grupo de actores (institucionales, políticos y económicos) que si bien fomentan la participación en las comisiones de trabajo del GAL, obstaculizan la participación en sus órganos directivos, “*son siempre los mismos*” tal y como han expuesto algunos informantes.

En este sentido, al comprobar los cambios que ha sufrido la composición de los miembros de la Junta Directiva del GAL Guadalteba tras las últimas elecciones (marzo 2012) vemos como sólo 4 de sus 22 miembros han cambiado y por ello que 18 continúan siendo los mismos. Por otro lado, vemos como 16 de los 32 miembros del Consejo Territorial del GAL son a su vez miembros de la junta directiva del GAL. Lo que parece acentuar el inmovilismo y fuerte permanencia de este grupo y la percepción de que realmente sean “siempre los mismos”.

Desde otro punto de vista, los técnicos del Parque Guadalteba ponen de relieve este mismo aspecto al describir la motivación y el fortalecimiento de la participación social como una de sus tareas más costosas y difíciles. La opinión de estos técnicos coincide con aquellos actores sociales críticos en cuanto a que son “siempre los mismos” actores sociales los que participan en el GAL o en cualquier otra actividad,

diagnóstico o reunión. Aunque difieren con ellos en cuanto a que este grupo de actores activos impida o dificulte la participación del resto. Para los técnicos el problema de la escasa participación será doble: por un lado, el escaso tejido social con el que cuentan los municipios de la comarca y la falta de actores sociales, que entre este escaso tejido social, sean representativos a nivel comarcal; por otro lado, la falta de interés que la población en general tiene por estas dinámicas, una falta, en definitiva, de cultura de participación.

Se critica igualmente que para la realización de los diagnósticos participativos de la comarca no exista la suficiente difusión al conjunto de los actores de la comarca. Según estas opiniones, tan sólo se invita a los miembros de las comisiones de trabajo del GAL Guadalteba y a otros actores institucionales quedando fuera de ellas cualquier actor social o económico que no mantenga ciertas relaciones con el GAL. Desde su punto de vista, la elaboración de estos diagnósticos deberían ser precisamente el momento para contar con la opinión de la mayor cantidad posible de actores de la comarca y no sólo con aquellos que ya participan y colaboran con las entidades del Parque Guadalteba. Estos informantes denunciarían una “*jerarquización de los actores sociales*” de la comarca, poniendo en evidencia que en cuanto a las dinámicas de participación “*existen ciudadanos de primera, segunda y tercera en la comarca*”.

En este sentido y basándonos en el análisis de la ejecución del programa NERA en la comarca no podemos sino contradecir estas afirmaciones. El GAL Guadalteba fue el responsable de convocar a los participantes de las mesas sectoriales organizadas como segunda fase de este diagnóstico participativo¹⁷³. En esta convocatoria se estipuló

¹⁷³ Para la ejecución del programa NERA se planificaron 6 fases de trabajo. La primera de ellas correspondió a la realización de una encuesta (encuesta NERA) a actores sociales influyentes del territorio. La segunda fase supuso la realización de mesas sectoriales de reflexión participativa a escala comarcal. Mediante la tercera fase se realizaron una serie de reuniones comarcales con representantes de cada una de las mesas sectoriales en la que se fueron definiendo las líneas prioritarias de actuación para el desarrollo de la comarca. La cuarta fase expuso los resultados de estas reuniones a la población de la comarca a través de foros municipales abiertos. La quinta fase planteó reuniones con representantes de cada una de las mesas comarcales para la elaboración conjunta de un plan de desarrollo provincial. Finalmente la sexta fase elaboró un plan de desarrollo rural regional con la participación de representantes de cada una de las provincias. En el marco del programa NERA se plantea que todas las comarcas elaboren estrategias homogéneas, guiadas por la misma metodología participativa. Para ello la Fundación Universitaria ETEA (Escuela Técnica de Estudios Agrarios) elaboró una metodología específica dividida en estas 6 fases, su objetivo principal es la realización de un trabajo de reflexión y participación de la sociedad rural andaluza que diera como resultado la elaboración conjunta y coordinada de los Planes Estratégicos de Desarrollo para cada una de las comarcas (50), de las provincias (8) y de la CCAA de Andalucía. Para la realización de este programa ETEA elaboró una guía metodológica titulada: “*La Planificación estratégica territorial en el proyecto NERA*” (www.neraandalucia.es).

un número mínimo – máximo idóneo de participantes en cada mesa y se acordó por parte del equipo técnico que una parte de los convocados deberían no ser socios del GAL, ni ser miembros de las corporaciones municipales. A pesar de estas precauciones para conseguir una participación lo más plural y diversa posible, debemos señalar que la diferencia existente entre el número de participantes convocados a estas mesas (142 personas) y el número de asistentes (88 personas) corresponden en su mayoría a personas que no tenían vinculación con el GAL ni con la política local.

5.1.5. El capital social “territorializado”. Puentes entre el capital social y el capital institucional.

En las páginas anteriores hemos descrito la evolución seguida en la Comarca del Guadalteba en cuanto a su dimensión organizativa e institucional, centrándonos en dos aspectos esenciales: por un lado, la creación y potenciación del tejido social de la comarca, a través de la emergencia de distintos actores y organizaciones sociales, económicas e institucionales; y por otro, la construcción de redes de relaciones entre estos actores diversos, abordando con ello las transformaciones del capital social de la comarca desde la constitución de esta entidad territorial.

Mediante un análisis de estos factores centrado en el modelo sinérgico del capital social elaborado por Woolock, hemos podido comprobar como el tejido social ha tenido una fuerte progresión con la emergencia de nuevos y diversos actores sociales e institucionales, y como durante este proceso se ha fortalecido el capital social con la articulación de redes de relaciones entre estos actores. Estos procesos han venido marcados por un principio fundamental que es la adopción de una “visión comarcal”, la potenciación de la Comarca del Guadalteba como nuevo espacio social de referencia que ha servido de marco a esta nueva red de relaciones y de ámbito de actuación a los nuevos actores sociales que en ella se articulan.

Teniendo en cuenta la naturaleza de nuestra investigación es interesante comprobar como este proceso de articulación de redes de actores para el desarrollo territorial y la dinamización y movilización social que para su establecimiento ha sido necesaria han estado mediadas por un principio fundamental: la consolidación de la

comarca como entidad espacial de promoción de desarrollo. Comprobamos de este modo la existencia de fuertes relaciones de interdependencia entre el capital social y el capital institucional, el caso de Guadalteba ejemplifica esa vinculación entre ciertas normas y representaciones colectivas que subyacen a la dinámica de formación de redes de relaciones entre actores sociales, al igual que aporta evidencias del fortalecimiento y reconocimiento que la propia noción de comarca adquiere mediante estas nuevas redes de relaciones sociales, mediante este nuevo capital social “territorializado”.

Hemos de tener en cuenta que este caso representa una situación extrema en este sentido puesto que parte de una situación inicial en la que las relaciones entre el conjunto de municipios eran escasas y no existía tejido social en el territorial. Mediante el proceso de constitución de la Comarca del Guadalteba se inicia un proceso de promoción del tejido social y de configuración de redes de relaciones entre actores sociales e institucionales partiendo de cero.

La “visión comarcal” ha influido de forma determinante en la configuración de nuevos actores sociales en el territorio, de este modo comprobamos como van emergiendo actores tanto sociales (Asociación “Bobastro”) como institucionales (GAL Guadalteba) que tienen en la comarca su ámbito de actuación, mientras que otros actores sociales pre – existentes se adaptan a este ámbito comarcal. Ejemplos claros en este sentido son las asociaciones de mujeres y la creación de la federación comarcal o la Red de Emprendedores, la cual se crea a escala comarcal a partir de otras asociaciones de empresarios que contaban con ámbitos de actuación mas amplios que el de la Comarca del Guadalteba.

La emergencia de nuevos actores sociales e institucionales ha estado marcada por dos periodos diferenciados. Durante los primeros años de adopción de este proyecto comarcal se han ido constituyendo distintas organizaciones o asociaciones en las que participaban tanto actores sociales como institucionales, el CIT puede ser ejemplo de estas organizaciones, y se caracteriza por un fuerte apoyo por parte del Consorcio o del GAL, que participan en estos casos como socios. En un segundo periodo y tras un periodo de consolidación de este modelo comarcal vemos nacer nuevas organizaciones en las que no forman parte actores institucionales, ni administraciones públicas, sino solamente colectivos locales (Federación de asociaciones de mujeres o jóvenes, asociación Admeyé, Red de emprendedores) dando con ello evidencia del

reconocimiento que el ámbito comarcal adquiere para este tipo de entidades de representación de intereses colectivos.

Tanto el conjunto de actores sociales e institucionales que se han ido construyendo en este caso, como las relaciones establecidas entre sí tienen como marco el espacio comarcal y se articulan dentro del proyecto de desarrollo territorial de la Comarca del Guadalteba. El Parque Guadalteba constituye el núcleo visible de esa nueva organización comarcal para el desarrollo. Esta plataforma de cooperación institucional fortalece la propia noción de comarca tanto para la población como hacia el exterior. En conjunto, el Parque Guadalteba representa el núcleo motor de este modelo comarcal, desde el cual se han potenciado redes de relaciones entre actores sociales e institucionales tanto dentro como fuera de la comarca, generando con ello una progresión significativa del capital social a nivel micro.

Tal como expusimos, la emergencia de nuevos actores sociales (asociaciones, federaciones, asociaciones de empresarios) e institucionales (GAL) y el establecimiento de nuevas redes de relaciones entre ellos, han favorecido la integración intracomunitaria y la creación de capital social “que une” otorgando a estos actores sociales representativos del conjunto de la población de la comarca las redes y espacios de relación necesarias para su implicación en el proyecto comarcal. Por otro lado, se han potenciado las relaciones extracomunitarias de este conjunto de nuevos actores en redes externas al propio ámbito comarcal, favoreciendo con ello el capital social “que tiende puentes”. A través de este tipo de relaciones se ha proyectado una imagen de la comarca hacia el exterior afianzando el reconocimiento de esta nueva entidad territorial en los ámbitos provincial o regional.

A un nivel macro, comprobamos como la estructura institucional de la comarca ha conseguido establecer unos niveles de sinergia institucional sin precedentes en estos territorios. Dentro de los límites comarcales, el consorcio ha conseguido establecer relaciones de cooperación, compromiso, solidaridad y concertación de intereses a medio plazo entre los ayuntamientos, mientras que el GAL ha establecido un espacio de concertación entre actores diversos de la comarca en el que reflexionar, debatir y definir las líneas estratégicas para la comarca. Fuera de la comarca tanto el consorcio, como el GAL han construido nuevas relaciones con administraciones provinciales y regionales, mediante las que se han ejecutado distintos servicios y programas para la población,

evidenciando con ello la capacidad de gestión de estas entidades y la vigencia y reconocimiento del proyecto territorial de la Comarca del Guadalteba en estos ámbitos. Con el establecimiento de estas relaciones entre estas entidades comarcales y otras instituciones se ha conseguido “poner en el mapa” a la comarca, como muchos de nuestros informantes han expresado.

A este mismo nivel macro, la eficiencia organizacional atribuida al conjunto de entidades comarcales por la población de la propia comarca resalta su capacidad de gestión, su dinamismo, flexibilidad y eficiencia a la hora de implementar intervenciones, gestionar servicios o ejecutar proyectos en el territorio. Del mismo modo destacan la labor que estas entidades han realizado en cuanto a la dinamización y movilización social y la creación de espacios de participación entre actores institucionales y sociales.

Como únicas valoraciones negativas respecto a la organización comarcal, existen críticas a la fuerte presencia de actores institucionales, sobretodo ayuntamientos, en el Parque Guadalteba. Otro de los aspectos a destacar en cuanto a la participación de los actores sociales en los procesos de toma de decisiones a nivel comarcal es que sólo aquellos actores sociales que tienen un ámbito de actuación comarcal forman parte de los órganos directivos del GAL. De este modo vemos como estos actores sociales comarcales¹⁷⁴, emergidos en su mayoría gracias a la acción directa y el apoyo brindados por las entidades del Parque Guadalteba, forman parte de la junta directiva o del consejo territorial del GAL mientras que otros actores sociales preexistentes y sin ámbito de actuación comarcal no forman parte de estos órganos directivos¹⁷⁵. Estos hechos son coherentes con el fortalecimiento de la comarca, que como dijimos actúa como principio rector de la configuración de esta nueva estructura organizativa, de las redes de relaciones que se establecen y en definitiva del capital social generado, pero pueden constituir a su vez un sesgo en los cauces de participación a los que todos los actores sociales deberían poder tener un acceso equitativo.

¹⁷⁴ Constituyen ejemplos de actores sociales comarcales la Federación de asociaciones de mujeres PEÑARRUBIA, Asociaciones de mujeres empresarias y emprendedoras ADMEYÉ, Red de emprendedores del Guadalteba, Asociación “Bobastro”, Asociación “Amigos del Guadalteba”.

¹⁷⁵ En este sentido llama la atención la existencia de asociaciones de carácter cultural y de protección del patrimonio con amplia experiencia y arraigo en sus localidades de actuación que no han tenido un papel de importancia en los procesos participativos desarrollados en la comarca ni en la dinámica de trabajo del GAL. Por otro lado existen asociaciones de empresarios con un ámbito de actuación mayor al conjunto comarcal pero con un fuerte arraigo en todos los municipios de la comarca que tampoco han participado en este proyecto comarcal.

En este sentido la crítica al carácter sectarista del GAL a la que hacíamos referencia en el apartado anterior puede encontrar argumentos de peso a la hora de afirmar que los participantes en estos espacios de concertación son “siempre los mismos”. La promoción del tejido social del espacio vinculado a un proyecto territorial de desarrollo es habitual en todas estas iniciativas, sin embargo, la creación de un nuevo tejido social que responda a una nueva realidad territorial puede tener el riesgo de perder el tejido social preexistente en el territorio a escala local.

Las principales críticas realizadas al proceso están centradas en aspectos relativos a la participación social en los procesos de toma de decisiones que se han ido conformando a escala comarcal, a pesar de ello, las valoraciones del capital social generado a partir de la nueva organización comarcal representada por el Parque Guadalteba son eminentemente positivas. La construcción de relaciones sociales entre la población, el fortalecimiento de las relaciones de cooperación entre instituciones locales y entre las entidades comarcales y las administraciones públicas, la gestión eficiente de servicios públicos a nivel comarcal y el consiguiente aumento de la calidad de vida de la población, todas estas valoraciones han afianzado el prestigio del Parque Guadalteba entre la población en general y la confianza en su gestión.

5.2. PARTE II. El Pays Gorges Causses Cévennes.

5.2.1. El origen del Pays Gorges Causses Cevennes.

El departamento de La Lozère, pese a sus claras características de ruralidad no ha comenzado a realizar dinámicas territoriales hasta finales de los años 90 y los primeros años 2000. En este departamento se pusieron en marcha varios proyectos LEADER I y LEADER II aunque la filosofía con la que se aplicaron no impulsaron nuevas organizaciones que configuraran nuevos “territorios – proyecto”, estas IC fueron puestas en marcha por el gobierno departamental o por instituciones administrativas (chambres consulaires) y en cualquiera de los dos casos a una escala departamental.

Para situar el origen del PGCC debemos remontarnos a un momento concreto, fortuito para muchos de nuestros informantes, en el que algunos representantes políticos

locales (conseillers regionaux) tuvieron ocasión de encontrarse y reflexionar sobre la problemática de sus territorios. Este primer espacio de encuentro fue la realización de un curso de informática y nuevas tecnologías realizado por la CFPPA¹⁷⁶ en la commune de Florac en 1999. En referencia a este curso y en calidad de asistente al mismo, el consejero regional de la Barre des Cevennes en la época decía:

“En el origen ha sido la realización de un curso de informática el primer espacio en el que se han encontrado distintas personas de las communes de todo el valle francés¹⁷⁷, tras este curso se han empezado a cuestionar la necesidad de mantener el contacto. Este curso se hizo en Florac por parte de la CFPPA. Tu me dirás: “que tiene que ver la informática con los Pays?” Pero es la primera vez que se ha realizado esta reflexión, el curso ha sido un punto de encuentro, han visto sus puntos en común.” (D22.Pol.H.71)

De este modo, con este curso como espacio de encuentro y de reflexión se establecieron ciertos acuerdos entre representantes políticos que motivaron la realización de las primeras acciones encaminadas a definir estrategias conjuntas de desarrollo para esta zona.

“(...) gracias a esta reflexión yo he conseguido obtener junto con otros consejeros regionales, el del canton de Florac, el de Pont de Monvert, el de Sant Germain de Calvert, una financiación para poder poner en marcha esta reflexión sobre la constitución del Pays” (D22.Pol.H.71)

En este primer momento, la posibilidad de constituir un Pays era aún concebida a medio plazo ya que no existía en ese momento una voluntad política clara en este sentido. Por ello, las primeras acciones conjuntas entre estos representantes políticos estuvieron orientadas a la realización de estudios sobre el desarrollo territorial en esta escala espacial. El primero fue solicitado por 4 consejeros regionales y financiado por la dirección departamental de empleo, trabajo y formación profesional. En él se analizaban las oportunidades de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación como motor de desarrollo territorial. Su aportación esencial fue señalar la necesidad de una

¹⁷⁶ CFPPA. Es el Centro de Formación Profesional y de Promoción Agrícola que funciona a nivel nacional a través de antenas. Las formaciones que ofrece se destinan a la formación continua individualizada para personas que buscan obtener un título o a grupos de personas en los sectores de la agricultura, el medio ambiente, los servicios... Estos centros dependen del ministerio de agricultura.

¹⁷⁷ La vallée française, forma parte de los valles cevenoles.

estructuración y de una concertación territorial para que las distintas communes de esta zona pudieran trabajar conjuntamente.

Sobre esta base se crea en el año 2002 el Comité de Bassin d'Emploi Cévennes (CBE Cévennes) con el primer propósito de constituir un espacio de encuentro para que distintos actores locales pudieran reflexionar en común sobre un aspecto de especial importancia: el empleo. De este modo el CBE es la primera entidad, no existían todavía en la zona las communautés de communes ni los pays, que reúne a 36 “communes cevenols”, caracterizadas por formar parte del departamento de la Lozère, ser eminentemente rurales y estar gobernadas por partidos de izquierdas.

En CBE se consolidaría como espacio de concertación entre actores locales puesto que desde su constitución busca trabajar con 4 colectivos diferenciados de actores: los políticos locales, los empresarios, los trabajadores – sindicatos y las asociaciones. Esta vocación inclusiva y participativa, junto con el hecho de ser la primera entidad constituida en este territorio motivó que en su seno se hayan trabajado temas distintos a su objetivo principal (el empleo) y que se haya debatido en su seno sobre la creación de nuevas entidades de cooperación territorial.

“Pero en nuestro caso no solo hemos trabajado sobre la cuestión del empleo, sino que al ser la única estructura que existía hemos trabajado mucho en cuanto a la construcción de las communautés de communes, porque los políticos se reunían en el CBE, también hemos hecho el diagnóstico territorial, hemos trabajado sobre la demografía de la zona... vamos que después de 10 años el empleo como área de trabajo la estamos trabajando ahora más que nunca, antes hemos sido una especie de espacio de concertación para muchas iniciativas de ordenación territorial en la zona”.
(C.I.T.M.34)

El papel desarrollado por el CBE ha sido fundamental en las reflexiones previas a la constitución del PGCC. Estas reflexiones fueron largas y complejas y en ellas tuvieron gran peso las posibilidades financieras que ofrecía el pays en un momento dado.

“La idea de construir el Pays ha emergido del propio CBE, ha sido el CBE quien ha hecho la propuesta porque en el CBE ha sido el espacio de encuentro para todos los políticos locales. Ha sido en el CBE donde se ha discutido sobre la creación de un pays

como un medio para poder tener acceso a la financiación de la Región y del Estado, es una manera de poder tener dinero para desarrollar el territorio.” (CI.T.M.34)

La intervención de la administración regional ha sido por lo tanto decisiva a la hora de impulsar el modelo Pays en esta zona del sur de la Lozère. Con ello se ponen de manifiesto los intereses políticos a la hora de desarrollar ciertos modelos de gestión y planificación territorial en detrimento de otros, y de cómo la realización de una EPCI “de izquierdas” dentro de un departamento mayoritariamente “de derechas” ha favorecido el apoyo de la Región (también de izquierdas) a esta iniciativa. Estos aspectos hacen resaltar el juego político que se esconde siempre detrás de las distintas iniciativas de ordenación y planificación del territorio.

“Había interés por parte de los actores locales pero ha sido la Región la que ha ofrecido el modelo del Pays para obtener financiación. El vicepresidente de la Región en aquellos momentos ha venido aquí para hacer reuniones públicas con los políticos y explicar el modelo Pays y la financiación que podrían obtener. Nosotros hemos pedido la financiación a la Región en base al programa de desarrollo del CBE pero la Región ha dicho que debíamos hacer un Pays y entonces lo hemos empezado a construir”. (CI.AT.M.34)

La falta de compromiso político por parte de los representantes políticos miembros del CBE ha sido duramente criticada por aquellos políticos más favorables a constituir el pays desde el principio, entre los años 2000 y 2007 no fue posible contar con el compromiso político suficiente para establecerlo. Sólo a partir de 2007 se establecerá la asociación de prefiguración del PGCC, en ese momento hubo un apoyo político suficiente para apoyar esta iniciativa debido al apoyo financiero ofrecido desde la Región a los pays.

“En el departamento de la Lozère hemos empezado con esto de los Pays con retraso y sólo cuando los dirigentes políticos se han dado cuenta de que podrían disponer de dinero extra por parte del gobierno regional de Languedoc – Roussillon que favorece el crédito para estas estructuras intercomunales”. (D22.Pol.H.71)

Otro elemento importante para explicar el largo periodo transcurrido desde los diagnósticos hasta la constitución del PGCC es la coincidencia en el tiempo con la construcción de las Communautés de Communes (desde aquí ComCom). Aunque las

ComCom tienen competencias y funciones distintas al CBE o a un pays, en el caso del PGCC los políticos locales priorizaron el establecimiento de estas estructuras por delante de otras más amplias y menos definidas como los pays.

Un factor esencial para explicar la constitución del PGCC en 2007 es el importante trabajo realizado con anterioridad por el CBE Cévennes. Tanto en lo referente a la movilización y dinamización social de actores locales, como en cuanto a la generación de espacios de concertación y acuerdo entre las communes y las ComCom han sido fundamentales a la hora de constituir el pays, que ocuparía el mismo territorio del CBE.

“La idea al principio ha sido reunir a las ComCom que estaban dentro del territorio del CBE Cévennes y partir de esta estructura de dinamización y nexo de unión entre ellas para constituir un pays con la misma dimensión territorial que la que tenía el CBE, al principio esta idea parecía la más lógica para reunir a todos los territorios de los Cévennes del departamento de la Lozère”. (C6.AT.M.36)

Aunque finalmente el perímetro del PGCC no se correspondería con aquel del CBE Cévennes¹⁷⁸, es esencial que para el análisis de su origen se tenga en cuenta el trabajo del CBE y no sólo a los niveles antes mencionados, sino también como el principal promotor y difusor del “modelo Pays” entre la población.

“El CBE se ha ocupado de hacer reuniones con los políticos, pero también reuniones públicas con la población, hemos hecho presentaciones 3 o 4 en distintos pueblos para explicar que es un Pays a la gente, hemos hecho notas y artículos para la prensa... nos hemos encargado de movilizar un poco a la gente entorno a esta idea. Finalmente en la primera asamblea general que se ha convocado ha habido mucha gente que ha participado y se ha dado comienzo a la asociación de prefiguración.”(C1.AT.M.34)

En suma, el papel que el CBE ha desempeñado en el proceso que ha dado lugar a la constitución del PGCC ha sido fundamental, asimismo el papel de ciertos políticos locales, las posibilidades de financiación ofrecidas desde la Región para este tipo de estructuras intercomunales... son alguno de los elementos ineludibles para explicar el origen PGCC y serán, como iremos viendo elementos importantes a la hora de analizar

¹⁷⁸ Las cuestiones relativas a las propuestas territoriales que fue desarrollando el PGCC y el análisis de los elementos que influyeron en la configuración final de su perímetro serán abordadas en el capítulo VI de este trabajo.

ciertas limitaciones y obstáculos por los que parece haber atravesado el PGCC a lo largo de sus pocos años de historia.

5.2.2. Cronología e hitos en la emergencia del Pays Gorges, Causses Cévennes.

En términos de emergencia de entidades de cooperación intercomunitarias, la última década se ha desarrollado como un periodo de fuerte actividad, un periodo convulso en la zona sur del Departamento de La Lozère, en la zona de los Cévennes. Presentamos a continuación una cronología esquemática en la que se recogen los principales acontecimientos que influyeron en la formación del PGCC así como los actores participantes en cada uno de ellos. Este esquema será de utilidad como adelanto del proceso que analizaremos a continuación en este trabajo.

Años	Acontecimientos cronológicos en la evolución del PGCC
2000 - 2002	- Estudio diagnóstico sobre nuevas tecnologías de la información y la comunicación para el desarrollo. - Creación del CBE Cevennes.
2002	- Movilización de actores representativos del territorio (políticos locales, empresarios, trabajadores y asociaciones).
2000 - 2006	- Constitución del GAL “Espace Cévennes” - Ejecución de LEADER +
2002 - 2007	- Configuración de las 5 ComCom que conformarán posteriormente el PGCC.
2006	- Creación de la asociación de prefiguración.
2007	- Finalización del diagnóstico territorial elaborado por el CBE Cevennes. - Firma del « contrato pays ».
2007	- Obtención de medios financieros para poner en marcha las acciones de prefiguración del PGCC (diagnóstico del territorio, difusión y movilización social, realización de la Charte du Pays) - Elaboración de la Charte du Pays.
2007 - 2008	- Creación de los grupos de trabajo del PGCC. - Aprobación de la Charte du Pays.
2007 - 2013	- Creación del GAL Terres de Vie en Lozère. - Ejecución del programa LEADER (FEADER).

2009	- Constitución del Pays Gorges, Causses, Cévennes. Status como partenariado entre asociaciones (Conseil de Gestión y Comité de Developpement)
2010	- Supresión por parte del Consejo Regional de los « Contratos Pays ». - Pérdida de medios de financiación para los pays. - Crisis Institucional en el PGCC. - Dimisión del Presidente del PGCC (Junio) - Constitución de comisión de reorientación del PGCC (Junio) - Nombramiento del nuevo consejo de administración PGCC (Noviembre)
2011	- Suspensión de las ayudas directas a los pays.
2011 - 2012	- Periodo de elaboración de la Charte (Plan de Desarrollo) del Parque Nacional Cévennes. - Reforma de las colectividades territoriales en Francia.
2011 - 2012	- Pérdida de reconocimiento e incertidumbre sobre el futuro de los pays como EPCI.

Sin haber pretendido ser exhaustivos en la descripción del proceso de creación del PGCC, lo que sí queremos es destacar algunos elementos esenciales en su evolución. Así, el importante aumento de este tipo de entidades esta relacionado con el importante auge, que a nivel general de la Unión Europea, están teniendo los procesos de descentralización y de cómo éstos procesos generan la aparición de nuevos y diversos actores territoriales que van consolidando su rol en distintos procesos de planificación y gestión del desarrollo territorial.

Como hemos venido apuntando en la cronología, nuestro caso de estudio es un claro ejemplo de cómo esta diversidad de actores pueden ir emergiendo a la vez en un mismo territorio. Como ya apuntamos en el capítulo III, las EPCI en Francia, pueden ser de tres tipos: los pays, las communautés de communes, y los parques regionales. Lo significativo del caso que analizamos es que distintas EPCI de cada tipo se han ido articulando en el perímetro del PGCC en la última década.

La primera emergencia del CBE Cévennes, en la que se agrupan 36 communes, ha ido seguida de la progresiva constitución de las 5 Communautés de Communes que conformaran posteriormente el PGCC. Posteriormente, se configuró la asociación de prefiguración del PGCC donde se integraron, en este momento 6 ComCom, de las

cuales 3 eran miembros a su vez del CBE Cévennes. Casi al mismo tiempo el PGCC crea una asociación con el PSEL para crear el GAL Terres de Vie, en que se incluyen 14 ComCom. Por otro lado, el Parque Nacional Cévennes, entidad de gran relevancia en cuanto a la ordenación del territorio analizado, comienza en la misma época la elaboración de un Plan de Desarrollo participativo (Charte du Parc National), del que han formado parte muchos de los actores territoriales antes mencionados, además de la sociedad civil y el propio parque que se implicará a su vez tanto en las dinámicas de trabajo de los pays, como en las de los GAL existentes dentro de su territorio.

5.2.3. La Asociación de prefiguración del PGCC. Movilización social y difusión del “modelo Pays”.

Como ya adelantamos el CBE Cévennes fue la organización encargada en un primer momento de difundir el “modelo Pays” en el territorio y principalmente entre el colectivo formado por los políticos locales que venían colaborando y participando en las acciones del propio CBE. Su labor se centró en organizar reuniones para informarles sobre la población sobre las funciones, potencialidades y características de esta estructura participativa de gestión y planificación del desarrollo territorial.

Imagen 4. Reuniones para la difusión del Modelo Pays



Reunión con grupo de representantes políticos. Mairie de Florac (2006)



Reunión pública presentación modelo pays. Le Pompidou (2006)
Fuente: CBE Cevennes.

En estas primeras reuniones de difusión del modelo se ensalzan la naturaleza del pays como espacio de encuentro y concertación entre actores locales diversos del territorio, así como su utilidad como herramienta de desarrollo local a través de la cual contractualizar actuaciones y financiación con distintas administraciones como el departamento, la Región, el Estado y la Unión Europea. Estas características conforman el valor añadido del pays en comparación con respecto a otras EPCI como las Communautés de Communes, más centradas en la mutualización de servicios públicos entre grupos de communes y que al mismo tiempo se estaban desarrollando en la zona.

Gráfico 12. ¿Qué es un Pays? Material de divulgación utilizado en las reuniones públicas

Qu'est ce que c'est ?

C'est un lieu d'actions collectives qui fédère, en concertation, les communes, groupements de communes, acteurs socioprofessionnels, économiques, associatifs et culturels
Qui partagent des aspirations communes
Autour d'un projet commun de développement inscrit dans une charte.

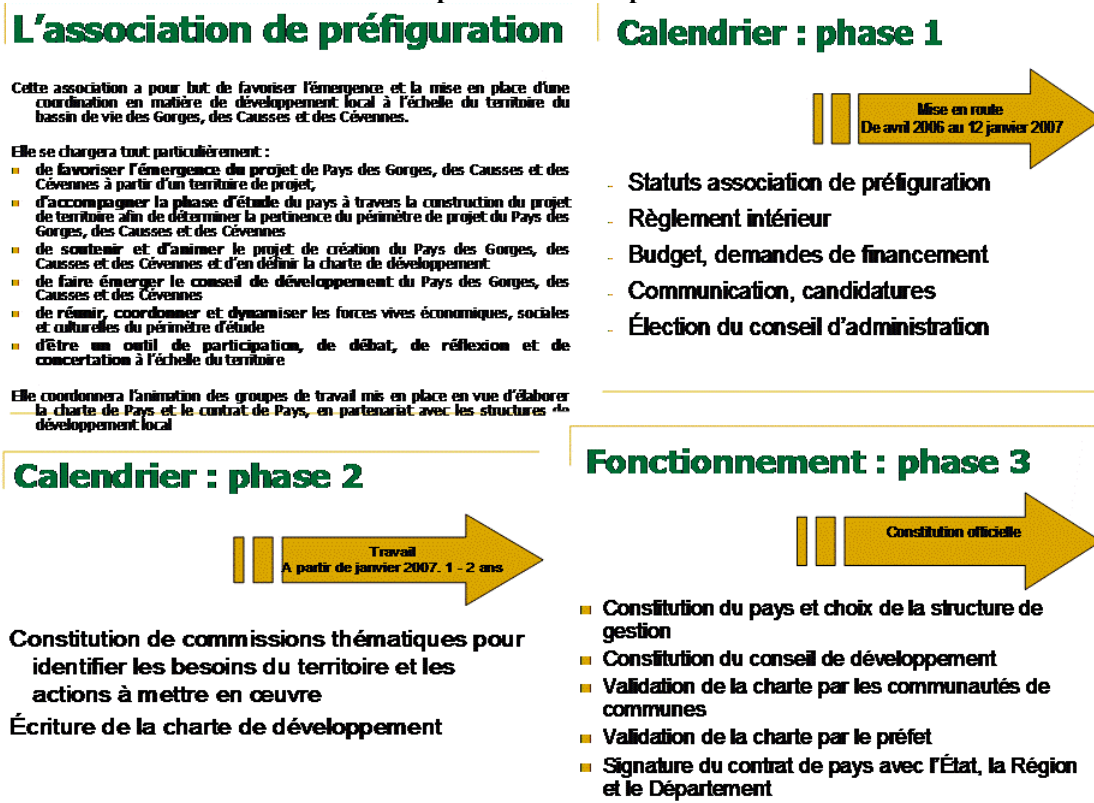
Qu'est ce que c'est ?

≠ échelon administratif supplémentaire
≠ n'a pas de fiscalité propre
= outil de développement local
= Territoire de projets : élaborer des projets communs
= existe par les énergies et organismes et institutions fédérées autour d'un projet commun
= relais entre les communautés de communes, les porteurs de projets privés et les instances administratives de niveau supérieur.
= niveau privilégié de partenariat et de négociation pour contractualiser avec l'Etat, la Région, le Département, l'Europe

Fuente: CBE Cevennes

Como fruto de este proceso de divulgación en octubre de 2006 se realiza la asamblea general constitutiva de la asociación de prefiguración del Pays Gorges, Causses, Cévennes. A partir del año 2007 con la firma del “Contrato – Pays” con el Consejo Regional de Languedoc-Roussillon contará con financiación para la realización de un “Diagnóstico del Territorio” (que será elaborado por el CBE Cevennes) y para la realización de la “Charte du Pays” (Plan de Desarrollo) mediante la puesta en marcha de un proceso participativo de planificación del proyecto de desarrollo territorial del PGCC. Este proceso se estructuró en tres fases tal y como se muestra en el gráfico 13: en primera se recogen las candidaturas para la elección del consejo de administración de la asociación; en la segunda se conforman los distintos grupos de trabajo y se realiza la redacción de la Charte; y finalmente, en la última fase, se validará la Charte por parte de las Communautés de communes y el Préfet (delegado provincial) y se elige el tipo de estructura sobre la que se registrará el pays, así como su estatuto.

Gráfico 13. Material de presentación del proceso de construcción del PGCC



Fuente: Association de préfiguration PGCC (2006)

El proceso de constitución del PGCC que duró dos años, se caracterizó por una fuerte participación de los actores locales, que se destacó en el propio texto de la Charte du Pays:

« La dynamique de préfiguration a suscité l'enthousiasme de la société civil qui s'est investie dans le projet : l'assemblée générale de l'association de préfiguration du Pays du 12 janvier 2007 a rassemblé plus de 110 participants, de tout horizon, unis par la volonté de travailler ensemble à la construction d'un projet pour leur territoire » (Extracto Charte de Pays, 2008 : 4)

O por la misma técnico encargada del proceso:

“Los grupos han empezado a trabajar y yo he sido la encargada de dinamizarlos de cara a la redacción de este documento.(...) Al principio he elaborado las listas de las personas interesadas en cada uno de estos grupos y eran más de 140 las personas interesadas y cuando han empezado a funcionar los grupos más de 70 personas han colaborado activamente en la redacción de la Charte. (...) es cierto que la dinámica y el interés de la sociedad civil es lo que me han hecho a mí como animadora de esta red de personas seguir con el proyecto e implicarme en él” (C6.AT.M.36)

Igualmente los representantes políticos locales aluden a este hecho:

“La gente ha participado en la Charte porque se lo han pedido, se les ha preguntado que es lo que piensan, que es lo que desean y cómo puede ellos participar en esta estructura. La gente ha visto y apreciado que fuera un proceso participativo, todo el proceso que se ha dedicado a los habitantes en general ha sido muy positivo puesto que lo han visto realmente como una oportunidad de participar y de construir el entorno en el que viven”. (D3.Pol.M.43)

Así como para los participantes en el proceso, los cuales destacan la apertura a la población del proceso y la posibilidad de participar en él definiendo líneas de trabajo para la entidad que se estaba creando.

“Yo he sido invitado a unas reuniones propuestas por el CBE en las que se presentaba el modelo de Pays... yo fui invitado como representante de Foyer Ruraux, para transmitir la información de esta reunión a nuestros socios. Luego hemos seguido participando en las comisiones de la asociación de prefiguración (...) para nosotros ha sido muy importante porque mediante este proceso se proponían nuevas formas de

trabajo en un territorio más amplio y se no tenía en cuenta para definir los objetivos y el trabajo a realizar". (D18.Asoc.H.54)

Esta fuerte movilización social se tradujo en la realización durante un año y medio de un total de 30 reuniones de las comisiones, en las que ha habido una participación media de 27 personas por reunión. Por otra lado las comisiones han contando con un número de participantes activos de más de 80 personas entre las 6 comisiones y se han visto implicadas en las distintas comisiones representantes de al menos 75 asociaciones del territorio¹⁷⁹.

En la primera fase de este proceso de prefiguración se propusieron las candidaturas para la elección de los miembros del consejo de administración, órgano director de la misma. Las candidaturas podían ser presentadas tanto por ciudadanos, como por asociaciones y colectividades y se votaron en la asamblea general por el conjunto de los asistentes a la misma. El número de miembros del consejo de administración se fijó en 60, repartidos en tres grupos diferenciados: representantes políticos (communes y ComCom), actores sociales y económicos del territorio y un grupo de miembros de instituciones administrativas (chambres consulaires, departement) que no disponían de voto.

En la segunda fase del proceso, el consejo de administración propone la creación de distintas comisiones de trabajo abiertas a la participación libre de la población y que serán las encargadas de elaborar el Plan de Desarrollo del PGCC. Cada comisión estuvo presidida por un miembro del consejo de administración que se encargará de informar al consejo de administración sobre sus avances. En esta fase, se configuran seis comisiones de trabajo, dos comisiones transversales que conforman los ejes principales de trabajo sobre los que quiere incidir el Consejo de Administración y otras cuatro comisiones temáticas detalladas en la tabla 36¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Estos datos sobre movilización social y participación han sido calculados a partir de los informes de actividad de la Association de préfiguration du PGCC de los años 2007 y 2008.

¹⁸⁰ A todas estas comisiones se sumó un grupo de reflexión sobre la identidad cultural del pays. Al no tener el mismo nivel que las comisiones no se incluye en este apartado pero sus interesantes reflexiones serán objeto de análisis en el capítulo VI de este trabajo.

Tabla 36. Comisiones de trabajo. Asociación de prefiguración del PGCC (2007)

Transversales	Mantenimiento de la población y acogida de nuevas poblaciones	
	Medioambiente, ecología y energías renovables	
Temáticas	Calidad de vida y servicios.	Servicios públicos (salud, educación). Necesidades de colectivos específicos (infancia, juventud, tercera edad)
	Actividades económicas	Artesanía, construcción, turismo, agricultura...
	Urbanismo, habitat y ordenación del territorio.	Transporte, acceso a la tierra, habitat, urbanismo...
	Cultura, ocio y vida social y asociativa.	Cultura, ocio, deporte, vida asociativa...

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación de la Asociación de prefiguración del PGCC.

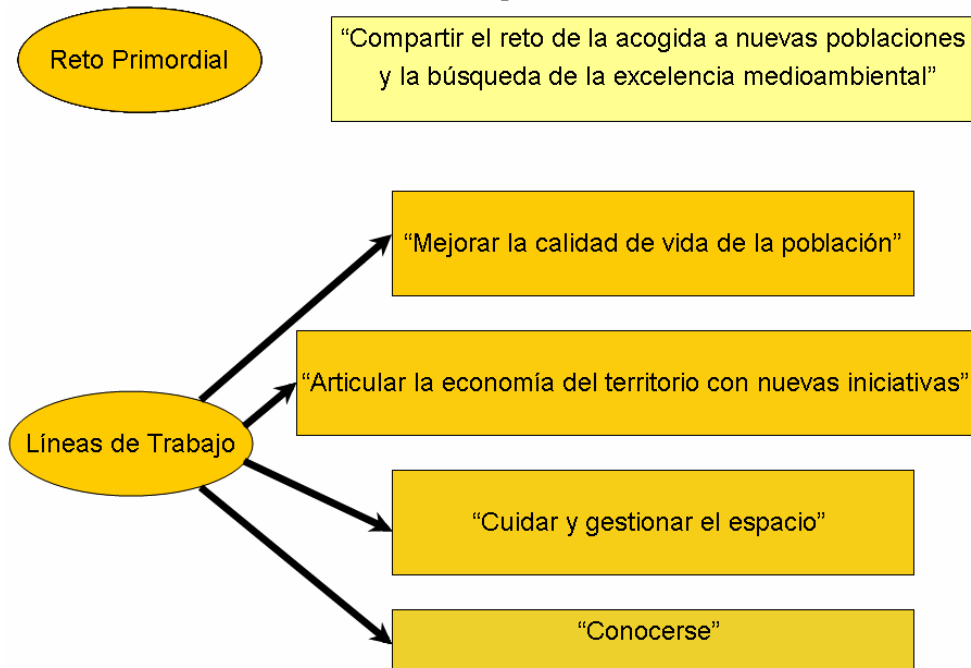
Cada una de estas comisiones debía contribuir a la redacción del plan de desarrollo del pays para lo cual debieron acometer las siguientes funciones:

- Analizar la situación de los temas sobre los que se centran, atendiendo para ello a los datos e información estadística disponible y los actores principalmente implicados.
- Definir las fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas de cada uno de estos aspectos temáticos.
- Definir los objetivos y prioridades fundamentales en cada uno de los aspectos tratados para el futuro del territorio.

Finalmente, la última fase en el proceso de construcción del pays se centra en la redacción de plan de desarrollo, el cual es fruto del trabajo de las comisiones y de la validación de sus propuestas por parte de las administraciones locales, intercomunales y departamentales.

Las principales líneas estratégicas que se recogieron en este plan se muestran en el gráfico 14.

Gráfico 14. Orientaciones primordiales del PGCC (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en la Charte du Pays

El reto principal definido como: “Compartir el reto de la acogida a nuevas poblaciones y la búsqueda de la excelencia medioambiental”, se complementa con otras cuatro líneas de trabajo: “Mejorar la calidad de vida de la población”, “Articular la economía del territorio con nuevas iniciativas”, “Cuidar y gestionar el espacio”, y por último “Conocerse” en referencia a la necesidad de apoyar la dinamización social y promover la cultura y la identidad colectiva del pays.

5.2.4. Un “pays” de mínimos. Constitución del PGCC y crisis institucional.

Con la aprobación del plan de desarrollo en 2008 se constituye oficialmente el PGCC. Lo más significativo fue que al periodo anterior marcado por una fuerte movilización e implicación social en el proceso de diagnóstico territorial participativo, seguirá otro de estancamiento y desmotivación de los actores sociales que finalizará con

una fuerte crisis del pays en el año 2010 y con la dimisión del presidente y de la mitad de los miembros del bureau de la asociación de gestión.

Para entender esta dinámica es preciso relacionar la transición de la estructura organizativa desde la etapa de prefiguración del PGCC a la de su creación final. La asociación de prefiguración y sus comisiones de trabajo se convierten luego en el consejo de desarrollo (CD) y en este periodo se establecen nuevos límites a los distintos grupos de actores sociales que participan de esta organización. De modo que los 30 miembros que componen el consejo de administración de esta asociación deben pertenecer a tres colectivos (representantes políticos, asociaciones y ciudadanos y actores socioeconómicos) y cada uno debe tener una representación homogénea (10 miembros cada uno). En este periodo el CD cuenta por lo tanto con mayores restricciones en cuanto a la composición de sus miembros, pero sigue manteniendo su organización en comisiones de trabajo y el carácter abierto de éstas a la población.

Sin embargo, la principal diferencia en cuanto a la organización del PGCC con respecto al periodo anterior es la creación de la asociación de gestión (AG), una segunda asociación que establecerá una relación de partenariado con el CD. Esta nueva asociación estará compuesta exclusivamente por representantes políticos y tendrá la capacidad de decisión sobre cualquiera de las acciones desarrolladas por el PGCC, así como sobre cualquier otra actuación que el pays realice a través del GAL TdV. De tal modo el CD, que mantiene cauces de participación abiertos a los actores locales, pasa a cumplir en esta nueva estructura organizativa un rol de realización de propuestas ante la AG que será el órgano que acapare el poder de decisión final sobre estas propuestas. Las características de los dos órganos de gestión del PGCC se recogen en la tabla 37.

Tabla 37. Estructura organizativa del PGCC

Asociación de Gestión (AG)	Consejo de Desarrollo (CD)
<p>Consejo de Administración Junta Directiva (Bureau) Miembros (24): Representantes políticos locales, departamentales y regionales. Representantes de servicios del estado (Chambres consulaires) Admiten presencia de miembros del CD sin voto.</p> <p>Capacidad de Decisión Autónoma del Consejo de Desarrollo.</p> <p>Responsabilidad sobre iniciativas y proyectos desde el PGCC y el GAL. Capacidad para realizar acciones e intervenciones propuestas desde el CD.</p>	<p>Consejo de Administración Junta Directiva (Bureau)</p> <p>Miembros (30): Representantes políticos (10) Sociedad civil y ciudadanos (10) Actores socio – económicos (10)</p> <p>Organización interna en comisiones de trabajo abiertas a la participación de la población. Funciones: Velar por el cumplimiento de las prioridades del Plan de Desarrollo. Proponer acciones para que sean aprobadas por la AG. Animador de la participación social.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de los estatutos del PGCC

Tal como se puede apreciar, el CD es el encargado de velar por el cumplimiento de las prioridades del plan de desarrollo y de fomentar la participación social pero no tiene ninguna capacidad para tomar decisiones con respecto a las acciones concretas a desarrollar. Existe entre ambas asociaciones una clara dependencia y en general el organigrama de funcionamiento del PGCC viene marcado por una fuerte sobrepresencia de los representantes políticos que no sólo tienen la capacidad de decisión en la AG, sino que además cuentan con una fuerte presencia en el consejo de administración del CD, donde representan un tercio de los miembros, así como en las comisiones de trabajo en las que como podemos observar en la tabla 38 son el colectivo con mayor representación en distintas comisiones (actividades económicas, medio ambiente y energía) y en todas ellas cuentan con al menos un 20% de representación.

V. La dimensión organizativa e institucional del desarrollo rural

Tabla 38. Composición de los miembros de las comisiones de trabajo del Consejo de Desarrollo del PGCC (2009)						
Comisión	Nº Miembros	Composición				
		Técnicos	Políticos	Empresa	Ciudadanos	Asociaciones
Agricultura	29	10	9	4	2	4
Turismo	34	5	9	-	6	14
Ocio y Vida Social	18	-	3	1	5	9
Habitat	-	-	-	-	-	-
Actividades económicas	27	8	11	2	4	2
Medio ambiente – Energía	22	3	9	-	3	7
Calidad de vida y servicios	17	5	4	1	1	6
Empleo /Formación	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el PGCC

En definitiva, el fuerte control que los representantes políticos han adquirido en la estructura organizativa del PGCC ha causado desmotivación y decepción en los actores locales que habían participado en el proceso de elaboración del plan de desarrollo. En este sentido, y tal como lo expresa el siguiente informante, la especificidad del pays como modelo de planificación y gestión local y participativo quedaría en entredicho.

“Yo he tenido la impresión de que gracias al pays, los políticos estaban obligados a hacer lo que la sociedad civil quería pero al final son los propios políticos quienes deciden y no el conjunto del pays ni las personas que participan en el mismo. Hay mucha gente que ha participado en el proyecto que han comprendido esto después de la configuración del pays como tal y que han estado muy decepcionados por ello, han visto que su poder de decisión estaba en el pays muy limitada” (C6.AT.M.36)

Al controlar el poder de decisión sobre las actuaciones que pueda desempeñar el pays, son muchas las críticas que señalar que las decisiones tomadas por la AG dependen en demasía de otras cuestiones de índole política ajenas al propio pays.

V. La dimensión organizativa e institucional del desarrollo rural

“En mi opinión al haber dos asociaciones en el seno del pays, la AG que esta compuesta sólo por los políticos y el CD donde están los políticos con los actores sociales y económicos locales, veo que es difícil que los políticos dejen de lado su costumbre de decidir sobre todo y entramos un poco en ciertos juegos políticos más que en la construcción y la definición de acciones” (C1.AT.M.34)

De este modo, la percepción de muchos de los miembros de la sociedad civil participantes en el CD hace hincapié en que los políticos locales han preferido centrarse en consolidar y dar competencias y contenidos a las ComCom en detrimento de fomentar las potencialidades del pays. Así el fuerte poder adquirido por los representantes políticos del pays no buscaría, en su opinión, sino bloquear las acciones y el desarrollo del mismo.

“El pays debe ser ese espacio donde estos colectivos, la sociedad civil y los políticos se escuchen, discutan juntos y se comprometan a cambiar algunas cosas. Pero esto no ha sido así porque los políticos han tenido miedo de que otros pudieran decidir por ellos y es por lo que ellos han seguido prefiriendo intervenir desde sus municipios más que a una escala mayor y están realmente bloqueando las acciones que puedan proponerse desde el PGCC”(C6.AT.M.36)

Incluso algunos representantes políticos se refieren a esta sensación de bloqueo en cuanto a las acciones desarrolladas por el PGCC. La falta de acuerdos políticos sería otra forma de bloquear actuaciones sin oponerse frontalmente a la existencia del pays visto como espacio de encuentro y discusión y no como herramienta de desarrollo territorial.

“Las reuniones en el seno del pays son muy positivas, creo que hay un clima de confianza y que favorece que cada persona se exprese. Las discusiones y los intercambios de opinión también son habituales pero lo malo es que llevamos ya algunos años en los que no se hace nada porque tan solo discutimos sin llegar a compromisos. A mi me gusta mucho discutir y hablar pero al final es necesario tomar decisiones, llegar a acuerdos...” (D3.Pol.M.43)

Otro aspecto fundamental que se debe tener en cuenta, en referencia a esta percepción común de bloqueo político a las acciones o potencialidades de actuación del PGCC, es la falta de financiación externa e interna de esta entidad. Sea por uno u otros

V. La dimensión organizativa e institucional del desarrollo rural

motivos, la consecuencia es una fuerte desmotivación para la participación causada por la decepción de los actores que participaron en la elaboración de la Charte du Pays.

“Para la elaboración de la Charte du Pays se ha seguido un proceso de toma de decisiones muy participativo centrado en las comisiones temáticas de trabajo y en la participación horizontal de los actores locales, tanto políticos como económicos o sociales. Yo creo que esa dinámica se ha continuado después en el PGCC pero mucho menos, al final son los políticos los que deben elegir las acciones a realizar y como no tienen financiación simplemente no eligen y esto hace que no se avance y que la gente cada vez tenga menos ganas de participar. Las propuestas que se hacen desde el CD y que salen de los actores sociales del territorio no se terminan de concretizar” (CI.AT.M.34)

La tendencia decreciente de la participación social en el seno del PGCC a partir de 2008 queda reflejada en la tabla 39.

Tabla 39. Evolución de reuniones de las comisiones de trabajo del Consejo de Desarrollo del PGCC			
Comisión	Nº Reuniones		
	2009	2010	2011
Agricultura	4	5	*
Turismo	1	-	*
Ocio y Vida Social	3	-	*
Habitat	0	-	-
Actividades económicas	2	-	-
Medio ambiente – Energía	2	2	-
Calidad de vida y servicios	1	-	-
Acogida población	4	*	*
Empleo/ Formación	0	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el PGCC.

Como podemos apreciar la reducción del número de reuniones en las distintas comisiones de trabajo es evidente al comparar los datos entre 2009 y 2010 y empeora en

el año 2011¹⁸¹. A la pérdida de poder de decisión que para estas comisiones supuso la constitución del pays es importante añadir que las funciones y programas impulsados por el PGCC tras su constitución son mínimas y no existe correspondencia con el número de comisiones de trabajo. En este sentido y dejando al margen el programa LEADER que desarrolla el PGCC en asociación con el PSEL, sólo dos programas son ejecutados por el Pays:

- Turismo. En este ámbito el PGCC es el ejecutor de un programa de coordinación y organización de recursos turísticos a escala de todo su territorio.

- Acogida de nuevas poblaciones. En este ámbito y fruto de un proyecto financiado por la DIACT, el PGCC lleva a cabo una serie de acciones encaminadas a facilitar y promover la acogida de nueva población en el pays.

Teniendo en cuenta estas líneas de trabajo, podemos incidir que el contenido real del PGCC es “mínimo” y que su falta de actividad respondería a un escaso compromiso político para impulsar determinadas acciones e intervenciones a este nivel.

“El pays no ha tenido nunca el suficiente contenido como para poder desarrollar líneas de trabajo de cierta importancia, el compromiso político ha sido un poco "mínimo" para poder seguir con la construcción del Pays, para no oponerse pero sin darle impulso ni político ni económico”. (C6.AT.M.36)

Las líneas de trabajo desarrolladas no se corresponden con aquellas necesidades y líneas de trabajo que fueron priorizadas en el diagnóstico participativo elaborado en el periodo de prefiguración, de modo que el Plan de Desarrollo fijado no está siendo asumido por el PGCC.

“Las líneas de trabajo en la que se concretiza la labor del pays son reflejo de esta falta de compromiso político, son los mínimos para los cuales los políticos han encontrado interesante coordinarse, la acogida de nuevas poblaciones da la oportunidad de acceder a nuevas fuentes de financiación y el turismo hace que un gran numero de

¹⁸¹ A este respecto debemos añadir que algunas de las comisiones de trabajo ha cesado totalmente su actividad, mientras que otras han variado – mutado a otras formas de trabajo colectivo. Las comisiones señaladas con un asterisco en el cuadro anterior (Turismo, agricultura, Ocio y vida social y Acogida de la población) cambian de forma de funcionamiento pero siguen manteniendo actividad. Como ejemplo señalamos que la labor realizada por la comisión de agricultura sigue realizándose a través de una red de comercialización y consumo de productos ecológicos en la se integran distintos actores locales.

V. La dimensión organizativa e institucional del desarrollo rural

actores puedan encontrarse a la escala del Pays. Son los mínimos que se han elegido pero hay una gran diferencia entre estas líneas de trabajo y los objetivos fijados en la Charte”. (C6.AT.M.36)

La elección del estatuto jurídico que finalmente tendría el Pays, es otra muestra de la falta de interés y compromiso político que ha tenido su constitución. A pesar de que el estatuto finalmente elegido por la AG, el de partenariado entre asociaciones, puede ofrecer flexibilidad a la hora de definir tanto los componentes como las competencias, en el caso del PGCC las competencias asumidas por esta entidad han sido una vez más mínimas y su composición aunque incluyen diversidad de actores en el CD no goza de cauces de participación real y esta supeditada a las decisiones de la AG.

El caso del PGCC contradice las tendencias mayoritarias en las que el estatuto más elegido sería el de sindicato mixto porque ofrece mayor estabilidad para mantener sus líneas de trabajo y da mayor flexibilidad a la hora de elaborar sus estatutos y modificarlos facilitando modificaciones en las competencias desarrolladas. Actualmente el 53% de los Pays tienen un estatuto de sindicato mixto, mientras que un 30% tienen un estatuto como asociación (APFP, 2012).

Una ventaja que sí puede ofrecer la elección el estatuto de asociación del PGCC es que este Pays no se vería afectado por la actual reforma de colectividades territorial que el gobierno francés puso en marcha a partir del año 2010 y que pretende eliminar y clarificar la densa red de EPCI y entidades de gestión territorial que existen, especialmente los sindicatos mixtos.

« Par ailleurs, 2011 est également l’année de mise en application de la loi dite de « Réforme des collectivités territoriales » (...) la conséquence de cette loi est de « laisser exister les pays ». En effet, si la loi supprime la possibilité d’en créer de nouveaux, elle maintient les pays existants. De plus, le Pays Gorges Causses Cévennes, constitué sous la forme d’une association, ne peut certes pas prendre en charge de compétences à la manière d’un syndicat mixte, mais il n’est pas directement concerné par cette réforme» (Memoria de actividades PGCC 2011:1)

A pesar de no estar directamente afectado por esta reforma, el desarrollo de la misma ha supuesto un problema en el proceso de constitución del pays puesto que ha

restado interés a los políticos locales sobre este modelo. Sin conocer todavía el alcance real de esta reforma es cierto que la misma ha generado incertidumbre y confusión sobre el futuro de los pays, también entre la población general.

“En el contexto actual hay una situación muy poco clara en cuanto a los pays, por un lado la derecha quiere hacerlos desaparecer, mientras que por otro lado la izquierda quiere trabajar sobre la gestión territorial y el desarrollo a través de estas entidades. Es una situación realmente confusa e inestable, esto los políticos lo saben y por eso son muy reticentes a implicarse realmente en la creación de una dinámica de pays”.
(C10.Asoc.H.64)

Un último problema al que se ha enfrentado el PGCC durante este periodo ha sido las fuertes transformaciones de los cauces de financiación a los que había tenido acceso. El Gobierno Regional ha modificado sustancialmente el “Contrato Pays”, el cual deja de ser una vía de financiación exclusiva para los Pays, pudiendo ser ahora demandada por otro tipo de EPCI como las ComCom, los parques naturales regionales... todos ellos deberán acceder a las financiaciones ofrecidas por la región a través de proyectos de actuación temáticos concretos y no con planes de desarrollo más amplios tal y como les era exigido a los Pays hasta el año 2010.

Esta transformación de las políticas regionales han sido además seguidas por los gobiernos departamentales y ambas líneas de financiación han sido reducidas durante los años 2011 y 2012. Teniendo en cuenta que una parte de los gastos fijos de mantenimiento de los Pays eran financiados a través de estas vías, su desaparición condiciona directamente el futuro de esta entidad.

Un aspecto clave que deja al descubierto la modificación de estas políticas es la falta de cauces de financiación propios, es decir, proveniente de sus socios, de las communes y ComCom que integran el Pays. En este sentido, vuelve a ser claro la falta de un compromiso político desde las instituciones locales que de impulso económico al Pays, lo cual acentuaría la concepción del Pays como plataforma para conseguir fondos externos (Region, Unión Europea) y no tanto como un modelo válido de ordenación, gestión y planificación del desarrollo rural que estuviera realmente reconocido por los propios socios que lo conforman.

V. La dimensión organizativa e institucional del desarrollo rural

Por todo lo anterior se entiende que tras la constitución oficial del PGCC comenzara un periodo de crisis de legitimidad de esta entidad. El desarrollo de su estatuto jurídico, las formas de organización adquiridas, y las líneas de trabajo asumidas no han cumplido las expectativas creadas en el periodo de prefiguración a la población implicada en el proceso. A la decepción sentida por los actores locales implicados en el proceso de realización del plan de desarrollo ha seguido el desmoronamiento de los espacios de participación existentes, sobretodo de las comisiones de trabajo.

La falta de compromiso político ha sido la principal causa que ha llevado a la construcción de este “Pays de mínimos”, y a la ausencia de acuerdos políticos reales entre las propias ComCom integrantes del PGCC. A estos hechos se han unido otros factores externos de importancia, tanto de índole política (reforma de las colectividades territoriales), como económica - política que han agudizado la crisis y han fomentado la dimisión de su presidente y de la mitad de la junta directiva del AG a finales del año 2010.

Evidentemente esta crisis ha resultado tener un importante elemento político, puesto que la causa de dimisión del presidente ha sido su incapacidad para poder representar a todas las ComCom integrantes del PGCC. Pero este aspecto no es el único a tener en cuenta, ya que es también una crisis de reconocimiento del propio modelo pays como entidad de cooperación intercomunitaria y como herramienta de ordenación y desarrollo territorial, por parte de las instituciones administrativas del gobierno. Finalmente es también una crisis de legitimidad del Pays puesto que en su constitución no se han llegado a cubrir las expectativas de los actores locales implicados, cuestión fundamental si tenemos en cuenta que esta implicación conforma parte esencial de la especificidad del modelo y que ha supuesto un fuerte impacto en los niveles de participación e implicación de dichos actores.

Tras este periodo de crisis se organizo una comision de reorientación del PGCC desde la que se ha intentado continuar el trabajo en el pays sin que ello haya supuesto cambios en el número y variedad de actividades desarrolladas desde esta entidad.

5.2.5. La constitución del PGCC. Un análisis desde la visión sinérgica del capital social.

Tal y como hemos visto en los apartados anteriores, el proceso de constitución del PGCC ha estado marcado por dos periodos de tiempo, claramente diferenciados respecto a la influencia de este proceso sobre el capital social. El primero de estos periodos podemos situarlos desde la creación del CBE Cevennes en 2002 hasta la desaparición de la asociación de prefiguración del PGCC, mientras que el segundo podría datarse desde la constitución oficial del PGCC hasta la actualidad.

Para analizar el impacto que ha tenido la constitución del PGCC nos basaremos, al igual que los hicieramos en el caso de la comarca del Guadalteba, en el modelo sinérgico del capital social elaborado por Woolcock (1998).

En el nivel micro, la **Integración Intracomunitaria** se basa en los vínculos o relaciones estrechas que existen dentro de la comunidad, así como en la creación de redes de actores en la misma escala. Un elemento importante a tener en cuenta en este aspecto es la inclusión, dentro de las líneas estratégicas de constitución del PGCC, de un objetivo centrado en la promoción de relaciones entre la población del pays. Así, la última línea de trabajo propuesta durante la fase de prefiguración del pays¹⁸², denominada “Se connaître” (conocerse) planteaba distintos objetivos dirigidos a promover este tipo de capital social, a favorecer por tanto la integración comunitaria.

Del mismo modo, la línea “Promover la realización de un diagnóstico territorial dinámico y participativo” favoreció este tipo de relaciones sociales mediante la realización, durante el primer periodo del proceso, de acciones de difusión pública del modelo pays realizadas por el CBE y sobretodo mediante la elaboración participativa de la Charte du Pays por parte de la asociación de prefiguración del PGCC.

Como ya vimos en los apartados anteriores la fuerte movilización social conseguida durante la fase de prefiguración del PGCC, constituye un elemento de

¹⁸² Las líneas estratégicas para la constitución del Pays fueron ciertos planteamientos de base elaborados durante la fase de prefiguración del PGCC, expuestos en las reuniones y comisiones de trabajo y finalmente modificadas, consensuadas y aprobadas en la Charte du Pays, aprobada en 2008. En esta propuesta inicial la línea estratégica principal era “Hacer comprender y compartir el reto de la acogida de nuevas poblaciones y de la excelencia medioambiental”. En la cual se articulaban 4 líneas estratégicas. « Mejorar la calidad de vida », « Articular la economía local existente con nuevas iniciativas », “Gestionar los espacios” y por último “Conocerse”.

importancia de la integración comunitaria. Mediante el trabajo conjunto de distintos actores sociales dentro de las comisiones de trabajo formadas para el diseño del plan de desarrollo se fomenta los espacios de encuentro abierto a la participación de distintos actores locales (políticos, empresas, técnicos, asociaciones...) que favorecerían la generación de este tipo de capital social. Estas comisiones han supuesto un instrumento de articulación de los actores locales en el marco de actuación de PGCC.

Un aspecto de especial interés en la fuerte movilización e implicación social conseguida por las comisiones de trabajo es que en ellas se daba una fuerte participación de colectivos que no disponían de espacios de participación social definidos en el territorio, como es el caso de los “nouveles arrivants”. Aunque este colectivo dispone de asociaciones y espacios de integración social propios¹⁸³ y exclusivos, el proceso de constitución del pays ha supuesto para ellos la apertura de espacios de participación e integración inclusivos dirigidos a la ordenación territorial y el desarrollo que no existían con anterioridad fuera de los ámbitos políticos tradicionales (communes, ComCom). En este sentido el testimonio del técnico responsable de la realización de la Charte du Pays puede resultar sorprendente:

“En la mayor parte de las reuniones que hacíamos con los grupos de trabajo para la elaboración de la Charte, nos sorprendía que la mayoría de ellos eran gente de fuera y que tan sólo uno de entre las 12 - 14 personas que estábamos eran personas originarias de Les Cevennes” (C6.AT.M.36)

La constitución del PGCC habría ofrecido espacios y dinámicas abiertos a estos dos colectivos de población tanto “neo” (nouveles arrivants) como “arqueos” (autóctonos), aportando con ello oportunidades de integración e interrelación entre ellos sin precedentes. Sin embargo y según la opinión de algunos informantes, este hecho lejos de apoyar la constitución de redes y grupos de relación entre ambos colectivos influir en el éxito relativo del PGCC.

(...) se han agrupado en communes diferentes. En unas predominan los antiguos y en otras los nuevos cevenols. Hoy en día es necesario hacer constatar que en cuestiones de

183 Uno de las mayores sorpresas durante el trabajo de campo en Francia ha sido constatar que existen asociaciones culturales, de ocio, medioambientales que están mayoritariamente compuestas por “neo” y otras con objetivos y misiones similares por “arqueos”. En este sentido la existencia de dos comisiones paralelas de fiestas en el ayuntamiento de Florac es evidencia de esta tendencia que por no suponer a priori uno de los objetivos de la investigación no ha sido abordada con profundidad en la investigación.

dinámica social y participación los nuevos se agrupan entre ellos y los antiguos entre ellos. En el pays, que es una estructura participativa y abierta, esta confrontación entre ambas comunidades se ha dado y es por eso que muchos han dejado de participar en el PGCC tras su constitución. Los antiguos han dejado esta organización. (...)Esta es una de las razones por las cuales la actividad del pays no es lo potente que yo hubiera deseado” (D22. Pol.H.71)

Sin ánimo de profundizar más en estas cuestiones, destacaremos la capacidad de movilización social que se ha desarrollado durante la primera etapa de constitución del pays y la integración plural de actores locales en las comisiones de trabajo creadas en dicho periodo. Sin embargo y como también destacamos con anterioridad, su funcionamiento se ha visto deteriorado por múltiples factores destacando entre ellos la falta de una finalidad concreta de estas comisiones. No todos correspondían con acciones ejecutadas desde el pays, lo que ha acabado diluyendo los fines que le daban sentido. De otro lado, la pretensión de convertirse en un foro permanente sobre distintos temas ha conllevado su estancamiento y la fuerte desmotivación de los actores locales.

En este sentido hacemos notar que el PGCC no ha tenido la capacidad de promover nuevos y diferentes espacios de encuentro y participación para los actores locales, diferentes a la propia estructura de funcionamiento pays. Teniendo en cuenta que uno de los objetivos de la línea estratégica “Conocerse” propuestas por la asociación de prefiguración del PGCC era “Promover los espacios de relación y encuentro de la población” señalamos sin embargo que estos espacios no han llegado a desarrollarse. Las comisiones de trabajo, entendidas como los únicos espacios de integración para la población en el seno del pays, han obedecido a una finalidad práctica aplicada al diagnóstico de ciertos temas con especial vinculación con el desarrollo, pero no se han promovido nuevos espacios dirigidos a colectivos específicos de población (infancia, juventud, jubilados. medioambiente) a la vez que han sido pocas las acciones de carácter informal llevadas a cabo por el pays que pudieran contribuir a la integración comunitaria.

Así el establecimiento de una red de labelización de “cafés du pays” ha podido tener importancia a la hora de generar espacios de encuentro y dinamizar las relaciones entre la población, pero en la actualidad el número de establecimientos acogidos a esta red es aún escaso (4). La realización de eventos de carácter informal (ferias, fiestas)

tampoco han sido muy impulsados por el pays y han comenzado a realizarse recientemente, uno de los ejemplos más claros en este sentido es la celebración de la “Fiesta del Turismo” que tuvo su primera edición en 2012. Este tipo de acciones informales no parecen haber tenido por el momento un reflejo en la población en cuanto a la generación de relaciones o redes de interacción entre ellos.

Como parece lógico el mantenimiento de estas comisiones de trabajo requiere, además de unos fines y una aplicación concretas, de una animación constante que no ha sido facilitada por el PGCC. De modo que en la actualidad algunas comisiones se han modificado y continúan ofreciendo espacios de participación e integración de la población. El caso de la comisión de trabajo de agricultura es buen ejemplo de ello, al pasar a integrarse dentro de una red de asociaciones (“BIO´CAL”) dedicadas a la promoción del uso de productos ecológicos y de producción local. Por otra parte, las comisiones de trabajo de Turismo y Acogida de nuevas poblaciones siguen desarrollando cierta actividad pero no ya como entidades autónomas sino como comité consultivo de los programas desarrollados por el Pays en cada una de estas temáticas. Ciertamente continuaron siendo un espacio de encuentro y participación de actores locales, que tendieron al establecimiento de redes entre ellos, pero siempre en el marco limitado de la ejecución de estos programas específicos.

Debemos destacar además que estas comisiones no han dado origen a otras asociaciones o redes colectivas que hayan podido dar continuidad y consolidar estos espacios de participación y encuentro de actores locales. Aunque sin duda el escaso tiempo en el que estas comisiones estuvieron realmente activas (menos de 4 años) no ha sido suficiente para ello. Por tanto, nos encontramos ante un bajo nivel de integración comunitaria durante el proceso de conformación del PGCC. A pesar de contar en la zona con un gran número de asociaciones que tuvieron además un papel relevante en las comisiones de trabajo y en la organización del Pays, no se han configurado finalmente espacios de interrelación social. Podríamos decir que este proceso no ha logrado captar este capital social pre – existente y articularlo al proceso de constitución del PGCC.

A nivel micro las **Relaciones Extracomunitarias** son aquellas referidas a las relaciones que se dan fuera de la comunidad, entre los individuos o grupos locales y otros fuera del espacio analizado.

En el caso del PGCC la falta de redes o agrupaciones que tengan relación con el proyecto de desarrollo territorial representado por el Pays, hace que interpretemos una carencia importante de este tipo de capital social. Aunque el espacio sobre el que se ha desarrollado la iniciativa del PGCC tiene unos altos índices de movilización social y un fuerte tejido social de muy diferente naturaleza (culturales, medioambientales, tiempo libre y deportivas), según los datos de la guía de entidades sociales elaborada por el CBE Cévennes en 2005. Vemos que ninguna de ellas tienen en la actualidad una vinculación con el proyecto territorial del Pays y que no se han venido creando otras entidades que se definan sobre el mismo.

Es por ellos que, aunque este fuerte tejido social existente tiene importantes relaciones fuera del territorio del PGCC, éstas no pueden ser tenidas en cuenta como fruto del proceso de desarrollo iniciado por este Pays, puesto que no tienen unión con el su proyecto territorial.

Por otra parte, el propio PGCC establece ciertas redes de relación fuera de su espacio de actuación. Uno de los ejemplos más claros lo constituye su asociación con el PSEL para establecer el GAL “Terres de Vie”, a través del cual ejecutar el programa LEADER (2007 – 2013). Con la conformación de este GAL se integra también su participación en las redes regionales, nacionales y europeas de GAL, constituyendo otra red de importancia en referencia a las relaciones extracomunitarias. Por otro lado, mediante su trabajo para la acogida de nuevas poblaciones, el PGCC se ha integrado también en una red departamental¹⁸⁴ de instituciones vinculadas a este tema.

En conclusión, la corta trayectoria del PGCC y el escaso número de programas que desarrolla serían causa de unas relaciones formales extracomunitarias por debajo del nivel deseable para cualquier organización de este tipo.

A nivel macro la **Sinergia Institucional** refleja las relaciones entre las instituciones y entre ellas y los grupos o colectivos locales en el territorio analizado. Por

¹⁸⁴ Esta red (réseau départemental de l'accueil de la Lozère) esta constituido por el Consejo General (Departamento), los 3 pays existentes en este departamento y otros organismos (chambres consulaires, RELANCE, Maison de l'emploi, Lozère Développement) que han desarrollado esta red y un proyecto conjunto para responder a una convocatoria de proyectos sobre la “oferta de acogida de calidad” propuesta por la DATAR en 2010. DATAR (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*) es un órgano de coordinación interministerial e intervención del Estado en materia de ordenación del territorio.

lo que se refiere a las relaciones que el PGCC ha conseguido establecer con grupos, redes o colectivos locales.

Una de las sinergias positivas que destacamos en este sentido es su trayectoria de trabajo con las distintas oficinas de turismo del territorio. A este respecto la elaboración del SLOT¹⁸⁵ ha tenido como consecuencia la creación de un plan turístico para el territorio del pays, el inicio de acciones para configurar una imagen compartida del territorio y sus atractivos turísticos y sobretodo la coordinación de todas las oficinas de turismo del territorio. Bajo la dirección del PGCC se han posibilitado relaciones entre todas las oficinas, constituidas como asociaciones, posibilitando la creación de una red de actores que trabajan de forma conjunta sobre un sector económico de vital importancia para la zona.

Otro ejemplo lo constituye la elaboración de programaciones culturales conjuntas a escala territorial de varias asociaciones locales de la red de Foyer Ruraux. De forma coordinada y con el apoyo del PGCC, estas entidades sociales locales han coordinado actividades culturales, de formación y de ocio en distintos puntos del pays. En el mismo sentido la participación y apoyo del PGCC a la red BIO´CAL sería una muestra de generación de estas sinergias positivas con redes o colectivos locales.

Por otro lado, y sin tener la pretensión de ser exhaustivos destacaremos el tipo de sinergias institucionales que el PGCC ha establecido con otras instituciones tanto dentro de su territorio como en el exterior.

En primer lugar la propia creación del GAL TdV, si bien es cierto que ya fue comentado con anterioridad en referencia a la creación de relaciones extracomunitarias, es necesario mencionarlo en este punto debido a las sinergias positivas y las importantes repercusiones que ha conllevado esta relación de asociación entre los dos pays.

En cuanto a las relaciones establecidas entre el PGCC y los GAL de territorios vecinos es apreciable que existen ciertas vías de diálogo y colaboración entre el PGCC con el GAL Cévennes y el GAL Cevennes – Aigoual – Vidourle en la promoción turística del entorno de los Cévennes. En este sentido destaca la propuesta de compartir

¹⁸⁵ Siglas de Schéma Local d'Organisation Touristique.

algunos medios de promoción turística entre las tres entidades, como ejemplo de la creación de sinergias positivas entre ellas.

Las relaciones entre el PGCC y el Parque Nacional de Cévennes (PNC) establecen asimismo sinergias positivas, es importante recordar que el 80% del territorio del PGCC está integrado dentro del parque. Una buena muestra de ello es la participación del parque, a través de su equipo técnico, en algunas de las comisiones de trabajo del PGCC mientras éstas han seguido funcionando; así como la integración del PGCC en el proceso de redacción de la Charte du Parc, el plan de desarrollo que entre los años 2011 y 2012 ha sido elaborado por el parque.

En lo referente a las relaciones establecidas entre el PGCC y las ComCom de su territorio, debemos hacer hincapié en que las sinergias generadas no han sido totalmente positivas. La integración de las 5 ComCom en el PGCC y el acuerdo establecido entre ellas para consensuar líneas de trabajo específicas a escala del pays se pueden interpretar como sinergias institucionales positivas. Sin embargo, el hecho de que las ComCom no hayan cedido ninguna competencia importante a esta entidad ocasiona que las competencias gestionadas desde el pays fuesen mínimas. Como consecuencia de ello, la financiación que el pays obtiene de sus socios (las ComCom) es también escasa y no podemos por menos que valorar estas sinergias como claramente negativas. Este tipo de relaciones entre el pays y las ComCom son muestra de la falta de compromiso político hacia el proyecto de desarrollo territorial que representa el modelo pays.

Por otro lado y a nivel más amplio, las relaciones del PGCC con el gobierno departamental y regional han estado afectadas en los últimos años por la desaparición de los programas de financiación exclusiva a los pays. La desaparición de los “Contratos – Pays”, supusieron un obstáculo claro en las relaciones entre estas entidades y por tanto una menor sinergia positiva entre ellas.

A nivel estatal, la reforma de las colectividades territoriales provocó relaciones muy negativas entre los pays y el Estado. La incertidumbre generada respecto al futuro de los Pays, como entidad de cooperación intercomunitaria, ha tenido como consecuencia un claro perjuicio en el desarrollo del PGCC que en esos momentos acababa de constituirse. Esta reforma ha ocasionado una clara sinergia negativa que ha

afectado la imagen que de los pays tenía la población en general tal y como veremos a continuación.

Siguiendo con el nivel macro y en relación con la **Eficiencia Organizacional** podemos preguntarnos: ¿Para qué sirve un Pays? ¿Conoce la mayoría de la población las funciones que desarrolla? ¿Cual es la opinión mayoritaria de la población conforme a la capacidad del PGCC para promover y gestionar el desarrollo territorial? ¿Es esa su función más reconocida?

Uno de los primeros aspectos a resaltar es el grado de confusión que entre la población existe sobre las entidades de cooperación intercomunitaria. Los pays, las ComCom, las Communes, los GAL, etc. Todos ellos forman un conjunto complejo de denominaciones y siglas que la mayoría de la población no es capaz de diferenciar.

“Uno de los problemas que yo veo en este sentido es que en Francia se tiende a construir y crear nuevas estructuras y entidades para la gestión territorial y para otras cosas, pero sin eliminar o reducir las ya existentes, esto tiene como consecuencia que la gente no llega a entender y comprender las funciones y objetivos de cada una de ellas y eso crea una gran sensación de confusión y reduce el interés por estas iniciativas, para ellos es "otra más"”. (D17.Asoc.H.48)

A este grado de confusión contribuy sin duda la rápida profusión de distintas entidades que se han ido configurando en el territorio del PGCC en muy pocos años: GAL Cévennes, CBE Cevennes, ComCom, PGCC, el GAL TdV. Todos ellos cumplen distintas finalidades, pero comparten el objetivo de promoción del desarrollo territorial o local que agudiza esta confusión en la población, a la vez que dificulta la delimitación de responsabilidades de cada una de ellas.

“En esta zona de superponen distintas entidades con objetivos no totalmente iguales, pero que tienen en común del desarrollo territorial y local, tenemos el CBE que trabaja con unas ComCom, el Pays que tiene otra zona, el GAL que trabaja a otra escala y en coordinación con otro Pays... Esto no deja de añadir confusión a la población y hace que aumenten las complicaciones para definir objetivos y responsabilidades de cada una de estas entidades””. (D17.Asoc.H.48)

Como hemos podido comprobar con el trabajo de campo la población de general no conoce el PGCC, ni es capaz de diferenciar las funciones que esta entidad cumple de

aquellas que guían el trabajo del GAL TdV o del CBE Cévennes. Tal y como apuntan muchos de los informantes, son los políticos locales y los actores sociales más activos (miembros de asociaciones, miembros de cooperativas o colectivos empresariales) los que conocen las distintas entidades de cooperación intercomunitaria existentes en el territorio. Partiendo de este hecho, nos preguntamos sobre las percepciones que este colectivo de personas que sí conocen el pays tienen sobre las funciones que desarrolla y sobre el nivel de cumplimiento de las mismas, sobre su eficiencia.

En términos generales, la Charte du Pays define las funciones propias del PGCC en los términos siguientes:

« Il offre la possibilité aux différentes entités qui le composent de proposer des idées et de mutualiser leurs connaissances en identifiant des problématiques communes, en définissant des stratégies et en mobilisant et aidant à la mise en place de solutions et de nouveaux outils sur son territoire » (Charte du PGCC, 2008:5)

De esta definición se establecen cuatro funciones principales:

- **Espacio para la creación de redes entre actores** del territorio. En este aspecto se especifica en la Charte como *“facilitar intercambios, encuentros y relaciones de cooperación entre las ComCom (principalmente), pero también entre los actores socioeconómicos y asociativos para asegurar la pertinencia y la transversalidad de los proyectos”*.
- **Ámbito de trabajo.** El pays cumple la función de dar un nuevo ámbito de trabajo más pertinente para desarrollar acciones *“que no sean pertinentes en el ámbito de las ComCom”*.
- **Plataforma de financiación.** El pays debe ser *“un medio para incrementar localmente los medios y las competencias, debe ser la llave para acceder a economías de escala, al intercambio de experiencias y a las financiaciones, sobretudo fruto de la contractualización con la región”*.
- **Espacio de reflexión.** El pays debe configurar un *“espacio de reflexión para todos los actores”*.

Otra de las funciones claras del pays es constituir una plataforma para conseguir financiación externa, en este sentido la desaparición del “Contrato Pays” dejaría en entredicho el cumplimiento de la misma, aunque la existencia del GAL da muestra de su

capacidad en este sentido. Tal y como algunos informantes han expuesto el PGCC es un “Pays de profite”, un medio de aprovechar nuevas vías de financiación que no están al alcance de otras entidades.

"Hay mucha gente que dice al final muchas de estas experiencias de construcción del pays responden a una oportunidad financiera, ya sea mediante el contrato - pays de la Región en su origen, o bien con la constitución de un GAL y la demanda de un programa LEADER de la Unión Europea. Esto responde un poco a intentar aprovechar estas financiaciones y por eso encontramos muchos "Pays de Profite" en territorios que no tienen otro objetivo que desarrollar esta entidad para aprovechar esta financiación ». (D17.Asoc.H.48)

Otra crítica expresada a la constitución del pays es que, con el objetivo de acceder a nuevas financiaciones, se organizan entidades y acuerdos entre entidades que no tienen en cuenta ciertos criterios como la homogeneidad geográfica, económica o cultural de estas propuestas. En este sentido, la constitución tanto del GAL TdV, como del propio PGCC han sido fuertemente criticadas, porque no responden a un planteamiento de desarrollo territorial, ni se ajustan a realidades culturales, económicas, históricas o identitarias para definir tales propuestas de “territorio – proyecto”.

« Hoy en el pays que se ha constituido por cuestiones económicas han montado un dossier muy artificial en el plano cultural con el único objetivo de beneficiarse de ayudas de los Feader mediante la asociación con el Pays de Sources en Lozere para crear el GAL Terres de vie. Los criterios europeos para la constitución de los GAL han forzado este matrimonio entre los dos Pays que es un poco raro ». (C10.Asoc.H.64)

« La gestación del PGCC ha sido muy complicada y muy larga. Una de las cuestiones importantes es que una zona muy diferente en cuanto a su cultura, a sus costumbres (...), el Causse es una zona calcárea que cría ovejas, les Cévennes son una zona de schiste donde se crían cabras. Los Cevennes son protestantes mientras que los Causses son católicos... no es fácil crear una identidad en este pays y yo creo que esta ha sido la dificultad principal a la que se ha enfrentado el Pays y que sigue hoy en día, falta todavía esa bandera que hace falta encontrar y que pueda englobar a todo el mundo”. (D13.Asoc.H.47)

De este modo el propio perímetro del PGCC quedaría, según estas opiniones, supeditado a esta función como plataforma financiera, sin que en su confección se

tuvieran realmente en cuenta las posibilidades, los recursos y las potencialidades para generar un proceso de desarrollo en un territorio rural determinado.

La última de las funciones que cumpliría el PGCC es la de constituir un espacio de reflexión para los actores del territorio, este aspecto ensalza la participación de los actores locales y la proximidad de este modelo al territorio, como valor añadido y especificidad del “modelo Pays”. Debemos tener en cuenta que en el actual contexto marcado por la Reforma de las Colectividades Territoriales en Francia son estos aspectos los que están manteniendo la especificidad de estas entidades y en base será como se asegure la pervivencia de este modelo de cara al futuro (Bignon, J. y Peiro, G. 2012).

Una de las constataciones de nuestra investigación es que la constitución del PGCC ha sido desde el comienzo una propuesta política que no ha respondido a una demanda social. Una de las consecuencias de ello es que la participación de la sociedad civil, de los actores locales se convierte en una exigencia, se parte de una receta y se “fuerza” la participación como uno de sus ingredientes.

« Otro de los problemas de que estas entidades se creen de esta manera forzada es que no existe una demanda de la población y partiendo de ello es muy complicado implicar y hacer participar a la población local, para los que estas dinámicas participativas son impuestas también de manera forzada, se oferta esa participación pero no hay una demanda previa y tampoco creo que hay una reflexión sobre para qué sirve esta participación y con qué objetivos se promueve ». (D17.Asoc.H.48)

Esta participación “forzada” sin posibilidades reales de decisión sobre las acciones a desarrollar por el PGCC han minado el interés de la población. Lo paradójico es que el discurso de los representantes políticos sigue manteniendo el valor del pays y del CD como espacios de concertación, mutualización y reflexión entre los distintos actores del territorio. Espacio de reflexión sin posibilidades de intervención o acción, las cuales serán según este mismo discurso funciones a cumplir por las ComCom.

« El pays es un espacio de mutualización. No es un espacio de toma de decisiones conforme a la acción, no es un espacio de financiación (...) Es verdad que la gente no llega a comprender la necesidad de pasar por este espacio de mutualización. (...)

V. La dimensión organizativa e institucional del desarrollo rural

Nuestra idea es priorizar el mantenimiento de las ComCom tal y como están como espacio de gestión y guardar el Pays como espacio de concertación”. (D8.Pol.H.59)

Dentro de este mismo discurso la falta de atribuciones y competencias del PGCC se justifica ensalzando el valor de esta entidad como espacio de reflexión conjunta, sin que esta reflexión pueda concretarse en acciones reales sino en propuestas a las “estructuras que tengan capacidad de hacer”, entre las que figurarían las ComCom.

*« Yo creo que las competencias (del Pays) deben ser muy limitadas, haría falta que desde esta estructura se hagan reflexiones y propuestas en todo tipo desde esta visión mas amplia que pueden facilitar nuevas formas de hacer y coordinar los esfuerzos de las communes o las ComCom entre ellas. Estas proposiciones pueden ser puestas en marcha por las estructuras **que tengan la capacidad de hacer** ». (D22.Pol.H.71)*

Uno de los aspectos fundamentales que explican la falta de impulso que los representantes políticos han dado a esta entidad es que el modelo pays supone una amenaza al control político tradicional, tanto el requisito de fomentar la participación e implicación de los actores locales, como el cambio de escala y la búsqueda de consenso con el resto de los socios son vistas como amenazas.

“Yo asumí la presidencia del pays en esta transición entre la asociación de prefiguración y el nacimiento del PGCC, pero ha sido difícil porque entre los políticos ha estado siempre esa sensación de pérdida de la libertad al integrarse en una iniciativa de cooperación intercomunal”. (D8.Pol.H.59)

Ante esta pérdida de control y poder de decisión los representantes políticos han constituido una estructura de funcionamiento que depende totalmente de la AG y han limitado sus competencias, además han bloqueado las decisiones políticas de relevancia para evitar que las acciones desarrolladas en el pays avancen.

“Hace falta que los políticos digan "vamos" y apoyen las acciones del pays, hoy no hay mucha gente que lo diga, más bien es: "yo no puedo tomar estas decisiones" "mejor esperamos al año que viene, no estoy preparado" "puede ser, no sé" con estas actitudes nunca podremos hacer nada y estamos usando los impuestos de la gente y no estamos consiguiendo definir y apoyar las acciones del pays. Por ello es normal que la gente se acabe preguntando: ¿Para que sirve el Pays?” (D3.Pol.M.43)

Esta falta de contenido y de toma de decisiones concretas ha fomentado la invisibilidad del PGCC de cara a la población.

“La gente que conoce el Pays son los políticos y la gente muy activa de las asociaciones, pero el gran público no lo conoce, hace falta tener en cuenta que el Pays no funciona bien, no hay acciones importantes que sean desarrolladas por el PGCC. En cambio otros Pays funcionan mejor y la gente va conociendo la entidad en la medida que las acciones y las intervenciones del Pays van siendo conocidas por la gente”
(D15.Asoc.H.74)

Al mismo tiempo que ha desmotivado la participación de los actores locales en la entidad que llevo a una fuerte crisis institucional y de legitimidad que aún hoy sigue vigente.

« En un momento dado la gente ha dejado de participar y de implicarse en el Pays porque se han dado cuenta de que concretamente esto no sirve para gran cosa »
(C10.Asoc.H.64)

En resumen la eficiencia organizacional del PGCC es claramente negativa, puesto que se trata de una entidad sin reconocimiento social, en la que sus funciones de espacio de reflexión y concertación de actores se encuentra en entredicho y que no posee reputación ni entre la sociedad ni entre el resto de las instituciones locales o intercomunales que con ella se relaciona.

5.2.6. « Un pays de profite. Un pays durable? »

Tal como hemos visto el caso del PGCC muestra una entidad y un modelo que a lo largo de pocos años han demostrado una fuerte capacidad de movilización e implicación social; posteriormente y debido a distintos obstáculos, entre los que destacamos la falta de compromiso político con el proyecto territorial que representa el pays, se ha venido deteriorando esta iniciativa.

Durante estos años y a pesar de esa importante movilización social previa el capital social generado por esta iniciativa no ha sido importante. A pesar de contar con

un fuerte tejido social esta iniciativa no ha sido capaz de generar nuevas redes de relaciones vinculadas a este proyecto territorial de desarrollo.

Por otro lado, la sinergia institucional generada ha tenido cierto éxito y ha coordinado acciones y redes entre distintas instituciones, pero al mismo tiempo ha experimentado sinergias ciertamente negativas con las administraciones públicas. En cuanto a la eficiencia organizacional del PGCC hemos podido comprobar como esta entidad no cuenta en la actualidad con el apoyo social ni con su implicación. Esta iniciativa nunca fue fruto de la demanda social, pero tampoco ha conseguido con el tiempo que la población reconozca y ni tan siquiera conozca sus funciones y su papel en los procesos de desarrollo y gestión territorial.

Ante esta compleja situación el futuro de la entidad es, desde nuestro punto de vista, incierto. A la falta de apoyo y reconocimiento social se une una profunda reflexión sobre el propio modelo pays como colectividad territorial y una pérdida de los cauces de financiación antes exclusivos. Con todo ello comprobamos que ninguna de las funciones específicas podrán ser desarrolladas en el futuro, y entonces ¿para que sirve el pays?

Podemos plantear ciertas dudas sobre las posibilidades de mantenimiento de una entidad que no cuenta con capital social que sostenga el proyecto y donde las principales razones esgrimidas para su creación (espacio de promoción de redes, plataforma para la captación de recursos, espacio de reflexión) no están siendo realmente potenciadas. En este sentido, la función del pays como nueva escala de intervención es la única función que continúa desarrollándose a cierto nivel, con las limitaciones que plantea la falta de competencias de la que adolece.

El declive y deterioro de esta experiencia parece claro a la luz del análisis de sus organizaciones y de las redes de actores implicados en sus procesos de constitución y desarrollo. Creemos sin embargo que el análisis la dimensión territorial de esta experiencia y de su dimensión cultural e identitaria pueden arrojar un mejor y más profundo análisis del caso, por ello estos temas se abordaran en el siguiente capítulo.

5.3. PARTE III. Aprendizajes cruzados.

5.3.1. Diversidad de modelos: estructuras, redes y capital social.

Los casos de la Comarca del Guadalteba y del Pays Gorges, Causses, Cévennes aportan ejemplos concretos de modelos de organización para el desarrollo en territorios rurales. Cada uno de ellos muestra características muy diferentes en cuanto a sus estructuras y órganos de dirección, la participación de actores en los procesos de toma de decisiones y sobre la capacidad para generar capital social. Cada caso puede ser presentado como uno de los extremos de un continuum imaginario de posibles modelos de organización configurados en base a estos elementos. Esta diversidad es una de los primeros elementos a destacar en el análisis de ambos casos.

Entre ambos casos, existen diferencias obvias entre los contextos particulares en los que se desarrollan (trayectoria, contexto nacional, programas de desarrollo rural diferentes) y otras que podrían suponer una clara ventaja en cuanto a las posibilidades de movilización y participación de los actores sociales del territorio. El tejido social en el territorio del Pays Gorges, Causses, Cévennes es mucho mayor que en la Comarca del Guadalteba, además de contar con un mayor nivel de dinamización e implicación social de sus habitantes. Teniendo en cuenta este punto de partida, no es sorprendente la fuerte movilización y participación social conseguida durante el periodo de prefiguración del PGCC. Sin embargo, como hemos demostrado en el apartado la capacidad de generación de capital social ha sido puesta en entredicho en este caso.

Esta aparente incongruencia esconde en realidad una confusión de conceptos que creemos bastante común a la hora de abordar el capital social en el ámbito del desarrollo rural. El tejido social hace referencia a la creación de ciertas redes entre individuos que guiados por intereses comunes constituyen organizaciones de muy diferente índole (asociaciones, cooperativas), sin embargo, el capital social hace referencia desde sus definiciones más amplias y clásicas a las relaciones establecidas entre actores de diverso tipo siguiendo una serie de normas compartidas (Bourdieu, 1986; Coleman, 1988), y a la reestructuración de la gobernanza o gobernabilidad (Foucault, 1991) que estas relaciones ocasionarían.

Tal y como propone Putnam (1993), el capital social aporta un recurso valioso a las sociedades para sobrellevar los dilemas de la acción colectiva, a través de ciertos aspectos de la organización social como la confianza y las redes de relaciones entre actores sociales bajo unas normas compartidas. El número de asociaciones existentes en un territorio no tendría, por tanto, repercusión para el capital social, a no ser que se establezcan entre ellas y otros actores e instituciones relaciones diversas encaminadas a facilitar acciones conjuntas. De este modo, cuando la participación es un principio, como en los casos que nos ocupan, el capital social debería configurar una herramienta fundamental para ejecutar acciones.

Si tenemos en cuenta que la participación se erige como uno de los pilares del desarrollo rural según los programas y políticas de desarrollo rural¹⁸⁶, es evidente que el capital social debe consolidarse como un aspecto fundamental en el análisis de estos procesos.

Aclarado este aspecto vemos como en el caso de la Comarca de Guadalteba se han fortalecido las redes de relaciones entre actores de muy diversa índole mediante la creación de organizaciones (CIT), se ha fortalecido e incrementado el tejido social del territorio (“territorializado” con vinculación al proyecto territorial) y además se han desarrollado relaciones entre estas nuevos actores sociales con el sistema organizacional de desarrollo de la comarca. El caso del PGCC ha contado con una fuerte movilización social en un principio y con la creación de redes de relaciones entre actores locales mediante el desarrollo de las comisiones de trabajo, con las que se podría favorecer la generación de capital social en este periodo, pero posteriormente estas redes de relaciones se han ido deteriorando progresivamente.

¹⁸⁶ Sirvan como ejemplo de la importancia dada a la participación en el contexto de las políticas de desarrollo rural europeas las siguientes declaraciones. El Comité Económico y Social Europeo, en su Dictamen de 4 de diciembre de 2008 sobre «La necesidad de adoptar medidas concertadas a nivel de la Unión Europea para fortalecer a la sociedad civil en las zonas rurales», declaraba que «no se podrán realizar eficazmente los objetivos de desarrollo, de igualdad de oportunidades, etc., sin contar con el compromiso y la participación de los habitantes de las zonas rurales». En el mismo sentido, el Comité de las Regiones, en su Dictamen de 11 de mayo de 2011, sobre la PAC en el horizonte de 2020 ha declarado «que considera que una política de desarrollo rural de abajo-arriba y su financiación deberá plantearse a través de fuertes asociaciones de desarrollo local» y que «es preciso flexibilizar en mayor medida la configuración de Leader y que el sistema de ejes en vigor que se emplea en la actualidad para dar forma a los programas de desarrollo rural se ha revelado muy rígido».

En ambos casos la lectura de sus distintas trayectorias tiene un importante denominador común y es la fuerte influencia, positiva o negativa, de las medidas políticas relacionadas con la organización social del territorio, así como del apoyo institucional en la generación de capital social (Schubert, 2005).

Un modelo de organización basado en una plataforma de cooperación entre instituciones diversas como presenta el caso de Guadalteba ha conseguido generar niveles de capital social importantes, introduciendo a los actores sociales del territorio, menos implicados en un principio, en redes de relaciones variadas junto con distintas instituciones.

Por otra parte el PGCC ha conseguido en un principio establecer una fuerte implicación social y crear diversas relaciones entre los actores implicados (relaciones intracomunitarias), pero su modelo de organización, basado en generar espacios de reflexión (no de acción) participativa, se ha venido deteriorando por la falta de poder real de decisión de dichas redes, supeditadas siempre a las decisiones políticas y por las escasas funciones y competencias que podían desarrollar, como fruto de un compromiso político mínimo con este modelo de organización.

Aunque es evidente que el capital social no es fuente por sí mismo de desarrollo económico, su incidencia en la cohesión social y la competitividad de un territorio es clara. A través de las redes se articulan flujos de información y de recursos que impulsan el desarrollo (Árnason et al., 2004), aunque evidentemente estas redes deben poseer cierto poder de decisión sobre estos mismos flujos y estar dotadas de un mínimo de recursos que garantizan su potencialidad de acción.

5.3.2. Consolidación y sostenibilidad de los modelos organizacionales.

Como se deriva de las afirmaciones anteriores los casos desarrollados evidencian que, pese a ser modelos muy distintos, existen algunos elementos comunes imprescindibles en su consolidación y sostenibilidad.

Como ya hemos mencionado, uno de los principales es la existencia de apoyo político e institucional. En este sentido, estudios expertos apuntan que la legitimidad de

organizaciones como los GAL¹⁸⁷ en sus entornos institucionales dependen de tres elementos principales (RNN, 2011). En primer lugar, constituirse como un foro de participación de actores diversos del territorio, tanto aquellos que tienen una legitimidad evidente (ayuntamientos), como otros con un reconocimiento creciente (actores económicos y sociales). En segundo lugar, la seriedad en el trabajo que han ido desarrollando en la gestión de un programa de desarrollo territorial, en cuyo marco se han puesto en marcha acciones concretas y tangibles que han beneficiado al tejido socioeconómico del territorio, y que así es valorado mayoritariamente por la sociedad local. Y en tercer lugar, esta creciente legitimación se deriva del hecho de que algunos GAL han sido capaces de asumir y abordar funciones y actividades más allá de la gestión del programa LEADER.

En referencia al análisis propuesto en las páginas anteriores, el primero de estos elementos estaría relacionado tanto con la generación de capital social a nivel micro (relaciones intracomunitarias), como a nivel macro (sinergia institucional). Mientras que el segundo y el tercer elemento lo estarían con la eficiencia organizacional.

Siguiendo estos criterios de legitimidad, el caso de Guadalteba destacará sobretodo en el segundo y el tercer aspecto, tal y como apuntaban su eficiencia organizacional y la reputación con la que goza entre la población. El Parque Guadalteba se ha convertido en un verdadero centro neurálgico de la comarca, en la que desarrolla servicios diversos para la población (formación, asesoramiento empresarial, empleo, dinamización social, urbanismo...) y se erige como el actor de referencia en la toma de decisiones y procesos implementados para favorecer el desarrollo del territorio. Con respecto al primero de los elementos, si bien es cierto que el GAL GUADALTEBA constituye un foro de participación existe como apuntamos una fuerte sobrepresencia de instituciones y representantes políticos en el mismo que desdibuja la pluralidad de este foro de participación.

En cuanto a la capacidad de estos modelos organizacionales para trascender la gestión de programas de desarrollo rural, los dos casos de estudio se proponen como

¹⁸⁷ En este punto la definición de estos tres elementos se ha realizado conforme a los análisis de los Grupos de Acción Local, nosotros aplicaremos estos tres elementos de legitimidad a nuestros casos de estudio conscientes de que el PGCC no constituyen en sí un GAL, sino que se asocia con otro Pays para desarrollar una organización de este tipo. A pesar de ello, consideramos que estos elementos son perfectamente aptos para la guiar la reflexión sobre el grado de legitimidad de esta organización.

ejemplos opuestos, el primero de ellos constituye una plataforma en continua progresión que ha ido asumiendo y aglutinando nuevos programas, servicios y proyectos mediante la creación o articulación de otras instituciones; mientras que el segundo caso ajusta sus funciones al desarrollo de líneas de trabajo específicas, que constituyen sólo una parte de las prioridades marcadas en su propio Plan de Desarrollo, de este modo no sólo no trasciende al mismo, sino que no llega a trabajar sobre todos los objetivos que se había planteado.

En cuanto al primero de los elementos de legitimidad, la constitución de un foro de participación para los actores del territorio ha sido un aspecto importante desarrollado en ambos casos pero de forma diferente. La importancia dada a la movilización social en el caso de Guadalteba ha sido incrementándose progresivamente, hasta la realización del proyecto NERA en 2007, considerado como el momento de mayor movilización y participación social. Por otro lado, a lo largo de toda su trayectoria se han desarrollado organismos de representación de colectivos sociales (consejos comarcales de la mujer, la juventud y la diversidad funcional) que se han articulado en los espacios de participación formal del propio GAL y de forma autónoma en el ámbito de la comarca. En este sentido la constitución de estos foros de participación ha ido integrando progresivamente un mayor número de actores y colectivos sociales.

El caso del PGCC presenta una evolución contraria en la que se ha pasado de una fuerte movilización social e implicación de diversidad de actores en el periodo de realización del primer diagnóstico participativo del territorio (Charte du Pays) a una situación de fuerte descenso de la implicación y sentimiento de decepción y rechazo de los participantes hacia el foro que representaría el CD y las comisiones de trabajo.

En ambos casos uno de los elementos esenciales que explican estas dispares trayectorias es la inversión de recursos en fortalecer esta participación. La necesidad de una serie de recursos dedicados a cumplir con este objetivo fundamental es claro, puesto que hemos comprobado con ambos ejemplos que en los periodos en los que se han dedicado recursos técnicos, materiales y humanos a construir y fortalecer esta participación se han constituido estos foros con éxito. Aunque esta cuestión pueda parecer evidente la participación, como principio de estos planteamientos conceptuales en cuanto a los modelos de desarrollo rural, necesita una dedicación constante de

recursos especializados para mantenerse, y como ya dijimos, de un verdadero papel en los procesos de toma de decisiones que le den sentido y la consoliden.

La importancia que adquiere la constitución de estos foros es crucial porque es a través de los mismos como estos modelos organizacionales pueden llegar a ser apropiados por las redes de actores del territorio, de modo que se convertirán en herramientas legítimas, para la sociedad local, de cooperación y desarrollo territorial.

Un último aspecto a mencionar es que además de esta legitimidad, estos modelos organizacionales que han ido emergiendo en los territorios rurales necesitan del reconocimiento de sus gobiernos regionales para poder convertirse en herramientas de desarrollo. En este sentido, nuestros dos casos de estudio se encuentran en contextos normativos regionales o nacionales que no están impulsando este reconocimiento sino más bien lo contrario. La reforma de las colectividades territoriales en Francia, así como la ley andaluza de gobierno local generan incertidumbre respecto a la continuidad de estos modelos de desarrollo territorial. Estos modelos organizacionales creados para la gestión de procesos de desarrollo territorial promueven nuevas formas de gobernabilidad para los territorios rurales basadas en la participación, la creación de redes y el fomento del capital social, la utilización de los recursos endógenos. Estas propuestas están ofreciendo resultados sin precedentes en cuanto a implicación social y generación de capital social en estas zonas pero sin el reconocimiento adecuado es ciertamente difícil que puedan constituirse como nuevos modelos de gestión territorial y que tengan con ello una influencia real y duradera en los procesos de desarrollo rural.

5.3.3. Modelos de organización social hacia una *Nueva Ruralidad*.

Tal y como señalábamos capítulos atrás, en la actualidad el concepto de ruralidad ha sufrido una importante transformación, derivada de múltiples y complejos cambios acaecidos en la sociedad contemporánea globalizada. Este cambio global, marcado por la dominación del capitalismo neoliberal y el consumo potencia el establecimiento de nuevas funciones asociadas a la ruralidad.

“las áreas rurales, sus residentes y organizaciones se enfrentan en la actualidad a un rápido cambio social, económico y político. El balance entre producción, ocio, movilidad y desarrollo se reajusta en la medida que las actividades económicas se

relocalizan. Igualmente los valores relativos a la vida y la participación en lo rural son objeto de cambio. Fuerzas políticas locales, nacionales e internacionales tienen una influencia directa sobre las áreas rurales” (Marsden et al, 1990)

En este contexto de cambio hacia una nueva ruralidad, los procesos de desarrollo se inscriben como catalizadores de profundas transformaciones en los espacios rurales que, afectando a las distintas dimensiones indisociables de la realidad social (económica, social, políticas, culturales), tienden a consolidar nuevas formas de organización, nuevos espacios y nuevos valores que definen lo rural.

La constitución de nuevos modelos de organización, desde los que se gestionan y planifican estos procesos de desarrollo, son un primer elemento a tener en cuenta dentro de este proceso global de redefinición de los espacios rurales. En este sentido la generación de redes de relaciones entre actores diversos hacen patente que la nueva ruralidad es una construcción social.

“La naturaleza de lo rural ya no se construye desde una diferencialidad productiva -la agricultura- sino que es entendida como una distinción social, distinción que se elabora por la interacción de diferentes actores sociales” (González y Camarero, 1999: 56).

Partiendo de estos supuestos teóricos, consideramos que el análisis de las redes de actores involucrados en la construcción de estas representaciones es fundamental, puesto que será desde ellas desde donde se configuran nuevas realidades rurales. En este sentido, el valor de acción e interacción social desarrollada en estas redes radica en que asumen la labor de construir estas nuevas ruralidades que darán respuesta (oferta) a los intereses e idealizaciones que la sociedad en general deposita en estos nuevos espacios como objetos de consumo (demanda).

En este itinerario, el proceso de desarrollo tiende a encontrar formas de ubicar estos territorios rurales en el espacio globalizado, formas de dar salida en este mercado global a las especificidades de unos territorios rurales asociados con unos valores renovados y valorizados, hoy más que nunca, por la ciudadanía global. Las nuevas formas de consumo (Lash y Urry, 1998; Lipovetsky, 1990; Bauman, 2008) potencian nuevas oportunidades de desarrollo, no sólo para los productos, entendidos como productos, servicios o formas de vida de los territorios rurales, sino para los territorios en sí, que son la fuente de la especificidad y el valor como signo de tales productos.

Un primer foco de atención en nuestra investigación se ha dirigido a los procesos de constitución de nuevos sistemas de organización implicados en el desarrollo rural, la dimensión organizativa e institucional de estos procesos de construcción social de la nueva ruralidad. En este análisis hemos comprobado como ciertos valores como la participación, la gobernabilidad o la innovación organizacional forman también parte de este nuevo ideario de la ruralidad contemporánea. De este modo modelos divergentes como los casos analizados convergen en reflejar estos valores en sus nuevos modelos de organización territorial.

Pero, en estos procesos de construcción social otras dimensiones deben ser tenidas en cuenta, además de la organizacional, la territorial y la identitaria conforman los tres pilares interconectados y que se retroalimentan dando solidez al proceso. Dedicaremos el siguiente capítulo a estas dos dimensiones complementarias en el análisis de los nuevos modelos de desarrollo rural.

CAPÍTULO VI

**TERRITORIO E IDENTIDAD EN
LOS PROCESOS DE DESARROLLO RURAL**

6.1. Los nuevos mapas rurales, espacios para el desarrollo.

Una de las consecuencias más visibles del nuevo enfoque de aplicación de las políticas de desarrollo rural europeas guiadas por la metodología LEADER ha sido, como ya se ha señalado, la constitución y reconocimiento de nuevas redes de actores diversos implicados en la planificación y la gestión del desarrollo rural. Paralelo a esta consolidación de redes de actores emergen en las zonas rurales nuevos ámbitos espaciales de actuación. A través del impulso dado a los GAL y a la metodología participativa y territorial, se han generado nuevas demarcaciones espaciales, nuevos territorios que es necesario redefinir, revalorizar y distinguir, dando con ello sentido a sus estrategias exclusivas de desarrollo.

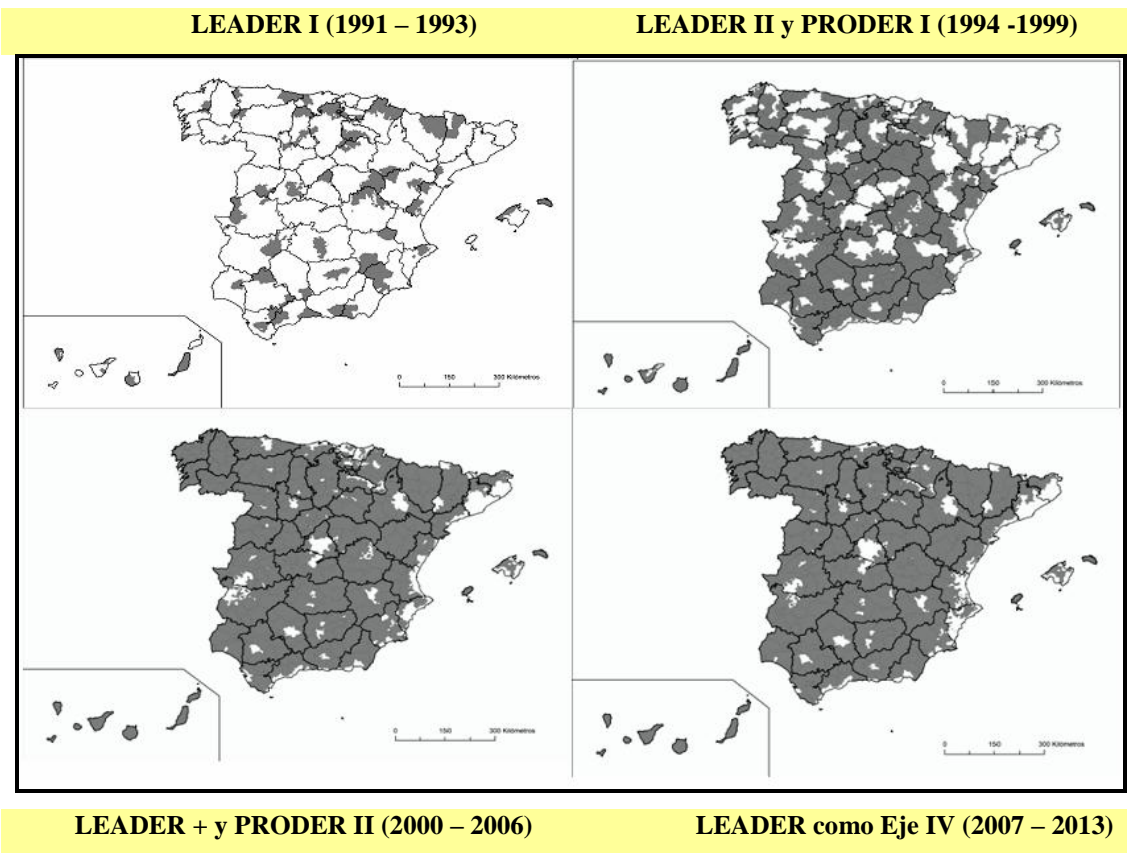
El modelo LEADER ha desempeñado un papel esencial en el fomento de un *nuevo planteamiento* sobre las formas de realizar políticas para el desarrollo, en el cómo hacer desarrollo, pero también ha tenido una fuerte influencia en el *nuevo planeamiento*, en el dónde hacer ese desarrollo. Así, a través de la consolidación de los GAL no sólo se implantan nuevas formas de cooperación entre actores y nuevas dinámicas de decisión, sino que también se impulsan formas de cooperación entre distintos espacios que configuran las demarcaciones de los proyectos de desarrollo territorial impulsados por los GAL. En este mismo sentido, nuevas políticas de los Estados miembro sobre la ordenación territorial, la descentralización y la cooperación intermunicipal han delimitado a su vez nuevos espacios rurales de actuación. Ejemplo de ello pueden ser las distintas políticas nacionales “de zonas de montaña”, los “Contrats Pays” franceses, los “contratti d’area” italianos o las políticas de “Dorferneuerung” (renovación de pueblos) en Alemania, así como las iniciativas de comarcalización que bajo distintos grados de intensidad se han realizado en algunas CCAA españolas (Aragón, Cataluña o Galicia) y también la reestructuración de las zonas rurales en base a las comarcas de desarrollo emergidas por influencia de los programas LEADER y PRODER, que aunque no tienen un reconocimiento administrativo formal son sin duda referente de la ordenación de estos territorios y de la planificación del desarrollo a escala supramunicipal.

La emergencia de estos nuevos territorios ha sido un fenómeno generalizado en la UE, si bien comenzó a aplicarse a través del primer LEADER en ciertos espacios

VI. La dimensión territorial e identitaria del desarrollo rural

rurales seleccionados, dentro de las zonas objetivo 1 y 5b, con un número total de 217 iniciativas (52 en España), este modelo se fue generalizando a través de las sucesivas aplicaciones de esta Iniciativa Comunitaria. En el caso de España se unió en esta línea de trabajo sobre las zonas rurales el programa PRODER, ambos programas han favorecido la construcción de un nuevo mapa del territorio rural nacional, formado por las delimitaciones espaciales de los GAL que se crearon para gestionar ambos programas.

Mapa 12. Implantación territorial de los Programas LEADER y PRODER en España



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente Rural y Marino, 2011

Como podemos apreciar, la práctica totalidad del territorio nacional ha estado afectado por estos programas, que en su última fase de consolidación como eje IV de la política de desarrollo rural de la UE afecta a un 88% del territorio nacional, a un 26% de la población y a un 90% de los municipios españoles.

Tabla 40. Datos de aplicación de LEADER y PRODER en España

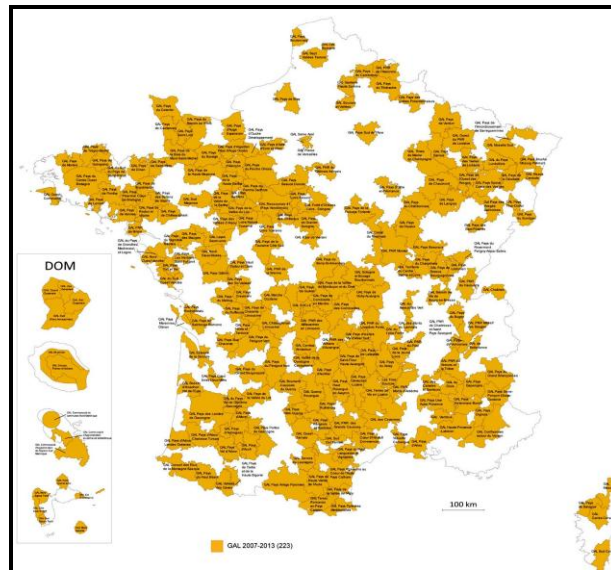
	GAL	Superficie	%	Habitantes	%	Municipios	%
LEADER	52	81.855	16,2	1.850.000	4,8	-	-
LEADER II	132	226.057	45	4.700.000	11	3.233	40
PRODER	101	119.883	22	4.400.000	10	1.764	21
LEADER +	145	251.187	49,8	5.900.000	13,4	3.694	45,6
PRODER II	162	234.219	46,4	7.6000.000	17	3.646	45
LEADER Eje IV	264	448.207	88,8	12.400.000	26,8	7.047	90

Fuente: MARM. Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino. 2011

Pero lo más importante es que en esta fase (2007 – 2013), se consolidan, tal y como se muestra en la tabla 40, 264 GAL que gestionan los programas de desarrollo en las zonas rurales españolas. Son 264 nuevas demarcaciones espaciales, nuevos espacios rurales con cierta estructura y dinámicas de trabajo singulares para desarrollar estrategias de desarrollo basada en la filosofía LEADER.

Del mismo modo, en Francia, para el periodo de programación 2007 – 2013 se han aprobado 223 GAL, distribuidos en el territorio nacional como se aprecia en el siguiente mapa. Todos estos grupos actúan sobre un total de 18.500 communes (municipios) mientras que otras 16.800 communes no están dentro de estos programas. La superficie total sobre la que actúan estos grupos se fija en torno a un 64% del total del territorio nacional.

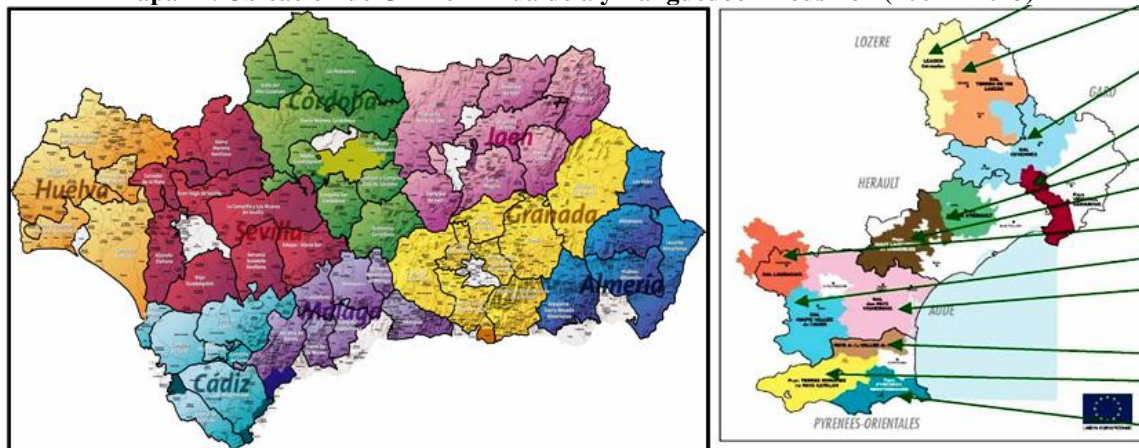
Mapa 13. GAL en Francia (2007 – 2013)



Fuente: Réseaux Rural Français (www.reseauxrural.fr)

Estos programas han tenido un profundo impacto en la recomposición de las zonas rurales tanto a nivel estatal como también a nivel regional, tanto en la CCAA de Andalucía como en la Región de Languedoc – Roussillon. En Andalucía el impacto en la recomposición de las zonas rurales ha sido aún mayor ya que durante durante el periodo 2007 – 2013 se han conformado 52 GAL, y con ellas se han consolidado 52 “comarcas de desarrollo” que ocupan un 90% de la superficie regional y donde habita un 65% de la población andaluza. Estos hechos suponen la construcción de un nuevo mapa regional para la promoción del desarrollo rural.

Mapa 14. Ubicación de GAL en Andalucía y Languedoc - Rousillon (2007 – 2013)



Fuente: Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía / Observatorio LEADER France

Por su parte, en la región de Languedoc – Roussillon el impacto a nivel espacial de las políticas de desarrollo rural europeas ha seguido una trayectoria similar al caso andaluz. Para el periodo 2007 – 2013 se han conformado 12 GAL en la región, entre todos ellos ocupan una superficie en torno al 75% del total regional.

Entender este nuevo mapa institucional es fundamental para explicar la profunda transformación del escenario rural europeo en las tres últimas décadas. Dado que, estas nuevas organizaciones (GAL) y las redes de actores creadas en torno a ellas, han instrumentalizado a nivel local, las grandes líneas del desarrollo generadas desde el ámbito supranacional europeo, haciendo valer para ello la profunda imbricación que estos nuevos modelos de desarrollo tienen en sus respectivos territorios.

En definitiva, un hecho esencial es que nos encontramos en la actualidad ante la emergencia de nuevas delimitaciones espaciales gestionadas por los GAL y dedicadas al desarrollo rural, y que, en éste ámbito de actuación la articulación de todas las entidades de la administración son deseables, para definir con claridad el territorio y para garantizar propuestas integrales de desarrollo. Del mismo modo, estos hechos remiten al planteamiento de un nuevo ámbito de intervención intermedia, el ámbito supramunicipal, en el caso español mancomunidades, consorcio y comarcas alcanzan cada vez una mayor relevancia en el ámbito de la gestión del desarrollo y de la ordenación del territorio. Mientras que en el caso francés las *communes* de *communes* y los *pays* conformaran importantes actores en estos mismos ámbitos (Gómez Orea, 1993; Sancho, 1997; Hervieu, 1997; Regidor, 2000; Precado, 2006; Infante, 2010).

Esta variabilidad nos invita a centrarnos en los procesos de redefinición de los territorios rurales y, sobretudo en el papel que los agentes sociales tienen en este proceso, la organización territorial en red, tal y como señala Camagni, constituye un espacio de cooperación entre estos agentes que al incrementar la cohesión social incrementa el capital social de los territorios locales favoreciendo su capacidad de innovación y de esta forma, de capital relacional favorecería en última instancia el desarrollo económico de los territorios (Camagni, 2003).

6.2. Identidad y Territorio en los procesos de desarrollo rural.

Las aproximaciones teóricas que desde la antropología y las ciencias sociales se han hecho al Territorio hacen destacar en primer lugar una distinción fundamental: el espacio y el territorio configuran conceptos bien diferenciados en los que se asigna al primero una cualidad geográfica, el espacio determinaría un perímetro mientras que el territorio designa como concepto la apropiación que de este espacio hace un grupo humano. Destacadas referencias de la antropología española introducen ya esta diferenciación entre los conceptos exponiendo que *“el territorio es un espacio socializado y culturizado”* (García, 1976:26). De este modo la ocupación del hombre del espacio, tanto desde el punto de vista físico como simbólico, definen el territorio como ya apuntaran importantes antropólogos clásicos (Levi- Strauss, 1970; Godelier, 1976). Lo que nos interesa resaltar es que el territorio se crea mediante la acción de los actores.

“el territorio se genera a partir del espacio, es el resultado de una acción conducida por un actor sintagmático (actor que realiza un programa) a cualquier nivel. Apropiándose concretamente o de manera abstracta (por ejemplo mediante la representación) de un espacio, el actor “territorializa el espacio” (Raffestin, 1981:149).

En el contexto que nos ocupa esta concepción clásica en las ciencias sociales está de plena actualidad. El territorio se concibe hoy, en el ámbito de los procesos de desarrollo rural, como un complejo nudo en el que se articulan la dimensión político – administrativa, la material que define el territorio como fuente de recursos, así como la organizacional o de acción colectiva que redefine estos territorios haciéndolos protagonistas activos de procesos de desarrollo (territorio - proyecto) en una dinámica de construcción social que impulsará la identidad colectiva de la población con ese territorio.

“La interacción entre agentes y lugares (entre actores y territorio) se construye mutuamente en un proceso complejo en el que se entrelazan diversas concepciones del territorio: una concepción de tipo administrativo (el territorio como “espacios de las competencias”) una concepción unida a la pertenencia natural dada a los lugares (el territorio como patrimonio o herencia del pasado) y finalmente, una concepción

“constructivista” del territorio como “construcción social” que crea identidad local en función y en relación a la acción colectiva de los agentes (el territorio – proyecto)” (Dematteis y Governa, 2005).

Nos parece interesante resaltar que cada una de estas dimensiones tendrá una especial importancia en el modo en que nos proponemos analizar los procesos experimentados en nuestros casos de estudio. Desde esta perspectiva el territorio se convierte en el marco dinámico en donde se dirimen y manifiestan los conflictos económicos, sociales, políticos y culturales, dónde se lucha por las conquistas de los respectivos intereses y dónde se disputa el poder político y económico (Manzanal, 2006). Desde esta visión amplia y compleja del territorio como espacio de propuestas de desarrollo encontramos múltiples referencias teóricas que, provenientes de distintos contextos analíticos e incluso de divergentes corrientes ideológicas, focalizan la cuestión del desarrollo rural desde posiciones similares respecto a este concepto del territorio. Ya sea desde posturas centradas en las características de los distritos industriales marshalianos y los clusters de empresas (Garafoli, 1994; Porter, 1999); analizando los sistemas productivos locales (Caravaca y González, 2002), o bien desde la proximidad organizacional (Gilly y Torre, 2000). Otras perspectivas ponen el foco de análisis en el capital social comunitario o colectivo (Kliksberg y Tomasini, 2000; Durston, 2003; Fukuyama, 2003), o se detienen en la importancia del asociativismo territorial (Finot, 2003; Albuquerque, 2004), y finalmente se ocupan de la innovación asociada con la cuestión institucional, social y territorial (Coró, 2000; Caravaca y González, 2002).

Si bien es cierto que muchas de estas aproximaciones teóricas al desarrollo territorial tienen un marcado sentido económico, sirven para reflexionar sobre la complejidad de elementos que se conjugan en estos procesos. Por otro lado, estas propuestas hacen un necesario hincapié en ciertos principios que definen un nuevo modo de entender el desarrollo territorial, donde la concertación público – privada, la participación y los nuevos modelos de gestión compartida del desarrollo entre el sector público y la sociedad civil son las claves.

Siguiendo estos nuevos principios la promoción de las relaciones entre actores locales, la movilización de la población, la cohesión social, la identidad cultural y la

formación de redes son aspectos elementales de estos procesos y da origen a nuevos modelos de organización en los que descansan nuevas propuestas de desarrollo rural.

Estos nuevos modelos de organización tendrán en el propio territorio su fuente de recursos fundamental, ya que será en base a ellos como consigan plantear una estrategia específica de desarrollo. Al plantear nuestro análisis tomando como punto de partida los modelos de organización generados en distintas experiencias de desarrollo, debemos evidenciar que constituyen en sí un elemento del capital territorial, pero, al mismo tiempo, son el motor que impulsará importantes cambios en el territorio. Mediante un proceso de territorialización capitaneado por estas nuevas redes de organizaciones el territorio pasa de ser un soporte a ser un recurso y de ello a constituirse en un producto, en una nueva imagen que refleje los valores de esta nueva tendencia del desarrollo territorial.

En este proceso la identidad territorial juega un rol fundamental, puesto que la construcción social del territorio se basa en los valores compartidos por los actores del territorio, en sus intereses y sus formas de reconocimiento. El territorio tiene una configuración propia, complementa la noción de espacio y en base a esta configuración lo dota de contenido. Esta configuración depende fundamentalmente de dos elementos, por un lado constituye una unidad de enraizamiento de la identidad colectiva, y por otro supone un marco político (Bonnemaison, 1995).

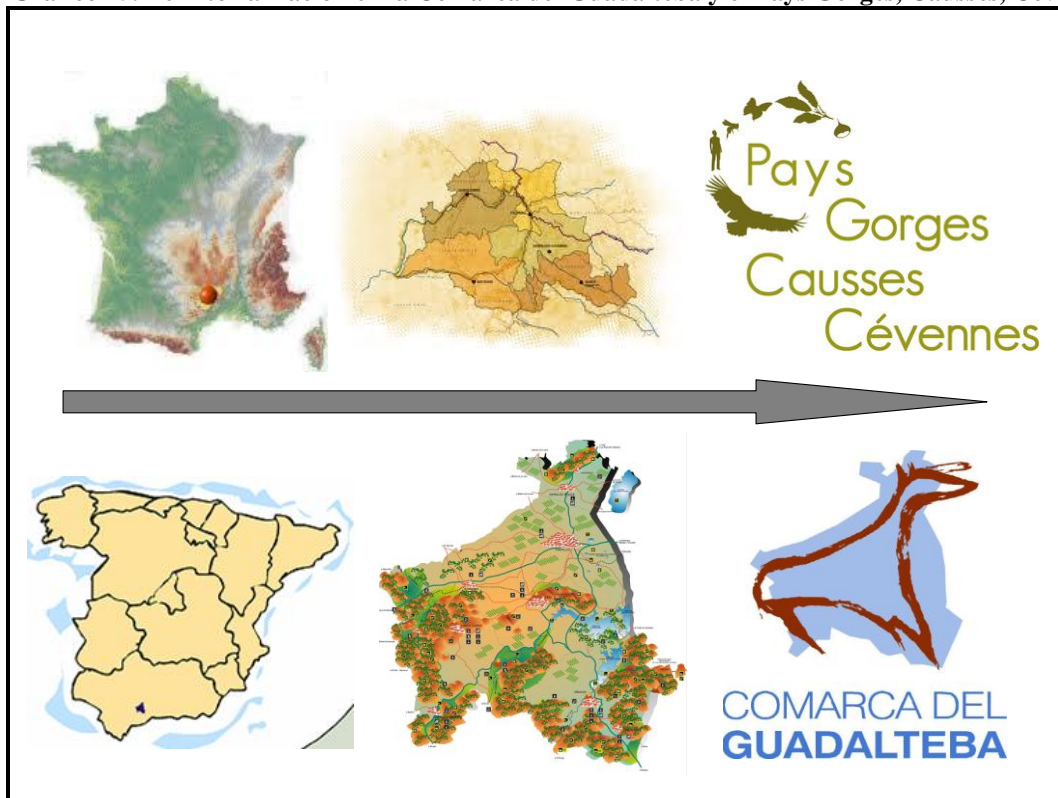
En estos procesos de territorialización la identidad, como también abordaremos, supone un elemento fundamental puesto que el territorio es como tal un espacio de identidad, o más bien de identificación. Veremos cómo desde las propuestas de desarrollo territorial analizadas, la identidad juega un papel fundamental a la hora de promover los procesos de consolidación de estos nuevos modelos organizacionales así como a la hora de consolidar una imagen del territorio, tanto en el interior de su perímetro espacial como hacia el exterior.

Nuestras tres dimensiones de análisis se encuentran por lo tanto totalmente enraizadas en el proceso de territorialización acaecido en nuestros casos de estudio. La comarca del Guadalteba y el Pays Gorges Causses Cévennes han iniciado en un momento dado una apuesta concreta sobre el desarrollo territorial, han delimitado un espacio, constituido alianzas y desarrollado nuevas organizaciones para gestionar y

planificar el desarrollo, al mismo tiempo que han fomentado el proceso de territorialización de estos espacios en los que la identidad colectiva ha sido un objetivo prioritario.

La construcción de estos nuevos territorios rurales se ha visto influenciada por aspectos organizacionales de los que nos ocupamos con mayor profundidad en el capítulo anterior, pero han sido también esenciales en la trayectoria de estos casos, las características del territorio y el papel de la identidad colectiva.

Gráfico 15. Territorialización en la Comarca del Guadalteba y el Pays Gorges, Causses, Cévennes



Fuente: Elaboración propia.

Como venimos señalando, la construcción y emergencia de nuevos territorios rurales son resultado de un nuevo concepto del desarrollo territorial, local y participativo donde el papel del Estado queda cada vez más desdibujado.

« ... c'est donc plutôt la fabrication debriée de territoires que est à l'ordre du jour à l'échelle planétaire, et ce au nom du développement, tandis que les États se repositionnent tout en se désengageant » (Brenner, 2004)

VI. La dimensión territorial e identitaria del desarrollo rural

De este modo, la demarcación administrativa del territorio y la gestión de los servicios públicos municipales son cuestiones de importancia en el marco de estos procesos, pero la producción contemporánea de territorios locales obedecerá principalmente a una lógica de búsqueda de territorios de desarrollo, en el sentido de espacios de movilización de diferentes actores potenciales de desarrollo comprometidos entorno a un proyecto y unas estrategias comunes para el territorio delimitado.

« Il y a d'une part, une vague sans précédent de redécoupages associés aux politiques de décentralisation, et d'autre part, une profusion de périmètres d'intervention et de mobilisation institués par les nouveaux acteurs territorialisés dits de la société civile (ONG, associations, groupes d'entrepreneurs...) et leurs partenaires internationaux » (Giraut et Antheaume, 2005:10)

Ello explica que los trabajos científicos sobre las dinámicas de gestión territorial hayan experimentado un cambio trascendental a partir de los años 90, pasando de focalizarse en la actuación del Estado, a centrarse en los procesos de descentralización (Bennet, 1994; Méligrana, 2004; Rey et al., 2004) y sobre todo en la profusión de nuevos actores del desarrollo (Cox, 1997; Gerbaux y Giraut, 2000; Gumuchian et al., 2003; Barlow y Wastl – Walter, 2004; Barnett y Low, 2004).

Tanto en el caso francés como en el español asistimos en los últimos años a un cambio profundo en cuanto a la gestión y ordenación del territorio definido por dos elementos esenciales. Por una parte, la cooperación entre municipios para la puesta en marcha de proyectos de gestión y desarrollo territorial, y, por otra parte, las tendencias de regionalización y descentralización acometidas por ambos Estados.

Por ello, para ambos casos resulta interesante el análisis de la emergencia y formación de iniciativas locales concretas, donde se confrontan las políticas nacionales de ordenación del territorio y administración territorial que tiende a una homogeneización de estos territorios (tamaño, población, modelos de aglomeración...) y por otra parte, las estrategias de búsqueda y conformación de la especificidad de estos territorios, característica principal de la producción contemporánea de territorios de desarrollo, en una tendencia postmoderna de articulación de esta mutación territorial al marco de la globalización y la nueva ruralidad.

Como ya vimos en el capítulo anterior, estas iniciativas construyen redes de actores diversos sobre las cuales se definirán sus estrategias de actuación. Las cuestiones que abordaremos en este capítulo se centrarán en el análisis del proceso de territorialización que se ha llevado a cabo en nuestros dos casos de estudio. Este análisis pondrá de manifiesto ciertas actuaciones que, promovidas desde éstas redes de actores, han dotado de contenido a estos nuevos territorios, creando con ello una imagen de marca territorial definida en base a ciertos elementos culturales que han sido fortalecidos durante este proceso, al mismo tiempo señalará las dificultades y límites encontrados en estos procesos.

Nos interesaremos especialmente en la repercusión que a nivel social ha tenido la construcción de estos nuevos territorios y a las maneras en que la población ha percibido dichos cambios. La unidad del espacio natural, la existencia de identidad colectiva y la trayectoria histórica compartida serán algunos de los elementos explicativos, señalados por nuestra investigación, para comprender el grado de maduración de estos procesos de territorialización y el impacto social que han desencadenado. Además de ello, la importancia de los aspectos políticos y económicos en la evolución de dicho proceso será también recogido en nuestro análisis.

6.3. Emergencia de iniciativas de cooperación territorial.

La emergencia de nuevos territorios rurales, en el contexto de aplicación de los programas de desarrollo, parte de una serie de acuerdos políticos entre un conjunto de municipios o communes que establecerán, a través de este compromiso colectivo, un espacio de actuación. El compromiso político en este primer estadio de conformación de los nuevos territorios rurales es esencial. Con esta primera delimitación espacial se establecen los posibles recursos y potencialidades del territorio que serán la base para la definición de una serie de estrategias concretas para fomentar el desarrollo territorial.

El análisis de los primeros momentos de emergencia de nuevas iniciativas de desarrollo territorial pone de relieve algunas de las características que marcarán su trayectoria de evolución. En nuestros casos de estudio, como veremos, el factor político se impone a otros como la homogeneidad geográfica, histórica o cultural a la hora de

definir sus espacios de actuación, los territorios - proyecto. Así mismo, las iniciativas desarrolladas en ambos casos se ajustan a un modelo de asociación de comunidades o municipios rurales opuesta a los modelos de aglomeración basados en la colaboración urbano – rural cada vez más apoyadas por las políticas de desarrollo rural de la UE. Constituirán por ello procesos y estrategias de desarrollo rural “a contracorriente” en las que primará la autonomía de estas agrupaciones rurales para poder resolver sus necesidades específicas.

Con la revisión de las propuestas políticas sobre las que se fundamentan estas iniciativas de desarrollo territorial pondremos de relieve los retos y obstáculos a los que han debido hacer frente. Superación de las tendencias localistas, creación de estrategias, definición de objetivos comunes, mantenimiento del compromiso político, dotación de funciones a las nuevas estructuras organizativas y capacidad de generar una imagen del territorio, serán algunas de estas cuestiones que iremos abordando a lo largo de este capítulo.

6.3.1. “Ocho ayuntamientos inventando una comarca”.

Como ya señalamos con anterioridad, los primeros pasos para la constitución de la Comarca del Guadalteba se dieron durante el proceso de negociación para la creación de la Mancomunidad de Antequera. Mientras se encontraban inmersos en él, algunos municipios pequeños comenzarían a plantearse otras opciones de agrupación. De tal modo se propone la creación de una entidad de cooperación territorial en la que se reunieran pequeños, periféricos respecto de las “cabeceras comarcales” como Antequera o Ronda y supeditados a éstos en los procesos de toma de decisiones.

En estos primeros momentos la decisión de las agrupaciones locales para diseñar esta iniciativa de asociación común fue la clave. El compromiso de las mismas con la construcción del Consorcio y la Comarca del Guadalteba se deriva de la definición de unos objetivos comunes, pero también de proponer un modelo de gestión territorial distinto. Este conjunto de municipios partirían de un “rechazo” a los modelos de cooperación territorial tradicionales, de aglomeración, en los que un municipio “cabecera” se asocia con los municipios circundantes. Ante la falta de espacios de decisión real que este modelo suponía para ellos, este grupo de municipios decide construir una organización diferente en la que pueblos pequeños con problemáticas

comunes, y no a la fuerza coincidentes con aquellas de las cabeceras comarcales, se unieran en un espacio democrático y horizontal para acometer en conjunto una serie de objetivos definidos entre todos mediante la realización de un Plan de Desarrollo comarcal.

Los municipios que formaran esta comarca propusieron una organización en la que pudieran tener un mayor poder de decisión y que les permitiera tener más posibilidades de planificación de intervenciones y acciones conjuntas para el desarrollo del territorio.

Un elemento esencial de la constitución de la Comarca del Guadalteba es que se trata de un proyecto político, concebido desde el principio por las corporaciones locales de los ocho ayuntamientos implicados.

"La comarca del Guadalteba se basa en un proyecto político, pero realmente no existe un reconocimiento de la comarca como tal. Es un proyecto que nace hace ahora 15 años por una necesidad de servicios" (B8.Pol.H.52)

Otro aspecto a tener en cuenta es que este proyecto no responde a una demanda social, ni fue en ningún momento refrendado por la población local, antes de la constitución del Consorcio Guadalteba.

"En cuanto al origen es cierto que no había una demanda social para la constitución de la comarca, ha sido una decisión política, de arriba - abajo" (B5.Pol.M.44)

La necesidad de abordar ciertos servicios de manera mancomunada y la imposibilidad de hacerlo en colaboración con las comarcas naturales a las que pertenecían estos ocho municipios, motivó la construcción de una nueva comarca "operativa", en la que pudieran consensuar nuevos objetivos y planificar las estrategias para acometerlos.

"Nosotros como grupo de pueblos, en nuestro ideario, estamos a favor de las comarcas como entidades de gestión del territorio. Claro, lo que pasa es que las comarcas naturales que hay en Málaga, se supone que son 5, pero eso no es real porque nuestros intereses no coinciden ni con el extremo oriental de la comarca de Antequera ni con el sur de la comarca de la Serranía de Ronda o del Guadalhorce. Yo creo que estas

VI. La dimensión territorial e identitaria del desarrollo rural

comarcas digamos operativas son mucho más funcionales para trabajar que las comarcas naturales" (B8.Pol.H.52)

El compromiso político es esencial para cualquier iniciativa de desarrollo, es por ello importante analizar el grado de estabilidad y homogeneidad política que tienen los municipios implicados. La estabilidad política ha sido una constante para el conjunto de municipios que conformaron la comarca. Desde las primeras elecciones democráticas hasta el año 2011 ha existido una mayoría del mismo partido político: el Partido Socialista Obrero Español de Andalucía (PSOE – A). Como podemos apreciar en la tabla esta tendencia se ha mantenido durante el periodo de existencia del Consorcio y la Comarca del Guadalteba desde el año 1993, a pesar de haber experimentado cambios de relevancia.

Tabla 41. Evolución del panorama político en la comarca de Guadalteba (1991 – 2011)

Municipio	Periodos de gobierno					
	1991	1995	1999	2003	2007	2011
	1995	1999	2003	2007	2011	
Almargen	PSOE –A	PSOE –A	PSOE –A	PSOE –A	PSOE –A	PSOE –A
Ardales	PSOE –A	PSOE –A	PSOE –A	PSOE –A	IULV –CA	IULV –CA
Campillos	PSOE –A	PSOE –A	PSOE –A	IULV –CA	PSOE –A	PSOE –A
Cañete la Real	PSOE –A	PSOE –A	PSOE –A	PSOE –A	PSOE –A	PSOE –A
Carratraca	PSOE –A	PSOE –A	IULV –CA	IULV –CA	IULV –CA	PP
Cuevas del Becerro	PSOE –A	PSOE –A	IULV –CA	IULV –CA	PSOE –A	PSOE –A
Sierra de Yeguas	IULV –CA	PSOE –A	PSOE –A	PA	PA/PP	PP
Teba	PSOE –A	IULV –CA	IULV –CA	PSOE –A	IULV –CA	PSOE –A

Fuente: Elaboración propia

Partiendo de una gran mayoría del PSOE – A en el contexto político comarcal durante la década de los 90 se ha ido introduciendo una mayor pluralidad política en los distintos municipios. Entre los años 1991 – 1999, 7 de los ocho municipios era gobernados por este partido político, a partir del año 99 esta proporción varía, siendo 5 de los municipios del PSOE –A y los otros 3 de IULV – CA. Entre los años 2003 – 07 y 2007 – 2011 la pluralidad política en la comarca se acentúa aunque siguen siendo mayoría los gobiernos del PSOE –A con 4 municipios, mientras que otros 3 son de IULV- CA y uno de ellos, Sierra de Yeguas, tiene gobiernos del PA y del PP. En la actualidad y a pesar de la fuerte tendencia de cambio político a escala nacional, los

gobiernos locales de la comarca siguen manteniendo una mayoría del PSOE –A con 5 municipios, mientras que IULV-CA gobierna en un municipio y el PP en dos.

Esta estabilidad política ha podido ser un elemento importante para la consolidación de su modelo de desarrollo. Sin embargo, resaltamos que estos cambios políticos no han hecho peligrar la existencia de este modelo de gestión de servicios consorciados y promoción del desarrollo territorial de la comarca. El compromiso político de todos los pueblos con el proyecto comarcal se ha mantenido bajo distintos gobiernos permitiendo con ello consolidar esta iniciativa y favorecer su crecimiento. Es por tanto evidente que no sólo la adscripción política de los ayuntamientos garantiza la continuidad del compromiso político con esta iniciativa.

Lo que evidencia este análisis es que las funciones desarrolladas por el Consorcio Guadalteba y por el Parque Guadalteba en general constituyen un beneficio indispensable para cualquiera de los municipios. Estas intervenciones son percibidas como beneficiosas para el conjunto, de modo que han forjado un consenso respetado por todos los gobiernos de distintas fuerzas políticas que durante estos años han regido las corporaciones locales.

"hoy estamos 4 pueblos del PSOE -A, 1 del PP y 3 de IU. Y las decisiones se basan en iniciativas que benefician al conjunto de los ocho pueblos no a uno de ellos o a dos sino a todos, el mérito es eso que yo como alcalde de Cuevas no busco el beneficio para mi pueblo sino para el conjunto de los pueblos de la comarca, esa es la clave del Consorcio." (B6.Pol.H.24)

De tal modo, el Consorcio y del Parque Guadalteba ha consolidado su existencia en base a su gestión eficaz como plataforma de cooperación para el desarrollo, más allá de la variabilidad política de los distintos ayuntamientos.

"Yo no creo que la adscripción política influya mucho en el Consorcio, podría ser un problema más de gestión pero yo creo que esta es bastante eficaz, más administrativo en todo caso pero en este aspecto la gestión prima ante la acción política" (B8.Pol.H.53)

De este modo el Parque Guadalteba constituye un modelo de gestión y desarrollo territorial, que ha ido evolucionando y ampliándose gracias a un fuerte

compromiso político de los municipios que lo conformaron desde su origen. Además, esta iniciativa ha ido consolidándose como una plataforma de provisión de servicios, indispensable para cualquiera de las agendas políticas de estos municipios ya que han planteado soluciones a ciertas necesidades específicas de este territorio.

“Yo creo que fue inteligente (el Consorcio Guadalteba) al pillar la coyuntura de unas necesidades emergentes que tiene que aglutinar. Siguen dándose las emergencias, con lo que se sigue siendo inteligente y después de más de 15 años se ha hecho muchísimo en el concepto de comarca y en la aceptación desde los partidos políticos de que esto tiene que ser una realidad” (A2.AT.H.56)

Durante el proceso de consolidación de esta iniciativa, todas las entidades del Parque Guadalteba han potenciado la noción de comarca y una visión conjunta del territorio. Para ellas la construcción de la propia Comarca del Guadalteba constituyó un objetivo prioritario, puesto que, de este proceso de construcción dependería tanto el compromiso e implicación de los políticos locales como el apoyo y la participación de los actores sociales del territorio.

6.3.2. “Solo un sueño”. La formación de un Pays Cévenol.

El proceso de deliberación y constitución del PGCC es muestra de la diversidad de factores políticos, culturales, históricos y económicos que se articulan a la hora de definir a nivel espacial las nuevas iniciativas de desarrollo territorial rural.

En su origen, la idiosincrasia y la identidad territorial se valoraron como elementos clave para la fundación de esta nueva iniciativa. No obstante, en su largo proceso de constitución han influido cuestiones políticas, limitaciones administrativas y concepciones enfrentadas sobre el desarrollo rural y, como veremos, fueron finalmente los intereses económicos y las posibilidades de financiación los criterios clave para delimitar el perímetro definitivo del PGCC.

Como ya presentamos en el capítulo anterior, la creación del CBE Cévennes constituyó un primer esfuerzo de importancia en el establecimiento de organizaciones de gestión supramunicipal, en su caso, sobre la temática específica de trabajo y empleo. Tras esta primera iniciativa, la propuesta de constitución del PGCC se basaba en la

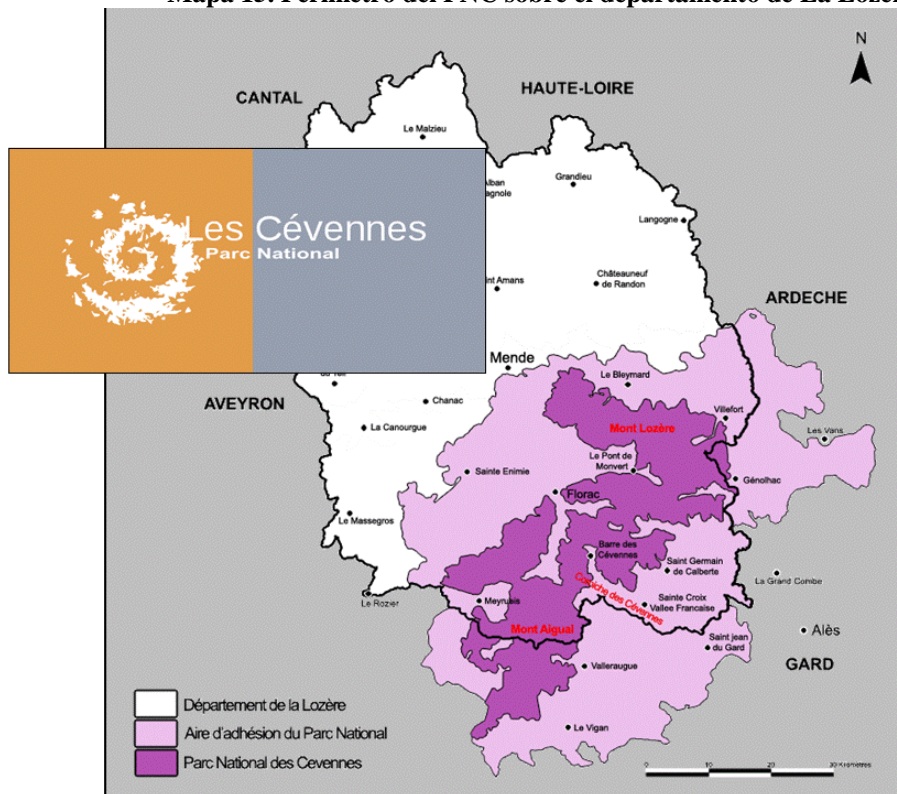
agrupación de las ComCom y las communes aisladas de la zona de los Cévennes, una zona profundamente marcada por una historia y una identidad común, que había sido además potenciada y salvaguardada ya desde 1970 por la creación del Parque Nacional de Cévennes (PNC), quien actúa como referente y potenciador de esta identidad cévenol.

La constitución del PNC no estuvo exenta de polémica y rechazo abierto por parte de la población local que lo consideraba como un obstáculo para el desarrollo de actividades económicas y comerciales. Sin embargo, siendo el único parque nacional de la Francia metropolitana cuyo corazón (zona de especial protección) esta habitado y explotado permanentemente, su creación obedeció explícitamente a la protección, no sólo de la naturaleza y biodiversidad de esta zona, sino también de las formas de vida de su población.

El PNC tiene una extensión total de 2.785 km contando con todo el área de adhesión, en esta zona se ha ido manteniendo en los últimos años un ritmo de crecimiento de la población de entre un 0,7 y un 1 % por año llegando a albergar una población de unos 76.000 personas (datos del año 2012). Se halla situado en la mitad sur del departamento de la Lozère, y en los departamentos de Gard y Ardeche, ocupando con ello tres departamentos y dos Regiones (Languedoc – Roussillon y Rhône – Alpes). Otro dato de especial relevancia es que recibe la visita de 800.000 personas cada año según los datos del año 2012.

La creación del Parque Nacional potenció las características históricas, geográficas y culturales que definen este territorio eminentemente rural, con una geografía abrupta de profundos valles y montañas que le confieren una situación de aislamiento y una gran riqueza patrimonial que es la base de su soporte económico, centrado en las explotación agrícola y ganadera y el sector turístico.

Mapa 15. Perímetro del PNC sobre el departamento de La Lozère



Fuente: www.pnc.fr

Desde su creación el PNC ha desarrollado una importante labor de recuperación y difusión de los elementos culturales de esta zona, tanto históricos (Camisards¹⁸⁸ y las guerras de religión), como económicos (cría de gusanos de seda y la industria hilandera) o naturales.

En consonancia con el trabajo realizado por el PNC se desarrollaron en esta zona importantes iniciativas de desarrollo rural. El GAL “Espace Cévennes” ejecuto los programas LEADER II y LEADER + entre los años 1995 y 2006. Este GAL estaba conformado por 128 communes (114 de ellas communes de montaña), 16 ComCom y

¹⁸⁸ Los Camisards fueron Protestantes (Hugonotes) franceses de la región des Cévennes que se levantaron contra las persecuciones que se produjeron tras la revocación del Edicto de Nantes en 1685. A partir de este momento y a lo largo de 22 años protagonizaron luchas contra el ejército real mediante tácticas de guerrilla en las montañas de la zona. Este episodio histórico ha fortalecido ciertos elementos de la identidad cevenol como la independencia y la capacidad de resitencia.

las communes rurales de la Communauté d'Agglomération d'Alès¹⁸⁹. Contaba con una población de unos 75.000 habitantes, una densidad de población de 28,83 hab/Km y una superficie de 2.500 km². En su constitución fue esencial la presencia del PNC que designaba un espacio específico de actuación para el programa, delimitando un conjunto de communes eminentemente rurales, con una economía marcada por la industria tradicional minera y textil, el sector agrícola y ganadero y un fuerte potencial para el desarrollo turístico. Las líneas de actuación principales sobre las que trabajaba fueron la acogida de nueva población y el desarrollo de nuevas actividades sobre el territorio.

Durante su periodo de existencia se realizaron actividades propias del programa LEADER en la zona y se articula el trabajo del GAL con otras entidades, como el CBE Cévennes que surge en este periodo y en el que se reúnen una parte de las ComCom del GAL "Espace Cévennes", para trabajar aspectos específicos sobre empleo o como la iniciativa RELANCE (RELais Local d'ANimation Cévennes), que tenía por objetivo apoyar el traspaso de empresas y explotaciones agrícolas en la zona, mediante un servicio de recogida de ofertas y de apoyo a la instalación de nuevos emprendedores.

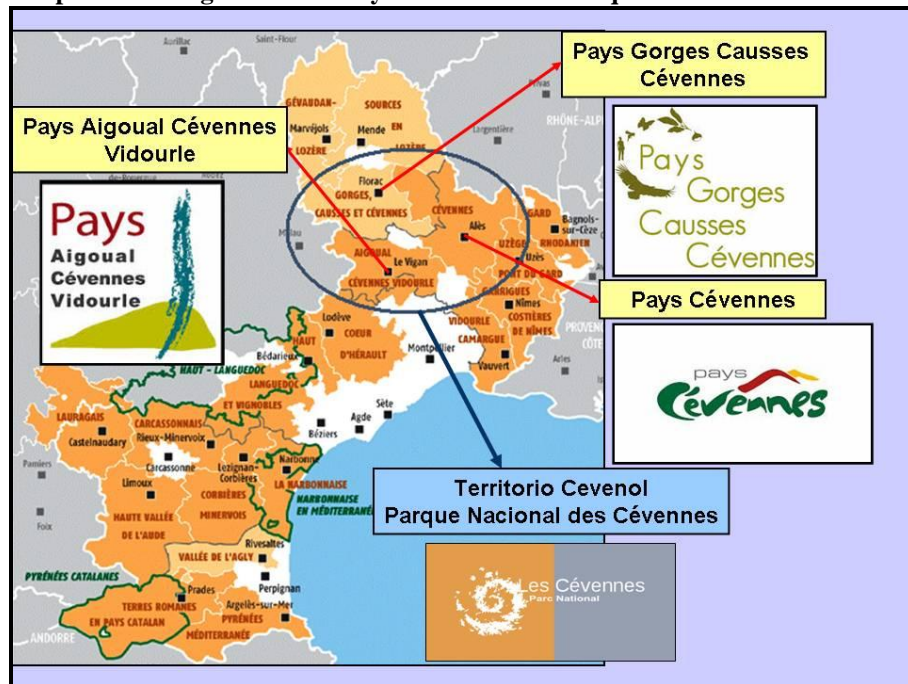
Pese a la idoneidad del territorio articulado en el GAL "Espace Cevennes" y a sus logros, tanto en la ejecución de los programas LEADER II y LEADER +, como en la articulación con otras entidades y organizaciones de la zona, este GAL desaparecería como tal a partir del año 2006. A partir de este momento se deja de tener el PNC como espacio de referencia para las iniciativas de desarrollo y el territorio Cévenol se reordena con la aparición de tres nuevos Pays y de dos nuevos GAL en el periodo 2007 – 2013.

Entre los años 2002 y 2007 se crean el Pays Gorges Causses Cevennes, en el que se agrupan ComCom de la zona sur de La Lózere (tanto de los valles cevenoles como de los causses, que no habían formado parte del GAL "Espace Cévennes"); el Pays Cévennes en el que se reúnen ComCom del Sur de La Lozère con otras ComCom del departamento de Gard (Noreste) y en el que se incorporará la ciudad de Alés, y

¹⁸⁹ Las ComCom que formaron parte del GAL Espace Cévennes en el periodo de programación del LEADER II y del LEADER + fueron las siguientes: CC. Pays Viganais, CC. Ranc d'Uzège, CC. Hautes Cévennes, CC. Cévennes actives, CC. Pays Grand Combien, CC. de L'Aigoual, CC. Tarnon-Mimende, CC. autour d'Anduze, CC, Vivre en Cévennes, CC. Cévennes Garrigues, CC. de la Vallée Bogne, CC Cévennes au Mont Lozère, CC. Cévennes gangeoises, CC. de la Vallée longue et du Calbertois, CC. Cévennes des Hauts Gardons, CC. du Pays de Florac y la Communauté d'Agglomération du Grand Alès (sólo las communes rurales de esta EPCI).

finalmente el Pays Aigoual Cévennes Vidourle donde se articulan ComCom del Oeste del departamento de Gard y del Norte del Departamento de L'Herault (ver mapa 15).

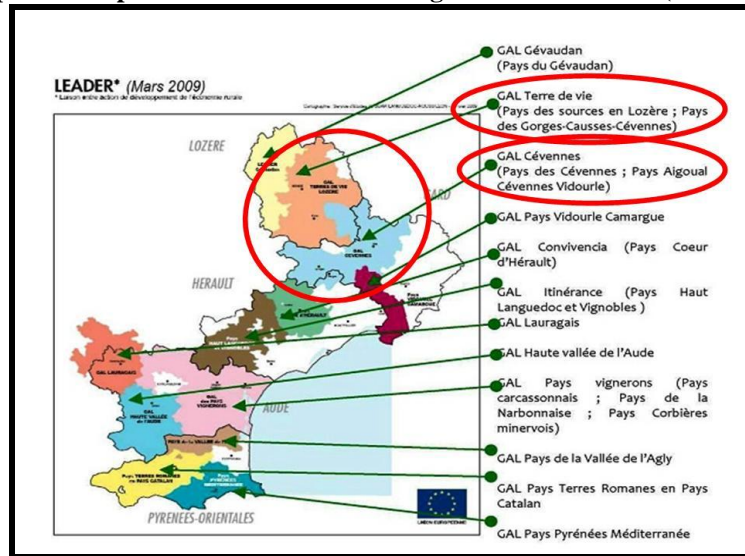
Mapa 16. Configuración de Pays en la zona del Parque Nacional des Cévennes



Fuente: Elaboración propia

Estos tres nuevos Pays se articularán con otros para constituir nuevos GAL, el Pays Gorges Causses Cévennes se asocia con el Pays Sources en Lózere para conformar el GAL Terres de Vie en Lozère, formado por 90 communes, agrupadas en 13 ComCom y una población total de unos 41.000 habitantes. Por otro lado, el Pays Aigoual Cévennes Vidourle y el Pays Cévennes constituyen el GAL Cévennes que cuenta con 171 communes, agrupadas en 17 ComCom y 1 Communauté d'Agglomération (Alés) y con una población de 114.000 habitantes.

Mapa 17. Grupos de Acción Local en Languedoc – Roussillon (2007 – 2013)



Fuente: www.reseau-rural-languedoc-roussillon.eu

La configuración de nuevos pays y GAL en esta zona supone una ruptura con territorio del PNC perdiendo con ello la posibilidad que este espacio ofrecía como marco histórico, geográfico, económico y cultural. Las razones que pueden explicar este cambio se basan fundamentalmente en la esfera de la política local y de la confrontación de distintos modelos de desarrollo entre distintos grupos de communes de la zona.

6.3.4. Deliberación territorial en la emergencia del PGCC.

El proceso de deliberación y las negociaciones entre ComCom para la constitución del Pays Gorges Causse Cévennes consiguen reproducir el complejo proceso de cristalización de las propuestas de cooperación territorial. Partiendo de este ejemplo concreto, se pone de relieve la importancia decisiva de la esfera política en la configuración de estos nuevos mapas rurales; además, la definición de estos espacios de cooperación territorial clarifica los modelos de desarrollo defendidos por las corporaciones locales y evidencia el enfrentamiento entre ellos.

La propuesta de configuración del PGCC pretendía partir del espacio de colaboración entre ComCom iniciado por el CBE Cévennes y ampliar su territorio,

VI. La dimensión territorial e identitaria del desarrollo rural

mediante la unión de las otras ComCom cevenols, y sus funciones, con el establecimiento del pays como entidad para la gestión y planificación del desarrollo territorial. De tal modo, esta propuesta tenía una clara estrategia de consolidación de un proyecto territorial articulado a un territorio bien definido y diferenciado por la presencia del PNC y del GAL “Espace Cévennes”, y con una cultura e identidad propias marcadas por: una historia común, la tradición protestante, el espíritu colectivo de resistencia, libertad y aislamiento (Cabanel, 1994; Joutard, 1976); así como las similitudes en sus modelos económicos locales (importancia de la agricultura y ganadería extensiva (ovejas), cultivos tradicionales (castañas, olivos, morera), industrias tradicionales manufactureras de seda, minería y el auge y potencial del sector turístico (Clement, 1991; Poujol, 1987); y unas características geológicas, ambientales y naturales compartidas (Pelen, 1982; Pelen y Coulomb, 1995).

En la propuesta inicial de constitución de este nuevo pays otro aspecto esencial que la reforzaba era la tradición política de izquierdas en la mayoría de sus communes y de las ComCom, en contraposición a la tendencia general del resto del departamento de la Lozère, tradicionalmente de derechas. En el momento de deliberación sobre la constitución del pays el gobierno regional de izquierdas en Languedoc - Roussillon favorecerá la emergencia de los pays como EPCI reconocidas y valoradas en este contexto político.

“En este departamento, tradicionalmente de derechas no se habían puesto nunca en marcha iniciativas como los Pays. Cuando en la Región ha habido una política de izquierdas es cuando se han fomentado la construcción de los Pays, y cuando nosotros hemos intentado construirlo”. (DI.Pol/Asoc.H.52)

De este modo, en el año 2006 se crea la asociación de prefiguración del PGCC en la que, a pesar de la homogeneidad política existente en la zona sur de la Lozère y en la parte Oeste del departamento de Gard, no se logra reunir a todas las ComCom cévemols.

“Para el Pays Gorges, Causses, Cévennes yo puedo hablar con franqueza porque estuve directamente relacionado. La primera idea no era ir hacia les Gorges o les Causses, la primera idea era ir hacia el Pont de Montvert, hacia le Vigan, es decir siempre la idea Cévennes. Después el Pont de Montvert se ha inscrito en la iniciativa

VI. La dimensión territorial e identitaria del desarrollo rural

unirse al Pays Gevaudan integrándose con otras ComCom del Norte de la Lozère y del departamento de Aveyron (en la Región de Midi – Pirinées). Las ComCom “Aigoual” y “Vallée Borgne” (2) se unirán al Pays Aigoual Cévennes Vidourle compuesto por cinco ComCom del departamento de Gard. Las ComCom “Cévennes en Mont Lozère” y “Valle Longue et du Calbertois en Cévennes”, al igual que la commune de Vialas (3) se adhieren finalmente con el Pays Cévennes, liderado por la Communauté d’Agglomération de Alés y en el que se integran ComCom del departamento de Gard con la excepción de estas tres zonas. Tras esta decisión, la ComCom “Villefort” (4) se integra en el Pays Sources en Lozère, al no tener ya continuidad geográfica con la propuesta del PGCC. La Commune de Bassurels (5) no se integrará finalmente en el PGCC ni en ningún otro en este periodo, permaneciendo como commune aislada a las dinámicas de cooperación territorial. La ComCom de St Etienne Vallée Française (6) se integra en la ComCom « Cévenne de Hauts Gardons» y con ello en el PGCC.

Finalmente cinco ComCom formarán el Pays Gorges Causses Cevennes (7), dos de ellas (“Gorges du Tarn et Grand Causses” y « Vallée de la Jonte ») no habían formado parte de las anteriores experiencias de cooperación territorial (CBE Cévennes, GAL “Espace Cévennes”); parte de su territorio se inserta en la zona de adhesión del PNC pero no son zonas tradicionalmente consideradas como cevenols; y su tendencia política preponderante era de derechas; todo ello en contraposición a las otras tres ComCom que formaran el pays en 2007 (“Gorges du Tarn et Pays de Florac”, “Cévenoles Tarnon – Mimente” y “Cévenne de Hauts Gardons”).

El hecho de que las ComCom que formaban el CBE Cévennes se dividieran integrándose dos de ellas al Pays Cévennes y las otras tres al PGCC provocó la posterior apertura de la asociación de prefiguración del PGCC hacia otras zonas (Causses y Gorges) con las que no habían tenido relaciones de cooperación con anterioridad.

“Solo después de todo eso, como todo había fracasado, se ha tenido en cuenta la zona de Gorges y de Causses, teniendo en cuenta que reunir las communes de la vallee Française tendría como resultado un Pays minúsculo, demasiado pequeño” (D22.Pol.H.71)

“A partir de entonces se han hecho extrañas demarcaciones espaciales en las que se han unido communes cevenols con otras caussenards, entre las que no había un hábito de trabajo conjunto que sí existía entre las communes cevenols” (C10.Asoc.H.64)

De este complejo proceso de constitución, lo que destaca es que la configuración final del PGCC no presentará una homogeneidad del territorio en cuanto a sus características históricas, geográficas, culturales o políticas.

La confrontación entre dos modelos distintos de desarrollo rural provocó la ruptura con el espacio de cooperación representado por el CBE Cévennes. Por un lado, el modelo de desarrollo “rural – rural” del PGCC propone federar pequeñas poblaciones con características y problemáticas homogéneas (pequeño tamaño, escasa densidad de población, mal comunicadas, insertas en el PNC...) sin un solo núcleo claramente definido como motor. Por otro lado, el modelo de aglomeración “urbano – rural” del Pays Cévennes presenta un modelo de asociación de poblaciones eminentemente rurales (communes dentro del PNC) con otras poblaciones urbanas de la periferia de la ciudad de Alés que actuaría como motor económico y capital del pays.

Tal como explican los representantes políticos de las ComCom que formaran el PGCC, un modelo de aglomeración “urbano – rural” no podría garantizar poder de decisión para las poblaciones pequeñas que quedarían subyugadas a las decisiones de los núcleos urbanos y las problemáticas específicas de sus poblaciones no serían adecuadamente atendidas en este modelo.

“Partiendo de esta idea, ha habido dos ComCom de los cevennes lozeriennes que han decidido unirse al Pays Cevennes de Áles, en el departamento de Gard. Pero todos los demás han visto esto imposible porque defienden la idea de un pays eminentemente rural, con unas características concretas derivadas de esta ruralidad y por tanto con una manera de gestionar el territorio que debe adecuarse a esta realidad y no depender de las decisiones de otras ciudades que no tienen la misma problemática”
(C6.AT.M.36)

El hecho de poder conformar un grupo de poblaciones rurales, capaces de reflexionar y con la autonomía suficiente para proponer intervenciones y estrategias de desarrollo, hizo que los representantes políticos rechazaran la propuesta del Pays Cévennes.

“Nos parecía que los intereses entre ambas zonas (Pays Cevennes - PGCC) eran tan diferentes y tenían problemas distintos a intentar solucionar. Nos daba miedo que

VI. La dimensión territorial e identitaria del desarrollo rural

nuestro territorio no apareciera sino como un anexo de un centro urbano y no como un espacio de reflexión sobre su propio desarrollo por sí mismo" (C8.Pol.M.60)

En contraposición, las ComCom que decidieron adherirse al Pays Cévennes subrayan la importancia de contar con una población “capital” que sostenga estas iniciativas y achacarían su decisión, en parte, a que en la propuesta del PGCC Florac, como población más grande, no asumiera la dirección de esta iniciativa de desarrollo territorial. De esta forma lo expone el presidente de la ComCom “Cevennes en Mont Lózère”:

“Compartir un proyecto común es un cambio realmente profundo en la manera de ser de las communes, hace 15 años nadie podría haber realizado un proyecto de este tipo con otras communes. Este territorio nunca había generado este tipo de dinámicas de trabajo conjunto a nivel Pays. Con estos antecedentes, cuando Alès ha propuesto la idea del Pays Cévennes nosotros nos hemos adherido, pero han sido ellos quienes han promovido esta idea de pays. En cuanto a Florac y el PGCC ellos han tardado mucho en definir una propuesta, puede que demasiado. En este sentido incluso hoy Florac no tiene ese rol de impulso, esa voluntad de ser capital de un proyecto de desarrollo territorial en los Cévennes, hace falta esta voluntad” (D10.Pol.H.54)

Debido a esta falta de dirección, de una población que asumiera el rol de dirección de la iniciativa del Pays, el proceso de definición y conformación del Pays se habría alargado y complicado en exceso tal como señala el presidente de la ComCom “Vallée Longue et du Calbertois en Cévennes”:

«Cuando se han empezado a desarrollar iniciativas en esta zona para la formación de Pays, nosotros hemos empezado a seguir el proceso que se desarrollaba en una zona vecina, en la ComCom Cévennes et Hauts Gardons, que habían empezado con otras ComCom a definir lo que luego sería el PGCC. Hemos visto que ese proceso no avanzaba y que era extremadamente pesado, después de organizar cientos de reuniones no se había definido nada y no se avanzaba ». (D14.Pol.H.58)

Como elemento clave en la decisión de adherirse al Pays Cévennes estas dos ComCom ponen de relieve el potencial de desarrollo que aporta un modelo, basado en la complementariedad entre zonas rurales y sus entornos urbanos de referencia, sus “bassin de vie”, con los cuales habría de por sí una relación constante de interdependencia.

VI. La dimensión territorial e identitaria del desarrollo rural

“Lo importante para nosotros en el contexto del Pays Cévennes, es saber y pensar si unas ComCom muy pequeñas y rurales son complementarias o no con otras ComCom o Communautés d’Agglomération más grandes, dinámicas, urbanas...La idea del pays es verdaderamente este intercambio entre lo rural y lo urbano, la idea de origen es un poco esa. De todas maneras, lo que sí tenemos claro es que el “bassin de vie” de nuestro territorio es Alès. Para ir al médico, a la compra, al cine... vamos a Alès es ésta la lógica del bassin de vie. En mi commune estamos a la misma distancia de Alés que de Florac, en distancia, pero lo que es claro es que yo voy 5 veces más a Alés que a Florac” (D10.Pol.H.54)

Además de esta confrontación entre modelos de desarrollo rural, ha habido otras cuestiones de importancia que coartaron las posibilidades de conformación del PGCC, tras la primera propuesta de deliberación planteada por la asociación de prefiguración.

La primera de ellas sería la complejidad de gestionar entidades de cooperación territorial que reúnan territorios de distintas demarcaciones administrativas, de distintos departamentos. Del tal modo, las ComCom del departamento de Gard, que participaron en la asociación de prefiguración del PGCC se han adherido finalmente al Pays Aigoual Cévennes Vidourle, que estaba conformado enteramente por Pays de este departamento.

“Esta tentativa de federación no ha funcionado, era siempre la idea de reunir communes de Gard y de la Lózere, la gente no estaba en contra pero han dudado porque pensaron que iba a ser más complicado por la cuestión administrativa, reunir dos departamentos...este han sido uno de los grandes problemas de esta iniciativa” (D22. Pol.H.71).

Hacemos notar, sin embargo, que la supuesta complejidad de gestión que supondría esta unificación de ComCom de distintos departamentos, no ha sido tomada en cuenta por las ComCom de la Lozère que se adhirieron al Pays Cévennes. En este caso ha primado la conformidad de éstas con el modelo de desarrollo urbano – rural propuesto por este Pays sobre las complicaciones adicionales de gestión del mismo.

Otra de los aspectos que deben ser contemplados para explicar la configuración del PGCC ha sido el contexto de oportunidad existente tanto a nivel regional, con la opción de conformar “Contratos Pays”; como a nivel europeo con los fondos FEADER de apoyo al desarrollo rural desde los GAL. Es en este contexto se desarrolla el proceso

VI. La dimensión territorial e identitaria del desarrollo rural

que estamos analizando, en el que, de manera un tanto acelerada, se proponen iniciativas de cooperación territorial con el objetivo, entre otros, de poder aprovechar este contexto.

Estas oportunidades han provocado, en parte, la emergencia de estas iniciativas en general y de manera destacada en zonas como la analizada en este trabajo, en la que no se había apoyado la formación de Pays por los gobiernos regionales anteriores. En algunos casos se ha llegado al punto de acuñar el apelativo de “*Pays de profite*”, aplicado a aquellos casos en los que el aprovechamiento de estas opciones de financiación han alentado de manera clara su creación, tal como sería el caso del PGCC, según algunos de los informantes entrevistados.

“... el Pays que se ha constituido por cuestiones económicas han montado un dossier muy artificial en el plano cultural con el único objetivo de beneficiarse de ayudas de los Feader mediante la asociación con el Pays de Sources en Lozere para crear el GAL Terres de vie. Los criterios europeos para la constitución de los GAL han forzado este matrimonio entre los dos Pays que es un poco raro”. (C10.Asoc.H.64)

Lo que resulta particularmente interesante, tal como se apunta en la cita, es que este contexto de oportunidad ha establecido una serie de requisitos objetivos (población mínima implicada, estrategias de desarrollo definidas), al mismo tiempo que han sugerido otros criterios (homogeneidad cultural, trayectoria de cooperación, entornos de relación histórica), que darían fuerza a las iniciativas presentadas y sobre las que supuestamente se valoran las candidaturas.

Como resultado de ello, ciertas iniciativas habrían forzado su asociación en base a aquellos requisitos, dejando con ello en un segundo plano las cuestiones referidas a sus trayectorias históricas de relación y su homogeneidad cultural, dando como fruto la creación de iniciativas artificiales.

“...no se podía configurar el Pays sin las dos ComCom cevenols de la Lozère que estaban con el Pays Cévennes, era una espacio ridículo, con 3.500 personas. Por ello, hemos buscado otras opciones y les hemos propuesto a la gente de Causses y de Gorges hacer un Pays juntos, con las 3 entidades y una unidad diversa. A mí no me ha gustado mucho esta opción porque es un Pays que deja al lado la cuestión cultural, también la política, y la religión para intentar responder a problemas económicos que son los

mismos para todas las zonas, la precariedad, la falta de población, la falta de materia gris, la escasa industria... Compartiendo estos problemas comunes y con una visión compartida del turismo como recursos potencial de importancia se ha propuesto este pays, aunque la verdad es que la cultura y la política han sido verdaderos frenos para el buen funcionamiento del Pays” (D1.Pol/Asoc.H.52)

De esta manera y de forma paradójica, iniciativas de conformación de Pays o de GAL habrían primado una estrategia económica de desarrollo común, o la reunión de una masa crítica suficiente sobre otros como la identidad territorial o la tradición de cooperación y relación entre territorios que no serían determinantes a la hora de desarrollar iniciativas de configuración de pays. Con ello y como veremos en los siguientes apartados, estas iniciativas tendrían importantes handicaps a la hora de consolidarse mediante procesos de construcción territorial.

6.3.5. Propuestas de desarrollo rural a contracorriente.

El análisis de nuestros casos de estudio ha puesto de relieve la vital importancia de la esfera política en la configuración de estas iniciativas de desarrollo y de la emergencia de entidades de cooperación territorial que las sostienen, pays, consorcios y GAL. Estos procesos deberían nutrirse en su consolidación de la movilización y participación social de las poblaciones afectadas, de la coordinación de sus sectores económicos y en todo el proceso, especialmente en su configuración, del apoyo y compromiso de los poderes políticos locales.

En este sentido, la Comarca del Guadalteba y el Pays Gorges Causses Cévennes muestran trayectorias y enseñanzas distintas. En el caso de Guadalteba la homogeneidad de un mismo signo político en el territorio favoreció las negociaciones iniciales entre las corporaciones locales participantes en esta iniciativa y fortaleció sin duda el proceso de consolidación del Consorcio y el GAL Guadalteba. Más adelante se han dado continuos cambios en el panorama político local y a pesar de ello, el compromiso político ha sido constante justificándose en la diversidad de acciones, servicios e intervenciones que esta plataforma de cooperación para el desarrollo territorial había logrado implantar para el conjunto de la comarca.

VI. La dimensión territorial e identitaria del desarrollo rural

En el nacimiento del Pays colaboraron finalmente y tras un amplio proceso de deliberación, varias ComCom con tradiciones políticas de variado signo político. En estos primeros momentos la existencia de una serie de problemáticas comunes y el establecimiento de un consenso mínimo, en cuanto a las estrategias implementadas desde el pays, respaldaron la creación de esta entidad de cooperación territorial. Sin embargo, ha quedado demostrado que la diversidad política y sobretodo su desigual compromiso con esta iniciativa han sido un lastre en su trayectoria posterior, afectando directamente a la capacidad del PGCC para asumir competencias o implementar intervenciones de cualquier tipo en el territorio.

Otro de los aspectos relevantes en la emergencia de ambas iniciativas ha sido la apuesta por un modelo de desarrollo “rural – rural” en clara oposición a otro “rural – urbano”. Y ello debido a que este modelo ofrecería un menor grado de autonomía y poder de decisión al conjunto de municipios frente a un núcleo urbano del que acabarían dependiendo las estrategias de desarrollo rural implementadas y no daría respuesta a sus principales problemáticas características de poblaciones pequeñas, aisladas, con problemas demográficos, sin dinamismo económico como lo son todas aquellas que se integraron en las iniciativas analizadas en este trabajo.

El apoyo a un modelo de desarrollo “rural – rural” con una organización federativa y horizontal de pequeños municipios rurales se ha revelado como el criterio fundamental a la hora de configurar el espacio de ambas iniciativas primando sobre otros aspectos culturales, políticos o de cohesión territorial sobre los que pudieran haberse apoyado sus demarcaciones.

Por otro lado, el contexto de oportunidad también ha tenido una influencia crucial en el nacimiento de estas iniciativas, un contexto marcado en general por las políticas de desarrollo rural desarrolladas en el marco de la UE mediante la PAC y el enfoque LEADER. Este contexto ha dispuesto ciertos requisitos objetivos, que como comentamos, han favorecido la reunión de “extraños compañeros de cama” en iniciativas conjuntas de desarrollo territorial al tiempo que los aspectos sociales, culturales e históricos de los perímetros espaciales en ellas implicados no han sido aspectos decisivos en su configuración.

El método LEADER ha definido este contexto de oportunidad. Desde sus orígenes, la filosofía LEADER plantearía la colaboración entre núcleos rurales con otros urbanos de su entorno que actúen como motor del proceso de desarrollo. Los casos analizados muestran modelos de desarrollo “a contracorriente”, apostando por organizaciones de pequeños núcleos rurales sin que ninguno de ellos actúe explícitamente como núcleo dinamizador, capital o motor del proceso; manifiestan incluso un claro rechazo a esta posibilidad a favor de los que se considera una organización con mayor autonomía e igualdad en el proceso de toma de decisiones.

Es evidente que el nuevo escenario normativo europeo representado por la estrategia Europa 2020 presenta cambios importantes en las políticas relacionadas con el desarrollo rural que afectaran a la trayectoria futura de estas iniciativas de desarrollo rural en el marco programático 2014 – 2020.

Con la constitución del MEC (Marco Estratégico Común) se unifica la financiación de los cinco principales fondos europeos¹⁹⁰ mediante los contratos de asociación que establecerán a nivel nacional y regional la estrategia integrada para el desarrollo territorial. Un elemento determinante del nuevo MEC es que LEADER se convierte en un enfoque común abierto a todos los fondos de la UE y pasa a denominarse “Enfoque de Desarrollo Local Participativo” (DLCL). (Comisión Europea, 2011; Comisión Europea, 2012). De este modo, la cohesión territorial se convierte en objetivo prioritario y el enfoque territorial en el método, el protagonismo de la dimensión territorial en estas políticas reafirma un proceso de transición desde políticas más sectoriales (centradas en la dimensión productiva y comercial del sector agrario) a otras de carácter territorial (centradas en el desarrollo de los territorios rurales y remunerando los “bienes públicos” producidos por el sector agrario en estos territorios) (Moyano Estrada, 2013)

Por tanto, el nuevo MEC y la reforma de las políticas europeas ofrecen la oportunidad de posicionar el desarrollo rural en el ámbito de la política de cohesión en la que se asumen elementos característicos del enfoque LEADER como el papel de la sociedad civil, la figura de los GAL, la consideración de una metodología participativa y ascendente para definir y aplicar los programas de desarrollo territorial, la apuesta por

¹⁹⁰ FSE Fondo Social Europeo, FC Fondo de Cohesión, FEDER Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEADER Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, FEMP, Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca.

VI. La dimensión territorial e identitaria del desarrollo rural

la búsqueda de fórmulas de partenariado público – privadas para la financiación o la propia dimensión territorial del desarrollo. Todos estos elementos definen el nuevo contexto de oportunidad para las iniciativas de desarrollo rural que analizamos en este trabajo.

El fortalecimiento de los vínculos rural – urbanos presenta una importante novedad de este nuevo marco normativo que podría constituir un reto para aquellos casos basados en un modelo “rural – rural”. A los modelos de cooperación territorial existentes en la normativa anterior (cooperación inter – territorial y transnacional) se añaden dos nuevas formas de cooperación de los territorios LEADER, la cooperación con otros territorios rurales y sobretodo la cooperación con zonas urbanas próximas a fin de establecer alianzas estratégicas con su entorno territorial y socioeconómico inmediato (Gallardo Cobo, 2013).

Ante esta orientación hacia el fortalecimiento de modelos de cooperación urbano – rurales se abren nuevos escenarios para configurar nuevas redes de organización y gobernanza entre estos territorios, suponiendo además una verdadera prueba de madurez para los territorios LEADER. Con esta perspectiva, las iniciativas “rural – rural” afrontan el hecho de cooperar con zonas urbanas y con otras zonas rurales desde la posición de horizontalidad que ofrece su trayectoria anterior y con ello de poder participar en los procesos de toma de decisiones desde nuevas posiciones de poder no subordinadas a las dinámicas impuestas desde los núcleos urbanos. Si la consolidación de los territorios LEADER es suficiente para afrontar esta cooperación urbana – rural desde su posicionamiento propio este contexto puede presentarse para ellos como un “nuevo comienzo” para las relaciones con sus entornos urbanos, eludiendo las situaciones de subordinación a las que estas iniciativas se enfrentaron con anterioridad.

Ante estos nuevos escenarios de oportunidad definidos por el marco político de la UE, el nivel de consolidación de las iniciativas de desarrollo rural es esencial. Al margen del compromiso político, los modelos de desarrollo y el propio contexto político que impulsaron su creación. La continuidad y la consolidación de estas iniciativas dependerán del proceso de construcción territorial. En este proceso se intentará alcanzar una definición del territorio y sus problemáticas, se establecerán sus estrategias comunes de desarrollo, se trabajará en el fomento de la identidad cultural y se generarán una serie de acciones, intervenciones y servicios comunes. En los siguientes apartados

destacamos algunos aspectos esenciales de este proceso de construcción territorial y analizamos en base a ellos la trayectoria de cada uno de nuestros casos de estudio.

6.4. La Construcción Territorial. Consolidación de iniciativas de desarrollo rural.

En la configuración de iniciativas de desarrollo rural se parte de la creación de alianzas locales entre actores diversos y del contexto político y social que rodea a cada caso uno. Una vez definidos estos espacios de desarrollo y las redes de actores que los sostienen el proceso de construcción territorial es fundamental a la hora de consolidar estas iniciativas. Se trata de un diálogo permanente entre actores y territorio en el que se abordan distintas concepciones del territorio: como espacio de acción colectiva, definiendo objetivos, estrategias y acciones de desarrollo territorial; como espacio administrativo, competencial y de creación de servicios; y como espacio naturalizado de referenciación social, impulsando la identidad comunitaria mediante el refuerzo de referentes comunes que potencien el sentimiento comunidad de la población y representen las características del territorio hacia el exterior. (Dematteis y Governa, 2005)

La imagen del territorio es un elemento clave para proyectar al territorio en el ámbito global. Distintos elementos son importantes para la configuración de esta imagen: en primer lugar, los elementos existentes en el territorio que actúan como referentes y símbolos de identidad; en segundo lugar, las prácticas de promoción territorial: tanto las actividades (ferias, actividades culturales, turismo o patrimonio como medios de difusión), como los canales de comunicación (propios o visibilidad en los medios); en tercer lugar los sistemas de organización: como marcas (calidad, DOP, IGP), las propias organizaciones de gestión o los proyectos específicos de colaboración (rutas turísticas, proyectos transnacionales); y por último, la convergencia de los valores proyectados por esta imagen con la demanda de los consumidores (Observatorio europeo LEADER, 2001).

Teniendo en cuenta estos elementos vemos como el territorio ya no sólo puede considerarse como un “soporte” en el que aplicar estrategias de desarrollo sino que se convierte en un “recurso” fundamental para elaborar esta imagen del territorio en la que convergen tanto sus potencialidades como motor de desarrollo, el “territorio proyecto”, como las demandas de consumo contemporáneas asociadas a lo rural, “territorio producto”. Esta imagen será heredera de un análisis de sus recursos así como de los nuevos valores de consumo asociados a lo “rural” en la era de la globalización, tales como la tradición, la autenticidad, la naturaleza o la calidad (Aguilar et al, 2009).

Tal como vimos en el capítulo anterior, las iniciativas de desarrollo pueden reforzar la producción de capital social y de capital institucional en el territorio mediante diversas estrategias. Estas formas de capital constituyen un recurso de vital importancia para los territorios rurales puesto que se trata de un recurso endógeno, propio e “inmóvil”, en contraposición a otro tipo de recursos altamente móviles en la economía globalizada actual (capital económico, la fuerza de trabajo, la información) (Bryden, 1998). Desde este punto de vista el “reto”, una vez puestas en marcha estrategias que aumentan el capital social e institucional existente en un territorio, será conseguir que estas formas de capital se afiancen en el territorio y queden arraigadas a las estructuras y dinámicas del mismo (Buciega Arévalo, 2012).

Para ello es importante analizar el proceso de construcción territorial que se ha desarrollado desde la emergencia de estas iniciativas de desarrollo. Con este tipo de análisis se hacen visibles las concepciones complementarias del territorio: la primera de ellas, como espacio administrativo y estructura organizacional consolidada, en la que nos centraremos especialmente en este apartado, y la segunda, como espacio de referencia social e identitaria de la población que ocupará el apartado siguiente.

6.4.1. Calidad Territorial. Provisión de servicios en zonas rurales.

La provisión de servicios a la población de las zonas rurales constituye un importante eje estratégico en el ámbito del desarrollo. Los servicios públicos no solo se entienden como una oferta destinada a la satisfacción de ciertas necesidades primordiales de la comunidad, sino como una amplia gama de instrumentos y medios

con los cuales la ciudadanía debe contar para el pleno desarrollo de su potencial humano, social y económico.

Las deficiencias en la provisión de servicios en los territorios rurales derivan en situaciones de desigualdad y segregación de estas zonas con respecto a los entornos urbanos. Por este motivo todas las iniciativas de desarrollo rural definen como objetivo esencial de sus planes de desarrollo la provisión de servicios a su población desde sus sistemas organizacionales. La provisión de servicios a la población, en el ámbito del desarrollo rural, juega un papel fundamental en la redefinición de lo público en estos nuevos territorios rurales y en el reconocimiento y consolidación de los sistemas organizacionales desarrollados por las iniciativas de desarrollo rural.

En nuestros casos de estudio la provisión de servicios a la población han sido importantes ejes estratégicos de sus planes de desarrollo territorial. Sin embargo, los resultados que en este aspecto han cosechado han sido dispares y han tenido distintas consecuencias respecto a la consolidación de sus sistemas organizacionales.

En el caso de Guadalteba la provisión de servicios constituye la columna vertebral sobre la que se asienta su modelo de desarrollo. Desde la constitución del Consorcio y el GAL Guadalteba la provisión de servicios a escala comarcal constituyó un eje específico en los distintos planes de desarrollo elaborados para la comarca. En el *III Plan Guadalteba "Calidad Territorial"* (GAL Guadalteba, 2008) queda perfectamente patente la importancia de esta estrategia estableciendo explícitamente líneas estratégicas como: "Fomentar y potenciar la prestación de servicios mancomunados" (L(5)1.1.) y "Dotar de Infraestructuras para la prestación de servicios consorciados" (L(5)1.2.); que contribuyen al objetivo de "Definir la comarca como unidad de actuación administrativa" (O(5)1.). En este plan se desarrollan específicamente servicios de distinta índole como facilitar la presencia de las administraciones públicas en la comarca, la creación de una ventanilla única, la gestión de residuos, el urbanismo y los servicios básicos que se consideren necesarios.

El objetivo general que se presenta en este Plan se centra en el concepto de calidad de vida y su mejora.

VI. La dimensión territorial e identitaria del desarrollo rural

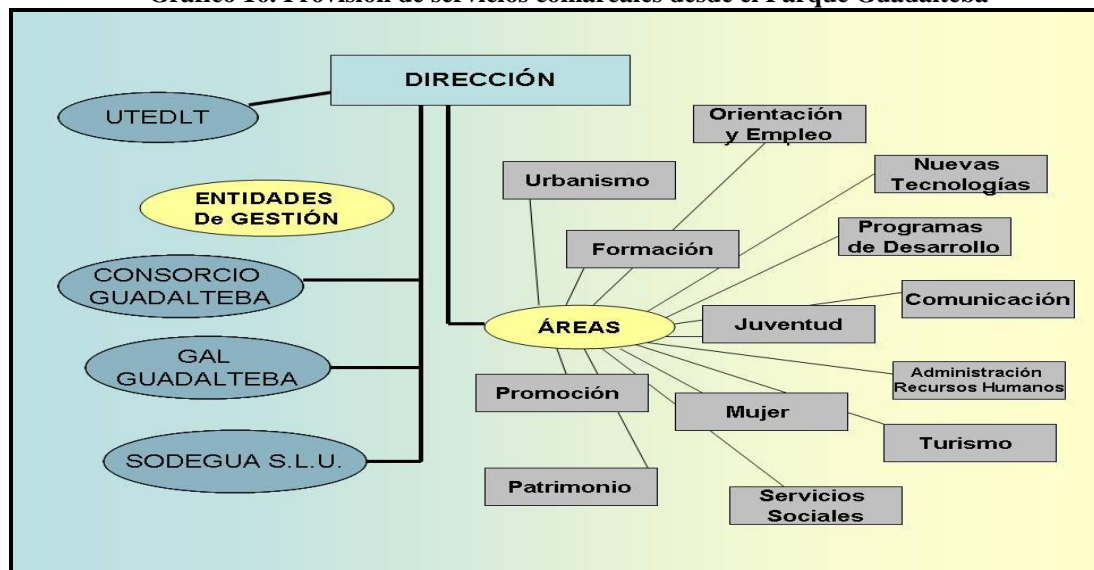
“...mejorar todos aquellos aspectos que inciden en la calidad de vida de la ciudadanía y que permitan convertir nuestro territorio en un territorio vivo, dinámico y con capacidad para dar respuesta a las demandas de la misma. En definitiva, el objetivo que pretendemos alcanzar con esta estrategia es conseguir un TERRITORIO DE CALIDAD” (GAL Guadalteba, 2008:217)

La definición que aporta uno de los técnicos del GAL Guadalteba sobre la definición de Calidad Territorial alude a la íntima relación entre calidad de vida y dotación de servicios públicos para la población. Del mismo modo la provisión de servicios se presenta como un instrumento para apoyar el arraigo de la población y contribuir al desarrollo del territorio.

Partimos de que el desarrollo rural pasa indispensablemente por que la gente viva en el medio rural y por que consigamos mantener la población, esta generación de arraigo pasa por muchas cosas y no solo por la creación de empleo, que es importante pero no es lo único. Creemos también que el que viva en el medio rural tenga los mismos servicios y con la misma calidad que los que viven en el medio urbano. (A34.AT.H.46)

Teniendo en cuenta la centralidad que la provisión de servicios ha tenido en el modelo de desarrollo rural planteado en la Comarca del Guadalteba, vemos como los resultados alcanzados en este aspecto no desmerecen este interés. En los más de 20 años de historia de esta iniciativa se han ido desarrollando paulatinamente distintos servicios a escala comarcal tal como mostramos en el siguiente gráfico.

Gráfico 16. Provisión de servicios comarcales desde el Parque Guadalteba



Fuente: Elaboración propia a partir de datos www.comarcadelguadalteba.org

Los servicios comarcales ofrecidos desde el Parque Guadalteba no se reducen a aquellos que podrían tener una relación más directa con la ejecución de los programas de desarrollo rural, sino que aglutina una importante diversidad. Los beneficios que aporta esta red de servicios comarcales gestionados desde el Parque Guadalteba han sido reconocidos, tanto por el conjunto de la población, como en particular por los representantes políticos locales, quienes destacan la capacidad de gestión que han ganado las corporaciones locales al apostar por un modelo comarcal de servicios y el margen de maniobra que aún tiene el Parque Guadalteba para seguir desarrollando servicios a nivel comarcal.

"El enfoque de prestación de servicios que el Consorcio ha tenido hacia los municipios que ha constituido un motor también para la mejora de la calidad de vida y la seguridad que nos ha dado a los ayuntamientos al encontrarnos más consolidados, no es que económicamente hayamos crecido tanto." (B10.AP.H.40)

"Yo creo que hay margen para que el Consorcio pueda asumir nuevas funciones y siga trabajando como hasta ahora, porque confío mucho en la capacidad de la gerencia actual. (...) yo creo que en este sentido y en otros el Consorcio y la gestión que representa tienen mucho futuro en la comarca para solucionar y gestionar temas que a los ayuntamientos se nos quedan un poco grandes." (B8.AP.H.52)

A nivel de la población el aspecto que se destaca es la capacidad del Parque Guadalteba para aglutinar los servicios para la población y ser un espacio de orientación para muchas cuestiones administrativas, una ventanilla única administrativa que facilita y hace más próximas las relaciones de la población con la administración.

"Yo creo que nos lo pone todo más fácil, porque ahora puedes ir o llamar al parque para cualquier tema, para cuestiones sobre la asociación, pero también para temas de formación, o de juventud, o de servicios sociales... y si allí no lo hacen te dicen donde, te explican. Para nosotros es tener alguien cerca que nos ayuda con cualquier tema administrativo" (A27.AE.M.30)

La comarca de Guadalteba puede ser considerada como un ejemplo paradigmático en cuanto a su consolidación como unidad administrativa "intermedia", como ejemplo práctico reactualizado de esa "tercera vía" (Marsden, 1998) ya que al impulso dado a las dinámicas y estrategias de desarrollo participativas bottom – up por parte del GAL y al constante compromiso de las corporaciones locales al proyecto

VI. La dimensión territorial e identitaria del desarrollo rural

comarcal (endógenas, ascendentes y guiado por dinámicas internas de planificación y gestión), se unen las sinergias generadas por la Comarca con las administraciones provinciales y regionales (descendientes, transferencia de recursos y capital desde el nivel central).

La capacidad de generar servicios y nuevas competencias al territorio comarcal ha contribuido, de forma clara, en la consolidación del sistema organizacional de la comarca del Guadalteba. Del mismo modo, el Parque Guadalteba se ha ido definiendo como una plataforma de gestión de servicios e intervenciones comarcales convirtiendo esta capacidad en una de sus características propias y por tanto en parte de la imagen del territorio. Así, la provisión de servicios a la población realizada por el Parque Guadalteba forma parte de la propia imagen del territorio, tanto para la población local como para otros territorios rurales o para otras administraciones, la calidad y capacidad de gestión formará parte de esta imagen del territorio, pasando a constituir su modelo organizativo parte integrante de su imagen territorial.

En el caso del Pays Gorges Causses Cevennes existe un interés comparable por abordar y gestionar servicios para la población, tal como queda expresado en la Charte du Pays, donde se define uno de sus objetivos principales: “Mejora de la calidad de Vida” para el que se declinan tres estrategias de intervención siendo la primera de ellas la “Construcción de una política de mantenimiento y desarrollo de servicios” (PGCC, 2010). Queda patente en el documento la estrecha relación que, en este caso, también se establece entre calidad de vida y servicios básicos para la población, además de señalarse la necesidad de garantizar estos servicios y su igualdad de acceso como un objetivo clave para el desarrollo territorial. Algunos de los servicios mencionados en el documento son la salud, el transporte, el servicio de correos, los servicios de cuidados de ancianos y niños, así como la existencia de comercios de proximidad.

A pesar de este interés inicial, el PGCC no ha conseguido establecer redes de servicios para la población en su territorio. En el ámbito del PGCC se han desarrollado algunas iniciativas y proyectos relacionados con esta esfera de los servicios (guardería...) pero no han llegado a generar un servicio para la población, del mismo modo y a escala del GAL Terres de Vie, no se han desarrollado otro tipo de servicios que los directamente relacionados con la ejecución del programa LEADER, siendo éstos

los de información, orientación y asesoramiento técnico para las iniciativas sociales o económicas susceptibles de ser apoyadas económicamente por parte de este programa.

El trabajo desarrollado en este caso en cuanto a la provisión de servicios para la población se ha basado en la creación de espacios de reflexión participativa en los que tanto la sociedad civil como los representantes políticos han trabajado sobre las necesidades de su territorio y en la definición de posibles estrategias de acción. A pesar de ello no se han conseguido establecer otros servicios a escala pays, debido principalmente a la negativa por parte de las ComCom para ceder algunas de sus competencias al pays, como ya explicamos.

Creemos importante señalar que estos hechos han creado un impacto notable en la población y han generado una imagen del territorio y de sus sistemas organizacionales como desprovistos de funciones y acciones específicas. Al igual que se apuntaba con el caso de la Comarca del Gualdalteba, la capacidad de gestión de servicios para la población hubiera podido establecer en el PGCC un cuadro mínimo de funciones y competencias a escala supralocal, lo que podría haber fortalecido la diversificación de actuaciones e intervenciones partiendo de estas funciones básicas y habría generado confianza en la población hacia la capacidad de gestión del pays.

Los casos analizados ilustran dos ejemplos de procesos de construcción territorial existiendo en ambos, como es frecuente, un interés por la mejora de los servicios a la población local como medio para contribuir a la mejora de la calidad de vida. La principal diferencia entre ellos es una notable disparidad en cuanto a la existencia de capital social e institucional mínimo para poder desarrollar estos servicios a nivel territorial. Como resultado de ello, en el caso de Guadalteba, la provisión de servicios ha constituido un eje estratégico para el desarrollo territorial, consolidando su modelo de gestión y configurando un elemento característico de su imagen territorial; mientras que el caso del PGCC la provisión de servicios no ha podido desarrollarse a nivel del pays lo que ha minado la confianza de la población en el modelo de gestión del PGCC y ha contribuido a generar una imagen confusa tanto del modelo de gestión como del territorio en sí. En nuestros casos de estudio se hacen patentes las advertencias sobre la aplicación extensiva de estrategias territoriales y de las posibles desigualdades (territorios ganadores / territorios perdedores) que estos procesos podrían generar en territorios que no cuentan con unas mínimas capacidades y recursos (Buller, 2000).

Por un lado, la capacidad para asumir la gestión de servicios por parte de estas iniciativas evidencia que estos territorios pueden llegar a constituir nuevas unidades administrativas, desde las que gestionar en una nueva escala algunos servicios. En este campo de intervención, los territorios rurales, a pesar de no tener reconocimiento administrativo formal, compondrían unidades administrativas intermedias coordinadas tanto con las entidades locales afectadas (ayuntamientos) mediante la cesión de competencias en este campo, como con administraciones superiores (Diputaciones Provinciales o Departamentales, Gobiernos Regionales). De este modo, las iniciativas de desarrollo de los territorios rurales fortalecerían los procesos de descentralización y abrirían nuevas posibilidades para la gestión mancomunada desde un nivel intermedio de algunos servicios públicos.

Por otro lado, y en referencia al proceso de construcción territorial, la provisión de servicios para la población tiene una importante influencia en la consolidación de los sistemas organizacionales puestos en marcha por las iniciativas de desarrollo rural. La capacidad para gestionar servicios facilita la visibilidad de los nuevos territorios y de sus órganos de gestión. Como nuevas entidades administrativas pueden llegar a representar para la población un referente administrativo intermedio más próximo y, en el mejor de los casos, con mayores capacidades de gestión que las entidades locales, una nueva ventanilla única administrativa que consolida y refuerza las nuevas entidades como órganos de gestión así como la imagen del territorio en la población local y de cara a la administración regional, estatal o europea.

6.4.2. Entropía Institucional. Instituciones y capacidades de gestión territorial.

Otro de los aspectos de importancia a la hora de valorar el proceso de construcción territorial es la articulación de las nuevas iniciativas de desarrollo y de sus territorios con otras delimitaciones espaciales con las que conviven. Los “territorio - proyecto” definidos por los GAL coexisten con otras entidades de cooperación territorial y con áreas de aplicación de distintos servicios de la administración que realizan distintas funciones sobre un espacio concreto, a menudo, no coincidente con aquellos definidos por los GAL. En este sentido, es especialmente interesante comprobar el grado de articulación y coincidencia a nivel territorial entre los GAL y

otras entidades con las que comparten funciones e intervenciones en el ámbito del desarrollo territorial, como podrían ser las mancomunidades o los consorcios en el caso español o los *pays* y las *ComCom* en el francés. El grado de articulación entre distintas entidades que actúan sobre los mismos espacios y que juegan un papel en el desarrollo territorial tendrá una influencia notable en el proceso de construcción territorial y en la creación de una imagen del territorio nítida y visible.

La profusión de este tipo de entidades e instituciones que trabajan en un ámbito local responde al proceso de descentralización generado ya desde los años 80. La crisis de legitimidad sufrida por las políticas públicas y por la PAC en particular, han “forzado” un nuevo enfoque en su aplicación, dando mayor protagonismo a iniciativas locales, a través de la planificación ascendente y el establecimiento de partenariados entre el sector público y privado. La crisis del estado del bienestar ha provocado una “vuelta al territorio” de las políticas públicas (Ojeda (Coord.), 2007) que puede estar explicada desde dos posturas: por un lado, la tendencia del Estado a desprenderse de competencias y responsabilidades, un “achicamiento” en definitiva del papel del Estado (Manzanal, 2006); por otro lado, entender este proceso como un conjunto de acciones para aproximar los centros de decisión a los ciudadanos, como experimento de profundización en experiencias de democracia participativa.

En la actualidad coexisten distintos perímetros de planificación territorial, múltiples entidades de la administración pública¹⁹¹ que actúan en las zonas rurales, en donde ejercen competencias diversas y para las cuales se realizan distintas delimitaciones espaciales. Esta situación provoca descoordinación entre distintas entidades, duplicidad, falta de claridad, confusión e ineficacia en la realización de las distintas funciones que deben realizar. En un ámbito como el del desarrollo, en el que todas estas entidades están directa o indirectamente relacionadas, esta situación puede provocar inestabilidad en la delimitación del territorio, a la vez que diluye el posible sentimiento de pertenencia a ese territorio de la población.

¹⁹¹ Estas entidades y sus perímetros de actuación a las que nos referimos serán por ejemplo los partidos judiciales dependientes del Ministerio de Justicia, las comarcas agrarias dependientes del Ministerio de Agricultura a nivel Estatal y en el caso de España; por otro lado a nivel Regional nos encontramos con los parques naturales protegidos, dependientes de la Consejería de Medio Ambiente; las UTDLT (unidades territoriales de empleo, desarrollo local y tecnológico), dependientes de la Consejería de Empleo; el sistema de ciudades sobre el que se basa las actuaciones de Obras Públicas y Transportes; las comarcas de planificación turística son utilizadas por la Consejería de Turismo y Deporte; la Consejería de Educación utiliza las Zonas de educación secundaria obligatoria)

Estas disfunciones han sido estudiadas en Andalucía mediante el análisis del grado de coincidencia espacial entre *entidades descendentes* (entidades y perímetros de actuación dependientes de la administración pública a nivel regional o nacional) y *ascendentes* (entidades dependientes de la corporaciones locales (mancomunidades y consorcios o GAL) (Delgado, 2004). Este estudio pone de relieve el escaso nivel de coincidencia que los territorios GAL tienen tanto con entidades descendentes como con aquellas ascendentes¹⁹². Esta falta de coincidencia dificultaría la actuación de cada una de estas entidades al no definir de forma estable territorios en las zonas rurales y provocaría situaciones de “*entropía institucional*” (Ramos y Delgado, 2003) donde el desorden y la confusión generada por estas situaciones afectaría directamente al cumplimiento de los objetivos propios de cada entidad.

Plantear este tipo de análisis a nuestros casos de estudio nos sirve para poner de relieve dos aspectos importantes: por un lado, la capacidad de cada iniciativa para articularse, coordinarse o coincidir con otras entidades ascendentes y descendentes influiría en la consecución de sus propios objetivos; por otro lado, un nivel bajo de entropía fortalecería la construcción de una imagen territorial unificada, visible y reconocible tanto para la población como para el resto de entidades y ello contribuiría a la consolidación de éstas iniciativas.

En el caso del Pays Gorges Causses Cévennes comprobamos un alto nivel de entropía institucional teniendo únicamente en cuenta las distintas entidades que coexisten en el mismo territorio y que asumen funciones relacionadas directamente con el desarrollo territorial. Este caso reviste una especial complejidad por la yuxtaposición en un mismo territorio de hasta seis entidades distintas sin que ninguna de ellas coincida totalmente. En el gráfico 17 se muestran los perímetros de actuación de cada una de estas entidades.

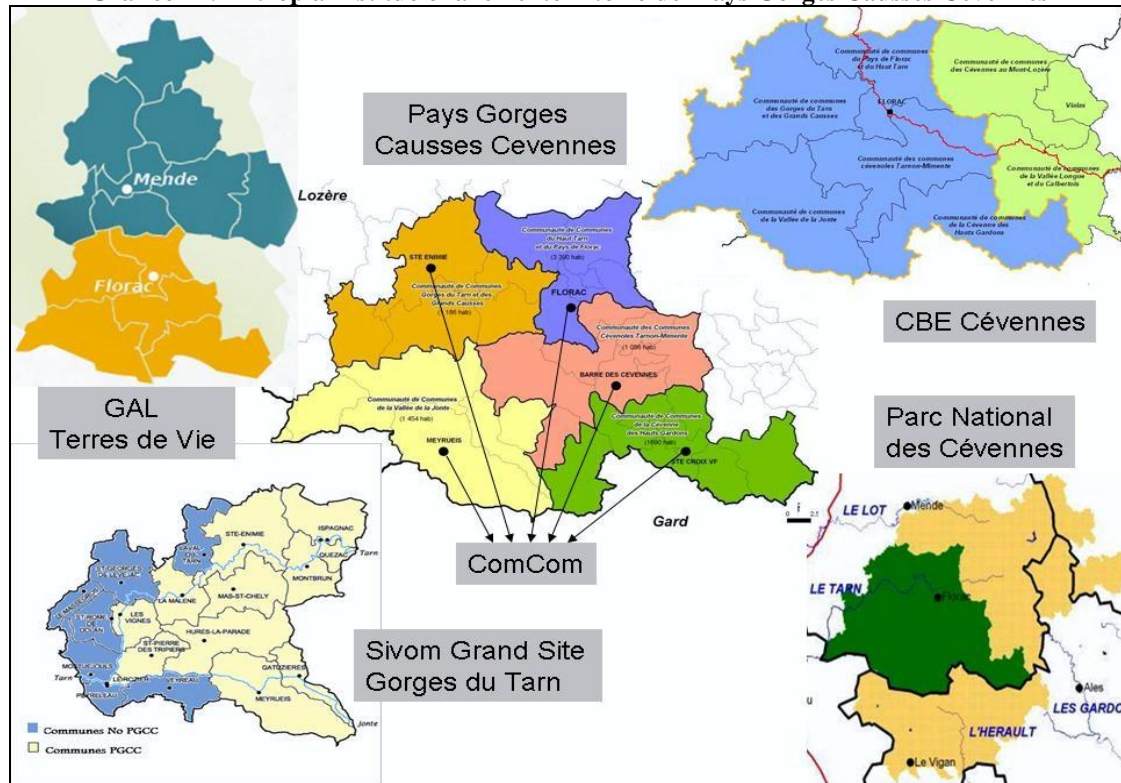
El territorio del PGCC se divide en cinco ComCom que mantienen competencias propias con respecto al desarrollo como el fomento de la diversificación económica,

¹⁹² Algunos de los datos contenidos en el estudio revelan el escaso nivel de coincidencia entre el perímetro de actuación de los GAL y las entidades descendentes. Sólo 14 de los 49 GAL andaluces comparten al menos 3 de sus ámbitos descendentes, es decir que comparten el mismo espacio de actuación con al menos 3 entidades descentralizadas. Por otro lado, el estudio revela que 14 de los GAL no comparten su ámbito de actuación con entidades ascendentes como una mancomunidad o un consorcio, mientras que en los 35 en los que sí se comparte un mismo espacio entre ambas entidades, sólo en 14 casos lo hacen en su totalidad.

aunque han comenzado a gestionar en conjunto otras competencias como la promoción turística a escala del pays.

Por otro lado, el PGCC participa y gestiona junto con el PSEL el GAL Terres de Vie que ocupa una superficie mayor y desde el cual se gestionan importantes intervenciones con respecto al desarrollo rural como el programa LEADER.

Gráfico 17. Entropía Institucional en el territorio del Pays Gorges Causse Cévennes



Fuente: Elaboración propia

La totalidad del territorio del PGCC queda inserto dentro del Parque Nacional des Cévennes, entidad con una larga trayectoria en el desarrollo de funciones específicas sobre el medio ambiente, la promoción económica y la gestión territorial en general. Es importante añadir que durante el proceso de constitución de PGCC el PNC inició la elaboración de su Plan de Desarrollo y su propia Charte du Pays, un proceso de diagnóstico participativo paralelo a aquél protagonizado por el PGCC.

El Comité de Bassin de Emploi Cévennes (CBE Cévennes) esta integrado por tres ComCom del PGCC y por otras dos ComCom que forman parte del Pays Cévennes. Esta entidad de cooperación territorial fija sus funciones y competencias en el ámbito del empleo, desde el que aborda el desarrollo territorial a través de dinámicas

participativas en las que se articulan la sociedad civil, las empresas, las asociaciones profesionales y sindicatos y los representantes políticos.

El SIVOM Grand Site de Gorges du Tarn, de la Jonte et des Causses es una entidad de cooperación territorial¹⁹³, en la que se organizan 19 communes formando un sindicato mixto que asume funciones de fomento del desarrollo local sostenible mediante actividades económicas de turismo o tradicionales (agrícolas, ganaderas o forestales), así como de preservación paisajística y patrimonial. Del total de communes participantes en esta entidad, 11 forman parte del PGCC.

Este panorama explica que población local tenga una percepción confusa sobre todas estas entidades y sobre las actividades que cada una de ellas desarrolla, además de no conocer en qué ámbito territorial pueden desarrollarse. Un estado de confusión con respecto a estas entidades, sus objetivos y sus perímetros de actuación ha sido común entre nuestros informantes.

“Cuando tu miras el mapa ves que este conjunto de communes forman una ComCom, luego ves que el Pays lo forma otro conjunto diferente, y que el CBE actúa en otro espacio también diferente, luego el PNC engloba todo el PGCC pero también otros muchas zonas alrededor y que el SIVOM trabaja sobre la zona de los Gorges y del Causse... es verdaderamente una locura” (D3.Pol.M.43)

“El territorio se desarrolla cuando la información circula rápida y cuando esta información es simple, es accesible... el problema es que hay demasiadas estructuras que se superponen y esto no significa que no sean complementarias pero es necesario que mutualicen esfuerzos, que se coordinen y que hagan visible sus funciones a la población en general, esto en la actualidad no se está haciendo” (D17.Asoc.H.48)

¹⁹³ La Red Nacional de Grand Site esta compuesta por 43 EPCI distribuidas por el territorio continental y de ultramar francés, son zonas que reúnen características medioambientales y patrimoniales de gran valor y mediante estas organizaciones se persigue el desarrollo económico sostenible y la conservación de su riqueza natural y cultural. El SIVOM Gran Site des Gorges du Tarn, de la Jonte et des Causses se constituyó en 1984 y en él se unen communes de los causses de Sauvaterre, Méjean y Noir ; así como de las gorges de Tarn y del Jonte. Se trata de una zona calcaria dedicada al ganado ovino con una altitud media de 1000 metros, y de zonas de profundas gargantas formadas por la erosión de los ríos donde la actividad principal es el turismo. El entorno de esta zona tiene un valor emblemático a nivel nacional por la riqueza de su medio natural y por la diversidad de sus paisajes modificados por la acción humana durante siglos. (<http://www.gorges-tarn.com/sivom/venir.php>)

Otra de las consecuencias de este nivel de entropía institucional es que, para las propias entidades, resulta más complejo coordinar y complementar su trabajo al mantener cada una de ellas perímetros de actuación diferentes.

Con ello las sinergias potenciales que pudieran generarse quedan claramente comprometidas, llegando a generar situaciones de competencia entre ellas y a la necesidad constante de justificar su utilidad ante la emergencia de entidades más nuevas. La falta de coincidencia entre sus perímetros dificulta la búsqueda de sinergias y complementariedad entre estas entidades tal como expresaron algunos técnicos:

“Las dos ComCom de los Cevennes que finalmente no se han adherido al PGCC y lo han hecho con el Pays Cevennes siguen formando parte del CBE y esto hace difícil el trabajo porque tienen que estar siempre entre dos ámbitos de actuación y trabajando para una parte de dos pays diferentes” (C6.AT.M.36)

“Creo que nuestras acciones son complementaria, el CBE hace su trabajo con el empleo y el Pays hace el suyo con el territorio pero al final las dos entidades trabajamos para el desarrollo territorial y es por ello que yo creo que nos deberíamos plantear la fusión de ambas entidades o que existieran lazos y relaciones más formales entre ambos, aunque a nivel técnico trabajamos mucho juntos es imposible esta fusión porque las zonas de trabajo no son las mismas” (C1.AT.M.34)

De cara al conjunto de la población, la participación social es parte estructural de las dinámicas de trabajo de todas las entidades, ante la existencia de tan variadas entidades la exigencia de participación para la sociedad civil en general y para los representantes políticos del territorio resulta abrumadora y tiene un efecto nocivo a medio plazo al establecerse una competencia entre entidades por asegurar esta participación. En el caso concreto de los representantes políticos esta situación se plantea como un problema puesto que una participación menor de ellos en alguna de las entidades supone una falta de reconocimiento del trabajo de la entidad.

“Cuando se ha creado el pays muchos de los políticos que trabajaban con el CBE han dejado de hacerlo para estar en el pays, es normal puesto que el Pays necesita la participación de los políticos para funcionar pero el CBE no necesariamente, al final es como si ahora ya se hubiera olvidado el trabajo del CBE que es distinto al que hace el pays. Para mucha gente ambas entidades son lo mismo y no diferencian, incluso los políticos, pero esto no es así” (C1.AT.M.34)

VI. La dimensión territorial e identitaria del desarrollo rural

En el caso de Guadálteba encontramos un grado distinto de entropía institucional. A partir de la constitución del Parque Guadálteba se han ido articulando en su seno distintas entidades que han adoptado el mismo territorio de actuación, con lo que el nivel de entropía institucional es sensiblemente menor al encontrado en el PGCC. Esta plataforma de cooperación territorial ha conseguido proporcionar a la población local un diverso abanico de servicios y acciones, así como han configurado un auténtico referente de la imagen territorial de la comarca, un centro neurálgico comarcal valorado por sus capacidades de gestión y eficacia.

Gráfico 18. Entropía Institucional en la Comarca del Guadálteba



Fuente: Elaboración Propia

Como muestra el gráfico anterior, en el Parque Guadálteba se reúnen cuatro entidades ascendentes (Consorcio Guadálteba, GAL Guadálteba, SODEGUA S.L.A. y Guadálteba Gestión Medioambiental) que se han ido formando para desarrollar servicios e intervenciones diversas a nivel comarcal. La complementariedad y las sinergias generadas entre ellas ya fueron comentadas en el capítulo V y cabría añadir en este apartado que han originado nuevas iniciativas (proyectos, asociaciones empresariales, asociaciones civiles, comités comarcales específicos (juventud, mujer, disminuidos físicos) adaptadas también al territorio comarcal, lo que ha consolidado el

modelo de gestión representada por el Parque Guadalteba y ha dado fortalecido y dado difusión a la imagen comarcal.

Por otro lado, se ha conseguido emplazar en el ámbito de la comarca distintos servicios públicos. Las UTEDLT (Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico) dependen del Gobierno Regional y de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo. Mediante un convenio entre el Consorcio Guadalteba y esta consejería el servicio se instala en la Comarca del Guadalteba en el año 2002, instalándose en el propio Parque Guadalteba, y desarrolla funciones de promoción del empleo, animación a la creación de empresas, análisis del entorno socioeconómico, estudio de proyectos y otras iniciativas de desarrollo local en este ámbito. A partir del año 2008, y por petición del ayuntamiento de Campillos, se cuenta para el territorio comarcal de una Oficina Comarcal Agraria (OCA) dependiente del Ministerio de Agricultura y de la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera que asume funciones como: información, orientación y asesoramiento para los agricultores de la comarca, fomento del desarrollo rural integral, formación y la transferencia de tecnología en el sector y promoción del asociacionismo agroalimentario.

De este modo, en el caso de Guadalteba el nivel de entropía institucional es bajo y confluyen en el mismo perímetro de actuación no solo el GAL, el Consorcio y el resto de entidades institucionales y sociales del Parque Guadalteba, sino también aquellos servicios públicos con delegaciones en este mismo ámbito territorial.

“Pero que el logro está y debe ir para más, es evidente. También el logro de poderle hablar, en ocasiones, de tú a tú. Instituciones con 500 años no han sido capaces de generar una sinergia de tal calibre ni en los propios territorios locales”. (A2.AT.H.56)

Así mismo, a nivel institucional, la coordinación y las sinergias de las entidades comarcales con los ayuntamientos son mayores que en la mayoría de los casos. Una de las debilidades destacadas en el informe LEADER EN ESPAÑA 1991 – 2011 es la escasa coordinación de los GAL con los equipos de Agentes de Desarrollo Local (ADL) de los ayuntamientos (RNN, 2011: 124). En este aspecto la Comarca del Guadalteba representa una excepción ya que han consorciado este servicio, unificando un equipo de ADL comarcal y coordinando horarios de atención local en todos los municipios. Este

mismo nivel de coordinación se ha asumido con otras áreas como juventud, mujer o urbanismo.

El grado de entropía institucional influye de manera decisiva en la consolidación de la imagen territorial a nivel de la población general. Un caso como el de la Comarca de Guadalteba favorece la difusión clara y cohesionada de la imagen comarcal, así como alcanza posibilidades de diálogo y coordinación con administraciones regionales o nacionales que favorece el emplazamiento de servicios públicos a escala del territorio. De modo contrario, el alto grado de entropía institucional que presenta el PGCC supone un claro freno para la construcción de una imagen territorial consolidada a nivel de la población, así como un obstáculo para la generación de sinergias entre entidades con interés en el desarrollo territorial; y entre ellas y las administraciones regionales o estatales.

Finalmente, la entropía institucional constituye una variable adecuada para evaluar la capacidad de consolidación de la imagen territorial generada por iniciativas de desarrollo rural. Puesto que profundiza sobre la capacidad de estas iniciativas para generar un mensaje territorial claro hacia la población, desarrollar sinergias entre entidades con funciones en el desarrollo territorial y establecer un nivel de diálogo con las administraciones regionales.

6.4.3. Marketing Territorial. Construcción de una imagen territorial.

El proceso de construcción territorial desarrollado en nuestros casos de estudio viene marcado por las capacidades que sus sistemas institucionales han demostrado para fortalecer una visión común y compartida del territorio en el que actúan. La construcción de una visión territorial consolidada y reconocida tanto por la población en general como por entidades involucradas en tales procesos (ayuntamientos, ComCom) depende en gran medida de la madurez de estos nuevos territorios como espacios administrativos y estructuras organizacionales capaces de gestionarlos.

Un aspecto importante a la hora de construir la imagen del territorio es la lucha contra las tendencias localistas que constituyen un freno para este proceso. Los procesos de articulación territorial en este tipo de iniciativas se han desarrollado con más lentitud

debido a los enfrentamientos y la rivalidad entre municipios, así como a la falta de experiencia en iniciativas de colaboración entre ellos (Pérez Iruela et al, 2000).

Localismos y reconocimiento de las estructuras organizacionales territoriales.

En los dos casos de estudio hemos analizado las estrategias que se han puesto en marcha para luchar contra las tendencias localistas de los municipios y las ComCom involucradas en ellas y fortaleciendo una imagen territorial común.

La comarca del Guadalteba partía, desde su emergencia, de cierto recelo por parte de los ayuntamientos que participaron en la creación del Consorcio y del GAL. Los municipios más pequeños temían que las estrategias desarrolladas a nivel comarcal se centraran en los municipios más grandes generando nuevas situaciones de dependencia con distinto centro.

"Yo a nivel personal me siento muy orgulloso del Consorcio porque es una cosa muy difícil de sacar adelante, porque aunque todos somos buenos, todos tenemos un corazoncito y tendemos a mirar primero para nuestra casa, para nuestro pueblo y eso es difícil de eludir (...) si se invertía algo en esta comarca ¿adonde iba? ¿a centralizarlo todo en el mismo sitio? entonces uno de los objetivos, quizás el fundamental para mí era intentar evitar eso y hacer un Consorcio de todos y para todos. El objetivo era potenciar mediante el Consorcio los elementos propios de cada uno de los pueblos y que cada uno tuviéramos nuestro protagonismo, no que de otra manera estábamos haciendo una sub - comarca de la comarca de Antequera con una nueva capital, Campillos" (B7.Pol.H.53)

"¿Localismos? Hombre, siempre uno piensa que el más grande se lleva más beneficios, y el grande piensa que paga más que los demás por el mismo servicio... siempre ha habido pequeños rifirrafes y cierta desconfianza entre los pueblos que nos embarcamos en esto" (B8.Pol.H.52)

Uno de los aspectos que ha tenido un mayor impacto a la hora de disipar la desconfianza y la competencia entre los municipios de la comarca ha sido la instalación del Parque Guadalteba dentro del antiguo término municipal de Peñarrubia, un municipio desaparecido tras ser expropiado e inundado por la construcción de los embalses de Guadalteba y Guadalhorce. Durante sus primeros años de existencia el Consorcio y el GAL se ubicaron en el ayuntamiento de Almargen, pero es destacable que

VI. La dimensión territorial e identitaria del desarrollo rural

en el momento de construir las instalaciones del Parque Guadalteba se eligiera para ello el lugar más neutral posible, situado en el término municipal del municipio desaparecido de Peñarrubia.

Gráfico __. Ubicación del Parque Guadalteba.



Fuente: Elaboración propia.

El valor simbólico de la ubicación del Parque Guadalteba potencia en sí la visión comarcal, esta plataforma de cooperación territorial se construye en el antiguo término municipal de Peñarrubia, municipio desalojado durante la construcción de los embalses de Guadalteba y Guadalhorce. Es notable el hecho de que se decidiera instalar el parque en el único espacio de la comarca no vinculado directamente con ninguno de sus municipios, de este modo comprobamos cómo sigue reconociéndose la pertenencia de esta zona a aquél municipio pese a formar parte en la actualidad del término municipal de Campillos. De este modo, se potencia el valor del Parque Guadalteba como centro neurálgico de la comarca, al servicio de todos los municipios con la menor vinculación posible a uno solo de ellos, haciendo así frente a posibles enfrentamientos entre los municipios para albergar estas instalaciones comarcales y consolidando la visión comarcal.

Siguiendo esta línea de análisis se ha comprobado en la investigación un paulatino reconocimiento por parte de cada uno de los municipios de la Comarca del Guadalteba como territorio de adscripción y referencia, así como de las organizaciones

que la sostienen (GAL, Consorcio) y desde las que se ejecutan los planes de desarrollo territorial¹⁹⁴.

Para analizar el grado de reconocimiento hemos analizado la información recogida por cada municipio en sus páginas Web. En ellas podemos comprobar el reconocimiento explícito que cada una de las corporaciones municipales hace de la comarca como entidad territorial, así como del Consorcio Guadalteba y el GAL como entidades de referencia para la gestión del desarrollo comarcal. Se han determinado distintas variables para sistematizar nuestra observación: “Portada”, “Mapa Localización”, “Datos Geográficos”, “Comarca” y “Consorcio”. Un primer aspecto a destacar es que no se ha llegado a incluir la referencia al GAL Guadalteba como una variable más del análisis porque en ninguna de las páginas Webs se hace referencia explícita a él.

Hemos realizado la observación en dos momentos distintos, la primera de ellas en el año 2008, en los inicios de la investigación y una segunda en el año 2012. En el periodo de redacción final de este trabajo se han actualizado estos datos, pero sin haberse registrado modificaciones en los aspectos observados no se ha incluido en la tabla esta última observación. En la tabla 42 se presentan estas variables en cada uno de los periodos de observación.

¹⁹⁴ Como es lógico, desde sus medios de difusión y comunicación propios (página web www.comarcadelguadalteba.org; Boletín de información comarcal “Iniciativa Rural. Boletín informativo del Guadalteba”) se ha presentado una imagen territorial conjunta resaltando el concepto de comarca como unidad supramunicipal. A través de estos medios de comunicación se han presentado cada uno de los municipios de la comarca, ofreciendo información concreta de cada uno de ellos, mediante el link “Conocer la Comarca” de la página web y “Nuestros pueblos”; del mismo modo en los boletines se recoge la información específica de cada uno de los municipios.

Tabla 42. Reconocimiento desde los ayuntamientos de la Comarca y del Consorcio Guadalteba

Municipio	Portada		Mapa Localización		Datos Geográficos		Comarca		Consorcio	
	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012
Almargen	Guadalteba	Guadalteba	-	-	Guadalteba	Guadalteba	Guadalteba (Unif)	Guadalteba (Unificado)	Guadalteba (Unificado)	Guadalteba (Unificado)
Ardales	X	Guadalteba	Málaga	Guadalteba (Unif)	Antequera	Guadalteba	-	Guadalteba (Unificado)	-	Guadalteba (Unificado)
Campillos	X	X	-	-	Antequera	Antequera	Antequera	Antequera	-	-
Cañete la Real	X	X	-	-	-	-	-	-	Guadalteba (Link)	Guadalteba (Link)
Carratraca	Guadalteba	Guadalteba	Guadalteba (Unif)	Guadalteba (Unif)	Guadalteba	Guadalteba	Guadalteba (Unificado)	Guadalteba (Unificado)	Guadalteba (Unificado)	Guadalteba (Unificado)
Cuevas del Becerro	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-
Sierra de Yeguas	Guadalteba	Guadalteba	Guadalteba (Unif)	Guadalteba (Unif)	Guadalteba	Guadalteba	Guadalteba (Unificado)	Guadalteba (Unificado)	-	-
Teba	Guadalteba	Guadalteba	Guadalteba (Unif)	Guadalteba (Unif)	Guadalteba	Guadalteba	Guadalteba (Unificado)	Guadalteba (Unificado)	Guadalteba (Unificado)	Guadalteba (Unificado)

“X”. No hay referencias a la Comarca del Guadalteba.

“-“. El criterio no existe en la página Web analizada (sección – apartado).

Fuente: Elaboración propia

Seis de los ocho pueblos contienen referencias explícitas a la comarca o el consorcio por lo que consideramos positivamente el nivel de adscripción del conjunto de municipios al ámbito territorial de la comarca y su reconocimiento de la misma. A pesar de ello, registramos una amplia diversidad en cuanto a las referencias a la comarca o al consorcio de los distintos municipios.

La variable “Portada” registra la adscripción explícita a la Comarca del Guadalteba en la portada de sus páginas Webs, en la mayoría de los casos esta referencia se hace articulada con el escudo del municipio. Es este aspecto vemos como cinco de los municipios se adscriben a la Comarca del Guadalteba, el resto de ellos, o bien no hace referencia a ningún ámbito comarcal (Cuevas del Becerro y Cañete la Real) o lo hacen a otro diferente, como es el caso de Campillos con la Comarca de Antequera (ver imagen 5).

Imagen 5. Adscripción comarcal y escudos municipales



Fuente: Elaboración propia.

La mitad de los municipios de la Comarca del Guadalteba, incluyen en sus páginas Webs un “Mapa de localización” del término municipal en el ámbito comarcal. Es destacable que todos ellos utilizan un mapa con formato unificado, con la ubicación del municipio en la comarca y el mapa de la provincia de Málaga.

Mapa 19. Ejemplos de uso del mapa de localización comarcal unificado



Fuente: Elaboración propia. Webs ayuntamientos de Carratraca y Teba.

En cuanto a los “Datos geográficos” que se facilitan en las Webs de los ayuntamientos vemos como en dos casos (Cañete la Real y Cuevas del Becerro) no se registra información al respecto, Campillos por su parte explicita la pertenencia a la Comarca de Antequera y los cinco municipios restantes lo hacen a la Comarca de Guadalteba. Es interesante destacar que entre estos últimos, existen a la vez referencias

a nivel geográfico a la Serranía de Ronda o la Comarca de Antequera¹⁹⁵ de modo que se señala la distinción que estos municipios hacen entre el proyecto común que supone la Comarca del Guadalteba y la vinculación del municipio a un área geográfica de referencia tradicional.

Con respecto a la variable “Comarca”, se analiza la pertenencia explícita de los municipios a una comarca y el contenido descriptivo que se hace de la misma. En dos casos (Cuevas del Becerro y Cañete la Real) no se registra información en este sentido, Campillos describe la Comarca de Antequera y los cinco municipios restantes lo hacen a la Comarca del Guadalteba utilizando un texto descriptivo unificado idéntico al utilizado en la Web de la propia comarca y que mostramos en el gráfico 19.

Gráfico 19. Texto unificado descriptivo de la Comarca y el Consorcio Guadalteba

<p style="text-align: center;">COMARCA DEL GUADALTEBA</p> <p>Esta comarca, situada al norte de la provincia, queda enmarcada por la campiña sevillana en el norte; el Valle del Guadalhorce en su fachada meridional; las Sierras de Ronda y Cádiz al oeste; y la Vega Antequerana al sur. Representa el comienzo del llamado Surco Intrabético, gran corredor natural que pone en contacto Andalucía con el levante peninsular.</p> <p>Los relieves más importantes se encuentran al sur, formando un área de gran interés medioambiental y siendo de Este a Oeste, la Sierra del Valle de Abdalajís, Sierra de Pizarra, Sierra de Aguas, Sierra de Baños, Sierra de Alcaparain y Sierra de Ortegicar. Esta cadena de sierras influyen tanto en las condiciones climáticas como en las comunicaciones entre la comarca y el sur de la provincia, las cuales discurren por contados pasos naturales, siendo muy difícil encontrar vías alternativas de acceso.</p> <p>La comarca posee un clima de tipo continental, con inviernos rigurosos y veranos calurosos. La temperatura media anual se sitúa entre los 15 y 16º C, y la precipitación media entre 600 y 700 mm. Con relación a su hidrografía, la mayor parte de sus aguas son recogidas por dos afluentes del río Guadalhorce: el Guadalteba y el Turón.</p> <p>Gracias a la diversidad de su paisaje y a sus condiciones medioambientales, donde destacan el ecosistema de las lagunas de Campillos, el Parque de Ardales y los embalses de Guadalhorce-Guadalteba, sin duda uno de los espacios naturales y turísticos más relevantes de la provincia, con el Caminito del Rey, en el desfiladero de los Gaitanes, quizás el recurso natural de mayor interés de la provincia malagueña.</p> <p>Todo esto unido a la belleza de sus pueblos, su gastronomía y su artesanía, conforman el marco ideal para aquellos que buscan un turismo cultural, ecológico y/o deportivo.</p> <p>Municipios de la Comarca</p> <table border="0"> <tr><td>Almargen</td></tr> <tr><td>Ardales</td></tr> <tr><td>Campillos</td></tr> <tr><td>Cañete la Real</td></tr> <tr><td>Carratraca</td></tr> <tr><td>Cuevas del Becerro</td></tr> <tr><td>Sierra de Yeguas</td></tr> <tr><td>Teba</td></tr> </table>	Almargen	Ardales	Campillos	Cañete la Real	Carratraca	Cuevas del Becerro	Sierra de Yeguas	Teba	<p style="text-align: center;">CONSORCIO GUADALTEBA</p> <p>Es una entidad pública cuyo objeto es el desarrollo de una política global e integrada de desarrollo económico y social en el medio rural.</p> <p>Datos generales</p> <p>Dirección: Ctra. Málaga-Campillos, km. 11 - Paseo de Peñarubia, s/n - 29320 Campillos Teléfono: 952713004 Fax: 952713450 Correo electrónico: administracion@guadalteba.com Dirección web: Consorcio de Guadalteba</p> <p>Municipios</p> <p>El consorcio está formado por los siguientes municipios:</p> <ul style="list-style-type: none"> Almargen Ardales Campillos Cañete la Real Carratraca Cuevas del Becerro Sierra de Yeguas Teba <p>Servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> Asesoramiento urbanístico. Centro Comarcal de Información a la Mujer. Departamento de Gestión y Asesoramiento Empresarial. Recogida de residuos sólidos urbanos. Servicio de Formación Profesional Ocupacional.
Almargen									
Ardales									
Campillos									
Cañete la Real									
Carratraca									
Cuevas del Becerro									
Sierra de Yeguas									
Teba									

Fuente: www.comarcadelguadalteba.com

Cinco municipios reconocen el “Consorcio” en sus páginas Webs y lo describen con un texto unificado (ver gráfico 19), en tres casos no se hace referencia a esta

¹⁹⁵ En la página Web del ayuntamiento de Almargen, en su apartado de “Bienvenidos” comienza describiendo el pueblo como: “Situado en la Serranía de Ronda”. En el caso de Carratraca se describe la ubicación del municipio como: “Municipio fronterizo con la Serranía de Ronda y la comarca de Antequera”. En el caso del municipio de Teba se describe: “Teba se encuentra a situado al oeste de la comarca de Antequera”.

variable y en un caso (Cañete la Real) se incluye un enlace con el Consorcio Guadalteba en “enlaces de interés”.

El uso de un mismo formato de mapa comarcal unificado, de un texto de descripción comarcal, así como de un texto de descripción del consorcio señala el grado de coordinación entre los municipios y el GAL como entidad gestora de la página Web de la comarca.

Aplicando este mismo análisis al caso del PGCC encontramos resultados radicalmente diferentes. Una vez analizado el reconocimiento que desde cada una de las ComCom implicadas en el PGCC se hace tanto de su estructura organizativa, como del territorio en el que interviene encontramos que en ninguno de los casos (5 ComCom) se han encontrado referencias en sus páginas Webs¹⁹⁶ a ninguna de las variables analizadas.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que el grado de reconocimiento y adscripción que muestran los municipios integrados en la Comarca del Guadalteba es mucho mayor que el registrado por las ComCom adscritas al PGCC. La diferencia existente entre los grados de reconocimiento territorial y organizacional de nuestros casos de estudio radicaría por un lado en la menor trayectoria histórica del PGCC y por otro en la dispar promoción institucional y territorial desarrollada en cada uno de los casos.

Promoción Institucional y Marketing Territorial.

La imagen territorial que la población del propio territorio o en el exterior del mismo se tenga dependerá en gran medida de las estrategias de promoción y marketing territorial realizadas.

En el caso de la Comarca del Guadalteba señalamos el papel que el Consorcio Guadalteba y el GAL Guadalteba han tenido en la promoción territorial, puesto que el

¹⁹⁶ Es importante aclarar que sólo dos de las cinco ComCom cuentan con una página Web propia (CC. Pays de Florac et du Haut Tarn y CC. Cevénoles Tarnon Mimente), mientras que para los otros tres casos se han revisado las páginas web de las communes gerentes de las ComCom (Ste. Enemie para la CC. Gorges du Tarn et Grands Causses; Merueys para el CC. Vallée de la Jonte y St. Croix Vallée Française para el CC. Cévenne des Hauts Gardons).

VI. La dimensión territorial e identitaria del desarrollo rural

sistema organizacional que ambos representan ha pasado a construir un elemento definitorio tanto del territorio como del modelo de desarrollo en él implementado.

Desde el nacimiento de la Comarca del Guadalteba, una de las estrategias principales desplegadas tanto por el Consorcio como por el GAL ha sido la realización de actividades de información pública y directamente con la población interesada. Las reticencias iniciales de la población hacia el ámbito comarcal fueron importantes por lo que este tipo de intervención de promoción y difusión directa con la población se consideró necesaria, obtuvo buenos resultados y fue reconocida por la población, sobretodo en los primeros años de existencia del Consorcio y el GAL.

"Lo principal y más peligroso que tenía esto era la dificultad de vender una idea. Hubo que hacer escritos y documentos para explicar, hicimos reuniones para explicar lo que era un Consorcio, que quedara claro que el Consorcio no iba a mandar más que el alcalde, que es un servicio para la población y un asesoramiento. Eso iba que decírselo al pueblo porque a veces lo sentían como una intromisión, "ahora ya no podemos disponer de nuestra iglesia o del castillo..." cuando no era así, sino que el pueblo de Teba, por ejemplo, pone ese valor en conjunto con los de los otros pueblos para explotarlos en conjunto con los demás" (B7.Pol.H.53)

Un aspecto importante ha sido el especial cuidado que desde ambas entidades han tenido en realizar estos encuentros en todos los municipios además de hacerlo en las instalaciones del Parque Guadalteba con el fin de hacer llegar la información a todas las poblaciones y presentar el modelo de gestión comarcal.

Imagen 6. Reuniones públicas. Comarca del Guadalteba



Fuente: www.comarcadelguadalteba.com

Otra de las actividades que han influido destacadamente en la promoción comarcal y en la difusión de su imagen territorial ha sido la realización de proyectos y acciones conjuntas, reuniones técnicas de proyectos coordinados... con otros GAL y organizaciones de desarrollo rural a nivel regional, nacional e internacional. Este tipo de acciones han causado un impacto considerable para la población local a la hora de valorar comparativamente el modelo de gestión y planificación del desarrollo rural de la Comarca del Guadalteba con otras experiencias.

“Hace poco vinieron 4 ó 5 municipios catalanes de intercambio y ahí me di yo cuenta de hasta qué punto se pueden gestionar tantas cosas coordinándolas desde la comarca, englobándolas desde un solo organismo. Ellos al menos sí lo valoraban y entonces es cuando acabas asumiéndolo, cuando es bien visto desde fuera, aunque tenga sus fallos. En el fondo no será tan malo tener una comarca potente” (A4.AE.H.34)

VI. La dimensión territorial e identitaria del desarrollo rural

Estas relaciones han sido promocionadas y difundidas entre la población, con la realización de reuniones públicas aprovechando las “visitas” que otras organizaciones de desarrollo rural han hecho a la comarca, del mismo modo se han difundido a través de la Web y del boletín los viajes realizados por el equipo técnico para conocer otras experiencias.

Imagen 7. Visitas de equipos técnicos de desarrollo rural al Parque Guadalteba



Fuente: www.comarcadelguadalteba.com

Es importante señalar que mediante estas visitas y la difusión que ellas acarrear no solo se da a conocer la experiencia de desarrollo comarcal sino también y sobretodo el modelo de gestión adoptado en la comarca.

La labor de gestión y planificación del desarrollo territorial en la Comarca del Guadalteba se difunde mediante la publicación de los distintos planes y programas de desarrollo adoptados a nivel comarcal, es destacable además la elaboración de materiales de difusión específico sobre algunos proyectos en los el GAL o el Consorcio, o ambos participan. También es importante la realización del Boletín informativo del Guadalteba “Iniciativa Rural” que tiene una periodicidad mensual. Este boletín incluyen todo tipo de noticias sobre los proyectos y acciones relacionados con el desarrollo de la comarca, es accesible en formato impreso en todos los ayuntamientos de la comarca y en el Parque Guadalteba y en versión on – line.

Imagen 8. Publicaciones y material de difusión comarcal en Guadalteba



Fuente: www.comarcadelguadalteba.com

Otra de las vías de promoción y marketing territorial utilizada en la Comarca del Guadalteba es la asistencia a ferias y eventos de nivel regional y nacional. Con este tipo de acciones se da visibilidad y difusión al territorio y al modelo de gestión desarrollado en el mismo, ya que como en el caso de la coordinación con otros GAL o entidades de desarrollo se establece un marco comparativo ineludible con otras experiencias de desarrollo rural. Aunque las temáticas de alguno de estos eventos suelen estar centradas en algunas temáticas específicas como el turismo, el patrimonio, la gastronomía o la artesanía. Es destacable el modo en que el modelo de gestión representado por el Parque Guadalteba ocupa siempre un lugar preeminente.

Como puede verse en la Imagen 9, a los stands específicos de una temática determinada siempre acompaña un stand general en el que se presenta de forma general la Comarca del Guadalteba y en que se incide sobre su modelo de gestión y planificación del desarrollo rural. Así mismo es destacable que la comarca participa en eventos de esta índole tanto a nivel regional como nacional e internacional, dando con ello prueba de la importancia que esta estrategia de difusión y promoción adquiere entre sus líneas estratégicas de actuación.

Imagen 9. Difusión de la Comarca del Guadalteba en ferias y eventos



Fuente: www.comarcadelguadalteba.com

A este tipo de eventos que proyectan la imagen del territorio hacia el exterior se unen otros eventos y ferias que han sido apoyados desde el GAL o el Consorcio Guadalteba que difunden las características del territorio. Este tipo de eventos constituyen además un lugar de encuentro, celebración y reunión para la población de los distintos municipios de la comarca, contribuyendo con ello al fortalecimiento de las relaciones entre los distintos municipios y consolidando una serie de eventos a nivel comarcal que han pasado a conformar un “nuevo calendario festivo” que cumple una función importante en la dinamización social de la población de la comarca y el fortalecimiento de la identidad colectiva.

Desde el punto de vista de gestión es importante fomentar estos eventos de manera igualitaria y equilibrada entre los pueblos de la comarca, fortaleciendo con ello la visión del Parque Guadalteba como una entidad facilitadora y neutral al servicio del

conjunto de los municipios. Mediante estos eventos se promocionan recursos endógenos de la comarca como los productos agroalimentarios (Jamón, chacinas, queso, espárragos) y actividades características del patrimonio cultural local como la matanza del cerdo. Estos eventos aúnan por tanto la promoción económica y la puesta en valor del patrimonio local.

Imagen 10. Ferias y Fiestas de la Comarca del Guadalteba



Fuente: www.comarcadelguadalteba.com

Otro tipo de eventos y actividades de dinamización desarrollados en la Comarca de Guadalteba han incidido en ciertos colectivos específicos como los jóvenes y las mujeres. Con este tipo de actividades se ha buscado promocionar la visión comarcal entre estos colectivos, apoyar la creación de agrupaciones en todos los municipios y crear redes a nivel comarcal.

Imagen 11. Actividades Juventud Comarca del Guadalteba



Fuente: www.comarcadelguadalteba.com

Evidente con estas acciones se ha contribuido a generar una imagen territorial en estos colectivos que asumen el ámbito comarcal como espacio de actuación y relación, además, favorece el conocimiento del modelo organizacional de la comarca y construye una imagen comarcal consolidada que se proyecta al exterior mediante encuentros y foros con colectivos homólogos de otras zonas.

Imagen 12. Encuentros Mujeres y Jóvenes. Comarca del Guadalteba



Fuente: www.comarcadelguadalteba.com

Un último aspecto de relevancia a la hora de analizar la construcción de la imagen territorial en la Comarca del Guadalteba es el papel que en ello ha desempeñado el discurso comarcal. La visión comarcal y unida del territorio comarcal se refleja en todas las acciones y propuestas desarrolladas desde las distintas entidades que conforman el Parque Guadalteba y tiene su máxima expresión en las actividades de conmemoración del nacimiento de la Comarca.

El Día de la Comarca se celebra anualmente en el mes de octubre y se organiza cada año en uno de los ocho pueblos, coincidiendo con la presidencia de turno en el Consorcio Guadalteba de cada alcalde. En el acto de celebración se hace entrega de los premios de distintos certámenes realizados por el Consorcio (en certamen de *Jóvenes Creativos* premia distintas categorías como: relato corto, poesía, pintura, cómic, música...; *Concurso de Fotografía*; premios a *Proyectos Sociales* en la comarca; *Distinción de Honor al Emprendedor* y *Distinción de Honor de la Comarca*) y se realiza un repaso de los logros conseguidos durante el año en la comarca, así como se exponen las perspectivas de trabajo para el siguiente.

Imagen 13. Celebración Día de la Comarca



Fuente: www.comarcadelguadalteba.com

En esta celebración se proyecta la imagen más institucional de la comarca, tal como pone de relieve el siguiente extracto del discurso pronunciado en 2008.

“Celebramos hoy el día de la comarca del Guadalteba, una jornada festiva para nosotros, de consolidación de los lazos que unen los ocho pueblos que configuran esta comarca, una unión totalmente fortalecida, entre otras cosas, gracias a la identidad territorial alcanzada con la creación de instituciones comunes como el Consorcio Guadalteba”

En la conmemoración del Día de la Comarca la imagen comarcal queda férreamente asociada al Consorcio Guadalteba como motor de esta iniciativa de desarrollo rural, por encima del Grupo de Acción Local, el cual ha quedado subsumido por el Consorcio. Este hecho pone aún más de relieve como el modelo de gestión del desarrollo rural liderado por el Consorcio Guadalteba constituye un elemento definitorio de su imagen territorial.

De esta situación se deriva la confusión metonímica entre Comarca y Consorcio que hemos encontrado durante nuestro trabajo de campo. Muchos informantes se refieren al Consorcio Guadalteba al hablar de su nueva adscripción territorial. Siendo así, la expresión “Somos del Consorcio” explica el papel preponderante de esta entidad de cooperación supramunicipal en el proceso de construcción territorial de la Comarca del Guadalteba.

La realización del conjunto de estrategias y acciones de promoción territorial y organizacional descritas ha tenido impacto a nivel de la población, que en gran medida reconoce el territorio comarcal y conocen, en líneas generales, las actuaciones desarrolladas en el mismo. Además de ello, se elogia la capacidad que el Consorcio como entidad motor ha sido capaz de realizar a la hora de construir y difundir la imagen territorial tanto dentro como fuera del propio territorio.

“Eso está claro, el Consorcio si algo sabe es publicitarse. Hay que reconocer que tiene una imagen creada no solo a nivel de logotipo, se escucha, se sabe de su existencia. No solo en toda la comarca sino en todos lados, en Málaga... han tenido relaciones con otro tipo de instituciones comarcales de España, de Francia. En eso son buenos expertos, en vender la imagen de Consorcio como algo arraigado, en este aspecto hay que quitarse el sombrero” (A3.AT.H.52)

La construcción de la imagen territorial desarrollada en la Comarca del Guadalteba ha constituido un eje estratégico para la consolidación del sistema de organizaciones (Consorcio y GAL) sobre las que se sostiene esta iniciativa de desarrollo rural. El análisis de este caso pone de relieve la importancia de la difusión, la promoción y las estrategias de comunicación por parte de este tipo de iniciativas, el grado de visibilidad conseguido por ellas facilitará en gran medida el reconocimiento social y renovará el compromiso político necesarios para su continuidad.

En el caso del Pays Gorges Causses Cevennes nos encontramos con una trayectoria y una serie de estrategias de promoción territorial diferentes. Como ya hemos ido exponiendo tanto las áreas de trabajo, derivadas de las competencias cedidas desde las ComCom al Pays son escasas, lo que se traduce en recursos muy limitados para la puesta en marcha de cualquier tipo de acción para la promoción de la imagen territorial.

VI. La dimensión territorial e identitaria del desarrollo rural

A pesar de estas limitaciones y teniendo en cuenta la corta trayectoria del Pays, constituido en 2007, comprobamos como las estrategias realizadas por el PGCC se corresponden a la realizadas en el Comarca del Guadalteba. En ambos casos la realización de reuniones y encuentros públicos con la población local ha constituido una estrategia esencial para la presentación de sus actividades, así como para la difusión de su modelo de actuación. Es importante señalar que en los casos de las reuniones de las comisiones de trabajo el PGCC se encarga de difundir a través de su página Web (www.paysgorgescaussescevennes.com) la síntesis y las decisiones adoptadas en ellas, contribuyendo a una imagen de transparencia en las actuaciones del Pays.

Además de ello el PGCC elabora un breve boletín de información y noticias sobre el Pays, la “Lettre du Pays”. Este boletín no tiene una periodicidad clara y tal como se muestra en la imagen siguiente se centra exclusivamente en las actividades desarrolladas por el PGCC en sus dos líneas de intervención principales: “Turismo” y “Acogida de nuevas poblaciones” de tal modo que reduce su contenido a las acciones realizadas sin incluir otro tipo de información sobre el territorio que contribuirían a generar una imagen más consolidada del mismo. La principal aportación de este tipo de publicaciones a la imagen territorial, tal como se desprende del ejemplo de “Iniciativa Rural” es constituir una fuente de información sobre los acontecimientos referentes al territorio de actuación y que redunden en el desarrollo del mismo, para cumplir tal propósito la “Lettre du Pays” debería hacerse eco de las acciones de otras entidades que trabajan por el desarrollo territorial en el mismo territorio como el Parque Nacional de Cévennes o al CBE Cévennes. Otro de los problemas encontrados es que este boletín ha sido realizado solamente 3 veces entre 2010 y 2012, tras lo cual no se han vuelto a difundir nuevos números.

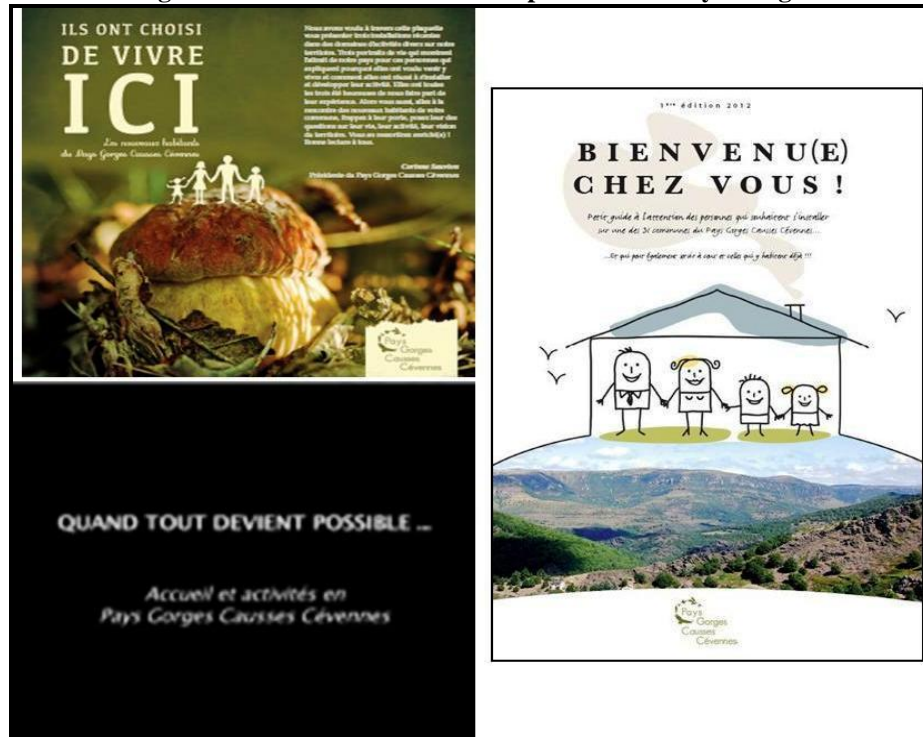
Imagen 14. La lettre du Pays. Boletín de Información del Pays Gorges Causses Cévennes



Fuente: www.paysgorgescaussescevennes.com

El PGCC realiza también publicaciones específicas sobre los temas de su competencia, sobre todo en cuanto a la “Acogida de nuevas poblaciones”. En relación a esta área de trabajo, el PGCC ha desarrollado publicaciones escritas: guías para la instalación (“Bienvenu(e) chez vous;”), desplegables con la experiencia de nuevos pobladores del Pays (“Ils ont choisi de vivre ici”), así como videos describiendo algunos ejemplos de personas que se han instalado en el territorio (“Quand tout devienne possible...”). A pesar de la estrecha relación de esta área de trabajo con el territorio y con la promoción del mismo con la construcción y difusión de una imagen del mismo, hemos comprobado que el contenido de estos materiales se centra especialmente en las características técnicas de la instalación sin hacer demasiado énfasis en la imagen del territorio y su descripción en bases a sus características y especificidades.

Imagen 15. Materiales de difusión específicos del Pays Gorges Causses Cévennes



Fuente: www.paysgorgescaussescevennes.com

Por otro lado, el PGCC también ha impulsado la realización de una “Fiesta del Turismo” como medio para dinamizar el colectivo de empresarios del sector, actividad de promoción del potencial turístico del territorio y medio de poner en valor su patrimonio natural y cultural. Desde el año 2012 se ha venido desarrollando esta Fiesta realizando distintas actividades: el salón del turismo pretende crear un espacio de promoción para iniciativas turísticas del Pays; asimismo se realiza una feria de productos artesanales y una animación que atraiga al público.

Imagen 16. Cartel « Fête du tourisme » 2012



Fuente: www.paysgorgescaussescevennes.com

Aunque a un nivel muy alejado del que ha demostrado el Consorcio y el GAL Guadalteba, este tipo de actividades responden a los mismos objetivos y tratan de crear sinergias entre la promoción de sectores económicos de importancia para la economía del territorio, como el turismo y la agroalimentación y la dinamización social de los profesionales de este sector entre ellos y con el equipo técnico del PGCC.

El proceso de construcción territorial vivido en el PGCC no ha alcanzado resultados positivos ni en lo referente al reconocimiento del mismo por parte de la población o de otras entidades administrativas. Dos aspectos esenciales han obstaculizado este proceso según nuestro análisis. Por un lado, se trata de una iniciativa que cuenta con escasa capacidad de actuación, tiene pocas competencias, asume pocas funciones visibles y no cuenta, como ya hemos dicho con anterioridad, con un compromiso político fuerte de las ComCom, todo ello hace que el PGCC se presente como un espacio de reflexión participativo y no como un órgano de gestión capaz de construir y promover una imagen territorial. Por otro lado, el marco territorial definido principalmente por el PNC cuenta con una fuerte identidad territorial basada en

VI. La dimensión territorial e identitaria del desarrollo rural

elementos históricos y culturales arraigados que definen este territorio, en este contexto han surgido distintas iniciativas territoriales (tres Pays) sin que ninguno de ellos pueda articular estos elementos de identificación con el territorio en el cual intervienen. En ninguno de estos casos esta rica identidad territorial ha podido potenciar una imagen territorial a escala del País basándose en esta identidad cevenol.

“En la actualidad la imagen de los cevennes está fragmentada entre distintos pays y distintas ComCom lo que es una pena porque ninguno de ellos tiene el poder suficiente como para poder ser portador de esta identidad de cevennes”. (C10.Asoc.H.64)

En este sentido el caso de la Comarcal del Guadalteba parte de una situación claramente distinta ya que no existía una fuerte identidad territorial en la comarca y de este modo se ha podido desarrollar un proceso de construcción territorial, pudiendo articular en él distintos elementos federadores existentes previamente y potenciados con una visión comarcal como es el caso de los elementos patrimoniales o bien incorporando nuevos elementos a esta imagen territorial como vendría siendo el caso de su modelo de gestión. En este caso las mayores limitaciones para la construcción de una imagen territorial, a escala comarcal, han venido definidas por los localismos y la competencia o rivalidad entre los municipios socios; partiendo de estas limitaciones la creación de una plataforma de cooperación y servicios y la adopción de una clara visión comarcal han posibilitado el proceso de construcción territorial.

Mientras que en el caso del PGCC el territorio sólo ha podido llegar a ser el espacio geográfico en el que desarrollar intervenciones técnicas encaminadas al desarrollo de la población local, el caso de Guadalteba ilustraría un proceso en el que la Comarca, el Territorio, se convierte en un actor protagonista del desarrollo puesto que en base a sus características sociales, económicas y culturales se construye este territorio, dotándolo de contenido, definiendo sus estrategias de desarrollo y promoviendo una imagen del territorio consolidada en su población.

La construcción de una imagen territorial consolidada, constituirá uno de los retos del proceso de concertación al que se enfrentan los nuevos sistemas institucionales que gestionan los espacios rurales europeos, puesto que el hecho de compartir esta imagen puede suponer una garantía de implicación de los actores locales en el proceso. El papel que la identidad colectiva juega en el proceso de territorialización es solo uno

de los aspectos a tener en cuenta al visualizar las relaciones entre identidad y desarrollo que analizamos a continuación.

6.5. La identidad colectiva en los procesos de desarrollo rural.

Otra de las concepciones del territorio que se abordan en el análisis de los procesos de construcción territorial es aquella que lo define como un espacio naturalizado de referenciación (Dematteis y Governa, 2005). Desde esta perspectiva se impulsa la identidad comunitaria para conseguir dotar a este espacio de valor y significado. Los conceptos de desarrollo – territorio – identidad mantienen estrechas relaciones y ello porque la continua evolución del concepto de desarrollo ha ido asumiendo elementos de ámbitos distintos al económico, al mismo tiempo que formulaciones desde distintas disciplinas (Boisier, 1999); siendo este progresivo enriquecimiento del concepto de desarrollo, su “giro cultural” (Tomassini, 2000), el que ha establecido esta relación directa entre el desarrollo y la identidad.

6.5.1. La identidad territorial como objetivo de desarrollo.

En nuestros casos de estudio la identidad territorial constituye un eje estratégico para el desarrollo y así queda explicitado en los planes de desarrollo territorial elaborados en cada uno de ellos.

En el II Plan Guadalteba (2001 – 2006)¹⁹⁷ se destacan tres líneas estratégicas de desarrollo: la ordenación y desarrollo territorial (1), la dinamización sociocultural (2) y la diversificación económica (3). En todas ellas se hacen alusiones a la importancia transversal que adquiere la promoción y consolidación de la identidad colectiva. Aunque tiene una mayor incidencia en la segunda línea y específicamente en su programa “Cultura, ocio y tiempo libre”, desde el que se asume como objetivo específico la identidad comarcal, articulada con las ideas de **mejora de la cohesión social y fomento de la participación y movilización social** explicitando que:

¹⁹⁷ Plan estratégico de desarrollo socio – económico de la comarca de Guadalteba.

VI. La dimensión territorial e identitaria del desarrollo rural

“el reforzamiento de la idea de “marco común” y acercamiento a la realidad comarcal al ciudadano plantea la necesidad de llevar a cabo una serie de acciones concretas destinadas a afirmar y valorizar los rasgos culturales específicos de la comarca de modo que se conviertan en herramienta capaz de provocar movilización social”

Para el cumplimiento de este objetivo se especifican algunas actuaciones concretas. La primera de ellas es el “Fomento de la participación ciudadana” con la creación de organizaciones sociales de ámbito comarcal y de una comisión comarcal de cultura. La segunda el “Fomento de la identidad territorial”, para la que se propone el desarrollo de una programación cultural comarcal y de una “Semana cultural comarcal”, con el fin de reforzar las señas de identidad de las generaciones jóvenes, siendo la juventud el colectivo principal al que se dirigen estas actuaciones. Y finalmente la “Promoción cultural” referida especialmente a la difusión del patrimonio cultural con el objetivo de:

“Dar a conocer el patrimonio cultural y rural del Guadalteba tanto en la comarca como en el exterior de la misma, se convierte en un factor clave para dinamizar y potenciar el entorno sociocultural y económico, de forma que este actúe como instrumento para mejorar la calidad de vida en la comarca y sirva como motor de desarrollo”.

Es importante reseñar que en esta afirmación se recoge un matiz diferente en cuanto al patrimonio y a la identidad territorial. A su valor como potenciador de la cohesión y participación social se añade el **valor de la identidad territorial como recurso económico y motor de desarrollo**, en referencia a que ésta define la especificidad territorial añadiendo valor a los productos del territorio y mejorando su atractivo y competitividad.

El programa dirigido a juventud, dentro de la línea estratégica de dinamización sociocultural, también tiene como objetivo el fomento de la identidad comarcal, que se justifica así:

“... el Plan de Desarrollo que nos ocupa, lo es de ámbito comarcal, no obstante si bien se diseña para 8 municipios (...) éstos no constituyen de por sí lo que se ha venido en llamar una comarca natural (...). De ello se desprende que si bien es cada vez más utilizado el término “Comarca de Guadalteba”, sin embargo no existe del modo

deseado ese arraigo comarcal en la población. Es debido a esto, por lo que consideramos que el obtener un resultado positivo en la ejecución de un Plan de Desarrollo que excede el ámbito puramente local, depende en gran medida de fomentar entre las poblaciones implicadas la interiorización de un sentimiento de identidad comarcal, de modo que todos los habitantes de la zona, se sientan ciudadanos de la comarca, de un mismo territorio independientemente del municipio donde vivan. Esta asimilación del concepto “identidad comarcal” habrá de ser especialmente trabajada en los sectores infantil y juvenil” (subrayado nuestro)

De este modo, se pone de relieve una nueva función de la identidad territorial, en la medida que del sentimiento de pertenencia generado en la población de la comarca dependerá la consolidación del modelo de desarrollo planteado, la continuidad de las organizaciones que lo gestionan y la consecución de sus resultados. La identidad, comarcal en este caso, será un **factor decisivo para la propia ejecución del Plan de desarrollo** definido específicamente en un ámbito supramunicipal y que depende del respaldo social de una población local identificada con el territorio en el que se interviene.

Finalmente, el texto de este plan recoge una última función de la identidad colectiva y es su **capacidad para el fortalecimiento del tejido asociativo**, tanto para la población en general, como para colectivos específicos (mujeres, jóvenes) esta función estaría en relación con la de potenciar la cohesión social que ya mencionamos pero se concretaría en el desarrollo de organizaciones representativas de la sociedad local.

En el III Plan Guadalteba “Calidad Territorial” (2007 – 2013) se describe igualmente la consolidación de la identidad comarcal como uno de sus objetivos principales. Entre las líneas estratégicas de actuación encontramos algunas “tradicionales” como “Definir la identidad territorial del Guadalteba” o “Fomentar el conocimiento de las tradiciones locales” que se concretan en actuaciones relacionadas con proyectos culturales, eventos compartidos o patrimonio cultural. Por otro lado y de modo novedoso, se establecen actuaciones centradas en la potenciación de los servicios comarcales y en la mejora del acceso a los mismos. Es interesante comprobar como, en el caso de la Comarca del Guadalteba, la promoción de la identidad territorial está directamente relacionada con la provisión de servicios comarcales. Desde esta perspectiva se entiende que este tipo de servicios generarán identidad comarcal en la

medida que fortalecen el sentimiento de ciudadanía y pertenencia entre la población local.

Por su parte, la Charte du Pays Gorges Causses Cévennes se presenta con un objetivo principal “Permettre à chacun de vivre sur un territoire préservé, ouvert et solidaire” (Permitir a cada persona vivir en un territorio preservado, abierto y solidario). Este objetivo se declina en una exigencia transversal “Agir ensemble pour l’accueil et l’excellence environnementale” (Actuar juntos para la acogida y la excelencia medioambiental) y tres objetivos estratégicos (1) Améliorer la qualité de vie pour tous; (2) Conforter l’économie existante et les nouvelles initiatives; (3) Gérer l’utilisation de l’espace).

En este documento las alusiones a la identidad territorial aparecen en la llamada “exigencia transversal” compuesta por tres pilares sobre los que se desarrolla el plan estratégico de desarrollo. El primero de estos pilares¹⁹⁸ denominado “se connaître” (conocerse) es el único punto del documento donde se aborda la identidad territorial y su relación con la estrategia de desarrollo y lo hace del siguiente modo:

« Le Pays fait le choix de baser son développement sur les ressources locales et dans le respect de son identité culturelle. Cette identité est composée de ce qui fait le quotidien de ses habitants (la géographie du territoire, les habitudes de vie), de ce qui les rassemble (les fêtes locales, ...) et des savoirs locaux. En travaillant sur son identité, il souhaite permettre à ses habitants de réfléchir à ce qu’ils veulent pour leur avenir, et donc à l’appropriation de la charte de développement du territoire »

La identidad, según estos supuestos, es concebida como un medio para favorecer la integración y participación de la población en el Pays, se trata de la **identidad como herramienta para la participación e implicación de la población en la formulación del plan de desarrollo**, mediante un proceso de reflexión participativa.

« Il convient donc de mieux connaître ce qui fonde son identité, de reconnaître ses spécificités et ses différences pour les prendre en compte dans les actions portées par le Pays, et dynamiser aussi le sentiment d’appartenance au territoire ».

¹⁹⁸ Los otros dos pilares en los que se basa la Charte de développement del PGCC son el desarrollo sostenible y la constitución de una política de acogida para nuevas poblaciones a escala Pays.

En este segundo fragmento se pone de relieve el valor que la **identidad cultural tiene como conocimiento necesario** a la hora de plantear estrategias de desarrollo territorial. La identidad define una guía para la acción, ya que no pueden ponerse en prácticas acciones o intervenciones estratégicas sin tener en cuenta los elementos que conforman la identidad colectiva de la población. Del mismo modo este conocimiento es necesario para poder dinamizar el sentimiento de pertenencia de la población al territorio.

« Mieux se connaître, c'est connaître le territoire sur lequel on vit mais aussi les personnes avec qui on partage ce territoire. Le Pays est convaincu que le lien et la mixité sociale sont à la base du sentiment d'appartenir à un même territoire. Le Pays veut être un lieu de rencontre et d'échange pour que chacun puisse confronter sa vision de la vie, de l'avenir sur ce territoire avec celles des autres »

En la Charte du Pays se plantean las estrategias a seguir para fomentarla. Por un lado, es necesario establecer espacios de socialización para la población, espacios de encuentro y reconocimiento mutuo sobre los que se comience a construir un sentimiento de pertenencia. El Pays como estructura organizativa cumpliría esta función de construcción de espacios de encuentro y reflexión para la población, definiéndose así como el medio/herramienta para fortalecer la identidad colectiva.

Por otro lado en la Charte se alude a algunos elementos que son generadores de identidad territorial, especialmente de centra en la agricultura y los productos agrarios como fuentes de identidad colectiva por su fuerte vinculación al territorio, a sus *savoir-faire* y a sus especificidades; al igual que su contribución a la definición del territorio, a su atractivo y a la conservación del paisaje y la biodiversidad.

« Elle (L'agriculture) est créatrice de richesses, valorise les ressources locales, est un vecteur de l'identité locale fort et concoure à l'attractivité du territoire. Par leurs activités, les agriculteurs contribuent à la gestion des paysages et des différents milieux et sont donc indispensables à la conservation de la biodiversité » // « Les productions issues de l'agriculture ont une valeur identitaire forte. Elles rassemblent des savoir-faire anciens qu'il convient de préserver et d'adapter aux techniques nouvelles »

En este aspecto sorprende cómo en el documento no se reconoce a otros sectores de actividad como la artesanía o el turismo este potencial como generadores de

identidad. El reconocimiento explícito de la agricultura, como actividad económica generadora de identidad, justificaría la intervención sobre este sector por parte del plan de desarrollo del Pays. La relación entre agricultura e identidad, al igual que los conceptos de multifuncionalidad o los bienes comunes han fortalecido la inclusión del sector agrario en los programas de desarrollo (LEADER y PRODER) a pesar de estar dedicados específicamente a la diversificación de la economía rural.

Recapitulando, los valores y funciones asociados a la identidad colectiva en el marco de los programas de desarrollo son diversas y contienen matices específicos. De modo general la identidad colectiva aporta un valor claro para la cohesión social y para el fomento de la participación y movilización social. A partir de ahí, esta cohesión influye en el fortalecimiento del tejido asociativo por un lado, y por otro se define como una herramienta para la implicación de la población en la definición de los planes de desarrollo.

La identidad colectiva constituye un conocimiento necesario a la hora de emprender proyectos de desarrollo territorial, de ahí que en territorios donde existe una identidad consolidada resulte más fácil definir los problemas que afectan al conjunto del territorio (Guzmán Guerrero et al, 2003). Desde este punto de vista la identidad constituye una herramienta para la integración de la población en la definición de los planes de desarrollo, una especie de “código genético local” en el que se articulan recursos y valores que pueden estar contruidos en el pasado, pero cuya valoración permite dar sentido a las acciones y a los proyectos del presente y del futuro (Magnaghi, 2000).

En este mismo sentido la identidad colectiva se convierte en un recurso económico, ya que contiene los elementos que describen la especificidad territorial y con ello aporta un valor añadido a los productos de ese territorio en el mercado.

Finalmente, la identidad colectiva se configura como un requisito para la ejecución con éxito del plan de desarrollo porque contiene el compromiso de la población con el territorio y la capacidad de estas sociedades en asumir las nuevas estrategias de desarrollo, que serán decisivas para el futuro del mundo rural y el éxito de los programas de desarrollo (Pérez Yruela et al, 2000:12).

Por lo que respecta a nuestros casos de estudio es interesante observar tanto los valores asociados a la identidad colectiva, como las formas de potenciarla en la población y cómo éstas se relacionan con alguna de las características propias de cada modelo. De este modo, la Comarca del Guadalteba explicita el valor de la identidad colectiva como impulsor del tejido asociativo, entendiendo éste como un medio de fomentar la participación social; mientras que el PGCC otorga a la identidad colectiva el valor de constituir una herramienta necesaria para la definición de las intervenciones de desarrollo. Por otro lado, el fomento de la identidad colectiva se relaciona en Guadalteba con la provisión de servicios, enlazando la intervención en este sentido con el “punto fuerte” característico de esta plataforma de cooperación territorial, mientras que, el PGCC fomentará la identidad colectiva mediante la provisión de espacios de reflexión participativa, en consonancia con la naturaleza de su modelo. De este modo, cada una de las estructuras aborda el fomento de la identidad colectiva a través del tipo de intervenciones/acciones que les son propias.

6.5.2. Generación de identidad colectiva, enfoques de actuación.

Cada uno de estos valores asociados a la identidad colectiva en el marco de los programas de desarrollo justifica la ejecución de estrategias y acciones para el fomentarla en la población del territorio. En este sentido, encontramos una diferencia trascendental entre nuestros casos de estudio, ya que si las actuaciones propuestas con tal objetivo en Guadalteba son múltiples y concretas (realización de fiestas, ferias; revalorización del patrimonio...), las propuestas del PGCC se enmarcan sobretodo en el fomento de la reflexión participativa para definir esta identidad territorial.

De este modo, el primer caso representa un enfoque de “acción” para la generación de identidad territorial en un marco espacial sin tradición, historia, relaciones sociales y elementos culturales compartidos; mientras que el segundo, representa la “reflexión” para redefinir la identidad en un contexto marcado por fuertes elementos culturales y una identidad territorial cévenol fuerte y consolidada.

Partiendo de situaciones diferentes y proponiendo intervenciones distintas nuestro interés se centrará en el tipo de intervenciones que se han puesto en marcha para construir la identidad colectiva y en los resultados obtenidos. Desde esta perspectiva

asumimos una concepción constructivista del patrimonio y la identidad que no es constitutiva de un “ser” sino de un “devenir”, así, la identidad territorial se construye mediante un proceso de “acumulación selectiva” de distintos elementos que no tanto permanecen del pasado, sino que más bien se re-actualizan en el presente (Rabinow, 1989). En este proceso el papel de los actores revela su centralidad, ya que de su actuación y sus prácticas se derivan nuevas lógicas de referencia identitaria de los lugares (Piveteau, 1995), construyendo nuevas identidades en los nuevos territorios rurales.

6.5.2.1. Generación de identidad comarcal en Guadalupe.

En este caso, debemos tener que el conjunto de intervenciones realizadas en la comarca para configurar y consolidar la imagen territorial y promocionar el modelo de desarrollo adoptado en la misma contribuyen a generar un sentimiento de pertenencia en la población. La participación en ferias promocionando la comarca, la realización de eventos comunitarios festivos (Feria del queso, feria del jamón, fiesta de la matanza) e institucionales (Día de la comarca), el discurso comarcal presente en todas sus actuaciones ya descritas han tenido un papel importante en esta construcción de identidad. Por otro lado, se ha de poner de relieve que la provisión de servicios comarcales han jugado también un importante papel de un sentimiento de comunidad entre la población.

De este modo comprobamos que intervenciones propias de las dimensiones organizacional y territorial del proceso tienen su reflejo en la dimensión identitaria, poniendo con ello de relieve en primer lugar la interrelación y permeabilidad existente entre ellas, al formar parte de un mismo proceso complejo y, en segundo lugar, la naturaleza artificial y ad hoc de tales dimensiones que configuran un constructo metodológico diseñado para abordar estos procesos con fines analíticos y explicativos.

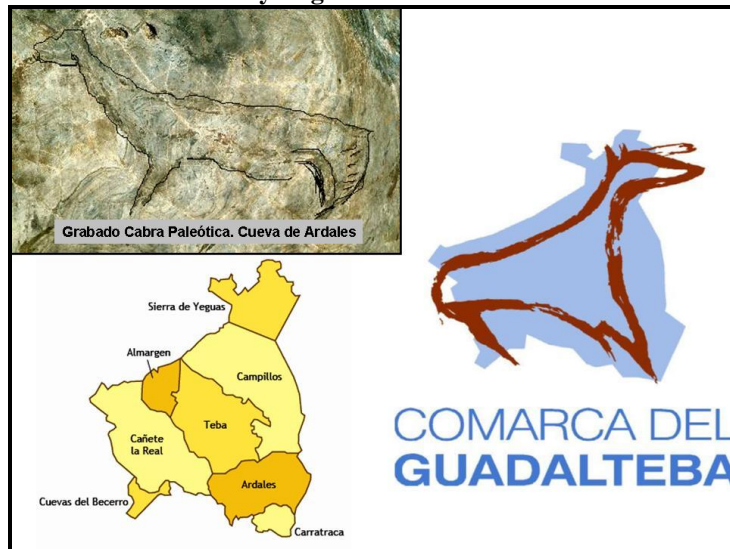
Teniendo en cuenta lo anterior las intervenciones expuestas a continuación serán aquellas que presentan explícitamente como objetivo la generación de identidad colectiva. Estas intervenciones se han dividido en tres tipos básicos y se presentan ejemplos en cada uno de ellos.

1. Creación y difusión de símbolos comarcales. En la elaboración de estos símbolos se utilizan elementos patrimoniales reconocidos del territorio, con los que la población pueda sentir cierta vinculación. La búsqueda y selección de estos símbolos debe tener en cuenta que éstos deben representar elementos comunes del territorio y con los que la población se sienta identificada, por lo que es importante la participación de la población en su selección.

En este sentido, debe encontrarse un equilibrio, ya que los elementos seleccionados deben ser representativos del territorio en su conjunto, en Guadalteba fue importante desechar algunos elementos claramente identificados con alguno de los municipios, como las lagunas de Campillos, o el castillo de Ardales, aunque fueran propuestos por las personas involucradas en este proceso.

El resultado fue la creación del logotipo de la comarca, conformado por dos elementos: en el fondo la silueta del mapa comarcal al que se superpone la silueta de una cabra, inspirada en un grabado paleolítico ubicado en la cueva de Ardales que un yacimiento Paleolítico de gran relevancia.

Gráfico 20. Elementos y Logo Comarcal. Comarca del Guadalteba



Fuente: Elaboración propia.

De tal modo, se selecciona un elemento característico del rico patrimonio arqueológico comarcal, entendido como un elemento común y representativo del conjunto territorial. La silueta del mapa comarcal por su parte trata de simbolizar la nueva unidad territorial formada por los ocho municipios, enfatizando la idea de este nuevo espacio común, al eliminar las divisiones de cada uno de los términos municipales.

2. La reconstrucción de la memoria. Con este tipo de intervenciones se realiza una lectura actualizada de la historia de los municipios de esta zona con una visión comarcal. El objetivo explícito consiste en reavivar esa memoria colectiva y difundir entre la población aquellos hitos históricos comunes a la población. El papel que ocupan los técnicos (arqueólogos, historiadores, técnicos de museo...) en esta iniciativa es crucial.

“de lo que nos hicimos cargo nosotros era de poner en común la parte de la historia que era común a todos (...). Sí hubo una historia común, cuando se diluye en el tiempo se hace muy común, se evitan los personajes y los municipios y se hace común. Entonces nosotros los técnicos hemos procurado desarrollar, materializar por primera vez los formatos de que Guadalteba tiene una identidad común” (A1.AT. H.54)

Uno de los hitos de la historia reciente de la comarca tuvo un papel importante en esta intervención. A partir del año 1971 el pueblo de Peñarrubia fue expropiado para construir el embalse de Guadalteba, dejando de ser municipio en 1973. Muchos de los vecinos de este pueblo fueron a vivir a otros pueblos de las inmediaciones, que hoy forman parte de la comarca, de este modo existe una sensibilidad y un recuerdo vivo de este municipio que es compartido por muchos de los pueblos de la comarca.

El proyecto “Guadalteba en la Memoria” se dedicó a recoger fotografías antiguas de los pueblos de la comarca y del pueblo de Peñarrubia, con las cuales se hacía un recorrido por distintos aspectos de la vida cotidiana en estos municipios desde la década de los 50. Los temas abordados en el mismo son las fiestas populares, los eventos religiosos, el trabajo en el campo. Con estos materiales se realizó en el año 2007 una exposición itinerante por todos los pueblos de la comarca y una publicación recogiendo parte de las fotografías expuestas, la portada de esta publicación se presenta en la Imagen 17.

Imagen 17. Carátula cortometraje “Borrados del Mapa” y Portada “Guadalteba en la Memoria”



Fuente: www.comarcadelguadalteba.com

En esta misma línea, el Consorcio y el GAL Guadalteba participaron en la financiación de un cortometraje titulado “Borrados del Mapa” que se terminó en 2007 y que reflejaba la desaparición del pueblo y la vivencia de los vecinos de este municipio ante la expropiación, el desalojo y la reubicación.

Otra de las actuaciones en esta línea es la exposición fotográfica “Guadalteba: Signos de identidad” esta exposición forma parte de un proyecto para difundir la cultura y la historia de la comarca en el que colaboran el Consorcio y el GAL Guadalteba, los ayuntamientos, la Diputación Provincial y la asociación “Amigos de Guadalteba”. La muestra expone distintos materiales de los archivos provinciales: libros antiguos, cartografías de los siglos XVII, XVIII y XIX, notas de prensa y fotografías de archivo sobre la comarca. El objetivo de la exposición según el presidente de esa asociación fue: *“profundizar en la identidad de comarca, y dar a conocer una serie de materiales bibliográfico, cartográficos, ... que están a disposición de la Diputación y acercarlos a los vecinos de la comarca”*

Tal como se expone en la imagen siguiente la exposición itinerante que se inauguró en el Parque Guadalteba y se expuso posteriormente en todos los pueblos de la comarca durante el año 2009.

Imagen 18. Díptico exposición “Guadalteba: Signos de Identidad”

Guadalteba
Signos de identidad

Calendario de exposiciones:

ALMARGEN Del miércoles 28 de enero al 6 de febrero Salón de Actos del Ayuntamiento 19:00 HORAS	CUEVAS DEL BECERRO Del 29 de abril al 8 de mayo Casa del Pueblo 19:00 HORAS
ARDALES Del 11 al 20 de febrero Sala de Exposiciones municipal 19:00 HORAS	PEÑARRUBIA Del 20 de mayo al 29 de mayo Salón de Actos Parque Guadalteba 19:00 HORAS
CARRATRACA Del 4 al 13 de marzo Centro de Interpretación 19:00 HORAS	SIERRA DE YEGUAS Del 3 al 12 de junio Casa Hermandad 19:00 HORAS
CAMPILLOS Del 18 al 27 de marzo Salón de Plenos del Ayuntamiento 19:00 HORAS	TEBA Del 17 al 26 de junio Casa de Cultura 19:00 HORAS
CAÑETE LA REAL Del 15 al 24 de abril Iglesia de San Francisco (La Cartuja) 19:00 HORAS	

ALMARGEN. Vista general. Archivo Fotográfico Juan Temboury, R. 368.
CARRATRACA. Guadalteba 1758 (1956). Archivo Fotográfico Juan Temboury, R. 975a.
ARDALES. Vista general. Archivo Fotográfico Juan Temboury, R. 81a.
TEBA. Calle y vista parcial (1946). Archivo Fotográfico Juan Temboury, R. 5736.
CAÑETE LA REAL. Castillo (1961). Archivo Fotográfico Juan Temboury, R. 97

Fuente: www.comarcadelguadalteba.com

3. Puesta en valor del patrimonio de la comarca.

La revalorización del patrimonio cultural de la comarca ha constituido una intervención de gran magnitud en Guadalteba desde su constitución. Es evidente que la protección y puesta en valor del patrimonio ha constituido una línea estratégica para el desarrollo de la comarca no sólo por su contribución al fortalecimiento de la identidad territorial sino también por constituir un recurso de vital importancia para el desarrollo del sector turístico en la comarca.

Una de las primeras actuaciones en esta línea ha sido la realización de publicaciones especializadas sobre el patrimonio de la comarca aplicando en estas una visión comarcal en la que se reúnen el patrimonio arqueológico, natural o histórico con el que se cuenta en la comarca. Uno de los primeros ejemplos es la publicación de

“Naturaleza y seres humanos en la comarca del Guadalteba. Guía del Patrimonio Natural e histórico”¹⁹⁹.

La “Red Patrimonio Guadalteba” es el proyecto principal que se ha puesto en marcha para su puesta en valor y difusión. Las funciones que cumple esta red son la restauración y revalorización del conjunto patrimonial de la comarca, así como la adecuación del mismo para su uso turístico. Con el desarrollo de esta Red se han habilitado una serie de elementos patrimoniales y se han construido centros de interpretación. Estos hitos pertenecen a distintos periodos históricos y se han estructurado en cuatro rutas: Prehistoria (Anterior a la romanización del territorio), Antigüedad (Desde la romanización hasta la invasión visigoda), Edad Media (Desde las vivencia musulmanas del territorio y la posterior reconquista) y Modernidad (Historia reciente de los siglos XVIII y XIX).

Lo más destacado de este planteamiento es la visión comarcal conjunta desde la que se planifican estas rutas, dando la posibilidad de articular todos los elementos patrimoniales del territorio y creando un producto con mayor atractivo y posibilidades de comercialización. En referencia al fomento de la identidad comarcal, este proyecto potencia la imagen del territorio comarcal mediante la reactualización de elementos patrimoniales relevantes de distintas épocas históricas desde una perspectiva comarcal.

¹⁹⁹ Esta publicación fue realizada por Pedro Cantalejo, Director del museo arqueológico de Ardales y estuvo financiado por el Consorcio y el GAL Guadalteba.

Imagen 19. Red Patrimonio Guadalteba. Mapa de hitos y rutas de patrimonio



Fuente: www.comarcadelguadalteba.com

A través de este proyecto se han habilitado 9 centros de interpretación repartidos por todo el territorio comarcal y 5 hitos patrimoniales que dan contenido a cada una de las rutas. Siendo un proyecto desarrollado durante 15 años podemos imaginar la envergadura que tiene esta línea de actuación en el contexto comarcal.

Imagen 20. Red Patrimonio Guadalteba. Centros de interpretación



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados sobre la afluencia de turistas a la comarca, 12.000 durante el año 2012 según datos facilitados por el Consorcio Guadalteba avalan la magnitud de este proyecto.

6.5.2.2. Definición participativa de una identidad territorial en el PGCC.

En el caso del PGCC se ha dispuesto un enfoque distinto a la hora de abordar intervenciones sobre la identidad territorial de la población. Este enfoque, radica en configurar espacios abiertos de reflexión, en los que tratar esta temática de un modo participativo, con la implicación de ciudadanos, representantes políticos y de la sociedad civil de Pays.

Lo más interesante de este caso es este propio enfoque, que se materializó en la constitución de una comisión de trabajo específica, la “Comisión Identidad”, que estuvo funcionando durante el periodo de prefiguración del PGCC, entre los años 2007 y 2009. Como ya hemos expuesto en este trabajo, durante este periodo la emergencia del Pays provocó numerosas expectativas y un grado de participación social nada desdeñable, durante estos años se desarrollaron diversas líneas de trabajo y comisiones en la asociación de prefiguración. Tras la conformación del PGCC en 2009 muchas de estas líneas no tuvieron continuidad debido al “vaciamiento” de contenido de esta entidad y al declive que este hecho provocó sobre la participación. Por este mismo motivo, y a pesar de constituir un objetivo estratégico en la Charte du Pays, no se han desarrollado intervenciones explícitas para fomentar la identidad territorial en el PGCC a partir del año 2009.

Sin embargo nos parece interesante el enfoque y las dinámicas de trabajo que se desarrollaron en la Comisión Identidad, como experiencia de reflexión participativa y proceso de selección de elementos identitarios. Esta experiencia se realizó además en un contexto marcado por fuertes y consolidadas identidades territoriales “Causse” y “Cévenol”. Partiendo de aquí, el objetivo de esta comisión fue definir los elementos sobre los que podría sostenerse la identidad en un nuevo territorio, el del PGCC.

En la comisión se trabajó mediante reuniones grupales de los miembros y con la elaboración de encuestas a sus miembros y a personas ajenas. La comisión estuvo

VI. La dimensión territorial e identitaria del desarrollo rural

compuesta por 18 miembros permanentes y con un número indeterminado de colaboradores puntuales. En ella, se trataron de abordar tres aspectos principales. En primer lugar, seleccionar y proponer elementos característicos y federadores del territorio del PGCC, estos elementos debían ser comunes a todo el territorio y específicos del mismo; en segundo lugar, proponer mensajes identitarios para el PGCC, usando algunos de estos elementos; finalmente, discutir qué elementos podrían utilizarse para el diseño del logo del PGCC.

La selección de elementos federadores mostró algunos aspectos de relevancia. El elemento más repetido en las encuestas fueron las “tres rocas” en alusión a los tres espacios geológicos diferenciados dentro del PGCC: causses, gorges y cévennes. El segundo elemento fue el término de “diversidad humana y natural”. Ambos elementos hacen alusión a la diversidad existente en el PGCC, esta percepción estaría relacionada con la “extraña” combinación de distintas zonas geográficas, identitarias, históricas y humanas reunidas en esta iniciativa. Ambos elementos son comunes y específicos del PGCC, al ser compartidos y al diferenciarse de las identidades preexistentes en este territorio. Otros elementos propuestos se relacionaban con el entorno geográfico “Dureza del territorio” o “Naturaleza”; o con el carácter de la población “dureza”, “tenacidad”, “resistencia” o “solidaridad”.

Respecto a la propuesta de mensajes identitarios (eslogan) los elementos más repetidos fueron la ruralidad y ésta en asociación con la diversidad, la ambición, la autenticidad, la dureza del territorio y la naturaleza, pero no se llegó, o no han trascendido, a presentar propuestas concretas. Tras la constitución del PGCC en 2009, el mensaje elegido fue: “Permettre a cachun de vivre sur un territoire ouvert, préservé et solidaire” (Permitir a cada uno vivir en un territorio abierto, preservado y solidario) aunque no hemos llegado a saber si el este mensaje se basó en el trabajo realizado con anterioridad por la comisión, apreciamos en él muchos de los elementos señalados por la comisión.

Como se desprende de la documentación analizada, para el logo del PGCC se señalaron algunas propuestas sobre las que trabajar en un diseño. “La geología que genera la diversidad del territorio”, “La dureza de la vida que ha forjado el espíritu de resistencia” y “Un entorno natural de excepción y abierto”.

Imagen 21. Logo Pays Gorges Causses Cévennes



Fuente : www.paysgorgescaussescevennes.com

El logo que finalmente se diseñó para el Pays, tras su constitución, contiene la siguiente simbología: una castaña, hojas de morera y una mariposa (en alusión a la industria hilandera tradicional de esta zona), una abeja, un hombre y un águila (que simbolizan la coexistencia entre el hombre y la naturaleza). Al no reflejar las ideas propuestas por la comisión, creemos probable que no se tuvieron en cuenta.

La manera de abordar la definición de la identidad territorial en el PGCC nos parece muy interesante, porque plantea una reflexión participativa que aborda directamente la selección de elementos que pudieran ser representativos para la población. Esta intervención se realiza siendo consciente del contexto claramente desfavorable de la que parte la propuesta del PGCC en lo relacionado a la identidad territorial de la población.

6.5.3. ¿Nuevas identidades rurales?

Hemos intentado describir cuales han sido las principales actuaciones que se han llevado a cabo en nuestros casos de estudio para fomentar la identidad territorial de la población. ¿Qué resultados han dado estas actuaciones? ¿Se han generado nuevas

identidades? si así ha sido... ¿Hasta qué punto? ¿Qué papel han tenido las actuaciones explícitamente propuestas para tal fin en la creación de estas nuevas identidades?

La primera respuesta a esta cuestión es que, en general, no existe una identidad comarcal consolidada entre la población de la Comarca del Guadalteba. Tomando perspectiva sobre la trayectoria de la comarca, nos cuestionamos sobre cual podría ser el periodo mínimo de tiempo para que esta identidad pueda ir siendo asumida por la población. Tal como exponen muchos de nuestros informantes se trata de un objetivo posible a medio plazo y que con el paso del tiempo se irá fortaleciendo en la población.

“No hay idea de comarca. Hasta hace poco esto era Antequera Norte y el nombre de Guadalteba tiene quince años como quien dice, supuso incluso una crisis entre los ayuntamientos porque: ¿cómo se iba a llamar Campillos si también estaba, Sierra de Yeguas o Teba?... entonces el nombre de Guadalteba es completamente nuevo y creo que hace falta un tiempo mínimo...” (A32. AE. H. 45)

Pero debemos matizar este resultado general, ya que, si bien hemos podido comprobar que no existe un autoreconocimiento de la población en general con esta comarca, y que predomina la referencia al municipio de nacimiento como primer marcador identitario; no es menos cierto, que la población en general conoce la comarca del Guadalteba, reconoce su vigencia y las actuaciones que desde sus instituciones se llevan a cabo. Además de ello, las entrevistas realizadas a la población relevan que existe un mayor conocimiento sobre los pueblos de la comarca en la actualidad y que, en muchos casos, se han establecido relaciones con personas de otros pueblos de la comarca a partir de su constitución.

Es por ello que podemos afirmar que las estrategias de construcción comarcal llevadas a cabo han acentuado el conocimiento mutuo entre la población, facilitando nuevos espacios de relación entre ellos, tanto festivos como profesionales, asociativos y de ocio. Teniendo por ello estas estrategias una influencia directa en el conjunto de la población.

“La identidad comarcal hace diez años era cero: comarca inexistente regateada, creada en un despacho. Entonces era cero, ahora se está creando identidad comarcal pero a base de un empujón fuerte institucional” (A1.AT. H. 43)

Así, tal como afirmaba uno de los técnicos de desarrollo del Consorcio Guadalteba ese “empujón institucional” puede haber empezado a dar resultados diferenciados entre colectivos específicos de la comarca, con los que se han desarrollado actuaciones directas planificadas desde las organizaciones de gestión comarcal.

“La gente joven sí tiene una imagen de Guadalteba más nítida que los mayores. Hay una cohorte de población entre los 45-50 y más que no viven esa experiencia y prácticamente no la conocen. Las mujeres de todas las edades lo tienen mucho más claro y creo que consumen más visión comarcal los jóvenes y las mujeres. Los hombres estamos mucho más despreocupados por esa cuestión (...) Hay muy pocos hombres vinculados con esa nueva estrategia” (A1. AT.H.43)

Tal como expone este informante algunos colectivos de la población muestran una visión comarcal más sólida que el conjunto de la población. Tanto los colectivos de emprendedores de la comarca, como las asociaciones de mujeres y los jóvenes que participan en asociaciones son quienes muestran un reconocimiento más agudo de la comarca como espacio de referencia. De este modo vemos como son los colectivos sobre los que se ha trabajado directamente desde las entidades comarcales los que han desarrollado una mayor visión comarcal y un sentimiento de pertenencia a la comarca más agudizado.

“Yo me siento de la comarca, yo voy a Cañete y me siento en casa, me siento reconfortada o voy por ejemplo a Ardales y veo a la gente que conozco y es una gran alegría, a eso sí se está contribuyendo mucho, a los encuentros de juventud, los cursos de formación de cualquier cosa, las asociaciones de mujeres... esos encuentros hacen que te veas con la gente de los otros pueblos y te da mucha alegría. Eso si que está potenciando que la gente de la comarca nos vayamos conociendo y vayamos creando vínculos entre nosotros que refuerzan el sentir que somos de la misma comarca, que compartimos eso” (A9.AE.M.51)

El caso de los jóvenes adquiere un matiz exclusivo en este sentido, ya que la percepción que ellos tienen de la comarca difiere del resto de la población al haber adquirido tal percepción de manera natural, la comarca existe para ellos “desde siempre” y por su edad, no han conocido otra comarca que la del Guadalteba.

VI. La dimensión territorial e identitaria del desarrollo rural

"Antes sí que algunos pueblos eran de la comarca de Antequera y nosotros éramos de la Serranía de Ronda, somos subcomarca de Antequera, pero de eso ya hace mucho, yo ese cambio no lo he vivido y para mí la comarca es la del Guadalteba" (B6.AP.H.24)

Es importante señalar la labor de promoción y fomento de la identidad comarcal que se ha desarrollado entre la población escolar de la comarca, a través de actividades, celebraciones (Día de la Comarca), ferias, concursos e intercambios escolares. Las referencias a la comarca son para este colectivo especialmente intensas y variadas y es por tanto lógico, que sean el colectivo que tiene una percepción más clara de la comarca, así como una identificación mayor con ella.

"Sí lo sabemos, sobretudo los niños por que se lo explican en la escuela pero nosotros somos antes del pueblo, nos identificamos con el pueblo por que no vamos a decir "yo soy de Guadalteba, o yo soy del Consorcio" (A17.Asoc.M.19)

Uno de los aspectos que se desprende de nuestro análisis es que el establecimiento de relaciones sociales y espacios de reunión y participación de ámbito comarcal, entre colectivos específicos (emprendedores, mujeres, jóvenes), son las actuaciones que generan mejores resultados en el fomento de la identidad comarcal. Por otro lado, se pone de relieve que el papel que el abanico de servicios comarcales desarrollados desde el Parque Guadalteba ha sido decisivo a la hora de difundir, entre la población en general, la idea de comunidad, la noción de comarca. Tal como hemos podido comprobar, la mayoría de los informantes asume estas ideas a través del uso de estos servicios y es la manera como se transmite la idea de comunidad.

En el Pays Gorges Causses Cévennes no se han registrado resultados de importancia entre su población con respecto a la identidad comarcal. Es importante señalar la falta de actuaciones concretas en este sentido, a excepción de la generación de espacios de reflexión participativa que explicamos más arriba.

Como expusimos en el apartado anterior, el enfoque asumido para la selección de elementos federadores, intentaba definir aquellos que pudieran representar al nuevo territorio del Pays en su totalidad y que se diferenciaban de las identidades tradicionales instaladas en zonas que formaban parte de este territorio: la identidad "cévenol" y la identidad "caussenard".

“Una identidad cevenol, yo le digo una civilización cevenol, que tiene sus propias tradiciones, su propia historia muy marcada por el protestantismo y por las persecuciones religiosas y que tiene por otro lado un fuerte valor social de acogida de muchos judíos durante la II Guerra Mundial y de muchos refugiados españoles durante la guerra civil. Y en la parte de los Causses, es una zona muy influenciada por Mende, de fuerte tradición católica, mucho más reaccionaria en este punto, ha habido denuncias desde el Causse sobre los maquis refugiados en Ispangac, en ciertas communes des Causses se ha colaborado con los nazis, y esto queda aún en la memoria. Hay una oposición de culturas, una oposición política también... y estas son muy fuertes hoy en día” (C10.Asoc.H.64)

Lo que revela nuestra investigación es que la experiencia del PGCC no ha cosechado resultados y no se han materializado aquellas reflexiones en actuaciones concretas. Tras la constitución definitiva del PGCC, el fomento de la identidad comarcal como objetivo del plan de desarrollo, no se apoyó con actuaciones e intervenciones específicas. El Pays habría asumido ciertas líneas de actuación mínimas, sin que entre ellas se incluyera el fomento de la identidad territorial.

Los casos analizados muestran enfoques distintos en las formas de plantear la identidad territorial como un recurso para el desarrollo de los territorios rurales. Ambos consideran su valor en cuanto a la implicación social, la participación, la cohesión social, el conocimiento del territorio y el aporte a la imagen territorial. Sus experiencias nos muestran como, desde la constitución de nuevos territorios-proyectos, el fomento de una identidad articulada con el territorio debe considerar las identidades preexistentes de la población, en un caso la identidad local, en el otro las identidades territoriales asociada a espacios más amplios. Lo que muestra especialmente el caso del Guadalteba es que estas identidades pueden convivir y complementarse, consiguiendo articular esta nueva identidad como un valor de cohesión social entre la población del territorio.

Consideramos que estos procesos de fomento de identidad territorial constituyen un ámbito de análisis de especial actualidad en el contexto de la nueva ruralidad europea y ello porque la emergencia de nuevos territorios reclama actuaciones de este tipo, para poder consolidar estos procesos y otorgarles sostenibilidad de cara al futuro.

VI. La dimensión territorial e identitaria del desarrollo rural

CAPÍTULO VII

CONCLUSIONES

En los últimos años las zonas rurales europeas han experimentado profundos cambios que se han traducido en un aumento de la calidad de vida, tal y como expresa la percepción mayoritaria de la población de estos territorios. Si bien es cierto que este impacto no puede atribuirse en exclusiva a los programas de desarrollo rural, no puede negarse tampoco su contribución a este resultado general.

Los programas de desarrollo rural han constituido, tal y como hemos ilustrado en esta investigación, el germen de transformaciones sin precedentes en las zonas rurales europeas. Mediante su implantación se han desarrollado complejos procesos que han redefinido los espacios rurales creando nuevos territorios, con nuevas organizaciones de gestión (consorcios, Pays, GAL) dotados de espacios de participación y toma de decisiones para la población local y resignificando los elementos identitarios de este territorio, para potenciar un sentimiento de comunidad y una identificación de la población con el territorio y con sus aspiraciones y organizaciones, que han sido claves para potenciar su impacto, multiplicar sus actuaciones y ampliar el tipo y alcance de sus resultados.

Tal y como hemos expuesto en este trabajo, el análisis de nuestros casos de estudio muestra cómo la implementación de los programas de desarrollo rural han desencadenado un proceso de transformación, con resultados tangibles en diversas dimensiones, mucho más allá de la esfera de la economía local de estos territorios. La dimensión institucional – organizacional y la dimensión territorial – identitaria de estos procesos de desarrollo han constituido el núcleo de nuestra investigación y, con ella, hemos conseguido demostrar su importancia y el papel que han desempeñado en el desarrollo de los territorios estudiados.

Atendiendo al impacto de los programas de desarrollo rural y a los procesos de transformación que contribuyen a generar, hemos constatado que todas las esferas de realidad social quedan inevitablemente afectadas, y que a pesar de que los resultados económicos no hayan alcanzado niveles de especial relevancia, sí se han promovido transformaciones excepcionales en la esferas institucional, organizacional, social, cultural y territorial. Los resultados que los procesos de desarrollo rural tienen en estas esferas han conseguido modificar el panorama de los territorios rurales europeos en la actualidad, promoviendo nuevas y variadas formas de organización y gestión,

VII. Conclusiones

incrementando el capital social e institucional de estos territorios y produciendo nuevos territorios rurales en el contexto de la globalización.

Tal y como hemos demostrado con los casos analizados, los resultados obtenidos en la dimensión institucional han generado nuevos modelos de organización social, que han motivado la participación social y han asumido nuevas y variadas competencias en la gestión del desarrollo territorial. En cuanto a la dimensión territorial e identitaria los resultados nos muestran la creación, en mayor o menor medida, de nuevos territorios rurales, mediante la combinación de recursos y elementos endógenos (patrimonio) con otros exógenos (nuevas formas de organización). La generación de estos territorios supone finalmente un nuevo punto de partida para estos territorios, en los que se ha logrado movilizar nuevas redes de actores que, en conjunto, se consolidan como nuevos actores del escenario global e interlocutores válidos de cara a las administraciones regionales, nacionales o europeas.

Un aprendizaje importante de nuestra investigación ha sido el papel predominante que, en los procesos de construcción territorial, juegan la identidad compartida, en conjunción, y aquí radicaría lo más novedoso, con la capacidad de gestión y provisión de servicios de las organizaciones territoriales creadas en el marco de estas iniciativas. Creemos que esta estrecha relación establecida entre “fomento de la identidad colectiva” y “provisión de servicios” no ha sido anteriormente señalada en otros trabajos de los que hayamos tenido constancia. Esta relación explica en gran medida la trayectoria que nuestros casos de estudio han presentado en cuanto al “fortalecimiento de la identidad territorial” como objetivo de sus planes de desarrollo.

La segunda contribución de este trabajo, necesariamente va ligada a los modos y medios de evaluación de estas iniciativas de desarrollo rural. Esta investigación demuestra la amplitud y diversidad de estos impactos, resaltando el insuficiente peso que en la evaluación oficial registran las dimensiones organizativa – institucional y la territorial – identitaria. Tal y como hemos tratado de demostrar, estas evaluaciones sólo observan variables de ejecución del plano económico, y no incluyen otro tipo de

criterios referidos a los principios metodológicos que guían estos programas, como la participación o el enfoque territorial.

Como hemos podido constatar la evaluación oficial de estas iniciativas inspiradas en el método LEADER ha destacado con frecuencia, como parte de sus resultados, el aumento de la participación, para lo cual se ha utilizado el concepto de capital social. Sin embargo y tal como hemos puesto de manifiesto en este trabajo no se ha realizado un análisis adecuado para llegar a tales conclusiones, ya que ni la metodología utilizada ha sido adecuada, ni el rigor con el que se han aplicado estas evaluaciones pueden respaldar realmente estos resultados.

Por otro lado, hemos constatado igualmente la falta de atención prestada por estas evaluaciones al enfoque territorial, que a pesar de constituir uno de los principios del método LEADER no ha sido adecuadamente abordada. En el caso en que lo fuera vemos totalmente necesario analizar los procesos de construcción territorial que se han generado con la aplicación de los programas de desarrollo rural incluyendo en tal tipo de análisis de impacto el reconocimiento social que estos nuevos territorios han conseguido alcanzar. Nuestro trabajo puede contribuir a diseñar una metodología cualitativa que pueda tomar estos principios (participación y enfoque territorial) como eje principal y que refleje en mayor medida la diversidad de resultados e impactos obtenidos por estos procesos de desarrollo y transformación social

Si, tal y como hemos señalado, el desarrollo es un proceso en el que se relacionan factores tangibles, como el crecimiento económico, con intangibles como el capital social, institucional y simbólico, la metodología para analizar estos procesos, así como los métodos de evaluación deberían presentar un equilibrio entre los elementos cualitativos y cuantitativos que componen esa compleja ecuación del desarrollo. Sin embargo y como hemos resaltado, la investigación cualitativa sobre este tipo de procesos es escasísima y los métodos de evaluación de los programas se encuentran claramente descompensados hacia los elementos cuantitativos, donde el análisis cualitativo no pasa de ser un apunte breve de rigor cuestionable.

Consideramos que desde estos enfoques es imposible aprehender procesos de la complejidad como los expuestos en este trabajo. De ahí que la contribución de este

VII. Conclusiones

estudio haya sido llamar la atención sobre la centralidad de estos factores intangibles, como son las dimensiones institucionales, territoriales e identitarias de estos procesos. Su inclusión, dentro de las metodologías de análisis de los procesos de desarrollo, es necesaria para desarrollar estudios comparativos de casos en el ámbito europeo, que redunde en un mayor conocimiento y mejora de nuestra capacidad de comprensión sobre estos procesos.

Finalmente es importante resaltar que el final de esta investigación ha coincidido con un nuevo cambio en la filosofía del Desarrollo Rural. La nueva reforma de la PAC y la constitución de la estrategia Europa 2020 presenta importantes modificaciones en la manera de concebir las políticas de desarrollo rural en la Unión Europea. En este cambiante contexto, se afianzan algunos principios de actuación que guiaron los programas de desarrollo rural en las anteriores programaciones como la participación de la sociedad, los partenariados público – privados o el enfoque territorial, que alcanza una nueva dimensión al articularse el FEADER dentro de la política de Cohesión Territorial y en combinación con otros Fondos estructurales. De esta forma, podemos afirmar que el panorama político y normativo parece favorable para la continuidad de estrategias de desarrollo como las que se han descrito en este trabajo.

Es cierto que algunos aspectos de este nuevo horizonte establecen ciertos retos para la continuidad de procesos de desarrollo como los abordados en este trabajo. La búsqueda de una mayor vinculación entre los territorios rurales y las zonas urbanas próximas podrían suponer un claro obstáculo en casos, como los aquí estudiados, en los que el modelo de desarrollo se posiciona claramente como “rural – rural”, y no de colaboración urbano – rural. Sin embargo hemos de tener en cuenta que la consolidación de estos nuevos territorios rurales, de sus redes organizativas, de su modelo de gestión y de su propio territorio como imagen unificada, han conseguido establecerlos como nuevos actores sociales y políticos dentro del contexto europeo.

El caso de la Comarca del Guadalteba, ha llegado a adquirir un grado de consolidación suficiente, en nuestra opinión, como para afrontar los cambios de esta nueva programación como un contexto de oportunidad favorable en el que se presenta un nuevo abanico de posibilidades de colaboración entre territorio rurales próximos o lejanos, entre territorio rurales y áreas urbanas y en el que además se dispondrá de mas

y más variadas posibilidades de financiación, más adaptadas al tipo de estrategias definidas en cada territorio. Es preciso resaltar que es la trayectoria vivida en estos territorios y el conjunto de transformaciones organizativas y territoriales que han venido experimentando, lo que da a estos nuevos territorios un nivel de reconocimiento interno y externo suficiente para colocarse ante el horizonte 2020 en una posición ventajosa.

En los casos donde el grado de consolidación de estos nuevos territorios no ha llegado a alcanzar tal grado, como el del Pays Gorges Causses Cévennes, sus perspectivas de cara a este nuevo horizonte están llenas de incertidumbre. Al no haberse consolidado en el mismo grado una estructura organizativa, reconocida por la población y apoyada por las Communautés de Communes, esta iniciativa no ha podido llegar a establecerse como un actor representativo dentro de su contexto. Según los datos analizados, creemos probable que sufra importantes modificaciones en el futuro inmediato, bien disgregándose y pasando a formar parte de otras iniciativas más consolidadas y con mayores competencias, como el Pays Cévennes, bien logrando establecer nuevas iniciativas que conjuguen un territorio más amplio y con elementos históricos, culturales, geográficos y medio ambientales comunes en el entorno del Parque Nacional de Cévennes.

De cualquier forma tanto la comarca, como el Pays, como entidades de cooperación supramunicipal, carecen de un reconocimiento administrativo que apoye la consolidación de los procesos de institucionalización llevados a cabo. Este aspecto plantearía ciertos límites a la continuidad de este tipo de iniciativas, a pesar de que cuentan con el reconocimiento social y con capacidad de interlocución con los distintos ámbitos administrativos.

VII. Conclusiones

ANEXO I²⁰⁰

RESUMÉ et CONCLUSIONS

²⁰⁰ En acuerdo con lo establecido en su normativa específica (art. 12 de la normativa reguladora del régimen de la tesis doctoral (Acuerdo 9.1/ CG 19-4-2012)) la Universidad de Sevilla establece los requisitos para la obtención de la mención internacional del Título de Doctor. En base a ella se presentan en este Anexo el resumen y las conclusiones de la tesis doctoral traducidas al francés.

RESUMÉ

L'analyse du changement social produit dans les communautés rurales répondre à un ensemble beaucoup plus large de transformations sociales, que se référant à la mondialisation comme cadre inévitable de la recherche sociale. Dans ce contexte, l'anthropologie a un fort potentiel et une expérience éprouvée dans l'étude des processus de changement social, dans la mesure où elle intègre une perspective d'analyse « micro » et qualitative des communautés locales articulé dans le cadre de processus plus larges comme la mondialisation (Kearney, 1995).

Le phénomène de la mondialisation des économies signifie l'ouverture des frontières à la suite de l'intensification des échanges, les mouvements de capitaux, la circulation des personnes et des idées, la diffusion de l'information, des connaissances et des techniques, et un processus de déréglementation. Ce processus, à la fois géographique et sectoriel, n'est pas nouveau, c'est un long processus dont les débuts seraient situés il y a plus de 500 ans, mais qui a expérimenté une accélération remarquable ces dernières années.

Comme décrit García Canclini, la mondialisation favorise la diffusion d'un modèle économique, social et culturel censé seule et unique:

“La uniformación de un mercado planetario es consagrada como el único modo de pensar, y quienes insinúan que el mundo podría moverse de otro modo son descalificados como nostálgicos del nacionalismo. Si alguien, aún más audaz, no sólo cuestiona los beneficios de la globalización sino que la única forma de realizarla sea mediante la liberalización mercantil, se lo acusará de añorar épocas anteriores a la caída de un insoportable muro” (García Canclini, 1999: 10)

La mondialisation est loin d'être uniquement un processus lié à la sphère économique, elle touche tous les aspects de la vie sociale, politique, idéologique et culturelle (Good, 2000). Dans le domaine de la politique, la mondialisation est à l'origine d'une diminution de la puissance des institutions politiques traditionnelles de gouvernement, les « État – Nation » perdent le contrôle sur le secteur financier et les flux de capitaux sous l'influence de nouvelles groupes de pouvoir émergés dans la *société - réseau* (Castells, 2002). Par conséquent, les États-nations perdent une partie de leurs compétences traditionnelles comme la politique monétaire et des finances publiques (Adda, 1999) ou la réglementation et le contrôle de la production et du commerce en faveur d'autres institutions supranationales et/ou sous nationales. Dans le cas de l'Union européenne, leurs institutions comme la Banque centrale européenne ou la politique agricole commune (PAC) sont exemples du nouveau pouvoir politique supranational, tandis que les processus de décentralisation politique et le transfert de compétences aux régions seraient exemples au niveau sousnational.

D'autre part, en ce qui concerne à la sphère culturelle, la mondialisation est liée à un processus d'homogénéisation culturelle progressif dans lequel certains modes de vie, les symboles et la logique sont présentés comme mondiales. Dans le même temps l'homogénéisation culturelle est complétée par un autre processus, dans un sens opposé, de réaffirmation culturel. Un processus "logique"(ancré dans une logique de marché), dans lequel le renforcement et l'amélioration des éléments culturels distinctifs peuvent être exploité comme une avantage compétitive dans le marché. Les fondements de la mondialisation doivent être adoptées dans les contextes locales à travers d'un processus de re – signification, qui aura comme résultat la création d'une multitude de réponses hétérogènes à la mondialisation, une infinité de *processus d'hybridation* (García Canclini, 1999). Le « globale » et le « locale » sont les deux faces d'un même phénomène (Friedman, 1990), on parle, pourtant d'un *processus dialectique* entre local et global (Giddens, 2002) que mettre en relation processus sociaux localisés éloignés. Cette forte relation entre les deux dynamiques est définie comme *glocalisation* (Robertson, 1996), ou *translocalité* (Appadurai, 1996).

Une des questions clés liées à la nature de ce phénomène mondiale peut être appréhendée que par l'analyse centrée au niveau locale (Bueno y Aguilar, 2003). Ce sera l'un des aspects clés dans lesquels justifions notre perspective de travail. Ainsi, l'analyse

des processus de développement rural au niveau local, la compréhension de leur évolution et des transformations progressives reflètent les éléments caractéristiques du macro – processus de la mondialisation, et la propre mondialisation devient à la fois une référence incontournable pour comprendre et expliquer les changements au niveau locale.

À travers des processus de spécificité culturelle les territoires sont – ils re-définies, dans un contexte de compétitivité accrue. Auteurs comme Da Silva (2000) mis en relief que la mondialisation ne provoque pas une homogénéisation des territoires, par contre, elle provoquerait de plus en plus une différenciation et une 'inégalité entre les territoires selon ils disposent des capacités et des ressources différents. L'inégalité et l'asymétrie inhérente à la mondialisation produit un panorama de territoires «gagnants» et «perdants». L'analyse de ce processus de reconstruction et de redéfinition territoriale est autre des intérêts fondamentaux de notre recherche.

De façon plus concrète, notre intérêt revient sur l'avenir pour certains modèles de développement ruraux conformés sous les auspices des programmes de développement rural (PDR) européennes. Actuellement, sous l'influence de la crise économique mondiale ces politiques sont en cours d'examen par l'Union Européenne. Étant donné le contexte actuel de profonde incertitude quant à la poursuite de ces des politiques publiques consolidation, une perspective d'analyse sur l'autonomie et le potentiel de ces modèles a une importance cruciale et constitué pourtant un autre axe majeur de notre recherche.

Les profonds changements qui ont conduit à la mise en œuvre des politiques de développement rural au niveau local sont eux-mêmes un environnement de travail d'un intérêt considérable pour la science sociale. Ces politiques sont l'axe central autour duquel le changement a généré des processus sociaux exceptionnels : nouveaux modèles de gestion, la conformation de nouveaux réseaux d'acteurs impliqués dans la planification du développement, ainsi que la construction de nouveaux territoires et le renforcement de l'identité territoriale de la population.

Tout cela s'inscrit dans la construction d'un nouveau concept de ruralité, qui a laissé derrière les idées de l'isolement, le retard et la décadence, auxquelles elle était associée dans le passé; et s'associe aujourd'hui à des valeurs différents telles que l'authenticité, la nature ou la tradition. Un changement «radical» dans leur définition qui répond à l'articulation avec la logique du marché, dans laquelle le rural comme produit assume certaines demandes de consommation de la société contemporaine (Aguilar et al, 2009).

Une recherche ethnographique au niveau micro, centrée sur l'analyse du développement rural et de transformation sociale nous donne l'occasion de mettre l'accent sur les impacts et les conséquences sur la population locale. Pourtant, les perceptions sociales de la population sur ces changements profonds auront un intérêt particulier dans notre recherche. Soit comme acteurs, techniciens, bénéficiaires, entrepreneurs ou spectateurs, la population est impliquée dans ces processus, où les espaces mutent, sont redéfinis, où l'émergence de nouveaux acteurs et de réseaux d'acteurs appliquent stratégies de développement créatives et innovantes.

Tout au long de notre travail s'est présentée l'analyse micro dans deux études de cas: la Comarca de Guadalteba (Málaga, Espagne) et le Pays Gorges et Causses Cévennes (La Lozère, France). La méthodologie de recherche utilisée est essentiellement qualitative, basée sur une étude ethnographique et comparative, dans le but de recueillir l'apprentissage croisé entre nos cas.

Notre analyse part des résultats classiques de l'évaluation des programmes de développement rural pour continuer après vers une analyse d'impact sur deux dimensions différents et complémentaires: d'abord la dimension organisationnelle - institutionnelle étudie les réseaux d'acteurs mobilisés et la construction d'un modèle de gestion pour le développement rural; d'autre part, la dimension territoriale - l'identité observé le processus de construction territorial et de la construction de l'identité collective comme instruments pour la consolider de ces initiatives.

L'objectif majeur de notre travail est l'étude des impacts différents et profonds que le développement rural, entendue comme processus de transformation sociale, a eu dans le paysage rural européen au cours des dernières décennies.

CONCLUSIONS

Au cours des dernières années, les territoires ruraux européens ont subi de profonds changements qui ont abouti à une augmentation de la qualité de la vie, telle qu'elle est exprimée par la majorité de la population rurale. Bien que cet impact ne puisse pas être attribuée exclusivement à des programmes de développement rural, on ne peut pas nier sa contribution à ce résultat général.

Les programmes de développement rural ont constitué, comme nous l'avons montré dans cette recherche, le germe de changement sans précédent dans les zones rurales de l'Europe. Par sa mise en œuvre ont été élaborés des processus complexes qui ont redéfini les zones rurales en créant de nouveaux territoires avec des organisations nouvelles de gestion (consorcio, Pays, GAL) fournis de possibilités de participation et de décision sur ce territoire. Ces organisations ont travaillé sur l'identité de la population locale et la re-signification du territoire, afin de promouvoir un sens de communauté et l'identification de la population avec le territoire et leurs organisations. Ces éléments ont été la clé pour maximiser l'impact, en multipliant leurs performances et d'élargir la nature et la portée de ses résultats.

Comme nous l'avons discuté dans le présent document, l'analyse de nos études de cas montre que la mise en œuvre de programmes de développement rural a déclenché un processus de transformation, avec des résultats tangibles dans différentes dimensions, bien au-delà de la sphère de l'économie locale de ces territoires. Les dimensions institutionnelle - organisationnelle et territoriale – identitaire ont été au cœur de notre recherche, en démontrant son importance et le rôle qu'elles ont joué dans le développement des territoires ruraux.

Compte tenu l'impact des programmes de développement rural et les processus de transformation qui a provoqué, nous avons constaté que toutes les sphères de la réalité sociale sont inévitablement affectés, et que, même si la performance économique

n'a pas présente un intérêt particulier, ont été promus transformations exceptionnelles dans les domaines institutionnels, organisationnels, sociaux, culturels et territoriaux. Ces transformations ont modifié le panorama des zones rurales de l'Europe avec la promotion de formes nouvelles et variées d'organisation et de gestion, l'augmentation du capital social et institutionnel et la construction de nouveaux territoires dans le contexte de la mondialisation.

Comme nous l'avons indiqué dans les cas analysés, les résultats de la dimension institutionnelle ont généré de nouveaux modèles d'organisation sociale, qui ont conduit à la participation sociale et ont assumé des compétences nouvelles et variées dans la gestion du développement territorial. En ce qui concerne la dimension territorial et identitaire, les résultats montrent la création, plus ou moins consolidé, de nouvelles territoires ruraux, en combinant les ressources et les éléments endogènes (patrimoine culturel) avec d'autres exogènes (nouvelles formes d'organisation). La génération de ces territoires représente finalement un nouveau départ pour ces territoires, qui a mobilisé de nouveaux réseaux d'acteurs qui, ensemble, sont consolidées comme de nouveaux acteurs sur la scène mondiale et comme interlocuteurs reconnus par les administrations régionales, nationales ou européennes.

Une leçon importante de notre recherche a été le rôle prédominant que, dans les processus de construction du territoire, a l'identité collective en conjonction avec les services pour la population que ces initiatives de développement sont capables d'établir.

Nous croyons que cette relation entre "promotion de l'identité collective" et "fourniture de services" n'a pas été signalé dans d'autres travaux et explique le parcours et les résultats que nos études de cas ont présenté pour le "renforcement de l'identité territoriale» comme un objectif de leurs plans de développement.

La deuxième contribution de ce travail est nécessairement liée aux voies et moyens d'évaluation de ces initiatives de développement rural. Cette recherche démontre l'étendue et la diversité de ces impacts, mettant en évidence la sous pondération dans les «évaluations officielles» des dimensions organisationnelle - institutionnelle et territorial - identitaire. Comme nous avons montré, dans ce type d'évaluations sont uniquement observés les variables d'exécution économique, et

excluent les autres critères relatifs aux principes méthodologiques qui guident ces programmes, comme la participation ou de l'approche territoriale.

Comme nous l'avons vu, l'évaluation formelle inspiré par la méthode LEADER a souvent souligné dans le cadre de leurs résultats l'augmentation de la participation, à travers de l'utilisation du concept de capital social. Cependant, et comme nous l'avons montré dans ce travail n'a pas été fait une analyse appropriée pour atteindre de telles conclusions, puisque ni la méthodologie utilisée, ni la rigueur appliqué peuvent vraiment soutenir ces résultats.

D'autre part, nous avons également remarqué le manque d'attention accordée par les évaluations de l'approche territoriale, en dépit d'être l'un des principes de la méthode LEADER n'a pas été suffisamment pris en compte. De notre avis, il est absolument nécessaire l'analyse du processus de construction territoriale ont été générés avec la mise en œuvre de programmes de développement rural, en incluant dans ce type d'évaluation d'impact la reconnaissance sociale que ces nouveaux territoires ont réussi entre la population. Notre travail peut aider à concevoir une méthodologie qualitative qui peut prendre ces principes (participation et l'approche territoriale) comme axe majeur et qui reflètera mieux la diversité des résultats et des impacts obtenus par ces processus de développement et de transformation sociale.

Si, comme nous avons noté, le développement est un processus dans lequel les éléments tangibles (croissance économique), aussi comme les éléments intangibles (capital social, institutionnel et symbolique) sont liés, pourtant la méthodologie nécessaire pour analyser ces processus et les méthodes d'évaluation doivent assurer un équilibre entre les éléments qualitatifs et quantitatifs qui composent cette équation complexe du développement. Cependant, comme nous l'avons souligné, la recherche qualitative sur ces processus est très rare et les méthodes d'évaluation de programme sont clairement déséquilibrées au profit des éléments quantitatifs, où l'analyse qualitative est rien de plus qu'un bref aperçu de rigueur douteuse.

Nous croyons qu'il est impossible de saisir la complexité des processus avec ce type d'évaluation. Ainsi la contribution de cette étude a été d'attirer l'attention sur le rôle central des éléments immatériels, tels que les dimensions institutionnelles, territoriales et identitaires de ces processus. L'inclusion des dimensions immatérielles dans les

méthodes d'analyse des processus de développement est nécessaire pour des études comparatives au niveau européen, qui se traduisent en une meilleure connaissance et l'amélioration de notre compréhension de ces processus.

Enfin, il est important de noter que la fin de cette recherche a coïncidé avec un nouveau changement dans la philosophie de développement rural. La nouvelle réforme de la PAC et la mise en place de la stratégie Europe 2020 présente des changements importants dans la façon dont nous concevons la politique de développement rural dans l'Union européenne. Dans ce contexte en évolution, certains principes qui ont guidé les programmes de développement rural sont renforcés. La participation sociale, le partenariat public - privé ou approche territoriale, qui atteint une nouvelle dimension à articuler dans le FEADER la politique de cohésion territoriale et en combinaison avec d'autres Fonds structurels. Ainsi, nous pouvons dire que le paysage politique et réglementaire semble favorable pour les stratégies de développement rural décrit dans le présent document.

Certains aspects de ce nouvel horizon mis certains défis pour les processus de développement présentés dans ce travail. La recherche de meilleurs liens entre les zones rurales et les zones urbaines voisines pourrait poser un obstacle manifeste pour les cas étudiés ici, où le modèle de développement se positionne clairement comme «rural – rural », de coopération plutôt que dans les villes - rural. Cependant, nous notons que la consolidation de ces nouvelles zones rurales, leurs réseaux organisationnels, son modèle de gestion et son propre territoire et image unifiée, ont réussi à les mettre en place comme nouveaux acteurs sociaux et politiques dans le contexte européen.

Le cas de Guadalteba, est venu d'acquérir un degré suffisant de consolidation, à notre avis, pour faire face aux changements de ce nouveau programme comme une occasion favorable pour établir nouvelles possibilités de collaboration: entre territoires ruraux ou entre territoires ruraux et urbains prochains, en trouvant des variées possibilités de financement et en complétant les stratégies définies dans chaque territoire. Il convient de souligner que c'est l'expérience vécue dans ces domaines et un ensemble de transformations organisationnelles et territoriaux qui ont connu, qui donne à ce territoire un niveau de reconnaissance interne et externe suffit de se placer avant 2020 dans une position avantageuse.

Dans les cas où la consolidation de ces nouveaux territoires n'a pas réussi le même niveau, comme dans le cas du Pays Gorges Causses Cévennes, leurs perspectives sur ce nouvel horizon est pleine d'incertitude. Ce pays n'est pas un acteur représentatif dans leur contexte, parce que sa structure organisationnelle, n'a été pas reconnue par la population locale et parce que les communautés de communes n'ont pas appuie sa démarche, et pourtant cette initiative n'a pas réussi le même niveau de consolidation.

Selon des données révisées, cette initiative souffrira probablement des changements importants dans l'avenir immédiat: soit l'adhésion a d'autres initiatives plus consolidés et avec plus de compétences, comme le Pays Cévennes ; soit la formation de nouvelles initiatives qui combinent un territoire plus large et qui comptent avec éléments environnementaux historiques, culturelles, géographiques communs dans le territoire du Parc National des Cévennes.

Toutefois, un obstacle important tant pour la comarca comme pour le Pays, est manque de reconnaissance officielle comme entités de coopération intercommunale. Cette reconnaissance pourrait soutenir la consolidation du processus d'institutionnalisation menée. Cet aspect pose certaines limites à la continuité de ces initiatives, même si elles ont la reconnaissance sociale et la capacité de dialogue avec les différents niveaux administratifs.

Résumé et Conclusions

BIBLIOGRAFÍA

- ADDA, J. (1999) *Globalización de la economía*. Madrid. Sequitur.
- AFÁN DE RIBERA IBARRA, M. (2010) Secretario General Técnico de ASAJA Sevilla “El futuro de la política de Desarrollo Rural según ASAJA” en Anuario de los Grupos de Desarrollo Rural Andalucía. ARA (Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía).
- AGUILAR, E. (1996) "Campesinos", en PRAT y MARTÍNEZ (eds.) *Ensayos de antropología cultural: homenaje a Claudio Esteva-Fabregat*. Ariel. Barcelona, 1996. pp. 114-127.
- AGUILAR, E; LOZANO, C; MORENO, I. y PÉREZ, A. (2009) “Entre la tradición y la innovación: políticas de empleo femenino y desarrollo rural” en *Sociología del Trabajo*, Nº 65. pp. 111-136.
- AGUILAR, E. y BUENO, C. (2003) “Introducción. La globalización de las expresiones locales” en BUENO y AGUILAR (Coords.) *Las expresiones locales de la globalización. México y España*. CIESAS / Universidad Iberoamericana / Editorial Porrúa. México. pp. 5-46.
- AHIJADO, M. (2000) *Historia de la Unidad Europea*. Madrid: Pirámide, 2000
- ALARIO, M. y BARAJA, E. (2006) “Políticas Públicas de desarrollo rural en Castilla y León: ¿Sostenibilidad consciente o falta de opciones? LEADER II” en Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, Nº 41. pp. 267 – 293.
- ALBURQUERQUE, F. (1995) *Espacio, territorio y desarrollo económico local*. Santiago de Chile: ILPES, 1995.
- ALBURQUERQUE, F. (2004) “Desarrollo económico local y descentralización” en Revista de la CEPAL. Nº 82. Santiago de Chile. pp. 157-171.
- ALLENDE LANDA, J. (1995) «Desarrollo sostenible. De lo global a lo local» en Ciudad y territorio. Estudios Territoriales. Nº 104. pp. 267-281.
- AMÍN, A. (1998) “Una perspectiva institucionalista del desarrollo regional” en revista Economías. Nº 41. 2º Cuatrimestre 1998. pp. 68 – 89.
- AMÍN, A. y THRIFT, N. (1993) “Globalization, Institutional Thickness and Local Prospects” en *Revue d'Economie et Urbaine*. Nº 3. pp. 416 – 417.
- AMÍN, A. y THRIFT, N. (1994) "Living in the global" en AMÍN y THRIFT (Comp.) *Globalization, institutions, and regional development in Europe*. Oxford University Press. Oxford. pp. 1-22.

Bibliografía

- APFP (2009) «Pays, intercommunalités et communes. Eléments pour une prospective sur les Pays». Association pour la promotion et la fédération des Pays (APFP), 2009.
- APFP (2009) «Panorama des Pays 2009». Association pour la promotion et la fédération des Pays (APFP), 2009. En línea <http://www.pays.asso.fr/IMG/pdf/APFP>
- APFP (2010) «Panorama des Pays 2010» Association pour la promotion et la fédération des Pays (APFP), 2010. En línea <http://www.pays.asso.fr/IMG/pdf/APFP>
- APFP (2011) «Panorama des Pays 2011» Association pour la promotion et la fédération des Pays (APFP), 2011. En línea <http://www.pays.asso.fr/IMG/pdf/APFP>
- APPADURAI, A. (1996) *Modernities at Large. Cultural Dimensions of Globalization*. University of Minnesota Press. Minneapolis, 1996.
- Association de préfiguration du PGCC (2007) «Premiers éléments de diagnostic territorial». En línea: www.paysgorgescaussescevennes.org
- ÁRNASON, A., LEE, J. y SHUCKSMITH, M. (eds.) (2004) *Restructuring in Marginal Rural Areas*. Report to the European Commission.
- ASTONE, N. M.; NATHASON, C.; SCHOEN, R. y KIM, Y. (1999) “Family Demography, Social Theory, and Investment in Social Capital” en *Population and Development Review*. N° 25(1). pp. 1–31.
- ASTORI, D. (1984) *Controversias sobre el agro latinoamericano. Un análisis crítico*. CLACSO. Buenos Aires, 1984.
- ATANCE MUÑIZ, I. (2001) “Fundamentos económicos de la multifuncionalidad agraria e intervención pública: una aplicación al caso de España”. Comunicación IV Coloquio Hispano – Portugués de Estudios Rurales. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago, 2001.
- BANDEIRA GREÑO, P., ATANCE MUÑIZ, I., SUMPSI VIÑAS, JM. (2004) “Las políticas de desarrollo rural en América Latina: requerimiento de un nuevo enfoque” en *Cuadernos de Desarrollo Rural*. N° 51. pp. 25 – 48.
- BARLOW M. WASTL-WALHR D. (eds.) (2004) *New Challenges in Local and Regional Administration*. Ashgate. Londres, 2004.
- BARRERO LINARES, D. (2010) “Los Grupos de Desarrollo Rural y la revalorización de la cultura rural como recurso para el desarrollo” en *Patrimonio Cultural en la nueva ruralidad andaluza*. Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico (IAPH). Ph Cuadernos. N° 26. pp. 163 – 173.
- BASLÉ M. (1995) “Antecedentes institucionalistas conocidos o desconocidos de la teoría de la regulación” en BOYER y SAILLARD (eds) *Teoría de la regulación y estado de los conocimientos*. EUDEBA. Buenos Aires. pp. 27-34.
- BAUMAN, Z. (2008). *Vida para consumo*. Zahar. Rio de Janeiro, 2008.

Bibliografía

- BENNET R. (ed.) (1994) *Local government and market decentralization: experiences in industrialized, developing and former eastern bloc countries*. United Nations / University Press. Nueva York, 1994.
- BECKER, G. (1983) *El Capital Humano: Un análisis empírico referido fundamentalmente a la educación*. Editorial Alianza. Madrid, 1983.
- BELTRÁN FERNÁNDEZ, C. (1994) “El desarrollo rural y la iniciativa comunitaria LEADER en España” en *Papeles de Economía Española*. Nº 60. pp. 226-227.
- BERGER, P. L. y LUCKMANN, T. (1986) *La construcción social de la realidad*. Amorrortu. Buenos Aires, 1986.
- BEVORT, A. (2003) «A propos des théories du capital social : du lien social à l'institution politique» en *Sociologie du travail*. Vol. 45(3). pp. 407-419.
- BIGNON, J. y PEIRO, G. (députés) (2012) Comité d'Evaluation et de contrôle des politiques publiques sur «L'évaluation de la politique d'aménagement du territoire en milieu rural». Rapport d'Information á la Présidence de l'Assemblée Nationale Nº 4301 (02/02/2012).
- BOGAERT, et al. (2002) «Un pas vers le développement durable?» Rapport fédéral sur le développement durable. Bureau Fédéral du Plan. En línea: http://www.plan.be/publications/publication_det.php?lang=fr&KeyPub=329
- BOISIER, S. (1999) *El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico. Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*. CEPAL/ILPES. Ediciones UBB. Santiago de Chile, 1999.
- BONFILL BATALLA, G. (1982) “El Etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización” en *América Latina: Etnodesarrollo y Etnocidio*. Ediciones FLACSO. pp.133-145.
- BONNEMAISON, J. (1995) «Le territoire, nouveau paradigme de la géographie humaine?» en BONNEMAISON, CAMBRÉZY y QUINTY - BOURGEOIS (Eds.) *Le territoire, lien ou frontière*. Actas del coloquio. Paris 2 – 4 Octubre 1995.
- BONTRON, J. C. y MATHIEU, N. (1969) *Les tendances d'évolution à long terme de l'espace rural*. SEGESA. Paris, 1969.
- BOSCHERINI F. y POMA L. (2000) *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 2000.
- BOURDIEU, P. (1980) «Le capital social: notes provisoires» en *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 31(I). pp. 2-3.
- BOURDIN, A. (1994) «Pourquoi la perspective invente-t-elle des territoires?» en *Espaces et Sociétés*. Nº 74-75. pp. 215-236.
- BOYER R. (1995) “¿Estamos en camino hacia una teoría original de las instituciones económicas?” en BOYER y SAILLARD (eds.) *Teoría de la regulación y estado de los conocimientos*. EUDEBA. Buenos Aires. Vol. III. p.183-192.

Bibliografía

- BRACZYK, H.-J.; COOKE, P. y HEIDENREICH, M. (1998) *Regional Innovation Systems: The Role of Governance in a Globalized World*. UCL Press. Londres, 1998.
- BRADSHAW, T. y BLAKELY, E. J. (1979) *Rural communities in Advanced Industrial Society*. Praeger Publishers. New York, 1979.
- BRENNER, N. (2004) *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford University Press. Oxford, 2004.
- BRETT, T. (1999) "Understanding institutions and organisations" in ROBINSON (et al.) *Managing development: Understanding inter-organizational relationships*. Sage. London, 1999.
- BRYDEN, J.M. (1998) "Development strategies for remote rural regions: What do we know so far?". Comunicación presentada en la *OECD International Conference on Remote Rural Areas: Developing through Natural and Cultural Assets*. Albarracín (España). Noviembre 5-6, 1998.
- BRUSCHI, A. (1990) "Comparazione e controllo logico" en *Rivista Italiana di Scienza Politica*. Vol. 20. Nº 3 (diciembre 1990). pp. 445-475.
- BUENO, C. (2000) "Introducción. Diversidad en lo global" en BUENO, C. (ed.) *Globalización: una cuestión antropológica*. CIESAS / Editorial Porrúa. México. pp. 7 – 28.
- BUENO, C. y AGUILAR, E. (2003) *Las expresiones locales de la globalización: México y España*. CIESAS / Universidad Iberoamericana / Editorial Porrúa. México, 2003.
- BUCIEGA ARÉVALO A. (2012) "Capital social y LEADER. Los recursos generados entre 1996 y 2006" en *AGER Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*. Nº 2. pp. 111 – 144.
- BULLER, H. (2000) "Recreating rural territories: LEADER in France" en *Sociología Ruralis*, V. 40, Nº 2(2000). pp. 190 – 199.
- CABANEL P. (dir.) (1994) *Dire les Cévennes. Mille ans de témoignages*. Presses de Languedoc / Club Cévenol. Montpellier 1994.
- CALLON, M. (1999) "Actor-Network Theory: the Market Test" en LAW y HASSARD (Eds.) *Actor Network and After*. Oxford and Keele: Blackwell and the Sociological Review, 1999.
- CAMAGNI, R. (2003) "Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio" en *Revista Investigaciones Regionales*. Nº 2, primavera 2003. pp. 31 – 57.
- CAMARERO RIOJA, L. (Coord.) (2009) *La población rural en España: De los desequilibrios a la sostenibilidad social*. Colección de Estudios Sociales Nº 27. Fundación La Caixa, Barcelona.
- CAMARERO RIOJA, L. y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, M. (2005) "Los procesos de transformación de las áreas rurales españolas: una lectura desde la reestructuración ampliada", en *Sociología. Revista de la Facultad de Letras. Universidade de Porto*, Nº 15, pp. 95-123.
- CANO GARCÍA, G. (Dir.) (2002) *Las comarcas andaluzas*. Ed. Tartessos. Sevilla, 2002.

Bibliografía

- CARAVACA BARROSO, I. (1998) “Los nuevos espacios emergentes” en Revista de Estudios Regionales 50, Universidad de Andalucía, enero-abril, ISSN 0213-7595, p. 39-80.
- CARAVACA BARROSO, I. y GONZÁLEZ ROMERO, G. (2002). “La innovación en los sistemas productivos locales de Andalucía (España)” en CASTAGNA (et al.) *Globalización y territorio*. Universidad Nacional de Rosario Editora, ISBN 960-673-347-3, Rosario, pp.289-310.
- CARDOSO, F. H. y FALETTO, E. (1969) *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo veintiuno, 1969.
- CASTELLS, M. (2002) *La Era de la Información. Vol. I: La Sociedad Red*. México, Distrito Federal: Siglo XXI Editores. 2002.
- CBE Cévennes (2010) « Les nouveaux arrivants : Comment favoriser leurs installations dans la durée ? ». CBE Cévennes, Mars 2010. DATAR, Conseil General la Lozère, Conseil Régional Languedoc-Roussillon.
- CEÑA DELGADO, F. (1994) "Planteamientos económicos del desarrollo rural: perspectiva histórica" en Revista de Estudios Agrosociales, N° 169, pp. 11-52.
- CEÑA DELGADO, F. (1995) "Planteamientos económicos del desarrollo rural: perspectiva histórica" en *Hacia un nuevo sistema rural*. Ministerio de Agricultura, 1995. pp. 91 – 127.
- CLEMENT, P.A. (1991) *En Cevennes avec les Bergers. Recits de Transhumances*. Presses de Languedoc/Max Chaleil Editeur. Montpellier 1991
- CLOKE, P. J.; PARK, C. (1985) *Rural resource management*. St. Martin`s Press. Nueva York 1985. ISBN 0312696027
- CLOKE, P. y THRIFT, N. (1990) “Class change and conflict in rural areas” en MARSDEN, LOWE y WHATMORE (eds.) *Rural restructuring*. London: David Fulton, pp. 165-181.
- COBO, R. (1999) “La reforma de los fondos estructurales: implicaciones para el periodo 2000 – 2006” en Revista de Economía y Finanzas de Castilla y León. N°4, pp 59 – 70.
- COLEMAN, J. (1988) “Social Capital in the Creation of Human Capital” en American Journal of Sociology. Vol.. 94(S), pp. 95-120.
- COLEMAN, J. (1994) “A Rational Choice Perspective in Economic Sociology” en SMELSER y SWEDBERG (eds.) *The Handbook of Economic Sociology*. University Press & Russel Sage Foundation, Princeton, New-York, 1994.
- COLINO, C. en REYES, R. (Dir). Diccionario crítico de las Ciencias Sociales. <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/M/metodocomparativo>
- COLLETIS, G. y PECQUEUR, B. (1993) "Intégration des espaces et quasi intégration des firmes: vers de nouvelles rencontres productives?" en Revue d'Economie Régionale et Urbaine, N° 3, pp. 489-508.
- COMISIÓN EUROPEA (1997) *EVolutions du monde rurale*. Comisión Europea. Bruselas

Bibliografía

- COMISION EUROPEA (1998a) “Desarrollo rural: 2000-2006”. Newsletter, N° 1, pp. 4. Bruselas (1998).
- COMISION EUROPEA (1998b) “Reforma de la PAC: perspectivas positivas”. Newsletter, núm. 5, pp. 4. Bruselas (1998).
- COMISION EUROPEA (1999a) “Reforma de la PAC. Una política para el futuro”. Factsheets D.G. Agricultura, pp. 6. Bruselas. (1999)
- COMISION EUROPEA (1999b) “Consejo de Agricultura: Acuerdo político sobre la reforma de la PAC”. Newsletter Edición Especial, pp.11. Bruselas (1999).
- COMISION EUROPEA (1999c) “Consejo Europeo Berlín. Agenda 2000”. Newsletter, núm.10. pp. 8. Bruselas (1999).
- COMISION EUROPEA (1999d) “Desarrollo rural 2000-2006: entrada en la fase de ejecución”. Newsletter, 13, pp. 4. Bruselas (1999).
- COMISION EUROPEA (1999e) “La Reforma de la PAC. Sistema de financiación de la PAC” .SCAD plus, pp. 4. (1999).
- COMISION EUROPEA (1999f) “Prioridades de la nueva PAC: respuestas del Comisario” Newsletter, núm. 15, pp. 2. Bruselas (1999).
- COMISION EUROPEA (1999g) “Reforma de la PAC: Desarrollo rural”. Fact-sheet, pp. 12. Bruselas (1999).
- COMISIÓN EUROPEA (1999h) “Desarrollar los servicios a la población en el medio rural” Serie: Innovación en el medio rural. Cuaderno nº5. (Septiembre 1999) Rural Europe – Biblioteca. Edición electrónica, Bruselas.
- COMISION EUROPEA (1999i) Reglamento (C.E.) 1750/99, por el que se establecen las disposiciones comunes de aplicación del Reglamento (C.E.) 1257/99”, D.O.C.E. (L) 214 de 13-8-99, Bruselas, pp. 31-52.
- COMISION EUROPEA (2000a) “Gestión financiera de las ayudas de preadhesión” (SAPARD) Newsletter, núm. 20, pp. 2 - 32. Bruselas (2000).
- COMISION EUROPEA (2000b) “Desarrollo rural 2000-2006: dos sistemas de gestión financiera” .Newsletter, núm. 21, pp. 4. Bruselas (2000).
- COMISION EUROPEA (2002) Reglamento (C.E.) 445/02, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (C.E.) 1257/99”, D.O.C.E. (L) 74 de 15-3-02, Bruselas, pp. 1-34.
- COMISION EUROPEA (2011) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). COM(2011) 627/3.
- COMISION EUROPEA (2012) Elementos relativos a un Marco Estratégico Común de 2014 a 2020 para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de

Bibliografía

Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca. SWD(2012) 61final.

- CONDE MARTÍNEZ, C. (2007) "La gestión pública local y las estructuras supramunicipales en España. El caso de Andalucía" en OJEDA GARCÍA (Coord.) (2007) *Estudio comparado del proceso de descentralización en España, Francia y en Québec: La gestión pública multinivel*. Fundación Centro de Estudios Andaluces. 2007.

- CONSEJO DE EUROPA (1999a) Agenda 2000. Reglamentos (C.E.) 1251/99, 1253/99, 1254/99, 1255/99, 1256/99, 1257/99 y 1259/99), D.O.C.E. (L) 169 de 26-6-1999, Bruselas, pp. 1-133.

- CONSEJO DE EUROPA (1999b) Reglamento (C.E.) 1257/99, sobre ayuda al desarrollo rural a cargo del F.E.O.G.A., D.O. L 160 de 26-6-1999, Bruselas, pp. 80-102.

- CONSEJO DE EUROPA (2005a) Reglamento (C.E.) 1698/05, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), D. O. L 277 de 21-10- 2005, Bruselas, pp. 1-40.

- CONSEJO DE EUROPA (2005b) Propuesta de Decisión del Consejo sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural, 16 de noviembre, Bruselas.

- CONSEJO DE EUROPA (2005c) "Financial perspective 2007-2013", 19 de diciembre, Bruselas.

- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2005) Reglamento (C.E.) 1698/05, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), D. O. L 277 de 21-10- 2005, Bruselas, pp. 1-40.

- CONSTANZA, R. (1992) *The science and management of sustantibility*. Nueva York: Columbia University Press, 1992.

- CORBETTA, P. (2003) *Metodologías y Técnicas de investigación social*. Madrid. MacGraw – Hill, 2003.

- COSTA CAMPI, M.T (1998) *Descentramiento productivo y difusión industrial. El modelo de especialización flexible*. 35ª ed. Madrid: FIES-CECA, 1988.

- COURLET, C. (2002) "Les systèmes Productifs localisés. Bilan de la littérature", en Cahier d'Economie et Sociologie Rurales, N° 58-59, pp. 81-103.

- COX K. (ed.) (1997) *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. Guilford Press. New York, 1997.

- DA SILVA, J.G. (2000) "El desarrollo local en contextos de globalización. Una reflexión desde la experiencia brasileña" en Revista Internacional de Sociología (RIS) N° 27, pp. 171 – 187.

- DALY, H. y GAYO, D. (1995) "Significado, conceptualización y procedimientos operativos del desarrollo sostenible: posibilidades de aplicación a la agricultura", en CADENAS (ed.)

Bibliografía

Agricultura y desarrollo sostenible. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, pp. 19-38.

- DELGADO SERRANO, M.M. (2004) *La política rural europea en la encrucijada*. Serie Estudios 155. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 2004.

- DEMATTEIS, G. y GOVERNA, F. (2005) "Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo Slot" en Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles A.G.E. Nº 39, pp: 31 – 58.

- DICKENS, P. (2001) "Chains and networks, territories and scales: towards a relational framework for analyzing the global economy" en *Global Networks* Vol.1, Nº 2. (2001) pp. 89 -112.

- DOS SANTOS, T. (1969) "El nuevo carácter de la dependencia" en MATOS (comp.) *La crisis del desarrollismo y la nueva dependencia*. Amortorru. México, 1969.

- DURKHEIM, E. (1893) *La división del trabajo social*. Akal. Madrid, 1987.

- DURSTON, J. (2003) "Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América latina y el Caribe" en ATRIA et al. (Comps.) *Capital social y reducción de la pobreza en América latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL / Universidad del Estado de Michigan. Santiago de Chile. pp. 147-202.

- ELDER, J. W. (1976) "Comparative Cross-National Methodology", *Annual Review of Sociology*. Nº 2. pp. 209-230.

- ELIZALDE, J. (1985) "La reforma del FEDER. Principios de una auténtica política regional comunitaria" en REI Revista de Instituciones Europeas. Vol.. 12, núm. 1, enero-abril 1985. pp. 93 – 107.

- ENTRENA, F. (1998) *Cambios en la construcción social de lo rural. De la autarquía a la globalización*. Madrid: Tecnos.

- ESCOBAR, A. (1997) "Antropología y Desarrollo", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Nº 154.

- ESCOBAR, A. (1998): *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá, Norma. 1998.

- ESCOBAR, A. (1995) *Encountering development: the making and unmaking of the Third World*. Princeton / New Jersey: Princeton University Press, 1995. 275 p.

- ESCOBAR, A. (2005) "Imagining a post-development era" en EDELMAN, M. y HAUGERUD, A. (ed.) *The Anthropology of development and globalization: from classical political economy to contemporary neoliberalism*. Malden-USA/Oxford- UK/Carlton-Australia: Blackwell Publishing Ltd, 2005. p. 341-351.

- ESPARCIA PÉREZ, J. (2000) "The LEADER Programme and the Rise of Rural Development in Spain" en *Sociología Ruralis*, Vol.40, Nº2, 2000, pp.200 – 207.

Bibliografía

- ESPARCIA PÉREZ, J. (2003) “La consolidación de un modelo: valoración y balance de LEADER II” en *Actualidad Leader: Revista de desarrollo rural*, N°21, 2003, pp. 8 – 15.
- ESPARCIA PÉREZ, J. (2012) “Los Grupos de Acción Local LEADER en España (1991 – 2011)” en Red Rural Nacional (RNN) *LEADER en España (1991 – 2011). Una contribución activa al Desarrollo Rural*. Fondos FEADER / Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. Madrid, 2012. pp. 111 – 139. En línea:
http://www.academia.edu/1404416/Los_Grupos_de_Accion_Local_LEADER_en_Espana_1991-2011
- ESPARCIA PÉREZ, J. y NOGUERA TUR, J. (1999) “Reflexiones en torno al territorio y al desarrollo rural” en RAMOS REAL (Coord.) *El desarrollo rural en la Agenda 2000*. Serie Estudios número 142, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, MAPA. Madrid, 1999.
- ESPARCIA, J. NOGUERA, J. y PITARCH, M. (2000) “LEADER en España: desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras” en *Documentos de Análisis Geográfico* 37, 95 – 113.
- ETXEZARRETA, M. (1988) *Desarrollo rural integrado*. Serie de Estudios 42. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 1988
- EVANS, P. (1992) “The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change” en HAGGARD, S. y KAUFMAN, R. (eds.) *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992.
- EVANS, P. (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995.
- EVANS, P. (1996) “Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy” en *World Development*, N° 24(6). Pp.1119–1132.
- FARELL, G. (2003) “El valor añadido de LEADER” en *LEADER Magazines* N°23 (Verano 2003).
- FINOT, I. (2003) *Descentralización en América latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. Serie Gestión Pública N°38. ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) / CEPAL (Comisión Económica para América Latina y Caribe). Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2003.
- FONTE, M. (Coord) (2006) “Desarrollo Rural e Identidad Cultural: Reflexiones teóricas y casos empíricos” en *Territorios con Identidad Cultural*. RIMSIP (Centro Latinoamericano para el desarrollo rural), 2006. En línea: www.rimsip.org
- FOUCAULT, M. (1991) “Governmentality” en BURCHELL G., GORDON C. y MILLER, P. (eds) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. University of Chicago Press. Chicago. pp. 87-104.

Bibliografía

- FRANK, A. G. (1966) *Sociología del desarrollo y subdesarrollo de la Sociología: el desarrollo del subdesarrollo*. Cuadernos Anagrama de Sociología y Antropología. Anagrama, Barcelona, 1966.
- FRANKENBERG, R. (1965) *Communities in Britain*. Penguin. Baltimore, 1965.
- FRIEDMAN, J. (1990) "Being in the world: globalization and localization", en FEATHERSTONE, M. (ed) *Global culture. Nationalism, Localization and Modernity*. Sage, London, pp. 311 – 328.
- FUKUYAMA, F. (1996) *Confianza*. Ed. Atlántida. Buenos Aires, 1996.
- FUKUYAMA, F. (2003) "Capital social y desarrollo: la agenda venidera" en ATRIA, et al. (Coomps.) *Capital social y reducción de la pobreza en América latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL / Universidad del Estado de Michigan. Santiago de Chile. pp. 33-51.
- FUNDACION MADECA (2009) *Informe de empleo y observatorio económico de la provincia de Málaga*. Diputación Provincial / Fundación MADECA. 2009. En línea: <http://www.fundacionmadeca.es/informes-y-publicaciones>
- GAL Guadalteba (2008) *Obra Colectiva. Andalucía Rural. Nueva Estrategia Rural del Guadalteba*. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía / Grupo de Acción Local Guadalteba. Sevilla, 2008.
- GALLARDO COBO, R. (2013) "El desarrollo rural en el contexto del nuevo Marco Estratégico Común" en *Anuario de la Fundación de Estudios Rurales 2013*. pp. 122 – 132.
- GARAFOLI, G. (1994) "Los sistemas de pequeñas empresas: un caso paradigmático de desarrollo endógeno" en BENKO G. y A. LIPIETZ A. (Coords.) *Las regiones que ganan*. Alfons el Magnanim. Valencia. pp. 59-80.
- GARCÍA AZCÁRATE, T. (1991), "¿Se ha agotado la revolución verde?", en *Revista de Estudios Agrosociales*, N° 156, pp. 85-104.
- GARCÍA CANCLINI, N. (1999) "La Globalización Imaginada" Buenos Aires. Paidós. 1999.
- GARCÍA SANZ, B. (1997) "Del agrarismo a la terciarización: modelos de actividad en la sociedad rural". *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*. Madrid: Centro de Investigaciones, 1997, pp. 653 – 652.
- GARCÍA, J.L. (1976) *Antropología y Territorio*. Taller Ediciones Josefina Betancor. Madrid, 1976.
- GARRABÉ, M. (2007) « Production de capital institutionnel par les OESS » en *FormDer - Formation Multipôle et Pluridisciplinaire en Développement Rural*, CIHEAM, 2007.
- GARRIDO, F y MOYANO, E. (2002) "Capital social y desarrollo en zonas rurales. Un análisis de los programas Leader y Proder en Andalucía" en *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, Tercera Época, N°33, Septiembre – Diciembre de 2002. pp. 67 -96.

Bibliografía

- GERBAUX F. y GIRAUT F. (eds.) (2000) «L'innovation territoriale. Références, formes et enjeux». Número Monográfico. Revue de Géographie Alpine 1.
- GIDDENS, A. (2002) *Where Now for New Labour?* Polity. Baltimore, 2002.
- GILLY J.P. y TORRE, A. (2000) "Proximidad y dinámicas territoriales" en BOSCHERINI, F. y POMA L. (Coords.) *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires, p. 259-294.
- GIRAUT F. y ANTHEAUME, B. (2005) "Au nom du développement, nouvelle refabrication des territoires " en ANTHEAUME B. y GIRAUT F. (eds.) *Le territoire est mort. Vive les territoires!*. IRD. París. pp. 9-36
- GODELIER, M. (1976) *Antropología y Biología. Hacia una nueva cooperación*. Ed. Anagrama. Barcelona, 1976.
- GÓMEZ OREA, D. (1993) "Articulación y equilibrio territorial" en *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Junta de Andalucía. Sevilla, 1993, pp. 163 – 178.
- GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, M. (2001) *Sociología y Ruralidades. La construcción social del desarrollo rural en el valle de Liébana*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA). Madrid. 2001.
- GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, M. T. y CAMARERO RIOJA, L. (1999) "Reflexiones sobre el desarrollo rural: las tramoyas de la postmodernidad" en *Política y sociedad*, N° 31, pp. 55-68.
- GORGEU, Y. (2002) «De l'intérêt et de la difficulté de la mise en oeuvre de la politique territoriale de la LOADDT» en *Revue Territoires 2020*, N°5, 2002, pp. 53-68.
- GRANOVETTER, M. (1973) "The strength of weak ties" en *The American Journal of Sociology*. Vol.78. N° 6. (Mayo 1973) pp. 1360-1380.
- GRANOVETTER, M. (1992) "Economic institutions as social constructions" en *Acta Sociologica*, N° 35 (1992). pp. 3-11.
- GRANOVETTER, M. (2005) "The impact of social structures on economic outcomes" en *Journal of Economic Perspectives*, Vol.19, N° 1 (invierno 2005) pp. 33-50.
- GROSS, N. (1948) "Cultural Variables in Rural Communities" en *The American Journal of Sociology*. Vol. 53(5): pp. 344-350.
- GRUPO BRUJAS (2005) "La Reforma Fischler de la Política Agraria Común" en *Agricultura Familiar en España 2005*. UPA (Unión de Pequeños Agricultores) 2005. Versión Digital: http://www.upa.es/anuario_2005/pag_177-192_brujas.pdf
- GUATTARI, F. (1996) *Las tres ecologías*. Valencia: Pre – textos, 1996.
- GUMUCHIAN, H. et al.. (2003) *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Anthropos. Paris, 2003.
- GUZMÁN, G. I.; GONZÁLEZ DE MOLINA, M. y SEVILLA, E. (2000) *Introducción a la Agroecología como desarrollo rural sostenible*. Mundi-Prensa. Madrid: 2000.
- HALFACREE, K. H. (1993) "Locality and social representation: Space, discourse and alternative definitions of the rural" en *Journal of Rural Studies*, 9(1), pp. 23-37.

Bibliografía

- HALFACREE, K.H. (1997) "Postmodern perspective on counterurbanisation", en CLOKE, O. y LITTLE, J. (eds.) *Contested countryside cultures. Otherness, marginalisation and rurality*. Routledge. Londres, 1997.
- HAMMERSLEY, M. y ATKINSON, P. (2005) *Etnografía: Métodos de investigación*. Paidós. Barcelona, 2005.
- HANIFAN, L. J. (1916) "The Rural School Community Center" en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Nº 67, pp. 130–138.
- HERVIEU, B. (1995) "El espacio rural europeo entre la ruptura y el desarrollo" en RAMOS REAL, E. y CRUZ VILLALÓN, J. *Hacia un nuevo sistema rural*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 1995, pp: 27 – 48.
- HERVIEU, B. (1997) *Los campos del futuro*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 1997.
- HOBBSAWM, E. y ALAVI, H. (1976) *Los campesinos y la política. Las clases campesinas y las lealtades primordiales*. Anagrama. Barcelona, 1976.
- HORLINGS, I. y MARSDEN, T. (2010) "The new rural paradigm and redefining the rural web" en MILONE, P. y VENTURA, F. *Networking the rural: the future of green regions in Europe*. Assen-The Netherlands. Van Gorcum, 2010. p. 213-244.
- HOUÉE, P. (1992) *La décentralisation. Territoires ruraux en développement*. Syros-Alternatives. París, 1992.
- HOUÉE, P. (1999) « Découpages administratifs et territoires vivants. Le cas français » en *Economie et Humanisme*. Octubre 1999.
- INFANTE, J. (2010) "Aproximación al modelo de comarcalización de Aragón. Una reflexión crítica" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* N.º 52, 2010, pp. 59-80.
- JOB SCHMITT, C. (2011) "Redes, atores e desenvolvimento rural: perspectivas na construção de uma abordagem relacional" en *SOCIOLOGICAS*, año 14, Nº27, mayo – agosto 2011, p.82 – 112.
- JOUTARD, P. (1976) « Les Cévennes sont elles condamnées? » en « *Causses et Cevennes* » *Revue du Club Cévenol*. 81 année, Nº1 (1976), pp. 6 – 7.
- KEARNEY, M. (1995) "The LOCAL and the GLOBAL: The Anthropology of Globalization and Transnationalism" en *Annual Review of Anthropology*. Nº 24, pp 547 – 565.
- KIRK, M. (1999) *Land tenure, technological change and resource use: transformation process in African agrarian systems*. Peter Lang. Frankfurt, 1999.
- KNACK, S. y KEEFER, P. (1995) "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures" en *Economics and Politics*. Nº 7(3), pp. 207–227.

Bibliografía

- KLIKSBERG, B. y TOMASSINI, L. (comp.) (2000) *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. BID / Fundación F. Herrera / Universidad de Mariland / FCE. Buenos Aires, 2000.
- KRATTINGER, Y. y GOURAULT, J. (2008) « Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales » Rapport d'Information au Senat. (Rapport N°471. 17/06/2009).
- KRISHNA, A. (1997) "Creating and Harnessing Social Capital" en DASGUPTA, P. y SERAGELDIN, I. (Eds.) *Social Capital: a Multi-faceted Perspective*. World Bank. Washington DC, 1997. pp. 71 – 93.
- LAMO DE ESPINOSA, J. (1994) «La crisis agraria española y el dilema agrario de la CE» en Papeles de Economía Española, N° 61, pp. 131-146.
- LARCHER, G. (1998) « La gestion des espaces périurbains, rapport d'information de la commission des affaires économiques et du plan, n° 415 » (1997-1998). En Línea: http://www.senat.fr/rap/r97-415/r97-415_mono.html
- LASH, S. y URRY, J. (1998) *Economías de signos y espacio: sobre el capitalismo de la postorganización*. Amorrortu. Buenos Aires, 1998.
- LATOUR, B. (2007) *Reassembling the social: an introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford University Press. Oxford/ New York, 2007. 301p.
- LÁZARO ET AL.. (1995) "La política de cohesión económica y social de la UE: evaluación desde la perspectiva española" en Papeles de Economía Española, N° 63. Madrid 1995. (pp 335 – 357)
- LEANA, C.R. y VAN BUREN, H. (1999) "Organizational social capital and employment practices" en *The Academy of management review*. Vol..24, N°3 (Jul., 1999), pp. 538 – 555.
- LEVI – STRAUSS, C. (1970) *Tristes Trópicos*. Eudeba. Buenos Aires, 1970 (1955)
- LEWIS, O. (1951) *Life in a Mexican village: Tepoztlán restudied*. University of Illinois Press. Illinois, 1951.
- LEWIS, W. A. (1954) "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour" en *The Manchester School of Economic and Social Studies*, XXII(2), pp. 139-191.
- LIJPHART, A. (1971) "Comparative Politics and the Comparative Method" en *A. P. S. R.*, N° 65, 1971, pp. 682-693.
- LIN, N. (2005) "Building a Network Theory of Social Capital" en LIN, N.; COOK, K. y BURT, R.S. (Eds.) *Social Capital. Theory and Research*. Aldine Transaction, New Brunswick, New Jersey, 2005. pp. 3-29.
- LIPOVETSKY, G. (1990) *El imperio de lo efímero*. Anagrama. Barcelona, 1990.
- LONG, N. (1992) *Battlefields of Knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development*. Routledge. London and New York, 1992.

Bibliografía

- LONG, N. (2007) *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. El Colegio de San Luís / CIESAS. San Luís de Potosí / México, 2007.
- LOWE, P.; MURDOCH, J.; MARSDEN, T.; MUNTUN, R. y FLYNN, A. (1993), "Regulating the new rural spaces: the uneven development of land" en *Journal of Rural Studies*, Nº 12, pp. 101-111.
- LOWE, P., MURDOCH, J. WARD, N. (1997) "Redes en el desarrollo rural: más allá de los modelos exógenos y endógenos" en *Agricultura y Sociedad*, Nº 82 (Enero – Abril, 1997) pp. 13 – 43.
- MAGNAGHI, A. (2000) *Il progetto locale*. Bollati Boringhieri, Torino, 2000.
- MAGRAMA (2009) Programa de Desarrollo Rural Sostenible 2010 – 2014. Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente, 2009. En línea: http://www.magrama.gob.es/es/develop-rural/legislacion/2.estrategia_desarrolloruralsostenible_tcm7-9687.pdf
- MANZANAL (2006) "Regiones, Territorios e Institucionalidad del desarrollo rural" en MANZANAL M., NEIMAN G. y LATUADA M. (coords) *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio*. Editorial CICCUS, Buenos Aires, 2006, pág. 21-47.
- MAPA (2000) *Programa de Desarrollo Rural para las Medidas de Acompañamiento en España, 2000-2006*. Dirección General de Desarrollo Rural, Madrid, 2000.
- MAPA (2003) *Informe final de ejecución 1994 – 1999*. PRODER. Madrid, 2003.
- MAPA (2004) *Políticas de desarrollo rural*. Madrid, 1999.
- MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, D. (2002) "Bases metodológicas para el desarrollo rural" en MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, D. (ed.) *Nuevos horizontes en el desarrollo rural*. Madrid: Universidad Internacional de Andalucía, pp. 11-25.
- MARSDEN, T. (1992) "Exploring a Rural Sociology for the Fordist Transition. Incorporating Social Relations into Economic Restructuring" en *Sociología Ruralis*, 32(2/3), pp.209-230.
- MARSDEN, T. (1998) "New rural territories: regulating the differentiated rural spaces" en *Journal of Rural Studies*, 14(1), pp. 107-119.
- MARSDEN, T.; LOWE, P. y WHATMORE, S. (1990) "Introduction: Questions of Rurality" en MARSDEN, T., LOWE, P., y WHATMORE, S. (eds.) *Rural Restructuring. Global processes and their responses*. David Fulton. Londres, pp. 1-20.
- MARSDEN, T.; MURDOCH, J.; LOWE, P.; MUNTUN, R. y FLYN, A. (1993) *Constructing the Countryside*. UCL Press, Londres, 1993.
- MARTÍNEZ ARROYO, F. (2006) "El desarrollo rural en el contexto de la Unión Europea" en Norba. *Revista de Geografía*, Vol.. XI, 2006, pp.11-20.
- MASSEY, D. y ESPINOSA, K. (1997) "What's Driving Mexico-U.S. Migration? A Theoretical, Empirical, and Policy Analysis" en *American Journal of Sociology*. Nº 102(4). pp. 939-999.

Bibliografía

- MASSOT, A. (2000) "La Política Agrícola Común" en *Políticas públicas en la Unión Europea*. Pirámide. Madrid, 2000. pp. 87 – 120.
- MAUSS, M. (1972) "De algunas formas primitivas de clasificación" en *Obras II. Institución y culto*. Barcelona, 1972 (París 1969).
- MAY, T. y BUCK, M. (1998) "Power, professionalism and organisational transformation" en *Sociological Research Online* N°3 (2). pp. 1–17.
- MEADOWS, D. H. (1972) *Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MÉLIGRANA B. (ed.) (2004) *Redrawing Local Government Boundaries. An International Study of Politics, Procedures, and Decisions*. University of British Columbia Press. Vancouver, 2004.
- MÉNARD, C. (1994) « La nature de l'innovation organisationnelle: éléments de réflexion » en *Revue d'économie industrielle*. Paris, 1994. Numéro spécial Développements récents.
- MICALLEF, A. (1969) « Essai sur une théorie du capital institutionnel collectif » en *Revue économique*. Volumen 20(1). pp.117-140.
- MILONE, P. y VENTURA, F. (2010) *Networking the rural: the future of green regions in Europe*. Assen-The Netherlands: Van Gorcum, 2010.
- MINCER, J. (1958) "Investment in Human Capital and Personal Income Distribution" en *The Journal of Political Economy*. Volumen. LXVI, (Agosto 1958). pp. 281 – 302.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2005) *Libro Blanco para la reforma del gobierno local*. Secretaría de Estado para la Cooperación Territorial. Madrid, 2005.
- MINTZ, S. W. (1973) "A note on the Definition of Peasantries" en *Journal of Peasants Studies*. N° 1(1), pp. 91-106.
- MITCHELL, J. C. (1974) "Social Networks" en *Annual Review of Anthropology*. Vol.. 3. pp. 279-299.
- MMAMRM (2011) *Grupos de acción local LEADER 2007 – 2103*. Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, Madrid 2011.
- MORATA, F. (2000) "La política regional y de cohesión" en *Políticas Públicas de la Unión Europea*. Pirámide. Madrid, 2000. pp. 143 – 188.
- MORMONT, M. (1990) "Who Is Rural? or, How To Be Rural: Towards a Sociology of The Rural" en MARSDEN, T., LOWE, P., y WHATMORE, S. (eds.) *Rural restructuring: global processes and their responses*. David Fulton. Londres. pp. 21-44.
- MORMONT, M. (1997) "La agricultura en el espacio rural europeo" en *Agricultura y Sociedad*, N° 71 (Abril – Junio, 1997). pp. 17 – 49.
- MOSCOSO, D. (2007) "El fin de lo rural. Sobre el ocaso de lo rural y el surgimiento de lo posrural" en *Actas del IX Congreso Español de Sociología*. Barcelona, 13-15 septiembre.

Bibliografía

- MOYANO ESTRADA, E. (2000) "Procesos de cambio en la sociedad rural española: Pluralidad de intereses en una nueva estructura de oportunidades" en *Papers: revista de sociología*. Nº 61, pp. 191-220.
- MOYANO ESTRADA, E. (2001) "El enfoque del capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo" en *Revista de Fomento Social*, INSA-ETEA, Córdoba, Vol.umen 56, Nº 221, pp. 35-63.
- MOYANO ESTRADA, E. (2005) "Nuevas orientaciones de las políticas de desarrollo rural en la Unión Europea. A propósito del nuevo Reglamento FEADER" en *Revista de Fomento Social*, INSA-ETEA, Córdoba, Vol.umen 60, Nº 238, pp.219-242.
- MOYANO ESTRADA, E. (2007) "Nuevas Orientaciones de las políticas de Desarrollo Rural" en *Actas de IX Congreso Español de Sociología*. Barcelona, 13-15 septiembre.
- MOYANO ESTRADA, E. (2009a) "Del desarrollo rural al desarrollo territorial" Documento Foro IESA sobre la Coherencia de los Territorios Rurales. 2009. En línea: www.iesa.csic.es/archivo/FORO/Foro_iesa_cohesion.pdf.
- MOYANO ESTRADA, E. (2009b) "Capital social, Gobernanza y Desarrollo en áreas rurales", en *Revista Ambient@*. Nº 88. pp. 112 – 126.
- MOYANO ESTRADA, E. (2010) "Desarrollo y cohesión de los territorios rurales" en *Anuario de los Grupos de Desarrollo Rural Andalucía*. ARA (Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía) 2010. pp. 12 – 16.
- MOYANO ESTRADA, E. (2013) "La reforma de la PAC o el tránsito hacia una política más territorial que sectorial" en *Anuario de la Fundación de Estudios Rurales* 2013. pp. 39 – 44.
- MURDOCH, J. (2000) "Networks – a new paradigm for rural development?" en *Journal of Rural Studies*. Nº16, pp. 407-419.
- MURDOCH, J. y PRATT, A. C. (1993) "Rural studies: Modernism, postmodernism and the `post-rural'" en *Journal of Rural Studies*. Nº9(4), pp. 411-427.
- NAVARRO LUNA, J. (2007) "Las políticas de desarrollo rural en la Unión Europea" en SANZ CAÑADA, J. (ed.) *El futuro del Mundo Rural*. Ed. Síntesis S.A. Madrid, 2007. pp. 151 – 171.
- NEWBY, H. (1986) "Cambio estructural en agricultura y futuro de la sociedad rural" en *Agricultura y sociedad*, Nº 38-39. pp. 171-184.
- NEWBY, H. y SEVILLA GUZMÁN, E. (1983) *Introducción a la sociología rural*. Alianza Editorial. Madrid, 1983.
- NORTH, D. C. (1984) *Estructura y cambio en la historia económica*. Alianza Universidad. Madrid, 1984.
- NORTH, D. C. (1990) *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press. Cambridge, 1990.

Bibliografía

- NORTH, D. C. (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
- OBSERVATORIO LEADER (2001) “La competitividad de los territorios rurales a escala global. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER” en Cuadernos de Innovación nº 6 – Fascículo 5. Observatorio Europeo LEADER, 2001. <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-es/biblio/local-global/comlocalglobal.pdf>
- OCDE (2001) «Du bien-être des nations : Le rôle du capital humain et social» en Enseignement et compétences. Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement. Ed. Les éditions de l'OCDE. Paris.
- OCDE (2006) *Estudios de política rural. España. Evaluación y Recomendaciones*. OCDE, 2006. En línea: http://www.redr.es/recursos/doc/futuro_pac/798079651_282011102536.pdf
- OJEDA GARCÍA, R. (Coord.) (2007) *Estudio comparado del proceso de descentralización en España, Francia y en Québec: La gestión pública multinivel*. Fundación Centro de Estudios Andaluces. Sevilla, 2007.
- OLIVA, J. (1995) *Mercado de trabajo y reestructuración rural. Una aproximación al caso castellano-manchego*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 1995.
- OLIVA, J. y CAMARERO, L. (2002) *Paisajes sociales y metáforas del lugar. Una exploración de la ruralidad itinerante en Navarra*. Universidad Pública de Navarra, D.L. Pamplona, 2002.
- OSTROM, E. (1992) *Crafting Institutions for self-governing irrigation systems*. ICS Pres, Institute for Contemporary Studies, San Francisco: 111 p.
- OSTROM, E. (1998) “A behavioral approach to the rational-choice theory of collective action” en *American Political Science Review*. Vol.92(1). pp. 1-22.
- PAHL, R. E. (1966), "The Rural-Urban Continuum" en *Sociologia Ruralis*, Nº 6(3), pp. 299-329.
- PELEN J.N. (1982) «Le légendaire de l'identité communautaire en Cévennes du XVIII^e siècle au XX^e siècle» en *Revista Le monde alpin et Rhodanien*, Nº 1. pp. 127 – 141.
- PELEN J.N. y COLOMB, N. (1995) «La mémoire des foires : témoignages de la Vallée Longue et du mont Lozère » en *Revue «Causses et Cévennes» Revue du Club Cévenol*. Año 91, 1986 (3). pp. 458 – 463.
- PÉREZ CHUECA, A. y AGUILAR CRIADO, E. (2012) “La comarca de Guadalteba. Construcción del territorio y refuerzo de la identidad colectiva para la consolidación de un nuevo modelo de desarrollo rural” en BAENA, R. (Coord.) *Investigando en Rural. Actas del XVI Coloquio de Geografía Rural*. Ulzama Ediciones, Navarra. 2012. p. 693 – 701. En línea: <http://congreso.us.es/colorural/uploads/colorural/colorural.pdf>

Bibliografía

- PÉREZ CHUECA, A. y AGUILAR CRIADO, E. (2013) “Aportaciones al análisis comparativo entre modelos de desarrollo rural en Europa“ en ROSEMAN, PRADO Y PEREIRO (coords.) *Monográfico Nuevas Ruralidades* en *Gazeta de Antropología*, 2013, 29 (2). artículo 02. En línea: <http://hdl.handle.net/10481/28510>
- PÉREZ CORREA, E. y FARAH, M.A. (Eds.) (2004) *Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea*. CIRAD / Universidad Pontificia Javeriana. Bogotá, 2004.
- PÉREZ CORREA, E. y SUMPSI VIÑAS, J.M. (Coords.) (2002) *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) / AECE / FODEPAL. Madrid, 2002.
- PÉREZ DÍAZ, V. (1983) “Los nuevos agricultores” en *Papeles de Economía Española*, Nº16, pp. 240 – 268.
- PÉREZ PÉREZ, L. y RUÍZ SEISDEDOS, S. (2007) “Las diputaciones provinciales en España y las estructuras supramunicipales” en OJEDA GARCÍA, R. (Coord.) (2007) *Estudio comparado del proceso de descentralización en España, Francia y en Québec: La gestión pública multinivel*. Fundación Centro de Estudios Andaluces. Sevilla, 2007.
- PÉREZ IRUELA, M.; SUMPSI, JM.; BARDAJÍ, I. y JIMÉNEZ, M.M. (2000) *La nueva concepción del desarrollo rural: Estudio de Casos*. Colección Politeya. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) Madrid – Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA), Córdoba. 2000.
- PÉREZ IRUELA, M. y GIMÉNEZ, M. M. (1994) "Desarrollo local y desarrollo rural: el contexto del programa Leader" en *Papeles de economía española*, Nº 60 – 61. pp. 219-233
- PÉREZ RAMÍREZ, B. y CARRILLO BENITO, E. (2000) "El modelo teórico del desarrollo local" en PÉREZ RAMÍREZ, B. y CARRILLO BENITO, E. (eds.) *Desarrollo local: manual de uso*. ESIC – Editorial / FAMP. Madrid, 2000. pp. 39 – 57.
- PGCC (2010) Charte du Pays. En línea: Document.<http://www.gorgescaussescevennes.com/wp-content/uploads/2010/02/Charte-PAYS-GCC.pdf>
- PIVETEAU, J.L. (1995) « Le territoire est – il un lieu de mémoire ? » en *L'espace géographique*. Nº 2. pp. 113 – 123.
- PLAZA GUTIERREZ, J.I. (2005) “Desarrollo y diversificación en las zonas rurales españolas: el programa PRODER” en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*. Nº 39. pp. 399 – 422.
- PLOEG, J.D. van der (1990) *Labor, Markets and Agricultural Production*. Boulder- CO: Westview Press, 1990.
- PLOEG, J.D. van der (et al.) (2000) “Rural Development: From Practiques and Policies towards Theory” en *Sociologia Ruralis*, Vol.40. Octubre 2000.

Bibliografía

- PLOEG, J.D.van der y MARSDEN, T. (2008) *Unfolding webs: the dynamics of regional rural development*. Assen-The Netherlands: Van Gorcum, 2008.
- PNUD (1990) Informe de Desarrollo Humano. Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1990.
- PONTHEUX, S. (2006) *Le capital social*. Collection Repères. Ed. La Découverte. París, 2006.
- POLANYI, K. (1944) *La Gran Transformación*. Edición española: La Piqueta, Madrid, 1989.
- PORTER, M. (1999) "Cluster: entramado institucional, geografía y competitividad" en ALBURQUERQUE, F. y ELGUE CESAR, M. (coords.) *Globalización, desarrollo local y redes asociativas*, Corregidor. Buneos Aires, 1999.
- PORTES, A. (1997) "Neoliberalism and the Sociology of Development" en *Population and Development Review*. N° 23(2). pp. 229–259.
- PORTES, A. (ed.) (1995) *The Economic Sociology of Immigration: Essays on Networks, Ethnicity, and Entrepreneurship*. Russell Sage Foundation. New York, 1995.
- PORTES, A. (1998) "Social Capital: Its Origins and Applications in Contemporary Sociology". *Annual Review of Sociolog.* N°24. pp.1–24.
- PORTES, A. y SENSENBRENNER, J. (1993) "Embeddedness and Immigration: Notes on the Social Determinants of Economic Action" en *American Journal of Sociology*. N° 98(6). pp. 1320–1350.
- POUJOL, R. (1987) «Les Neo – Cevenols» en *Revue «Causses et Cevennes» Revue du Club Cévenol*. Número Monográfico. Año 92, 1987 (3).
- PRATS, J. (2004) "El progreso no es lo que era: fundamentos institucionales para un país en riesgo" en *El desarrollo posible, las instituciones necesarias. Diagnósticos institucionales*. La Paz Plural / Institut Internacional de Governabilitat (IIG). Barcelona, 2004. pp. 48 – 70.
- PRECEDO LEDO, A. (2004) *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI: Desarrollo Local, Identidad Territorial y ciudad difusa*. Síntesis. Barcelona, 2004.
- PRECEDO LEDO, A. (2006) "Cooperación intermunicipal e identidad territorial en espacios rurales: el futuro de la comarca" en *Revista de Economía Pública Urbana*. N° 006. Universidade de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela. pp. 113 -149.
- PRECEDO LEDO, A. y MÍGUEZ, A. (2007) "La evolución del desarrollo local y la convergencia territorial", en GARCÍA DOCAMPO, M. (ed.) *Perspectivas teóricas en desarrollo rural*. Netbiblo. La Coruña. pp. 77-108.
- PROULX, J. «Quebec (Canadá): "americanizar" el modelo de desarrollo rural». *LEADER Magazines*. N° 25. En línea: <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-es/biblio/model/art03b.htm>
- PUTNAM, R.D. (1993) *La tradizione civica nelle regioni italiane*. Arnaldo Mondadori. Milán.
- PUTNAM, R.D. (1995) "Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America" en *PS: Political Science and Politics*. Diciembre de 1995. pp. 664–683.

Bibliografía

- PUTNAM, R.D. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon and Schuster. New York, 2000.
- RADCLIFFE – BROWN, A.F. (1972) *Estructura y función en las sociedades primitivas*. Ed. Península. Barcelona 1972.
- RAGIN, C. C. (1987) *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantative Strategies*. Univ. of California Press. Berkeley, 1987.
- RAMOS, E. y DELGADO, M. (2003) “Nuevas formas de institucionalidad y su influencia en el desarrollo de las áreas rurales europeas” en *Información Comercial Española*. Nº 803. pp. 91-104.
- RAMOS, E. y ROMERO, J.J. (1995) «Para una concepción sistémica del desarrollo rural» en RAMOS E. y CRUZ J. (Coords.) *Hacia un nuevo sistema rural*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentacion. Madrid. pp. 49 – 90.
- RAY C. (2000a) “The EU Leader Programme: Rural Development Laboratory” en *Sociologia Ruralis*, Nº40 (2), 163-171.
- RAY, C. (2000b) “Endogenous socio-economic development and trustful relationships: partnerships, social capital and individual agency”. Working Paper 45, Centre for Rural Economy, University of Newcastle upon Tyne.
- REDFIELD, R. (1941) *The Folk Culture of Yucatán*. University of Chicago. Chicago, 1941.
- REDFIELD, R. (1947) "The Folk Society" en *The American Journal of Sociology*. XII(4). pp. 293-308.
- REGIDOR, J. (2000) *El futuro del mundo rural en España*. Consejo Económico y Social. Madrid, 2000.
- REY, V., COUDROY DE LILLE, L. y BOULINEAU, E. (eds.) (2004) *L'élargissement de l'Union européenne: réformes territoriales en Europe centrale et orientale*. Harmattan. Paris, 2004.
- ROBERTSON, R. (1996) *Globalization: social theory and global culture*. Sage. London, 1996.
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. MENÉNDEZ FERNÁNDEZ, R. CADENAS NEVADO, A. (2005) “Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España” en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Nº 39. pp. 177-199.
- RODRÍGUEZ RODRIGUEZ, M.C. (2005) *Revisión de las políticas de desarrollo rural y su incidencia en los municipios rurales de la provincia de Almería: los servicios de proximidad como base para su reformulación*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga, 2005
- ROGERS, E. M. (1969), *Modernization among Peasants*. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc.
- ROSTOW, W.W. (1960) *The Stages of Economic Growth. A non-comunist manifest*. Cambridge University Press. Cambridge, 1960.

Bibliografía

- RRN. Red Rural Nacional (2010) *Evaluación programas LEADER en España*. Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. Madrid, 2010. En línea: http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/publicaciones/publicaciones-de-desarrollo-rural/INFORME_LEADER_tcm7-233672.pdf
- RRN. Red Rural Nacional (2012) *LEADER en España (1991 – 2011). Una contribución activa al Desarrollo Rural*. Fondos FEADER / Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. Madrid, 2012. En línea: http://www.academia.edu/1404416/Los_Grupos_de_Accion_Local_LEADER_en_Espana_1991-2011
- RUBIO, M. (1997) "Perverse Social Capital: Some Evidence from Colombia" en *Journal of Economic Issues*. Nº31(3). pp. 805–816.
- SACHS, I. (1981) "Ecodesarrollo: concepto, aplicación, beneficios y riesgos", en *Agricultura y sociedad*, Nº 18, pp. 9-32.
- SÁENZ BARRIO, C. (2012) "Dinamización" en Red Rural Nacional (RNN) *LEADER en España (1991 – 2011). Una contribución activa al Desarrollo Rural*. Fondos FEADER / Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. Madrid, 2012. pp. 69 - 92. En línea: http://www.academia.edu/1404416/Los_Grupos_de_Accion_Local_LEADER_en_Espana_1991-2011
- SANCHEZ DE PUERTA, F. (1996) *Extensión agraria y desarrollo rural*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1996.
- SANCHO HAZAK, R. (1994) "El interés internacional por lo rural y la política rural comunitaria" en *Revista de Estudios Agrosociales*, Nº 169, pp. 213-247.
- SANCHO HAZAK, R. (1997) "Estructura demográfica y tipificación de los asentamientos y áreas rurales españolas" en *Agricultura y Sociedad en la España Contemporánea*. Ministerio de Agricultura. Madrid, 1997. pp. 173 – 224.
- SANZ CAÑADA, J. (Ed.) (2007) *El futuro del Mundo Rural*. Síntesis. Madrid, 2007.
- SARACENO, E. (2002): "La experiencia europea de desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano" en PÉREZ, E. y SUMPSI, J.M. (Coords.) (2002) *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) / AECE / FODEPAL. Madrid, 2002.
- SARTORI, G. (1970) "Concept Misformation in Comparative Politics" en *A. P. S. R.*, Nº 4. pp. 1033-1053.
- SARTORI, G. (1994) "Compare, Why and How. Comparing, Miscomparing and the Comparative Method" en DOGAN y KAZANCIGIL (eds.) *Comparing Nations. Concepts, Strategies, Substance*. Blackwell. Oxford, 1994. pp. 14-34.
- SCHMITZ, H. (1990) "Small firms and flexible specialisation in developing countries" en *Labour and Society*. Nº 15(3). pp. 257-284.

Bibliografía

- SCHMITZ, H. y NADVI, K. (1999) "Clustering and Industrialization: Introduction" en *World Development*. Nº 27(9). pp. 150-1514.
- SCHUBERT R., (2005) "Farming's New Feudalism. Consolidation and biotechnology shrink farmers' options" en *World Watch Magazine*. May/June 2005.
- SCHULTZ, T. W. (1961) "Investment in Human Capital" en *American Economic Review*. Vol.51. pp.1-17.
- SCHULTZ, T. W. (1964) *Transforming Traditional Agriculture*. New Haven CT: Yale University Press.
- SCOTT, J. (2000) *Social Network Analysis. A Handbook*. Sage Publications. London / New Delhi, 2000.
- SEGRELLES, J. A. (2001) "Problemas ambientales, agricultura y globalización en América Latina" en *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Nº 5. pp. 79-104.
- SEPÚLVEDA, S.; RODRÍGUEZ, A.; ECHEVERRI, R. y PORTILLA, M. (2003), *El enfoque territorial de desarrollo rural*. San José, C. R.: IICA.
- SEVILLA GUZMÁN, E. (1997) "Los marcos teóricos del pensamiento social agrario" en GÓMEZ BENITO, C. y GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, J. J., (eds.) *Agricultura y sociedad en la España Contemporánea*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. pp. 25-69.
- SHANIN, T. (1983) *La clase incómoda. Sociología política del campesinado en una sociedad en desarrollo*. Alianza Editorial. Madrid, 1983.
- SHORTALL, S. y SHUCKSMITH, M. (1998) "Integrated Rural Development: Issues Arising from the Scottish experience" en *European Planning Studies*, Vol.6. Nº 1. pp.73 - 88.
- SIMMEL, G. (2002) *Cuestiones fundamentales de sociología*. Editorial Gedisa S.A. Barcelona, 2002.
- SKOCPOL, T. (1979) *States and Social ReVol.utions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge University Press. New York, 1979
- SKOCPOL, T. (1995) *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Harvard University Press, Cambridge, 1995.
- SKOCPOL, T. (1996) "Unraveling from Above" en *The American Prospect*. Nº 25. pp.20-25.
- SMELSER, N. J. (1976) *Comparative Methods in the Social Sciences*. Englewood Cliffs. N.J, Prentice-Hall, 1976.
- SOROKIN, P. A. y ZIMMERMAN, C.C. (1929) *Principles of Rural-Urban Sociology*. Henry Holt. New York, 1929.
- STÖHR W. B.(1981) «Development from below: The bottom-up and periphery inward development paradigm». *Development from above or Below?*. Chichester : J. Wiley and,1981.(EEUU) Sons Ltd.
- SUMPASI VIÑAS, J.M. (1994) "La Política Agraria y el Futuro del Mundo Rural" en *Revista de Estudios Agrosociales*, Nº 169, julio-septiembre 1994, pp. 150-173.

Bibliografía

- SUMPSI VIÑAS, J.M. (2002) “La política agraria y rural de la Unión Europea” en PÉREZ CORREA, E. y SUMPSI VIÑAS, J.M. (Coord.) *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) / AECE / FODEPAL. Madrid, 2002.
- SUMPSI, J.M. (2006) “Experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en la Unión Europea y América Latina” en *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, N°209. pp. 41 – 71.
- SWEDBERG, R. y GRANOVETTER, M. (1992) “Introduction” en GRANOVETTER, M. y SWEDBERG, R. (eds) *The sociology of economic life*. Princeton University Press. Princeton, 1992. pp. 1-26.
- THOËNING, J.C. (2005), “Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France”, en *Public Administration*. N°83 Vol..3. pp. 685-708.
- TIÓ SARALEGUI, C.(1994). «Crítica de la reforma de la PAC». *Papeles de Economía Española*, núm. 61, pp. 117-130. Madrid (1994).
- TÖNNIES, F.(1893) *Comunidad y Asociación*. Península. Barcelona, 1979
- UPHOFF, N. (1992) *Learning from Gal Oya: Possibilities for Participatory Development and Post-Newtonian Social Science*. Cornell University Press. Nueva York, 1992.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2000) “Desarrollo local y territorio” en PÉREZ RAMÍREZ, B. y CARRILLO BENITO, E. (eds.) *Desarrollo local: manual de uso*. ESIC – Editorial / FAMP. Madrid, 2000. pp. 93 – 105.
- VIOLA, A. (1999) “La crisis del desarrollismo y el surgimiento de la antropología del desarrollo” en VIOLA, A. (comp.) *Antropología del desarrollo*. Paidós. Barcelona, 1999. pp. 11 – 53.
- WALLERSTEIN, I. (1974) *The modern world-system*. Academic Press. New York, 1974.
- WEITZ, R. (1971) *From Peasant to Farmer: A ReVolutionary Strategy for Development*. New York: Columbia Univ. Press.
- WHATMORE, S. y THORNE, L (1997) “Nourishing networks: alternative geographies of food” en GOODMAN, D. y WATTS, M. *Globalising food: agrarian questions and global restructuring*. Routledge. London / New York, 1997. pp. 287-303.
- WILKINSON, J. (2006) “A teoria do Ator-Rede e economia política: do atrito à convergência via redes sociais, convenções, cadeias de valor global e redes de produção global” en PORTO, M.E. y DWYER, T. *Sociologia e realidade: pesquisa social no século XXI*. Universidade de Brasília, 2006. pp. 319-345.
- WIRTH, L. (1938) “Urbanism as a Way of Life” en *American Journal of Sociology*, N° 44 (1). pp. 1-24.
- WOLF, E. (1971) *Los Campesinos*. Nueva Colección Labor. Barcelona, 1971.
- WOLF, E (1973) *Las luchas campesinas del siglo XX*. Siglo XXI. Madrid, 1973.

Bibliografía

- WOOLCOCK, M y NARAYAN, D. (2000) “Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy” en The World Bank Research Observer, Volume15, N° 2. pp. 225–249. En línea: <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/>
- WOOLCOCK, M. (1998) “Social Capital and economic development: Towards a theoretical synthesis and policy framework” en Theory and Society. N° 27(2). pp. 151-208.

ÍNDICE DE FIGURAS

ÍNDICE DE GRÁFICOS

- Gráfico 1. Elementos contextuales y unidades de análisis.....	14
- Gráfico 2. Las especificidades LEADER.....	138
- Gráfico 3. Redes de actores en el Desarrollo Rural.....	153
- Gráfico 4. Evolución de la población en el PGCC 1954 – 2006.....	214
- Gráfico 5. Comparativa de la distribución de la población por edad en el PGCC (1999 - 2006).....	215
- Gráfico 6. Grupos de edad entre los nuevos pobladores en el PGCC 1999 – 2006.....	216
- Gráfico 7. Sectores económicos por número de establecimientos en el PGCC (2007).....	218
- Gráfico 8. Distribución de proyectos PRODER I y PRODER A. Comarca del Guadalteba..	244
- Gráfico 9. Perfiles de promotor de proyectos PRODER I y PRODER A. Comarca del Guadalteba	249
- Gráfico 10. Niveles de programación de las políticas de desarrollo rural.....	265
- Gráfico 11. Evolución de entidades y áreas de trabajo del Parque Guadalteba 1993 – 2011.....	288
- Gráfico 12. ¿Qué es un Pays? Material de divulgación utilizado en las reuniones públicas..	338
- Gráfico 13. Material de presentación del proceso de construcción del PGCC.....	339
- Gráfico 14. Orientaciones primordiales del PGCC (2008).....	343
- Gráfico 15. Territorialización en la Comarca del Guadalteba y el Pays Gorges, Causses, Cévennes.....	385
- Gráfico 16. Provisión de servicios comarcales desde el Parque Guadalteba.....	412
- Gráfico 17. Entropía Institucional en el territorio del Pays Gorges Causses Cévennes.....	419
- Gráfico 18. Entropía Institucional en la Comarca del Guadalteba.....	422
- Gráfico 19. Texto unificado descriptivo de la Comarca y el Consorcio Guadalteba.....	430
- Gráfico 20. Elementos y logo comarcal. Comarca del Guadateba.....	455

ÍNDICE DE TABLAS

- Tabla 2. Numero total de entrevistas por categorías.....	34
- Tabla 2. Distribución total de entrevistas por municipio o communauté de commune (ComCom).....	35
- Tabla 3. Explicación de información codificada en citas de las entrevistas.....	36
- Tabla 4. Corrientes teóricas con influencia para el Desarrollo Rural	60
- Tabla 5. Comparación entre modelos de desarrollo “pre” y “post” crisis.....	67
- Tabla 6. Multifuncionalidad Rural. Funciones y estrategias.....	76
- Tabla 7. Los Fondos de la Política Regional Comunitaria.....	81
- Tabla 8. Objetivos de la PRC tras la reforma de 1988.....	84
- Tabla 9. Evolución de los objetivos de la PRC.....	86
- Tabla 10. Decálogo de principios de la declaración de Cork (1996).....	101

Índice de Figuras

- Tabla 11. Objetivos y orientaciones de la PAC (2000 – 2006).....	104
- Tabla 12. Presupuesto PAC 2000 – 2006 en millones de euros.....	105
- Tabla 13. Principios para una política de desarrollo rural. Conferencia Salzburgo 2003.....	108
- Tabla 14. Ejes de actuación y porcentajes mínimos de financiación con cargo al FEADER.	114
- Tabla 15. Distintas concepciones del desarrollo rural y rasgos específicos para su aplicación a través de políticas distintivas.....	116
- Tabla 16. Tipología de Actores en las zonas rurales.....	157
- Tabla 17. Evolución del número de Pays en Francia (2000 – 2012).....	171
- Tabla 18. Distribución poblacional de la Comarca del Guadalteba por municipios (2011)....	202
- Tabla 19. Comparación entre el GAL Guadalteba y el conjunto de los GAL en España.....	203
- Tabla 20. Evolución de titulares de explotaciones agrarias en la comarca de Guadalteba entre los años 1999 y 2009.....	204
- Tabla 21. Número de empresas por sector de actividad y evolución entre 1999 y 2011 en la comarca del Guadalteba.....	206
- Tabla 22. Listado de Communautés de communes y communes del PGCC.....	209
- Tabla 23. Comparación de medidas aplicables en los programas LEADER y PRODER.....	230
- Tabla 24. Principales resultados de los PDR en la comarca del Guadalteba.....	232
- Tabla 25. Principales resultados medios del programa PRODER a nivel español.....	233
- Tabla 26. PRODER I. Financiación público – privada por medidas.....	236
- Tabla 27. Ejecución de medidas PRODER I en la comarca del Guadalteba.....	237
- Tabla 28. Ejecución de medidas PRODER II en la comarca del Guadalteba.....	239
- Tabla 29. Principales líneas de actuación del LiderA en la Comarca del Guadalteba.....	240
- Tabla 30. Tamaño Poblacional y porcentaje de proyectos ejecutados con ámbito local.....	245
- Tabla 31. % de proyectos y % de inversión pública por municipio en PRODER I y PRODER A.....	247
- Tabla 32. Orientaciones y Medidas del GAL Terres de Vie (2007 – 2013).....	266
- Tabla 33. Tipología de miembros del Consejo Territorial y composición del Consejo Territorial del GAL Guadalteba.....	297
- Tabla 34. Tipología de entidades emergentes en el caso de Guadalteba.....	301
- Tabla 35. Organigrama de entidades y áreas de trabajo del Parque Guadalteba (2012).....	311
- Tabla 36. Comisiones de trabajo. Asociación de prefiguración del PGCC (2007).....	342
- Tabla 37. Estructura organizativa del PGCC.....	345
- Tabla 38. Composición de los miembros de las comisiones de trabajo del Consejo de Desarrollo del PGCC (2009).....	346
- Tabla 39. Evolución de reuniones de las comisiones de trabajo del Consejo de Desarrollo del PGCC.....	348
- Tabla 40. Datos de aplicación de LEADER y PRODER en España.....	379
- Tabla 41. Evolución del panorama político en la comarca de Guadalteba (1991 – 2011).....	390
- Tabla 42. Reconocimiento desde los ayuntamientos de la Comarca y del Consorcio Guadalteba.....	428

INDICE DE IMÀGENES

- Imagen 1. Asignación de códigos con Atlas.ti.....	38
- Imagen 2. Paisajes de la comarca del Guadalteba.....	201
- Imagen 3. Paisajes en el Pays Gorges Causses Cévennes.....	213
- Imagen 4. Reuniones para la difusión del Modelo Pays.....	337
- Imagen 5. Adscripción comarcal y escudos municipales.....	429
- Imagen 6. Reuniones públicas. Comarca del Guadalteba.....	433
- Imagen 7. Visitas de equipos técnicos de desarrollo rural al Parque Guadalteba.....	434
- Imagen 8. Publicaciones y material de difusión comarcal en Guadalteba.....	435
- Imagen 9. Difusión de la Comarca del Guadalteba en ferias y eventos.....	436
- Imagen 10. Ferias y Fiestas de la Comarca del Guadalteba.....	437

Índice de Figuras

- Imagen 11. Actividades Juventud Comarca del Guadalteba.....	438
- Imagen 12. Encuentros Mujeres y Jóvenes. Comarca del Guadalteba.....	439
- Imagen 13. Celebración Día de la Comarca.....	440
- Imagen 14. La lettre du Pays. Boletín de Información del Pays Gorges Causses Cévennes...443	
- Imagen 15. Materiales de difusión específicos del Pays Gorges Causses Cévennes.....	444
- Imagen 16. Cartel « Fête du tourisme » 2012.....	445
- Imagen 17. Carátula cortometraje “Borrados del Mapa” y Portada “Guadalteba en la Memoria”.....	457
- Imagen 18. Díptico exposición “Guadalteba: Signos de Identidad”.....	458
- Imagen 19. Red Patrimonio Guadalteba. Mapa de hitos y rutas de patrimonio.....	460
- Imagen 20. Red Patrimonio Guadalteba. Centros de interpretación.....	460
- Imagen 21. Logo Pays Gorges Causses Cévennes.....	463

ÍNDICE DE MAPAS

- Mapa 1. La comarca de Guadalteba.....	15
- Mapa 2. El pays Gorges, Causses, Cévennes.....	18
- Mapa 3. Territorios LEADER+ en la Unión Europea.....	140
- Mapa 4. Territorios LEADER+ en Francia y España.....	141
- Mapa 5. Municipios de la Comarca de Guadalteba y ubicación provincial y regional.....	199
- Mapa 6. Mapa físico de la Comarca del Guadalteba.....	200
- Mapa 7. Mapa y ubicación del Pays Gorges, Causses, Cévennes.....	208
- Mapa 8. El Pays Gorges, Causses, Cévennes en el Parc National des Cévennes.....	211
- Mapa 9. Les Causses et les Cévennes en el PGCC.....	212
- Mapa 10. Volumen de nuevos habitantes en el PGCC por communes.....	217
- Mapa 11. GAL “Terres de Vie”. Panorama administrativo.....	264
- Mapa 12. Implantación territorial de los Programas LEADER y PRODER en España.....	378
- Mapa 13. GAL en Francia (207-2013).....	380
- Mapa 14. Ubicación de GAL en Andalucía y Languedoc - Roussillon (2007 – 2013).....	380
- Mapa 15. Perímetro del PNC sobre el departamento de La Lózère.....	394
- Mapa 16. Configuración de Pays en la zona del Parque Nacional des Cévennes.....	396
- Mapa 17. Grupos de Acción Local en Languedoc – Roussillon (2007 – 2013).....	397
- Mapa 18. Communautés de Communes implicadas en el proceso de deliberación para la constitución del Pays Gorges Causses Cévennes (2006).....	399
- Mapa 19. Ejemplos de uso del mapa de localización comarcal unificado.....	429