

# Las dimensiones del desarrollo rural y su engranaje en los procesos de desarrollo comarcal de Andalucía\*

**David Jesús Moscoso Sánchez**  
**Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA-CSIC)**

Recibido, Marzo de 2004; Versión final aceptada, Marzo de 2005.

PALABRAS CLAVES: Desarrollo Rural; Dimensiones; Iniciativa Leader; Glocalización; Territorialización; Andalucía.

KEY WORDS: Rural Development; Dimensions; Initiative Leader; Glocalization; Territorialisation; Andalusia.

## RESUMEN

El presente trabajo surge como resultado de las evaluaciones de la Iniciativa *Leader* realizadas en nuestra Comunidad Autónoma desde el *Instituto de Estudios Sociales de Andalucía* (IESA-CSIC, 1999, 2001 y 2003). En estas líneas se aborda la compleja sinergia de dimensiones y elementos que entran en juego en los procesos de desarrollo comarcal. Se pretende ofrecer una visión de conjunto útil para comprender el modo como actúan tales dimensiones en el marco de acción concreto de estos procesos, que podría ayudar en el futuro a maximizar la eficacia de las políticas públicas a este respecto, en beneficio de la situación de los pueblos y las zonas rurales de nuestra región.

## ABSTRACT

The present paper arises as a result of the evaluations found in the Initiative *Leader* in our region from the *Institute of Social Studies of Andalucía* (IESA-CSIC, 1999, 2001 y 2003). In these lines, the complex synergy of dimensions and elements that come into play in the processes of regional development is undertaken. It intends to offer a useful joint vision in order to understand the manner in which such dimensions act within the concrete framework of action of these processes, that may help in the future to maximize the efficacy of the public policies to this respect, in benefit of the situation of the towns and the rural zones of our region.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

---

Durante los más de diez años de aplicación de la Iniciativa *Leader*, los pueblos y las zonas rurales de Andalucía han experimentado grandes cambios, concretados

\* He de agradecer a los evaluadores de este trabajo y a otras personas (Eduardo Moyano, Thierry Desrues, Cristóbal Gómez Benito, Luis A. Camarero y Javier Callejo) sus críticas y comentarios, pues considero que han resultado muy valiosas para mejorar las ideas aquí tratadas.

en una notable mejora de las condiciones de vida de la población, tal como aprecian casi nueve de cada diez andaluces (87%), según se desprende de la encuesta *Opinión Pública, Agricultura y Sociedad Rural en Andalucía*, realizada por el IESA en el 2003 (IESA-0304). Esta situación no puede atribuirse en exclusiva al impacto de estos programas, ya que han existido otras actuaciones de las Administraciones Públicas (locales, autonómica, central y europea) en las zonas rurales andaluzas que, sin duda, han contribuido a elevar la calidad de vida de su población. A pesar de ello, no podemos desdeñar el importante papel ejercido por dicha Iniciativa a través de la aplicación de estos programas, importancia que ha sido puesta de manifiesto en las distintas evaluaciones externas realizadas hasta la fecha.

Como mérito más destacado de esta Iniciativa, se ha conseguido crear un escenario de experimentación de distintas estrategias y enfoques de desarrollo, implicando a las comunidades rurales en su aplicación y favoreciendo con ello su incorporación a los procesos de cambio que acontecen hoy en las sociedades avanzadas. Es decir, ha pretendido difundir la idea de que el desarrollo de las zonas rurales puede depender, en última instancia, de la actitud que adopte su población y del grado de implicación de sus gentes, señalando insistentemente que es la voluntad cooperadora de la población lo que permite aprovechar las múltiples oportunidades que hoy ofrece el vertiginoso proceso de cambio en el que están abocadas las sociedades contemporáneas. Precisamente, esta idea ya ha sido defendida antes por autores como F. Garrido y E. Moyano (2003), o Pérez Yruela, quien por ejemplo arguye que «el problema fundamental del desarrollo consiste en generar y activar la acción humana en una cierta dirección» (2002:86).

No obstante lo anterior, la experiencia demuestra que en la aplicación del *Leader* intervienen también otros muchos factores, no necesariamente de carácter económico, que determinan tanto las condiciones en las que se desarrolla este programa, como las posibilidades de la población para acceder a los recursos que ofrece. El análisis de tales factores puede ayudarnos a comprender por qué la aplicación de las políticas en materia de desarrollo rural, tales como los programas *Leader* y *Proder*, es diferente de unas comarcas a otras y, además, podría ayudar a los gerentes y técnicos de los Grupos de Desarrollo Rural (a partir de ahora GDR) a mejorar los resultados de su aplicación en el futuro.

Precisamente, esa preocupación por las desigualdades que se aprecian en los resultados de la iniciativa europea de desarrollo rural entre los distintos territorios de Andalucía ha sido el motivo por el que hemos deseado dedicar un análisis algo más profundo de lo que es habitual en este tipo de evaluaciones, por lo general, bastante descriptivas, a los factores que inciden en su proceso de aplicación, trabajo que no pretende ofrecer fórmulas mágicas para el desarrollo, sino simplemente identificar los factores que inciden en su desigual impacto en los distintos territorios que componen la amplia y heterogénea sociedad rural de nuestra Comunidad Autónoma.

Las diversas evaluaciones efectuadas por el IESA han tratado de analizar la opinión de la población andaluza sobre estas cuestiones. Para ello, dado el carácter dinámico que comparten tanto la iniciativa comunitaria como la propia evaluación, en la presente comunicación se ha tomado como referencia la información recogida en las evaluaciones intermedia y final del *Leader II* y en la fase intermedia del *Leader Plus*. Dichas evaluaciones han consistido en la realización de distintos programas de entrevistas individuales y grupales, a una población representativa de las comarcas andaluzas beneficiarias (en general, informantes cualificados: beneficiarios de los programas, empresarios, periodistas y representantes del sistema educativo, asociaciones económicas y políticas, y asociaciones de mujeres, jóvenes, ecologistas, culturales...)<sup>1</sup>, descartando así la opción, bastante habitual en las investigaciones sociales, de realizar una encuesta a la población.

Entre los aspectos analizados, nos ha llamado la atención de manera especial el carácter dinámico que presentan, no ya la propia iniciativa comunitaria que aquí tratamos o las evaluaciones realizadas sobre ésta, que de sobra son conocidas, como las dimensiones que, sin estar directamente vinculadas con la iniciativa *Leader*, son elementos activos en todo proceso de desarrollo, y, sin embargo, suelen pasar desapercibidos en este tipo de evaluaciones, preocupadas mayormente por los resultados tangibles en base a otros elementos cuantificables del desarrollo, como por ejemplo los indicadores económicos (creación de empresas, incremento de los ocupados y mejora de las rentas).

Las últimas evaluaciones realizadas han demostrado que otros muchos elementos forman parte también de estos procesos de desarrollo y, por tanto, intervienen igualmente de forma activa (directa o indirectamente) en el marco de los programas *Leader* y *Proder*, a saber: *estructura comunitaria* (capital social, estabilidad política e implicación de los Ayuntamientos, canales de comunicación e interlocución en la sociedad civil, caracteres identitarios...), *territorio* (heterogeneidad vs. homogeneidad del territorio, recursos naturales y culturales, infraestructuras, equipamiento e instalaciones público-privadas, usos de los recursos, vías y medios de comunicación, organización territorial de la comarca...), *estrategia* (estrategias de desarrollo, grupos de desarrollo rural, instituciones comarcales...) e *instituciones y situación*

1. Durante la evaluación final de la fase *Leader II* se entrevistaron a 400 personas de 50 comarcas andaluzas y durante la evaluación intermedia del *Leader Plus* a 160 personas de 22 comarcas. Las entrevistas consistieron en el desarrollo de un guión con diversas cuestiones sobre la percepción de los problemas del mundo rural, los actores del desarrollo, el impacto de la Iniciativa, la valoración de las especificidades del *Leader* y su opinión respecto al futuro de sus comarcas. Se aplicó a grupos de 8 a 10 personas por comarca. Aunque el guión estaba dirigido para garantizar la obtención de la información requerida, se permitía una amplia libertad a la hora de plantear sus opiniones y valoraciones, para favorecer una información lo más fiel posible a las percepciones de los entrevistados.

*sociopolítica* (actuación de las Administraciones públicas Estatales y regionales y contexto de cambios socioeconómicos, culturales y políticos, en la sociedad rural). A continuación procederemos al análisis de tales dimensiones que, lejos de disponer de una dinámica autónoma, se encuentran estrechamente encadenados en cualquier proceso de desarrollo económico y social.

---

## 2. LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO RURAL

---

Cada una de las dimensiones que acabamos de apuntar (Cuadro 1) está constituida por diversos elementos, que, según el modo en que intervengan, dan como resultado distintas experiencias de desarrollo rural. En este trabajo no se pretende profundizar en su análisis, sino sólo mostrar el modo en que se articulan en el engranaje del desarrollo rural, detectando además la preeminencia de unos factores sobre otros, es decir, observando cuáles de ellos ejercen mayor influencia en los resultados de la aplicación de las políticas en materia de desarrollo rural.

### 2.1. Estructura comunitaria

El elemento esencial de la estructura comunitaria es la población. A su vez, la población puede ser entendida como el elemento axial del desarrollo rural, en tanto la iniciativa *Leader*, así como otras políticas de esta naturaleza, está diseñada para ayudar a los habitantes de los pueblos y las zonas rurales en sus particulares procesos de desarrollo y para que sea la población la que emprenda las acciones adecuadas a esa finalidad. Pero la población no es un mero agregado de individuos que residen o tienen una vinculación próxima con una comunidad. La población, al igual que otros elementos, es un producto social. La población se construye socialmente porque a través de los mecanismos de socialización el individuo se siente parte de un grupo más amplio. Y es así porque comparte con el resto de los miembros actitudes, comportamientos y creencias. En definitiva, forman parte de un espacio construido grupalmente (con sus disensiones y consensos), con lo cual existe un sentido de pertenencia y, con él, de identificación (“en *mi* pueblo”; “los *herrereños* somos”).

CUADRO 1  
**DIMENSIONES Y FACTORES DEL DESARROLLO RURAL EN ANDALUCÍA**

DIMENSIONES	FACTORES DE DESARROLLO
Estructura Comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capital social               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tejido asociativo y empresarial de los municipios</li> <li>- Carácter dinámico o estático de los habitantes</li> <li>- Cultura emprendedora, innovadora y creativa</li> <li>- Capacitación de la población</li> </ul> </li> <li>• Estabilidad política e implicación de los Ayuntamientos</li> <li>• Canales de comunicación e interlocución en la sociedad civil</li> <li>• Identidad comarcal vs. identidad local</li> </ul>
Territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Heterogeneidad vs. homogeneidad del territorio</li> <li>• Organización territorial de la comarca (social, política y económica); existencia de entidades territoriales de ámbito comarcal (mancomunidades, consorcios, agrupaciones, etc.)</li> <li>• Recursos naturales y culturales</li> <li>• Distribución de la tierra</li> <li>• Uso de los recursos de las Administraciones Públicas</li> <li>• Infraestructuras para el aprovechamiento de los recursos</li> <li>• Equipamiento e instalaciones público-privadas</li> <li>• Vías y medios de comunicación</li> </ul>
Estrategia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia territorial (enfoque local)</li> <li>• Participación de la población en la toma de decisiones (enfoque ascendente)</li> <li>• Innovación               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Revalorización del patrimonio natural y cultural</li> <li>- Creación de PYMES</li> <li>- Desarrollo tecnológico y aplicaciones de nuevas tecnologías</li> </ul> </li> <li>• Enfoque integral y multisectorial</li> <li>• Trabajo en red y cooperación</li> <li>• Grupo de Desarrollo Rural (GDR)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Circulación y difusión de la información</li> <li>- Financiación, capacidad de gestión y coherencia de los proyectos</li> <li>- Subvencionados desde los grupos de desarrollo rural</li> </ul> </li> </ul>
Instituciones y situación sociopolítica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo de las administraciones públicas Autonómica y Estatal</li> <li>• Influencia de los PRUG y PORN de los espacios naturales protegidos</li> <li>• Contexto de cambios socioeconómicos, culturales y políticos, en la sociedad rural.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Pero, por dimensión “estructura comunitaria” no sólo se entiende aquí a la población como un agregado de individuos, como una comunidad. Existen otros aspectos fundamentales que complementan esta dimensión, a saber: su capacidad de *acción* como grupo de intereses. En efecto, el nivel de cualificación de este grupo para actuar conjuntamente, su capacidad de organizarse a través de asociaciones y redes sociales, su voluntad de cooperar por medio de canales abiertos y comunicativos, etc.,<sup>2</sup> constituyen finalmente un tejido estrictamente comunitario, que en el caso del desarrollo rural tiene gran relevancia. No obstante, esa capacidad de actuar de forma comunitaria también está sujeta al grado de identificación de los miembros que la conforman, lo cual se alcanza, bien a través de mecanismos de socialización y control social rígidos (asegurando el consenso mediante la presión de la estructura sociopolítica), o bien mediante estrategias socializadoras con cierta flexibilidad (garantizando que todos los individuos se sientan libres para intervenir en el mantenimiento del grupo y que sus expectativas sean atendidas a través de los instrumentos de la gestión comunitaria).

Por otro lado, no hemos de olvidar que, en función del grado de estabilidad o convulsión que muestren los canales de comunicación y los instrumentos de gestión comunitaria (Ayuntamientos, asociaciones de vecinos, etc.), así estará también más o menos capacitada una determinada comunidad para hacer frente a su futuro (inclusive en relación a las políticas de desarrollo rural).

En el estudio realizado sobre la Evaluación Intermedia del Programa *Leader Plus* en Andalucía se observa que en muchas comarcas la población ocupa un lugar secundario, pues la mayor parte de las actividades que se llevan a cabo tienen como protagonistas a los empresarios, lo que se explica por el predominio de una concepción del desarrollo más económica que social.

«Palma del Río es uno de los pueblos que más se está desarrollando, por la apuesta del Ayuntamiento de crear los tres polígonos industriales. Con lo cual, esto genera riqueza. También tenemos la suerte de que tenemos muchos factores de desarrollo, muchos entes colaborando con el desarrollo: escuelas de empresas, escuelas taller permanentes, muchos técnicos trabajando, incluso una Delegación Municipal de Desarrollo dentro del Ayuntamiento. Además, hay inversiones externas, como por ejemplo ocurre con la fábrica de PASCUAL de cítricos».

*(Entrevista Grupal, Comarca del Medio Guadalquivir, IESA-CSIC, 2003)*

Esto significa que otros ámbitos y sectores de la población (jóvenes, mujeres, organizaciones ecologistas, asociaciones culturales y deportivas, etc.) quedan fue-

2. Lo que entendemos por formación del “capital social”.

ra del engranaje del desarrollo rural, tanto por no participar, como por no sentirse beneficiarios de los programas. Aunque esta percepción no predomina en todas las comarcas, sí lo está en la mayoría de ellas.

«Por ejemplo, en el caso concreto de las mujeres, de muchas mujeres que han querido montar empresas, no tienen ningún recurso, y si no tienes recursos no puedes montar nada con el Leader tampoco. En el caso concreto de las mujeres, si tú no tienes recursos propios y dependes del recurso familiar, la mayoría de las mujeres se echan para atrás, porque si además le falla la empresa, puedes tener una hecatombe familiar. Por otro lado, ese miedo a lanzarse y la imposibilidad real económica, es decir, sectores concretos de la población que no pueden ni tienen oportunidades de hacer nada»

*(Entrevista Grupal, Comarca de los Pedroches, IESA-CSIC, 2003)*

Esta opinión queda constatada por el hecho de que muchos de los entrevistados en las comarcas beneficiarias de la Iniciativa *Leader* consideran que existe un bajo nivel de participación de la sociedad civil en las decisiones que se toman en materia de desarrollo rural; situación que se vive de manera más clara en el ámbito de los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales y de forma más encubierta en las Juntas Directivas de los GDR. En lo que atañe a estos últimos, se piensa que, pese a la representatividad de asociaciones y colectivos en sus órganos directivos, en la práctica las decisiones de los Ayuntamientos y los empresarios tienen mucha más fuerza que las del resto de las asociaciones, ya que desde aquéllos se ejerce una presión de fondo que mediatiza tales decisiones, sintiéndose, algunos sectores —en general, colectivos de carácter social (ecologistas, asociaciones de mujeres, jóvenes, asociaciones culturales,...)— excluidos tanto del proceso de decisión como de la propia lógica del *Leader*.

Los informantes detectan algunos motivos que explican el bajo nivel de participación de la sociedad civil en los órganos de decisión de los GDR. Una primera causa la encuentran en la propia des-estructuración de la sociedad rural, es decir, en la escasa organización y capacitación de los colectivos sociales, políticos y económicos, no vinculados al orden formal de la Administración Pública, motivado, en buena medida, por lo ya comentado en otras partes de este trabajo: el bajo nivel de instrucción de la población y el predominio de una cultura poco dinámica en gran parte de los pueblos y las zonas rurales de Andalucía. Una segunda causa la ven en la propia estrategia del GDR, caracterizada en algunos casos por la materialización de unas líneas de desarrollo muy específicas, y con una motivación demasiado economicista, que limitan las posibilidades de inclusión de ciertos sectores de la sociedad, debido precisamente a la difusión selectiva y deficitaria del programa por el GDR, y a las prioridades establecidas en la selección de los proyectos. Una tercera

causa está relacionada con los problemas de comunicación y entendimiento que manifiestan en algunas comarcas los Ayuntamientos, los empresarios y las propias asociaciones, impidiendo que se tomen decisiones responsables en beneficio del desarrollo comarcal, especialmente de los sectores más perjudicados y los municipios más deprimidos.

«Iniciativas privadas no hay demasiadas, no hay mucho movimiento, entre otras cosas porque la gente tiene miedo. Esa es la trampa del desarrollo en la Sierra de Segura». «Los jóvenes no tienen conciencia de lo que tenemos aquí y deberíamos trabajar mucho con ellos, motivarlos, porque ellos son el motor y el futuro de estos pueblos». «Los chavales prefieren irse a trabajar fuera. Hace falta iniciativa... También es por la poca agilidad, por el miedo a la burocracia». «Hay ayuda, pero la gente no cree en lo que tiene, no valora sus recursos, desconoce las oficinas, las ayudas que hay para iniciar proyectos...».

*(Entrevista Grupal, Comarca de Sierra de Segura, IESA-CSIC, 2003)*

«La gente es muy pasiva. Hay poca formación cultural y poca capacitación. No hay una cultura de tener iniciativa, hace falta cultura. Pero no se es consciente de ello».

*(Entrevista Grupal, Comarca de Aljarafe-Doñana, IESA-CSIC, 2003)*

Así las cosas, en las comarcas donde se observan mejores resultados en la aplicación de los programas europeos de desarrollo rural en Andalucía es precisamente donde la población es más dinámica y emprendedora, donde existe mayor tejido asociativo y empresarial y donde los Ayuntamientos se implican más. En estas comarcas se subraya la capacidad de los programas para crear canales válidos de comunicación en pro de un buen entendimiento entre los grupos que componen la sociedad civil. Tal como apuntaban algunos de nuestros informantes en las distintas entrevistas grupales desarrolladas en las comarcas beneficiarias de la iniciativa *Leader*

«Desde aquí se han promovido la asociación de turismo, de empresas de madera. Ha habido también asociaciones en el tema de la mujer. Desde aquí se ha movido a los ganaderos de toda la comarca. Sé que se han estado reuniendo, que vinieron incluso ganaderos de otros lugares, de Sevilla, que tienen sus quesos con denominación de origen ya... Además de eso, sé que ha habido otras iniciativas del tema del aceite. Luego, desde el GDR también se está haciendo una serie de actividades de formación, exposiciones itinerantes, asesoramiento a empresas...».

*(Entrevista Grupal, Comarca de Sierra Mágina, IESA-CSIC, 2003)*



Además, a la hora de valorar estos programas de acuerdo con los criterios anteriores, la población hace una valoración generalmente positiva, fundándose en el hecho de que las acciones emprendidas en el marco del programa han sido capaces de sentar a los alcaldes de los municipios en una misma mesa para debatir sobre los problemas de la comarca, sensibilizándolos sobre la necesidad de emprender proyectos de desarrollo que superen el ámbito local y aborden los problemas desde una perspectiva comarcal.

«De hecho sí que se han hecho muchas cosas, por lo menos por lo que yo he participado, no solamente por las perspectivas de género, sino también de formación, de crear nuevos empleos, o el tema por ejemplo que se ha hecho con los empresarios, pues quieras que no los empresarios en las distintas zonas de Mágina se han tenido que reunir para hacer algo, aunque luego se haya sacado más o menos provecho. Se han tenido que reunir los agricultores, se han tenido que reunir determinados sectores».

*(Entrevista Grupal, Comarca de Sierra Mágina, IESA-CSIC, 2003)*

«El caso del Leader yo creo que está empujando un proyecto muy necesario y una medida muy necesaria para esta comarca, que es la Mancomunidad de municipios, de manera que todos los pueblos trabajen y se beneficien conjuntamente a través de sus instituciones».

*(Entrevista Grupal, Comarca de la Serranía de Ronda, IESA-CSIC, 2003)*

En relación con estas últimas palabras, un aspecto destacado es el hecho de que los Ayuntamientos, junto a otras Administraciones públicas y los empresarios, sean considerados los protagonistas del desarrollo de los pueblos y las zonas rurales. En efecto, la mayoría de los entrevistados coincide en que los Ayuntamientos son el principal protagonista del desarrollo de sus pueblos, no tanto por los logros conseguidos, cuanto por la capacidad de que disponen para alcanzarlos. Así, se observa que en las comarcas donde la valoración del desarrollo es más positiva se otorga un mayor protagonismo a los Ayuntamientos, en contra de lo que les ocurre a aquellas otras comarcas donde predomina una valoración negativa, en las que existe un mayor protagonismo de los empresarios y el GDR. Ello significa que en las comarcas en las que se da una mayor estabilidad política y, en consecuencia, donde se facilitan los canales de comunicación y la coordinación en las estrategias de desarrollo seguidas, es decir, en aquellas comarcas en las que se reconoce el papel protagonista de los Ayuntamientos en el proceso de desarrollo de sus pueblos, existe una valoración más positiva de dicho desarrollo. Aunque no siempre es así, porque en otras ocasiones este protagonismo que le otorga la población rural andaluza a los gobiernos municipales ante el desarrollo de sus pueblos se expresa más como

un rechazo por su incapacidad para atraer recursos de fuera, su inmovilidad ante los problemas que experimentan y su inoperancia ante las decisiones de carácter local en las que influyen fuerzas exógenas.

Por otro lado, observamos que la influencia de la identidad comarcal es un elemento importante para emprender proyectos de desarrollo, pero no decisivo. Ciertamente, en las comarcas donde esa identidad está consolidada resulta más fácil definir los problemas que afectan al conjunto del territorio que en otras donde el sentimiento comarcal es todavía vago y predomina el sentimiento localista. Pero también es verdad que, si hay voluntad de superar los intereses locales, la existencia previa de una identidad comarcal no es un elemento decisivo, sobre todo si se tiene en cuenta que en el escenario de la globalización los contornos territoriales y las ventajas comparativas se redefinen constantemente.

«Yo es que creo que el único nexo que une a todos los municipios hoy por hoy es el GDR, porque luego cada municipio tiene una idiosincrasia, son totalmente distintos... Hay muchas diferencias de actividades económicas y de actividades culturales y de actividades sociales y de dinámicas en el propio pueblo. Es que son muy diversos». «La identificación yo todavía no la veo. Cada municipio va un poco a su ritmo, incluso en cuanto a programas y proyectos: se hacen proyectos individualizados a cada municipio». «Entonces, eso es un handicap para trabajar en esta zona».

*(Entrevista Grupal, Comarca de Sierra Suroeste, IESA-CSIC, 2003)*

En este escenario se hace cada vez más necesario tener una visión flexible del desarrollo y una disposición plena a modificar los contextos tradicionales de actuación de las políticas públicas para aprovechar las nuevas oportunidades que surgen de los procesos de cambio en curso. En algunos casos, una identidad comarcal demasiado esencialista puede convertirse, por su rigidez, en un obstáculo para abordar la transformación de los escenarios donde emprender nuevas estrategias de desarrollo basadas en la cooperación y el trabajo en red con los territorios circundantes. La idea del desarrollo local (entendido sobre la base de los municipios) ha dado paso a la del desarrollo comarcal (basado en la comarca), pero en muchos casos (como ocurre con la instalación de parques tecnológicos) es necesario superar incluso el ámbito comarcal para abordar los retos del presente con una visión más amplia y flexible del desarrollo, huyendo de disputas con base a principios o esencias identitarias y buscando complementariedades entre las comarcas.

## 2.2. Territorio

Por dimensión territorial entendemos el conjunto de los recursos (naturales y culturales) disponibles en un espacio geográfico determinado, así como la dotación

en infraestructuras y equipamientos y el modo como dichos recursos están distribuidos y son utilizados por la población. En este sentido, puede considerarse que el territorio es el soporte físico sobre el que se aplica la iniciativa *Leader* y otras políticas de desarrollo rural similares. Visto así, el territorio es un elemento complejo, porque puede ser muy heterogéneo, sobre todo en el caso de Andalucía, máxime si tenemos en cuenta que, como otros elementos, se encuentra en constante evolución, es un elemento dinámico. Como es obvio, los recursos (económicos, naturales, culturales, etc.) evolucionan en el tiempo y en los distintos lugares, determinando nuevas condiciones territoriales y, por ende, nuevas oportunidades de desarrollo.

Las diversas evaluaciones de la Iniciativa *Leader* realizadas por el IESA nos han enseñado que las comarcas donde el GDR tiene en cuenta la heterogeneidad del territorio sobre el que actúa, así como también las características comunitarias de su población, presentan mejores resultados. Ello se debe a que el territorio impone unos condicionantes u ofrece un escenario de oportunidades para las acciones en materia de desarrollo rural, que deben tenerse en cuenta a la hora de definir las estrategias de actuación, bien para intentar superar los handicaps estructurales, bien para aprovechar sus ventajas comparativas. Hay comarcas en las que existe una distribución más o menos equitativa de la tierra y donde predominan escenarios que facilitan la cooperación en materia de agricultura. En otras, sin embargo, la escasa disponibilidad de recursos es compensada con un espíritu emprendedor de la población capaz de «sacar petróleo de donde no lo hay», como señalaba un informante de El Condado de Jaén.

Por esta razón, en las comarcas donde mejores resultados se obtienen de la aplicación del programa se observa el desarrollo de numerosas acciones vinculadas a la movilización de la población y a la diversificación de actividades económicas, con objeto de aprovechar al máximo los recursos disponibles, poniéndose en marcha acciones de carácter social y cultural, con el propósito de fortalecer las identidades comarcales, y acciones orientadas a construir órganos de interlocución y gestión inter-municipal (mancomunidades, consorcios, agrupaciones). Todo ello con el propósito de favorecer una mayor cohesión en el territorio, organizándolo de manera coherente con las condiciones y, por tanto, las necesidades, que en su origen se detectan.

En este contexto, se consideran muy importantes también las acciones que favorecen la vertebración del territorio (como un espacio integrado por distintos municipios), tales como la mejora del estado de las vías de comunicación, la ampliación del equipamiento y las instalaciones público-privadas de uso comarcal, especialmente las que tienen como fin el aprovechamiento de los recursos naturales y culturales. Asimismo, la creación de redes de interacción supramunicipal en el ámbito de los medios de comunicación o en el terreno educativo y cultural constituye un importante elemento para hacer viables actuaciones que trasciendan el nivel local.

«Aunque yo creo que no está consolidada aún la idea de comarca pienso que se ha avanzado mucho en el tema de fomentar un proyecto de carácter comarcal. Quizá por las iniciativas que se han ido tomando en estos últimos años, yo creo que los municipios se han acabado dando cuenta que es importante unirse». «Aquí, en el tiempo que lleva el Leader, la comarca ha cambiado muchísimo, porque Bedmar ha pasado de ser un pueblo de emigrantes, que prácticamente sólo vivía la de campaña de la época de la aceituna y, cuando terminaba, todo el mundo se iba a trabajar a Navarra, a recibir población de todos los pueblos de alrededor. Ahora mismo en Bedmar está trabajando gente de Jimena, de Garciel, de Jódar, hasta nos han llegado solicitudes de gente de Úbeda. O sea, que ha sido un cambio increíble».

*(Entrevista Grupal, Comarca de Sierra Mágina, IESA-CSIC, 2003)*

En otro orden de cuestiones, el proceso de valorización del patrimonio natural y cultural se sostiene en un doble discurso, creando así un clima de intereses encontrados en la población. Por un lado, se considera deseable el desarrollo de nuevos roles productivos en torno al patrimonio natural y cultural, en la medida que su puesta en valor repercuta sobre la población incrementando sus rentas y creando empleo como consecuencia de las posibles actividades económicas que de ello puedan derivarse (alojamientos, hostelería, establecimientos de souvenir, empresas de servicios turístico-recreativos, ...). Pero, por otro lado, los entrevistados también expresan su preocupación porque tales actividades puedan impedir un aprovechamiento racional de los recursos naturales y culturales, perjudicando así al bienestar y la calidad de vida de sus habitantes, debido a los efectos provocados por una excesiva mercantilización del patrimonio (la masificación y la urbanización, fundamentalmente). En otras palabras, se desea que el proceso de revalorización del patrimonio se produzca siguiendo una lógica sostenible. Sea como fuere, llama la atención el hecho de que la mayoría de las personas que conciben como favorable dicho proceso de revalorización del patrimonio natural y cultural, lo hacen porque perciben el valor que le otorgan los agentes foráneos, adquiriendo así un doble valor añadido, tanto económico como cultural, lo que significa un cambio de valores en la forma tradicional de percibir el patrimonio.

### 2.3. Estrategia

Por dimensión estratégica se hace referencia aquí a un conjunto amplio de factores que deben ser tenidos en cuenta en la puesta en marcha de acciones para el desarrollo de un determinado territorio, de acuerdo con las oportunidades que éste ofrezca y con las necesidades expresadas por la población que en él reside. A su vez, los factores estratégicos pueden concretarse en las mismas especificidades que guían la iniciativa *Leader*: enfoque territorial, enfoque ascendente, innovación,

enfoque integrado y multisectorial, trabajo en red y cooperación entre grupos de desarrollo rural.

Según la información obtenida de las entrevistas, existen comarcas en las que la estrategia territorial utilizada para la puesta en marcha del programa *Leader* presenta un enfoque de carácter integrado, mientras que en otras se vienen aplicando estrategias de base más experimental a partir de un conjunto de acciones piloto. El primer tipo de estrategia ha consistido en el desarrollo de un plan de actuación de carácter comarcal, elaborado sobre distintas líneas directrices (en su mayor parte, creación de pequeñas unidades de producción y puesta en valor del patrimonio) con las que se pretende intervenir en el conjunto de la comarca. A tenor de la valoración realizada por las personas entrevistadas, las estrategias más eficaces parecen haber sido las que, de manera paralela a las actuaciones de carácter comarcal, se han llevado a cabo planes por zonas (conjuntos de municipios dentro de la misma comarca), ofreciendo soluciones concretas a las necesidades específicas detectadas en cada una de ellas. De este modo, se responde de manera acertada a la heterogeneidad de las estructuras de la población, a la diversidad de los recursos naturales y culturales y a la existencia de las actividades económicas tradicionales.

«Se han potenciado algunos sectores, pero hay otros sectores que se han dejado. [...] Pero la gente empieza a tener conciencia de que es necesario realizar otras actividades para crear empleo y riqueza».

*(Entrevista Grupal, Comarca de Sierra de Segura, IESA-CSIC, 2003)*

En estas comarcas se valora especialmente la capacidad de la estrategia para conciliar las necesidades y los intereses de la población y las diversidades naturales y culturales de cada municipio o subcomarca, estrategia que se ha plasmado en dos niveles de actuación. A un nivel general, se han llevado a cabo, por un lado, acciones de implementación de actividades económicas desarrolladas tradicionalmente en las distintas partes del territorio y, por otro lado, acciones que pretenden la articulación de la sociedad, estableciendo relaciones entre sectores con intereses comunes (empresarios, mujeres, jóvenes, ganaderos, productores de aceite, etc.), lo que favorece los lazos de unión y los canales de comunicación entre éstos. A un nivel específico, se han realizado distintas acciones piloto experimentales, bien para satisfacer iniciativas concretas planteadas por particulares, asociaciones o Ayuntamientos, bien para estimular el desarrollo de otras ideas no concebidas anteriormente y que pueden resultar interesantes para el desarrollo económico y social de la comarca.

En definitiva, el carácter integrado de la estrategia de desarrollo que ha tenido lugar en estas comarcas ha consistido en la puesta en marcha de un plan articulado en torno a distintas líneas directrices, con las que se pretende intervenir en el

conjunto de la comarca, pero en las que se contempla también la diversidad interna del territorio, definiendo zonas específicas de actuación dentro del mismo. De este modo se pretende responder a la heterogeneidad comunitaria de la comarca, a la diversidad de los recursos naturales y culturales y a la existencia de actividades económicas tradicionales que deben aprovecharse con criterios de modernidad.

Entre estas comarcas se encuentran, como ejemplos representativos, Levante Almeriense, Sierra Mágina, Sierra de Cádiz y Medio Guadalquivir, cada una con sus propias singularidades. Tienen en común, todas ellas, la existencia de un buen entendimiento entre los distintos sectores sociales, políticos y económicos, la diversificación de las actividades económicas para garantizar el aprovechamiento de la nueva estructura de oportunidades del mundo rural y el predominio de un tercer eje de desarrollo sobre el que deben girar todas las actuaciones al respecto: la *sostenibilidad*, entendida ésta como una fórmula de desarrollo responsable para con los recursos y la población del territorio.

«La Administración, si realmente quiere ayudarnos a la comarca, pues primero que haga un estudio detallado, concienzudo y preciso de qué recursos tenemos. Y, de acuerdo con esos recursos que tenemos y con la perspectiva y los medios que tiene la Administración, orientar a las gentes de aquí interesadas en explotar esos recursos, orientarlos en el mercado que tiene tal o cual producto, enseñarles a comercializar y poner en valor esos recursos... Pero la Administración se empeña en aplicarnos unas fórmulas que las han aplicado en otros sitios y que no funcionan aquí».

*(Entrevista Grupal, Comarca del Litoral de la Janda, IESA-CSIC, 2003)*

La segunda estrategia a la que hemos hecho referencia es la aplicada en aquellas otras comarcas en las que la actuación ha consistido en un conjunto de experiencias piloto dentro de unas líneas axiales específicas, pero sin estar integradas en un plan general para el conjunto de la comarca. En estos casos, los informantes consideran que no existe una estrategia territorial clara, o bien que la estrategia existente está poco estructurada, emitiendo una valoración negativa sobre su eficacia. Las razones de esta percepción en las comarcas en las que se da (por ejemplo, Las Alpujarras-Sierra Nevada, Altiplano de Granada, Litoral de la Janda y Sierra de Segura), las encontramos fundamentalmente en la creencia extendida entre los informantes de que existe poca coherencia entre las acciones de desarrollo llevadas a cabo y las necesidades reales del territorio, lo que les lleva a denunciar que, al no existir criterios homogéneos en todo el territorio ni tampoco un proyecto integrado con el que se identifiquen todos los municipios, las acciones responden poco a las necesidades y expectativas de la población a la que va destinado el programa.

«Yo lo que sí creo es que todas las líneas y todas las políticas de ayuda se están dirigiendo ya al turismo rural, se están dirigiendo ya a unos sectores, que dicen que bueno esto va a ser el desarrollo de la comarca, que va a sostener el 80% de la actividad empresarial de aquí. Bueno, yo creo que ahí sí es verdad que nos estamos engañando, pero nos estamos engañando por completo, que el turismo rural es una actividad muy importante, y casi todas las subvenciones van dirigidas al turismo rural. Pero estamos dejando de subvencionar otras actividades, otro sector, que es el sector primario, la agricultura y la ganadería, que está un poco dejado, y el industrial en algunos apartados».

*(Entrevista Grupal, Comarca del Altiplano de Granada, IESA-CSIC, 2003)*

«El desarrollo no ha sido en todos los municipios por igual. El problema es que son territorios muy distintos» «Parece que el único tema que interesa es el turismo y encima hay mucha descoordinación del tema».

*(Entrevista Grupal, Comarca de Las Alpujarras-Sierra Nevada, IESA-CSIC, 2003)*

Es posible establecer una serie de causas que expliquen la tensión existente entre la estrategia de desarrollo territorial llevada a cabo en estas comarcas y las necesidades percibidas por la población, causas que en principio invitarían a pensar en otras fórmulas de desarrollo más adecuadas. Tales causas, que señalan los informantes, son las siguientes: a) la heterogeneidad del territorio (la diversidad natural y cultural, la convivencia de procesos de desarrollo con ritmos distintos de unos municipios a otros, la amplia superficie de la comarca, etc.); b) la escasez de comunicación y buen entendimiento entre los Ayuntamientos, los empresarios, las asociaciones y la población, en general, de los municipios de estas comarcas, lo que dificulta el llegar a puntos de encuentro (lo que denominan también como escasez de identidad comarcal y, en consecuencia, de *cooperación solidaria*); c) la influencia de otras fuerzas que pueden actuar de forma paralela sobre el mismo territorio con intereses opuestos al desarrollo, impidiendo una buena aplicación del programa *Leader* (por ejemplo, intervienen de esta manera, en algunas comarcas, las figuras de espacios naturales protegidos, cuyos PRUG y PORN son excesivamente conservacionistas, coartando el proceso de desarrollo económico y social de las poblaciones que se encuentran dentro de sus límites territoriales); y, por último, d) la poca difusión que se le da a las acciones que se desarrollan en las comarcas en materia de desarrollo rural a partir de la iniciativa comunitaria *Leader*.

Con todo, el enfoque estratégico significa introducir una cultura innovadora en el diseño de las acciones de desarrollo, haciendo que tales acciones respondan a las nuevas demandas de la población rural tanto autóctona (para contrarrestar los procesos de despoblamiento) como externa (para atraer nuevos flujos de población).

Pero el sentido de la innovación se refiere también al modo en que se definen y aplican las distintas acciones de desarrollo, impregnándolas de una cultura participativa que implique al mayor número posible de actores sociales, políticos y económicos. Asimismo, el enfoque estratégico ha de prestar una atención especial a los aspectos relacionados con la gestión de los programas de desarrollo. Finalmente, este enfoque incorpora la idea de la cooperación intercomarcal y de los trabajos en red. Esta idea se plasma en esa nueva perspectiva del desarrollo que, como se ha señalado anteriormente, debe superar los horizontes locales (incluso los comarcales) para tratar con una visión más amplia los problemas que afectan a las zonas rurales. Sólo con un trabajo de cooperación entre los distintos GDR pueden hacerse sostenibles muchos de los proyectos e iniciativas puestos en marcha en el marco de las políticas de desarrollo rural, pero que necesitan para su consolidación el aprovechamiento de sinergias y la puesta en común de las diversas experiencias.

#### *2.4. Dimensión institucional y sociopolítica*

Toda estrategia de desarrollo tiene como objetivo más inmediato movilizar los recursos endógenos (tanto los naturales, sean o no susceptibles de explotación productiva, como los culturales y los relacionados con el capital humano) para aprovechar las oportunidades que surgen en su mayor parte de factores procedentes del entorno socioeconómico (por ejemplo, las nuevas exigencias de mercados cada vez más abiertos o las nuevas demandas de los consumidores). Sin embargo, en el caso de las zonas rurales (en su mayoría, zonas con dificultades y graves handicaps estructurales) el acceso a esas oportunidades no es igual en todos los grupos de la población, por lo que, si se quiere que el desarrollo sea socialmente equilibrado, es fundamental el papel de las instituciones públicas, que, a través de políticas activas de desarrollo, remueven los factores generadores de tales desigualdades. En este sentido, la dimensión institucional del desarrollo rural está formada principalmente por instituciones públicas como los Ayuntamientos, las Diputaciones Provinciales o el Gobierno Autonómico, a las que se les unen las Mancomunidades de municipios o los organismos gestores de los espacios naturales protegidos en aquellas comarcas donde estas entidades tienen una presencia activa. Junto a estas instituciones de carácter público actúan otras de naturaleza semipública, como las cajas de ahorros, o privada, como las asociaciones empresariales o cooperativas, cuya participación en los procesos de desarrollo rural tienen gran importancia.

Para que esta red institucional sea un elemento relevante en el desarrollo de las zonas rurales, las instituciones que la forman deben actuar de forma coordinada entre sí y en colaboración con los grupos de acción local, de modo que puedan garantizar la sostenibilidad futura de los proyectos y las acciones puestas en marcha en el marco de la iniciativa *Leader*.



Pues bien, toda esta maraña institucional está estructurada de forma jerarquizada, existiendo en cada una de sus posiciones y estratos unos intereses, motivaciones y compromisos diferentes. Esto se traduce en una realidad incuestionable: cada una de ellas intenta influir con sus posturas ante el desarrollo del territorio, manejando hilos y presionando a los subalternos. Por tanto, la cultura extendida en el tejido institucional es determinante a la hora de encauzar el desarrollo de un determinado territorio. Y esta cultura puede variar de acuerdo con la influencia y los compromisos acordados en instituciones superiores y externas, tal cual ha ocurrido con la PAC en Europa y, junto a ella, con iniciativas de desarrollo del mundo rural como es el *Leader*.

Hasta ahora hemos hecho mención a las instituciones públicas, y sus maniobras de gestión y ejecución, pero sin referirnos de manera precisa a los GDR. Los Grupos de Desarrollo Rural, en cuanto que son el órgano principal en la aplicación de las actuaciones del *Leader*, también se encuentran insertos en el marco institucional y sociopolítico del desarrollo rural. En este sentido, la población rural andaluza expresa su opinión de que la capacidad de gestión de la Iniciativa Comunitaria *Leader* y del desarrollo rural en general depende de múltiples factores, aunque otorgan gran importancia a la habilidad y actitud de los técnicos de los GDR para facilitar los trámites a los interesados, mostrando una buena disposición y entusiasmo en su trabajo, al igual que imparcialidad en la captación de los proyectos.

La mayor parte de las críticas van dirigidas hacia el proceso de solicitud y concesión de las ayudas del programa *Leader*, que a veces entorpece la propia acción del GDR (que tiene unos límites concretos, debido a la escasez de personal y los recursos disponibles). Es extendida la opinión de que la lentitud y el grado de complejidad de dicho proceso suponen una barrera que criba la participación del mayor número posible de actores sociales, políticos y económicos de ámbito local. Por tanto, la principal demanda es la simplificación del proceso, intentando desburocratizarlos, garantizando una mayor agilidad y flexibilidad en su aplicación (como bien se reconoce en las directrices de aplicación del programa) y, por último, reduciendo los plazos de las ayudas concedidas a los proyectos beneficiarios.

Otra denuncia va dirigida hacia aquellos GDR cuya gestión es considerada por los entrevistados de excesivamente politizada. En estos casos, la población entrevistada comparte el deseo de garantizar la transparencia en los procesos de selección de los proyectos, evitando la posible influencia ejercida por ciertos socios (en su mayoría, Ayuntamientos y empresarios con gran poder en las decisiones políticas que se toman en la comarca) y garantizando, en su lugar, una mayor publicidad de dichos procesos y un mayor protagonismo de la sociedad civil, mediante la experimentación de fórmulas de gestión que benefician la representatividad y la articulación de los actores sociales.

En lo que atañe al grado de coherencia de las acciones desarrolladas desde los GDR, los informantes consideran que éste es elevado en la mayoría de los casos. Se cree que las acciones de desarrollo llevadas a cabo desde los GDR son coherentes con las posibilidades que existen en sus comarcas, no tanto por zanjar definitivamente las problemáticas que rodean a sus procesos de desarrollo, como por ofrecer posibles soluciones para hacerles frente, teniendo en cuenta las condiciones (y dificultades) de partida.

Sin embargo, dicha valoración se relativiza al contrastar las opiniones que surgen sobre el radio de acción del programa en sus comarcas, ya que en muchas de ellas se detecta una escasa diversificación de las acciones, centrándose en pocos sectores y afectando a los distintos municipios de manera desigual. Por esta razón, en los casos en los que esto ocurre, se exige a los órganos directivos de los grupos afectados y a sus técnicos y gerentes, que asuman un mayor grado de responsabilidad y compromiso, equilibrando la balanza de las acciones en beneficio de los sectores y los municipios más perjudicados.

«El funcionamiento del GDR y del programa Leader tiene resultados, pero afecta a muy poca gente. También hace falta iniciativa, pero hay que impulsar las ideas». «Un problema es que es lento el proceso, demasiado lento, y debe implicar a más gente... y a más proyectos e iniciativas». «Todo depende del personal del GDR». «Desde luego, en cualquier caso ha permitido un desarrollo económico y una dinamización social gracias al GDR. Algo influye en el desarrollo económico y social de la comarca».

*(Entrevista Grupal, Comarca de Las Alpujarras-Sierra Nevada, IESA-CSIC, 2003)*

Al margen del papel de los GDR en la aplicación de la Iniciativa *Leader* en los pueblos y las zonas rurales andaluzas, está la subrayada implicación de los Ayuntamientos y demás Administraciones públicas de carácter regional, estatal y comunitario. Respecto a éstas también se desprenden ciertas opiniones y valoraciones de carácter transversal no referidas exclusivamente a la incidencia del *Leader*, muchas de las cuales van dirigidas principalmente a señalar la falta de coordinación y transparencia política entre tales Administraciones a la hora de llevar a cabo proyectos de desarrollo local en las comarcas rurales andaluzas, lo que incide negativamente sobre el éxito de tales proyectos.

En relación con esto, concretamente se hace referencia a la falta de transparencia y la politización de los GDR. Se denuncia, por un lado, la oscuridad y el poco rigor observados en las decisiones que afectan al desarrollo de algunas comarcas, no exclusivas al funcionamiento de los Grupos, sino tocantes a todo el entramado político de las comarcas afectadas. Se quejan de que, ante proyectos de iguales condiciones, se subvencionen unos y no otros. Igualmente, se sienten descontentos

ante el hecho de que, ante proyectos aprobados en iguales fechas, unos reciban las ayudas mucho antes que otros. Por otro lado, se denuncian tratos de favor con familiares próximos a miembros de los equipos de dirección, que desalientan a los vecinos de estos pueblos, perdiendo el Leader una buena dosis de legitimidad.

Muy próxima a lo anterior se presenta la preocupación que muestran ante la barrera que suponen, para la aplicación de los programas Leader y Proder, las políticas en materia de medio ambiente en aquellos pueblos y comarcas en los que existen importantes extensiones de espacio natural protegido, como ocurre en Los Alcornocales, Sierra de Segura y Subbéticas Cordobesas. Se sienten descontentos ante la frustración que provoca realizar cualquier actuación, ya sea en temas de desarrollo (creación de empresas, actividades de carácter social y cultural en el espacio natural, etc.), ya sea en temas de ámbito privado (poner una valla, autorizar una enlace con el servicio de electricidad, ...).

«Medio Ambiente es inepto. El Parque o los dirigentes del Parque se están encargando de frenar cualquier cosa que se pueda hacer aquí. Entonces, aquí están preocupándose del entorno del Parque y olvidándose de la gente que vivimos dentro del Parque. Y mientras no piensen en la gente de estas poblaciones rurales que estamos aquí, iremos todos de culo».

*(Entrevista Grupal, Comarca de Los Alcornocales, IESA-CSIC, 2003)*

«En los Leader están metidos también los Ayuntamientos y esto es un saco demasiado grande, y unos Ayuntamientos pueden tener interés en difundirlos y otros menos, porque mientras más estemos a repartir a menos cogemos. También hay Ayuntamientos que no tienen interés en participar».

*(Entrevista Grupal, Comarca del Medio Guadalquivir, IESA-CSIC, 2003)*

Con todo, y dado que ésta es una política europea de carácter experimental cuyo objetivo fundamental es promover acciones piloto de desarrollo en las zonas rurales, la vocación de la iniciativa *Leader* es a desaparecer, por lo que el reto que se plantea es asegurar la sostenibilidad futura de dichas acciones una vez que deje de existir el paraguas protector de esta política europea. En todos los casos, el futuro del desarrollo rural debe descansar en la capacidad de los actores locales para lograr la definitiva consolidación de sus proyectos, pero los estudios realizados nos indican que en la mayor parte de las comarcas andaluzas la sociedad civil todavía no ha alcanzado el grado de madurez suficiente como para liderar por sí misma el futuro de sus pueblos y comunidades rurales. Es por ello que continuará siendo decisivo el papel de las instituciones públicas, cogiendo el relevo de la iniciativa europea e implicándose en los retos del desarrollo. La sinergia institucional se convierte así en un elemento fundamental para el desarrollo futuro de estas zonas planteando un

verdadero desafío a los responsables políticos en los distintos ámbitos territoriales, que deben evitar la dispersión de los esfuerzos individuales y promover plataformas de encuentro y diálogo entre todos los grupos e instituciones implicadas en la tarea común de definir el interés general del mundo rural de Andalucía.

---

### 3. LA DINÁMICA DEL DESARROLLO RURAL EN UN ESCENARIO DE CONTINGENCIA

---

Una vez que han sido analizadas las distintas dimensiones del desarrollo rural planteadas aquí, con los correspondientes factores o elementos que las conforman, se hace imprescindible esclarecer el modo en que éstas adquieren un carácter activo en los procesos de cambio que generan las distintas acciones a las que hacen referencia los programas de desarrollo *Leader* y *Proder*. Para ello, a continuación se intentará perfilar una posible explicación de carácter teórico sobre el cambio social, que trasciende el mero ámbito del desarrollo, pero que en todo caso puede ser útil para conocer cómo se articulan las citadas dimensiones en el transcurso de la aplicación de los programas de desarrollo rural en Andalucía, en un escenario, cómo es el de hoy, de especial contingencia.

El escenario de nuestros días, en el cual tienen lugar las acciones de desarrollo del mundo rural, puede ser considerado como un escenario contingente, porque está inmerso en procesos paralelos, pero asimétricos, de cambio, que se mueven entre lo local y lo global, y a la inversa, dentro de una realidad demarcada desigualmente por el estado más o menos activo y sólido de las distintas dimensiones que intervienen en dicho proceso de cambio en cada territorio concreto. Por tanto, es un escenario marcado por grandes contradicciones, por esa sinergia entre las dimensiones espaciales y temporales (entre lo global y lo local, entre los valores tradicionales, modernos y postmodernos, y, por último, entre lo económico, político y social), que a veces hacen sentirnos en una especie de “era del vacío”, ante la cual es difícil encontrar respuestas a nuestras necesidades de cambio y adaptación.

En las sociedades modernas avanzadas, la reestructuración del tiempo y el espacio, que nos ha llevado a organizarnos en “sociedad red”, como una sociedad única, debido a los avances en el desarrollo de las nuevas tecnologías y de los medios y las vías de comunicación, a la univocidad de la lengua, a la homogeneización de las formas de vida, a la concreción de un sistema de producción global, a la vez que al proceso de hibridación que se produce por la sinergia de los elementos discordantes de las distintas culturas y sociedades que confluyen en el nuevo escenario, caracterizan la nueva realidad de la que venimos hablando como un sistema cada vez más abierto, al menos en signos y formas de vida, que no de estructuras. Es lo

que algunos de los autores (Urry, 1995; Lash y Urry, 1996) entienden en la actualidad como economía de signos y espacios y desorden de la modernidad.

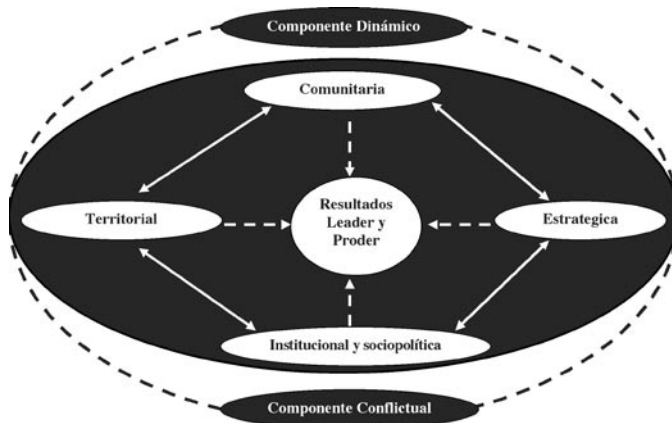
En este escenario, ya desde un punto de vista práctico para el objeto que nos interesa aquí (conocer el modo como se engranan las distintas dimensiones que intervienen en los procesos de desarrollo rural en las comarcas de Andalucía, bajo la acción de la Iniciativa Comunitaria *Leader*), las sociedades menos desarrolladas encuentran mayores dificultades para salir adelante, a pesar de tener más oportunidades que nunca para adquirir un mayor empoderamiento en un mundo globalizado como el nuestro.

Como resultado, el mundo rural de nuestros días destaca por su carácter desestructurado, desorganizado, efímero, itinerante. En nuestros días, al igual que no se puede hablar de un mundo único, en el sentido literal del término, para referirnos a la sociedad urbana, tampoco podemos hablar del mundo rural como una sociedad uniforme, sin contrastes. Como bien han demostrado en los últimos tiempos algunos sociólogos rurales en otras Comunidades Autónomas españolas, entre los que se encuentran J. Oliva y L. A. Camarero (2003), cada territorio presenta una cartografía diferente de paisajes sociales en torno al mundo rural. Por esta razón, tampoco se pueden emplear los mismos criterios para llevar a cabo una planificación en materia de desarrollo en los pueblos y las zonas rurales de cualquier lugar, y, por tanto, mucho menos en Andalucía, donde su territorio presenta una gran heterogeneidad en estructuras de población, recursos y estrategias de desarrollo. «Pero si bien nuestra forma de vivir y pensar los lugares está cambiando en las últimas décadas, buena parte de las políticas con las que abordamos la gestión de estas relaciones siguen ordenadas por una lógica estática que no ha incorporado una perspectiva itinerante, que apenas vislumbra los efectos que la generalización de la movilidad, la heterogeneidad social, la disolución de las viejas representaciones... ejercen ya sobre nuestra vida cotidiana, y que tampoco favorece la emergencia de la narrativa necesaria para apropiarnos de esta nueva realidad fluida» (Oliva y Camarero, 2003).

Por todo ello, es necesario medir las estrategias de desarrollo en términos de territorialización. Es necesario adoptar estrategias de carácter territorial, de acuerdo con las características que presenten las diversas dimensiones del desarrollo rural que actúan en cada territorio. En este panorama, adquiere especial relevancia la idea de la comarca, porque sólo en términos comarcales los pueblos rurales de Andalucía tienen expectativas de futuro.

Todo esto lleva a centrar el eje de la cuestión, en lo que al engranaje de las dimensiones del desarrollo rural señaladas aquí se refiere, en el papel que ejercen dos componentes principales (Figura 1): el componente dinámico del desarrollo (y de todas las dimensiones y elementos que participan en todo proceso de desarrollo) y el componente conflictual (esa pugna por posicionarse ante las decisiones que atañen a las formas de organización del espacio rural).

FIGURA 1  
**ENGRANAJE DE LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO RURAL  
 EN ANDALUCÍA**



Fuente: Elaboración propia

Por su parte, el *componente dinámico* del desarrollo rural no sólo adquiere su sentido tras la connotación dinámica a la que hace referencia la propia acepción del término “desarrollo”. Tampoco se debe exclusivamente a que la mayoría de los elementos que hacen posible el desarrollo tengan una naturaleza cambiante, fluida. Por encima de todo, el componente dinámico se explica en términos constructivistas, según lo cual el desarrollo consiste en un producto social. Como ocurre con cualquier producto social, los individuos interiorizan y objetivan la realidad del mundo que les rodea, a la vez que necesitan exteriorizar el resultado de ese proceso de asimilación a través de su capacidad creativa (o reflexiva). Es esa naturaleza creativa que posee el individuo la que lleva a tomar distintas posturas ante la organización y construcción del espacio (rural o urbano). Pero no podemos olvidar que la capacidad creativa se alimenta de estímulos que no son exclusivamente culturales, sino que en ello influyen también otros factores ajenos a lo estrictamente cultural, como por ejemplo las condiciones naturales del entorno, la salud física y psíquica de las poblaciones, etc.

Por otra parte, en lo que atañe al *componente conflictual* del desarrollo rural, es esa misma naturaleza creativa, y el mismo proceso de interiorización, objetivación y exteriorización —en términos fenomenológicos—, lo que lleva a los distintos grupos que comparten determinadas representaciones del espacio a posicionarse de forma diferente ante sus semejantes en los procesos de desarrollo. De ahí emana

precisamente una arena en la que se pugna qué tipo de desarrollo es deseable en un determinado espacio. Así, este componente conflictual «nos permite reconocer el carácter complejo, dinámico e interrelacionado —en forma de flujos y redes—, a un tiempo global y local, material e inmaterial, de los procesos de desarrollo». Por lo tanto, el carácter conflictual puede ser incluso entendido como una condición saludable en el seno de toda comunidad, ya que permite «conciliar la estructura y la acción, o dicho de otro modo, las características establecidas y los procesos dinámicos —cognitivos o materiales— que configuran tales procesos» (González Fernández, 2003:61).

Puede decirse, para finalizar, que ambos componentes se encuentran estrechamente relacionados en cualquier proceso de desarrollo rural. La iniciativa *Leader*, como se ha podido comprobar en el desarrollo de las últimas evaluaciones, no se encuentra ajena a la presencia de estos componentes, porque se trata de elementos inseparables del cambio y la estructura social.

---

#### 4. CONCLUSIONES

---

Con todo, como se ha podido observar, los procesos de desarrollo que se viven en los pueblos y las zonas rurales de Andalucía ofrecen un mapa complejo y heterogéneo que aquí se interpreta por el carácter multidimensional del desarrollo que tanto se ha defendido en este trabajo.

Así, se observan comarcas en las que predomina una *imagen negativa* del desarrollo local/rural, ante la que no influyen causas exclusivamente económicas, sino también de carácter sociocultural y sociopolíticas, a tenor de las opiniones vertidas por las personas entrevistadas en la última evaluación del *Leader Plus* en Andalucía: bajo nivel de vertebración social, mal estado de los equipamientos y los servicios públicos, una sociedad poco dinámica, poco apoyo institucional, inexistencia de un proyecto de desarrollo global e inexistencia de una identidad de carácter comarcal. En cambio, en aquellas otras comarcas en las que predomina una *imagen positiva* del desarrollo local y rural, lo que más se destaca es el desarrollo económico experimentado en sus municipios, lo cual explican, no sólo por el incremento de los puestos de trabajo y de las rentas, sino, sobre todo, por la diversificación de actividades económicas en el territorio, el apoyo al sector industrial, la buena comunicación entre los Ayuntamientos y demás agentes sociales, políticos y económicos y el predominio de una cultura emprendedora.

Sobre estas imágenes subyacen otras representaciones de más amplio alcance, que nos podrían invitar a dibujar posibles paisajes del desarrollo rural en Andalucía. Por un lado, observamos que existe un elemento que incide de manera esencial en toda valoración de los procesos de desarrollo rural y local, a saber: *el carácter*

*integrado del desarrollo*. Este carácter forma parte de la dimensión institucional y sociopolítica del desarrollo, en la medida que depende de las estrategias y las políticas definidas en el tejido político e institucional (no sólo en su diseño, sino también en su aplicación). En efecto, la escasa comunicación existente entre los Ayuntamientos y demás agentes sociales, políticos y económicos, así como los localismos que predominan en el imaginario colectivo de los pueblos y las zonas rurales andaluces, son resultado de las estrategias políticas llevadas a cabo por las corporaciones locales y otras Administraciones públicas, para no dar cuenta de sus decisiones (y, por tanto, no tener que lidiar) ante las acciones de desarrollo emprendidas en el territorio. Se entiende, en consecuencia, que en estas comarcas la imagen negativa del desarrollo rural responde a una representación que revela el carácter fáctico del desarrollo rural o, de otro modo, la persistencia de viejas estructuras de poder que se niegan a colaborar en el desarrollo igualitario de los residentes en los pueblos y las zonas rurales, en coherencia con el enfoque ascendente propio del desarrollo rural. Por el contrario, la buena comunicación existente entre los Ayuntamientos y los restantes actores del desarrollo rural y local, así como la existencia de una enraizada identidad comarcal, son el ejemplo más claro de que en ciertas comarcas el entramado político se pone de acuerdo para integrar todos los elementos del desarrollo en este tipo de políticas sobre el mundo rural. Al menos, así lo entienden los andaluces rurales en aquellas comarcas donde se valora de manera positiva la situación del desarrollo.

Por otro lado, observamos un nuevo elemento que incide de manera determinante en la percepción que tienen los andaluces rurales sobre su situación de desarrollo, a saber: *la incidencia económica de las acciones*, en lo que intervienen las dimensiones estructura comunitaria, territorial y estratégica. En efecto, se ha observado que en aquellas comarcas donde existe una imagen positiva del desarrollo también se percibe positivamente su situación económica. O a la inversa. Y en ello influye el conjunto de los factores que constituyen las citadas dimensiones. Así, se puede decir que detrás del desarrollo económico hay sensibilidad institucional ante las necesidades del territorio, habilidad para detectar sectores estratégicos, capacidad para articular a los agentes sociales, políticos y económicos, etc.

Pues bien, se observa que lo institucional y sociopolítico tienen una importancia preferente en todo esto. Así, podemos decir que las representaciones sociales en torno al desarrollo rural en Andalucía están determinadas en principio por la influencia sociopolítica e institucional sobre el territorio. De forma que las imágenes en torno al desarrollo rural varían mucho en función de las orientaciones que a partir de este elemento se lleven a cabo en cada comarca. Tal es así que descubrimos incluso el predominio de diferentes concepciones del desarrollo de unas comarcas a otras: hay comarcas en las que predomina el carácter integrado del desarrollo rural; en otras, en cambio se hace más hincapié en el carácter social; las hay donde todo



se mide en términos de sostenibilidad; en todas, en todo caso, tiene importancia lo económico.

Sea como fuere, no debemos ignorar que estas representaciones sobre los procesos de desarrollo rural de Andalucía exigen tener en cuenta las dos componentes abordadas en este análisis: dinámica y conflictual. Esto es así, tal como se ha planteado, por dos razones. En primer lugar, porque todos los factores que conforman cada una de las dimensiones del desarrollo rural están sujetas a un cambio, en términos cuantitativos y cualitativos, que determinará las oportunidades futuras de la sociedad —hay que tener en cuenta que el propio concepto “desarrollo” tiene una acepción dinámica de lo material y espiritual—. En segundo lugar, porque los paisajes sociales que emergen en cada parte del territorio son producto de la lucha que se aborda en la arena del desarrollo, a través de los procesos de presión y negociación que tienen lugar entre las distintas posiciones sociopolíticas y culturales que participan. Es decir, que en unos lugares lo político sobresale frente a lo demás porque los Ayuntamientos tienen mayor influencia en la gestión del desarrollo rural. En cambio, en otros lugares existe unas experiencias de desarrollo rural con mayor tono economicista, en tanto que los empresarios han sido los que han tomado el timón de estos procesos. Pero todo esto es resultado del conflicto (que en unos lugares es mayor que en otros), que emerge según el peso que posea cada posicionamiento sociopolítico.

De acuerdo con todo esto, hemos de decir, ya para finalizar, que los procesos de desarrollo rural en Andalucía son muy variados, en función del estado de los múltiples elementos que se han abordado aquí, y de cómo éstos se engarzan de una forma u otra de acuerdo con las estrategias que se adopten en este juego de posicionamientos sociopolíticos y socioculturales. Así tendremos unos paisajes de desarrollo más deteriorados que otros; unos paisajes con menos oportunidades que otros; paisajes en los que se percibe una buena sintonía entre todos los grupos de intereses y otros, en cambio, donde predomina el conflicto y, por tanto, donde se experimenta una peor situación del desarrollo; así tendremos también unos paisajes más materialistas, donde predomina la importancia de la productividad, el carácter económico, mientras en otros lugares se comienza a otorgar una mayor importancia al carácter social y medioambiental del desarrollo; etc. Tener en cuenta esta diversidad de dimensiones y elementos es fundamental para poder aplicar debidamente las políticas sobre desarrollo en el mundo rural, así como para entender con acierto cómo se construye el mundo rural y qué direcciones toma éste de cara al futuro.

## BIBLIOGRAFÍA

- GARRIDO, Fernando y MOYANO, Eduardo (2003), "Capital social y desarrollo en zonas rurales", en *Revista Internacional de Sociología*, nº33, pp.67-96.
- GIDDENS, Anthony (1999), *Consecuencias de la Modernidad*, Madrid: Alianza Editorial.
- GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, Manuel (2003), *Sociología y Ruralidades (La construcción social del desarrollo rural en el Valle de Liébana)*, Madrid: MAPYA, Serie Estudios, n.º150.
- LASH, Scott y URRY, John (1996), *Economies of signs & spaces*, Londres: Sage.
- MOSCOSO SÁNCHEZ, David (2003), "La revolución silenciosa de la mujer rural en el Campo de Gibraltar. Despertases entre el conflicto y la cooperación", en *Fomento Social*, nº.231, Vol.58, pp.501-524.
- (2004), "Ser líder ante el Leader. Las dimensiones del desarrollo rural", en *Actualidad Leader. Revista de Desarrollo Rural*, n.º 25, pp. 22-25, septiembre.
- OLIVA, Jesús y CAMARERO, Luis A. (2003), *Paisajes sociales y metáforas del lugar. Una exploración de la ruralidad itinerante en Navarra*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra.
- PÉREZ YRUELA, Manuel (2002), "Los actores sociales en el desarrollo rural", en E. PÉREZ CORREA y J. Mª SUMPSI (Coords.): *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*, pp. 83-94, Madrid: MAPYA.
- URRY, John (1995), *Consuming places*, Londres: Routledge.