

X CONGRESO ESPAÑOL DE SOCIOLOGIA
Pamplona, 1, 2 y 3 de Julio de 2010
"Treinta años de sociedad, treinta años de sociología"

GRUPO DE TRABAJO DE: SOCIOLOGÍA RURAL

POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL Y NUEVAS DINÁMICAS
TERRITORIALES: EL CASO DE ANDALUCÍA¹

Autores:

Alberto Pérez³, Ignacio L. Moreno² y Encarnación Aguilar³

RESUMEN.

La Política de Desarrollo Rural que se ha implementado en los territorios rurales europeos desde finales de la década de los 90 está vinculada a una creciente intervención en los mismos de distintas instituciones encargadas de liderar, gestionar y ejecutar las diversas acciones de desarrollo emanadas desde la Política Agraria Común (PAC). Esta institucionalización del desarrollo ha generado la presencia y multiplicación en estos espacios de agencias de distintos ámbitos: europeas, estatales, regionales, supralocales y locales. 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, mediante el despliegue de estrategias y prácticas que se institucionalizan y dirigen la acción económica y se traduce en propuestas concretas, emanadas de los valores promovidos por tales modelos genéricos.

Entender este nuevo mapa institucional es fundamental para explicar la profunda transformación del escenario rural europeo en las tres últimas décadas, porque han sido

¹ Esta ponencia es el resultado de una investigación financiada por el programa I+D titulada "Territorio, calidad e innovación: El diseño de la nueva ruralidad europea". I+D (SEJ2007-63537/SOCI) Ministerio de Educación y Ciencia y Fondos Feder. Grupo de investigación "Territorio, Cultura y Desarrollo" (TECUDE) P.A.I. SEJ-418.

² Rural Sociology Group, Wageningen University. The Netherlands

³ Departamento de Antropología Social, Universidad de Sevilla

estas nuevas agencias de intervención, profundamente imbricadas en sus respectivos territorios, las que han instrumentalizado a nivel local las grandes líneas del desarrollo rural generadas desde el ámbito supranacional europeo. Una de las consecuencias inmediatas de estos nuevos instrumentos de intervención ha sido la generación de un nuevo mapa institucional que ha modificando la forma en que la sociedad y la administración confrontan la situación de las comunidades rurales dentro de la UE.

En concreto lo que estas políticas han estado introduciendo han sido nuevas formas de gestión, como el “*multilevel governance*” y nuevos procesos de toma de decisiones basadas en el sistema “*bottom-up*”, a partir de las que se ha generado este nuevo mapa institucional, que ha venido a incrementar la presencia de agencias de gobierno local y de administraciones supramunicipales.

1.- INTRODUCCIÓN

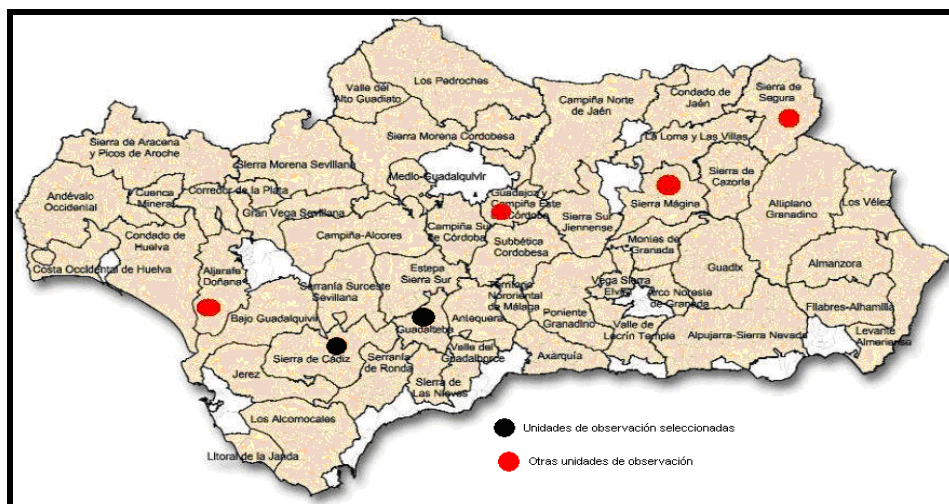
La introducción de La Política de Desarrollo Rural (PDR) durante la década los 90 del siglo XX supuso una de sus más importantes transformaciones de la Política Agraria Comunitaria (Esparcia, 2000; Marsden, 2003; Aguilar y Lozano, 2006; Cloke *et al*, 2006; O’Connor *et al*, 2006; Ploeg y Marsden, 2008; Aguilar *et al*, 2009). El cambio cualitativo consistió sobre todo en la apertura y aceptación de nuevas praxis e ideas sobre qué era lo que había que desarrollar y a quiénes. Se trataba de una política no sectorial sino territorial, que no se iba a planificar desde Bruselas sino desde los territorios mismos a través de nuevos modelos de asociación entre el sector público, el privado y la sociedad civil. Introducía una serie de cambios que perseguían una nueva ruralidad europea activa, multifuncional, con futuro y complementaria –que no dependiente- del mundo urbano. Esta ponencia entiende, por tanto, que las Políticas de Desarrollo Rural europeas son un elemento clave para entender el profundo proceso de transformación de los territorios rurales de europeos durante las tres últimas décadas.

El caso andaluz representa un interesante caso de estudio sobre los procesos sociales relacionados con las nuevas dinámicas de desarrollo rural ya que en Andalucía el proceso de descentralización originado por la constitución de los Grupos de Desarrollo Rural ha recibido el máximo apoyo desde los gobiernos provincial y autonómico. A esto hay que añadir que el 90% del territorio andaluz es definido como rural, y éste se encuentra dividido en 52 comarcas o áreas de desarrollo, donde existen Grupos de Acción Local (GAL) en activo. En este sentido, esta ponencia trata de demostrar la importancia de este nuevo tejido institucional como apoyo a los emprendedores rurales en Andalucía, así como la fuerte posición de los GAL como *mediadores verticales* y lugar de encuentro entre los diversos actores (*interface*) involucrados en el diseño y la implementación de proyectos destinados a mejorar la calidad de vida en las comarcas rurales andaluzas.

2.- METODOLOGÍA

Este trabajo es producto de un proyecto de investigación todavía en curso que se centra en el análisis de los procesos de cambio existentes en las zonas rurales europeas. Aunque este proyecto tiene seis unidades de observación (Imagen 1), dos de ellas han sido seleccionadas como las más representativas de los cambios que supone la introducción de los nuevos modelos de gestión territorial en el mundo rural en Andalucía: Sierra de Cádiz y Guadalteba.

Figura 1: Unidades de Observación en Andalucía



La metodología implementada para el desarrollo de esta investigación responde a una combinación de análisis documental y trabajo de campo, siendo la observación participante y la entrevista (semi-estructurada y abierta) las herramientas principales de trabajo. Dichas entrevistas tuvieron lugar en las seis zonas de observación anteriormente mencionadas. En cuanto a las dos unidades seleccionadas, el número de entrevistas ascendió a 118, las cuales responden a tres categorías predeterminadas de actores sociales: emprendedores rurales, técnicos y/o gestores, y miembros de asociaciones:

Tabla 1: Número de entrevistas según categorías predefinidas

Categoría de actores	Entrevistas
Emprendedores rurales	70
Técnicos/ gestores	41
Miembros de asociaciones	7
Total	118

Esta división de los actores locales en tres categorías no sólo trata de buscar la lógica del nuevo modelo de gobernanza rural que se trata de estudiar, sino que también trata de facilitar el *análisis de la interface* (Long y Villareal, 1994; Long, 2001). Durante el trabajo de campo las entrevistas se complementaron con diversos grupos de discusión (Fern, 1982; Fern, 1983; Morgan, 1998; Canales y Peinado, 1994; Ibáñez, 1992a; 1992b; 1992c) que trataban de facilitar el encuentro entre dichos actores, pero también se asistió a las asambleas de los GAL donde de forma protocolaria los tres tipos de actores deben encontrarse para discutir la aprobación y cuantía de los distintos proyectos presentados.

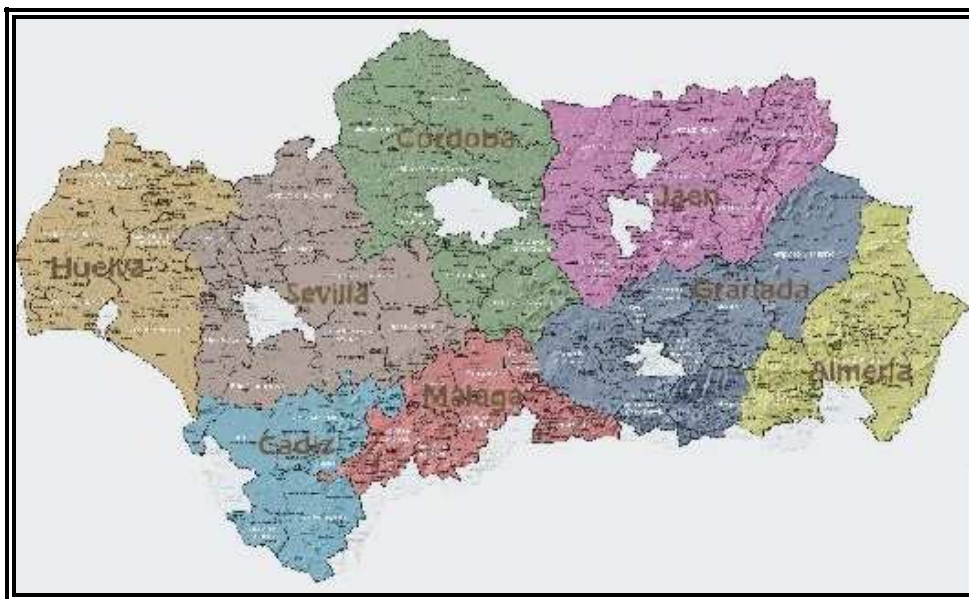
3.- LOS GRUPOS DE DESARROLLO RURAL Y EL NUEVO MAPA INSTITUCIONAL ANDALUZ

En el caso de Andalucía, la implementación de las Políticas de Desarrollo Rural (PDR) ha afectado a la configuración de su tradicional mapa administrativo. Por un lado,

introduciendo un nuevo modelo que trata de ser más democrático - participativo, y por el otro, sirviendo de plataforma para la consolidación (e incluso de creación) de un nuevo nivel, el comarcal o mancomunal.

La división tradicional del estado español refleja cuatro niveles: El Estado, las regiones o Comunidades Autónomas, las provincias y los municipios. Lo importante es que dentro de la normativa comunitaria la región adquiere un carácter prioritario, de esta forma serán las regiones y las Comunidades Autónomas, en el caso español, las que pasan a ser las responsables de implementar las PDR, adquiriendo un importante papel en el nuevo modelo de gobernanza rural. Dado el carácter de aplicación territorial de estas nuevas políticas de desarrollo, en España fue necesario acudir a una demarcación territorial que cumpliera los requisitos que la PDR exigía para definir un territorio como Área de Desarrollo Rural, para poder implementar las nuevas *Iniciativas Leader* que la Comisión Europea había diseñado siguiendo el modelo francés. Por lo tanto, el nuevo nivel político-administrativo vendría a coincidir con las comarcas, una división territorial tradicional, de carácter ecológico y cultural, pero no oficial. La aplicación sistemática de estas acciones modificaría el diseño del mapa institucional de las zonas rurales españolas, que, en el caso de Andalucía es como se muestra a continuación:

Figura 2: Zonas de desarrollo rural y GDRs en Andalucía



Fuente: ARA Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía (www.andaluciarural.org)

Desde nuestro punto de vista, aunque es obvio que éste es un mapa paralelo y superpuesto a otros de carácter político-administrativo, este nuevo mapa institucional es una pieza fundamental para entender los cambios socio-económicos y culturales que están acaeciendo en las zonas rurales andaluzas.

Uno de los aspectos esenciales en la consolidación de este nuevo mapa es que obedece a un nuevo proceso de territorialización, entendido como un proceso en el que se desarrolla una apropiación y reivindicación de un espacio utilizado y percibido como propio por sus habitantes. (Godelier M., 1990.). La consolidación de estos nuevos territorios aporta un nuevo enfoque en el que se han ido desarrollando distintas estrategias de desarrollo rural en el contexto andaluz. Territorio e Identidad Territorial pasan a constituir, dentro de este proceso, elementos clave en la definición de las estrategias comarcales de desarrollo rural en Andalucía.

El diseño de la nueva política de desarrollo rural andaluza se sustenta sobre un modelo descentralizado, basado en un enfoque territorial del desarrollo, que tiene como eje fundamental de actuación la delimitación comarcal. Y ello porque estas entidades espaciales no sólo se suelen considerar como las configuraciones geográficas e históricas más adecuadas para la implementación de políticas territoriales (Esparcia y Noguera, 1999; Moscoso, 2005), sino también porque constituyen piezas clave dentro de un modelo descentralizado que fomenta la participación de la población local a distintos niveles: promoviendo la implicación de los poderes locales en la adopción de proyectos de desarrollo supra-locales y la transferencia de la capacidad de decisión hacia una renovada red de actores, fomentando la implicación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones. (Delgado, 2002).

Este modelo innovador y tendente a la gobernanza ha renovado las estructuras institucionales y la configuración de las redes de actores vinculados con la planificación del desarrollo rural. La configuración de estas nuevas redes posibilita la movilización de recursos que la administración no posee, a través de muy distintos tipos de participación e

implicación de la sociedad civil y de organizaciones privadas tales como cooperativas y sindicatos. (Fernandez y Mota, 2009).

La construcción de la **identidad territorial** jugará en estos procesos un papel central al ser la base sobre la que se asientan las nuevas demarcaciones territoriales y el valor sobre el que recae la participación de los actores en los procesos de desarrollo. *“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).

Por otro lado, la puesta en marcha de este modelo ha supuesto, como hemos dicho, una notable transformación dentro de la red de actores vinculados al desarrollo comarcal. Lo que ha conllevado una alta conflictividad entre actores sociales y una serie de tensiones entre distintos sectores y colectividades representadas dentro de la red (Moyano, 2005). Como consecuencia de ello podemos señalar, que las iniciativas de desarrollo rural tienen una doble cara (Esparcia, 2000; Esparcia *et al*, 2000). Por un lado han mejorado los espacios y cauces de participación de la sociedad, así como han ampliado las posibilidades de representación de la población; pero, al mismo tiempo y en sentido inverso, debemos ser conscientes de que este nuevo modelo ha podido generar herramientas de legitimación de las agendas de los diferentes grupos de poder (Cooke, B. y Kothari, U. (2001); Hickey, S y Mohan, G. (2007))

4. –LA ESTRATEGIA DE PRODUCCIÓN DIFERENCIAL

La Sierra de Cádiz está situada en la parte noreste de la provincia de Cádiz lindando con las provincias de Málaga y Sevilla. Su territorio comprende un total de 19 municipios, un área de 1.998 km² y una población de 116.792 habitantes.

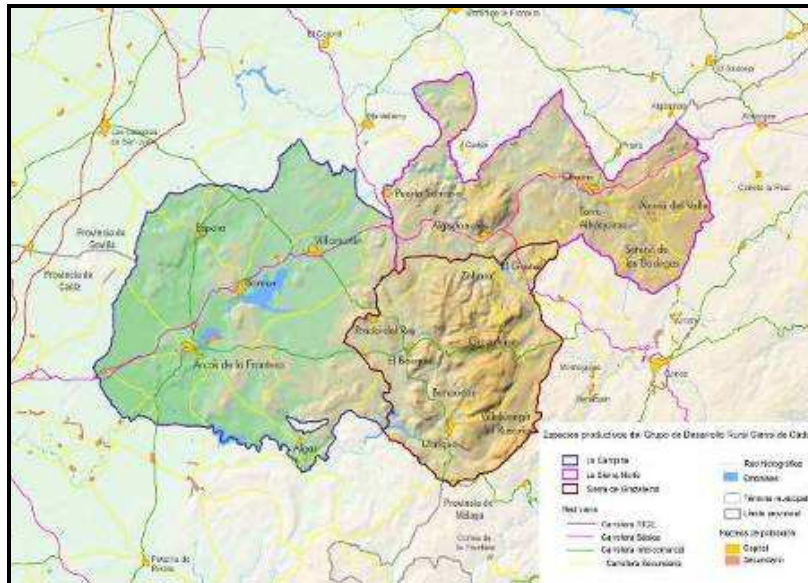
Figura 3: La Sierra de Cádiz en Andalucía



Fuente: ACEDERSICA

El Grupo de Acción Local Sierra de Cádiz nació en 1991 a partir de la aceptación del proyecto para el LEADER I presentado en Bruselas por parte un grupo de personas que provenían del entonces llamado *Instituto de Fomento Andaluz*. Su área de demarcación se divide en tres partes: el Parque Natural de Grazalema, la campiña y la sierra norte. Esta subdivisión responde tanto a una cuestión geográfica como sociocultural, y refleja la complementariedad económica que ha existido entre ellas a lo largo de la historia.

Figura 4: Comarca de la Sierra de Cádiz



Fuente: ACEDERSICA

Desde su constitución, las principales líneas de trabajo del Grupo de Acción Local de Sierra de Cádiz (ACEDERSICA), han sido el patrimonio cultural, el turismo rural, la formación y la diversificación económica. Desde un primer momento la estrategia definida por ACEDERSIDA era buscar un desarrollo que partiera de las muchas potencialidades del territorio en el que se encontraban. La Sierra de Cádiz goza de unos paisajes culturales de singular valor, una importante tradición artesana, una amplia gama de productos agroalimentarios locales y un fuerte capital cultural. Pero la mayoría de estos recursos eran latentes o estaban en pleno proceso de desaparición pese a ser casi los perfectos ingredientes para la receta del desarrollo rural sostenible descrita por varios científicos sociales para la creación de una sinergia positiva (Cloke y Goodwin, 1992; Brunori y Rossi, 2000) y una coherencia territorial (Ploeg y Marsden, 2008) que llevara a un desarrollo sostenible (Marsden, 2003).

Desde 1991, ACEDERSICA ha sido la responsable de la gestión de numerosos proyectos e iniciativas a nivel comarcal, así como de la coordinación de proyectos con otros GAL de Andalucía, España y Europa, pero la gestión de la iniciativa Leader ha sido el principal instrumento de la misma (ver tabla 2).

Tabla 2: Proyectos implementados en la SC por Acerdersica

	LEADER I	LEADER II	PRODER II	LEADER +
Número de proyectos	112	175	45	100
Inversión total	10.730.000	11.853.000	3.555.982	15.500.041,

Fuente: ACEDERSICA

La implementación de estas iniciativas así como otros programas complementarios han respondido a una visión integral y territorial de la comarca, prestando especial atención a los diferentes sectores económicos presentes en la misma, ayudando a su modernización y mejora, así como a la creación de asociaciones territoriales para vertebrar el territorio. Esta estrategia, marcada por una posición activa del gerente y el cuerpo técnico del GAL, ha ido cambiando poco a poco la zona convirtiéndola en un territorio más cohesionado donde los emprendedores rurales pueden conocerse unos a otros e interactuar, favoreciendo así la sinergia y coherencia territorial. Cabe destacar que lo más interesante desde un punto de vista técnico, es que este cambio se ha realizado sin la necesidad de una masiva introducción de capital, sino con una distribución selectiva de recursos entre los emprendedores rurales de toda la comarca.

Esta transformación ha estado influenciada a su vez por dos procesos: la adaptación a las nuevas directrices y normativas europeas, y la introducción de un modelo basado en la promoción de productos de calidad y en las estrategias de labelización, frente a la producción a granel. ACEDERSICA la ha introducido como una forma de promover y distinguir productos y servicios de calidad en el territorio. En este sentido el GAL puso especial hincapié en la introducción de marcas como la “Q de Calidad” para los establecimientos turísticos de la zona, y la marca “Parque Natural” para aquellos productos y servicios enmarcados en el Parque Natural de la Sierra de Grazalema (Aguilar y Amaya, 2007; Aguilar, 2007). Para la introducción de ambas marcas, así como de las ISO, se creó un programa específico en el año 2006 de asesoramiento y apoyo financiero para la certificación en el sector de la hostelería. En este sentido, lo más interesante de esta estrategia es la conversión del nombre *Sierra de Cádiz* en una marca que los consumidores reconocen como sinónimo de calidad,

naturaleza y tradición. Esta estrategia se ha implementado en tres sectores punteros de la zona: el aceite de oliva, el turismo rural y el queso artesanal. A continuación exponemos el caso de este último.

La ganadería es una actividad tradicional en la zona, y sus raíces se remontan a tiempos inmemoriales. La larga trayectoria y tradición de esta actividad queda patente en la existencia de dos razas autóctonas lecheras: la *oveja merina grazalemeña*, y la *cabra payoya*. Aunque ambas razas son consideradas lecheras, las familias de la zona las criaban para la venta de la carne, la leche y la lana; siendo la producción quesera una práctica cultural de manejo del stock lechero (Aguilar, 2002; Aguilar y Lozano, 2006). Los tres productos principales solían ser vendidos a granel a las cooperativas o empresas que operaban en el área. En el caso de la leche, la mayor parte de la producción era vendida a FORLACTÁREA, un grupo operador lechero que centra su actividad en la transformación de la misma para su utilización en la industria agro-alimentaria internacional.

En 1995 había dos queserías funcionando en la zona, pero su producción se reducía a la elaboración de queso fresco. Fue entonces cuando dos emprendedores rurales decidieron invertir en la apertura de una nueva quesería en Villaluenga del Rosario. De acuerdo con lo expuesto durante nuestra entrevista, eligieron Villaluenga porque allí existía una fuerte tradición quesera, además, la continua práctica de la ganadería había perfilado el medioambiente de tal forma, que era el idóneo para la misma. Dos años más tarde, y con el apoyo de ACEDERSICA, la nueva quesería estaba en funcionamiento bajo el nombre de *Quesos Artesanales de Villaluenga S.L.*, y lanzaba al mercado su nueva marca: *Quesos Payoyo*⁴, hecho que demuestra la firme intención de unir su producción al territorio y a la raza autóctona de cabra. Hoy en día la quesería produce más de 80.000 kilos anuales de 14 tipos de queso, y 18 personas trabajan en ella.

Esta experiencia no pasó desapercibida en la zona, en los últimos 15 años se han abierto nuevas queserías, y aquellas que ya existían han diversificado su oferta hacia los

⁴ Es de destacar que el término Payoyo es precisamente el gentilicio de Villaluenga del Rosario.

quesos curados y semicurados de ambas leches. Existen un total de 10 queserías en la comarca, y algunas de ellas como *El Payoyo* o *El Bosqueño* han recibido premios internacionales en concursos gourmet, lo que les ha abierto las puertas a mercados como el inglés, el francés o el italiano⁵. Aunque este hecho es algo que hace sentir orgullosos a las queserías de la sierra, más de la mitad de su producción se vende todavía localmente, debido en parte a la fuerte sinergia existente con la industria turística de la zona, y una estrategia productiva que prima la calidad por encima de la cantidad. Algunas queserías de la zona – como *El Bosqueño* o *Queso Charo Oliva*- se sumaron al programa anteriormente descrito y obtuvieron la certificación de la marca “Parque Natural”, lo que no sólo mejora y asegura el respeto al medio ambiente privilegiado en el que desarrollan su actividad, sino que les abre un canal de comercialización y publicidad institucional⁶. Al mismo tiempo, esta industria tiene una influencia directa sobre los ganaderos y pastores de la zona, así como sobre las dos razas autóctonas:

“Cuando abrimos la quesería, nosotros pensábamos en el desarrollo sostenible de la comarca, porque si no la abríamos, la merina de Grazalema y la payoya desaparecen; ahora somos los principales compradores de su leche. Antes de la quesería, el queso lo hacían a mano los pastores, pero las directivas Europeas pusieron éstas prácticas en peligro, para hacer queso había que cumplir una lista de condiciones higiénicas que muchos no podían cumplir. Aquí existía la tradición familiar, pero había que adaptarse a la normativa europea” (Propietario y maestro quesero, 52 años).

ACEDERSICA ha estado apoyando este proceso desde el principio, desde su punto de vista, era una forma de fomentar y mantener un patrimonio cultural que podía desaparecer debido a los escasos salarios y beneficios de los pastores, algo que parece haber cambiado con la apertura de un nuevo mercado local para su leche. El apoyo de ACEDERSICA se ha concretado en tres formas: ayudando a la modernización del proceso productivo, promocionando la asistencia a ferias y concursos, e introduciendo las marcas de calidad en sus productos. El año pasado se dio un paso más con la primera

⁵ A modo de ejemplo, cabe destacar entre otros el *World Cheese Award* celebrada en Dublín en Octubre de 2008, los quesos payoyo fueron reconocidos con tres primeros premios. (ver: <http://www.diariodecadiz.es/articulo/provincia/244169/concurso/mundial/situa/los/quesos/villaluenga/entre/los/mejores/planeta.html>)

⁶ Para ver otros productos y conocer la marca se puede visitar la web <http://www.marcaparquenatural.com/> En la comarca están registrados 2 artesanos, 5 productores agro-alimentarios, 4 empresas de turismo activo y 12 alojamientos rurales.

“Feria del queso artesanal”, que tuvo una duración de dos días y recibió visitantes de toda la provincia e incluso del resto de Andalucía y del extranjero. Actualmente se está trabajando en la creación de dos Denominaciones de Origen Protegidas (DOP), una para el queso de oveja y otra para el de cabra.

Figura 6: Cartel de la I Feria del Queso Artesanal de Villaluenga del Rosario (Sierra de Cádiz)



5. - CENTRALIZANDO LA DESCENTRALIZACIÓN

En esta tercera parte de la ponencia nos centraremos en una de las más interesantes consecuencias de las PDR Europeas, la descentralización de la toma de decisiones que ha acaecido como consecuencia del modelo de institucionalización del desarrollo a nivel comarcal. Como ejemplo etnográfico explicaremos el caso del Consorcio Guadalteba, un interesante caso de desarrollo institucionalizado donde el nivel comarcal asume la máxima autoridad a través de un doble proceso de descentralización-centralización. En este caso no sólo la administración europea, estatal y regional han cedido parte de sus competencias, sino que también lo han hecho los municipios de la comarca agrupando servicios públicos a través de un nuevo organismo gestor: el Consorcio Guadalteba.

La comarca de Guadalteba está situada al Norte de la provincia de Málaga, y cuenta con una superficie de 722,58 Km². Se encuentra 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. La comarca de Guadalteba tiene un total aproximado de 26.000 habitantes, los ocho pueblos 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, con una baja densidad de población y con procesos de envejecimiento poblacional.

Tradicionalmente la actividad económica en los pueblos de esta zona 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 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.

Figura 7: La Comarca de Guadalteba



La comarca de Guadalteba se constituyó en 1993 y esta formada por ocho municipios: Ardales, Carratraca, Cuevas del Becerro, Almargen, Campillos, Sierra de Yeguas, Teba y Cañete la Real. Anteriormente siete municipios formaban parte de la comarca de Antequera mientras que el municipio de Cuevas del Becerro pertenecía a la Serranía de Ronda. La comarca de Guadalteba es una comarca de “*nueva creación*”, su reciente constitución ha estado, como veremos, directamente relacionada con este contexto transformador que las PDR han originado en el contexto rural andaluz

El *Consortio Guadalteba* fue oficialmente constituido en 1993, puede ser descrito como una entidad supramunicipal de naturaleza mixta público/privada. En un primer momento su principal objetivo y razón de creación fue la de ofrecer el servicio consorciado de recogida de basuras a nivel comarcal. Este primer *servicio* fue el germen de un nuevo experimento de gestión de servicios y acciones a nivel comarcal que se ha convertido con el tiempo en una plataforma institucional abierta de cooperación para el desarrollo comarcal. Desde entonces el Consortio ha crecido en competencias y recursos de manera constante (Figura 7), y todas esas nuevas funciones y competencias se han materializado en unas instalaciones conocidas como *Parque Guadalteba* (Figura 8).

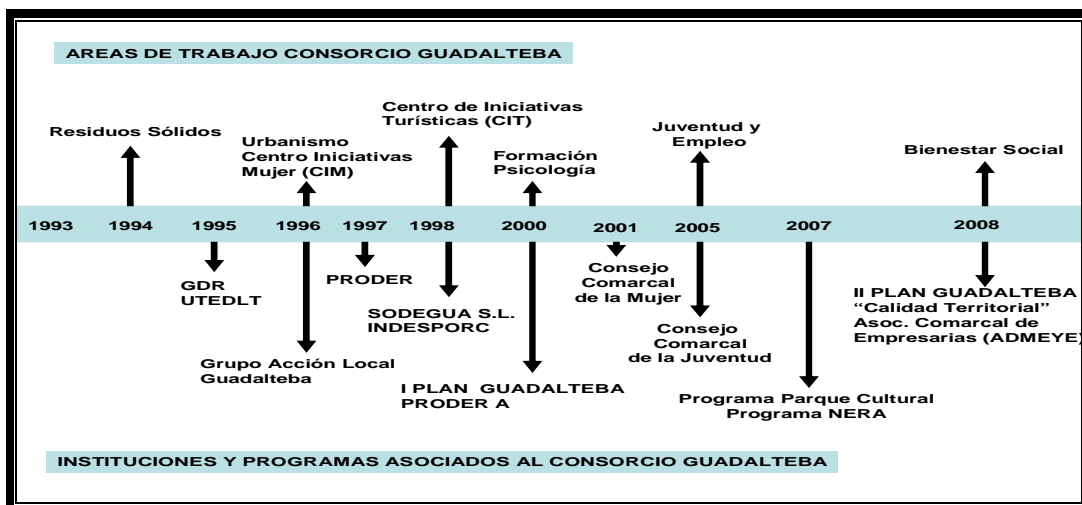
Figura 7: Vista panorámica del Parque Guadalteba



Fuente: Consorcio Guadalteba

Tal como se muestra en la siguiente ilustración, en la que exponemos de manera esquemática el proceso de ampliación de funciones y complejización de la estructura de instituciones comarcales, observamos como dentro de la estructura orgánica del *Parque Guadalteba* se han ido asumiendo distintos servicios y áreas de trabajo (Residuos, Urbanismo...), han nacido nuevas entidades como el *Grupo de Acción Local* o el *Centro de Iniciativas Turísticas*, y se han asociado otras, tanto de la sociedad civil (asociaciones, asociaciones de empresarios), como institucionales (*Consejo Comarcal de la Mujer*).

Figura 8: Cronograma del desarrollo del Consorcio Guadalteba, competencias y áreas internas



De este modo se ha construido una macro – institución de ámbito comarcal que se ha consolidado como una plataforma de cooperación institucional para el desarrollo de la comarca, en la que tanto las corporaciones municipales como las instituciones de ámbito provincial y autonómico participan en este espacio para el desarrollo conjunto de estrategias de desarrollo para la comarca de Guadalteba. De esta forma y en tan sólo 17 años una entidad subsidiaria dedicada a la recogida de residuos sólidos ha desarrollado un organigrama de funciones, abarcando distintos servicios y áreas de trabajo que la definen como la principal estructura administrativa de la comarca, tal y como se muestra en la siguiente Tabla :

Figura 9: Entidades y áreas de trabajo del Parque Guadalteba (2010)

DIRECCIÓN											
CONSORCIO GUADALTEBA			SODEGUA, S.L.U.				G.A.L. GUADALTEBA				
ÁREAS											
URBANISMO	ADMINISTRACIÓN / RECURSOS HUMANOS	FORMACIÓN	ORIENTACIÓN Y EMPLEO	MUJER E IGUALDAD	JUVENTUD	PROGRAMAS DE DESARROLLO	NUEVAS TECNOLOGÍAS	PROMOCIÓN Y TURISMO	COMUNICACIÓN	BIENESTAR SOCIAL	PATRIMONIO

Fuente: www.guadalteba.com

De esta forma, y a través de un continuo proceso de negociación con los ayuntamientos de la comarca y la Junta de Andalucía, el Consorcio Guadalteba se ha convertido en la institución más fuerte y funcional de la comarca.

Existen varios factores desencadenantes del proceso de construcción institucional del Parque Guadalteba. En primer lugar, la voluntad política de las corporaciones locales ha sido decisiva, conformando una apuesta política clara para avanzar juntos en el desarrollo socioeconómico del territorio y reconocer que ésta es la única vía posible para municipios de pocos habitantes y pocos recursos.

Otro de los factores esenciales fue el largo proceso de debate abierto y exposición de planteamientos en cuanto a los objetivos y funciones a desarrollar por el Consorcio como plataforma de dinamización y gestión de recursos comunitarios. Entre 1993 y 1995 se llevó a cabo un proceso de reflexión conjunta entre organismos políticos y agentes sociales del territorio para determinar las funciones a desarrollar por el Consorcio, es en este proceso en el que se acuerda la función de esta entidad como agencia promotora del desarrollo comarcal. La alta participación democrática⁷ de los diferentes actores sociales en la confección de los planes estratégicos comarcales⁸ ha sido otro factor decisivo en la configuración organizacional e institucional del territorio. La flexibilidad, coordinación y capacidad de gestión demostrada por las instituciones que forman el *Parque Guadalteba*, lideradas por el *Consortio Guadalteba*, que trabajan conjuntamente en distintas líneas estratégicas de desarrollo comarcal, ha sido otro factor de gran importancia.

Destacaremos también la capacidad de dinamización y promoción de la comarca demostrada por esta estructura de gestión. El *Consortio Guadalteba* ha sido el motor de dinamización de la comarca y la ha ubicado en el mapa provincial y autonómico, ha hecho que sea conocida y reconocida como modelo de gestión territorial tanto fuera de sus límites como por la propia población de la comarca.

Por otro lado, esta institución ha liderado distintas acciones de dinamización de los principales sectores económicos de la comarca, si bien es cierto que los resultados obtenidos no han conseguido impulsar ninguno de estos sectores como motor económico comarcal de forma clara. Tal ha sucedido, en primer lugar, en el sector agroalimentario donde se ha iniciado el proceso de acciones ligadas a la construcción de una marca de calidad de la carne de porcino de la comarca, bajo la marca *Guadalporc*, se han modernizado las explotaciones y se han aunado criterios de calidad en la producción para todos los productores adheridos a la marca⁹, así como criterios de seguridad a través de la

⁷. En otros trabajos hemos abordado el tema de la participación social en la planificación estratégica del desarrollo de la comarca. Aguilar, E., Pérez, A., López, I. "Desarrollo Local y Participación social: La Nueva Estrategia Rural para Andalucía" en Actas del VII Coloquio Ibérico de Estudios Rurales (CIER). Coimbra, 2008

⁸. Desde la constitución de la comarca se han elaborado dos planes estratégicos de desarrollo para la comarca de Guadalteba, el I Plan Guadalteba (2000) y el II Plan Guadalteba (2008) desarrollado en el marco ofrecido por la aplicación del Programa NERA.

⁹. En este sentido se confeccionó un pliego de condiciones en el que se describían el tipo de procesos de producción a los que los productores se comprometían para la adhesión a la marca *Guadalporc*.

implantación de sistemas de trazabilidad; pese a ello los resultados económicos no han reflejado una mejoría considerable y este sector no ha visto incrementada su importancia en la economía comarcal, no ha mejorado sus precios de venta y no ha creado empleo. Estos resultados pueden ser debidos por un lado a las resistencias que ofrece el mercado de productos básicos (commodities) a la aplicación de estrategias de calidad y por otro, a la fuerte dependencia en los precios que el mercado de cerdo de capa blanca tiene de otros centros de producción nacional como Lérica.

En segundo lugar, por lo que refiere al sector turístico se han desarrollado numerosas acciones de promoción de emprendedores, se ha trabajado en la creación de organizaciones profesionales, se ha creado un *Centro de Iniciativas Turísticas* de la comarca (CIT), se han implementado planes comarcales de promoción turística y se han desarrollado importantes proyectos de puesta en valor del patrimonio cultural y natural. Pese a todo, el sector turístico tiene aún una escasa importancia económica para el conjunto de la comarca.

Así pues, vemos como los principales resultados obtenidos por el *Consortio Guadalteba*, no son fruto de las estrategias de dinamización económica de la comarca sino del proceso de “construcción institucional” implementado en el territorio. Este proceso ha tenido como eje prioritario la Innovación. En la actualidad, el término innovación aparece estrechamente relacionado con la aplicación de nuevas tecnologías, con la cuestión técnica, pero en este caso nos estamos refiriendo a él de un modo mucho más amplio y usaremos la clasificación de Damanpour (Damanpour, F. 1987) para referirnos a las innovaciones de tipo administrativo y organizacional del modelo de gestión de la comarca de Guadalteba.

Las innovaciones administrativas, son las que producen cambios en la estructura de la organización o en sus procesos administrativos. La creación de la comarca de Guadalteba supuso un cambio en la estructura organizativa de las instituciones vinculadas a este territorio, tanto de las instituciones locales como otras de ámbito comarcal o provincial. La dinámica de trabajo y cooperación institucional que desde su origen a

marcado al Consorcio y al Parque Guadalteba son muestra de esta capacidad innovativa. La ampliación constante de las instituciones y las funciones asumidas por la estructura institucional comarcal demuestran la capacidad de innovación administrativa desarrollada en este caso.

Las innovaciones organizacionales, son las que ligan a la organización con el contexto y van más allá de las funciones primarias de la organización. Desde esta institución se ha construido un nuevo territorio, un nuevo espacio de referencia, la comarca de Guadalteba y se ha ido consolidando “*desde cero*” el concepto de Comarca, como forma de relación de la población dentro de este espacio. Se trata de un concepto que aporta el significado básico en la territorialización de este espacio. Durante toda su historia el Consorcio ha tratado de conectar con la población de la comarca y de que esta reconociera en la institución el centro administrativo y de gestión de la comarca. Esta innovación organizacional en el caso de Guadalteba se ha basado en articular esta institución y la comarca, creando para ello una imagen, un discurso, unos símbolos con los que la población se pudiera identificar y que formaran por otra parte la imagen de la comarca en el exterior.

En este sentido debemos destacar que la promoción y el fortalecimiento de la identidad comarcal ha sido un eje vertebrador de todas las acciones experimentadas por la entidades del Parque Guadalteba, puesto que no sólo es un recurso para la consolidación del nuevo territorio comarcal recientemente constituido sino que será además un recurso para la movilización, la participación y la implicación de la red de actores sociales en la estrategia de desarrollo comarcal elaborada, un modo de vincular a la población, con el territorio y con una estrategia común de desarrollo territorial.



**Figura 10: Emblema
Comarca de Guadalteba.**

6. CONCLUSIÓN Y DEBATE.

En nuestra ponencia hemos intentado dar una visión general de las consecuencias de las PDR en Andalucía y la importancia de su introducción en cualquier análisis sobre la transformación del mundo rural andaluz. Hemos hecho una pequeña descripción del marco en el que estas políticas se han implementado, resaltando la creación de un nuevo mapa institucional en Andalucía que incluye nuevas instituciones comarcales. Los dos casos etnográficos que hemos analizado muestran tanto las estrategias económicas promovidas por estas instituciones, como los procesos de construcción y consolidación de diversas redes de actores en la gestión del desarrollo rural.

Por un lado, las iniciativas ligadas a la promoción de las marcas de calidad en la Sierra de Cádiz, ilustran un modelo de activación de recursos locales llevado a cabo desde los propios productores y con el GAL como dinamizador del proceso. Por otro lado, el caso de la comarca de Guadalteba expone un proceso de construcción de un modelo comarcal de gestión y planificación del desarrollo centrado en la innovación institucional y en el *Consorcio Guadalteba*. En este caso la consolidación de un modelo de gestión estratégica del desarrollo ha ido acompañado de importantes efectos en la dinamización de la comarca, en la consolidación de protocolos de decisión participativa y en la generación de capital social, lo que sin embargo no ha tenido especial relevancia en la activación de los principales sectores de actividad de la zona.

Pese a la diversidad de los resultados que ofrecen en el plano económico los dos ejemplos analizados en este texto, vemos que en ambos casos existe un eje común de desarrollo territorial centrado en la gestión que los Grupos de Acción Local han hecho de los PDR Europeo y sobretodo en la capacidad de generar nuevas redes de participación de distintos actores (publicos y privados) en la planificación del desarrollo. Esta es para nosotros una de las transformacion fundamentales en nuestros territorios rurales.

Lo que nos muestran estos casos es el alto nivel de institucionalización del desarrollo y el fuerte grado de densidad institucional (Amin y Robins, 1990; Amin y

Thrift, 1995) que se manifiestan en un importante proceso de territorialización, el cual está teniendo dos consecuencias principales: el **aumento de la intervención institucional** en las estrategias económicas locales, y la **consolidación de nuevos modelos innovadores en gestión territorial**.

Estos casos ejemplifican procesos de amplificación de las redes de actores vinculados a la planificación estratégica del desarrollo. Esta filosofía ha sido incorporada a través del concepto de “partnership”, nuevas instituciones (ACEDERSICA, Consorcio Guadalteba) creadas bajo el contexto transformador de las PDR europeas han promovido la participación de distintos tipos de actores locales en el desarrollo rural. De este modo a los poderes locales tradicionales (Ayuntamientos, Mancomunidad) se unen los GAL, organizaciones profesionales, cooperativas, asociaciones de diversos sectores o colectivos sociales.

En este sentido nos parece importante señalar que el concepto de desarrollo participativo proviene de una propuesta radical dentro del campo del desarrollo comunitario (Hickey y Mohan, 2004). Pero ante un proceso creciente de institucionalización como el que hemos mostrado, se puede llegar a perder la filosofía original de democratización y horizontalidad que contienen, para convertirse en simple retórica y fuente de legitimación de intereses personales y/o institucionales (Cooke y Kothari, 2001).

Así pues, el fuerte rol de intermediación y la centralidad con la que ciertas instituciones han implementado estos procesos de desarrollo participativo, hace que nos encontremos con una fuerte sobre – protección institucional, que podría lastrar, en algunos casos, la dinamización económica y que dificultaría, a la larga, la consolidación de un nuevo modelo de gobernanza territorial basado en el desarrollo participativo.

Creemos, por tanto, que hay dos riesgos que deberían hacernos reflexionar sobre el modelo. El primero es la falta de emprendedores rurales independientes, y el segundo es la importancia del poder simbólico del cuerpo técnico y administrativo de los propios

Grupos de Acción Local. En el caso andaluz, ambos factores podrían deteriorar este proceso de democratización que puede llegar a ser el desarrollo territorial.

Por último, y a la vista de los resultados esbozados en esta comunicación, nos cuestionamos los criterios a la hora de analizar el desarrollo rural. ¿Siguen siendo, en la actualidad, los resultados económicos el principal criterio para medir el desarrollo territorial? ¿Hasta qué punto se incluyen otro tipo de criterios como la planificación participativa, los modelos de gobernanza o el respeto medioambiental y la sostenibilidad social en la evaluación de los nuevos modelos de gestión de los territorios rurales?

Los dispares resultados a nivel económico que muestra nuestro análisis de casos hace que nos planteemos asimismo hasta qué punto los recursos endógenos del territorio condicionan la implantación de un conjunto de estrategias de desarrollo. ¿Son realmente flexibles y adaptables a todo tipo de territorios la batería de ejes de desarrollo propuestos por los PDR europeos? ¿Existen una serie de modelos estratégicos “fijos” y poco flexibles tras el discurso del desarrollo endógeno de los territorios rurales? ¿Pueden ser aplicadas las “recetas” del desarrollo rural, basadas en la promoción de la producción tradicional de calidad o en el turismo rural y patrimonial, a todo tipo de entornos rurales europeos? ¿Son los PDR un medio para implantar estrategias “prefijadas” en un mundo rural diverso y con grandes diferencias en cuanto a sus recursos endógenos?

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, E. (2002), “La Cultura como Recurso en las Políticas de Desarrollo Rural: una Lectura desde la Globalización”, en *Ambiente y Desarrollo. Cultura y Naturaleza*, No. 10, pp. 13-32. Bogotá: Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo.
- Aguilar, E. y Lozano, C. (2006), "Tradición, calidad y naturaleza: los valores de una nueva ruralidad", en *VI Coloquio Ibérico de Estudios Rurales “El papel de las regiones en las economías rurales”*. La Rábida (Huelva), pp. 1.349-1.365
- Aguilar, E. (2007), “Productos locales, mercados globales. Nuevas estrategias de desarrollo en el mundo rural”, en M García Docampo (ed.) *Perspectivas Teóricas en Desarrollo Local*, La Coruña, Netbiblo, pp. 145-169.
- Aguilar, E. y Amaya, S. (2007), “El Patrimonio Cultural como Activo del Desarrollo Rural” en Sanz Cañada, J. (coord.) *El Futuro del Mundo Rural: Sostenibilidad, Innovación y Puesta en Valor de los Recursos Locales*. Madrid: Ed. Síntesis y UNIA, pp. 104-124.
- Aguilar, E.; Lozano, C.; Moreno, I.L. 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.
- Amin, A. y Robins, K. (1990) 'The re-emergence of regional economies? The mythical geography of flexible accumulation', en *Environment and Planning D: Society and Space*. Vol. 8, No. 1, pp 7-34
- Amin, A. y Thrift, N. (1995) ‘Globalization, Institutional “Thickness” and the Local Economy’ en Healey, P. Cameron, S. Davoudi, S. Graham, S. & Madani-Pour, A. (Eds) *Managing Cities: the New Urban Context*. Chichester: John Wiley and Sons. pp 91-108.
- Brunori, G. y Rossi, A. (2000) ‘Synergy and Coherence through Collective Action: Some Insights from Wine Routes in Tuscany’, *Sociologia Ruralis*, 40 (4): 409-423.
- Camarero L. y González, M. (2005), "Los procesos recientes de transformación de las áreas rurales españolas: una lectura desde la reestructuración ampliada”, en *Sociología*, 15, pp. 95-123.
- Canales, M. y Peinado, A. (1994) “Grupos de discusión” en Delgado J. M., J. Gutiérrez (Coordinadores) *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, España, Síntesis. (669 págs.)

- Cloke, P. y Goodwin, M. (1992) 'Conceptualizing Countryside Change: from post-Fordism to rural structured coherence', en *Transactions of the Institute of British Geographers. New Series*. 17: 321-336.
- Cloke, P., Marsden, T., Mooney, P. (Ed) (2006). *Handbook of Rural Studies*. London: SAGE Publications Ltd.
- Cooke, B. y Kothari, U. (Eds) (2001). *Participatioin: The new Tyranny?* London: Zed Books.
- Damampour, F. (1987) "The adoption of technological, administrative and ancillary innovations" *Journal of management*. N. 13 (675-688), 1987.
- Delgado, M^a.M. (2002). "Luces y sombras de una década de desarrollo rural en Andalucía" *Revista TIERRA SUR* N°10 Otoño 2002.
- Esparcia, J. y Noguera, J. (1999). "Reflexiones en torno al territorio y al desarrollo rural", en Ramos Real E., (Ed.), *El desarrollo rural en la Agenda 2000*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, pp. 9-44.
- Esparcia, J. (2000) 'The LEADER Programme and the Rise of Rural Development in Spain' en *Sociologia Ruralis*, Vol. 40, No. 2, pp 200-207.
- Esparcia, J., Noguera, J., y Pitarch, M.D. (2000) 'LEADER en España: desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras' en *Documents d'Analisi Geogràfica*, No. 37, pp. 95-116).
- Fernandez, M. y Mota, F. (2009) *Gobernanza multinivel en Europa. Una aproximación desde el caso andaluz*. Fundación Centro de Estudios Andaluces, Sevilla. www.centrodeestudiosandaluces.es
- Fern, E. F. (1982): The use of focus groups for idea generation: the effects of group size, acquaintanceship, and moderator on response quantity and quality, *Journal of Market Research*, XIX (1), 1-13.
- Fern, E.F. (1983): Focus group: a review of some contradictory evidence, implications and suggestions for future research, *Advances in Consumer Research*, 10,121-126.
- Godelier, M. (1990) *Lo ideal y lo material*. Ed.Taurus. Madrid.
- Hickey, S. y Mohan, G. (Eds) (2004) *Participation: from tyranny to transformation?* London: Zed Books.
- Ibáñez, J. (1992a). "El grupo de discusión" en Más allá de la sociología. El grupo de discusión: Técnica y crítica, Madrid, Siglo XXI de España Editores. (428 págs.)
- Ibáñez J. (1992b). "Como se realiza una investigación mediante grupos de discusión" en García Fernando Manuel, Jesús, Ibáñez y Francisco Alvira (Compiladores) El análisis de la

realidad social. Métodos y técnicas de investigación, Madrid, Alianza Universidad Textos. (503 págs.)

- Ibáñez, J. (1992c). “Perspectivas de la investigación social” en García Fernando Manuel, Jesús, Ibáñez y Francisco Alvira (Compiladores) El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación, Madrid, Alianza Universidad Textos. (503 págs.)
- Long, N. (2001) Demythologising planned intervention. En: N. Long, Editor, *Development Sociology—Actor Perspectives*, Routledge, London (2001), pp. 30–48.
- Long, N. y Villareal, M. (1994). The interweaving of knowledge and power in development Interfaces. En: I. Scoones and J. Thompson, Editors, *Beyond Farmers First—Rural People's Knowledge, Agricultural Research and Extension Practice*, Intermediate Technology Publications, London (1994), pp. 41–51.
- Marsden, T. (2003). *The Condition of Rural Sustainability*. Assen, The Netherlands: Royal Van Gorcum
- Morgan, D. (1998) *Focus groups as qualitative research*, Newbury Park, CA.: Sage.
- Moscoso Sánchez, D.J. (2005). “Las dimensiones del desarrollo rural y su engranaje en los procesos de desarrollo comarcal de Andalucía”, en *Revista de Estudios Regionales*. Nº 73, pp. 79 – 104.
- Moyano Estada, E. (2005). “Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural”, en *Revista de Fomento Social*, n.º 15.
- O’Connor, D., Renting, H., Gorman, M. Kinsella, J. (Ed) (2006). *Driving Rural Development: Policy and Practice in Seven European Countries*. Assen, The Netherlands: Royal Van Gorcum.
- Ploeg, J.D. van der, Marsden, T. (2008). *Unfolding Webs: The Dynamics of Regional Rural Development*. Assen, The Netherlands: Royal Van Gorcum
- Precedo Ledo, A. (2004). “El Modelo de Desarrollo Comarcal”, en *Boletín de la A.G.E.*, Nº 38, pp – 29 – 45.