

UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, SOCIOLOGÍA Y
POLÍTICA AGRARIA



UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

TESIS DOCTORAL

GOBERNANZA Y DINÁMICAS LOCALES EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO TERRITORIAL EN ÁREAS RURALES

**Análisis de la implementación del programa PESA en dos
municipios del Estado de México**

DOCTORANDO

EFRAÍN GARCÍA PALACIOS

DIRECTOR

DR. EDUARDO MOYANO ESTRADA

CÓRDOBA

2018

TITULO: *Gobernanza y dinámicas locales en los programas de desarrollo territorial en áreas rurales. Análisis de la implementación del programa PESA en dos municipios del Estado de México*

AUTOR: *Efraín García Palacios*

© Edita: UCOPress. 2018
Campus de Rabanales
Ctra. Nacional IV, Km. 396 A
14071 Córdoba

<https://www.uco.es/ucopress/index.php/es/ucopress@uco.es>



UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

**GOBERNANZA Y DINÁMICAS LOCALES EN LOS PROGRAMAS
DE DESARROLLO TERRITORIAL EN ÁREAS RURALES**
**Análisis de la implementación del programa PESA
en dos municipios del Estado de México**

TESIS DOCTORAL

Memoria de Tesis para aspirar al grado de Doctor por la Universidad de Córdoba
presentada por el Ingeniero Agrónomo Especialista en Zootecnia y Maestro en Ciencias
en Desarrollo Rural Regional

El doctorando

D. Efraín García Palacios

El Director

Dr. Eduardo Moyano Estrada

Córdoba, abril 2018



TÍTULO DE LA TESIS:

“GOBERNANZA Y DINAMICAS LOCALES EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO TERRITORIAL EN AREAS RURALES: ANALISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA P.E.S.A. EN DOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO”

DOCTORANDO: EFRAIN GARCIA PALACIOS

INFORME RAZONADO DEL DIRECTOR DE LA TESIS

EDUARDO MOYANO ESTRADA, Profesor de Investigación del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC),

INFORMA:

- a) Que la arriba citada tesis doctoral, de la que es autor Efraín García Palacios, ha sido realizada bajo mi dirección durante los años 2015-2018, cumpliendo con las condiciones académicas exigidas por la legislación vigente para optar al título de Doctor por la Universidad de Córdoba (UCO).
- b) Que el doctorando ha satisfecho el requisito de la UCO de publicar un artículo sobre el tema de su tesis doctoral en revistas indexadas, al haber publicado el artículo **“Gobernanza, actores sociales y desarrollo en las áreas rurales: una propuesta metodológica para analizar experiencias en México y España”** en el número de noviembre de 2016 (pp. 211-216) de la *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas* (indexada) (ISSN: 2007-9230).
- c) Que además de ello, ha participado en diversos eventos académicos relacionados con el tema de su tesis doctoral, destacando los siguientes:
 - o García Palacios, E. (2016). “Gobernanza, actores sociales y desarrollo en áreas rurales: Análisis de experiencias en México y España”. Comunicación presentada en el IV Congreso Internacional y XV Congreso Nacional de Investigación y Servicio. Territorio, Sociedad, Desarrollo y Ambiente. Enfoque Interdisciplinario. Chapingo, México, 24 de noviembre.
 - o García Palacios, E. (2016) “Gobernanza, actores sociales y desarrollo en áreas rurales: Una propuesta metodológica para analizar experiencias en Andalucía y México”. Comunicación presentada en el VIII Congreso Andaluz de Sociología. Asociación Andaluza de Sociología. Universidad de Almería, España, 26 de noviembre
 - o García Palacios, E. (2016). “Gobernanza, actores sociales y desarrollo en áreas rurales: Una propuesta metodológica para analizar experiencias en México y España”. Comunicación presentada en el V Congreso Científico de investigadores en Formación de la Universidad de Córdoba. Córdoba, España, 01 de diciembre.

Por todo ello, se autoriza la presentación de la tesis doctoral.

Firma del director

Fdo.: EDUARDO MOYANO ESTRADA

RESUMEN

Desde hace varias décadas se viene aplicando en diversos países políticas y programas (sectoriales, territoriales y regionales) destinados a disminuir las desigualdades sociales en el medio rural y aumentar el bienestar de los grupos más desfavorecidos, incorporando conceptos como “equidad” y “eficiencia”.

En México, la incursión de estas estrategias puede observarse desde el año 2002, cuando la SAGARPA y la FAO acuerdan iniciar el “Programa Especial de Seguridad Alimentaria” (PESA) para mejorar las condiciones de vida de la población en las áreas rurales más pobres y marginadas, promoviendo el aumento de los niveles de producción y el incremento de la productividad de las explotaciones agrarias. Sin embargo, a pesar de estos programas, es un hecho que la pobreza en las áreas rurales mexicanas se ha mantenido constante desde hace más de tres décadas. Ello hace pertinente la realización de estudios dirigidos a analizar los modelos que guían las actuales políticas de desarrollo en México (entre ellas, la del PESA), comparándolos con otros modelos para comprender los problemas y dificultades que afrontan las políticas públicas en este área de actuación.

Uno de esos problemas es el modo de vertebrar la diversidad de intereses existente en los territorios rurales y de articular su relación con las instituciones públicas en las instancias de concertación, es decir, el problema de la “gobernanza”. Esa es la razón que ha movido al doctorando a elegir como tema de su tesis doctoral el de la “gobernanza” y la forma de implementarla en los territorios rurales mexicanos.

Entre las conclusiones cabe destacar la que señala que el PESA es un programa atrapado entre cuatro tipos de ambigüedades. El primer tipo de ambigüedad es el de ser, de un lado, un programa inspirado en los enfoques ascendentes y participativos (*bottom-up*) similares a los de la iniciativa europea LEADER, y de otro, verse interferido, e incluso dominado, por una lógica descendente, vertical y administrativa (*top-down*), que le resta autonomía y reduce la capacidad de los actores locales para ser protagonistas de su propio desarrollo.

El segundo tipo de ambigüedad consiste en ser, de un lado, un programa sectorial y orientado a impulsar el aumento de la producción agraria como base de la seguridad alimentaria, y, de otro, aspirar a contribuir al desarrollo de los territorios donde actúa, unos territorios en los que la actividad agraria ya no es el más importante motor para el logro de ese objetivo.

El tercer tipo de ambigüedad, ligado con el anterior, es tener, de un lado, vocación de ser un programa inclusivo de desarrollo, y, de otro, actuar como un programa excluyente, centrado sólo en un grupo específico de la población (los que tienen relación con la actividad agraria).

Finalmente, como cuarta ambigüedad, la presencia de las ADR es una buena muestra de esto, ya que, si bien son agencias de naturaleza privada que podrían desplegar un gran potencial como dinamizadoras de las iniciativas de desarrollo en contextos, como el mexicano, donde el desprestigio de las instituciones públicas es notorio, resulta que, en la práctica, las ADR están muy interferidas y controladas por esas mismas instituciones, perdiendo legitimidad ante la población local.

De la resolución de esas ambigüedades depende que el PESA pueda erigirse en el programa que necesitan los territorios rurales mexicanos para emprender con éxito la senda del desarrollo. La experiencia del PESA nos muestra, por tanto, la imposibilidad de alcanzar el objetivo de lucha contra los problemas de la pobreza rural y la inseguridad alimentaria mediante programas de tipo sectorial. Si estos programas no se integran en políticas más amplias que aborden los grandes problemas de los territorios rurales con inversiones en infraestructuras y equipamientos, así como en las áreas de salud y educación, sus resultados quedan inevitablemente reducidos a la mera asistencia o a la concesión de subsidios sin ningún impacto en el desarrollo de los territorios.

ABSTRACT

For decades national governments have been implementing (sectorial, and regional and territorial) policies and programs aimed to reduce social and economic inequalities of rural areas, as well as increase the level of welfare of the poorest people. The notions of “equity” and “efficiency” are very usual in those policies.

In Mexico, from 2002 these programs are present, just when the SAGARPA and FAO agree to implement the “Programa Especial de Seguridad Alimentaria” (PESA). The goal of PESA is to improve the life conditions of people that live in the poorest and marginal rural areas through promoting the growing of farming production level in farms.

However, spite of these programs poverty in Mexican rural areas is still a problem. It explains the existence of a great number of research projects focused on analyzing the models orienting the current rural development policies (among them, the PESA) and comparing them with other ones in order to understand the problems and difficulties rising at the process of implementation of those policies.

One of these problems is related to the way of articulating of varied interest groups existing in rural areas, and their interaction of public institutions, that is the problem of governance. This is why the PhD student has chosen the problem of governance in rural development programs as a topic of his doctoral thesis, focusing on Mexican rural areas.

Among conclusions he stresses four ambiguities in the PESA program. Firstly, the PESA is, on the one hand, a program based on a bottom-up approach of development, but it is, on the other hand, interfered by the top-down logic imposed by public institutions, which reduce the autonomy of social players and their capacity of participating in development strategies.

Secondly, the PESA is, on the one hand, a sectorial program aimed to grow the farming production in order to improve the level of food security of rural people, but it is, on the other hand, a program whose goal is to contribute to develop of territories where agriculture is not already the most important economic activity.

Thirdly, the goal of PESA is, on the hand, an inclusive development program, but it is, on the other hand, an exclusive program aimed at small famers, and not to the rest of rural people.

Finally, the implementation of PESA is, on the one hand, based on the role of private agencies of development (ADR), which are considered an important player to encourage of initiatives emerging of rural civil society. However, on the other hand, these agencies are controlled by public institutions, which impose a patronage culture, reducing the social legitimacy of the program.

The final conclusion is that the success of PESA depends on the resolution of these four kinds of ambiguities. That is why it is not possible to improve the level of development of rural areas through sectorial programs, but it is necessary to integrate the PESA in the framework of policies aimed to improve the infrastructures, the social services and housing, and the education system and the health level of rural people.

Agradecimientos

Llegado a este punto, que para muchos pudiera ser un simple requisito, resulta complejo, pero al mismo tiempo satisfactorio, mirar atrás en todo el proceso de formación y recordar cada momento y circunstancia vivida, y que, de alguna manera, han alimentado el ánimo y el camino en el desarrollo de este trabajo.

En primer lugar, mis agradecimientos se trasladan al comienzo de esta aventura, en la que, gracias a la oportunidad de financiación recibida por la Unión Europea a través del programa europeo de cooperación y movilidad Erasmus Mundus Acción 2 EULALinks Sense, he podido llevar a cabo mi proceso formativo de doctorado en la Universidad de Córdoba (UCO). A esta Universidad, también mi más sincero y profundo agradecimiento ya que, en todo momento, me arropó y ofreció un entorno académico de calidez y calidad.

De manera especial, el máximo agradecimiento a mi director de tesis el Dr. Eduardo Moyano Estrada (IESA-CSIC), por la confianza brindada a mi persona, apostar por mí y darme la oportunidad de aprender y formarme a su lado con su enorme experiencia en la investigación. Todo ha resultado más fácil, emocionante y exquisito a su lado, sus consejos y oportunos apuntes me han ayudado a adentrarme en nuevas realidades. Gracias por ofrecerme, más que sus conocimientos, su calidad humana, disposición y constante dedicación a mi trabajo. Espero haber correspondido de igual manera y ser digno de su dirección.

Un agradecimiento también importante, merece el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA), por abrirme sus puertas y brindarme las condiciones académicas y de espacio para poder trabajar en mi investigación. Las facilidades ofrecidas y disposición de apoyo administrativo y académico han resultado cruciales para lograr este objetivo. Gracias a todo su personal, su confianza y calidez se queda siempre conmigo.

Deseo también, expresar mi reconocimiento y total admiración profesional y humana a la Dra. Luz María Hermoso Santamaría, que en todo momento me ha acompañado y apoyado en la revisión de mi trabajo de investigación. Sus aportes y atinadas observaciones han sido una guía, soporte de confianza y seguridad en mi formación profesional. Gracias infinitas por su apoyo, amistad y confianza, aun en esos momentos difíciles de la vida. Mi reconocimiento y admiración infinitas.

A las personas que de alguna forma han contribuido en que este proyecto sea posible, como son los actores locales entrevistados, los técnicos de la empresa Inpalsa S.C. y las comunidades en general. A mi amiga Violeta por brindarme las facilidades de llevar a cabo mi investigación en sus áreas de trabajo, muchas gracias.

Asimismo, a lo largo de esta experiencia, he conocido personas, compañeros y amigos con quienes la convivencia ha hecho más amena la estancia en esta muy agradable Córdoba, las charlas y juegos han sido parte de acercarnos a nuestras realidades y aprender unos de otros.

Finalmente, y sobre todas las cosas, hago extensivo mis agradecimientos a mi familia, fieles acompañantes de esta experiencia y que siempre han estado a mi lado. Gracias Ana por tu incansable apoyo, paciencia, inspiración y control en los momentos de sortear los obstáculos.

¡A todos, gracias!

INDICE

INFORME DEL DIRECTOR.....	V
RESUMEN.....	VII
AGRADECIMIENTOS.....	IX
INDICE	XI

PRESENTACIÓN.....	1
-------------------	---

PRIMERA PARTE: BASES EPISTEMOLÓGICAS DE LA INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO 1: MARCO DE REFERENCIA, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA..... 7

1.1. MARCO DE REFERENCIA	7
1.2. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	10
1.3. OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	13
1.4. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO.....	14
1.4.1. Ámbito geográfico y espacio temporal de estudio.....	14
1.4.2. Metodología de investigación.....	16
1.4.3. Técnicas de investigación	17
1.4.4. Fuentes de información.....	18

CAPÍTULO 2: APROXIMACIÓN A LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO 23

2.1. EL CONCEPTO DE DESARROLLO Y SU INCORPORACION A LAS CIENCIAS SOCIALES.....	23
2.2. LOS ENFOQUES TEÓRICOS DEL DESARROLLO “DESDE ARRIBA”	25
2.2.1. La teoría del “crecimiento económico” (años 1950 y 1960)	25
2.2.2. La teoría del “desarrollo desigual” (los polos de crecimiento) (años 1960-1970).....	30
2.2.3. Las teorías del “cambio estructural” y de la “dependencia” (década de 1970).....	32
2.2.4. Las “teorías neoliberales” del desarrollo (década de 1980)	35
2.3. LOS ENFOQUES TEÓRICOS DEL DESARROLLO “DESDE ABAJO”	38
2.3.1. El enfoque del “desarrollo local/territorial”	39
2.3.2. El enfoque de la “nueva ruralidad”	40
2.3.3. Los enfoques del “desarrollo sostenible”.....	41
2.4. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO	43

CAPÍTULO 3: APROXIMACIÓN AL ESPACIO Y EL TERRITORIO COMO BASE DE LOS ENFOQUES DEL DESARROLLO TERRITORIAL..... 45

3.1. LA DIMENSIÓN ESPACIAL DEL TERRITORIO	45
3.2. EL TERRITORIO, UNA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL ESPACIO.....	49
3.3. LAS FUNCIONES DEL TERRITORIO.....	52
3.4. LOS ACTORES DEL DESARROLLO.....	55
3.5. EL DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL	59
3.6. EL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA	61
3.7. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO	68

CAPÍTULO 4: CAPITAL SOCIAL Y DESARROLLO EN TERRITORIOS RURALES 71

4.1. CONTEXTO DE GÉNESIS DEL ENFOQUE DEL CAPITAL SOCIAL	71
4.1.1. La dimensión social del desarrollo local.....	72
4.1.2. El enfoque del capital social en el análisis de los procesos de desarrollo	73
4.2. SOBRE EL CONCEPTO DE CAPITAL SOCIAL	77
4.3. SOBRE LOS TIPOS DE CAPITAL SOCIAL	81
4.3.1. El capital social “bonding”	82
4.3.2. El capital social “bridging”	82
4.3.3. El capital social “linking”	83
4.4. CAPITAL SOCIAL Y DINÁMICAS DE DESARROLLO	85
4.5. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO	88

CAPÍTULO 5: GOBERNANZA Y DESARROLLO EN TERRITORIOS RURALES 91

5.1.	SOBRE EL CONCEPTO DE GOBERNANZA	92
5.2.	LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA GOBERNANZA	95
5.3.	GESTIÓN PÚBLICA Y GOBERNANZA.....	103
5.4.	LA GOBERNANZA Y EL DESARROLLO REGIONAL/TERRITORIAL.....	105
5.4.1.	La convergencia con el enfoque del “nuevo regionalismo”	105
5.4.2.	Gobernanza y desarrollo rural.....	110
5.5.	LOS ACTORES DE LA GOBERNANZA EN EL DESARROLLO RURAL.....	112
5.5.1.	Los actores de naturaleza asociativa	113
5.5.2.	Los actores de naturaleza institucional (públicos y privados)	116
5.5.2.1.	<i>Contribución de las instituciones públicas al desarrollo rural</i>	<i>117</i>
5.5.2.2.	<i>Las instituciones de la sociedad civil y su función dinamizadora en el medio rural.....</i>	<i>119</i>
5.6.	CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO	122

SEGUNDA PARTE: BASES DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN LA UNION EUROPEA Y MEXICO

CAPÍTULO 6: EL DESARROLLO RURAL EN LA UNION EUROPEA..... 127

6.1.	LAS ÁREAS RURALES EN LA UNIÓN EUROPEA.....	129
6.2.	LA INICIATIVA LEADER Y OTROS PROGRAMAS NACIONALES.....	131
6.2.1.	Principios y objetivos del enfoque LEADER.....	132
6.2.2.	Fases de la Iniciativa LEADER	136
6.2.2.1.	<i>Fase LEADER I (periodo 1991-1994).....</i>	<i>137</i>
6.2.2.2.	<i>Fase LEADER II (1995-2001).....</i>	<i>139</i>
6.2.2.3.	<i>El Programa PRODER (1996-2000) en España.....</i>	<i>142</i>
6.2.2.4.	<i>LEADER Plus (2000-2006) y PRODER II (2002-2006).....</i>	<i>146</i>
6.2.2.5.	<i>El enfoque LEADER como Eje 4 del FEADER (2006-2013)</i>	<i>149</i>
6.2.2.6.	<i>El desarrollo rural en el marco de la Reforma Ciolos (2014-2020).....</i>	<i>153</i>
6.3.	LOGROS Y LIMITACIONES DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL	155
6.4.	LOS GRUPOS DE ACCION LOCAL Y LOS GRUPOS DE DESARROLLO RURAL.....	157
6.4.1.	Funciones de los Grupos de Acción Local y los Grupos de Desarrollo Rural	158
6.4.2.	Partenariado local	159
6.4.3.	Articulación territorial.....	160
6.4.4.	Gobernanza	161
6.4.4.1.	<i>La estructura político-representativa de los GAL y GDR.....</i>	<i>162</i>
6.4.4.2.	<i>La estructura técnico-administrativa (el CEDER)</i>	<i>163</i>
6.4.5.	Evaluación.....	164
6.4.6.	Logros y limitaciones de los GAL y GDR	165
6.5.	CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO	167

CAPÍTULO 7: LA COMARCA ANDALUZA “VALLE DEL ALTO GUADIATO”, COMO CASO DE REFERENCIA..... 169

7.1.	EL ESPACIO FÍSICO DE LA COMARCA.....	170
7.2.	BASES HISTÓRICAS DEL VALLE DEL ALTO GUADIATO.....	174
7.3.	ASPECTOS SOCIALES Y ORGANIZATIVOS	176
7.3.1.	Demografía	176
7.3.2.	Participación, organización social y económica	177
7.4.	PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONÓMICAS.....	178
7.4.1.	Agricultura	179
7.4.2.	Ganadería	180
7.4.3.	Minería	181
7.4.4.	Industria	182
7.4.5.	Turismo	183
7.4.6.	Artesanía.....	183
7.4.7.	Actividad cinegética	184
7.5.	EL DESARROLLO RURAL EN LA COMARCA	184
7.6.	CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO	192

CAPÍTULO 8: EL EXTENSIONISMO Y LAS POLÍTICAS RURALES EN MÉXICO..... 195

8.1.	UNA APROXIMACIÓN AL EXTENSIONISMO AGRARIO.....	195
8.2.	EL EXTENSIONISMO AGRARIO EN MÉXICO.....	198
8.2.1.	Antecedentes.....	198
8.2.2.	Primera etapa: el extensionismo de tipo convencional (1950-1970).....	199
8.2.3.	Segunda etapa: el extensionismo como instrumento de desarrollo (1970-1990).....	202
8.2.4.	Tercera etapa (1990-2000): el extensionismo al servicio de otros programas.....	207
8.2.5.	Cuarta etapa (2001-2008): el nuevo extensionismo.....	212
8.2.6.	Quinta etapa: el extensionismo en la actualidad (de 2008 hasta la fecha).....	218
8.3.	CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO.....	219

CAPÍTULO 9: EL PROYECTO ESTRATÉGICO PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA (PESA)..... 223

9.1.	ANTECEDENTES DEL PROGRAMA PESA.....	224
9.2.	CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROGRAMA PESA.....	228
9.2.1.	La base teórica del PESA.....	228
9.2.2.	Nivel de actuación, objetivos y principios del programa PESA.....	229
9.3.	ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DEL PESA EN MÉXICO.....	230
9.3.1.	Situación y población potencial del PESA.....	231
9.3.2.	Las estrategias del programa PESA.....	232
9.3.3.	La metodología PESA.....	233
9.3.3.1.	<i>Fase de planeación</i>	234
9.3.3.2.	<i>Fase de ciclo de proyectos</i>	236
9.3.3.3.	<i>Fase de evaluación comunitaria participativa</i>	237
9.3.4.	Los servicios ofrecidos por el programa PESA.....	238
9.3.5.	El marco institucional de gobernanza.....	239
9.3.6.	El modelo de las Agencias de Desarrollo Rural.....	240
9.3.6.1.	<i>El marco de actuación de las ADR</i>	241
9.3.6.2.	<i>El modelo estructural de la ADR</i>	242
9.3.7.	Evaluación y seguimiento del programa PESA.....	243
9.4.	CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO.....	245

TERCERA PARTE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA PESA EN MÉXICO EN LOS TERRITORIOS SELECCIONADOS

CAPÍTULO 10: CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO DE ESTUDIO EN EL ESTADO DE MÉXICO..... 249

10.1.	EL MUNICIPIO DE IXTAPAN DEL ORO.....	251
10.1.1.	Caracterización física del municipio.....	251
10.1.2.	Aspectos sociodemográficos.....	254
10.1.3.	Tenencia de la tierra y uso del suelo.....	255
10.1.4.	Aspectos productivos.....	256
10.1.5.	Infraestructura.....	258
10.1.6.	Indicadores de bienestar y programas de asistencia social.....	259
10.2.	EL MUNICIPIO DE VILLA VICTORIA.....	263
10.2.1.	Caracterización física del municipio.....	263
10.2.2.	Aspectos sociodemográficos.....	264
10.2.3.	Tenencia de la tierra y uso actual del suelo.....	265
10.2.4.	Aspectos productivos.....	266
10.2.5.	Infraestructuras.....	269
10.2.6.	Los indicadores de bienestar y programas de asistencia social.....	270
10.3.	CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO.....	273

CAPÍTULO 11: IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA PESA EN LOS MUNICIPIOS DE IXTAPAN DEL ORO Y VILLA VICTORIA.....	275
11.1. BASES GENERALES DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL EN MÉXICO	276
11.2. MARCO INSTITUCIONAL DEL PESA EN EL TERRITORIO	280
11.3. SOBRE LOS OBJETIVOS	283
11.4. COBERTURA Y FOCALIZACIÓN A ESCALA LOCAL	289
11.5. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN EN EL ENTORNO TERRITORIAL	293
11.5.1. El diagnóstico participativo y la fase de planeación	293
11.5.2. La metodología aplicada en el ámbito territorial.....	295
11.6. ALCANCE Y LIMITACIONES	299
11.7. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO	304
CAPÍTULO 12: DINÁMICAS LOCALES Y CAPITAL SOCIAL EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PESA	307
12.1. ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICIPIOS	308
12.2. FORMAS DE ORGANIZACIÓN SOCIAL Y DINÁMICAS LOCALES	308
12.3. EL PESA Y EL FORTALECIMIENTO DEL CAPITAL SOCIAL A ESCALA LOCAL.....	314
12.3.1. La inserción del PESA en la escala local	315
12.3.2. Los grupos y redes establecidos a nivel territorial.....	318
12.3.3. Acción colectiva y cooperación local	320
12.3.4. Cohesión e inclusión social	321
12.3.5. Valoración de la confianza entre los agentes locales y la población.....	322
12.4. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO	331
CAPÍTULO 13: GOBERNANZA E INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PESA.....	333
13.1. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA GOBERNANZA “DESDE ARRIBA”	334
13.2. LOS ACTORES DE LA GOBERNANZA EN EL TERRITORIO	337
13.3. INTERACCIÓN DE LOS ACTORES PÚBLICOS	342
13.4. ORDENAMIENTOS Y USANZAS GUBERNAMENTALES.....	349
13.5. LA ADR COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA.....	352
13.6. LA LÓGICA DE LA GESTIÓN LOCAL EN EL SISTEMA DE GOBERNANZA.....	353
13.7. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO	356
CONCLUSIONES GENERALES.....	357
CONCLUSIONES A PARTIR DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	359
a) Sobre las bases y limitaciones del enfoque territorial PESA.....	360
b) Sobre el capital social y el PESA	362
c) Sobre la gobernanza del PESA	365
RECOMENDACIONES.....	368
LIMITACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.....	374
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	377
ANEXOS	401

Índice de Cuadros

Cuadro 4.1 Principales precursores y sus definiciones de capital social	80
Cuadro 5.1 Tipos ideales de modelos de gestión territorial/regional	109
Cuadro 5.2 Tipos de actores de naturaleza asociativa en el medio rural	113
Cuadro 5.3 Tipos de actores de naturaleza institucional en el medio rural.....	117
Cuadro 6.1 Cuadro financiero de LEADER II en España (en miles de euros).....	142
Cuadro 6.2 Principales características de la Iniciativa LEADER y del Programa PRODER	144
Cuadro 6.3 Cuadro financiero de PRODER I (en millones de euros)	146
Cuadro 6.4 La evolución y ampliación de la Iniciativa LEADER en la UE	149
Cuadro 6.5 Etapas y recursos financieros asignados a la Iniciativa LEADER por la UE	149
Cuadro 6.6 Ejes de Regl. de Desarrollo Rural y porcentajes de financiación con cargo al FEADER	151
Cuadro 7.1 Población segregada por municipios en el Valle del Alto Guadiato	176
Cuadro 8.1 Instituciones y programas de desarrollo rural en México (1970-1990).....	204
Cuadro 9.1 Evolución del programa PESA en México (2006-2015)	229
Cuadro 9.2 Estructura mínima requerida para una ADR	245
Cuadro 10.1 Uso del suelo y porcentaje de cobertura municipal.....	256
Cuadro 10.2 Principales actividades económicas y porcentajes de participación	258
Cuadro 10.3 Principales Programas del FAIS que operan en el Municipio de Ixtapan del Oro (2015)....	262
Cuadro 10.4 Tenencia de la tierra en el municipio de Villa Victoria	265
Cuadro 10.5 Uso actual del suelo del municipio de Villa Victoria	266
Cuadro 10.6 Principales cultivos y datos de producción en el municipio de Villa Victoria	267
Cuadro 10.7 Principales especies pecuarias en el municipio de Villa Victoria	268
Cuadro 10.8 Unidades económicas por actividad económica, 2015	269
Cuadro 10.9 Principales programas del FAIS que operan en el Municipio de Villa Victoria (2015)	273
Cuadro 13.1 Principales tipos de actores de naturaleza asociativa en el territorio de estudio	328
Cuadro 13.2 Actores institucionales de naturaleza pública o privada en el territorio	340
Cuadro 13.3 Actores públicos y perfiles de los participantes en la gobernanza del PESA.....	343

Índice de Figuras

Figura 3.1 Las funciones del territorio y sus procesos	53
Figura 4.1 Los precursores teóricos del Capital Social	75
Figura 4.2. Los elementos del capital social	81
Figura 4.3 Conceptualización y diversidad terminológica en los tipos de capital social.....	84
Figura 4.4 Esquema sobre la combinación del capital social <i>bonding</i> y <i>bridging/linking</i>	87
Figura 6.1 Tipología de los espacios rurales según Kayser (1990)	130
Figura 6.2 Fases de la Iniciativa LEADER y del Programa PRODER en España	137
Figura 6.3 Elementos del sistema de gobernanza de los Grupos de Acción Local	162
Figura 7.1 Mapa de ubicación de España, Andalucía y la provincia de Córdoba	170
Figura 7.2 La comarca del Valle del Alto Guadiato y sus municipios.....	172
Figura 7.3 Los territorios comarcales en la Comunidad Autónoma de Andalucía.....	186
Figura 8.1 Organización institucional del servicio de extensión agraria en México	202
Figura 9.1 Elementos que integran el modelo PESA.....	233
Figura 9.2 Etapas en las que interviene el PESA	236
Figura 9.3 Elementos de la Estrategia SAN.....	237
Figura 9.4 El marco institucional del programa PESA	242
Figura 10.1 Ubicación geográfica del Estado de México	249
Figura 10.2 La región “XIX Valle de Bravo” en el Estado de México	250
Figura 10.3 Municipio de Ixtapan del Oro	252
Figura 10.4 Municipio de Villa Victoria.....	253
Figura 10.5 Indicadores de pobreza y vulnerabilidad (%), 2010	259
Figura 10.6 Indicadores de carencia social (%), 2010	260
Figura 10.7 Indicadores asociados al índice de rezago social (%), 2010 y 2015	261
Figura 10.8 Indicadores de pobreza y vulnerabilidad (%), 2010	271
Figura 10.9 Indicadores de carencia social (%), 2010	271
Figura 10.10 Indicadores asociados al índice de rezago social (%), 2010 y 2015.....	272
Figura 10.11 Indicadores asociados a la carencia por acceso a la alimentación, 2015.....	272
Figura 11.1 Principales componentes teóricos de la iniciativa LEADER, relaciones e importancia.....	286
Figura 11.2 Elementos que componen el problema núcleo del Programa PESA	287
Figura 11.3 Dimensiones socioeconómicas para determinar el índice de marginación de CONAPO	291
Figura 11.4 Las fases de la metodología PESA aplicados por la ADR.....	296
Figura 11.5 Proceso de desarrollo integrador del LEADER en las áreas rurales de España	303
Figura 12.1 Cobertura de atención municipal y de localidades de la Agencia Inpalsa S.C en 2016.....	309
Figura 12.2 Niveles de confianza interpersonal en los entrevistados	324
Figura 12.3 Niveles de confianza con los agentes locales	326
Figura 12.4 Grado de honestidad de las instituciones públicas y su personal según los entrevistados ..	328
Figura 13.1 La gobernanza descendente y vertical del PESA	336

PRESENTACIÓN

La apertura comercial y las políticas neoliberales de ajuste estructural implantadas a mediados de los años 1980, crearon un escenario desfavorable para gran parte del medio rural mexicano, agudizando la polarización entre las regiones productivas del país: por un lado, las regiones avanzadas y altamente eficientes en el sector agropecuario, y por otro, los territorios con un ritmo de desarrollo más lento, poco eficientes y con predominio de la agricultura familiar y de subsistencia. Son el “norte” y el “sur”, como algunos investigadores lo llaman, por ser evidentes los tipos de desarrollo en la parte septentrional y meridional de México, respectivamente. Estas diferencias se identifican también entre las áreas urbanas y rurales, donde estas últimas siguen sufriendo marginación y aislamiento, principalmente con relación al acceso a los servicios de asistencia social (y demás servicios públicos) y a la inserción en los mercados.

Sin embargo, en el período más reciente, y a raíz de los efectos de la crisis económica iniciada en 2007 y aún no concluida, han aumentado las desigualdades regionales en México. El PIB per cápita en 2010 es ligeramente superior al de 1995, pero el índice de Gini ha aumentado, mostrando que el crecimiento económico mexicano es un crecimiento desigual, a diferencia de lo ocurrido con otras economías emergentes, donde las disparidades regionales en el PIB per cápita disminuyeron (OCDE, 2007)¹.

Por ello, la pobreza es un tema clave en México. En el año 2012, más de 50 millones de mexicanos vivían en situación de pobreza, lo que significa casi la mitad (45.5%) de la población total. La tasa de pobreza disminuyó levemente desde mediados de la década de 1990 hasta mediados de la década de 2000, si bien volvió a aumentar con la crisis financiera internacional iniciada en 2007. Esta situación de pobreza se deriva, en gran parte, del vasto sector informal de empleos de baja productividad y bajos salarios, de la falta de acceso a la formación y de las limitadas redes de protección social. También contribuye a ello, la amplia dispersión geográfica de la población mexicana en zonas rurales muy aisladas de los centros urbanos.

Junto a la situación general de pobreza, hay que añadir la “pobreza alimentaria”, que incluye a todas aquellas personas que también tienen problemas en

¹ Para una mayor profundidad en estos resultados, se recomienda consultar los datos de la OCDE en inglés (con la versión en español y francés de las conclusiones y recomendaciones) bajo el título: *OECD Rural Policy Reviews MEXICO* © 2007 OECD.

el acceso a la alimentación. En 2012 en México, las estadísticas mostraban que alrededor de 7 millones de personas vivían en situaciones de extrema pobreza en términos de nutrición.

Ante este panorama se han venido operando diversos programas de desarrollo (sectorial, territorial y regional) con el objetivo de disminuir tales disparidades y elevar el nivel de desarrollo y bienestar de los grupos más desfavorecidos. Estas políticas y programas tienen como principal finalidad promover el crecimiento económico en todas las regiones del país movilizandolos recursos disponibles, sean materiales o inmateriales. Asimismo, son políticas basadas en la idea de que la lógica económica, acompañada de conceptos como “equidad” y “eficiencia”, puede contribuir a generar riqueza y empleo y a mejorar el nivel de bienestar de la población.

En ese contexto, desde hace más de una década se viene aplicando en América Latina y el Caribe diversas políticas e iniciativas (*Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre*) dirigidas a desarrollar planes en pro de la seguridad alimentaria, la nutrición y la erradicación del hambre. En esa misma línea hay que situar también el Acuerdo 2025 de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

En México, la incursión de estas estrategias puede observarse desde el año 2002, cuando la citada Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la FAO acuerdan iniciar el “Programa Especial de Seguridad Alimentaria” (PESA), con el que se pretendía mejorar las condiciones de vida de la población (respecto al tema de la alimentación) en las áreas rurales más pobres y marginadas.

La presencia del PESA durante 15 años, así como su importante crecimiento presupuestario y su utilización por el gobierno mexicano como emblema y símbolo de éxito político, presupone que es un programa que ha dado interesantes resultados en la población a la que ha estado dirigido. Como política estratégica del gobierno federal, el PESA ha significado, sin duda, un reto importante desde el punto de vista político y administrativo, ya que, entre sus objetivos, ha estado incrementar los niveles de producción, elevar la productividad de las explotaciones agrarias y, en general, mejorar las condiciones de las familias rurales en materia de alimentación.

Sin embargo, a pesar de tales programas públicos, es un hecho que la pobreza rural se ha mantenido constante desde hace más de tres décadas, por lo que es discutible la efectividad de las políticas de desarrollo rural impulsadas hasta ahora. Resulta pertinente entonces la realización de estudios sobre el modelo que guía las actuales políticas de desarrollo en México, entre ellas la del PESA, comparándolo con otros modelos, de tal manera que se ofrezcan elementos de análisis y de conocimiento empírico para comprender los problemas y dificultades que afrontan las políticas

públicas en este área de actuación. Uno de esos problemas es el modo de vertebrar la diversidad de intereses existente en los territorios rurales y de articular su relación con las instituciones públicas en instancias de concertación. Esa es la razón que nos ha movido a elegir la presente tesis doctoral bajo el tema de la gobernanza y la forma de implementarla en los territorios rurales mexicanos.

El contenido de la presente investigación se ha organizado en tres partes y trece capítulos, cada uno de ellos con un apartado de conclusiones parciales para facilitar su lectura, además de una sección final de Conclusiones Generales (con recomendaciones incluidas), una amplia lista de referencias bibliográficas y anexos de documentación.

La Primera Parte (“Bases epistemológicas de la investigación”) consta de cinco capítulos, y tiene como objetivo exponer el marco de referencia, el problema de investigación y las preguntas asociadas, así como la metodología utilizada y los fundamentos teóricos que han guiado el trabajo de tesis doctoral. En el capítulo 1 se expone el contexto de referencia de donde ha surgido el tema elegido para la tesis doctoral, y se plantean las bases metodológicas que han orientado nuestro trabajo y las técnicas utilizadas en la investigación empírica. Los capítulos 2, 3, 4 y 5 muestran los enfoques teóricos utilizados, mostrando los elementos más relevantes de cada uno de ellos (desarrollo, espacio y territorio, capital social y gobernanza).

La Segunda Parte (“Bases de las políticas de desarrollo rural”) consta de cuatro capítulos, y su objetivo es exponer los elementos que vienen guiando las políticas de desarrollo en las zonas rurales, tanto en la UE, como en México. El capítulo 6 trata de acercar al lector mexicano los programas de desarrollo rural en la UE, dado que suelen tomarse como referencia a la hora de llevar a cabo el diseño de políticas rurales con enfoque territorial y lógica ascendente y participativa. En el capítulo 7 se describe la comarca andaluza “Valle del Alto Guadiato” que ha sido objeto de aplicación de la Iniciativa LEADER y que hemos tomado como referencia. El capítulo 8 analiza la importancia del extensionismo rural en México, dado el relevante papel que ha desempeñado en las políticas mexicanas de desarrollo rural. En el capítulo 9 se hace una primera aproximación a una de las políticas de desarrollo con enfoque territorial de mayor significación en México, a saber: el PESA, tema éste que recibirá mayor atención en la Tercera Parte cuando se analice su implementación en los territorios seleccionados.

La Tercera Parte (“Implementación del programa PESA en México en los territorios seleccionados”) consta de cuatro capítulos y en ella se presenta una caracterización de la zona de estudio (la formada por los municipios de Ixtapan del Oro y Villa Victoria del Estado de México) (capítulo 10). Asimismo, se analiza el proceso de

implementación del programa PESA en esos dos municipios mexicanos (capítulo 11) y se hace un análisis de las dinámicas locales y del capital social generado en el marco de aplicación del PESA (capítulo 12), analizándose finalmente el sistema de gobernanza a través del cual se viene implementando dicho Programa (capítulo 13).

La tesis doctoral finaliza con una sección de Conclusiones Generales, que muestra los resultados más relevantes, incluye algunas recomendaciones y expone algunas de las limitaciones observadas en el desarrollo del citado trabajo de tesis, proponiendo líneas futuras de investigación.

Primera Parte

BASES EPISTEMOLÓGICAS DE LA INVESTIGACIÓN

Capítulo 1

MARCO DE REFERENCIA, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El objetivo de este capítulo es exponer el contexto de referencia de donde ha surgido el tema elegido para la tesis doctoral, así como los objetivos, el problema de investigación que se ha planteado y las preguntas asociadas al mismo. Se plantean también las bases metodológicas que han orientado el trabajo y las técnicas utilizadas en la investigación empírica.

1.1. MARCO DE REFERENCIA

En las últimas décadas, el enfoque del “desarrollo territorial” se ha incorporado a las políticas regionales como una estrategia de carácter integral (no sectorial) que busca aminorar los desequilibrios territoriales a partir de un esquema amplio de inversión y poco focalizado. Sin embargo, aun siendo políticas que procuran actuar bajo una lógica territorial intentando abordar de forma integrada los problemas de los territorios y las áreas rurales, es una realidad que los modelos vigentes de desarrollo se ven subordinados al dictado de los indicadores macroeconómicos.

Sin embargo, y según autores como Delgadillo, Torres y Gasca (2001), el actual modelo de desarrollo regional mexicano continúa basándose en “políticas sectoriales que, lejos de compensar los desequilibrios existentes en el territorio mediante la dotación inicial de recursos, incrementan los rezagos y provocan que se concentre más la riqueza” (p. 30), particularmente en los grupos o núcleos poblacionales más vulnerables y en las regiones más desfavorecidas.

En ese sentido, existen en México diversos organismos dependientes del Gobierno Federal que impulsan programas sectoriales orientados al desarrollo del sector primario (agrícola, pecuario, forestal, y pesca), pero que vienen incluyendo entre sus funciones el objetivo del desarrollo rural.

Así, en primera instancia cabe destacar la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), que desempeña el papel de planificar, generar y ejecutar políticas públicas de ordenamiento territorial, incluyendo tanto el objetivo del desarrollo de las áreas rurales, como de las urbanas. Destaca también la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuyas acciones se orientan al objetivo de contribuir a la construcción de una sociedad más equitativa, en la que todos los individuos tengan

las mismas oportunidades de acceder a sus derechos sociales y a un nivel de vida digno. La Secretaría de Economía (SE) es otro de esos organismos, y sus políticas se orientan a promover la productividad y competitividad de la economía mediante el fomento de la industria, el comercio y los servicios, así como el impulso de las iniciativas emprendedoras y de la actividad empresarial. Por su parte, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) interviene asegurando la protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales a través de la conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y su biodiversidad, así como de la prevención y control de la contaminación, además de la gestión integral de los recursos hídricos y del combate contra los efectos del cambio climático.

Finalmente, cabe destacar la ya citada SAGARPA, cuyo objetivo se encamina a promover el desarrollo integral de las áreas rurales (tanto agrarias como pesqueras) mediante un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el marco de un crecimiento equilibrado y sostenido de los territorios. Sus acciones se articulan en torno a cinco ejes, a saber: i) la productividad y competitividad agroalimentaria; ii) el fomento de la actividad ganadera; iii) la sanidad e inocuidad agroalimentaria; iv) la comercialización y desarrollo de mercados, y v) el apoyo a los pequeños productores. En coordinación con los gobiernos estatales y municipales, la SAGARPA impulsa y coordina la inversión en proyectos productivos y estratégicos, agrarios, de pesca y acuícolas.

Además de los organismos e instancias públicas antes mencionadas, hay que citar el “Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria” (PESA), un programa que responde a una estrategia diferenciada de apoyo al desarrollo de las zonas rurales y cuya implementación se basa en un convenio de cooperación internacional entre la FAO y la SAGARPA. El objetivo del PESA es incrementar el nivel de producción y productividad de las actividades agropecuarias y pesqueras en las unidades de producción familiar ubicadas en localidades de alto y muy alto nivel de marginación, con la finalidad de contribuir a la seguridad alimentaria. Este programa, al igual que todos los que han sido impulsados por el gobierno de Peña Nieto, se dirige a los municipios que integran el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre, “Sin Hambre”².

Dos de los factores que se han considerado para la aplicación y priorización de los recursos de los diferentes programas de desarrollo, son el “índice de marginación”

² “Sin Hambre” es una política de la actual administración (2012-2018) instituida bajo decreto en el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de enero de 2013, a través de la página <https://www.gob.mx/sinhambre>, incluye a aquellas localidades de media, alta y muy alta marginación, conforme a la clasificación del CONAPO.

de las comunidades y/o territorios y el “índice de pobreza”. Para el primero, interviene el Consejo Nacional de Población (CONAPO) que define a la marginación como un fenómeno multidimensional y estructural, causado por los actuales modelos de producción y que, como resultado de la desigual distribución de los beneficios asociados a dichos modelos, provoca la exclusión de diversos grupos sociales (CONAPO, 2011). En este sentido, estos programas de desarrollo consideran cuatro dimensiones socioeconómicas (educación, vivienda, distribución de la población, e ingresos) para determinar el índice de muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo en marginación.

Por otro lado, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)³ es una entidad pública que coordina la política nacional de desarrollo social y establece los lineamientos y criterios para la medición de la pobreza. Para ello utiliza como principales indicadores la renta, el nivel educativo, el acceso a los servicios de salud, el acceso a la seguridad social, la calidad y espacio de la vivienda, los servicios básicos en los hogares, el acceso a la alimentación y el grado de cohesión social. Se utiliza una escala de 1 a 100, donde 100 es el nivel más alto de pobreza.

En ese escenario de intervención en la lucha contra la pobreza y la marginación, el Estado se presenta como el máximo promotor del desarrollo en estos territorios implementando diversas políticas y programas que, sin embargo, no parece haber obtenido los resultados esperados, dando lugar a ciertas deficiencias a la hora de su puesta en marcha. Entre esas deficiencias, Delgadillo et al. (2001) señalan las siguientes: “la discontinuidad temporal y territorial de los planes de desarrollo; el esquema centralizado y vertical en la toma de decisiones; el predominio de planes y programas meramente normativos; la inviabilidad económica, y el carácter asistencial y clientelar de los programas y sus discursos” (p. 30).

Además, y a pesar del objetivo integral de estas políticas de desarrollo, la realidad es que se han basado en acciones de carácter sectorial, concentrando los recursos e inversiones en determinados sectores (sobre todo, en la agricultura), dando escasa importancia a las dinámicas territoriales y a la participación de los actores locales, lo que ha hecho que sus efectos sobre los territorios de actuación hayan sido muy limitados y poco satisfactorios. Esta situación ha hecho que se profundicen las desigualdades entre, de un lado, las regiones marginadas por su alta pobreza y

³ De acuerdo con la LGDS (Ley General de Desarrollo Social), el CONEVAL debe medir la pobreza a nivel estatal cada dos años, y la pobreza a nivel municipal cada cinco años, utilizando para ello la información que genera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Para el año 2010 se consideraron 2.456 municipios del país con base en las dimensiones económicas y sociales.

desvinculadas incluso de los servicios básicos, y de otro, las áreas económicamente avanzadas e integradas en las nuevas dinámicas económicas resultantes de los procesos de la globalización.

En el ámbito institucional, se observa una deficiente vinculación entre las instancias públicas y los diferentes actores que intervienen en el territorio, además de una escasa coordinación entre los diversos organismos encargados de la ejecución de los programas. Ello explica los exiguos resultados de estos programas, debido a que son fomentados de arriba hacia abajo (descendentes) y no recogen las necesidades y/o preocupaciones reales de los territorios. Se han invertido, por tanto, recursos económicos en los territorios de intervención, pero sin una planeación estratégica que incorpore el enfoque de abajo hacia arriba (ascendente), lo que hace que estos programas no hayan podido cumplir los objetivos y metas planteadas respecto a las necesidades de las comunidades locales.

Por tal razón, se ha planteado la necesidad de llevar a cabo investigaciones que analicen a los enfoques de estos programas de desarrollo a fin de identificar los factores que influyen en su éxito o fracaso. El nivel de participación de los actores sociales y económicos presentes en los territorios, el modo como se organizan los distintos grupos de interés, la forma en que se produce la ejecución de los proyectos o el modo como se identifican las prioridades y necesidades del territorio, los sistemas de gobernanza que hacen posible la construcción de consensos en torno a intereses generales, son algunos de los factores que deben ser tenidos en cuenta a la hora de abordar los retos del desarrollo territorial.

Los actuales estudios sobre estos temas han dado una nueva mirada a los procesos de desarrollo local, regional y/o territorial, resaltando la importancia de los actores locales y de las dinámicas sociales y económicas en el territorio. En este sentido, las redes locales, el capital social y los sistemas de gobernanza se plantean como eslabones fundamentales de los procesos de desarrollo territorial.

1.2. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación de tesis doctoral parte del reconocimiento de los problemas surgidos en la implementación de los programas y políticas de desarrollo territorial y que limitan su alcance y resultados. Asimismo, parte de la necesidad de prestar atención a la estructura social, las redes locales, las relaciones de confianza y los sistemas de gobernanza, dada la importancia que estos factores tienen en una adecuada definición de las estrategias de desarrollo.

Por tal motivo se ha llevado a cabo una investigación empírica sobre la implementación del programa PESA en dos territorios locales del estado de México. No obstante, con objeto de ampliar la mirada sobre los problemas del desarrollo territorial más allá de las dinámicas locales circunscritas a los dos municipios seleccionados, y aprovechando la estancia del doctorando en España, hemos tomado como referencia la aplicación en una comarca española de la Iniciativa LEADER. Esta Iniciativa europea es un programa con enfoque territorial impulsado por la Unión Europea (UE) e implementado a través de una metodología ascendente y participativa basada en la participación de la población local organizada de forma autónoma en los Grupos de Acción Local (GAL).

No se ha pretendido con ello realizar ningún tipo de análisis comparado entre México y España, ya que eso escapaba de los objetivos más limitados de nuestra investigación y de los recursos disponibles, tanto en tiempo como económicos. Sólo hemos buscado profundizar en el análisis de los dos casos de estudio, teniendo como referencia lo observado en otro ámbito territorial tan alejado geográficamente de ellos, pero tan cercano en las problemáticas a las que tienen que hacer frente las políticas de desarrollo territorial.

En lo que se refiere a México, el PESA se ejecuta a nivel federal, pero son los gobiernos regionales (gobiernos de los estados federados) los responsables de definir las orientaciones y prioridades del programa acuerdo con sus respectivos planes estatales de desarrollo. A diferencia de la Iniciativa europea LEADER, el PESA opera en los territorios a través de agencias externas de carácter privado (Agencias de Desarrollo Rural, ADRs), que son las encargadas de ejecutar el programa en el correspondiente territorio de actuación y de impulsar (y garantizar) la participación de sus potenciales beneficiarios. El territorio seleccionado en la presente investigación se ubica en los municipios de Ixtapan del Oro y Villa Victoria, ambos del estado de México, dos municipios en los que existe una dilatada experiencia de trabajo con las ADRs.

Respecto al caso español, la comarca de referencia ha sido la del Valle del Alto Guadiato, situada en la provincia de Córdoba, perteneciente a la región (Comunidad Autónoma) de Andalucía. Además de tener algunos rasgos económico-productivos de cierta semejanza con los dos municipios mexicanos seleccionados, esta comarca tiene también una dilatada experiencia en la aplicación de los programas de desarrollo, en concreto de los programas asociados a la Iniciativa LEADER, y cuenta con un Grupo de Acción Local ya consolidado.

Observando los programas de desarrollo territorial en México y España, vemos aspectos comunes, pero también diferencias significativas. Entre las semejanzas, cabe

señalar que, según la filosofía que los inspira y la metodología que los sustenta, tanto el PESA, como los programas de la Iniciativa LEADER, persiguen la mejora de las condiciones de vida de las comunidades rurales e impulsan la participación de las poblaciones locales en la definición de sus estrategias de desarrollo. Sin embargo, muestran diferencias importantes, destacando entre ellas el hecho de que el PESA actúa en la práctica como un programa sectorial (basado en el sector agropecuario), mientras que la Iniciativa LEADER es un programa de carácter integral que promueve la diversificación de las actividades económicas en los territorios donde actúa. Otra diferencia es que, mientras la ejecución del PESA en el territorio descansa en agencias externas (las ADRs), la Iniciativa LEADER lo hace a través de los grupos GAL, constituidos desde el propio territorio y formados por los actores locales (tanto públicos como privados).

No obstante, ambos programas muestran problemas de cierta semejanza en su implementación territorial, lo que hace posible que su estudio conjunto permita ampliar la mirada sobre estos asuntos. Se observa, por ejemplo, que, a pesar de los recursos públicos invertidos en la implementación de ambos programas, sus resultados varían de unos territorios a otros, lo que permite pensar en la influencia que tienen en ello factores vinculados al propio sistema institucional existente en cada territorio, pero también vinculados a la estructura social y a la forma en que se articulan los distintos grupos de interés.

Esta idea es la que nos hace cuestionar el modo en que se ha puesto en práctica este tipo de programas en México. En unos casos, por ser programas en los que ha predominado una lógica vertical (descendente) y administrativa, imponiendo desde arriba normas y acciones sin disponer de un marco institucional adecuado en el territorio, lo que hace que las estrategias de desarrollo no estén sustentadas en un diagnóstico adecuado de las necesidades de la población local. En otros casos, por ser programas que, si bien están basados en una lógica ascendente en la que las poblaciones locales han tenido amplia participación, no se ha producido un adecuado nivel de articulación con las instituciones en el marco de un eficiente sistema de gobernanza.

Autores como Kandel y Cuellar (2007) han reivindicado la importancia que tienen los territorios como un espacio socialmente construido, afirmando que "...las fronteras no son definidas por las características biofísicas ni por las divisiones político-administrativas, sino por los procesos de los actores sociales que lo intervienen y lo transforman" (p. 2). Según esta idea, para que los programas, proyectos e iniciativas de desarrollo resulten pertinentes, es indispensable que se produzca una apropiación social del espacio por parte de las poblaciones locales, y se

implementen sistemas de gobernanza capaces de articular las relaciones entre los diferentes actores territoriales para afrontar los procesos de cambio que afectan a los territorios y definir estrategias eficaces de desarrollo.

Las experiencias en Europa (caso Leader) indican que una de las mejores vías para impulsar el desarrollo local es atender las iniciativas locales, prestando atención a aspectos tales como la confianza, los flujos de información o las normas de reciprocidad existentes en cada comunidad (Moyano, 2009).

Dichas evidencias refuerzan la importancia que ha tomado el desarrollo con enfoque ascendente y que, sin embargo, en América Latina muestra todavía carencias y deficiencias que es preciso identificar y corregir. Autores, como Llorens, Albuquerque y del Castillo (2002), confirman la importancia de los enfoques ascendentes y señalan la conveniencia de realizar estudios de casos concretos a local para comprender los factores que inciden en ellos. Por su parte, Moyano (2009) plantea la necesidad de tener en cuenta que en estos programas se produce una combinación de los enfoques descendentes (*top-down*) y ascendentes (*bottom-up*), por lo que es preciso tener en cuenta ambos enfoques para una mejor aproximación a los problemas del desarrollo.

La presente investigación de tesis doctoral pretende, por tanto, contribuir a una mejor comprensión de las dinámicas territoriales analizando la implementación del programa PESA en dos territorios concretos, como son los seleccionados en el estado de México.

1.3. OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

El objetivo general de la investigación ha sido analizar el sistema de gobernanza y las dinámicas locales que intervienen alrededor de los programas de desarrollo territorial en áreas rurales, con el propósito de determinar los factores que inciden en el éxito o fracaso de esas políticas.

Para ello, como se ha señalado, se ha seleccionado un territorio de estudio en México donde opera el programa PESA y un territorio, como caso de referencia (que no de comparación), en España donde actúa la Iniciativa LEADER. Bajo este objetivo general se desglosan los siguientes objetivos específicos.

- a) Analizar las bases generales del funcionamiento de los programas de desarrollo territorial en México (PESA) y España (LEADER), su marco de actuación, objetivos, alcance y metodología.
- b) Identificar la estructura social de las localidades que integran el territorio de estudio, así como los diferentes actores presentes y las redes locales existentes.

- c) Identificar las formas de organización social y las dinámicas locales en los dos territorios seleccionados en torno al programa PESA.
- d) Analizar el papel de las diversas instituciones presentes en el territorio y su nivel de actuación.
- e) Analizar las redes locales de confianza y cooperación (capital social) y el sistemas de gobernanza en los dos territorios de actuación del programa PESA.

Respecto a las preguntas de investigación, cabe destacar las siguientes:

- i. La presencia de agencias privadas de desarrollo externas a las comunidades rurales, ¿contribuyen o no al éxito de los programas de desarrollo?
- ii. La creación de institucionalidad “desde abajo” en el territorio (ejemplo Leader), ¿es un factor que contribuye al éxito de los programas de desarrollo rural?
- iii. ¿Qué factores inciden en los sistemas de gobernanza público-privados para ser eficaces en la definición y gestión de las estrategias de desarrollo?
- iv. ¿Cómo inciden los elementos de cohesión social en la implementación de los programas de desarrollo territorial?

1.4. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

En este apartado se presenta de forma sintética los pasos seguidos en la investigación y se hace referencia a las fuentes de información utilizadas. Para un adecuado ordenamiento secuencial de la investigación se establecen cuatro apartados con el siguiente orden. El primero corresponde a la delimitación del marco general de estudio, es decir, el encuadre espacio-temporal en donde se ha realizado la investigación, tanto en el caso de México, como en el de España. El segundo aborda el método aplicado para la investigación empírica, así como las fases en las que se ha llevado a cabo. El tercer apartado da cuenta de las técnicas de investigación utilizadas, y, finalmente, en el cuarto apartado se exponen las fuentes de información primarias y secundarias utilizadas a lo largo del proceso de investigación.

1.4.1. Ámbito geográfico y espacio temporal de estudio

Desde la aparición del programa PESA en México en el año 2002 hasta el año 2014 se ha ampliado la cobertura hasta 24 estados de la República, pasando de 13 a

918 municipios e impulsando más de 160 mil proyectos.⁴ Esta información refleja la importancia que ha tenido el programa en sus más de diez años de vigencia.

A escala local, el PESA parte de la base territorial denominada “microrregión”, que se ha delimitado en términos físico-ambientales, social-humanos y económico-productivos, y en donde los sistemas productivos se relacionan y reflejan las interacciones de las personas que ahí habitan. De esta forma, para cada microrregión (delimitada por varios municipios y comunidades), se ha definido la correspondiente estrategia de intervención, llevada a cabo por la ADR como elemento de planificación y dinamización del territorio.

Para la presente investigación se han seleccionado dos municipios que integran la “Región XIX Valle de Bravo” del Estado de México y que son Ixtapan del Oro y Villa Victoria. Son municipios donde opera el PESA desde hace varios años y en los que se ha logrado establecer contactos con la Agencia de Desarrollo Rural y acceder a información relevante sobre el Programa.

En el Estado de México, el programa se inició en el año 2009 como la única opción de política integral de desarrollo con una coordinación institucional, y con un presupuesto de alrededor de los 75 millones de pesos; se aplicó en 15 municipios incrementándose a 30 municipios en 2013. En 2016, el Programa se había mantenido en 23 municipios del Estado de México, atendiendo a 325 comunidades locales y a 6.500 unidades de producción familiar. En la Tercera Parte de la presente investigación de tesis doctoral se hace una caracterización específica de los dos municipios de estudio, que incluye sus características físicas, demográficas y económicas, así como sus formas de organización política y social y las dinámicas que allí se desarrollan y que han definido el tipo de comunidades y actores a estudiar.

El ámbito geográfico del territorio de referencia en el caso de España se sitúa, como hemos señalado, en la provincia de Córdoba, específicamente en la comarca denominada “Valle del Alto Guadiato”, ubicada en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Esta comarca es un buen ejemplo de territorios donde se han aplicado las estrategias de desarrollo territorial bajo la Iniciativa LEADER, lo que nos ha permitido comparar en cierta medida los problemas que encuentran los programas de desarrollo rural a la hora de ser implementados en los territorios. La caracterización de la comarca se realiza de forma detallada en el capítulo 7 de esta tesis doctoral.

La recogida de información de campo en el proceso de investigación ha tenido lugar en diferentes periodos de tiempo a lo largo del año 2016 y 2017: en una primera fase, realizando visitas exploratorias a las zonas de estudio, identificando los actores

⁴ Datos preliminares del año 2013 de acuerdo con la base de datos interna del Programa PESA.

clave y recogiendo diversos materiales relevantes de información; y en una segunda fase, aplicando la metodología de investigación y recabando información a través de entrevistas con los diversos actores presentes en el territorio.

1.4.2. Metodología de investigación

La investigación se inició con el planteamiento de preguntas e interrogantes acerca de los resultados de los programas de desarrollo territorial y los factores que pueden influir en su éxito o fracaso. A partir de esas preguntas comenzó a surgir una reflexión más detenida sobre la realidad actual de los programas de desarrollo, usando para ello los conceptos de los diversos enfoques teóricos existentes sobre estos temas (capital social, desarrollo, gobernanza, cooperación,...).

Una vez planteados los objetivos y preguntas de investigación se concluyó que la mejor estrategia para abordar el proceso investigador era la de tipo exploratorio, basada en una metodología de carácter cualitativo, ya que este tipo de aproximaciones metodológicas permiten, como señala Martínez (2006), comprender las complejidades de la realidad social con mayor alcance y profundidad que las metodologías cuantitativas.

En consecuencia con este planteamiento, se han definido cinco etapas de la investigación:

1. *Revisión bibliográfica.* Se ha realizado una revisión de algunos de los principales enfoques teóricos que han analizado los factores que inciden en los procesos de implementación de los programas de desarrollo territorial (en concreto, el enfoque del capital social y el de la gobernanza), adaptándolos a la realidad de los casos analizados en México y en España.
2. *Definición metodológica.* De acuerdo con el tipo de estudio y su complejidad, se determinó la aproximación metodológica a utilizar, así como las herramientas para abordar de la mejor manera posible la investigación. A su vez, se establecieron los procedimientos y estrategias a poner en marcha, centrándonos en la observación directa o participativa, la entrevista semiestructurada, los grupos focales y las notas de campo.
3. *Diseño de las entrevistas.* Con base en los objetivos y las preguntas de investigación, se elaboró una guía sobre la cual se construyó el cuestionario de las entrevistas semiestructuradas para su aplicación en campo.
4. *Recogida de información.* Se programaron las fases de recogida de información de acuerdo con la operación del programa en cada país (México y España) y también a los periodos más apropiados para el desarrollo del trabajo.

5. *Análisis e interpretación de los datos.* Se ordenó la información, interpretándola y analizándola a partir de los elementos ofrecidos por los enfoques teóricos utilizados.

1.4.3. Técnicas de investigación

Adentrarse en un territorio y llevar a cabo el estudio del mismo, puede resultar complicado si no se tienen los elementos necesarios que permitan desarrollar el trabajo de investigación y que genere información consistente y apegada a la realidad. Para ello se ha utilizado el método de triangulación (diferentes fuentes de datos, diferentes perspectivas y diferentes observaciones) y se ha usado la observación participante y la entrevista semiestructurada como principales técnicas.

La observación participante

La observación participante (u observación participativa) ha sido por muchos años un sello de los estudios tanto antropológicos como sociológicos. De acuerdo con Kawulich (2006), la observación participante permite a los investigadores verificar definiciones de los términos que los participantes usan en sus conversaciones, observar eventos que los informantes no pueden o no quieren compartir porque el hacerlo sería impropio, descortés o insensible, y observar situaciones que los informantes han descrito en entrevistas, y de este modo, advertirles sobre distorsiones o imprecisiones en la descripción proporcionada por estos informantes. Esta técnica resulta adecuada para conocer el ambiente y el desarrollo multicultural del territorio, ya que permite obtener las percepciones y actitudes de sus miembros y los constructos que organizan su contexto físico, social, y cultural.

Para ello se realizaron diversas estancias de investigación en los dos territorios mexicanos seleccionados, las cuales nos permitieron llevar a cabo una observación persistente y continuada de la aplicación del PESA, contando con la participación de los agentes involucrados en el programa y analizando sobre el terreno sus diferentes actuaciones.

Obviamente, en el caso de la comarca española, y dado el objetivo meramente descriptivo que se ha pretendido con ella, no se ha llevado a cabo ningún tipo de observación participante, sino simplemente visitas al territorio y el desarrollo de contactos con algunos informantes del programa que viene implementándose asociado a la Iniciativa LEADER

La entrevista semi estructurada

La entrevista semiestructurada (también llamada no directiva, antropológica o de profundidad) comparte la idea de un guion prediseñado y preguntas fundamentales a realizar. La ventaja que presenta es la posibilidad de modificar o aprehender diversas situaciones no previstas que surgen y que pueden arrojar aspectos importantes en la temática. Para cubrir la objetividad del estudio se dispone de una cuidadosa selección de la muestra de actores a entrevistar, a la empatía que se logra con los sujetos, a su nivel de confiabilidad y su validez dada.

Para el caso de México las entrevistas se realizaron a diferentes actores en el territorio como son: a) técnicos de la ADR, b) beneficiarios del programa PESA, c) líderes o protagonistas de las comunidades, d) agentes del grupo operativo estatal y/o regional, e) y funcionarios municipales principalmente.

En el caso de España el acercamiento para la obtención de la información se llevó a cabo a través del Grupo de Desarrollo Rural (GDR), teniendo la oportunidad de entrevistar a los responsables de desarrollar la estrategia de desarrollo local para la implantación de acciones en la comarca del Valle del Alto Guadiato. Además, se contó con información documental, fichas técnicas, diagnósticos y demás materiales para analizar la complejidad de su actuación.

Otras técnicas

Se usaron también diferentes técnicas para complementar y corroborar las notas de campo, tales como fotografías y grabaciones de audio a diversos expertos, de acuerdo con cada circunstancia. En el caso de México, se hicieron dos grupos focales en diferentes momentos con beneficiarios del programa PESA a través del cual se obtuvo información veraz y oportuna para contrastar los resultados de las fuentes oficiales y la percepción de los actores locales.

1.4.4. Fuentes de información

El desarrollo de la presente tesis doctoral ha requerido la utilización de fuentes de información primarias y secundarias. Las fuentes secundarias han dado elementos para la construcción de las dos primeras partes de la investigación (las bases epistemológicas de la investigación y las bases generales de las políticas de desarrollo rural). Por su parte, con la obtención de información de las fuentes primarias se ha

podido construir la última parte de esta tesis (implementación del programa PESA en México en los territorios seleccionados).

Fuentes de información secundaria

Las fuentes de información secundaria utilizadas han sido de diversa índole de acuerdo con las fases de la investigación. En primer lugar, se llevó a cabo una extensa revisión de bibliografía científica sobre los fundamentos teóricos y metodológicos en los que se enmarca la investigación, así como estudios previos y artículos sobre los temas de gobernanza, desarrollo y capital social.

Posteriormente para el análisis de las bases de funcionamiento del PESA y el LEADER, se ha recurrido a diversos trabajos, normativas, reglamentos, reglas de operación e investigaciones sobre estos programas, partiendo desde una revisión histórica hasta la actualidad, algunos con mayor o menor profundidad. Esta información ha dado lugar a la caracterización de los territorios y los programas de desarrollo promovidos hasta las fechas recientes. Entre las fuentes de información secundaria cabe mencionar la documentación proporcionada por las siguientes entidades y organismos, y que se especifican en la sección de Bibliografía:

En México

- FAO en México
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Documentos normativos del Proyecto PESA/FAO México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- Consejo Nacional de Población
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) México
- Ley General de Desarrollo Social
- Diario Oficial de la Federación (DOF)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Evaluaciones internas y externas al programa PESA

En España

- Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea
- Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea
- Instituto Nacional de Estadística (INE)

- Comisión Europea, Diario Oficial de las CE y estadísticas EUROSTAT
- Red Rural Nacional
- Junta de Andalucía
- Red Europea de Desarrollo Rural.
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
- Estrategia del GDR Valle del Alto Guadiato.

Además, se ha consultado bibliografía científica de estudios y trabajos previos, así como diversas estadísticas como fuentes de información secundaria:

- Información normativa y legislativa de programas de desarrollo social, agrario, rural, regional y nacional, principalmente institucional.
- Evaluaciones de los programas de desarrollo, resultados e informes.
- Investigación científica y de divulgación, llámese libros, tesis, estudios.
- Medios de comunicación, principalmente prensa escrita y medios digitales
- Documentos técnicos de discusión, congresos y foros de debate

Fuentes de información primaria

Las fuentes primarias datan de las diversas vías y recursos que han permitido el acercamiento a los actores principales del territorio, así como la información que han proporcionado. Resalta la importancia de estas fuentes debido al enfoque cualitativo y a la metodología empleada.

Estas fuentes de información se materializan en la tercera parte de este trabajo de investigación, donde se plasma la caracterización de los territorios de estudio, el análisis sobre el proceso de implementación del PESA, las dinámicas locales y de capital social y el análisis del sistema de gobernanza.

Una vez en el territorio, se tuvo el acercamiento con diversos actores involucrados en la operación del PESA y se llevó a cabo sesiones informativas sobre los objetivos que buscaba la investigación, solicitando su consentimiento y apoyo para dicho trabajo.

El diseño de la entrevista semiestructurada se realizó de acuerdo con el informante a entrevistar y a la información que se requería obtener⁵. Los principales entrevistados en el caso de México han sido los organismos y personas implicadas en la aplicación del programa PESA, entre los que destacan:

- Expertos e informantes clave cualificados

⁵ Los materiales de entrevista pueden verse en el Anexo 1, así como los cuestionarios utilizados.

- Especialistas y técnicos de la ADR
- Funcionarios de Gobierno encargados del programa y municipales
- Agentes regionales del programa PESA-FAO
- Líderes de las comunidades
- Beneficiarios directos del programa

En el caso de España y en relación con el programa Leader se tuvo una reunión general de información con los técnicos del GDR responsables de la implementación de la estrategia de desarrollo local del Valle del Alto Guadiato en el actual periodo de programación, realizando más tarde el plan de entrevistas con algunos de los diversos actores políticos y socioeconómicos del territorio.

En el territorio de actuación del PESA, se entrevistó a la mayor parte de los actores que intervienen en la estrategia de desarrollo y que de alguna manera están inmersos en el proceso de operación y ejecución del programa, así como a líderes locales, para conocer sus puntos de vista sobre los cambios producidos en el territorio como consecuencia de la aplicación del PESA.

Asimismo, para complementar la visión interna de las dinámicas locales se realizaron algunas entrevistas a actores externos al territorio, pero expertos en los temas relacionados con la política agraria y el desarrollo territorial (científicos sociales, profesores universitarios, técnicos de organismo independientes,...)

Como resultado de la fase de campo desarrollada en el periodo comprendido entre los meses de junio de 2016 y abril de 2017, se entrevistó a un total de 29 personas: 18 beneficiarios del programa PESA; 4 informantes clave; 1 presidente municipal; 2 funcionarios de organismos estatales; y 4 técnicos de la agencia ADR Inpalsa S.C. Así mismo, se realizaron dos grupos focales con 6 y 5 participantes, en los municipios de Ixtapan del Oro y Villa Victoria respectivamente.

De esta forma, en la presente investigación se ha contado con una visión amplia y diversa de los problemas del desarrollo territorial, gracias a las aportaciones de los actores locales, así como de los prestadores de servicios profesionales y de funcionarios, directivos y operadores regionales de los programas. Todo ello ha enriquecido el análisis y nos ha permitido realizar interesantes debates sobre estos temas, haciendo posible formular las conclusiones de la investigación y hacer algunas recomendaciones.

APROXIMACIÓN A LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO

La pertinencia del concepto de “desarrollo” y el contexto en el cual se ha venido utilizando a lo largo del tiempo, requieren de una revisión amplia acerca de su significado e interpretación, ya que de cómo se defina e interprete dependerá el modo de entender el avance en la mejora del bienestar y calidad de vida de las sociedades actuales.

En los escenarios vigentes de la globalización, donde coexisten realidades locales en contextos globales, es común, particularmente en el ámbito económico y político, pero también en la comunidad científico-académica especializada, considerar como análogos los términos “desarrollo” y “progreso”. Partiendo de la raíz latina de la palabra “*pro-* hacia delante” y “*-gredi*, de *gradi*, ir, caminar...”, diversos autores definen el concepto “desarrollo” como una acción o movimiento que evoluciona (progresa) en una trayectoria determinada, y que lo hace siempre en un sentido positivo (Alegría, Carrillo y Sánchez, 2004).

Esta forma de asociar ambos conceptos no es novedosa, ya que ha sido una constante a lo largo de la historia de las Ciencias Sociales. De hecho, el significado del término “progreso” no ha cambiado sustancialmente desde casi un siglo; por ejemplo, ya en el año de 1922, la Enciclopedia Universal Ilustrada de Europa y América lo definía como un movimiento de avance de la civilización y de las instituciones políticas y sociales. Incluso antes, por el año 1570, según narra Corominas (como citó Ávila 2007), la palabra “progreso” ya se definía como *caminar, ir adelante*.

Actualmente su significado se ha ampliado tal como puede verse en la Magna Enciclopedia Universal (2002), que define el desarrollo como: un proceso... “que da lugar a un aumento del bienestar económico de los ciudadanos de un país, concibiendo el bienestar como un cierto grado de satisfacción de las principales necesidades humanas” (p. 3244).

2.1. EL CONCEPTO DE DESARROLLO Y SU INCORPORACION EN LAS CIENCIAS SOCIALES

Inicialmente utilizado en las ciencias químicas y biológicas con el significado de “crecimiento” (en el sentido de complejidad estructural para referirse a la evolución de los seres vivos), la incorporación del término “desarrollo” en las Ciencias Sociales ha sido más reciente. Dicha incorporación se ha ido acompañando de importantes diferencias y matices según las diversas disciplinas y corrientes de pensamiento que lo utilicen, enfatizándose en

unos casos las dimensiones económicas del desarrollo o prestando, en otros casos, más atención a las dimensiones sociales, políticas o culturales (Ávila, 2007),

De este modo, como señala Giner, Espinosa y Torres (1998), el concepto se ha ido ampliando de tal manera que, actualmente, se alude con ello a un proceso no sólo de crecimiento, sino también de mejora de la calidad de vida gracias al incremento de la renta, el aumento del consumo de alimentos, la dotación de infraestructuras y equipamientos, y la prestación de servicios (médicos, educación, entre otros). La sociología, por ejemplo, ha ampliado aún más su significado al incorporar, como señala acertadamente Gimeno y Monreal (1999), aspectos relacionados con la participación de los núcleos poblacionales, dando lugar a que, en determinados círculos académicos, se hable también de “desarrollo social”.

En todo caso, las nociones de “progreso” y “desarrollo” continúan estando asociadas, aunque con variantes de acuerdo con la perspectiva utilizada, y siempre considerando su análisis a partir de enfoques multidisciplinares y usando indicadores tanto cuantitativos, como cualitativos. En todo caso, las teorías sociales del desarrollo se han caracterizado por la variedad de significados e interpretaciones, así como por mostrar la complejidad del propio concepto de “desarrollo”. Según Bagnasco (1977), tal complejidad resulta ser “una de las menos claras y más problemáticas de las ciencias sociales” (p. 18).

En el primer apartado de este cap. 2 de la tesis doctoral se realiza una breve revisión de las principales teorías del desarrollo que han inspirado las políticas públicas actuales, potenciándolas, en algunos casos, o reduciendo su presencia, en otros, pero clasificando siempre a las sociedades como desarrolladas o con el estigma de subdesarrolladas (o en vía de desarrollo).

Dada la complejidad del concepto de “desarrollo”, y de acuerdo con los objetivos de nuestra tesis doctoral, se ha decidido elegir un criterio de naturaleza más bien formal, que no anticipa base ideológica alguna, ni pone el foco en ningún sujeto particular, ni bajo algún ámbito territorial específico de actuación. Utilizando la tipología weberiana de los “tipos ideales”, hemos clasificado los enfoques sobre el desarrollo en dos grandes tipos: los enfoques *descendentes* (que incluyen las políticas y estrategias diseñadas e implementadas “de arriba hacia abajo”) y los *ascendentes* (que se refieren a las políticas diseñadas y aplicadas “de abajo hacia arriba”).

Con base en esta línea de estudio, autores como Stöhr (1981), se han referido al enfoque del desarrollo descendente (“desde arriba”) como un enfoque esencialmente económico que ha dominado el periodo que transcurre desde finales de los años 1940 (justo después del final de la II Guerra Mundial) hasta el final de la década de 1960 y comienzo de la siguiente (al inicio de la crisis económica ocasionada por la fuerte subida del precio del petróleo en 1973). Según afirma Michelini (2008), en esta época las políticas de desarrollo

tenían una direccionalidad definida, claramente descendente “de arriba abajo” y desde el centro hacia la periferia. El objetivo de este enfoque era que los países de la periferia alcanzaran el mayor grado posible de integración funcional con los centros del crecimiento económico mundial (Furió, como citó Michelini, 2008), utilizándose como instrumentos el aumento del capital y el incremento del desarrollo energético y tecnológico e integrando la economía de escala hasta obtener una economía global cada vez más especializada.

Es a comienzos de los años 1980 cuando el enfoque ascendente (“de abajo arriba”) adquiere importancia al mostrar ciertas limitaciones los modelos descendentes (“desde arriba”) para alcanzar los objetivos en materia de desarrollo, perdiendo así fuerza y credibilidad en los círculos políticos y académicos. De acuerdo con Michelini (2008), no se produjo la sustitución de un enfoque por otro, sino que se abrió un periodo en el que coexistían ambas formas de aproximarse a los problemas del desarrollo probándose estrategias y políticas diversas que no excluían la combinación entre los enfoques ascendentes y los descendentes.

Desde las doctrinas científicas y académicas, la incursión del concepto de desarrollo trajo consigo diversas corrientes y perspectivas que finalmente acuñarían una amplia variedad de términos para calificar las políticas y estrategias de desarrollo. Así, algunos autores se inclinaban por el uso del término “desarrollo local” (Vázquez Barquero, 1984 y 1990; Garofoli, 1984 y 2002; Stöhr, 1990; Sforzi, 1999; Becattini, et al., 2003; Camagni, 2003) o el de “desarrollo económico local” (Alburquerque, 1996 y 1999; Vázquez Barquero, 2000; Llorens, Alburquerque y del Castillo, 2003), mientras que otros autores preferían el de “desarrollo endógeno” (Vázquez Barquero, 1997 y 1999), o “desarrollo desde abajo” (Stöhr y Taylor, 1981), o más recientemente el de “desarrollo territorial” (Bagnasco, 1977 y 1988).

A continuación, se exponen con algo más de detalle los dos tipos de enfoques, mostrando algunas de las particularidades observadas en los países de la Unión Europea y otras que caracterizan a las experiencias de desarrollo en América Latina.

2.2. LOS ENFOQUES TEÓRICOS DEL DESARROLLO “DESDE ARRIBA”

2.2.1. La teoría del “crecimiento económico” (años 1950 y 1960)

Una vez finalizada la II Guerra Mundial, los gobiernos de los países afectados por la conflagración bélica emprenden la reconstrucción de sus maltrechas economías y las reformas políticas necesarias para recuperar el dinamismo del mercado internacional. En ese contexto, toma fuerza la expresión “Desarrollo económico”, una expresión que se traslada a la agenda política y que se ve aún más potenciada en las décadas de 1950 y 1960 al iniciarse los procesos de descolonización y acceder a la independencia países cuyas economías estaban en evidente atraso respecto al mundo industrializado. Además, la

necesidad de la economía norteamericana (la única no afectada directamente por los efectos de la guerra mundial) de extender a nivel internacional sus excedentes de capital contribuyó a que se impulsara desde los gobiernos estadounidenses el enfoque del crecimiento económico y la economía del desarrollo (el Plan Marshall para la reconstrucción de la economía europea es un ejemplo) (Bustelo, 1998)⁶.

Uno de los principales elementos que contribuyeron a que tomaran impulso las ideas sobre el desarrollo económico, fue la creación de diversas instituciones supra-nacionales durante la segunda mitad de los años 1940, como la Organización de Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) y la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), quienes participaron activamente en la reconstrucción y el desarrollo de los países afectados por los desastres bélicos.

En los planteamientos teóricos presentes en el enfoque del “crecimiento económico y la economía del desarrollo”, convergen diversas disciplinas (tales como la economía, la ciencia política y la sociología) y varios autores que impulsaron activamente esta corriente (Lewis, 1954; Redfield, 1956; Rostow, 1960; Hirschman, 1961; Fei y Ranis, 1961; Geertz, 1963; Hoselitz, 1965, entre otros). En el fondo de este enfoque subyace la idea de que existe en el mundo una “economía dual”, formada, de un lado, por los países con economías desarrolladas (los países industrializados de Occidente) y, de otro, por economías atrasadas que deben seguir los pasos de aquéllos para acercarse a sus niveles de crecimiento económico y bienestar. Según Valenciano y Carretero (2001), esta forma “dual” de analizar la economía se trasladaba al interior de los países, de tal forma que “se contraponen sectores modernos y tradicionales” (p. 154). Como por ejemplo, el moderno y avanzado mundo urbano e industrial, y el tradicional y atrasado mundo rural y agrario.

La idea central de este enfoque sostiene, en definitiva, que la economía de los países tiene un polo moderno y otro tradicional. El primero (moderno) estaría formado, sobre todo, por las ciudades, donde se desarrolla la mayor actividad económica, basada en actividades del sector comercial, industrial y de servicios (incluyendo el mercado interno y las exportaciones e importaciones), pero también por las áreas de gran agricultura moderna y tecnificada. El segundo polo (tradicional) estaría formado por los territorios rurales, donde se desarrollan las actividades agrarias y pesqueras en explotaciones de tipo campesino y en comunidades locales, muchas de ellas de base indígena (Ospina, 2008).

Weaver (1981) sintetiza de manera clara tres argumentos del enfoque: la importancia del papel desempeñado por los empresarios privados y por la innovación en los procesos de desarrollo (basándose en los trabajos del economista Joseph Schumpeter); la necesidad de

⁶ Bustelo (1998) hace un interesante análisis centrándose en la teoría económica del desarrollo y distingue a partir del año 1945 las teorías “ortodoxas” o clásicas y las teorías “heterodoxas” o estructuralistas.

una intervención pública en la economía de mercado para promover el pleno empleo (basándose en la obra de John M. Keynes), y el uso de las cuentas económicas nacionales para medir el “rendimiento” (*performance*) de los países (p. 41).

Con su libro “Las etapas del crecimiento económico”, Rostow (1960) es el autor que más influencia tuvo en este enfoque teórico, donde presenta un modelo de crecimiento estructurado y en el que plantea que el problema del desarrollo es un asunto de etapas por las que los países deben transcurrir de manera gradual, pasando de una sociedad tradicional hasta alcanzar la madurez. Al igual que otros autores, Rostow sostenía que el sector agrario debería jugar un papel dinamizador en los procesos de transición no sólo por ser el principal generador de alimentos, sino también por ser un portante receptor de bienes manufacturados, generar capital para invertir y proveer de mano de obra.

En esa misma idea, Hoselitz (1965) señala que, en las bases de las sociedades tradicionales, se encuentra implícito el germen de la modernidad, por lo que la modernización consistiría en activarlo mediante políticas adecuadas y graduales que reproduzcan en las sociedades pobres y económicamente vulnerables los modelos económicos (capitalistas de mercado) exitosos en los países desarrollados, y las instituciones políticas (democráticas) que habían contribuido a que estos países emprendieran la senda del desarrollo. De algún modo, con la combinación de un modelo económico capitalista y de un sistema político democrático se pretendía ofrecer a los países pobres una alternativa al modelo socialista y revolucionario que por aquellos años de la década de 1960 se estaba extendiendo por el mundo.

Sin embargo, como señala Valenciano y Carretero (2001), el modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico y la industrialización iría acompañado de efectos en el medio rural no siempre deseados, como por ejemplo “el descenso de la demanda de bienes y servicios, la emigración de las poblaciones más jóvenes y dinámicas o el despoblamiento de algunas zonas con el consiguiente efecto en el mantenimiento de los servicios públicos e infraestructuras” (p. 156).

La acogida de este paradigma en América Latina estuvo unida a la extensión del término “marginalidad”, un concepto que de acuerdo con DESAL (como se citó en Kay, 2004, P. 342) “hace referencia a las precarias condiciones de vida de los barrios de chabolas, a los que se catalogaba de “marginales” debido a sus altas tasas de desempleo y a su miserable nivel de vida”.

En la comunidad académica y en los círculos políticos latinoamericanos se abriría por esos años un intenso debate sobre la utilidad del paradigma del crecimiento económico. Por un lado, los partidarios de la modernización (en sintonía con el pensamiento económico neoclásico) reconocían la existencia de bolsas de marginalidad de ciertos grupos sociales y consideraban que ese problema era una seria limitación para el desarrollo, por lo que

defendían la adopción de medidas destinadas a reducir la pobreza y la marginación, pero sin cuestionar el modelo económico. Por su parte, los críticos con las teorías de la modernización (de formación marxista) veían el problema de la marginalidad como algo consustancial al sistema capitalista mundial y apoyaban la idea de que solo un sistema socialista podía solucionarlo (Kay, 2004).

En los países latinoamericanos que adoptaron la vía de la modernización y el crecimiento económico, Kay (2004) afirma que:

El modelo que seguir eran los granjeros capitalistas de los países desarrollados, agricultores que se encontraran integrados en el mercado y empleaban métodos modernos de producción. Las nuevas tecnologías agropecuarias de los países avanzados se tendrían que difundir entre los productores tradicionales de los países atrasados a través de centros de investigación y sistemas de extensión. (p. 344)

La práctica más conocida con que se promovió este modelo fue la Revolución Verde puesta en práctica en los años 1950 y continuada en la década siguiente. Fue una auténtica revolución de las prácticas agrícolas al introducirse la utilización de ciertas tecnologías como los insumos químicos y las semillas mejoradas, con la finalidad de incrementar los rendimientos productivos y, por ende, la producción de alimentos. A ello se le uniría políticas de reforma fundiaria para facilitar la aplicación de los nuevos paquetes tecnológicos, y políticas crediticias y de precios.

Los altos rendimientos agrícolas, el aumento en las exportaciones de carne y cereales y los ritmos más estables de producción, motivaron que gran número de gobiernos impulsaran la adopción de las tecnologías asociadas a la Revolución Verde. Sin embargo, hubo algunas corrientes que criticaron este modelo al entender que el uso excesivo de agroquímicos y la utilización intensiva de maquinaria provocarían, entre otras cosas, el deterioro de los recursos naturales y la pérdida de las prácticas culturales basadas en el conocimiento local.

Ospina (2008) considera, por ejemplo, que la Revolución Verde significó ...”no sólo la pérdida de las prácticas agrícolas locales y con ello la reducción del nivel de autonomía de las comunidades campesinas, sino también una mayor dependencia de estas comunidades rurales respecto de los insumos, semillas y maquinarias asociadas al modelo tecnológico” (p. 15). Asimismo, señala cómo el uso indiscriminado de insumos químicos y de maquinaria pesada deterioró la fertilidad de los suelos y la contaminación del agua⁷. Otros autores, como Chambers, Pacey y Thrupp (1989), señalan que, como consecuencia de las prácticas

⁷ Actualmente existe una corriente que, desde la propia dirección general de la FAO, proponen una segunda “revolución verde” mucho más equilibrada y en mayor sintonía con el medio ambiente.

agrícolas introducidas por la Revolución Verde, el pequeño agricultor quedaba expuesto a mayores riesgos económicos ante cualquier eventualidad que pudiera ocurrirle después de haber especializado sus producciones y haber hecho inversiones importantes en uno o dos cultivos. La población rural se hizo más vulnerable al riesgo, y eso tendría graves consecuencias para la seguridad alimentaria.

Un complemento necesario para hacer factible el modelo de la Revolución Verde era la creación de sistemas de extensión rural y agraria para difundir sobre el terreno el nuevo paquete tecnológico y formar a los agricultores en el uso de las nuevas prácticas. Se expandiría, por tanto, un sigiloso cambio cultural que algunos, como el sindicalista francés Michel Debatisse, llegaron a calificarlo de “revolución silenciosa”⁸. Se extendía una idea productivista del desarrollo rural, en la que se sacralizaban las soluciones tecnológicas asociadas a la Revolución Verde y la plena integración de los agricultores en el mercado, impulsándose la creación de centros de investigación científica y sistemas de transferencia, tanto públicos, como privados.

Sin embargo, conforme el proceso modernizador avanzó y se fueron observando sus efectos en la agricultura y el medio rural, hubo de limitarse la euforia y expectativas iniciales, ya que el desarrollo estaba siendo muy desigual entre sectores y regiones. Por un lado, se daba un aumento de la renta en aquellos productores que gozaban de recursos para modernizar sus explotaciones agrarias y estaban situados en sectores más proclives al cambio tecnológico y más competitivos en los mercados, mientras que, por otro lado, se agudizaba el estancamiento y el empobrecimiento de las zonas rurales cuyas condiciones no eran las más favorables para introducir el nuevo modelo tecnológico de la Revolución Verde.

Los primeros cuestionamientos surgen a finales de la década de 1960 dentro de los círculos latinoamericanos: algunos, sobre la idea de que la “marginalidad” de ciertos grupos sociales y de ciertas áreas rurales era un problema coyuntural que podía resolverse aplicando de manera rigurosa dicho modelo; pero otros con la idea de que la “marginalidad” es un problema estructural asociado al propio sistema capitalista y consustancial con la integración dependiente que estaba teniendo lugar en América Latina.

En este último sentido, autores como Sunkel (1972) señalaban que “marginalidad” y “dependencia” son caras de la misma moneda, y que... “la inserción en las economías atrasadas de los países pobres de los patrones y modelos tecnológicos importados por los capitales transnacionales” conducía inexorablemente a la desigualdad y desintegración nacional (p. 7), ya que dividía a la sociedad entre, por un lado, una minoría de productores

⁸ Michel Debatisse, dirigente del Centro Nacional de Jóvenes Agricultores (CNJA), escribió en 1966 un libro titulado “La revolución silenciosa” para referirse al proceso de modernización agraria propiciada por la Revolución Verde y por las reformas introducidas por las políticas francesas. Sobre el sindicalismo agrario en Francia, ver Moyano (1988).

dotados de condiciones para adoptar esos modelos, y por otro, una mayoría de la población rural que, al no disponer de esos recursos y capacidades, quedaba excluida y condenada a la marginalidad.

2.2.2. La teoría del “desarrollo desigual” (los polos de crecimiento) (años 1960-1970)

Una vez detectadas las dificultades del modelo anterior, diversos trabajos adoptaron las llamadas “teorías del desarrollo desigual” o “estructuralistas”. Los trabajos más influyentes fueron los de F. Perroux (1955), G. Myrdal (1957) y A. Hirschman (1957), que dieron pie a la construcción del enfoque del “desarrollo polarizado”, muy extendido durante la segunda mitad de los años 1960 y parte de la década posterior (Hansen, 1981).

El argumento central es de F. Perroux, quien, en su “teoría de la divergencia regional”, explica las disparidades económicas en función de los polos de crecimiento (Martínez, 2014). Este autor, ya en 1955, acuñó el término “polos de crecimiento”, refiriéndose a un conjunto de industrias fuertemente relacionadas entre sí mediante vínculos *input-output* en torno a una industria innovadora y líder, capaz de desencadenar expansión sobre el resto de la economía. De acuerdo con estas ideas, es la industria líder la que produce para diferentes mercados, aunque se nutra cuando lo requiera, del propio mercado.

Boudeville, por su parte, traslada estas ideas al espacio geográfico, señalando que las industrias y los proyectos dinámicos se aglomeran en un área determinada, teniendo efectos de “derrame” sobre el “hinterland adyacente” y no sobre el conjunto de la economía. Bajo esa perspectiva, la polarización consistía en dos tipos de fenómenos: interdependencia y jerarquía, y, a partir de ahí, definiría la noción de “polo de desarrollo” como “...un complejo de actividades aglomeradas en razón de complementariedad técnica vertical, de la complementariedad de mercado horizontal y de la complementariedad geográfica, es decir, de economías externas” (Boudeville, como citó Martínez, 2014; p. 2). Se distinguen, entonces, tres tipos de regiones: regiones homogéneas, regiones polarizadas y regiones programa. Las primeras se caracterizarían por su uniformidad, mientras que las segundas por la aceleración en su interior de las relaciones de interdependencia (entre el área circundante y su polo), y las terceras responderían a una unidad de decisión, ya sea empresarial o administrativa (Martínez, 2014, p. 2).

En el ámbito político, Higgins (en Michelini, 2008) señala que “cuando una región se encuentra atrasada, es porque carece de un *pole de croissance*; y si las fuerzas del mercado no aseguran la creación de ese polo, deberá crearse uno mediante la intervención positiva del gobierno” (p. 85). Esto significa que, así como en los países desarrollados existe una jerarquía ordenada de desarrollo, también deben crearse en los países subdesarrollados unas estructuras espaciales de naturaleza similar.

Una vez consolidada, la “teoría de los polos de desarrollo” se convirtió en un instrumento importante en la aplicación de las políticas económicas, impulsando la creación de relaciones de interdependencia entre sectores e incorporando el enfoque regional en la planificación, un enfoque que combinaba, de un lado, el pensamiento económico y, de otro, los estudios geográficos (Chenery, 1975, p. 312). Las nuevas formas de planificación regional, según Michelini (2008), se centraron en localizar bolsas de desarrollo desigual para, a partir de centros urbanos eficientemente desarrollados, impulsar el crecimiento hacia el resto de los territorios.

Algunos economistas como Myrdal (1957) y Hirschman (1957) determinaron las estrategias de desarrollo en el marco de la planificación regional (Friedman y Weaver, 1981; 171). Su contribución al desarrollo “desde arriba” fue utilizar la “teoría de los polos de desarrollo” como un instrumento para afrontar los problemas del subdesarrollo, teniendo en cuenta, por un lado, el modo de solucionar el problema a corto plazo de los recursos escasos, e impulsando, por otro lado, dinámicas de desarrollo regional en el largo plazo (Lewis, como se citó en Michelini, 2008, p. 49). En América Latina, este modelo se impulsó de manera significativa gracias a políticas de desarrollo que aspiraban a generar un fuerte crecimiento en la región, siendo retomadas e impulsadas por muchos gobiernos nacionales con el apoyo de las instituciones internacionales.

Sin embargo, a principios de los años 1970 comenzaría el declive de estas teorías al comprobarse el limitado crecimiento económico que se había logrado con ellas, sobre todo en los países subdesarrollados. Surgieron críticas desde dos frentes. Desde el “interior”, la CEPAL comenzó a debatir sobre la necesidad de una reorientación del enfoque, más que a un abandono del mismo. Las críticas “del exterior” llegaron de la mano del pensamiento marxista, que cuestionaba los elementos esenciales del desarrollo capitalista en los países atrasados (Evans y Stephens, 1988, Friedmann y Weaver, 1981).

Uno de los principales argumentos desde dentro del propio enfoque consistía en la incapacidad de potenciar el desarrollo económico en los países subdesarrollados debido a las dificultades de éstos para establecer interconexiones regionales. En este sentido, Coraggio (como citó Michelini, 2008) señala que “la principal diferencia entre los países desarrollados y los países en desarrollo reside en el hecho de que los países desarrollados cuentan con una red urbana que asegura los efectos de la difusión territorial de la polarización” (p. 58). Además, Michelini (2008) señala la ausencia en estos países de dirigentes “regionales” capaces de gestionar sus propios procesos de desarrollo.

En la CEPAL, a través de autores como O. Sunkel, C. Furtado y R. Prebisch, se indicó que la división internacional del trabajo mostraba un... “carácter desigual en la distribución de los beneficios del comercio internacional como consecuencia de un deterioro de los términos del intercambio, deterioro debido particularmente a la concentración de la

actividad industrial en los países centrales y su debilidad en la periferia del sistema” (Michelini, 2008, p. 63). Ello explicaría la tendencia a que se inhibiera el desarrollo de los países de la periferia debido a la incapacidad de remover los obstáculos estructurales internos que, históricamente, no les habían dejado emprender la senda del crecimiento.

Las críticas surgidas desde fuera de la propia teoría procedían de autores formados en la escuela de la “teoría de la dependencia”, una escuela alternativa que resaltaba la importancia que tiene en las sociedades latinoamericanas la naturaleza socio-política de las relaciones económicas de producción (Evans y Stephens, 1988; Palma, 1978).

Basándose en la citada “teoría de la dependencia”, Cardoso (como se citó en Michelini, 2008) señala que... “existen nuevas formas de dependencia económica en el marco del capitalismo contemporáneo, y que no necesariamente dependencia y desarrollo suponen términos contradictorios, sino que es posible integrar en el sistema capitalista a los países subdesarrollados bajo una nueva forma de expansión monopolista” (p. 64).

Políticamente hablando, y más allá de las críticas recibidas tanto desde dentro, como desde fuera, dos elementos favorecieron el declive de las teorías del “desarrollo desigual” y de los “polos de crecimiento” en Latinoamérica. Uno de esos elementos fue la expansión de las políticas centralistas, que, imbuidas de una lógica descendente y administrativista, condicionó y limitó las dinámicas de descentralización en los procesos de toma de decisiones, algo que era consustancial con el modo de entender el desarrollo por parte de dichas teorías. Para hacer frente a las dificultades de innovación burocrática y administrativa que conlleva todo proceso de descentralización, y para no perder el control de las inversiones, los gobiernos nacionales apostaron por crear organismos regionales dependientes de la administración central, como acertadamente señala Neira Alva (como se citó en Michelini, 2008, p. 59). Otro elemento que podría explicar las limitaciones de las políticas de desarrollo inspiradas en estas teorías y que permite entender su declive, es el hecho de que fueron políticas sectoriales, aplicadas en sectores y áreas concretas, sin el acompañamiento de políticas integrales y coordinadas.

2.2.3. Las teorías del “cambio estructural” y de la “dependencia” (década de 1970)

La década de 1970, marcada por el desencadenamiento de la crisis económica provocada por el *crack* del petróleo, vivieron, de algún modo, el final de los llamados “treinta gloriosos” en los países occidentales. La sensación de que finalizaba un periodo “glorioso” de crecimiento y bienestar en Occidente, sirvió para repensar los modelos de desarrollo en términos de su viabilidad económica en contextos de déficits fiscales y de dificultades para financiarlos mediante deuda pública, y en términos también de sus efectos sobre el desequilibrio regional y el medio ambiente. Las reflexiones viraron hacia la necesidad de

buscar modelos más equilibrados de desarrollo, unos modelos que estuviesen menos guiados por el objetivo del crecimiento económico, y más orientados a la seguridad alimentaria, a una mejor distribución de la renta, al logro del pleno empleo y la satisfacción de las necesidades básicas.

En el caso de los países de la UE, las políticas agrarias marcadamente productivistas de los años 1960 habían mostrado una década más tarde un medio rural diverso y heterogéneo, en el que coexistían zonas periurbanas con altas densidades de población, y zonas despobladas, aisladas y carentes de suficientes infraestructuras y servicios básicos, además de zonas con evidentes problemas de deterioro del medio ambiente debido a la intensificación de las prácticas agrícolas. Por ello, se fueron abriendo paso en el contexto de la UE enfoques integrales de desarrollo rural, en los que ya no se ponía el énfasis en la agricultura, sino en la diversificación de las actividades económicas y en la preservación del medio ambiente, introduciéndose la dimensión regional en las políticas rurales europeas⁹ (Sepúlveda, Rodríguez, Echeverri y Portilla, 2003).

En el marco de estos cambios en el modo de afrontar el desarrollo de los territorios rurales, Valenciano y Carretero (2001) distingue tres enfoques, a saber: “el del crecimiento con equidad, el del desarrollo endógeno y el del ecodesarrollo” (p. 156), enfoques que pasaron desde la UE a otras áreas geográficas y que encontraron en Latinoamérica un buen caldo de cultivo.

Centrados en los países latinoamericanos y en lo que se refiere al enfoque del “crecimiento con equidad”, se establecía como prioridad la creación de empleo y la satisfacción de las principales necesidades básicas de la población, acuñándose el término “desarrollo rural” por parte de las principales instituciones internacionales (particularmente del BM y el FMI). El interés por el medio rural se debía sobre todo a que el mayor porcentaje de la población se encontraba en el sector agrario, entendiéndose que su baja productividad era la causa más importante de la pobreza. De esta forma se apostaría por invertir en infraestructuras, equipamientos y servicios, y por crear instituciones capaces de impulsar la modernización del medio rural (Valenciano y Carretero, 2001, p: 157).

Con relación al enfoque del “desarrollo endógeno”, se retoma el papel de la población local como el principal protagonista del desarrollo, prestándose atención a la identidad cultural y a la participación de los actores sociales. En esta línea habría que situar el uso de términos como “desarrollo local” o “desarrollo territorial”, que se extenderían años más tarde.

⁹ Cabe mencionar que con la aprobación del Plan Mansholt, en el año de 1972, se comienza a trabajar sobre políticas orientadas a modernizar las explotaciones agrícolas y mejorar la cualificación profesional de los agricultores.

Respecto al enfoque del “ecodesarrollo”, se centra sobre todo en el problema de la degradación del medio ambiente provocado por los modelos intensivos de crecimiento, por lo que propondrá un desarrollo “socialmente deseable, económicamente viable y ecológicamente prudente” (Valenciano y Carretero, 2001, p. 158). Para este enfoque, las inversiones en pro del desarrollo rural no deben afectar al deterioro de los recursos naturales, debiendo responder más una lógica de eficiencia que de eficacia, e ir orientados a la explotación óptima de los recursos renovables y no renovables.

Diversos autores denominan a esta época como la de la hegemonía de la teoría de la “dependencia estructural” o “del centro y periferia”, una teoría basada en el fortalecimiento de la autonomía nacional y el control de sus propios procesos de desarrollo. Este enfoque de desarrollo se formuló desde las esferas de la CEPAL y su máximo exponente es Raul Prebisch, siendo otros promotores Fernando H. Cardoso (1972) y André Gunder-Frank (1982). Estos autores dividen el mundo en “países centrales” (desarrollados) y “países periféricos” (menos desarrollados), residiendo la diferencia entre ellos en las distintas condiciones en materia de comercio e industrialización, así como en las dotaciones tecnológicas y de capital humano, lo que hacía que los beneficios económicos crecieran más rápidamente en los países centrales que en los periféricos.

Este enfoque atribuía la pobreza en la periferia a las desiguales condiciones de acceso a los beneficios del sistema capitalista, y proponía sustituir el modelo heredado del periodo colonial (crecimiento impulsado desde el exterior) por otro modelo en el que se produjera una mayor intervención de los gobiernos nacionales, basados en el funcionamiento democrático y en la eficiencia de las instituciones administrativas.

En América Latina, y en el marco de estos enfoques, el Estado se convirtió en el eje central de la planificación de las políticas económicas aumentando la institucionalidad en los territorios. De acuerdo con Ospina (2008) ... “La planificación centralizada trajo de la mano el avance del intervencionismo estatal, que fue imparable en la mayor parte de los gobiernos de la región, con independencia de su filiación política” (p. 17). Así se promovieron políticas dirigidas a promover el desarrollo agrario y la industrialización mediante sistemas públicos de financiación y de asistencia técnica, si bien la realidad fue que de esas políticas se beneficiaron los grupos con mayores recursos y capacidades y, sobre todo, los orientados al mercado externo, abandonándose el abastecimiento del mercado interno. Todo ello provocaría un problema de balanza de pagos negativa en muchos países latinoamericanos acentuando su deuda externa.

Después del auge de esta teoría, en definitiva, desarrollista y reformadora, que buscaba el desarrollo de las áreas rurales en el seno del sistema capitalista, aparecieron algunas de sus limitaciones. Una de ellas era que el modelo de crecimiento que proponía era un modelo concentrador y excluyente, en el que el progreso tecnológico vinculado a la

industrialización se concentraba en los que poseían los capitales, agudizando de esta forma las desigualdades.

En este mismo sentido, Salgado (2004) identifica, entre los aspectos negativos de este modelo, el aumento de la polarización social y económica, la debilidad de los vínculos entre la agricultura y la industria, y el escaso desarrollo de la investigación autónoma (al ser adoptadas desde fuera las innovaciones). En esa misma idea, la FAO señala como debilidades de estos modelos "... la preferencia otorgada a las zonas urbanas a costa del sector rural, la distorsión en la asignación de recursos, las exenciones fiscales y las subvenciones, que crearon importantes déficits presupuestarios y una sobrevaloración de los tipos de cambio" (FAO, 2004, p. 21).

Desde el punto de vista político, estos enfoques se vieron interferidos en Latinoamérica por la llegada de los regímenes militares autoritarios, que abrirían la etapa de políticas neoliberales a mediados de los años 1970 y que se extendería por espacio de dos décadas.

2.2.4. Las "teorías neoliberales" del desarrollo (década de 1980)

El enfoque neoliberal del desarrollo surge durante la década de 1980, bajo la hegemonía política del *reaganismo* (en los Estados Unidos de América) y del *thatcherismo* (en Europa), con el propósito de establecer un nuevo orden económico en el que disminuyera el papel regulador del Estado y se le diera más protagonismo a la sociedad civil (Kay, 2004).

Fueron varias las causas que dieron lugar a este nuevo enfoque: por un lado, los desequilibrios existentes a escala global que afectaban a las economías desarrolladas y que habría que corregir (creciente aumento del precio del petróleo, incremento de los tipos de interés en la banca internacional, recesión económica que también golpeaba a los países industrializados, coste financiero de las medidas proteccionistas, aumento de la carga impositiva, fuga de capitales, principalmente) (Ospina, 2008, p. 21); y por otro lado, los problemas que asolaban a muchos países subdesarrollados y que amenazaban la estabilidad internacional (bajos índices de crecimiento, altas tasas de pobreza, elevada deuda externa, por ejemplo). A ello habría que añadir el éxito del modelo desarrollo de los llamados "dragones del Pacífico"¹⁰, basado en una fuerte liberalización de los mercados y un gran dinamismo de la sociedad civil (Valenciano y Carretero, 2001).

¹⁰ Conocidos como los "cuatro tigres asiáticos", Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur mostraban un importante crecimiento industrial y altas tasas de crecimiento económico en los años 1970.

Instituciones como el FMI, el BM y el Departamento del Tesoro de los EUA (todas ellas con sede en la capital estadounidense) fueron los principales impulsores de este nuevo modelo, conocido como “Consenso de Washington”, expresión acuñada en 1989 por el economista John Williamson del Instituto Peterson de Economía Internacional. Dicho consenso estaba asociado a diez grandes recomendaciones políticas que más tarde se concretarían en las llamadas “Medidas de Estabilización” y en los denominados “Programas de Ajuste Estructural”.

Las recomendaciones políticas de Williamson eran las siguientes: i) introducción de una férrea disciplina en la política fiscal, para evitar elevados niveles de déficit público con relación con el PIB; ii) reorientación del gasto público destinado a subsidios, de tal modo que se dirigiera a mayores inversiones en sectores económicos estratégicos, en infraestructuras y en servicios destinados a las poblaciones más pobres (como salud y educación primaria); iii) reforma de la política fiscal, ampliando la base tributaria y adoptando tipos impositivos marginales moderados; iv) establecimiento de tasas de interés moderadas y determinadas por el mercado; v) definición de tipos de cambio competitivos; vi) liberalización de las importaciones, con particular énfasis en la eliminación de las restricciones cuantitativas (por ejemplo licencias), y mantenimiento de los sistemas de protección comercial, pero con aranceles bajos y relativamente uniformes; vii) liberalización de las barreras a la inversión extranjera directa; viii) privatización de las empresas públicas de titularidad estatal; ix) desregulación de la economía, aboliendo todas las regulaciones que impidan el acceso al mercado o restrinjan la competencia (excepto las que estén justificadas por razones de seguridad y de protección del medio ambiente y del consumidor), y supervisión cautelar de las entidades financieras, y x) aprobación de mecanismos de seguridad jurídica en todo lo relacionado con los derechos de propiedad. Chile, bajo la dictadura de Pinochet, y con la presencia de un plantel de economistas formados en la Universidad de Chicago, fue el laboratorio de referencia para probar las teorías neoliberales del desarrollo¹¹.

Como se ha señalado, las teorías neoliberales basadas en el citado Consenso de Washington proponían concentrar las políticas de desarrollo en cinco grandes áreas: gestión fiscal, privatización de empresas públicas, mercado de trabajo, comercio y mercados financieros. En lo que se refiere a la política fiscal, se pone el énfasis en la reducción del déficit presupuestario y la creación de agencias fiscales eficaces para aumentar la recaudación, mientras que en lo relativo a la privatización de las empresas públicas se plantea como una forma de reducir el gasto público y el poder regulador del Estado. Respecto al mercado de trabajo, se propone su reforma y reestructuración introduciendo

¹¹ Muchos de estos economistas habían seguido estudios de postgrado en la Universidad de Chicago, que se había consolidado como una verdadera escuela del “monetarismo” y que incluso se les apodaba como los “Chicago Boys,” usando la expresión inglesa para resaltar su adhesión a las ideas emanadas de la Escuela de Chicago.

nuevos sistemas de negociación salarial y de regulación del despido y dando mayor poder a los empresarios en detrimento de los sindicatos. Respecto al comercio exterior, proponen su liberalización con la finalidad de estimular la competitividad e impulsar las exportaciones. Finalmente, en lo que se refiere a los mercados financieros, se proponía una profunda reforma cuya meta fuese reducir la intervención pública y favorecer la inversión privada.

Se proponía, además, un nuevo proceso de industrialización basado en la producción de bienes orientados a la exportación y en la eficacia de los mercados como instrumento para la asignación de recursos, proceso que fortaleció, sin duda, a los países desarrollados, que, una vez conseguida la autosuficiencia alimentaria, adoptaron el modelo neoliberal poniendo el énfasis en la sostenibilidad medioambiental. La aplicación del modelo en los países desarrollados no planteaba problemas de tipo estructural, ya que, como señala Valenciano y Carretero (2001), se caracterizaban por la existencia de territorios relativamente bien equilibrados, con, de un lado, zonas pobladas, en las que la agricultura estaba bien desarrollada (desempeñando un importante como motor del desarrollo) y en las que se daba un aceptable nivel de diversificación económica, y, de otro lado, zonas, bastante localizadas, con agricultura menos desarrollada y con niveles de población más reducidos debido a la emigración y el abandono de la actividad agraria. En estas zonas, la propuesta de los economistas neoliberales consistía en apostar por nuevas actividades, conservar el medio ambiente y elevar el nivel de ingresos económicos de su población mediante políticas de transferencia de renta.

En los países latinoamericanos, la aplicación del modelo neoliberal se explica por la severa crisis en la que se encontraban en la década de 1980, viendo en estas políticas una vía para favorecer las exportaciones, reducir el gasto público y aliviar el endeudamiento de los Estados. En muchos países, el nuevo paradigma neoliberal constituía también una reacción a lo que se percibía como un fracaso de las teorías anteriores, unas teorías que se habían basado en promover las economías nacionales (Kay, 1989; Dietz, 1995).

Sin embargo, el avance inexorable del proceso de globalización, con el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento, la apertura de los mercados y la intensificación de los intercambios financieros mostró las limitaciones y carencias de las teorías neoliberales, así como los efectos perversos provocados por una excesiva desregulación de la economía y la retirada del Estado. Ello significó el cuestionamiento de esas teorías y la necesidad de proponer nuevas formas de gestionar la economía globalizada, dando lugar a nuevos enfoques teóricos.

Derivado del surgimiento de nuevas ideas y el cuestionamiento del enfoque neoliberal, surge, particularmente en América Latina, una visión que trata de ajustarse a la nueva realidad de la globalización, y que, según Cristóbal Kay (2004), puede calificarse de “teoría neo-estructuralista”.

Algunos autores hablan de este nuevo enfoque como una especie de lavado de cara del neoliberalismo. Según Kay (2004), el neoliberalismo y el neoestructuralismo no son enfoques antagónicos, sino que, más bien, “sus diferencias les permiten representar papeles complementarios, con lo que aseguran la continuidad y la consolidación del proceso de reestructuración” (p. 404).

Su principal impulsor es, una vez más, la CEPAL, que mantiene una posición crítica respecto al intervencionismo estatal, pero que expresa sus dudas sobre las posibilidades que tienen los países latinoamericanos de basar su desarrollo en las exportaciones y critica las inadecuadas estrategias para abordar los desequilibrios macroeconómicos (Ramos y Sunkel, 1983). En esta nueva fase, las políticas “neoestructuralistas” reconocen la necesidad de integrar las economías nacionales en el mercado mundial y de volver a colocar al Estado como impulsor del desarrollo.

En el marco de las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, Kay (2004) menciona que: ...” los neo-estructuralistas asignan un papel importante al Estado en los procesos de desarrollo, y enfatizan la necesidad de involucrar a las poblaciones locales en dichos procesos para evitar su exclusión” (p. 404).

2.3. LOS ENFOQUES TEÓRICOS DEL DESARROLLO “DESDE ABAJO”

En el contexto de cambios sobre el concepto de “desarrollo”, surgen estudios basados en nuevos enfoques, en los que se hacen propuestas alternativas a los modelos neoliberales con el propósito de promover modelos de desarrollo más equitativos y sostenibles. Son propuestas que proponen redefinir el concepto de “desarrollo” para incluir en su definición variables sociales, políticas, culturales y medioambientales. Estas propuestas alternativas critican la lógica de racionalidad económica y plantean la necesidad de subordinarla a otros fines y valores, como los sociales, culturales y medioambientales.

En este sentido autores como Max-Neef (1993) proponen lo que denomina un “desarrollo a escala humana”, orientado a la satisfacción de las necesidades de los seres humanos y dirigido a las personas y no a los objetos. Es con el objetivo de la satisfacción de las necesidades humanas que el Premio Nobel de Economía de 1999 Amartya Sen propone la idea del “desarrollo como libertad”, según la cual el desarrollo hay que verlo como un aumento de las libertades de los individuos, siendo el aumento de la libertad un fin y no un medio. Para Amartya Sen, las personas deben ser agentes activos de los procesos de desarrollo, siendo ellas las que, a través del debate, deben decidir sobre las estrategias de desarrollo.

A partir del enfoque de Sen del “desarrollo como libertad” se ha definido el Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD), un índice que mide el nivel de desarrollo de los países teniendo en cuenta no sólo variables económico-productivas (crecimiento del PIB), sino también sociales, políticas, organizativas y culturales. Es también a partir del enfoque de Sen que se han ido extendiendo otras formas de ver el desarrollo, introduciéndose una perspectiva “desde abajo”, en la que se apuesta por la participación de las poblaciones locales. En esa perspectiva cabe incluir enfoques como los del “desarrollo sostenible” o el “desarrollo local endógeno”.

Estos enfoques sirven para superar las limitaciones de los enfoques “desde arriba” (*top-down*) del desarrollo y los efectos perversos de los modelos neoliberales, así como las nuevas exigencias planteadas por el proceso de globalización, planteándose nuevas formas de abordar el desarrollo de los territorios. Se combina el papel del Estado como agente capaz de asegurar un entorno institucional y un nivel mínimo de infraestructuras y equipamientos, y el papel de la sociedad civil organizada, entendiendo que esa combinación es la base para generar un círculo virtuoso del desarrollo.

Estos enfoques se denominan, como se ha señalado, ascendentes o “desde abajo” (*bottom-up*) por el hecho de enfatizar el protagonismo de las poblaciones locales en la definición y puesta en marcha de sus propias estrategias de desarrollo. Son enfoques que toman al “territorio” como marco de referencia (Neffa, 1998), por lo que algunos de ellos reciben los nombres de “desarrollo territorial” o desarrollo territorial rural” (cuando hacen referencia al desarrollo de los territorios rurales), siendo a estos enfoques a los que se dedicará los próximos apartados de este capítulo.

2.3.1 El enfoque del “desarrollo local/territorial”

Respecto a este enfoque, diversos autores, entre ellos Veltz (1999), consideran el territorio como “una estructura activa (ya sea de desarrollo, de estancamiento o de regresión) y no sólo como un perímetro-receptáculo de las actividades productivas” (p. 31). Los territorios no son espacios físicos pasivos, sino una red de actores sociales, económicos, políticos e institucionales, que participan en la definición y ejecución de las estrategias dirigidas a su propio desarrollo.

Moncayo (2003), por su parte, apunta que... ”el enfoque del desarrollo local surge al comprobarse el carácter localizado de muchos procesos de acumulación, innovación y formación de capital (p. 34). Otros autores como Benko y Lipietz (1994; como se citó en Michelini, 2008), destacan cómo este enfoque parte de considerar la inherente fragilidad de las configuraciones internacionales y las dificultades que entraña su regulación, lo que le lleva a abogar por la autonomía de los espacios locales, enfatizando la posibilidad de que los territorios puedan reproducirse con sus propias fuerzas y recursos. Con esta idea, se

apunta la necesidad de consolidar una mayor participación de las comunidades locales en la elección de su propio estilo y estrategias de desarrollo.

De esta forma, los que apoyan esta teoría de desarrollo cuestionan los enfoques descendentes “desde arriba” y las limitaciones de las políticas a escala global, sobre todo porque no tienen en cuenta la participación de la población local. Una de las principales limitaciones de esos enfoques descendentes derivaría, además, del hecho de haber dejado de considerar el papel del Estado en los procesos de desarrollo, obsesionados como han estado en el control del gasto público y en la sacralización de la eficiencia del sector privado.

No obstante, como señala Ferrer (2000), en un mundo globalizado como el actual, en el que... “las decisiones principales no las adoptan los gobiernos nacionales o regionales, sino los agentes transnacionales” (p. 8), resulta paradójico que los países occidentales y los latinoamericanos incorporen en sus políticas enfoques “ascendentes”, como el del “desarrollo local”, basados en la capacidad de las iniciativas locales para emprender sus propias estrategias de desarrollo.

Es ésta una paradoja que tiene su expresión empírica en la Unión Europea, donde, desde principios de 1990, se ha puesto en práctica en los territorios rurales una política de desarrollo *bottom-up* (ascendentes) en el marco de la Iniciativa Leader, una iniciativa que tiene más de veinte años de vigencia y cuya metodología ascendente y participativa se ha extendido a todos los fondos estructurales para el periodo de programación 2014-2020. Tal paradoja deja de serlo si se tiene en cuenta que la Iniciativa Leader no es en realidad una política exclusivamente “ascendente”, sino el resultado de su combinación con políticas “descendentes” dirigidas a crear un entorno institucional apropiado para que emerjan las iniciativas locales desde la propia sociedad civil.

Por su parte, en Latinoamérica, estas iniciativas de desarrollo local/territorial se han ido impulsando de manera paulatina, debido a la heterogeneidad de los territorios y a la menor capacidad de los poderes públicos para crear el entorno institucional antes comentado (Michellini, 2008). Aun con esas limitaciones, es oportuno señalar que, en este escenario del desarrollo local, los actores de los territorios han ido tomando conciencia de la importancia de su papel en el desarrollo de su territorio, y no solamente en lo que se refiere a las actividades productivas agrícolas, sino a todas las actividades del medio rural, como la protección del medio ambiente y los ecosistemas, el turismo rural, la preservación del paisaje, los deportes de naturaleza, o las actividades recreativas y de ocio.

2.3.2. El enfoque de la “nueva ruralidad”

Este enfoque surge a escala internacional en el marco de la globalización, tratando de dar respuesta a la especificidad del medio rural. Reconoce las amplias transformaciones

que se han dado en el medio rural debido a los procesos de globalización y liberalización de la economía, y pone de manifiesto la poca utilidad de los anteriores enfoques basados en la dicotomía medio rural / medio urbano.

Ospina (2008) entiende este enfoque como una perspectiva centrada en la promoción de las actividades rurales no-agrícolas. Autores como Llambí (1996 y 2001), Carton de Grammont (2004) y Kay (2002) perciben este enfoque vinculado a la globalización, mientras que otros, como Echeverri (2002), el IICA, ASDI, CIDER (2001), FAO (2003), Farah y Pérez (2003) y Arias (2005), concuerdan en plantear el escenario del territorio como un ente complejo de relaciones sociales y económicas, que debe ser atendido con políticas integrales (Echeverri, como citó Ospina 2008, p. 25).

La realidad es que este enfoque emerge una vez que la industrialización de la agricultura y la urbanización de las comunidades rurales desvalijaron la ruralidad tradicional, y que, como menciona Gómez (2001), “lo novedoso es que esta nueva orientación observa lo que antes se ignoraba” (p. 1). Existe, no obstante, controversia sobre si debe o no considerarse como un nuevo enfoque teórico, si bien resulta interesante entender desde qué perspectiva es considerado el concepto de “nueva ruralidad” y lo que éste representa en el seno del desarrollo rural. Este enfoque implica una diversidad de elementos, tales como los demográficos, las concepciones de lo urbano, lo local y lo regional, que en las últimas dos décadas han sido determinantes en los estudios rurales y que se han incorporado gradualmente en las políticas de desarrollo.

En el próximo capítulo se presta atención especial a estos enfoques basados en el territorio, dado que el objetivo de la tesis doctoral es analizar el programa PESA y su implementación en los territorios rurales mexicanos.

2.3.3. Los enfoques del “desarrollo sostenible”

En estos enfoques confluyen diversas escuelas de pensamiento, planteando una nueva forma de promover el desarrollo, en la que se presta atención a la protección del medio ambiente a partir de procesos de desarrollo sostenible.

Una vez consolidadas las ideas del desarrollo sostenible en Europa, el concepto de “sostenibilidad” comienza a tomar importancia en América Latina. Instituciones como la FAO, incorporan el concepto al manejo y conservación de los recursos naturales, con un cambio en la orientación del cambio tecnológico e institucional, de tal forma que continúan buscando la satisfacción de las necesidades humanas, pero también preservando los recursos para las generaciones presentes y futuras. Este desarrollo sostenible (en los sectores agrario, forestal y pesquero) se incorpora a los principios de la conservación de la

tierra, el agua y los recursos genéticos vegetales y animales, cuidando de evitar la degradación del medio ambiente.

Bajo estas perspectivas, las políticas agrarias se enfocan al desarrollo de sistemas de producción sostenible, lo que sugiere, según Valenciano y Carretero (2001), varias consideraciones: “una reducción del consumo de energía fósil, un menor uso de pesticidas químicos, una reducción de la erosión de suelos, una reducción de la contaminación de aguas subterráneas, y un uso eficaz del agua para riego” (p. 162).

Este enfoque plantea una mayor participación del Estado en la asignación de recursos y en la planificación de las actividades. Como estrategia nacional, se comienza a dar autonomía y responsabilidad a las autoridades regionales y locales para que fomenten la participación de su población rural. Las nuevas orientaciones se dirigen a recuperar las condiciones naturales del suelo y del medio ambiente y a ofrecer estímulos a los agricultores para que realicen dichas acciones. A través de los gobiernos, se comienzan a ejecutar proyectos y programas de desarrollo local y regional.

Más allá de su componente agraria y/o medioambiental, la noción de “sostenibilidad” incorpora otras dimensiones que tienen que ver con las condiciones de vida y con el modo como las poblaciones locales perciben su bienestar, ampliándose así el horizonte de los enfoques del desarrollo sostenible y pasando a convertirse en un enfoque sobre los “medios de vida”. En este sentido, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, como citó Ospina, 2008) se refiere a esta concepción amplia del enfoque de la “sostenibilidad” como una “... teoría de los medios de vida [que] representa una manera de concebir los objetivos, el alcance y las prioridades del desarrollo” (p. 27), una teoría que, en este caso, hace referencia al desarrollo rural. En las ideas del citado documento del DFID, se trata a los pueblos o regiones rurales como sujetos activos del desarrollo y como los principales protagonistas en la lucha contra la pobreza.

Estas descripciones, según Ospina (2008), se basan en los planteamientos de Chambers y Conway (1992) cuando identifica las “trampas de la deprivación” refiriéndose específicamente a la pobreza, el aislamiento, la falta de poder, la vulnerabilidad y la debilidad física de los espacios rurales. En la misma idea, la *Overseas Development Institute*¹² (ODI) enfatiza la importancia que, para esta perspectiva, tiene la dimensión institucional de los gobiernos nacionales. “Los enfoques de los medios de vida intentan aproximarse a estos problemas separando los conceptos ‘rural’ y ‘agricultura’, abriéndose a un rango de actividades más amplio” (Carney, como citó Ospina, 2008, p. 29).

Sin embargo, uno de los cuestionamientos que se hacen de este enfoque, consiste en señalar que en la década de 1970 existieron ya Programas de Desarrollo Rural

¹² El “Instituto de Desarrollo de Ultramar” (ODI) es un grupo de reflexión independiente del gobierno británico, que aborda la temática del desarrollo.

Integrado, similares a las estrategias actuales del desarrollo local, y que no tuvieron mucho éxito. Además, Carney (como citó Ospina, 2008) afirma que el desarrollo local resulta ser un enfoque demasiado ambicioso, y que por el hecho de no ser sectorial no delimita adecuadamente sus objetivos a la hora de articular los múltiples elementos de la vida rural. Lo verdaderamente rescatable de estas proposiciones, ya se denominen “desarrollo local”, “estrategias de vida”, “estrategias de sobrevivencia” o “estrategias de vida sostenible”, con sus aceptables diferencias conceptuales, es el papel que se le da a los territorios como protagonistas del desarrollo.

2.4. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

A través de las últimas décadas, los campos semánticos del desarrollo han ido cambiando, como cambiantes han sido los efectos de las políticas en las áreas y territorios donde se han aplicado. Las políticas inspiradas en los enfoques del desarrollo han afectado de manera desigual a todos los países sin excepciones, saliendo unos más beneficiados o perjudicados que otros.

Rozga (1994) sostiene que han coexistido dos tipos de teorías del desarrollo. Las primeras, denominadas las “teorías del desarrollo equilibrado”, han agilizado los mecanismos de mercados, sobre todo para mejorar la insuficiente movilidad territorial de los factores productivos. Las segundas, llamadas “teorías del desarrollo desequilibrado”, han planteado la intervención del Estado en los procesos de desarrollo para regularlos y reorientarlos hasta situaciones de equilibrio.

En Europa, por ejemplo, este segundo tipo de teorías ha dado resultados importantes al impulsar políticas de intervención del Estado para estimular el crecimiento endógeno, aumentar la competitividad y favorecer la expansión hacia el exterior de las economías locales. En un primer momento, esas políticas han buscado la autosuficiencia alimentaria y, una vez alcanzada, la apertura de nuevos mercados a través de la exportación. Por su parte en América Latina, han sido varias las políticas públicas desarrollistas dirigidas al objetivo de pasar del subdesarrollo al desarrollo, unas políticas que han contado con el apoyo de las instituciones internacionales.

No hay duda de que algunas estrategias neoliberales han transformado de manera positiva la agricultura latinoamericana, pero como refiere Kay (2004), “han dejado sin resolver los problemas de la pobreza rural, la exclusión y la privatización de tierras, que afectan a una parte significativa de la población” (p. 397).

En determinadas situaciones, los procesos de desarrollo han logrado encontrar vías de futuro promisorio, gracias a los avances tecnológicos en la producción de alimentos y en otros ámbitos de la vida cotidiana. Sin embargo, también han provocado estancamientos

económicos regionales, debido a que la distribución de la riqueza no ha sido equitativa, sino polarizada, generando brechas profundas entre regiones y entre países.

Baré (2007) sostiene que el desarrollo es un fenómeno real e identificado, aunque sometido a presiones contradictorias que tienden a su desintegración como objeto coherente y específico. Este mismo autor señala que, ante la economía global, es necesario crear lazos estrechos que reflejen una mayor participación de los actores y entidades locales.

Como bien lo apuntaba Rostow (1960), “el crecimiento no es desarrollo”. En los procesos y experimentos realizados a lo largo del mundo, las políticas de desarrollo han tenido efectos desiguales, provocando resultados no previstos que es necesario remediar de forma inmediata. Es innegable, por tanto, que... “tanto el progreso, como el desarrollo, han sido, y son, realidades tangibles que pueden ser clasificables y cuantificables mediante indicadores adecuados” (Ávila, 2007, p. 188).

El recorrido que se ha hecho en este capítulo por las teorías del desarrollo contribuye a repensar sobre los problemas a que nos enfrentamos hoy en día y sobre las medidas necesarias que se deben impulsar para intentar solucionarlas. La ciencia, la investigación y las instituciones, así como los actores involucrados, tienen, de la mano con los gobiernos, el deber y la responsabilidad de aportar elementos que fortalezcan un mejor desarrollo de los territorios rurales en consonancia con las expectativas y aspiraciones de los tiempos actuales.

En el próximo capítulo se profundiza en los enfoques del desarrollo basados en el territorio, que son los que inspiran políticas rurales como la Iniciativa europea LEADER o el programa mexicano PESA.

Capítulo 3

BREVE APROXIMACIÓN AL ESPACIO Y EL TERRITORIO COMO BASE DE LOS ENFOQUES DEL DESARROLLO TERRITORIAL

Con la importancia creciente del “territorio”, tanto en su componente física, como en su dimensión social, cultural y política, surge una compleja red de temas estrechamente vinculados entre sí, temas que han sido aprehendidos, en el ámbito académico, por las diversas investigaciones sociales e incorporados, a nivel político, en los programas de desarrollo. Ejemplo de ello son los temas relacionados, entre otros, con la gestión de los recursos naturales, la gobernanza, las cadenas productivas, la identidad campesina o el capital territorial. Como se observó en el capítulo anterior, todos estos estudios e investigaciones tienen por objeto contribuir al logro de un desarrollo más inclusivo y sustentable tanto de las zonas urbanas, como de las rurales.

Sin embargo, para poder entender el significado del concepto de “territorio” y así conocer las bases de la presente investigación, es conveniente identificar el origen de dicho concepto y la forma en que se ha abordado su estudio en la comunidad científica, evitando las posibles tergiversaciones que se han producido a la hora de trasladarlos a los programas de desarrollo de los territorios rurales.

En este capítulo se abordarán, por tanto, algunas cuestiones relacionadas con el espacio y el territorio, su dimensión, sus funciones y el papel desempeñado por los actores sociales, tanto individuales como colectivos, en las estrategias de desarrollo, así como por los actores institucionales vinculados al poder público y encargados de poner en práctica en los territorios las correspondientes políticas públicas. Todo ello se procurará enmarcar en los nuevos enfoques del desarrollo territorial, enfoques que trascienden el restrictivo ámbito de las áreas rurales para abarcar dimensiones más amplias.

3.1. LA DIMENSIÓN ESPACIAL DEL TERRITORIO

Recientes cambios geopolíticos, como los procesos de reterritorialización del capital, la reestructuración del mercado laboral, el impacto de los medios de comunicación y el consumo cultural o la intensificación de los flujos migratorios, así como las nuevas identidades y los efectos de la tecnología, demuestran la importancia que tiene la dimensión espacial del territorio. Es así que, en el área de las investigaciones sociales, uno de los objetivos a tener en cuenta la dimensión espacial en los estudios sobre el desarrollo, es

lograr una mejor comprensión de la complejidad de los territorios, mientras que en el área de las políticas de desarrollo territorial lo que se persigue con estos enfoques es una adecuada orientación en el diseño, planificación y aplicación de dichas políticas públicas.

En este sentido, cabe señalar que considerar la dimensión espacial implica analizar los diversos factores contextuales (económicos, políticos y culturales) que están presentes en el territorio y que pueden favorecer un mejor aprovechamiento de los recursos productivos y promover eficientemente la reproducción de las relaciones sociales.

Diversas corrientes teóricas que apoyan la importancia de la dimensión espacial en las políticas de desarrollo sostienen que se está produciendo un giro en el modo de abordar el desarrollo de los territorios rurales, considerando el espacio territorial ya no sólo como un elemento *pasivo* (limitado al entorno geográfico y el paisaje físico) de los procesos de desarrollo, sino como un elemento *activo* en la producción y reproducción de las diversas estrategias. Por lo tanto, estos enfoques indican la necesidad de utilizar metodologías que superen los aspectos meramente técnicos del espacio territorial (aspectos físico-geográficos) para dar énfasis a los aspectos sociales, económicos, culturales y políticos que forman parte del territorio (Mazurek, 2012).

No obstante, eso no evita considerar que el “lugar” y la “localización” son, como unidades geográficas, aspectos determinantes para ubicar un determinado espacio territorial. De hecho, el espacio territorial se compone de una infinidad de lugares; de ahí que, según Brunet (1996), el “lugar”, es la unidad básica de la geografía, “el átomo del espacio geográfico” (p. 48). Por su parte, “la localización se distingue del lugar en el sentido en que sitúa a este último con relación a otros lugares” (Mazurek, 2012, p. 107).

La noción de “localización” implica que los lugares son diferentes unos de otros, ya que la localización de un determinado lugar es, en palabras de Mazurek (2012), el resultado de un proceso de construcción social, es decir, “un acto social (a través del cual) el lugar se inscribe en la especificidad” (p. 107).

Desde la Sociología, no existe consenso sobre el concepto de “espacio” ni sobre su utilización en los estudios sociales. No obstante, pueden apreciarse algunas ideas comúnmente aceptadas, como las que indican Santos y Gandarilla Salgado (2009), al señalar que un espacio geográfico, cualquiera que sea, tiene autonomía en lo que se refiere a su existencia, ya que proviene de los elementos físico-materiales que lo forman, pero no tiene autonomía respecto a su significado, ya que el significado de un determinado espacio geográfico es fruto de un proceso histórico, por lo que puede cambiar a lo largo del tiempo. De hecho, hay espacios que tienen un significado en un determinado momento histórico, y otro diferente trascurrido un cierto periodo de tiempo en el que, manteniéndose constantes sus condiciones físico-materiales, hayan cambiado los elementos sociales, culturales, económicos y políticos que lo forman.

En el área de la Geografía, por el contrario, existe un amplio consenso sobre el concepto de “espacio”, siendo bastante utilizado por los geógrafos en sus programas de investigación. Para esta disciplina científica, el “espacio” se entiende como un tejido de localizaciones, un tejido con estructura propia siendo incluso considerado como un sistema, por existir dentro de esa estructura una densa red de interacciones entre las diversas localizaciones que lo componen. De acuerdo con Mazurek (2012), el “espacio geográfico” responde así a... “una porción concreta de la superficie terrestre cuyas singularidades le permiten que pueda ser considerada, en una escala determinada, como un conjunto en cada uno de sus lugares, tanto en sus relaciones internas como en sus relaciones externas con los demás espacios” (p. 108).

Lo anterior significa que los espacios geográficos no sólo son espacios reales, concretos y tangibles, sino que también pueden ser imaginados, abstractos e intangibles (Jeziorny, 2015). Por ejemplo, si se observa el mundo rural, resulta común encontrar en los espacios rurales elementos concretos y tangibles, como las infraestructuras, los servicios, las actividades productivas, o la red de actores sociales, económicos e institucionales presentes en el territorio, pero también elementos intangibles, como la identidad cultural, el sentimiento de cooperación o las relaciones de confianza entre los vecinos, que son resultado de un largo proceso de desarrollo histórico.

El espacio geográfico es, por tanto, un conjunto entrelazado de elementos tangibles e intangibles, de elementos reales e imaginarios, de elementos concretos y abstractos, y en esa combinación entre lo concreto/real/tangible y lo abstracto/imaginario/intangible radica su singularidad. En palabras de Brunet (como citó Mazurek, 2012), la singularidad de un espacio geográfico respecto a otros espacios (como el espacio social, económico o jurídico) es el hecho de que una gran parte de los elementos que lo componen son elementos reales/concretos/tangibles, siendo precisamente esa realidad concreta y tangible de los espacios geográficos lo que hace que se puedan distinguir unos de otros. La realidad de los lugares diferenciados debe verse como “...un conjunto de relaciones e interacciones, con reglas propias, determinadas por la extensión, el espaciamiento, la distancia, la gravedad, entre otros” (p. 108).

Vale decir entonces que, un espacio geográfico no tiene significado social si no se ha producido una apropiación del mismo por parte de los seres humanos. Si no ocurre esa apropiación se está ante un espacio natural, pero no ante un espacio geográfico con significado social. La apropiación social de un determinado espacio se presenta cuando en él habita uno o más grupos sociales, dando lugar a una interacción de la naturaleza con el ser humano.

Comúnmente, algunas disciplinas científicas denominan a este proceso como “*apropiación social*” del espacio, o como “*espacio vivido*” o “*socialmente construido*”

(Jeziorny, 2015 y 2016). De acuerdo con Goffmann (2006), es con la incursión del ser humano en la apropiación material y simbólica del espacio geográfico, que se comienza a fijar límites y fronteras que diferencian unos espacios de otros, contribuyendo así a la... “creación de identidades culturales asociadas a cada espacio” (p. 131).

Cabe decir que estos espacios construidos socialmente no son estáticos, sino que están predispuestos a cambios, muchos de ellos, según Mazurek (2012), originados a partir de conflictos y contradicciones que todo grupo social vive en su interior y en sus relaciones con otros grupos. De esta forma, los cambios y transformaciones sociales ocurren en el tiempo y el “espacio vivido” como una correlación de fuerzas, incluso de poder (Jeziorny, 2015).

En un esfuerzo por integrar la dimensión espacial, González (2010) identifica cuatro grandes enfoques analíticos para abordar de la mejor manera posible el estudio del “espacio”, cada uno de ellos vinculado a distintos niveles de compromiso y conocimiento. El primero es el enfoque “ideográfico” (que pone el énfasis en el análisis descriptivo orientado al lugar); el segundo es el enfoque “nomotético” (que enfatiza el análisis explicativo); el tercero corresponde al enfoque “comprensivo” (enfoque analítico orientado al sujeto) y, finalmente, el enfoque “predictivo” (donde se encuentran los modelos de simulación espacial) (p. 170).

Dado el carácter sociológico de la presente investigación, el estudio del “espacio” se hará mediante diversos instrumentos que ayuden a identificar los procesos y dinámicas sociales inmersas en el territorio, prestando una atención especial a los actores que participan en dichas dinámicas. De acuerdo con este planteamiento, el “espacio” se convierte en una de las dimensiones constitutivas de la vida social en un determinado territorio, contribuyendo a configurar las relaciones sociales dentro del mismo.

Para ello se recurre a algunos autores clásicos de la Sociología que se han interesado por el tema del “espacio” y su influencia en la estructura de las relaciones sociales. Así, según Simmel (citado en Galindo, 2010), existen cinco cualidades fundamentales del espacio que son importantes de resaltar:

- *Exclusividad*: se refiere al carácter exclusivo del espacio por ser algo socialmente construido.
- *Divisibilidad*: se refiere al espacio como territorio dividido en unidades formadas por grupos con percepciones y estrategias comunes o diferenciadas.
- *Fijación*: está relacionada con la vinculación que los individuos y los grupos desarrollan con una determinada localidad y también con la capacidad de ausentarse de ella, y eventualmente, de regresar, pues solo si el grupo, o algunos objetos significativos, permanecen en un lugar determinado, puede un miembro del grupo abandonar dicho lugar a sabiendas de que podrá regresar.

- *Proximidad o distancia*: esta cualidad yace en la proximidad o distancia sensible que existe en las interrelaciones sociales y en las relaciones entre los individuos y el espacio.
- *Movilidad*: esta cualidad permite observar las relaciones socioespaciales que se desprenden de fenómenos como la migración.

De igual forma, de acuerdo con Bourdieu (citado en Galindo, 2010), el concepto de “espacio” no sólo remite a una realidad física, sino fundamentalmente al “lugar” simbólico en el que las prácticas sociales se hacen inteligibles al distinguirse unas de otras. Esto significa que ninguna práctica puede explicarse por sí misma, sino en relación con las demás prácticas sociales, y que, por lo tanto, hay relaciones de jerarquía que son las que les dan significado a dichas prácticas.

Un elemento más de ubicación del sujeto en el territorio es la relación con el espacio en el que actúa y con el que interactúa. Erving Goffman (2006) señala que la representación de los individuos en la vida cotidiana se hace de tal forma que su comportamiento está segmentado (regionalizado), y distingue dos regiones fundamentales que lo estructuran, denominándolas “región anterior” y “región posterior”. La “anterior” es el ámbito o región donde tiene lugar el actuar, y la “posterior” es el lugar donde nuevos elementos hacen su aparición. Goffman identifica también una tercera región (región exterior), la cual remite a esa parte del espacio que existe, pero que es irrelevante para la puesta en escena de una determinada actuación (p. 58).

En este sentido, Giddens (citado en Bonilla 2011, p. 4) alude a estos cambios como un proceso de dinamismo estructural, en gran parte posibilitado por lo que denomina “*desanclaje*” espacio-temporal, entendiendo por desanclaje la capacidad que las relaciones sociales tienen de despegarse de sus contextos locales de interacción para reestructurarse en otros espacios y tiempos definidos. Tal es el caso de los emigrantes/inmigrantes, que buscan nuevas formas de vida y de reproducción social al acomodarse a nuevos espacios temporales.

3.2. EL TERRITORIO, UNA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL ESPACIO

A la hora de su implantación, los actuales programas de desarrollo territorial prestan atención a los procesos denominados de “apropiación social” del espacio, procesos que responden a una lógica de funcionalidad y operatividad, sobre todo en lo que se refiere a los recursos económicos necesarios para el logro de sus metas.

Bajo esta perspectiva, los programas de desarrollo de los territorios rurales tienen que tener en cuenta la estructura económica, social y política presente en dichos territorios,

pero también se debe conocer la lógica que orienta a dichos programas y que no siempre está en sintonía con aquélla. En este sentido, Jeziorny (2015) resalta la importancia de analizar tanto la lógica de los programas de desarrollo territorial, como la base estructural sobre la que se organizan y vertebran los territorios en los que dichos programas se aplican, y resalta también la necesidad de comprobar hasta qué punto ambas están en sintonía o si entran en conflicto.

Hasta antes de la década de 1970, el concepto de “territorio” no tenía relevancia en las Ciencias Sociales. Fueron los etólogos quienes, como sistema de defensa de los miembros de una determinada especie animal, introdujeron el concepto de “territorialidad”, basándose en el singular significado que tienen ciertos comportamientos individuales y colectivos.

Más tarde, se incorporó el concepto a otras áreas del conocimiento, incluso de las mismas Ciencias Sociales, especialmente la Antropología, la Psicología y la Sociología, reconociendo en palabras de Mazurek (2012) que “no puede existir comportamiento social sin territorio, y por consiguiente, no puede existir un grupo social sin territorio” (p. 111).

Actualmente el concepto de “territorio” ha adquirido un carácter polisémico debido al excesivo uso que se le ha dado, ya que, además de incluir la dimensión geográfica, se pretende que aborde también las dimensiones económica, social, ambiental y organizativa. En diversos casos se ha utilizado incluso para tratar de explicar el impacto de la globalización a escala local.

Sea como fuere, el “territorio” constituye, en las Ciencias Sociales, un concepto básico donde convergen las dinámicas económicas, sociales y políticas a escala local y/o regional, dando lugar a nuevos planteamientos teóricos y analíticos desde una perspectiva multi-disciplinar (Cohen, 2010). Para este autor, por ejemplo, las regiones responden a “son espacios demarcados territorialmente, poseen instituciones gubernamentales propias y pueden constituirse en actores nacionales o internacionales a partir de proyectos económicos o políticos dentro de un espacio social” (Cohen, 2010, p. 84).

La propuesta de Pecqueur sobre “entidades socioeconómicas construidas” implica ampliar la visión geográfica del territorio e incorporar la dimensión socioeconómica, abriendo así la puerta del análisis territorial a las dinámicas sociales, económicas y políticas y dando lugar a la generación de nuevas ideas y estrategias en el nivel local/regional. Este autor señala que... “el territorio no es una escala geográfica de coordinación entre actores (escala intrarregional, cantonal), sino una dimensión que se sitúa entre el individuo y los sistemas productivos nacionales” (Pecqueur, 2000, p. 226). El territorio es entonces algo más que una red de interacción social; “es la constitución de un espacio de cooperación entre los diferentes actores, un espacio con anclaje geográfico, un espacio idóneo para generar

nuevos recursos y aportar soluciones originales e inéditas en materia de desarrollo” (Pecqueur, 2000, p. 154).

Bajo esta perspectiva, la integración de los diversos espacios geográficos resulta crucial en el desarrollo de los territorios. El concepto de “territorio” puede resumirse como el resultado de la interacción naturaleza-sociedad en un determinado espacio geográfico. De acuerdo con Bassols (citado en Schaper, 2007), es ahí en el “territorio” donde se pueden estudiar y comprender los medios físicos, los ecosistemas y las estrechas relaciones entre los diversos actores, así como su impacto sobre la vida social y el resultado de las acciones de los seres humanos en la naturaleza.

En este mismo sentido, Souza (2009, p. 179) afirma que el “territorio” es el resultado de una concepción multidimensional en la que convergen la dimensión material (espacio geográfico), la dimensión socioeconómica y la dimensión política, siendo estas dos últimas las que atañen más a los estudios sociales.

Por su parte, Jeziorny (2015) alude a que el territorio es “la proyección de relaciones sociales y políticas en un espacio determinado, por lo que, apunta, hay relaciones de control o de poder que operan sobre los territorios y que deben ser objeto de análisis” (p. 4).

Becattinni (2006), en un esfuerzo por ampliar y actualizar el concepto de “distrito industrial”, contribuye de manera importante al desarrollo del enfoque territorial al señalar que “el territorio es el locus en el que se desenvuelve la vida de los actores individuales y colectivos, que mantienen con él un cierto sentido de pertenencia y son capaces de cooperar y competir a la vez para desarrollar actividades económicas en sus respectivos entornos” (p. 24). De esta forma, da relevancia a las dinámicas sociales protagonizadas por los actores presentes en territorio.

Con estas aserciones, se puede decir que el “territorio” no solamente es un espacio físico-geográfico, sino que se trata de una construcción social, y que tampoco es un reflejo de un determinado grupo social, siendo más bien un elemento que contribuye a la formación del grupo y a la conformación de su identidad. En este sentido, el ECADERT¹³ (2010) complementa lo ya mencionado al decir que el territorio representa ...”una expresión tangible de procesos históricos y un factor de continuidad, pero no es estático, sino cambiante, por lo que es también un factor de transformación” (P. 17). Ese dinamismo incluso puede desplazarse geográficamente, cuando por algún motivo los pueblos o comunidades se trasladan a otra zona geográfica reconstruyendo sus modos de vida y fragmentándose su identidad.

¹³ ECADERT por sus siglas es la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial, institución emanada de la FAO y creada en 2010 que impulsa diversos foros de análisis para favorecer el intercambio entre actores territoriales e instituciones en América Latina y el Caribe.

Finalmente, resulta pertinente señalar que los principales elementos diferenciadores entre el “espacio” y el “territorio” son los de “apropiación” e “identidad”. “El territorio es al espacio lo que la conciencia de clase es a la clase (...), algo que se integra como parte de sí mismo, es decir, que estamos dispuestos a defender” (Brunet, 2001, p. 9). Asimismo, el “espacio” se caracteriza por un sistema de localización, mientras que el “territorio” lo hace por un sistema de actores. Esta idea refuerza el pensamiento de que los conceptos de “espacio” y “territorio” no son equivalentes, ni mucho menos sinónimos.

3.3. LAS FUNCIONES DEL TERRITORIO

Con referencia al medio rural, que es el que nos ocupa en esta tesis doctoral, las funciones del territorio son muy diversas: unas, derivadas de las múltiples funciones de la agricultura, y otras, de las variadas funciones desempeñadas por el espacio territorial. En este sentido, Garrido y Moyano (2007, p.15) distinguen entre “multifuncionalidad agraria” y “multifuncionalidad territorial”.

En lo que se refiere a la “multifuncionalidad agraria”, se hace referencia a las diversas funciones que se pueden desarrollar en las explotaciones agrarias a partir de la agricultura (producción de alimentos y/o fibras, producción de biocombustibles, conservación del medioambiente, preservación del paisaje, agroturismo, actividades educativas y culturales, entre otros). Sin embargo, cuando se habla de “multifuncionalidad territorial”, se hace referencia a las diversas funciones desempeñadas por los territorios (algunas de ellas relacionadas con la agricultura, pero otras no, como los deportes de naturaleza, el turismo rural o la producción de energía eólica o termosolar) (Garrido y Moyano, 2007, p. 15).

Por ejemplo, la agricultura, además de concentrarse en la producción, desempeña funciones medioambientales y contribuye a la preservación de la biodiversidad, así como a la gestión sustentable de los recursos naturales por parte de las poblaciones rurales (FAO, 2000). Por su parte, la pluriactividad típica de las comunidades campesinas está asociada a una multifuncionalidad rural más amplia, ya que incluye su contribución a la seguridad y la soberanía alimentarias, y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

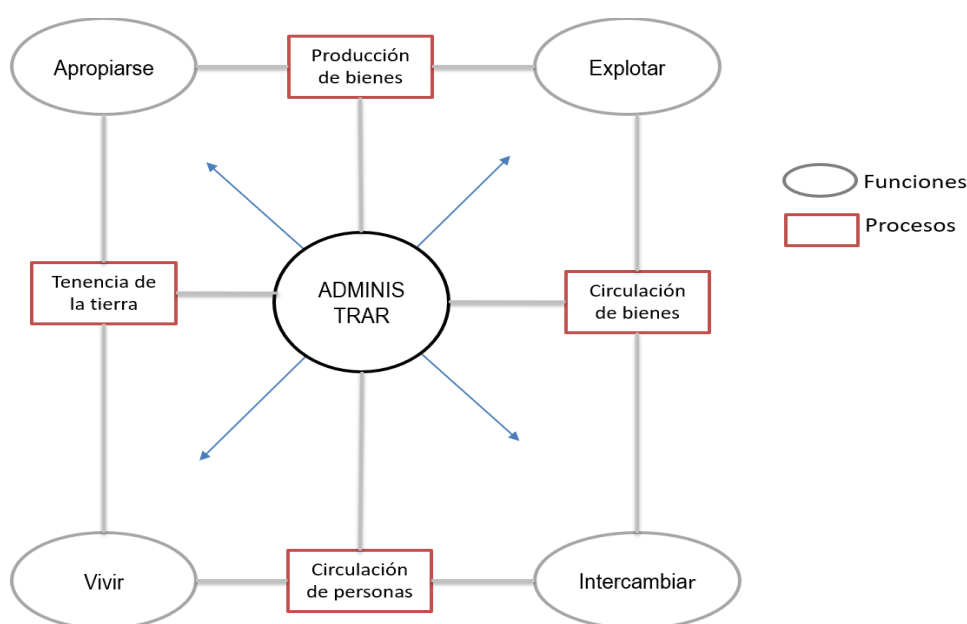
En sintonía con esta idea de multifuncionalidad, Maryvonne Le Berre (1992) ofrece una definición muy completa del concepto de “territorio”, al referirse a él como “la porción de la superficie terrestre apropiada por un grupo social, con el objetivo de asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales (p, 632)”

Bajo el encuadre de estas conceptualizaciones, Mazurek (2012, p. 111) identifica cinco características esenciales de un territorio, a saber: a) es localizado, lo que implica aceptar que tiene características naturales específicas; b) se basa en un proceso de apropiación, lo que significa que, a partir del territorio, se cimenta la identidad de la

población en él asentada; c) es un producto de la actividad humana, lo que implica reconocer que existen procesos de manejo y apropiación del espacio físico por parte de los actores sociales, tanto locales y externos; d) es dinámico, lo que significa que cada territorio tiene una historia que depende de la configuración social precedente, y e) es protagonizado por grupos sociales, lo que implica que pueda darse una superposición de territorios donde coexistan varios grupos sociales.

Una vez definido el territorio y su estrecha relación con el espacio, resulta conveniente ampliar el análisis a sus funciones. Basándose en Brunet (2001), Hubert Mazurek (2012) elabora un diagrama en el que engloba todas las posibles funciones del territorio. Identifica la de “administrar” (los recursos) como la función central del territorio, ya que es la que le da sustentabilidad y coherencia y la que asegura la reproducción social de la población local, siendo de esa función central de la que parten las cuatro funciones a desarrollar en toda sociedad (vivir, intercambiar, explotar, apropiarse) (Figura 3.1).

Figura 3.1 Las funciones del territorio y sus procesos



Fuente: Elaboración propia con base en Mazurek (2012).

En el diagrama anterior, Mazurek se refiere a estas cuatro funciones del siguiente modo:

- Vivir. En esta función el hábitat sería el factor más importante, ya que, junto a los modos de vivir, la forma de habitarlo es lo que define la naturaleza de un territorio.

- Apropiación. Significa la capacidad (y el poder) de los actores sociales para disponer de un espacio y manejarlo según sus propios intereses. Para Mazurek, la apropiación implica una determinada delimitación del territorio (ya sea en forma de fronteras o de percepción mental), unas determinadas formas de apropiarse del espacio (afectación de recursos o infraestructuras, tenencia de la tierra, instrumentos de control, por ejemplo) y unas formas específicas de organización (individual, colectiva, jerárquica, entre otras).
- Explotación: Significa el modo como el grupo explota los recursos del territorio de acuerdo con el objetivo social que se plantee con la apropiación (es decir, según el modo de producción, y según los recursos existentes en el territorio).
- Intercambio: La comunicación o el intercambio propician sus propios espacios, los cuales pueden ser permanentes o temporales, y estar o no integrados en el propio territorio (el intercambio significa generar las relaciones sociales necesarias para una determinada construcción social del territorio).

Como se ha señalado, en el centro del diagrama se encuentra la función central de “gobernar o administrar”. A ello se refiere Mazurek (2012) con la función de representación socio-política o de organización del poder, encargada de mostrar el camino y de organizar y ordenar el desarrollo de las otras cuatro funciones. Se entra aquí en el terreno de la “gobernanza” (o gobernabilidad, como algunos autores llaman a esa función). Por lo tanto, la gobernabilidad/gobernanza es, según Arbos y Giner (1993), la cualidad que posee una comunidad política bajo la cual sus instituciones de gobierno actúan, dentro su espacio, eficazmente y de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del Estado.

A partir de estas aseveraciones, el territorio, siguiendo a Mazurek (2012), se convierte en... “el revelador de una identidad, de una territorialidad, que conlleva un sentido de pertenencia a un lugar y un comportamiento social específico ligado a éste, además del sentido de ser reconocido a través de un determinado modo de ejercer la gobernabilidad y de ejercer la noción de la ciudadanía” (p. 115).

Abstrayendo las dimensiones que se han tratado sobre el territorio, se puede decir que los modelos de desarrollo territorial son implantados a partir de la construcción sociopolítica de un determinado espacio geográfico, requiriendo, además, de una serie de estrategias previas de apropiación por parte de los actores allí presentes. Es en estas estrategias, según Jeziorny (2015 y 2016), donde se proyectan las distintas concepciones sobre el desarrollo que tienen los diversos grupos sociales y económicos presentes en el territorio o externos al mismo.

3.4. LOS ACTORES DEL DESARROLLO

Al estudiar el desarrollo de los territorios es necesario prestar atención al papel desempeñado tanto por los actores sociales, políticos y económicos, como por los actores institucionales, y las relaciones entre ambos, ya que éste es un elemento decisivo en la forma como se construye el territorio y se configuran las estrategias de desarrollo surgidas desde el propio territorio y en el modo como se implementan las políticas públicas. Cabe afirmar que los aspectos naturales (físicos, químicos, biológicos, edafológicos, entre otros) asociados a cada espacio geográfico, son apropiados por los actores presentes en él para, en función de sus intereses e ideología, llevar a cabo el correspondiente proceso de territorialización.

Son precisamente los actores socioeconómicos, políticos e institucionales los que construyen el territorio, para lo cual deben cooperar a fin de implementar acciones colectivas dirigidas a la apropiación de los recursos naturales y al empoderamiento de los recursos culturales (identitarios) y sociales existentes en un determinado espacio geográfico. Es en este sentido al que se refiere Schneider y Peyré Tartaruga (2006) cuando hablan de “una construcción social del espacio que ocurre de forma colectiva entre los individuos e instituciones que están en el territorio” (p. 93).

Bourdieu (2001) reconoce, por su parte, la importancia que juegan en el campo social las estrategias de los diversos actores (ya sean estrategias de conflicto y confrontación o de acuerdo y concertación), estrategias todas ellas que dependen de la disponibilidad de capitales (económico, cultural, simbólico, social, por ejemplo) y de la capacidad que tengan de acceder a ellos. De esta forma, es en el campo social donde todos los actores se reproducen y definen sus estrategias, tanto las que se basan en la cooperación y persiguen el logro de objetivos generales y bienes colectivos, como las guiadas por la competitividad y la defensa de intereses particulares.

Es también Bourdieu (como citó Martínez, 2012) quien, en su definición de “capital social”, señala explícitamente dos elementos constitutivos: “a) la presencia de una red duradera de relaciones y (b) la existencia de relaciones de reconocimiento mutuo” (p. 14). De acuerdo con esta afirmación, Martínez (2012) menciona que... “estas condiciones no se presentan simplemente porque se pertenezca a una comunidad o a una determinada organización social, política o económica, sino que exigen, además, desarrollar estrategias concretas para su conservación o para que sean duraderas en el tiempo” (p. 14).

En lo que se refiere a la posición de los actores sociales, cabe afirmar que es una posición dinámica que puede cambiar cuando también cambian las condiciones sobre las que se han construido determinados procesos de territorialización. Esto puede suceder, según Martínez (2012), cuando la combinación entre la disponibilidad de diversos tipos de

capitales y la existencia de estrategias exitosas, dan lugar a procesos de movilidad en el seno de una determinada estructura social, procesos que, a su vez, modifican dicha estructura.

Desde la perspectiva del capital social, la confianza entre los diversos actores juega un papel importante en el desarrollo de los territorios, sobre todo cuando no se dispone de otros capitales como el económico. Es por ello que el grado de confianza y la capacidad de plasmar en estructuras organizativas adecuadas su voluntad de cooperar, repercuten significativamente en el impulso de las estrategias de desarrollo.

En este sentido, Hirschman (1988) calificaba de recuperación de la energía social las experiencias de acción colectiva surgidas de la propia sociedad civil, afirmando que esas experiencias constituyen un importante activo, que puede reactivarse cuando se presentan condiciones favorables en el territorio.

Con relación al tema de los actores sociales, varios autores, como el mencionado Mazurek (2012, p. 117), se han ocupado de proponer algunas tipologías. Así, por ejemplo, propone una tipología basada en las siguientes cinco categorías:

- a) Las personas o individuos. Considerados muchas veces como los actores principales del desarrollo, ejercen su acción en el territorio mediante su participación en proyectos individuales o de naturaleza colectiva, y también mediante sus estrategias de movilidad (de corta o larga distancia), asociadas por lo general a motivaciones económicas (por ejemplo, la búsqueda de vivienda o empleo, el desarrollo de intercambios económicos y sociales).
- b) Los grupos territoriales. La presencia de estos grupos suele ser el resultado de vivir en sociedad, siendo fruto de las relaciones interpersonales y teniendo un efecto multiplicador sobre esas relaciones (por ejemplo: los grupos étnicos y religiosos; los grupos políticos; las asociaciones culturales, los sindicatos formados en torno a intereses comunes).
- c) Los actores socioeconómicos. Este tipo de actores estructuran fuertemente el territorio, desempeñando la función de “apropiación” y la función de “vivir”, ya que, por su naturaleza, crean riqueza y no espacio. Se agrupan para generar economías de escala, lo que produce también formas particulares de configuración territorial (por mencionar los parques industriales, distritos industriales, entre otros).
- d) El Estado y sus representantes. Personifican y expresan la presencia del poder público sobre el territorio. Generalmente, son estos actores político-institucionales los que definen y aplican las políticas de desarrollo, dotan al territorio de infraestructuras y equipamientos y prestan los diversos servicios públicos (salud, educación, para ilustrar), estableciendo las normas que regulan el uso o manejo de los recursos presentes en cada territorio. Mazurek afirma que el grado de descentralización que otorga el Estado a las regiones

modifica profundamente la manera de gestionar un territorio y es causa de posibles desequilibrios entre los territorios.

- e) Los actores extraterritoriales o supranacionales. Son actores externos que intervienen directa o indirectamente en los territorios, sean organismos internacionales (FMI, BM, OMC), empresas transnacionales u Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

Es pertinente que en toda investigación sobre el desarrollo se procure analizar de forma particular cada categoría de actores, ya que no todos desempeñan misiones similares y no todas sus acciones tienen los mismos efectos en el territorio. No obstante, conviene no caer en un exceso de particularismo, ya que es necesario considerar a todos los actores que intervienen en el territorio como partes de un sistema social, político y económico, aunque su contribución al funcionamiento de éste sea diferente de unos a otros. Sólo así es posible tener una visión integral y dinámica de los cambios que se producen a escala territorial, no olvidando tampoco la necesidad de introducir una perspectiva histórica para entender ciertas conformaciones y dinámicas territoriales, como por ejemplo “el grado de polarización, la existencia de fronteras, la presencia de un orden más o menos jerárquico” (Mazurek, 2012, p. 119).

Otros autores que se han ocupado del tema de los actores en el desarrollo territorial, como Pérez Yruela et al. (2000), proponen, sobre la base de una amplia investigación empírica en diversas comarcas españolas, una interesante tipología. En estudios posteriores (Pérez Yruela et al., 2016), estos mismos autores han desarrollado nuevos análisis a partir del enfoque de las relaciones entre “agente” y “estructura”, dando así cabida a la capacidad de los actores sociales, económicos, políticos e institucionales para interaccionar produciendo la transformación de la estructura socioeconómica del territorio.

Moyano (2009 y 2016) reconoce la presencia de los actores individuales en el territorio y admite la importancia que sus acciones puedan tener en la generación de empleo y riqueza, pero considera que su papel en las estrategias de desarrollo territorial es muy limitado, ya que la lógica que los impulsa es el logro de intereses particulares y no la persecución de bienes comunes. Por eso, los excluye de su tipología para centrarse en dos grandes categorías de actores del desarrollo: los actores de naturaleza colectiva y los actores de naturaleza institucional.

En lo que se refiere a la categoría de “actores de naturaleza colectiva”, Moyano (2009 y 2016) distingue cinco tipos: i) los que orientan sus acciones a la defensa y representación de intereses (por ejemplo, sindicatos, partidos políticos, asociaciones campesinas, organizaciones empresariales, asociaciones de mujeres y/o jóvenes, organizaciones ambientalistas); ii) los que centran sus actividades en el logro de objetivos económicos (por ejemplo, consorcios, cooperativas, organizaciones de productores); iii) los

que orientan sus acciones a las actividades culturales, recreativas y de ocio (peñas, cofradías, asociaciones gastronómicas, organizaciones de artesanía, clubs deportivos, entre otros), iv) los que participan en la gestión de los programas de desarrollo territorial (por mencionar, grupos y asociaciones de desarrollo rural), y v) los que gestionan intereses corporativos (por ejemplo, comunidades de regantes, consejos reguladores de las indicaciones geográficas, asambleas ejidales y/o de comunidades).

Respecto a la categoría de “actores de naturaleza institucional” distingue los siguientes tipos: i) organismos públicos orientados a la gestión de las políticas locales (por ejemplo, ayuntamientos, mancomunidades, consorcios intermunicipales); ii) organismos públicos periféricos de las administraciones nacionales y regionales (por mencionar, centros públicos de salud y educación, servicios sociales); iii) instituciones de naturaleza privada (entidades financieras, medios locales de comunicación, centros de educación y de salud privada, entre otros).

Más adelante, en el capítulo correspondiente al tema de la gobernanza se volverá a abordar el uso de esta tipología, prestando atención a la mayor o menor idoneidad de cada uno de esos tipos de actores para el buen gobierno de los asuntos relativos al desarrollo territorial.

Más allá de las diversas tipologías de actores del desarrollo, hay consenso en afirmar que la intención de replicar en otros territorios experiencias exitosas de desarrollo (por ejemplo, las experiencias de la Iniciativa Leader de la UE en países latinoamericanos) no siempre es lo ideal, ya que los actores socioeconómicos e institucionales son distintos, así como también son diferentes los niveles de dotación de infraestructuras y equipamientos, y diferente es la propia cultura de cooperación (el grado de confianza, las actitudes cooperativas, el compromiso con el territorio, las actitudes innovadoras, la extensión generalizada de los valores propios de la modernidad, entre otras características).

Por lo tanto, además de la combinación de recursos económicos y materiales, y de la participación institucional (pública y privada), es necesario, en palabras de Hirshman (1988), “...la intervención de un agente capaz de unirlos” (p.10). Por ello, este autor afirma la importancia de que cualquier enfoque de desarrollo territorial vaya acompañado de agentes o actores sociales que sientan como suyas las problemáticas y necesidades del territorio, y que “generen y activen la acción humana en cierta dirección”.

En la medida en que los territorios consoliden los procesos de cambio y transformación y a ellos se incorporen los actores sociales, políticos y económicos de manera consciente y comprometida, se desencadenará un desarrollo progresivo y estrechamente ligado a las potencialidades de cada territorio. Esa es la enseñanza que cabe extraer de las experiencias europeas que han tomado auge en los últimos años y en las que los actores sociales y sus relaciones con los actores políticos y económicos y con las

instituciones presentes en el territorio, han sido cruciales en el éxito de las políticas de desarrollo.

Reconociendo la importancia de la dimensión social y el papel de los actores, Pérez Yruela et al (2016) reconocen, además, que es necesaria la concurrencia de otros aspectos económicos (recursos naturales o tecnológicos, mercados y acceso a ellos), socioculturales (capital humano, educación, sanidad), institucionales (derechos de propiedad, seguridad jurídica, actores colectivos) o infraestructuras. Es por ese motivo que no todos los territorios reúnen las condiciones necesarias para desencadenar un adecuado proceso de desarrollo territorial, tal como se comprueba en diversas regiones de América Latina en las que se han intentado aplicar políticas no integrales de desarrollo, pero que no han ido acompañadas de las acciones adecuadas para asegurar el cumplimiento de esas condiciones no económicas sin las cuales las iniciativas de desarrollo encuentran serias limitaciones para avanzar.

Que se reconozca el papel de los actores locales (sociales, políticos y económicos) en las dinámicas de desarrollo territorial, no significa ignorar la importancia que pueden tener los agentes externos al actuar directa o indirectamente sobre el territorio. Gumuchian, Grasset, Lajarge y Roux (2003) señalan que, si bien es cierto que la sociedad no puede analizarse desde fuera del territorio, también lo es que las acciones y el territorio en que se aplican no pueden entenderse sin ver lo que ocurre fuera del propio espacio territorial.

Ahora bien, las estrategias territoriales son el resultado de acciones que pueden ser prácticas (acciones directas sobre el territorio) o discursivas (acciones indirectas), y que se enmarcan en las actitudes y comportamiento de los actores, que, en todo caso, derivan de las situaciones identitarias presentes en los territorios.

Por todo lo anterior cabe concluir que el territorio no es un sujeto, sino más bien, en palabras de Larroa (2010, p. 5) "...un espacio constituido por sujetos sociales determinados, con diferentes intereses (que no necesariamente coinciden) y cuyas relaciones externas los unen o bien los fragmentan". De esta forma... "sólo si son capaces de construir un proyecto común gracias a la voluntad cooperadora y a la confianza social existente, podrán los actores presentes en el territorio desempeñar una función positiva en las estrategias de desarrollo" (Torres y Ramos, 2008, p. 82).

3.5. EL DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL

La naturaleza multidimensional del concepto de "desarrollo" hace que existan diversas definiciones del mismo. Como ya se vio en el capítulo anterior sobre las teorías del desarrollo, las distintas perspectivas dependen de la corriente que se adopte, de la disciplina estudiada y de los intereses sociales, políticos y culturales.

El enfoque del desarrollo territorial ha tomado fuerza al manifestarse en los últimos años como una estrategia de los poderes públicos para afrontar los efectos de la globalización en los territorios rurales intentando situar las producciones locales en situaciones de competitividad. Las experiencias de desarrollo territorial en Europa y en América Latina han dado lugar a un aumento de la competitividad de los territorios locales en los mercados regionales, nacionales e internacionales, aprovechando la sinergia entre los actores locales y las economías de escala logradas en ese nivel (Ortega y Moyano, 2015).

Para abordar esta sección, se parte de la idea de considerar el desarrollo territorial como un proyecto previamente originado en un espacio geográfico concreto, y de entender que su éxito o fracaso depende de las limitaciones que impone la sociedad en su conjunto y de las características del espacio mismo. De acuerdo con Jeziorny (2015), en todo proyecto de desarrollo territorial inciden las especificidades geográficas y sociales del territorio, siendo estas especificidades las que condicionan el contenido de las estrategias emprendidas por los actores locales, dando lugar a diferentes trayectorias.

Las experiencias de desarrollo territorial en Europa, entendido desde un enfoque global, promueven como uno de sus principales objetivos el aumento de la competitividad de los territorios en los “circuitos económicos regionales, nacionales e internacionales”, como los llama Ortega y Moyano (2015, p. 10), valiéndose de las relaciones ya existentes entre los actores locales y las economías de escala.

Reis (2002) señala que, aun aceptando la tesis de la homogeneización y convergencia generada por el proceso de globalización, los territorios tienen capacidad de convertir en globales sus iniciativas locales. De acuerdo con las nuevas orientaciones de las políticas públicas, el desarrollo territorial busca ser más que un modelo basado en las actividades agropecuarias, reforzando la idea de la diversificación de actividades como motor del desarrollo. En el marco de esta nueva forma de abordar el desarrollo de los territorios rurales, queda obsoleto el uso del término “sector” para dar paso al “medio rural” como un entorno en el que convergen el espacio físico y el territorio (Garziano da Silva, 1999; Veiga, 2003 y Abramobay, 2003; Ortega y Moyano, 2015).

Con la aplicación de la Iniciativa europea LEADER en la década de 1990 se cambió la perspectiva sectorial hasta entonces dominante. Con la nueva orientación territorial del desarrollo, se amplía el punto de mira complementando el enfoque sectorial con objetivos de mayor amplitud (como la necesidad de preservar la estructura demográfica y de reducir las disparidades de rentas entre el medio rural y el medio urbano mediante acciones de diversificación de las actividades económicas) (Ortega y Moyano, 2015)

Las políticas proteccionistas basadas en la concesión de ayudas y subvenciones a los agricultores son percibidas ya como un residuo del pasado, aunque sigan existiendo.

Desde la lógica que se va implantando en las políticas europeas de desarrollo rural, y una vez cubiertas las necesidades alimentarias de la población, el eje prioritario de actuación vira desde la promoción de la dimensión productiva de la agricultura al fomento de la multifuncionalidad agraria y rural, incorporado elementos tales como la pluriactividad, la diversificación y eficiencia en el ámbito productivo, y la optimización de los recursos naturales (Garrido y Moyano, 2007).

Sobre la idea de que el objetivo de las políticas públicas de la UE debe ser la cohesión social y económica de los territorios reduciendo los desequilibrios y desigualdades dentro de cada territorio y entre los distintos territorios europeos, se ha ido creando una nueva política común (la política de cohesión) independiente de la política sectorial representada por la PAC (Moyano, 2016; Pérez Yruela et al., 2016). En el marco de esa nueva política de cohesión, se blinda el territorio como parte de la identidad cultural europea y como activo económico, lo que significa reconocer que la cohesión territorial tiene un valor potencial en el desarrollo de las áreas rurales.

3.6. EL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA

En América Latina y en el marco de los programas de cooperación impulsados por los organismos internacionales, se viene utilizando desde los años 1990 el término “desarrollo rural territorial” como resultado de la expansión del enfoque territorial en el desarrollo de las zonas rurales. Schejtman y Berdegú (2003) lo define como “un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyos fines son la reducción de la pobreza rural” (p. 30).

El propósito del enfoque rural-territorial del desarrollo es impulsar, por un lado, la competitividad de las actividades económico-productivas, y, por otro lado, promover la sustentabilidad del territorio, entendiendo el territorio como un espacio abierto, complejo y dinámico. Así, desde el punto de vista institucional, el desarrollo territorial “tiene el propósito de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso de desarrollo y de sus beneficios” (Schejtman y Berdegú, 2003, p. 4).

A su vez, el Banco Mundial, en su estrategia para la superación de la pobreza rural en América Latina y el Caribe (Banco Mundial, 2002), plantea la necesidad de impulsar un enfoque de “desarrollo rural” que vaya más allá de la visión sectorial agrícola y que fortalezca la capacidad de absorción de los núcleos urbanos intermedios en un contexto de creciente interacción e integración rural-urbana, promoviendo una nueva institucionalidad capaz de asegurar una adecuada gobernanza.

Por su parte, la FAO, en su XXVI Conferencia Regional para América Latina y el Caribe (FAO, 2000), proponía un enfoque territorial del desarrollo rural y planteaba la necesidad de transitar desde las pequeñas unidades familiares de producción agraria a las familias rurales ampliadas, pasando del empleo agrícola al multiempleo, de una política agraria genérica a políticas diferenciadas según los tipos de unidades familiares, de la producción agrícola a su encadenamiento con la agroindustria y los servicios, y de una relación simbiótica entre el mercado y el Estado a otra en la que se facilite la reconstrucción de las instituciones como mediadoras entre la sociedad civil, el poder público y los grupos económicos.

Bajo estos procesos de cambio, es pertinente comprender con varios autores que el crecimiento económico de un territorio ocurre como resultado de la combinación de factores endógenos y exógenos. Se trataría entonces, en palabras de Boisier (2001), de endogeneizar el crecimiento y el desarrollo apoyándose en las potencialidades locales e impulsando procesos de negociación/concertación con el entorno exterior.

La idea de planificar el desarrollo con el enfoque territorial es compleja, debido a la necesidad de implicar a actores muy diversos, algunos dependientes y otros independientes de las estructuras del territorio. En esta idea, De la Tejera, García y Santos (2006, p. 8) incorporan el concepto de “competitividad territorial”, en la que señala que, a partir de la cooperación local, la autogestión y la responsabilidad compartida de los actores locales, tanto públicos como privados, se inicia un enfoque de desarrollo territorial integral.

A partir de estas visiones, el enfoque del desarrollo territorial, como lo explica Ramírez (citado en De la Tejera et al., 2006), incorpora preocupaciones que durante mucho tiempo han estado en la agenda de la comunidad académica y de las organizaciones sociales, tales como el desarrollo con equidad, la eliminación de la pobreza, el desarrollo humano, la participación social, el fortalecimiento de la democracia y la sustentabilidad, entre otros temas pendientes.

La propuesta de Schejtman y Berdegué para la División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha sido cuestionada en varios sentidos. Según Larroa (2010, p. 3-4), el enfoque parte del supuesto de que... “las variables macroeconómicas son inamovibles, con lo cual renuncia al cuestionamiento de las políticas neoliberales asumiendo la competitividad como un proceso que debe ser generalizado en todas las unidades de producción para resolver los problemas de los pequeños productores”.

No obstante, se entiende aquí que una de las mayores virtudes del enfoque del desarrollo rural-territorial es que incorpora la dimensión territorial como un eje fundamental de las políticas públicas, aunque en ocasiones lo haga de manera cuestionable al no tener

suficientemente en cuenta las restricciones macroeconómicas que limitan las acciones a aplicar en los territorios.

Aún con esas restricciones, el enfoque territorial del desarrollo busca el impulso de un modelo de desarrollo sostenible en sus distintas dimensiones: ambiental, económico-productiva, social, institucional, y cultural. Para ello, moviliza a los actores sociales, económicos e institucionales de los territorios rurales, induciendo cambios sistémicos, generando nuevas oportunidades y fortaleciendo capacidades para lograr la plena realización de su potencial, en función de un proyecto de futuro consensuado (Foro IESA, 2009).

Bajo esta visión, la inserción de este enfoque en las políticas públicas de desarrollo territorial pretende orientar la formulación y ejecución de programas previamente definidos, así como la coordinación intersectorial de las acciones emprendidas por las instituciones de gobierno, en diálogo y participación con los grupos presentes en cada territorio.

Este enfoque incentivado “desde arriba” por los organismos internacionales y encaminado e implementado por los gobiernos nacionales/regionales se aplica particularmente sobre territorios que registran valores bajos en los indicadores de desarrollo humano, bajo nivel de crecimiento económico y un reducido potencial de desarrollo, teniendo, además, un peso importante el sector agrario en la composición del valor añadido bruto o de la renta territorial y mostrando unos indicadores sociales (educación, salud y renta) por debajo de la media nacional (Ortega y Moyano, 2015).

Por tanto, el enfoque territorial busca crear las condiciones para que los territorios se inserten de manera más eficiente en los dinámicos mercados globales. Además, con este enfoque se comienza a reconocer las profundas transformaciones del mundo rural, así como la cambiante relación entre actividades agrícolas y no agrícolas y las nuevas dinámicas rural-urbanas. A su vez, se busca promover las interacciones positivas entre el medio rural y el medio urbano, al mismo tiempo que se refuerza la identidad propia de cada territorio y su propuesta de desarrollo (Foro IESA, 2009).

En América Latina, esta visión cabe enmarcarla en la denominada “Nueva Ruralidad”, que, según Bonnal, Bosc, Díaz y Losch (2003), se definió inicialmente en el círculo de las agencias internacionales de desarrollo y de los organismos regionales de desarrollo rural (particularmente IICA, BID, FAO). Es en estos organismos donde aparecen por primera vez la noción de “desarrollo territorial rural” y el concepto de “desarrollo territorial sostenible”.

La “nueva ruralidad”, partiendo de esta orientación latinoamericana, se alimenta de dos perspectivas de análisis. La primera estudia las transformaciones económicas, sociales y políticas de la sociedad y, la segunda, identifica cuales deben ser las políticas públicas que respondan no sólo a las nuevas situaciones existentes en el medio rural, sino que permitan

el ejercicio de todas las funciones que puede desempeñar. Algunos autores opinan que el enfoque de la “nueva ruralidad” es más una forma nueva de percibir los espacios rurales y sus problemas, que no el resultado necesario de la emergencia de nuevos fenómenos sociales y económicos en dichos espacios (Riella y Romero, citado por Cartón de Gramont, 2004).

Para Cartón de Gramont (2004), el enfoque de la “nueva ruralidad” correspondería a “una nueva relación campo-ciudad en donde los límites entre ambos ámbitos de la sociedad se desdibujan, sus interconexiones se multiplican, se confunden y se complejizan” (p 281). Coincidiendo con otros autores, distingue la emergencia de una “nueva sociología rural latinoamericana” en cuyo análisis el enfoque territorial de la “nueva ruralidad” se presenta como un enfoque global con el objetivo de definir políticas de desarrollo territorial que se inscriban en una reforma institucional y económica que implique nuevas reglas de gobernanza (De la Tejera, et al., 2006, p. 14).

Instituciones latinoamericanas, como el IICA y ECADERT, plantean propuestas de cómo se debe ejecutar este enfoque. Según el IICA (2002), el enfoque territorial de la “nueva ruralidad” pone de manifiesto a) el carácter polifacético de los territorios rurales, b) la necesidad de formular políticas con objetivos múltiples e integrales, c) la necesidad de superar el marco institucional tradicional y las inversiones sesgadas hacia lo económico, y d) la urgencia de establecer mecanismos institucionales que promuevan un sistema participativo y abierto para formular soluciones desde la base.

En esa misma línea, ECADERT (2010) señala que... “en el marco del desarrollo rural territorial, el esfuerzo se consolida mediante un plan estratégico para el desarrollo del territorio cuyo objetivo es potenciar su riqueza cultural, ambiental y productiva, como base para fortalecer y mejorar las condiciones de vida, generando nuevas alternativas para los habitantes del territorio” (p. 18).

En este sentido, la intervención del Estado resulta crucial en este enfoque, sobre todo en lo que se refiere a la generación de mecanismos que den acceso a los activos productivos y a los servicios públicos. Asimismo, es también crucial el papel de los poderes públicos en todo lo relacionado con la creación de un entorno institucional capaz de generar oportunidades económicas y de impulsar las estrategias territoriales adecuadas de cuyo seno puedan surgir proyectos y programas de desarrollo que generen empleos e ingresos, acompañado todo ello de sólidas instituciones públicas y privadas de gestión.

La propuesta del IICA (2002) parte de una perspectiva centrada en las personas, donde toma en consideración los puntos de interacción entre los sistemas socioculturales y los sistemas medioambientales, contemplando en esa convergencia la integración productiva y el aprovechamiento eficiente de los recursos naturales como el medio capaz de

posibilitar la cooperación y la corresponsabilidad de los diversos actores sociales, económicos y políticos presentes en el territorio.

A pesar de esta ambiciosa propuesta, la realidad de América Latina es tal, que en el ámbito rural y agrícola continúan aplicándose... “políticas agrarias que privilegian al sector de los productores agrícolas de tipo empresarial” (De la Tejera, et al., 2006, p. 12), relegando, como afirma De la Tejera et al., a un segundo plano las medidas orientadas al desarrollo integral de la población rural y, sobre todo, de los productores más pobres (por lo general, asentados en explotaciones de tipo minifundista). Como señala este mismo autor, tal situación ha dado lugar a la existencia de... “intensas desigualdades económicas, sociales y territoriales, así como a una creciente pobreza y a numerosos conflictos no sólo por el acceso a los mercados, sino sobre todo por el acceso a los recursos básicos para la producción y el bienestar de las comunidades locales” (De la Tejera, et al., 2006, p. 12).

Comparando la situación latinoamericana con la europea, es posible identificar cómo en la UE el enfoque territorial del desarrollo rural ha tenido por objetivo la lucha contra la marginación y el despoblamiento de ciertas áreas rurales y ha estado guiado por el interés en mantener viva la cultura de las poblaciones locales y en regular la explotación de los recursos naturales garantizando una adecuada protección del medio ambiente.

Todo ello se ha llevado a cabo en el marco de una combinación de políticas públicas: unas, sectoriales; otras, integrales. Entre las sectoriales destaca la política agraria común (PAC), que garantiza las rentas de los agricultores, mientras que entre las integrales destaca la política común de cohesión (con inversiones en infraestructuras y equipamientos rurales), las políticas sociales resultantes de la cooperación intergubernamental (educación, salud, entre otras) y la Iniciativa europea LEADER, que combina las estrategias ascendentes (*bottom-up*) y descendentes (*top-down*) y que ha contribuido a posicionar a los productores locales en los mercados globales gracias al desarrollo de importantes sinergias entre el sector público y el sector privado y a la presencia de un sólido y equilibrado “capital social” basado en la confianza y la cooperación. A ello habría que añadir la existencia de un sistema estable de financiación de los programas de desarrollo mediante los llamados “fondos estructurales” dotados de recursos procedentes del presupuesto común europeo y de recursos aportados por los gobiernos nacionales y regionales.

Todo esto ha dotado a las áreas rurales de la UE de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, así como ha creado un entorno institucional favorable para que puedan emerger de la propia sociedad civil estrategias de desarrollo capaces de aprovechar los recursos endógenos y exógenos en pro de un objetivo común. Obviamente, los resultados de estas políticas varían de unas regiones a otras de la UE, ya que no todas tienen las mismas capacidades ni disponen de la misma dotación de recursos productivos y humanos, pero lo importante a efectos de la reflexión que se está realizando aquí, es destacar la

presencia en la UE de un entorno institucional favorable al desarrollo de sus territorios rurales y constatar la ausencia de un entorno similar en la mayor parte de las regiones rurales latinoamericanas.

Es por esto por lo que el modelo europeo de desarrollo rural con enfoque territorial se ha convertido en referencia para algunos territorios en América Latina, como es el caso de Brasil (Ortega y Moyano, 2015), donde se ha situado la cuestión de “lo local” en la agenda política, utilizando este enfoque para la delimitación de “territorios-zona” (territorios marcados por su continuidad física) tanto en el programa de los “territorios rurales” como en el de los “territorios de ciudadanía”.

Pese a estas diferencias entre la UE y Latinoamérica, la FAO (2002 citado en De la Tejera, et al., 2006, p.13) considera que existe una serie de elementos positivos que pueden extraerse de los enfoques territoriales del desarrollo rural y que son extensibles al conjunto de las áreas rurales latinoamericanas. A saber:

- la dimensión “territorio” en oposición a la de “sector”, superando las funciones y servicios prestados por la agricultura en su dimensión estrictamente productiva;
- la importancia de potenciar los vínculos existentes entre las pequeñas ciudades y el campo circundante, y la relación entre el desarrollo urbano y el desarrollo rural;
- la complementariedad de la agricultura y otras actividades económicas;
- la relevancia de la función residencial de las áreas rurales;
- la necesidad de insertar las áreas rurales en los mercados más amplios y en los procesos de globalización, potenciando la competitividad del territorio en su conjunto frente a la simple competitividad de una empresa o sector;
- la necesidad de aprovechar el potencial de los activos económicos ligados al territorio (ya sea sobre la base de singularidades geográficas, históricas o culturales),
- la importancia de promover la participación en las políticas y programas de desarrollo rural de los diversos agentes sociales, económicos e institucionales presentes en el territorio, promoviendo instancias de concertación entre ellos.

Entendiendo estos procesos como procesos de gran complejidad, Cartón de Gramont (2004, p. 280) señala las grandes tendencias que, en su opinión, han dado origen a la introducción de los enfoques territoriales en Latinoamérica. A saber: i) la desaparición de la dicotomía campo-ciudad, que dominó el análisis tradicional del capitalismo; ii) la urbanización del campo y la ruralización de la ciudad, en cuyos procesos está ocurriendo un proceso de urbanización de la cultura indígena y de indianización de la cultura urbana; iii) los efectos de las nuevas tecnologías (en especial las telecomunicaciones, la biotecnología y la informática), que revolucionan la vida en el campo y en la ciudad de tal modo que las empresas transnacionales marcan las pautas de desarrollo en el campo controlando las

cadena productiva y la agricultura contractual, asemejando cada vez más las formas de explotación del trabajo agrícola a las del trabajo industrial; iv) la creciente importancia que adquieren los cambios ocurridos en la conformación de los hogares rurales, dando lugar a unidades familiares plurifuncionales reproducidas por la combinación de las diferentes actividades económicas de sus integrantes, teniendo los ingresos no agrícolas mayor relevancia que los ingresos agrícolas en las familias campesinas; v) la persistencia de los fenómenos de desigualdad social y de marginación; vi) la separación entre la cuestión étnica y la cuestión campesina, y la transversalidad del problema de género, y vii) la cuestión ambiental como una exigencia ineludible a considerar en la definición de las políticas públicas.

En este sentido, Veiga (2002) señala que la presencia del enfoque territorial en la formulación actual de las políticas públicas latinoamericanas es una oportunidad para abordar la planificación y el desarrollo local/territorial/regional, en sustitución de las políticas que adoptaban la vieja dicotomía rural-urbana y se basaban en aproximaciones sectoriales.

Sin desmerecer los esfuerzos hechos por plasmar las nuevas ideas sobre el enfoque del desarrollo territorial y sus tendencias, Bonnal, Bosc, Diaz y Losch (2003) señalan una serie de limitaciones, entre las que destaca el hecho de no darle suficiente importancia a la necesidad de establecer un nivel intermedio de la acción pública, que actúe entre los niveles internacional y nacional/regional con la finalidad de materializar las políticas de desarrollo en proyectos reales de cooperación capaces de impulsar la competitividad económica de los territorios locales. Estos mismos autores señalan también como otra limitación del enfoque territorial el no tener suficientemente en cuenta las grandes desigualdades existentes en los territorios, ni las asimetrías entre actores, lo que ocasiona que no se tengan las mismas posibilidades de acceder a las oportunidades que ofrecen las políticas de desarrollo.

Otros autores (Pérez Yruela et al., 2016) han señalado que el enfoque territorial pretende como objetivo general paliar las desigualdades territoriales que produce el desarrollo del capitalismo y tratar de evitar que vuelvan a producirse transformaciones tan traumáticas como las provocadas por la industrialización y la economía de mercado en la década de 1950, unas transformaciones que dieron lugar a grandes desequilibrios territoriales y que provocaron la concentración de actividades y riqueza en determinados territorios y el vaciamiento de otros territorios como consecuencia de la emigración generada. En este sentido, Larroa (2000) también advierte de que:

Para América Latina el enfoque territorial podría profundizar la desigualdad social si ignora el papel que desempeña actualmente el Estado como mero garante del cumplimiento del patrón de acumulación de capital, un papel de intervención mínima en los asuntos económicos que, si permanece inalterable, seguirá contribuyendo a favorecer aún más los actuales desequilibrios sociales (p. 4).

En definitiva, el enfoque territorial del desarrollo muestra aspectos positivos, pero también presenta algunas limitaciones a la hora de su implementación, como es su desconexión práctica con otras políticas públicas (salud, educación, servicios sociales, infraestructuras, por ejemplo), lo que da lugar a interesantes debates políticos y académicos. En todo caso, las iniciativas de desarrollo territorial han ido ganando espacio, desde los movimientos sociales hasta la implementación de las políticas públicas (regionales y territoriales), contribuyendo, en mayor o menor medida, a prestar atención a las diferencias territoriales y a procurar reducirlas con acciones concretas.

3.7. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Quizá la concepción más difundida del “territorio” es la que se limita a destacar los aspectos administrativos de las delimitaciones geográficas o la que se refiere a zonas o espacios físicos supuestamente homogéneos. Esta concepción homogeneizadora ha tenido importantes consecuencias en las políticas de ordenación territorial al priorizar los aspectos técnicos y administrativos en detrimento de las singularidades y diferencias y sin tener en cuenta las necesidades económicas y sociales de las poblaciones locales.

Dados los ineficientes resultados a los que se ha llegado con este tipo de políticas técnico-administrativas, en este capítulo se ha mostrado, sobre la base de los trabajos de diversos autores y sobre la realidad de algunas experiencias exitosas de desarrollo territorial, que es necesario apostar por una redefinición del concepto de “territorio” que tenga en cuenta los aspectos sociales, económicos y políticos y que considere como un elemento clave el papel de los actores e instituciones presentes en los territorios.

En este contexto, las metodologías para el estudio del “territorio” y del “espacio” tienen que superar el énfasis en los aspectos técnicos y dar entrada a las dinámicas sociales y económicas que surgen en el marco de los actuales procesos de cambio y transformación. Haciéndolo así, el territorio pasa a ser percibido como un espacio donde se dirimen conflictos entre los distintos grupos de intereses, pero donde también tienen lugar relaciones de cooperación. El territorio es un espacio de poder, y por ello es necesario habilitar instancias de concertación donde puedan construirse proyectos de desarrollo compartidos. Precisamente, ése es el sentido de los sistemas de gobernanza, un tema que se abordará en un próximo capítulo.

Unido al tema de la “gobernanza” está el de considerar las políticas de desarrollo como una síntesis entre estrategias ascendentes y descendentes, estrategias que deben hallar su punto de encuentro en las instancias encargadas de canalizar las posibles

divergencias entre los actores socioeconómicos e institucionales y transformarlas en relaciones “suma positiva”.

A lo largo de este capítulo también se ha mostrado cómo los actuales enfoques territoriales del desarrollo descansan en una visión demasiado optimista de la cooperación, como si la actitud cooperadora fuese algo innato de las comunidades rurales. Sin embargo, la realidad empírica dice que eso no es así, y que es necesario inducir esa cultura de la cooperación generando un entorno institucional favorable y una dotación suficiente de recursos y servicios públicos para que las actitudes cooperadoras florezcan. Por ello, el papel de los poderes públicos es fundamental para la creación de ese entorno y para asegurar a la población local un mínimo nivel de infraestructuras, equipamientos y servicios.

Es, sin duda, pertinente situar en sus justas dimensiones las posibilidades reales de que los procesos de cooperación se lleven a cabo de manera eficaz en los territorios rurales. Por ello, no se deben ignorar las desigualdades ni las relaciones de poder existentes en ellos, ni tampoco los marcos jurídico-normativos que guían, y también restringen, las acciones de los agentes y/o actores sociales.

El interés del enfoque territorial radica precisamente en que aborda el desarrollo de los espacios rurales contemplando de manera integral los diversos elementos que conforman el territorio y teniendo en cuenta la diversidad de actores, agentes e instituciones presentes en ellos. Además, es un enfoque que resalta la importancia del papel de los poderes públicos en la dinamización de los territorios rurales y la creación de un adecuado entorno institucional.

Sólo así, con una combinación de políticas públicas y de estrategias cooperadoras surgidas de la sociedad civil es posible insertar las economías locales en los mercados globales con la finalidad de mejorar las condiciones de vida y el bienestar de la población. No obstante, esa inserción no debe hacerse ignorando las singularidades de los territorios, sino teniendo en cuenta que son espacios construidos históricamente sobre la base de sus recursos naturales y de las características específicas de su estructura social.

Por eso es necesario analizar las bases de la cooperación en cada territorio, ya que no siempre esas bases contribuyen a avanzar en las estrategias de desarrollo. Es de estos temas de los que tratará el próximo capítulo, utilizando para ellos algunos elementos del enfoque teórico del “capital social”, un enfoque que, a partir del concepto de “confianza”, indaga en los factores que inciden en la cooperación social.

CAPITAL SOCIAL Y DESARROLLO EN TERRITORIOS RURALES

Dada la importancia que el enfoque territorial le atribuye a la confianza y a las relaciones de cooperación en las estrategias de desarrollo rural, se ha utilizado el enfoque del “capital social” como una de las bases teóricas de la presente tesis doctoral. Además, este enfoque resulta pertinente por el hecho de que las redes de confianza y de cooperación son claramente identificables en los programas de desarrollo que han sido objeto de nuestra investigación empírica (el programa mexicano PESA). Por ello, se dedica este capítulo a exponer aquellos elementos de esta perspectiva teórica que ayuden a comprender los factores que inciden en las dinámicas sociales, políticas y económicas del desarrollo de los territorios rurales.

El enfoque teórico del “capital social” ha dado lugar a un intenso debate en las Ciencias Sociales, que ha contribuido a una mejor comprensión de los fundamentos de la cooperación tanto a nivel macro, como a nivel micro. Asimismo, este enfoque ha servido para orientar a los poderes públicos en la definición de las nuevas políticas de desarrollo rural que se han implementado desde hace un par de décadas en los distintos países de la UE y también en algunos latinoamericanos.

El objetivo de este capítulo es, por tanto, exponer el contexto social y político en el que surge el enfoque del “capital social”, mostrar el debate en torno a la definición de un concepto tan polisémico como éste y comentar algunos de los principales elementos que lo integran, pensando siempre en su utilidad para un mejor conocimiento de los procesos de desarrollo territorial.

4.1. CONTEXTO DE GÉNESIS DEL ENFOQUE DEL CAPITAL SOCIAL

Debido a la escasa efectividad de las políticas descendentes (“arriba-abajo”) (*top-down*), aplicadas bajo una lógica de tipo sectorial y sin tener en cuenta las especificidades de los territorios, se ha vuelto la mirada a la dimensión local del desarrollo. Esta dimensión ya estaba planteada durante los años 1980 en la perspectiva del “desarrollo regional”, con la que se intentaba dar una respuesta integral (no sectorial) a la crisis de los modelos fordistas ocurrida tras la fuerte subida del precio del petróleo a principios de la década de 1970.

Ahora, los enfoques territoriales retoman de nuevo ese modo integral de aproximarse a los problemas del desarrollo de las áreas rurales buscando el aprovechamiento de los

recursos endógenos y exógenos, promoviendo la diversificación de las actividades económicas e impulsando la sinergia entre los distintos actores presentes en los territorios (sociales, económicos, políticos, institucionales, entre otros) y la interacción entre el medio rural y el medio urbano

En la actualidad, de acuerdo con los resultados que ofrecen los numerosos estudios sobre el desarrollo de los territorios rurales, es posible identificar los factores que limitan o facilitan el éxito de las políticas de desarrollo. Además de resaltar la obvia importancia que tienen factores de tipo económico-productivo (recursos naturales, estructuras económicas y productivas,...) o institucional (sistema político, estructura administrativa,...), estos estudios han revelado la importancia que tienen factores tales como la confianza entre vecinos, la cultura cooperadora o la cohesión social.

El interés por esta última categoría de factores es lo que ha conducido a los analistas del desarrollo a utilizar el enfoque del “capital social”, destacando con ello la importancia de la dimensión social (en sus aspectos dinámicos) frente a aquellos autores que habían enfatizado en exceso la importancia de las dimensiones estructural y/o institucional.

4.1.1. La dimensión social del desarrollo local

A partir de la mencionada crisis de los años 1970, la dimensión local del desarrollo comenzó a ganar terreno como base de políticas descentralizadas y dirigidas a mejorar la competitividad de los sistemas locales de producción (Buarque, 1999 y Camagni, 2003). Esta estrategia combinaba, de un lado, con la participación de las administraciones regionales y locales y, de otro, la implicación directa de la sociedad local busca impulsar procesos de ajuste de los sistemas productivos locales para hacerlos más competitivos en el panorama de la economía global (Vázquez Barquero, 1988).

Hoy en día, gracias a una gran variedad de investigaciones empíricas, se sabe que las comunidades locales que cuentan con un amplio abanico de redes sociales y de asociaciones cívicas están en mejores condiciones para afrontar los problemas de pobreza y vulnerabilidad tan característicos de los territorios rurales (Putnam, 2003, Moser 1996 y Narayan, 1995) para, al mismo tiempo, aprovechar las oportunidades y los retos del desarrollo.

El enfoque local, definido por algunos autores como un paradigma, entiende el desarrollo como un conjunto de procesos que, desde la escala territorial y de manera descentralizada, surgen de las iniciativas locales, sobre todo de las iniciativas de pequeña escala. Asimismo, este enfoque presta una atención especial a dinámicas sociales y económicas fuertemente enraizados en el territorio, con un importante carácter endógeno y

basadas en lógicas ascendentes de “abajo hacia arriba” (Esparcia, Escribano & Serrano, 2016). Incorpora, también, el carácter integrador de las estrategias, incluyendo además de la dimensión económica, la dimensión social como elemento fundamental para que esas estrategias de desarrollo puedan ser duraderas y sostenibles a lo largo del tiempo.

Pero esto no siempre ha sido así. Inicialmente, a comienzos de los años 1980, el término “desarrollo local” se asoció a la dimensión económica del desarrollo, al entender que la economía debía ser el principal instrumento para desarrollar los territorios y que, por tanto, debía estar presente en las estrategias y políticas públicas dirigidas a ese objetivo (Albuquerque, 2001).

Sin embargo, conforme se fueron viendo las limitaciones de las políticas de desarrollo local basadas exclusivamente en la dimensión económica, comenzó a redefinirse el enfoque local incorporando otras dimensiones, como la social, la política y la cultural, y dando más protagonismo a los actores locales. De este modo, la dimensión social pasó a incorporarse como un elemento sustancial del desarrollo local, englobando en esa dimensión factores tales como la confianza, la articulación de los actores locales, la cooperación dentro de la comunidad o la presencia de redes formales e informales en la vida cotidiana. Con ello se reconocía que la lógica económica, evidente y tangible en cualquier estrategia de desarrollo, no es una lógica autónoma, sino que se encuentra inserta en otras lógicas más profundas, como la social, la cultural o la político-institucional (Polanyi, 1957; Esparcia, et al., 2016).

Es por este motivo que diversos autores comenzaron a plantear la necesidad de incorporar en los procesos de desarrollo local nuevos sistemas de gobernanza que combinen la dimensión económica, con esas otras dimensiones (sociales, políticas, culturales, entre otros), de tal modo que puedan... “convertirse en factores fundamentales para impulsar el desarrollo de los territorios locales” (Cheshire, et al., 2015, p. 14).

La incorporación de dimensiones no económicas en el estudio de los procesos de desarrollo es lo que ha conducido a ampliar el enfoque de análisis, abriendo paso a la utilización de perspectivas teóricas como la del “capital social”, gracias a su fertilidad analítica y al potencial de colaboración interdisciplinar que ofrecen a las ciencias sociales (sociología, antropología, economía, geografía, derecho, para ilustrar) (Moyano, 2005; Barreiro, 2003; Camagni, 2003; Caravaca y González, 2008 y Esparcia, 2012).

4.1.2. El enfoque del capital social en el análisis de los procesos de desarrollo

Desde el siglo XIX, los primeros economistas (con Adam Smith a la cabeza) admitían la importancia de la confianza y la cooperación para el buen funcionamiento de los

mercados, si bien esta dimensión social fue perdiendo interés tras el dominio de la economía neoclásica. No obstante, el hecho cada vez más evidente de que los modelos neoclásicos de crecimiento y desarrollo mostraban fallos en su funcionamiento real, hizo que emergiera de nuevo el interés por los factores no económicos (Esparcia et al., 2016) reconociéndose la complejidad del funcionamiento de la economía y la necesidad de incluir factores intangibles.

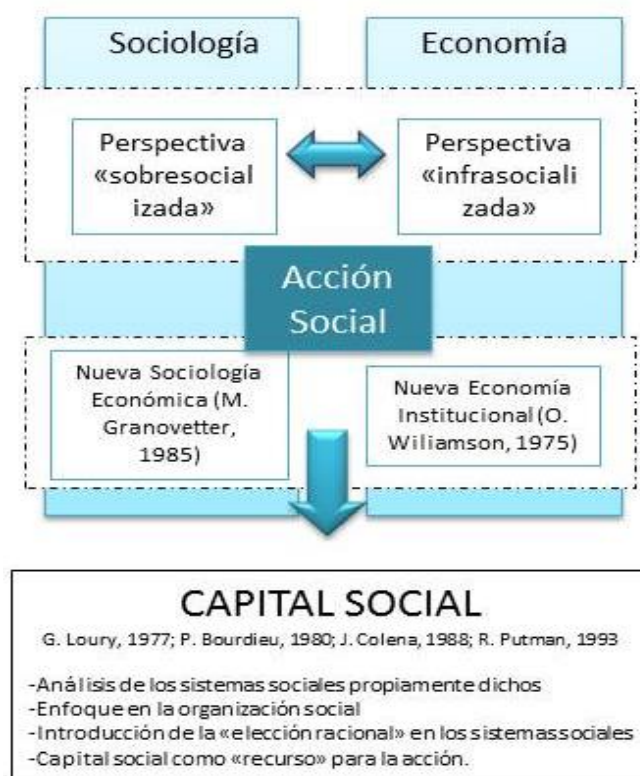
En palabras de Rodríguez-Modroño (2012), los agentes económicos no actúan ni de manera racional ni de forma aislada del contexto social a la hora de tomar decisiones, sino que “interactúan a través de relaciones de reciprocidad, solidaridad o confianza, y que estas relaciones afectan sus decisiones” (p. 263). Esta aseveración apunta a que hay factores intangibles, relacionados con lo que la sociología denomina “capital social”, que permiten explicar mejor la naturaleza de los procesos de desarrollo en un determinado territorio.

En este sentido, las raíces del enfoque del capital social se encuentran, por un lado, en la importancia de las relaciones de confianza, las normas y las instituciones en la explicación de la acción social y de la vida económica de las comunidades, y por otro lado, en la influencia de las relaciones sociales en el comportamiento individual y en el funcionamiento de las instituciones (Portes y Sensenbrenner, como citó Michelini, 2008, p. 116).

En esta misma línea de pensamiento, Coleman (1988, p 95) resumió claramente las grandes líneas del debate sociológico sobre este asunto, puntualizando dos corrientes principales. La primera, que denomina “sobresocializada”, es la que concibe a los actores sociales como sujetos regidos por normas, reglas y obligaciones, de tal forma que la acción social no puede explicarse sin hacer referencia a esos factores contextuales. La segunda corriente, llamada “infrasocializada”, entiende que los actores sociales persiguen determinados fines de manera independiente, guiados por preferencias y motivaciones, sin estar sometidos a ninguna norma ni factor contextual (Figura 4.1).

Ambas corrientes del pensamiento sociológico han seguido caminos paralelos hasta, según Michelini (2008), converger al reconocer las propias limitaciones de cada una de ellas y optar por utilizar de la otra corriente. Así, en el campo de la Economía, gracias a ese esfuerzo de convergencia, surgió la denominada “Nueva Economía Institucional”, representada por autores como O. Williamson o D. North, que construyeron una nueva interpretación teórica tanto sobre las formas y condiciones en que surgen las instituciones económicas, como sobre los efectos de ellas en el funcionamiento del sistema económico y social. Asimismo, desde el campo de la Sociología dicha convergencia dio lugar a la llamada “Nueva Sociología Económica”, encarnada en autores como M. Granovetter, R. Swedberg o N. Smelser.

Figura 4.1 Los precursores teóricos del Capital Social



Fuente: Tomado de Michelini (2008), con base en Coleman (1988).

Los trabajos iniciales de M. Granovetter (1985), basados en la obra clásica de K. Polanyi *La gran transformación* (1957), constituyeron el pilar sobre el que J.S. Coleman (1988) recuperaría el concepto de “capital social” para utilizarlo en los estudios que llevó a cabo sobre distintos temas (familia, desarrollo, cohesión social,...). Más tarde autores como Putnam (1995), Portes (1998) y Woolcock (1998) utilizarían también el concepto de “capital social” en sus estudios sobre el desarrollo.

Todos esos autores coinciden en que el concepto de “capital social” hace referencia a recursos ligados a la sociabilidad (Esparcia et al., 2016; Moyano, 2005), tales como la confianza, la amistad, la simpatía, el compañerismo, la ayuda mutua o la reciprocidad, recursos que están presentes en todos los grupos humanos y que son... “los que hacen posible la existencia de una comunidad y promueven la cooperación” (Durstun, 2002, p. 39).

No obstante, también hay coincidencia en admitir que el capital social no siempre tiene efectos positivos para la comunidad, puesto que, en ocasiones, puede ser un factor que limita el logro de determinados objetivos comunes (Martínez, 2016). Es por eso que se afirma que el capital social puede ser positivo o negativo (Woolcock, 2001; Moyano, 2005), ya que puede favorecer la cooperación entre los individuos y/o comunidades, pero también puede generar antagonismo entre ellos (Portes, 1998).

Al identificar la poca eficacia de programas de desarrollo, el Banco Mundial fue uno de los precursores de este enfoque al considerar que el capital social representa una especie de eslabón perdido en las estrategias de desarrollo, un eslabón que permite comprender mejor los fundamentos explicativos de dichas estrategias. De acuerdo con este organismo internacional, es necesario tener en cuenta factores de naturaleza no económica para comprender las dinámicas del desarrollo, ya que los resultados de los programas de desarrollo dependen también de la cultura local, del tipo de relaciones sociales existentes en los territorios o de la eficacia y credibilidad de las administraciones públicas, es decir de factores que forman parte del concepto de “capital social” (Woolcock y Narayan, 2000).

Desde los inicios de la Sociología, diversos pensadores han prestado atención a las normas y reglas sociales que contribuyen a la cohesión de la sociedad y que hacen posible el orden social. Siguiendo a Martínez (2016), varios autores clásicos hacían referencia a dichos factores, como Tocqueville cuando hablaba de “la dictadura doméstica” o Durkheim cuando se refería a las reglas sociales como “coacción” y las consideraba la base de la solidaridad tanto mecánica, como orgánica. Otros autores, como Tönnies (citado en Pérez Yruela, 2016), utilizaron los términos “comunidad” y “asociación” para referirse a los diferentes tipos de lazos sociales (afectivos, emocionales o de carácter instrumental) que hacen posible la vida en sociedad. Durkheim (1987, obra original de 1893) en uno de sus estudios sobre la división del trabajo, señalaba que la división del trabajo es también la fuente, sino la única, al menos la principal, de la solidaridad, siendo la base sobre la que se sustenta la cohesión social.

Todas esas normas y tipos de relaciones sociales se convierten con el tiempo en patrimonio intangible de cada comunidad, un patrimonio que, según Martínez (2016), tiene “efectos tanto positivos (cohesión, cooperación, por mencionar algunos), como negativos (coacción, imposición, clientelismo, entre otros)” (p. 71).

Gracias a los autores que se han ocupado de estos temas, se puede utilizar hoy un concepto moderno de “capital social” asentado en bases teóricas sólidas y definido sobre la base de elementos como la confianza, la reciprocidad o la solidaridad, si bien todavía cargado de “polisemia y de una cierta ambigüedad” (Farr, en Esparcia et al., 2016, p. 4), debido a los diferentes usos que se le ha dado. Así, algunas veces se le ha utilizado en las esferas políticas para justificar la retirada del Estado y delegar en la sociedad civil la responsabilidad de los procesos de desarrollo, mientras que en otras se le utiliza para apostar por una mayor presencia de los poderes públicos como generadores de un entorno institucional donde puedan emerger las iniciativas locales (Portela y Neira, 2003).

4.2. SOBRE EL CONCEPTO DE CAPITAL SOCIAL

Las definiciones del concepto de “capital social” se han ido perfilando en las últimas décadas, conforme este enfoque teórico ha extendido su aplicación en diversas áreas temáticas de la economía, la sociología, la geografía, la ciencia política, la antropología, e incluso la psicología.

Desde la Sociología, las primeras definiciones de “capital social” retoman aspectos ya tratados por los padres fundadores de esta disciplina, como Marx, Weber o Durkheim (citados en Portes, 1998), siendo Lyda J. Hanifan el primero que, según Putnam (2003), utilizó este concepto de manera expresa en uno de sus trabajos. En concreto, en un artículo publicado en 1916, Hanifan señalaba que “una vez que los miembros de una determinada comunidad se conocen y han convertido en hábito reunirse de vez en cuando para entretenerse, mantener un trato social y disfrutar, ese capital social podrá ser dirigido fácilmente, mediante un liderazgo diestro, hacia la mejora general del bienestar de la comunidad” (Hanifan, citado por Putnam, 2003, p. 10).

Por su parte, Jane Jacobs, cincuenta años más tarde, utilizó el término “capital social” para referirse a la importancia que tienen los vínculos de vecindad en las metrópolis modernas. Mientras que, Glenn Loury, una década después también lo utilizaría en el marco de las fuertes críticas que hiciera a la teoría económica ortodoxa enfatizando la importancia que tiene el capital social en el funcionamiento de la economía (Putnam, 2003 y Portes, 1998, citados en Michelini, 2008, p 120).

Hoy en día, el enfoque del “capital social”, y el concepto en que se basa, giran en torno a elementos tales como la confianza, las redes de cooperación, la empatía o la interacción con las instituciones, unos elementos que Narayan considera fundamentales para la creación de lo que este autor, siguiendo a Granovetter, denomina “lazos fuertes” y “lazos débiles” como parte esencial de las estrategias de desarrollo (Narayan, 1999).

Conforme se ha avanzado en la expansión de este enfoque teórico en los estudios sobre el desarrollo, gracias a los trabajos del ya citado Granovetter, de Burt, de Fukuyama, de Putnam, y de Portes (citados en Esparcia et al., 2016), así como los trabajos de Szreter, y Woolcock, (2004) o de North (citado en Durston, 2000), el concepto de “capital social” se ha ido diferenciando de las otras formas de capital que se utilizan en el lenguaje cotidiano y en la propia comunidad científica (capital económico-financiero, capital humano y capital productivo) (Martínez, 2016), alcanzado su propio status epistemológico.

De todos esos autores, M. Granovetter es considerado como el promotor principal de la llamada Sociología Económica y, de algún modo, el precursor de la introducción del enfoque del capital social en los estudios del desarrollo, al plantear la tesis, siguiendo a K. Polanyi, de que las relaciones económicas están incrustadas en relaciones sociales, y que

sin éstas no se pueden entender aquéllas (Granovetter, 1973 y 1985). En sus últimos trabajos, Granovetter señaló que tanto la sociología moderna de la acción humana, como la sociología del comportamiento económico, omiten la importancia de la estructura social como un elemento que condiciona las acciones de los individuos, pero también afirmó que, si bien... “los sujetos individuales no se comportan ni actúan como si fueran átomos independientes del contexto social, tampoco son “esclavos” que se adhieren a un guion previamente escrito de acuerdo con la posición que ocupan en la estructura social” (Michelini, 2008, p. 118)

Con relación al capital social, Granovetter distingue entre lazos/vínculos “fuertes” (basados en el sentimiento de pertenencia al grupo primario) y “débiles” (menos emocionales y más instrumentales), y señala que tienen efectos diferentes en la cohesión social y en la capacidad de las comunidades locales para emprender proyectos de interés colectivo. Basándose en esa distinción, Deepa Narayan concluirá más tarde en uno de sus trabajos que los “vínculos débiles” pueden contribuir mejor al desarrollo de las relaciones externas (interinstitucionales, extracomunitarias y extraterritoriales), mientras que un exceso de “vínculos fuertes” pueden provocar situaciones de clientelismo, compadreo o nepotismo en favor de los grupos primarios (Narayan, 1999).

En relación a las dificultades de avanzar en el desarrollo del enfoque del capital social, Portes (como citó Michelini, 2008) detecta dos problemas: “el primero hace referencia a la “vaguedad” del propio concepto, que suele ser definido de manera tautológica (circularidad lógica)”, y el segundo se refiere...”a la lectura demasiado positiva que, siguiendo a Coleman, se hace de dicho concepto” (p. 125). La principal aportación de Portes es limitarse a otorgar un papel importante a los actores sociales y a su capacidad para participar en redes u otras estructuras relacionales, sin prejuzgar si eso tiene o no efectos positivos para el desarrollo de la comunidad.

De todas las aportaciones teóricas, las de Bourdieu, Coleman y Putnam representan los tres principales pilares del enfoque moderno de “capital social”. En lo que se refiere a Bourdieu, define diferentes tipos de capital y apunta sobre las principales características que hacen del capital social un elemento fundamental para comprender mejor las sociedades modernas. Para el autor francés, el capital social es “la suma de los recursos, reales o potenciales, que acumula un individuo o un grupo como resultado de disponer de una red permanente de relaciones más o menos institucionalizadas de conocidos, por las cuales recibe un cierto nivel de reconocimiento” (Bourdieu, 1986, p. 251). Según sus propias palabras, la forma que adopta esa red de relaciones sociales (es decir, el capital social) “depende del sistema de clases y de las estructuras de poder” (p. 252).

Coleman, en sus estudios sobre educación, define el capital social no por la posición de clase que ocupan los individuos en el sistema social, sino por la función que desempeña.

Para Coleman, el capital social está formado por aquellos aspectos de las relaciones sociales que facilitan la cooperación y que favorecen la participación de los individuos en acciones colectivas (Coleman, 1988), incluyendo la identidad, el sentimiento de pertenencia al grupo o comunidad, y la confianza. La función del capital social es, para Coleman, contribuir a la cohesión y a la cooperación dentro de una determinada comunidad.

Por su parte, Putnam define el capital social a partir de elementos tales como las normas, la confianza mutua y las redes que se generan dentro del mundo asociativo (Putnam, 1995; 2000). Para Putnam, las asociaciones son el espacio fundamental donde se genera el capital social, ya que es ahí, dentro del mundo asociativo, donde se produce la coordinación, la cooperación y la reciprocidad generalizada entre los individuos. En la opinión de Esparcia et al (2016), la existencia de asociaciones siempre tiene beneficios para la sociedad, ya que: "... permiten la agregación de los intereses individuales en pro de un interés general compartido por los individuos" (p. 53).

Estas tres grandes aportaciones se diferencian entre sí porque toman como referencia del capital social distintos tipos de sujetos: para Bourdieu es la clase social; para Coleman, es la estructura social (funcional y relacional), y para Putnam, es el grupo (asociaciones, comunidades y territorios). Haciéndose eco de esas aportaciones ya clásica, Arriagada (citado en Martínez, 2016) sintetiza las definiciones del capital social en un cuadro bastante ilustrativo (Cuadro 4.1).

Narayan y Cassidy (1999) y Portes (1998) señalan que, más que enfrascarse en debates estériles sobre la definición de capital social, lo verdaderamente importante es analizar cómo se manifiestan en la práctica sus distintas formas e identificar cómo esas formas de capital social facultan o dificultan la cooperación y producen beneficios o perjuicios para el desarrollo de una comunidad.

Con objeto de simplificar el debate teórico, Woolcock utiliza una definición formal y simple de capital social al decir que tiene que ver con la confianza, las normas y las redes de interacción social, que permiten a los individuos cooperar y emprender proyectos de tipo colectivo (Woolcock, 1998). Esta definición cumple con varios propósitos, ya que reconoce la importancia de aspectos como la confianza y permite distinguir diferentes dimensiones del capital social, admitiendo, además, que las comunidades varían entre sí en su mayor o menor acceso a este tipo de recursos relacionales.

Bajo esta perspectiva, el capital social es visto, en definitiva, como un conjunto de recursos de que dispone el individuo y que derivan de su participación en redes sociales, pero también es percibido como un recurso no individual, sino de naturaleza colectiva, que está presente en ciertas comunidades locales gracias precisamente a la existencia de redes sociales que facilitan los procesos de acción colectiva (Michelini, 2008, p. 122).

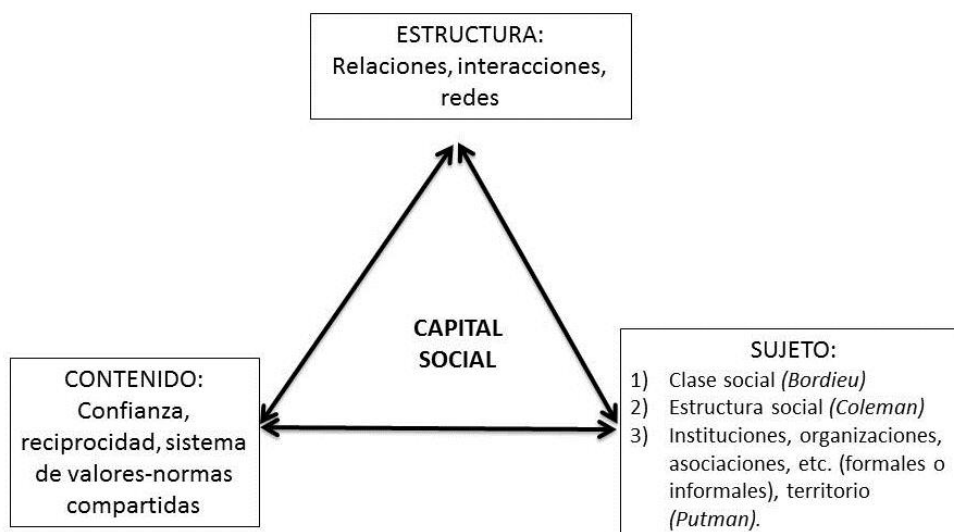
Cuadro 4.1 Principales precursores y sus definiciones de capital social

Autores	Definiciones
SOCIÓLOGOS	
Pierre Bourdieu (1985)	Conjunto de recursos reales o potenciales, que está a disposición de los integrantes de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas, y que está pautado por la posición de clase que ocupan los individuos en el sistema de poder.
James Coleman (1990)	Los recursos socio-estructurales que constituyen un activo relacional para el individuo y que facilitan ciertas acciones comunes por parte de quienes forman parte de dicha estructura.
Robert Putnam (1995)	Aspectos de las asociaciones y organizaciones sociales (tales como las redes, las normas y la confianza) que facilitan el desarrollo económico y la democracia.
INSTITUCIONES INTERNACIONALES	
Banco Mundial (2000), Woolcock (1998), Dasgupta (1999) Narayan (1999)	Instituciones, actitudes y valores que rigen la interacción de las personas y facilitan el desarrollo económico y la democracia.
BID (2001), Kliksberg (1999)	Normas y redes que facilitan la acción colectiva y contribuyen al interés común.
PNUD (2000) Lechner (2000)	Relaciones informales de confianza y cooperación (familia, vecindario,...); asociacionismo en organizaciones formales de diversos tipos; marco institucional y normativo y sistema de valores que fomenta las relaciones de confianza y el compromiso cívico.

Fuente: Tomado de Martínez (2016), con base en Arriagada, (2003).

En España, autores como Javier Esparcia (basándose en Lozares, López, Verd, Marti y Molina, 2011), rescata atinadamente los elementos que, en su opinión, constituyen el denominador común de todas las aportaciones teóricas que se han hecho sobre el capital social (Figura 4.2). Distingue tres elementos constituyentes: i) la “estructura formal” (el tipo de relaciones, redes, interacciones sociales, existentes en una comunidad); ii) el “sujeto” (los individuos, la clase social, el sistema social, los grupos y las asociaciones, que son depositarios del capital relacional), y iii) el “contenido” (la confianza, la reciprocidad, la ayuda mutua, los valores compartidos, entre otros, en que se basa el *stock* de capital en una determinada comunidad).

Figura 4.2. Los elementos del capital social



Fuente: Retomado de Esparcia, et al (2016).

Aparte del consenso existente sobre los elementos comunes que constituyen la definición de “capital social”, la realidad expone que, cada investigador utiliza el enfoque, acentuando aquellos aspectos o dimensiones que le son más útiles para los objetivos de su investigación. Putnam, por ejemplo, utiliza la dimensión asociativa del capital social para buscar una relación entre esa variable (la densidad de asociaciones en un territorio) y el desarrollo económico de las comunidades que estudia. Esta es también la posición que adoptan disciplinas como la economía regional o la geografía, si bien prestan atención a otras dimensiones del capital social (no necesariamente la dimensión asociativa) cuando toman la variable “territorio” como un activo del desarrollo (por ejemplo, tienen en cuenta las redes de relacionales individuales y el sistema institucional) (Esparcia et al., 2016).

4.3. SOBRE LOS TIPOS DE CAPITAL SOCIAL

Estamos de acuerdo con Esparcia et al. (2016) cuando afirman que “no es fácil obtener una visión comprehensiva del capital social, dada la diversidad no solo de definiciones y perspectivas, sino también del énfasis en sus diferentes componentes” y dimensiones (p. 55). Aun así, es posible, como han hecho diversos autores, proponer una tipología sobre el capital social con el objetivo de facilitar la operatividad de este enfoque para el estudio de los procesos de desarrollo.

En general, hay consenso en que las redes de relaciones (de naturaleza política, económica, social, religiosa, cultural, deportiva, por ejemplo) son, desde la perspectiva del

capital social, el resultado de normas comunes y de la confianza entre los miembros de la comunidad o de los valores (u objetivos) compartidos entre todos ellos.

Por tanto, cabe afirmar que la componente relacional del capital social tiene, más incluso que la componente cognitiva y la estructural, una influencia directa en los procesos de desarrollo de los territorios (Esparcia et al., 2016, p. 55). Basándose en el componente relacional del capital social, estos autores proponen una tipología formada por tres tipos: *bonding*, *bridging* y *linking*.

4.3.1. El capital social “*bonding*”

El capital social *bonding* (capital que une y cohesiona) hace referencia a “las relaciones entre individuos con características sociodemográficas y culturales comunes, pertenecientes a un mismo grupo primario y a un mismo territorio” (es decir, un capital social formado por las relaciones internas al grupo y al territorio) (Esparcia et al., 2016, p. 56.).

Tomando como referencia el ya citado modelo multi-dimensional de Woolcock, el capital social *bonding* está asociado, en el nivel micro, a la dimensión “integración intracomunitaria”, y en el nivel macro a la dimensión “sinergia institucional”. La integración intracomunitaria se identifica con el capital social *bonding* porque incluye, a nivel micro, las relaciones de los individuos con sus grupos primarios (amigos, familias, clanes, por ejemplo) y con otros miembros de su comunidad para la puesta en marcha de proyectos de acción colectiva orientados al desarrollo. La sinergia institucional tiene que ver con la cooperación entre instituciones públicas y privadas (Moyano, 2009), por lo que también puede identificarse con el capital social *bonding*, pero en el nivel macro.

En la realidad empírica, este tipo de capital social se expresa de distintas formas, tales como lazos sociales, formas asociativas de primer y segundo grado, prácticas culturales, cooperación entre instituciones y entre asociaciones. Dichas formas, en el momento de afrontar proyectos de desarrollo, tienen efectos importantes en la conformación de las oportunidades y/o constricciones (Moyano, 2009, p. 3). “Cuanto más intensos sean los lazos sociales y la confianza mutua dentro de una comunidad, mayor será el *stock* del capital social tipo *bonding*” (Moyano, 2009, p. 18).

4.3.2. El capital social “*bridging*”

El capital social *bridging* (que crea puentes) se encarna en las relaciones existentes entre individuos que pertenecen a grupos sociales o territorios diferentes (es decir, es un capital formado por relaciones externas al grupo o al territorio de pertenencia) (Lozares et

al., 2011). Este tipo de capital tiene que ver con la capacidad y autonomía que tienen los individuos para relacionarse con grupos externos a su propia comunidad; es decir, para trascender esos espacios intracomunitarios y buscar sinergias con otros individuos o grupos (Moyano, 2001, p.1).

Cuando se logra generar tales sinergias con otros individuos o grupos, es el momento en que se produce un mejor aprovechamiento de las otras formas de capital, como el capital económico, político o cultural. Así, por ejemplo, las diferentes conexiones tipo *bridging* permiten utilizar mejor recursos a los que los individuos, grupos y territorios no pueden acceder por sí solos, logrando así mayores ingresos económicos y aprovechando el capital económico existente.

Además, el capital social *bridging* aumenta el nivel de cultura cívica de un territorio y permite a la población local un mejor acceso a la información y a las oportunidades planteadas por el entorno institucional (público y privado). Asimismo, “la interacción con grupos externos a la propia comunidad posibilita una más sólida construcción de la identidad local, al no estar sólo basada en elementos endogámicos y excluyentes, sino favoreciendo el mestizaje cultural y ampliado el horizonte de la cooperación” (Caracciolo y Foti, 2003, p. 53).

Aplicando el modelo multidimensional de Woolcock, el capital social *bridging* estaría asociado, en el nivel micro, a la dimensión “conexión extracomunitaria”, que incluye la participación de los individuos en instituciones, redes sociales o asociaciones que trascienden el ámbito del grupo primario y de propio territorio. En el nivel macro estaría asociado a la dimensión “eficiencia organizacional”, en tanto credibilidad, confianza y capacidad de las instituciones públicas/privadas que intervienen en las estrategias de desarrollo (Moyano, 2009).

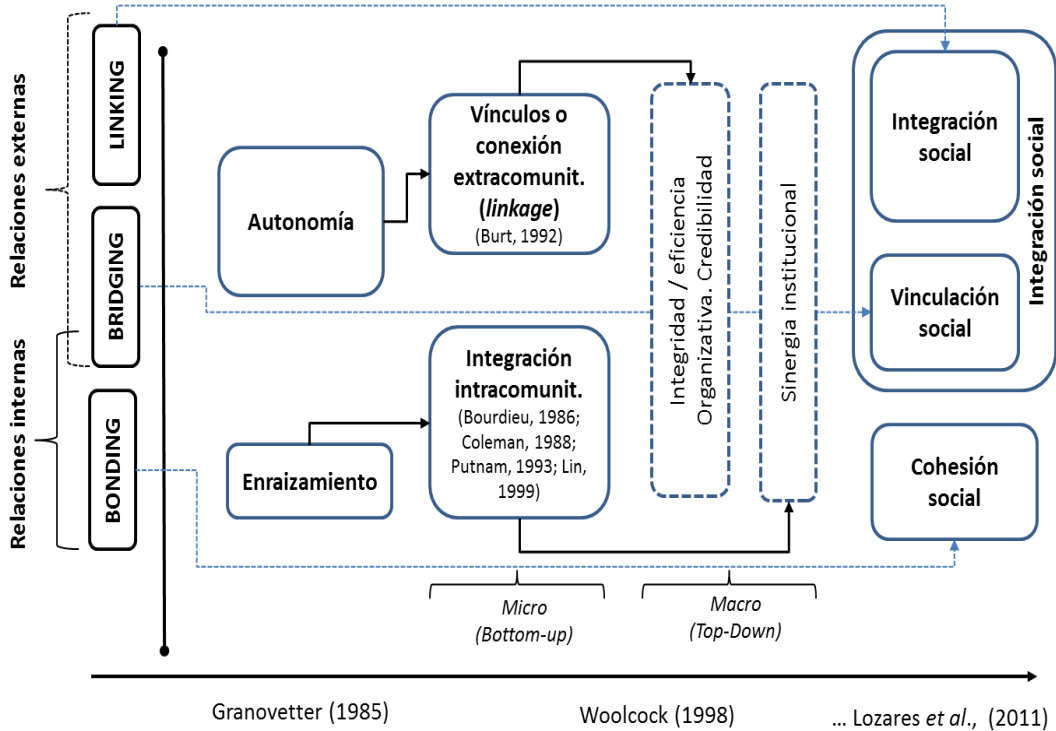
4.3.3. El capital social “*linking*”

El capital social *linking* (el que crea vínculos) puede verse como una variante del *bridging*, al estar también basado en las relaciones externas al grupo o territorio, pero donde está presente una componente jerárquica. Este tipo de capital social tiene que ver con los vínculos que conectan a los individuos (o los grupos a los que pertenecen) con personas o grupos que se encuentran en una posición superior en la jerarquía política o económica. Para Ibáñez (2002, p. 3), el capital social *linking* “incluye las relaciones entre, de un lado, los individuos o grupos en situaciones menos favorecidas y, de otro, los representantes de las instituciones situadas en puestos más elevados de la jerarquía social, política y económica (entidades financieras, dirigentes políticos, representantes de la judicatura, funcionarios de nivel medio o superior de los organismos públicos, para ilustrar)”.

La consideración del tipo *linking* del capital social es muy pertinente en los estudios de los procesos desarrollo por cuanto que estos procesos suelen ser el resultado de estrategias ascendentes (*bottom-up*) protagonizadas por los actores locales organizados en grupos y asociaciones presentes en el territorio, pero también de estrategias descendentes (*top-down*) dirigidas por actores institucionales revestidos de autoridad y situados en superior posición jerárquica. Para entender la interacción entre esas dos estrategias es útil el tipo *linking* de capital social, ya que los tipos *bonding* y *bridging* resultan insuficientes para ello.

Siguiendo el modelo de Woolcock, el capital social *linking* estaría asociado tanto a la dimensión “sinergia institucional”, como a la de “eficiencia organizacional”, en tanto que se refieren a instituciones y organizaciones situadas en una posición de autoridad respecto a la comunidad local.

Figura 4.3 Conceptualización y diversidad terminológica en los tipos de capital social



Fuente: Retomado de Esparcia, et al (2016).

Mientras que, como señala Esparcia et al. (2016), la dimensión *bonding* del capital social es importante para la fortaleza y cohesión interna del grupo, la importancia de la dimensión *bridging* (es decir, las relaciones entre individuos pertenecientes a grupos o territorios diferentes) radica en que... “permite la intermediación y la creación de “puentes” entre ellos, facilitando la formación de alianzas exógenas y el acceso a recursos de los que

no puede disponer por sí solo el grupo o comunidad” (recursos que no son accesibles, o lo son en mucha menor medida, sólo a partir del capital social tipo *bonding*) (p.56).

Esta visión “positiva” del capital social *bridging* suele ser la habitual y está también presente en diversas facetas de las relaciones sociales y de los procesos de desarrollo local, pero, como señala Esparcia et al. (2016) (parafraseando a Lozares et al., 2011), “no hay que olvidar que este tipo de relaciones también puede asociarse más a un marco competitivo entre colectivos, que a la cohesión o cooperación entre ambos (...). Los individuos o colectivos con elevado capital social *bridging* y/o *linking*, en tanto que acumulan o influyen decisivamente en el control de los flujos de información, pueden desarrollar posiciones de prestigio y/o poder de cara al propio colectivo o del territorio, respectivamente” (p. 57).

4.4. CAPITAL SOCIAL Y DINÁMICAS DE DESARROLLO

En sus estudios sobre el desarrollo, Woolcock y Narayan (2000) señalan que la clave para obtener buenos resultados en las políticas de desarrollo consiste en lograr una buena combinación de los tres tipos de capital social: el *bonding* (el que une) y el *bridging* (el que tiende puentes), con su variante *linking* (el que permite la relación con instituciones revestidas de autoridad). Así, mientras que, como se ha señalado, el capital social *bonding* contribuye a la cohesión interna del grupo, y el *bridging* amplía el horizonte de oportunidades en una comunidad, el tipo *linking* conecta a las comunidades locales con dimensiones más amplias de las políticas públicas y de las instituciones que ocupan el poder político y económico. No obstante, señala también Woolcock que la forma de materializarse esas combinaciones de capital social en las comunidades rurales varía de unas comunidades a otras, lo que hace que sus efectos puedan ser, según los casos, positivos o negativos en los procesos de desarrollo.

En este mismo sentido, Esparcia et al. (2016) afirman que para que el capital social contribuya de manera positiva al desarrollo, es necesario que “haya una buena combinación de sus tres tipos (*bonding*, *bridging* y *linking*), ya que eso permitirá fortalecer la capacidad de un determinado territorio para emprender estrategias de desarrollo” (p. 59).

Ya en el terreno de la metodología de investigación, Woolcock y Narayan (2000) sugieren que, en todo estudio sobre la relación entre capital social y desarrollo, es necesario clarificar las dimensiones que componen el capital social (estructural, cognitiva y relacional) con objeto de que puedan medirse a la hora de comprobar su incidencia en los resultados de las políticas de desarrollo (Krishna y Uphoff, 1999, Uphoff, 2000, Uphoff y Wijayaratra, 2000, Krishna y Shrader, 2002, Grootaert, et al., 1999; citados en Michelini, 2008). La dimensión estructural del capital social se relaciona con “aspectos como las redes sociales en sí mismas, así como los roles, reglas y procedimientos que contribuyen a la cooperación

y, en particular, a la puesta en marcha de procesos de acción colectiva...” (Michelini, 2008, p. 141). La dimensión cognitiva está compuesta de procesos mentales reforzados por la cultura y la ideología de las personas, dando lugar a valores, actitudes y creencias que hacen posible el comportamiento cooperativo y la acción colectiva (Uphoff, como citó Michelini, 2008). La dimensión relacional se refiere a las relaciones que ocurren entre los individuos, los grupos y las instituciones presentes en los territorios, dando lugar a redes, vínculos fuertes y/o débiles (Granovetter, 1983; Woolcock, 2001)

Precisamente para analizar la dimensión relacional, Woolcock y Narayan (2000, p. 15) distinguen cuatro perspectivas o formas de aproximarse al estudio del capital social: i) la centrada en las experiencias asociativas (organizaciones, grupos, asociaciones, entre otras); ii) la interesada por las redes de interacción (estén basadas en vínculos fuertes tipo *bonding* o débiles tipo *bridging/linking*); iii) la enfocada en las instituciones formales (sean públicas, emanadas del Estado y de sus organismos locales y/o regionales, sean privadas, surgidas de la propia sociedad civil en el ámbito cultural, religioso, recreativos, por ejemplo), y iv) la que presta atención a la sinergia entre estas instituciones y entre ellas y las asociaciones presentes en el territorio (sean sinergias profesionales, políticas, socioeconómicas, culturales, entre otras)

Con ese mismo propósito, Esparcia et al. (2016) diseñan un interesante esquema de análisis, en el que segmenta los escenarios derivados de la combinación de los diferentes tipos de capital social: *bonding* y *bridging/linking*, con la intención de simplificar la interacción entre ellos y contribuir así a una mejor comprensión de los procesos de desarrollo. Los cuatro escenarios que plantea Esparcia se refieren a territorios o comunidades locales hipotéticas como unidades de análisis.

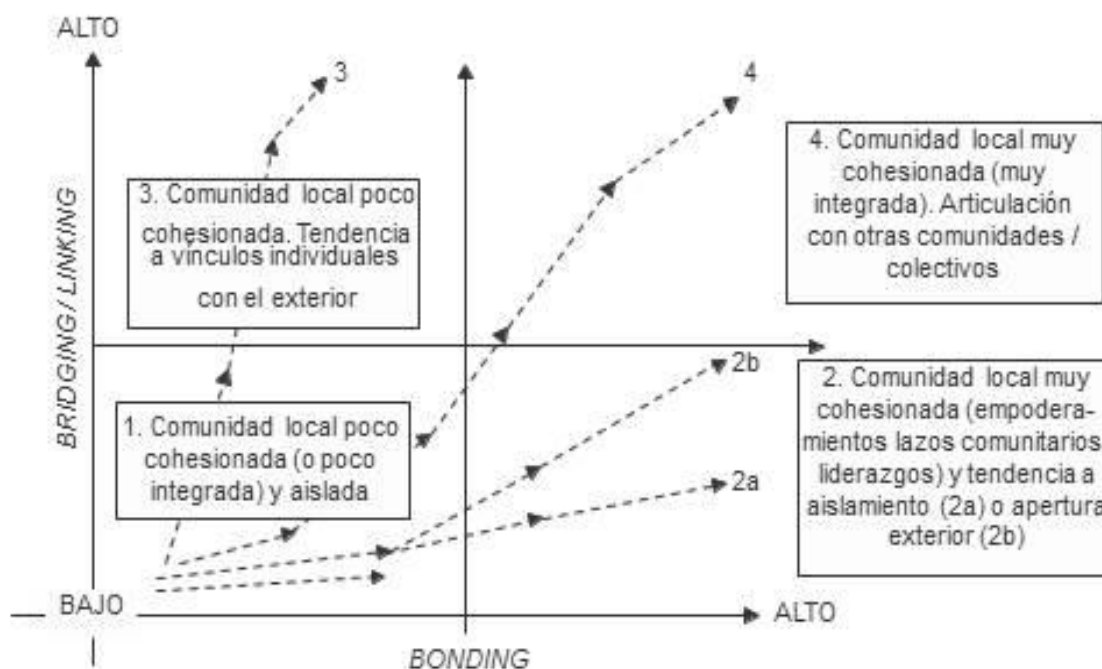
El primer escenario se caracteriza por niveles reducidos en los tres tipos de capital social al existir una sociedad local desarticulada y aislada, sin impulso y sin una mínima estructura de organización para generar ideas y elaborar proyectos de forma colectiva. La causa de esta desarticulación se derivaría de factores tales como la falta de confianza, la ausencia de liderazgo, el clientelismo o el predominio de visiones localistas del desarrollo. Asimismo, las redes externas se muestran débiles y la comunidad tampoco ha consolidado mecanismos basados en el institucionalismo local.

El segundo escenario se caracteriza, de un lado, por la existencia de estructuras internas sólidas y cohesionadas (es decir, existe un elevado nivel de capital social *bonding*), y de otro, por tener relaciones externas poco desarrolladas (es decir, hay bajos niveles de capital social *bridging* y *linking*) (Esparcia et al., 2016).

El tercer escenario corresponde a una sociedad local con débiles estructuras internas y lazos igualmente débiles de cohesión (bajo nivel de capital social *bonding*), pero con

importantes vínculos externos, sobre todo a escala individual (alto nivel de capital social *bridging*, aunque bajo nivel de *linking*).

Figura 4.4 Esquema sobre la combinación del capital social *bonding* y *bridging/linking*



Fuente: Tomado de Esparcia (2016).

El cuarto escenario, considerado por Esparcia como el ideal para las estrategias de desarrollo, se corresponde con una situación en la que existe elevado nivel de los tres tipos de capital social. Esa situación hace referencia a una sociedad bien cohesionada internamente y bien articulada en torno a grupos de la sociedad civil (alto nivel *bonding*), que posee vínculos sólidos con otros grupos y territorios (alto nivel *bridging*) y con las instituciones públicas (alto nivel *linking*) (Esparcia et al., 2016).

Esparcia concluye que, en efecto, “la puesta en marcha de los procesos de desarrollo y su sostenibilidad en el tiempo, tienden, en gran medida, a estar condicionados positivamente por elevados niveles de capital social” (p. 63). Sin embargo, y en coincidencia con otros autores, todo depende de que haya un equilibrio adecuado entre los tres tipos de capital social, ya que altos niveles de un determinado tipo capital social no siempre garantizan efectos positivos para el desarrollo, ya que, como se ha visto, en ocasiones puede convertirse en un obstáculo según el tipo de capital social de que se trate y de cómo se gestione.

4.5. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

El capital social en sus diversas dimensiones (cognitiva, estructural y relacional) es un factor importante en los procesos de desarrollo local, ya que muestra la relevancia que tiene en esos procesos aspectos tales como la confianza, las redes de cooperación y las relaciones de interacción interna y externa.

Respecto a los beneficios que proporcionan los diferentes tipos de capital social (*bonding* y *bridging/linking*), diversos autores concluyen que no hay que analizarlos por separado, sino de manera conjunta. Resultan sin duda fundamentales para movilizar recursos y obtener ganancias mediante acciones canalizadas a través de las redes de relaciones y de los contactos externos, pero lo importante es ver de qué modo el capital social está equilibrado dentro de una comunidad (Megyesi, Kelemen y Schermer, 2010).

En las poblaciones rurales latinoamericanas, es una realidad el alto nivel de capital social *bonding*, debido a la persistencia de las culturas locales y del conocimiento de prácticas agrícolas y ganaderas tradicionales, muchas de ellas heredadas, que dotan a la población de una fuerte relación de confianza entre los individuos y forman grupos bastante cohesionados internamente (Portes, 1998; Woolcock, 1998). Asimismo, otros autores comparten la idea de que este capital tipo *bonding* es también un recurso útil e importante en la construcción del capital social tipo *bridging* y que ambos pueden generar un buen nivel de capital *linking* (Svendsen, 2006).

Sin embargo, hay también estudios que relatan los efectos negativos de un excesivo capital social *bonding*, ya que, cuando es muy elevado, puede restringir la libertad individual y limitar el acceso de los individuos a las oportunidades que les ofrece el entorno exterior, o bien cuando, debido a ello, se crean normas excesivamente igualitarias dentro del grupo, las aspiraciones y expectativas individuales quedan reducidas al ámbito de la propia comunidad local (Portes, 1998; Leonard, 2004).

Recientemente se han realizado diversos estudios que vinculan un exceso de capital social *linking* con resultados no deseables, como la corrupción, el nepotismo o la represión (Szreter y Woolcock, 2004), cuyos ejemplos es fácil identificarlos en algunas comunidades latinoamericanas, especialmente aisladas y en situación de marginalidad y exclusión. Existen, a su vez, varias investigaciones que han comprobado que el capital social tiene un fuerte impacto sobre las dinámicas de cooperación, facilitando, además, un mejor aprovechamiento de otros tipos de capital (como el capital físico, el capital humano, el capital natural o el capital productivo).

Por todo ello, es pertinente prestar atención al posible desequilibrio que pueda producirse entre los distintos tipos de capital social (*bonding*, *bridging/linking*), ya que una excesiva concentración de uno de ellos puede tener efectos negativos en los procesos de

desarrollo. En síntesis y en palabras de Dahal y Adhikari, el capital social tipo *bonding* contribuye a la cohesión social y al impulso de las iniciativas locales en una primera fase, pero no es suficiente para emprender proyectos más ambiciosos de desarrollo, ya que, para ello... “es necesario que exista una red de relaciones sociales *bridging* y *linking* que trascienda los lazos intracomunitarios posibilitando de esta forma las relaciones con el entorno exterior, así como la interconexión con las instituciones formales que ostentan el poder político y económico” (Dahal and Adhikari, 2008, p. 10)

En el ámbito local, la institucionalidad del desarrollo es uno de los pilares sobre los que se apoyan las políticas y estrategias de desarrollo (Albuquerque, 2001). De ahí el papel estratégico que debieran jugar en el desarrollo territorial los gobiernos nacionales/regionales, y particularmente los gobiernos locales, creando un entorno institucional favorable para que emerjan las iniciativas de la sociedad civil local.

Con estas aportaciones, Woolcock y Krishna (citados en Dahal and Adhikari, 2008) coinciden en que es necesaria una buena mezcla de las diferentes formas de capital social, tanto en el nivel micro como en el nivel macro. En efecto, los actuales estudios sobre el desarrollo consideran el capital social como un factor que, en su forma *bonding*, impulsa las relaciones de cooperación dentro de una determinada comunidad local, al tiempo que, en su forma *bridging/linking*, abre lazos para crear redes con el exterior y con las instituciones políticas y administrativas.

En este sentido, la aplicación del enfoque del capital social es muy útil en el estudio de los programas de desarrollo, al combinarse con el análisis de las redes, formales o informales, existentes en las comunidades locales, y que facilitan la acción colectiva debido a la cultura de confianza y reciprocidad existente entre los miembros de una comunidad.

Como señala Woolcock (2001), lo ideal es lograr un consenso lo más claro posible sobre los elementos teóricos que componen el enfoque del capital social, y aplicarlos con suficiente flexibilidad como para extraer toda la fertilidad analítica que encierra a la hora de usarlo en el estudio de las dinámicas del desarrollo territorial y de las políticas dirigidas a promover la diversificación de actividades y la cooperación entre los actores políticos, socio-económicos e institucionales presentes en el territorio.

Capítulo 5

GOBERNANZA Y DESARROLLO EN TERRITORIOS RURALES

Desde hace un par de décadas, el término inglés (de origen francés) *governance* se ha extendido no sólo en los medios académicos, sino también en los círculos políticos de todo el mundo. Como ocurre con otros términos que se ponen de moda, la extensión de su uso se hace en detrimento del rigor conceptual, dando lugar a una variedad de significados según los objetivos de quien lo utiliza.

Así, en el caso del concepto de *governance*, en ocasiones se utiliza como sinónimo de “buen gobierno” (*good governance*) para referirse a la eficiencia de los cuerpos y entes político-administrativos de una nación en el ejercicio de sus funciones de gobierno; en otras ocasiones, se quiere hacer referencia a la buena gestión de los asuntos relacionados con una determinada colectividad (una empresa, una asociación, entre otros); y hay ocasiones, incluso, en los que se identifica *governance* con *governability*, refiriéndose a temas relativos al funcionamiento equilibrado de las instituciones en un sistema político.

En este capítulo se abordará del tema de la “gobernanza” en su dimensión político-administrativa, entendiéndolo como un sistema de gestión de los asuntos públicos en el que se produce una estrecha interacción entre los actores gubernamentales y los actores sociales y económicos. Se centra el análisis en la “gobernanza” de las políticas de desarrollo rural, mostrando el modo como se formulan y ponen en práctica dichas políticas y cómo se produce la interacción entre los actores públicos y los actores que representan los diversos intereses de la sociedad civil.

Para abordar ese análisis se comienza por revisar el concepto de “gobernanza”, mostrando su carácter polisémico debido a los diferentes significados con que es utilizado en la literatura académica y en los círculos políticos. En un segundo apartado, se centra en su dimensión política, exponiendo las distintas perspectivas y enfoques que han contribuido a crear un *corpus teórico* en torno a este concepto. En un tercer apartado se analiza la relación entre “gestión pública” y “gobernanza” y en el cuarto se hace una aproximación en la utilidad del enfoque de la “gobernanza” para el estudio del desarrollo regional y sus conexiones con el enfoque territorial. Finalmente, se aproxima al estudio de los distintos actores que forman parte de los sistemas de gobernanza en el desarrollo rural, clasificándolos según su naturaleza y lógicas de actuación (privada/pública, individual/colectiva, por ejemplo) y

según su contribución a la generación de capital social y a la creación del marco de confianza necesario para emprender estrategias concertadas de desarrollo en los territorios.

5.1. SOBRE EL CONCEPTO DE GOBERNANZA

El término “gobernanza” es un concepto polisémico, cuyo significado debe ser analizado atendiendo, primero, a sus raíces etimológicas, para, más tarde, adentrarse en el uso real que se le da desde las diversas disciplinas académicas y desde los diversos círculos políticos que han extendido su utilización.

Como lo recuerda Sánchez (2001) “...el origen de la palabra (governance) se remonta a las que, en el latín clásico y en el griego antiguo, se empleaban para referirse a la *dirección de las naves*, de ahí que en su significado original se refiriera esencialmente a la acción o el modo de gobernar, guiar o dirigir la conducta” (p. 304).

Si se revisan diversas fuentes documentales, se observa que, en efecto, el concepto de *governance* se refiere de un modo genérico al modo como se ejerce el poder en una determinada colectividad de intereses (sean públicos o privados) con el objetivo de administrar de forma eficiente sus recursos económicos y sociales para lograr el desarrollo de dicha colectividad.

Según las características de esa colectividad, la *governance* puede referirse tanto a la administración de los recursos de una nación, por ejemplo, como a los de una empresa o a los de cualquier tipo de organización de intereses. En principio, por tanto, la acepción del concepto de *governance* no tiene que ser necesariamente política, sino que puede hacer referencia al modo en que se gestionan los recursos de cualquier colectividad (sea pública o privada).

Esto se comprueba observando cómo es definido el concepto de *governance* en varios diccionarios ingleses. Por ejemplo, el Business Dictionary lo define como: *“the establishment of policies, and the continuous monitoring of their proper implementation, by the members of the governing body of an organization. It includes the mechanisms required to balance the powers of the members (with the associated accountability), and their primary duty of enhancing the prosperity and viability of the organization”*.

El Oxford Dictionary define la *governance* como *“the action or manner of governing a state, organization, etc.”*, y el Free Dictionary como *“the persons (or committees or departments, etc.) who make up a body for the purpose of administering something”*. El Cambridge Dictionary se refiere al término *governance* como *“the way*

that organizations or countries are managed at the highest level and the systems for doing this”.

En España, el término *governance* ha sido traducido como “gobierno”, “gobernación”, “gubernancia” o incluso “governabilidad”. Sin embargo, y para evitar confusión con el significado que se le suele atribuir a esos otros términos, se ha optado para traducirlo como “governanza”, que es un neologismo construido a partir del vocablo inglés. De hecho, el servicio oficial de traducción de la UE utiliza la palabra “governanza” cuando tiene que traducir al español el término *governance*.

En sintonía con los diccionarios antes citados, el *Diccionario de Uso del Español* de María Moliner define el vocablo “governar” como la acción de “dirigir una colectividad dictando las disposiciones para su marcha ordenada, y haciéndolas cumplir” (una familia, una empresa, una asociación o una colectividad), y señala que, sólo de una manera específica, puede referirse a “dirigir un país o colectividad política”.

Desde un punto de vista estrictamente epistemológico, el término “governanza” no es, por tanto, un concepto normativo, sino instrumental, y no implica ningún juicio de valor sobre el modo como se gestionan los recursos en una colectividad de intereses. En rigor, puede haber sistemas de governanza eficientes e ineficientes, así como sistemas que, por su buena gestión, contribuyen a aumentar la legitimidad de un determinado ente o institución, o que, por su mal funcionamiento, socavan la base de su solvencia y credibilidad.

Al ser un concepto no normativo, el término “governanza” es útil para acotar un determinado hecho social, a saber: la dirección o gestión ordenada de los intereses de una determinada colectividad. Obviamente, si esa gestión no se realiza de forma ordenada, no se está ante un fenómeno de “governanza”, sino de “desgobierno”. Por ejemplo, hablar de governanza empresarial implica que la empresa correspondiente está siendo gobernada de forma ordenada. Al ser un concepto instrumental, cabe hablar de distintos tipos de “governanza” según como sea el modo de gestionar los intereses de una colectividad: jerárquica/democrática, horizontal/ vertical, mixta, multinivel, flexible, a manera de ilustración.

Sin embargo, es un hecho cierto que se ha ido imponiendo en determinados círculos el significado más político del término “governar”, en detrimento de su significado más genérico, lo cual ha tenido efectos en el uso de la palabra “governanza”. De hecho, el Diccionario de la RAE (Real Academia Española) define la “governanza” como el “arte o manera de gobernar, que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un

sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Hay una dimensión normativa en esa definición.

A nivel internacional, también se ha ido imponiendo el significado político y normativo de “gobernanza”. Desde mediados de la década de 1990, se puso de moda el concepto de “gobernanza” identificándolo con el “buen gobierno” de los asuntos públicos (*good governance*). En ese contexto de predominio del uso político de la “gobernanza” se le ha llegado incluso a considerar sinónimo de “governabilidad”, que como se sabe es un término que hace referencia a un aspecto muy concreto de los sistemas políticos, a saber: el funcionamiento de las instituciones democráticas, el control de la acción de gobierno, la estabilidad institucional, la alternancia en el ejercicio del poder político, por ejemplo.

Desde el punto de vista personal, éste es un modo demasiado estrecho de acotar un concepto, como el de “gobernanza”, que tiene un elevado potencial analítico. De hecho, limitándolo a los temas relacionados con la gobernabilidad, se recorta la capacidad del concepto de “gobernanza” para analizar otros ámbitos de la acción política (como son los relativos a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, al modo como se gestionan los asuntos públicos, al funcionamiento de las distintas áreas de la administración, por ejemplo) e incluso para analizar el modo de gestionar áreas no políticas (por ejemplo, la gobernación de las empresas, los sindicatos o las asociaciones).

Por ello, lo primero que se debe hacer es desprender al término “gobernanza” de su sesgo político, y ampliar su significado para que pueda abarcar a todo lo que tenga que ver con la gestión o dirección de una colectividad de intereses, sea ésta económica, política, social o cultural. Haciéndolo de esta forma, es lícito hablar de gobernanza empresarial (*corporate governance*), para referirse al gobierno de los asuntos que afectan al funcionamiento de una empresa; gobernanza económica (*economics governance*) para el gobierno de un sistema económico (por ejemplo, la regulación de un sistema de mercado); gobernanza política, para la gestión de un sistema político (*politics governance*) o una política pública específica (*policy governance*); gobernanza familiar (*family governance*), para referirse al gobierno de una familia.

No obstante, al ser el objetivo de la presente tesis doctoral analizar la implementación de las políticas de desarrollo rural y ver en qué medida los sistemas de gobernanza asociados a ellas influyen en su éxito o fracaso, este capítulo se centrará, como se ha señalado, en la dimensión política de la “gobernanza”. Por ello, se dedica a continuación un amplio apartado a analizar los sistemas de gobernanza en tanto formas de articulación entre el Estado y la sociedad civil en la aplicación de las

políticas públicas (en este caso, las políticas de desarrollo rural), basándose en las aportaciones que sobre este tema han realizado disciplinas tales como la ciencia política, la ciencia de la administración o los análisis de la gestión pública.

5.2. LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA GOBERNANZA

Durante algún tiempo, los términos “gobierno” y “gobernanza” se utilizaron como sinónimos, dado que compartían la misma raíz etimológica. Sin embargo, como señala Porras (2007), la teoría política contemporánea y los nuevos enfoques de la ciencia de la administración pública, han procurado distinguirlos, dado que “denotan diferentes patrones de interacción entre el Estado y la sociedad civil, y, en consecuencia, maneras distintas de diseñar y llevar a cabo las políticas públicas” (p. 165).

Esas dos disciplinas académicas diferencian ambos términos por el distinto grado de participación de los actores no gubernamentales en la planeación y ejecución de dichas políticas. Así, mientras que, cuando se usa el término “gobierno”, se hace referencia a la presencia exclusiva de los actores gubernamentales en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas (funcionarios de las administraciones públicas en sus diversas áreas de competencia y niveles de actuación), cuando se emplea el término “gobernanza” se hace referencia a la participación de los actores no gubernamentales en dicho proceso. De hecho, el uso que se hace de este segundo término enfatiza los mecanismos y circunstancias que facilitan el ingreso de actores no gubernamentales en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

Según señala Solá (2001), aunque el enfoque de la “gobernanza” irrumpió en el discurso político a principios de los años 1990, su génesis teórica cabe situarla en 1985, cuando J.R. Hollingsworth y L.N. Lindberg publicaron el artículo “The Governance of the American Economy. The Role of Markets, Clens, Hierarchies and Associative Behavior”, y más tarde en 1991 su libro *The Governance of the American Economy* (Cambridge, University Press). En principio, se utilizaron como sinónimos los conceptos de “gobernanza” y “governabilidad”, pero, como señala Nicandro (2001, citado en Sánchez, 2001), ambos se refieren a diferentes fenómenos políticos. Mientras que el concepto de “governabilidad” es asociado a la idea de orden, estabilidad, eficacia y legitimidad política basada en la democracia, el de “gobernanza” se asocia a la idea de codirección, interacción y cogestión entre actores políticos y socioeconómicos.

Esta distinción es remarcada por organismos internacionales, como la OCDE o el PNUD, quien define la “gobernanza” como “el ejercicio de dirección de los asuntos de una nación, que realiza la autoridad política, económica y administrativa”, y consiste en “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias (...). Aunque abarca cada institución y organización de la sociedad, desde la familia hasta el Estado, tres son las áreas importantes de la gobernanza para lograr el desarrollo humano sustentable, a saber: el Estado (instituciones políticas y gubernamentales), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado” (PNUD, 1997). Para el PNUD, citado por Sánchez (2001), el sistema de gobernanza de un país está formado por tres áreas: i) la gobernanza económica (decisiones e iniciativas relacionadas con el crecimiento, la distribución y el bienestar); ii) la gobernanza política (decisiones de autoridades legítimas sobre las disposiciones legales y las políticas públicas en el de las instituciones del Estado) y iii) la gobernanza administrativa (decisiones y acciones relacionadas con la implementación de las políticas públicas).

En su dimensión política, el modo como ha evolucionado el uso del concepto de “gobernanza” muestra un gran potencial teórico. Así, ha pasado de ser usado sólo por las ciencias administrativas como una simple metáfora de las fórmulas alternativas (más participativas) empleadas por los gobiernos para gestionar los asuntos públicos, a ser hoy un concepto muy extendido en las ciencias sociales (Kooiman, 2005), hasta el punto de haber dado lugar a un importante cuerpo teórico de la literatura académica.

El término “gobernanza” es hoy utilizado a nivel académico como “una herramienta capaz de explicar el proceso actual de fragmentación de los (distintos) sectores de las políticas públicas” (Porrás, 2007, p. 165). De hecho, el *corpus* teórico de la literatura académica sobre “gobernanza” refleja los cambios producidos en las últimas décadas en las relaciones entre, de un lado, el ámbito de los “gobiernos” y, de otro, el ámbito de los “gobernados” (sociedad civil). Estos cambios han hecho que las líneas divisorias entre la esfera pública y la esfera privada se hayan diluido, y que los asuntos e intereses a gestionar por los gobiernos sean cada vez más complejos, precisando la colaboración de los representantes organizados de la sociedad civil. Se vive ante un doble proceso: un proceso de penetración de las áreas estatales por agentes representativos de la sociedad civil, y otro de presencia de los actores públicos en áreas de la sociedad civil en las que se dirimen asuntos de interés general (García Pelayo, 1979). En ambos procesos se produce la interacción entre actores públicos y privados para llevar a cabo de manera concertada la gestión de los asuntos

que afectan al conjunto de la ciudadanía en una determinada área de la acción pública (salud, educación, medio ambiente, agricultura, desarrollo rural, entre otros).

Esta idea de la “gobernanza” enlaza con los enfoques de la “cogestión” que estuvieron en boga en los años 1969 y 1970, durante la etapa álgida de los gobiernos socialdemócratas y democristianos, y también enlaza con el enfoque teórico del “neocorporativismo” que predominó en la década posterior cuando estaban a la orden del día los pactos tripartitos entre gobiernos, sindicatos y organizaciones patronales (Lehmbruch and Schmitter, 1982; Moyano, 1984). Quizá la principal diferencia entre el moderno enfoque de la “gobernanza” y estas otras perspectivas teóricas radica en que la idea de “cogobierno” implícita en ese enfoque se extiende, en principio, a todas las esferas de la acción pública, mientras que tanto en el enfoque de la cogestión, como en el del “neocorporativismo”, dicha idea quedaba restringida al ámbito de la economía y de la política económica. Otra diferencia radica en el hecho de que, mientras que en el caso de las políticas de cogestión y los pactos neocorporativos, los agentes protagonistas son las cúpulas representativas de los sindicatos y las organizaciones patronales (en interacción mutua y con los agentes públicos), en el caso de los modernos enfoques de la “gobernanza” los protagonistas son más diversos y variados, siendo definidos en función de las características específicas del área donde se desarrolla el cogobierno público-privado.

Como señala Porras (2007), los gobiernos, ante el problema de la falta de legitimidad y escasez de recursos financieros, tienden a incorporar un mayor número de actores de la sociedad civil en los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas, con objeto de satisfacer las demandas de una ciudadanía cada vez más exigente en materia de servicios. Se produce, simplemente, una creciente concienciación “no sólo de las limitaciones del tradicional orden y control público como mecanismo de gobierno, sino también de las respuestas a los problemas sociales que requieren un mayor número de enfoques e instrumentos de análisis” (Kooiman, 2003, p. 58).

En definitiva, hay un cambio de los modos tradicionales de gestionar los asuntos públicos, pasándose de un modelo “unidireccional” (de los gobernantes a los gobernados) a otro “bidireccional” (en el que se considera tanto los problemas y estructura del sistema de gobierno, como los del sistema a gobernar). Es lo que Kooiman llama “gobernanza sociopolítica”, basada en “interacciones amplias y sistémicas entre los que gobiernan y los que son gobernados”; una gobernanza que puede aplicarse tanto a las interacciones entre los ámbitos públicos (entre organismos de la administración pública), como a las interacciones público-privado (entre áreas de la administración pública y sectores de la sociedad civil).

No obstante, en el uso del enfoque de la “gobernanza”, Porras (2007) distingue diversas aproximaciones: unas, más esencialistas, y otras, más matizadas y relativistas. En el lado de las esencialistas destaca las que consideran que el enfoque de la “gobernanza” es un paradigma fundamental de las acciones gubernamentales en las sociedades postindustriales (Stocker 1998, citado en Porras, 2007). Según el llamado “modelo de Rhodes”, estas acciones crearían, en torno a las diferentes áreas de la política pública, redes interorganizacionales entre actores públicos y privados, que escapan al control del Estado y que introducen dinámicas que no obedecen a la lógica de la burocracia jerárquica (Rhodes, 1996, citado en Porras, 2007). Los autores que se sitúan en estas posiciones más esencialistas consideran que las condiciones sociopolíticas hacen que los Estados, para ganar legitimidad y eficacia, se vean obligados a cambiar sus fórmulas de gobierno, “sustituyendo” el tradicional control jerárquico basado en la burocracia, la ley y la estandarización de los servicios públicos, por lo que Marinetto (2003, como se citó en Porras, 2007) denomina el “timoneo” (*steering*), es decir, un sistema de gobierno basado en una estructura flexible, en el consenso entre actores sociales e institucionales y en una gran variedad de asociaciones público-privadas. Para los esencialistas de la “gobernanza”, cuando los Estados entran en crisis financieras o de legitimidad, tienden a fragmentar sus centros de poder en un número cada vez más grande de “redes interorganizacionales” que ponen en riesgo los habituales mecanismos de control y rendición de cuentas (*accountability*).

Sin embargo, las tesis *esencialistas* (representadas por el citado *modelo de Rhodes*) han sido cuestionadas por algunos autores, que defienden una posición más matizada sobre la magnitud de los cambios que tienen lugar en la acción de los gobiernos en las sociedades industriales avanzadas. Estos autores, basándose en estudios comparados, señalan que no existe en el mundo político contemporáneo un modelo *esencial* de “gobernanza”, sino una variedad de sistemas de cogobierno para la gestión de los asuntos de interés general (Le Gales, 2002, citado por Porras, 2007). Dichos autores se limitan a señalar que la “gobernanza” es un sistema más de los muchos que existen para la formulación e implementación de las políticas públicas; un sistema caracterizado, en términos generales, por su elevada fragmentación, por una creciente ambigüedad entre las funciones de los actores públicos y privados, por una mayor autonomía entre las distintas áreas de la política pública y por una mayor influencia de los actores no gubernamentales. Aunque en cada contexto local, regional y nacional, esos rasgos comunes se manifiestan de diversas formas, lo que caracteriza a todas ellas es una “notable dispersión de los lugares de poder” (Porras, 2007, p. 167). Lo que distingue a estos autores de los esencialistas es que, para ellos,

esa dispersión de los centros de poder no implica necesariamente la formación de las redes interorganizacionales autónomas del Estado de las que se habla en el citado *modelo de Rhodes*, sino unas estructuras más contingentes y coyunturales.

Sea como fuere, lo cierto es que, en su dimensión política, el concepto de “gobernanza” se ha venido utilizando como sinónimo de un nuevo sistema de gobierno en el que se modifican las condiciones del control jerárquico en favor de un mayor grado de cooperación e interacción del Estado con los actores no estatales dentro de redes de decisiones mixtas público-privadas, pero también se utiliza como un método innovador para gestionar mejor los asuntos públicos.

En realidad, como señala Porras (2007), se puede entender mejor el concepto de “gobernanza” si se observa como un concepto *paraguas* que agrupa una gran cantidad de significados y corrientes teóricas, entre las que se encuentra, de un lado, la literatura normativa del “buen gobierno” (*good governance*) propuesta por los organismos internacionales afines al llamado Consenso de Washington y que plantea la retirada del Estado de ciertas áreas de la política pública para dejarlas en manos del mercado (retorno de la sociedad civil) (Strange, 1996, citado por Porras, 2007), y de otro, la literatura relativa a las tesis del “gobierno a distancia” o de la “gobernanza sin gobierno” (Rhodes, 1997, citado por Porras, 2007), sin olvidar las corrientes ya citadas del “neocorporativismo” y de la “cogestión”. En todo caso, el concepto de “gobernanza” se utiliza como una herramienta para explicar los cambios que se han producido en la formulación e implementación de las políticas públicas.

Si en vez del criterio esencialista, se sigue, por ser de mayor utilidad, el criterio instrumental y analítico de la “gobernanza”, cabe clasificar su *corpus teórico*, en cuatro grandes grupos de aportaciones (Porras, 2007).

- 1) El primer grupo está constituido por autores que consideran la “gobernanza” como sinónimo de un determinado orden sociopolítico, donde el gobierno es una especie de *primus inter pares*, es decir, el primero de entre un grupo de actores públicos y privados que tratan de influir en el sistema político en beneficio de sus propios intereses. Señalan estos autores que, en el mundo actual, cada vez más complejo, los gobiernos no tienen capacidad para organizar por sí solos a la sociedad ni para dirigir procesos sociales cada vez más autónomos. La “gobernanza” sería, en palabras de Kooiman (1993, como se citó en Porras, 2007), el resultado de la “inter-dependencia funcional entre actores sociopolíticos relativamente autónomos, ordenados de manera no jerárquica” (p. 258).
- 2) El segundo grupo de autores entiende la “gobernanza” como un orden sociopolítico cualitativamente diferente del que se da en sistemas donde el

gobierno jerárquico tiene todavía una preeminencia indiscutible en la mayoría de los sectores de las políticas públicas. De ahí que pueda distinguirse entre casos de “gobierno” y casos de “gobernanza”. Autores como Stoker (1998, citado en Porras, 2007) señalan que cuando los Estados entran en crisis financieras y de legitimidad, los resultados de las políticas públicas son, cada vez más, el fruto de las acciones de actores gubernamentales y no gubernamentales por igual, lo que produce una marcada ambigüedad entre las funciones públicas y las funciones privadas, existiendo actores del gobierno que siguen lógicas del mercado, y actores privados que asumen algunas responsabilidades públicas. La “gobernanza”, como un sistema cualitativamente diferente del sistema de “gobierno”, se caracteriza porque en ella existe un alto grado de dependencia entre los diversos “centros de poder”, de tal modo que la viabilidad de las políticas públicas no depende sólo de los actores gubernamentales, sino del consenso con los actores privados, ya sea porque el Estado carece de legitimidad o porque no tiene los recursos económicos para financiarlas. Esto hace que en los sistemas de “gobernanza” surjan redes mixtas formadas por actores públicos y privados que convergen en determinadas áreas de las políticas públicas para producir los bienes públicos que el Estado no puede ofrecer. En el orden político de la “gobernanza” es impracticable el modelo piramidal de intervención burocrática, ya que los centros de decisión se encuentran dispersos, de manera que el gobierno precisa desarrollar un alto grado de flexibilidad en los mecanismos que usa, y necesita adaptarse con rapidez a las condiciones cambiantes del entorno. En la “gobernanza”, los gobernantes deben aumentar sus habilidades de liderazgo fuera y dentro de las estructuras burocráticas del Estado para así reducir los efectos de la fragmentación (por ejemplo, la duplicidad de funciones en las agencias gubernamentales o la incoherencia entre políticas públicas generadas en las diversas secciones de la burocracia estatal).

- 3) El tercer grupo de autores (Pierre y Peters, 2000; Krahmman, 2003; Le Gales, 2002; John, 2001; Peters, 2004, citados en Porras, 2007) señala que la “gobernanza” no es un orden político cualitativamente diferente del “gobierno”, y que, por tanto, no son órdenes excluyentes. Afirman también que el cambio desde el sistema de “gobierno” al de “gobernanza” nunca sucede de manera total abarcando todos los sectores de las políticas públicas, sino que lo normal es que se produzcan cambios parciales, afectando más a unos sectores que a otros. Por eso, estos autores señalan que la diferencia entre “gobierno” y “gobernanza” no es de *cualidad*, sino de *grado*, y que ambos sistemas pueden

verse como polos de un *continuum* de políticas públicas, cuya manifestación real depende de cada contexto social y político (local, regional, nacional, supranacional, por mencionar). Insisten estos autores en que el gobierno de redes (gobernanza) no implica necesariamente que el Estado pierda el control de los procesos de formación e implementación de las políticas públicas, e insisten también en afirmar que hay diferentes modalidades de “gobernanza” y que los Estados se muestran muy versátiles e innovadores para adaptarse a las nuevas condiciones de complejidad de la gestión de los asuntos públicos y para influir en las redes interorganizacionales que se crean en torno a las diversas áreas de la acción gubernamental. Como señala Peters (2004), “lejos de que existan respuestas claras y ampliamente aceptadas a muchas de las preguntas sobre el gobierno de los asuntos públicos (...), casi todos los temas relativos a la estructura y el proceso están abiertos, y son susceptibles de negociarse y de convertirse en formas creativas del diseño institucional” (p. 90).

Como señala Porras (2007), más allá de las posibles diferencias entre esos grupos de autores, se ha alcanzado un cierto consenso en la literatura sobre la dimensión política de la “gobernanza”, estableciéndose una relación causal entre, de un lado, la falta de recursos estatales (políticos y financieros), y de otro, la fragmentación de los centros de poder gubernamentales. Hay consenso también en torno a los posibles elementos que definen los sistemas de “gobernanza”, elementos que han adquirido una gran aceptación en la comunidad académica, y que se expone a continuación:

- a. *La “gobernanza” es un paradigma de políticas públicas. Se entiende no en términos normativos/esencialistas, sino como un modelo de interacción entre el Estado y la sociedad civil. Lo que diferencia al “gobierno” de la “gobernanza” es el grado de apertura de las áreas de política pública y, consecuentemente, la participación de los actores no gubernamentales en ellas. En la “gobernanza”, el Estado no se considera “director jerárquico”, sino “facilitador” (Pardo, 2004, citado por Porras, 2007).*
- b. *El sistema de “gobierno” y el sistema de “gobernanza” coexisten en diversos grados. Incluso en sectores donde se han implantado sistemas de “gobernanza”, el Estado, en contra de la tesis de Rhodes, no sólo no se ha debilitado, sino que incluso se ha fortalecido al aumentar su legitimidad social. De hecho, en las sociedades contemporáneas, y a pesar del aumento de la complejidad, los gobiernos conservan su centralidad política, si bien a cambio de disminuir (compartir) el control directo de los procesos de formulación y*

ejecución de las políticas públicas. Eso varía de unos sectores a otros, por lo que coexisten ambas formas de gestionar los asuntos públicos. Además, tanto el modelo de “gobernanza” como el modelo tradicional/jerárquico de “gobierno”, son opciones de interacción con la sociedad civil, que se encuentran a disposición de los gobernantes para gestionar con más eficacia los asuntos públicos. Habrá sectores en los que se opte por un modelo tradicional de gobierno, y otros sectores en los que se opte por modelos de “gobernanza” (más participativos), e incluso habrá sectores en los que el Estado se retire y deje el espacio a los actores del mercado.

- c. La “gobernanza” puede fomentar una cultura de *rendición de cuentas*, pero también puede debilitar los mecanismos que tienen los Estados para supervisar la legalidad de los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas. Por eso, la “gobernanza” no genera automáticamente una mejor *accountability*, sino sólo una mejor aceptación de las políticas públicas por la ciudadanía.

Además de los elementos distintivos de la “gobernanza”, autores como Kooiman (2007) distinguen tres órdenes o niveles de gobernanza, según el tipo y estructura de las interacciones que se producen entre los actores gubernamentales y los actores que representan a los distintos ámbitos de la sociedad civil.

El primer nivel de la gobernanza se refiere a la identificación de los problemas y necesidades que surgen en una determinada área de la acción pública, y a la creación de las oportunidades pertinentes para intentar solucionarlos. La especificidad de cada área implica que el modelo de gobernanza pueda variar de un área a otra (más o menos flexible, más o menos diverso y diferenciado).

El segundo nivel se refiere a los escenarios institucionales bajo los cuales se pretende dar respuesta a los problemas y necesidades surgidos en la correspondiente área de la acción pública. Este nivel enlaza con el tema de la institucionalidad que implica todo sistema de gobernanza, ya que es en un marco institucional de reglas y normas comúnmente aceptadas donde tienen lugar las interacciones entre actores públicos y privados para gestionar los asuntos relativos a una determinada área. Para el estudio de este segundo nivel han sido muy interesantes las aportaciones de los enfoques del “neoinstitucionalismo” (Hall y Taylor, 1996, y Lowndes, 1996, citados en Kooiman, 2008).

Es precisamente la fuente de donde emanan las normas que regulan las relaciones entre los actores públicos y privados, la que Kooiman (2007) identifica como el tercer nivel de la gobernanza, al que denomina “metagobernanza”. En ese nivel es

donde descansan los sistemas jurídico-normativos que definen las citadas reglas y que sirven para orientar la conducta de los actores que intervienen en los escenarios institucionales de la gobernanza. El que un sistema de gobernanza sea más o menos horizontal, más o menos flexible, o más o menos participativo, dependerá de cómo esté definida en términos jurídicos la relación entre gobernantes y gobernados en un determinado orden político, es decir, de cómo sea la “metagobernanza” a la que se refiere Kooiman.

5.3. GESTIÓN PÚBLICA Y GOBERNANZA

Como señala Sánchez (2001), la Administración Pública “no se encuentra aislada de su entorno”, sino que desarrolla su actividad en un “ámbito politizado”, de tal modo que “cuando se toman decisiones administrativas para fortalecer la capacidad gubernativa, dichas decisiones tienen, al mismo tiempo, implicaciones en lo político” (p. 293).

En consecuencia, las acciones desarrolladas por la Administración cabe agruparlas en dos ámbitos: el de la *gestión pública* y el de la *gobernanza*. Esos dos ámbitos se corresponden, según Aguilar (2001), con dos tendencias que impulsan y reorientan la actividad de la Administración pública, a saber: una (identificada con la *gestión pública*) reactiva su capacidad administrativa; otra (identificada con la *gobernanza*) reactiva su naturaleza política. Ambas tendencias tienen puntos de convergencia (sitúan al ciudadano en un lugar central), pero responden a lógicas diferentes: mientras que en el ámbito de la *gestión pública* el ciudadano es tratado como cliente y usuario de los servicios y prestaciones; en el de la *gobernanza*, es percibido como elector y contribuyente.

La gestión pública obedece a una doble necesidad: de un lado, a la necesidad de ser eficientes en la utilización del gasto público, y de otro, a la de satisfacer las demandas de la sociedad en materia de servicios y prestaciones sociales. Para ello, la Administración se dota de formas organizativas y métodos gerenciales, incorporando métodos de dirección estratégica, tecnologías avanzadas de información y sistemas de control de la calidad de la gestión pública.

La gobernanza responde a la necesidad de democratizar el sistema político, de acercar la administración pública a unos administrados cada vez más conscientes de su condición de ciudadanos y más críticos con los servicios que reciben, además de más exigentes en la transparencia, rendición de cuentas y control del gasto público. En este sentido, la *gobernanza*, entendida en su acepción moderna, hace referencia a “un nuevo modo de gobernar, más cooperativo, diferente del antiguo modelo jerárquico en

el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil” (Mayntz, 2001, citado en Sánchez, 2001). En los nuevos sistemas de gobierno inspirados por la idea de “gobernanza”, los actores públicos (gubernamentales) y privados (representativos de la sociedad civil) cooperan en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas.

Para los especialistas en Administración Pública, tanto el ámbito de la *gestión*, como el de la *gobernanza*, son fundamentales para asegurar la “governabilidad” de un régimen político. Como señala Prats i Caralá (2001, citado en Sánchez, 2001), en las sociedades democráticas contemporáneas, “la gobernabilidad no la puede garantizar sólo el gobierno” mediante el desarrollo de sus actividades en materia de prestación de servicios (es decir, en el ámbito de la *gestión pública*), sino que precisa también desarrollar acciones en materia de participación social, control y transparencia (es decir, en el ámbito de la *gobernanza*) para ganar legitimidad.

Por eso no conviene separar esos dos ámbitos del gobierno a la hora de analizar su aportación a la gobernabilidad de un sistema político. De hecho, como dice Motta (1991, como se citó en Sánchez, 2001), si la práctica de la Administración no es democrática y no ofrece cauces de participación a los ciudadanos para que puedan ejercer sus derechos de control y transparencia, se producen sentimientos de incredulidad en la población, que desconfía de la capacidad de los gobiernos para gestionar los asuntos públicos. No basta, por tanto, con reformar el aparato de la Administración con la finalidad de hacerlo más eficiente en términos de gestión pública, sino que se necesita “reforzar las bases éticas y morales de la acción gubernamental mediante mayores mecanismos de legitimidad” (Motta, 1991, p. 10 citado en Sánchez, 2001). De ahí que se hable de gestión pública democrática, entendida menos como el dominio de una lógica basada en la racionalidad legal-administrativa y en la racionalidad tecnocrática, típica de las tradicionales burocracias estatales, y más como la apertura hacia la ciudadanía abriendo cauces de participación y de control y de compromiso con el desarrollo económico y social.

Sin embargo, la “gobernanza” se refiere a la capacidad “efectiva” de gobernar que tienen los gobiernos, lo cual nos remite a los instrumentos que emplean para relacionarse con los diversos actores y grupos sociales y económicos. En este sentido, cabe hablar, siguiendo a Mayntz (2001, citado por Sánchez, 2001), de la relación entre la gobernanza nacional y la gobernanza internacional.

Sobre esta relación, cabe señalar que, en determinadas áreas del gobierno, es evidente la influencia que ejercen las políticas internacionales (como ocurre con los acuerdos de libre comercio en la OMC, o los tratados internacionales), influencia que es completa en sistemas supranacionales como la UE, donde los Estados miembros

delegan en las instituciones comunitarias la soberanía en determinadas materias (como en política agraria y rural). No obstante, la experiencia demuestra que, para ejercer influencia en los organismos supranacionales, es preciso disponer de un buen sistema de gobernanza a escala nacional, ya que no basta con esgrimir el poder económico/político de un país ante las instituciones supranacionales para influir en las decisiones que se toman en esa escala de la gobernanza, sino que se necesita concentrar los intereses nacionales en torno a pactos y acuerdos internos que puedan ser trasladados a las esferas internacionales. Ejemplos de países pequeños de la UE, como Dinamarca o Países Bajos, que tienen gran influencia en las instituciones comunes se deben a que disponen de unos eficientes sistemas de gobernanza a escala nacional, donde se acuerdan pactos entre gobiernos y grupos de la sociedad civil para luego trasladarlos de forma unitaria a las instituciones europeas.

5.4. LA GOBERNANZA Y EL DESARROLLO REGIONAL/TERRITORIAL

En los enfoques del desarrollo territorial, el uso del concepto de “gobernanza” se ha extendido en las últimas décadas debido a los cambios producidos en los procesos de articulación de los territorios, cambios que han permitido una mayor heterogeneidad social, política y económica y, en consecuencia, a la presencia de actores cada vez más diversos. Estos cambios han obligado a revisar las bases en las que se ha venido sustentando el enfoque de los *estudios regionales* y que partían de utilizar el “territorio” como “una herramienta para aproximarse a problemas que exceden los límites analíticos de lo estrictamente local o nacional” (Porrás, 2007, p.167). Tal revisión se ha concretado en el enfoque llamado “nuevo regionalismo”, cuyas ideas convergen con las del enfoque de la “gobernanza”, y abren un interesante escenario de cooperación académica e intelectual entre geógrafos, antropólogos, sociólogos, juristas, politólogos y economistas.

5.4.1. La convergencia con el enfoque del “nuevo regionalismo”

Para el enfoque de los *estudios regionales*, la región/territorio no es sólo el espacio donde se establecen las interacciones sociopolíticas, sino una variable fundamental para explicar la naturaleza de dichas interacciones. Además, considera los “territorios” (que no tienen por qué coincidir con unidades político-administrativas subnacionales) como espacios multidimensionales resultantes de la homogeneidad de diversos factores geográficos, sociales y económicos (Diéguez, 1954, como se citó en Porrás, 2007).

Como señala Porras (2007), el enfoque tradicional de los estudios regionales presupone que las regiones (territorios) se componen de varias unidades políticas locales, cuyos respectivos gobiernos son capaces de controlar los procesos de diseño y aplicación de las políticas públicas (Bassols, 1979, citado en Porras, 2007). Presupone también que en un territorio existen los suficientes recursos financieros y de legitimidad como para limitar la fragmentación sociopolítica existente en la esfera local y neutralizar la autoorganización de los actores no gubernamentales allí presentes, lo que implica que, para ciertas áreas de la política pública, la necesidad de una homogeneidad regional/territorial es más determinante que las condiciones locales, justificándose así la existencia de políticas explícitamente regionales capaces de asegurar la colaboración de los gobiernos locales involucrados.

A partir de la década de 1990, el enfoque del desarrollo regional/territorial sufre cambios importantes, dando lugar a lo que se denomina el “nuevo regionalismo”. Este nuevo enfoque cuestiona el propio concepto de *región/territorio* como un todo homogéneo generador de dinámicas uniformes entre los actores sociopolíticos, y admite que “los procesos a escala territorial se han vuelto más complejos como resultado de la globalización, siendo ahora más fragmentados, dispersos y en general más heterogéneos” (Hamilton, 2002, citado en Porras, 2007). Esto significa que en los territorios contemporáneos ha disminuido la homogeneidad del entorno geográfico, social y económico, y se ha reducido la importancia de las relaciones entre los gobiernos locales. En definitiva, al igual que ocurre a escala nacional, se ha producido a escala territorial una “dispersión de los lugares de poder intrarregional” aumentando la presencia de actores no gubernamentales que participan en los procesos de toma de decisiones políticas, y con ello “la importancia de redes horizontales no jerárquicas” (Mark, Hooghe y Blank, 1996, citado en Porras, 2007).

Es ahí, en la constatación de esos cambios, que el enfoque del “nuevo regionalismo” converge con el de la “gobernanza”. De hecho, como señala Porras (2005), el “nuevo regionalismo” se enmarca en los debates sobre la viabilidad del Estado del Bienestar y plantea, además de una mayor coordinación y cooperación intermunicipal entre los gobiernos locales, la necesidad de “involucrar de manera sistemática al sector privado en el diseño y puesta en práctica de las políticas públicas”. De ese modo, el “nuevo regionalismo” pone menos énfasis en las estructuras de gobierno, que en las estructuras de gobernanza que deben facilitar la participación de los actores presentes en el territorio. De hecho, para los autores de este enfoque, “la influencia de los actores no gubernamentales sobre las políticas regionales se incrementa a través de la colaboración voluntaria en redes informales (tal como propone la literatura de la gobernanza), dado que los gobiernos formalmente

regionales se han establecido en muy pocos lugares y que, en esas condiciones, es poco factible establecer dinámicas de convergencia horizontal a través de intervenciones exclusivamente jerárquicas” (Norris, 2001, citado en Porras, 2007). Se habla incluso de la necesidad de que se desarrollen liderazgos no gubernamentales a escala territorial más amplia, que involucren a la población de los diferentes territorios locales, y que fomenten una cultura claramente regional capaz de facilitar el establecimiento de una idea-objetivo común y la creación de coaliciones de largo plazo (Frissen y Norris, 2001, citado en Porras, 2007).

Tanto el enfoque de la “gobernanza”, como el “nuevo regionalismo” conciben el espacio territorial de manera diferente a los enfoques tradicionales. Como se ha señalado en el capítulo 3 de la tesis doctoral, cabe señalar que se ha pasado de privilegiar las fronteras y las delimitaciones administrativas a la hora de aplicar de forma jerárquica (*top-down*) las políticas públicas en un determinado espacio territorial, a considerar el territorio como un espacio definido no por sus límites físicos y administrativos, sino por los flujos de intercambio que se establecen entre actores e instituciones de todos los sectores y niveles de gobierno. Como señala Castells (1996, citado en Porras, 2007), en el actual contexto de la globalización, el espacio de algunas intervenciones públicas se ha transformado en *espacio de flujos*, donde la mayor relevancia de los intercambios de información y de recursos financieros determina quién tiene acceso a servicios, tanto públicos como privados. Desde este punto de vista, “la contigüidad territorial ocupa un lugar subordinado a las redes”, ya que a través de éstas se mantienen unidos los diferentes lugares de poder, unos lugares que ahora están más dispersos que antes entre actores e instituciones no gubernamentales (Porras, 2007, p. 177).

Esta forma de ver los espacios y los territorios tiene importantes implicaciones para el diseño y aplicación de las políticas públicas. La cuestión de fondo es la de que hasta qué punto las redes interorganizacionales predominan sobre las características sociales, económicas y geográficas que contribuyen a homogeneizar los territorios. Algunos autores, como Moks, Hooghe y Blank (1996, citado en Porras, 2007), han intentado responder a esta cuestión desde el enfoque de la “gobernanza”, utilizando el concepto de “gobernanza multinivel” para analizar la realidad europea. Esos autores señalan que, a diferencia del modelo tradicional de gobierno, que tiene a las entidades estatales por centro de actuación, la introducción de un cuarto nivel de coordinación supranacional en la UE, ha fomentado la aparición de nuevos lugares de poder interconectados, que son diferentes de los que la literatura tradicional de la ciencia política llamaba *nested loci of power* (lugares de poder anidados) y a los que se refería así porque consideraba que lo que sucede en esos lugares guarda una cierta relación

territorial con el nivel correspondiente de toma de decisiones (es decir, se espera en los lugares de poder *anidados* que las decisiones a escala local tengan efectos fundamentalmente locales, y que las que se toman a escala nacional los tengan a ese nivel). Sin embargo, en la realidad actual, al haber lugares interconectados, lo que ocurre en algún lugar local puede tener efectos nacionales o supranacionales y viceversa (Marks, Hooghe y Blank, 1996, citado en Porras, 2007). En definitiva, la “gobernanza multinivel” borra las fronteras nacionales, fomentando la aparición de fuertes redes de intercambio intranacionales e intrarregionales que no pueden ser controladas por las instituciones gubernamentales.

Algunos estudios han tratado de responder a esta cuestión con el análisis de casos concretos, como el de Blatter (2003) sobre la región transfronteriza entre México y los EE. UU., o el de Guarneros (2005) sobre Santiago de Querétaro y San Luis Potosí (citados en Porras, 2007). Mientras que en el estudio de Blatter no se aprecia que el modelo jerárquico de gobierno haya perdido importancia en beneficio de las redes transfronterizas a la hora de formular las políticas públicas en esa región, en el estudio de Guarneros se observa, por el contrario, que los sistemas políticos locales se han fragmentado y que los actores no gubernamentales y las redes inter-organizacionales tienen más influencia que antes. Parece que el cambio del modelo de “gobierno” al de “gobernanza” se está realizando de manera parcial en la esfera local, avanzando no de un modo general, sino sólo en ciertas áreas de la política pública, sobre todo en aquéllas que tienen un alto potencial como fuente legitimadora de los gobiernos locales, y en aquellas otras necesitadas de que el sector privado aporte recursos complementarios para la financiación de los programas públicos de intervención. En ambos casos, bien por conveniencia política o por necesidad económica, los gobiernos locales abandonan sus modelos jerárquicos de gobierno y optan por modelos de gobernanza más participativos.

No obstante, el estudio de Guarneros y las experiencias de ciudades como Orizaba, León y Zacatecas analizadas por Porras (2007), muestran que el crecimiento de la economía local en esos municipios se hace a través de una colaboración más estrecha entre las autoridades locales y los agentes del mercado, si bien señala que ello no implica mayor democratización de los procesos de toma de decisiones, ya que son las élites sociales y económicas las que más se benefician del nuevo modelo de gobernanza. Asimismo, muestran que, en los modelos de gobernanza, los procesos de toma de decisiones se han hecho más complejos, si bien las decisiones, una vez tomadas, son mejor aceptadas por la ciudadanía.

De la revisión realizada, cabe afirmar, con Porras (2007), que “no es posible responder categóricamente a la pregunta sobre el cambio del (modelo) de ‘gobierno’ al

(modelo) de ‘gobernanza’ en los territorios subnacionales”, si bien puede constatarse la dispersión de los centros de poder entre un número cada vez más importante de actores no gubernamentales. Es necesario establecer en qué sectores de la política pública las redes interorganizacionales han crecido en importancia y en qué medida determinan el contenido de dicha política, mostrando en qué forma coexisten el modelo jerárquico de gobierno y el modelo horizontal y participativo de gobernanza.

Como señala Porras (2007), los modelos de gestión de los territorios actuales pueden analizarse como dos tipos ideales (Cuadro 5.1). Uno, jerárquico, de “gestión gubernamental”, donde los recursos son públicos y aportados por el Estado, los actores públicos son los protagonistas y los actores privados desempeñan un papel subordinado y pasivo, en tanto usuarios y beneficiarios de los servicios públicos; en ese tipo, el territorio se reconoce por su homogeneidad, por la diferenciación clara y precisa entre intereses públicos y privados, y por la limitada capacidad de los actores privados para organizarse de forma autónoma.

Cuadro 5.1 Tipos ideales de modelos de gestión territorial/regional

	“Gobierno”	“Gobernanza”
Criterio de unidad territorial	<ul style="list-style-type: none"> → Espacio homogéneo en términos geográficos y administrativos, y en términos de relaciones de intercambio. 	<ul style="list-style-type: none"> → Espacio heterogéneo en términos geográficos y administrativos, pero homogéneo en términos de relaciones de intercambio.
Unidad de análisis	<ul style="list-style-type: none"> → Territorios como espacios físicos. 	<ul style="list-style-type: none"> → Redes, como espacios virtuales.
Lógica del análisis territorial	<ul style="list-style-type: none"> → Contigüidad espacial. 	<ul style="list-style-type: none"> → Volumen del intercambio entre actores (aunque no se encuentren en lugares adyacentes).
Características	<ul style="list-style-type: none"> → Unidad sociopolítica. → Interacciones intraterritoriales (donde los actores pueden ser claramente clasificados como públicos o privados). → Los patrones de intercambio intra-territorial son definidos por el gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> → Fragmentación sociopolítica. → Interacciones intraterritoriales con ambigüedad entre funciones públicas y privadas. → Los patrones de intercambio intrarregional son definidos por actores no gubernamentales.
Principal instrumento de coordinación intraterritorial	<ul style="list-style-type: none"> → Jerarquía (sobre todo a través de la coordinación intergubernamental). 	<ul style="list-style-type: none"> → Redes interorganizacionales con distintos grados de formalización.

Fuente. Elaboración propia a partir de Porras (2007)

El otro tipo ideal se corresponde con el modelo de “gobernanza”, en el que el territorio es el resultado de las interacciones entre actores representativos de la sociedad civil e instituciones públicas; el territorio deja de ser percibido como un espacio homogéneo para pasar a ser entendido como un conjunto fragmentado de espacios conectados por flujos de actores públicos y privados; la separación entre la esfera pública y a esfera privada es difusa, los actores privados tienen más capacidad para autoorganizarse, las políticas son financiadas con una combinación de recursos públicos y privados y los gobiernos se ven obligados a crear escenarios de concertación para aumentar su legitimidad y para definir de forma compartida el interés general dentro de un territorio.

5.4.2. Gobernanza y desarrollo rural

Como señala Moyano (2016), “en el periodo álgido de la modernización productiva, en la década de 1960, en la mayor parte de los países se promovía el éxodo rural y se incentivaba incluso la salida de activos de la agricultura y el medio rural para favorecer el crecimiento industrial. El motor del desarrollo se situaba entonces en la industria y en el sector servicios (localizados en el medio urbano), en tanto que al sector agrario se le asignaba la función de reserva de mano de obra para esos nuevos sectores de actividad. Como consecuencia de ello, el desarrollo rural no era tema prioritario en las políticas públicas” (p. 137).

Por el contrario, la existencia de territorios rurales, vivos, dinámicos y de elevada cohesión social y económica son hoy valorados como un elemento fundamental de los modelos de desarrollo equilibrado y sostenible (Froehlich y Diesel, 2009; Noguera y Esparcia, 2003; Ploeg and Marsden, 2008; Ortega y Almeida Filho, 2007). El valor que se le atribuye a los territorios rurales no radica sólo en su contribución al desarrollo equilibrado de un país, sino también porque ayudan a preservar el paisaje y el medio ambiente y porque son base fundamental para la conservación de la diversidad cultural (Casas, 2013; Fonte, 2006). Las áreas rurales de la Unión Europea son un buen ejemplo, habiendo sido las principales destinatarias de un conjunto de políticas públicas marcadas todas ellas por el objetivo de la cohesión territorial, y financiadas por diversos fondos estructurales (FEADER, FEDER, FSE y FEMP) (Gallardo, 2013).

Sin embargo, los cambios experimentados durante las últimas décadas en las dinámicas sociales y económicas de los territorios rurales están propiciando interesantes debates sobre la necesidad de revisar algunas de las premisas en que descansaban las políticas de desarrollo. La fuerte interacción rural/urbana, el

mejoramiento de las comunicaciones viarias en las áreas rurales, la movilidad espacial de las nuevas generaciones, la extensión de las tecnologías de la información y el conocimiento (TIC), las nuevas demandas de los consumidores en materia de alimentación, la creciente conciencia ambiental de la población, las demandas de uso recreativo y de ocio de los espacios naturales, entre otros, son algunos de esos cambios, contribuyendo, de algún modo, a una reformulación de las políticas públicas destinadas al desarrollo del medio rural (Foro IESA, 2009).

En el marco de esa reformulación, se busca una síntesis entre las estrategias descendentes de desarrollo (*top-down*) (basadas en políticas orientadas a la creación de infraestructuras y equipamientos) y las ascendentes (*bottom-up*) (protagonizadas por la población rural a través de sus grupos y asociaciones, o bien canalizadas mediante el impulso de las instituciones públicas o privadas presentes en el territorio) (Halfacree et al., 2012).

Esto explica que, cuando se analizan los actuales procesos de desarrollo de las áreas rurales, no sólo se le preste atención al tema de la movilización de los recursos endógenos (tanto del capital productivo, como del capital humano), sino también al papel desempeñado por las instituciones (políticas, económicas, administrativas, financieras, educativas, para ilustrar) en el apoyo de las iniciativas emprendedoras (Bonnal y Leite, 2011; Manzanal et al., 2006). También se enfatiza la importancia del tejido asociativo en el medio rural, ya que se tiene el convencimiento de que la capacidad y voluntad de la población de un determinado territorio de cooperar en torno a un proyecto común, es un elemento fundamental para utilizar adecuadamente los recursos disponibles y para aprovechar las oportunidades que generan las políticas públicas destinadas al desarrollo rural.

Todos son aspectos a tener en cuenta, ya que cada uno de ellos, bien de forma conjunta o bien por separado, desempeña un papel importante en el éxito o fracaso de las iniciativas de desarrollo. En efecto, “disponer de buenos recursos productivos e infraestructuras, y de un capital humano bien formado e instruido, son elementos fundamentales en el desarrollo de un área rural, pero también lo es que exista una red de grupos e instituciones bien extendida y asentada en el territorio. Sin embargo, la evidencia empírica nos dice que lo verdaderamente importante a la hora de explicar el éxito de los procesos de desarrollo en áreas rurales con similares recursos humanos y productivos, es la existencia de una buena interacción entre las distintas instituciones y los diversos agentes sociales y económicos implicados en el territorio, es decir, un buen sistema de gobernanza” (Moyano, 2009, p. 114).

Con ello se quiere señalar que, sin una buena gestión de los recursos existentes, sin una buena canalización de las iniciativas públicas y privadas y sin una

adecuada integración de los impulsos individuales en pro de un interés común que trascienda el ámbito de los intereses particulares, todo es más difícil en materia de desarrollo de los territorios rurales. Sin duda que “en esas áreas podrán surgir loables iniciativas individuales gracias al espíritu emprendedor de algunos de sus ciudadanos, pero la realidad nos dice que sin un adecuado sistema de gobernanza que integre tales iniciativas en un proyecto que trascienda los intereses particulares, esos esfuerzos acaban teniendo resultados poco significativos en el desarrollo de la comunidad” (Moyano, 2009, p. 114).

Consciente de la escasa eficiencia de los actuales sistemas de gobernanza en el medio rural, debido a la dispersión de políticas que se dirigen a los territorios rurales de manera disociada (políticas agrarias, rurales y ambientales; políticas de gestión de espacios naturales; políticas de agua; políticas activas de empleo; políticas de educación y de salud) y que han generado sus propios sistemas de gobernanza, los gobiernos procuran promover la convergencia entre ellas, tal como ha hecho la UE para el periodo 2014-2020 (Esparcia y Escribano, 2013; Moyano, 2016).

Esas reformas implican cambios importantes en el medio rural y facilitan la creación de sistemas de gobernanza más integrados (Mantino, 2015), y se espera que más eficientes, en los que la participación de los agentes socioeconómicos y de los actores institucionales (públicos y privados) contribuya a una gestión más ordenada de los territorios rurales. Tal apuesta se concreta, a nivel de los territorios rurales, en la creación de nuevos y más eficientes sistemas de gobernanza, que, aprovechando la sinergia ya existente en la sociedad rural en el marco de la globalización y de las redes de intercambio, sirvan para canalizar las iniciativas tanto individuales como colectivas en pro del desarrollo territorial.

5.5. LOS ACTORES DE LA GOBERNANZA EN EL DESARROLLO RURAL

Toda dinámica de desarrollo rural se caracteriza, entre otras cosas, por la diversidad de instituciones y de agentes económicos y sociales implicados, destacando entre ellos la importancia del movimiento asociativo (Hervieu et Purseigle, 2013). En efecto, junto a los agentes individuales que toman iniciativas para aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado laboral o para emprender negocios de tipo empresarial o profesional, y junto a las instituciones públicas o privadas presentes en el medio rural (ayuntamientos, diputaciones, mancomunidades, organismos periféricos de la administración regional, entidades financieras, entidades religiosas,...), interviene una miríada de asociaciones de diversa índole (partidos

políticos, organizaciones empresariales/profesionales, sindicatos, cooperativas, comunidades de regantes, grupos y redes de desarrollo rural, asociaciones de mujeres o de jóvenes y/o asociaciones culturales/recreativas, por listar algunas) cuyo objetivo es implicarse de algún modo en las estrategias de desarrollo acompañando las diversas iniciativas individuales y complementando la labor de las instituciones públicas.

5.5.1. Los actores de naturaleza asociativa

El movimiento asociativo presente en el medio rural se caracteriza por su fuerte heterogeneidad, pudiéndose distinguir varios tipos de asociaciones (Cuadro 5.2) (Moyano, 2016). Un primer tipo estaría formado por las asociaciones que orientan su actividad a la defensa y representación de intereses, sean generales o sectoriales (partidos políticos, sindicatos, organizaciones profesionales y empresariales, federaciones de cooperativas, organizaciones de consumidores, organizaciones ambientalistas, asociaciones forestales, asociaciones de mujeres,...).

Cuadro 5.2 Tipos de actores de naturaleza asociativa en el medio rural

Tipo de asociaciones	Tipos de actores
Asociaciones orientadas a la representación, defensa y reivindicación de intereses	<ul style="list-style-type: none"> • Sindicatos de trabajadores y organizaciones profesionales • Federaciones de cooperativas • Organizaciones de consumidores, ambientalistas.. • Asociaciones de mujeres, jóvenes... • Asociaciones forestales • Redes de desarrollo rural • ...
Asociaciones orientadas a la actividad económica	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperativas • Sociedades comerciales • Asociaciones u organizaciones de productores • Consorcios empresariales • ...
Asociaciones orientadas a la actividad cultural, religiosa, recreativa, ocio, por ejemplo.	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones cívico-culturales, deportivas... • Asociaciones religiosas (cofradías, hermandades) • Asociaciones recreativas (peñas, clubs) • ...
Asociaciones orientadas a la gestión y promoción del desarrollo local	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos de acción local (iniciativa Leader) • Grupos de desarrollo rural (programa Proder) • ...
Asociaciones de naturaleza corporativa para la gestión de intereses generales	<ul style="list-style-type: none"> • Cámaras agrarias • Comunidades, asambleas ejidales... • ...

Fuente: Elaboración propia a partir de Moyano (2016)

Un segundo tipo sería el constituido por aquellas asociaciones especializadas en el desarrollo de algún tipo de actividad económica, ya sea productiva, comercial o de prestación de servicios (cooperativas, consorcios, organizaciones de productores, sociedades comerciales). El tercer tipo se compone de las asociaciones que tienen por objetivo la promoción de actividades culturales, lúdico-recreativas, deportivas o religiosas a nivel local (peñas, clubs, cofradías, hermandades, por ejemplo). Un cuarto tipo está formado por los grupos encargados de la gestión del desarrollo de los territorios rurales (por ejemplo, los grupos europeos de acción local y las redes que los vertebran) y que, en diversas ocasiones, aunque no siempre, tienen una base asociativa. Finalmente, cabe mencionar las entidades corporativas, que son de filiación obligatoria y están orientadas a la gestión de actividades de interés comunes en el territorio (por ejemplo, las cámaras agrarias, las comunidades de regantes, las indicaciones geográficas, los mercados institucionales)

Centrándonos en el primer tipo de asociaciones (las que orientan su actividad a la *representación y defensa de intereses*), algunas de ellas actúan en el ámbito de los intereses generales (como ocurre con partidos políticos, asociaciones empresariales, sindicatos, movimiento vecinal, por decir algunas), mientras que otras centran sus acciones en áreas sectoriales más específicas (agricultura, espacios forestales, medio ambiente, consumo, juventud, problemas de la mujer, para ilustrar).

La importancia de estas asociaciones en la puesta en marcha de las estrategias de desarrollo a nivel local es indudable, ya que, al tener entre sus objetivos la agregación de las preferencias individuales en torno a un supuesto interés general del grupo al que pretenden representar, cabe esperar de ellas que contribuyan a reducir el nivel de dispersión de los intereses particulares facilitando la cooperación entre los individuos. En este sentido puede decirse que tienen potencial suficiente para actuar como actores intermedios en la aplicación de las políticas públicas y ser puntos clave de las dinámicas de interacción e interlocución social, constituyendo, por ello, elementos fundamentales del sistema de “gobernanza”. De que ejerzan o no de forma adecuada ese potencial de intermediación dependerá, en gran medida, la buena gobernación del medio rural (Halpin, 2005).

Respecto a las asociaciones orientadas a *actividades de naturaleza no reivindicativa* —cuya expresión más genuina en el medio rural son las cooperativas, aunque también encontramos formas no cooperativas como las sociedades comerciales o los consorcios empresariales, según Moyano (2016) la lógica que guía sus acciones se basa en maximizar las preferencias de sus asociados. Por lo general, en estas asociaciones, las relaciones de los socios con el proyecto asociativo suelen

ser de carácter instrumental, y las funciones desarrolladas se basan principalmente en la consecución de determinados objetivos de naturaleza económica (obtener buenos precios de venta de la producción en el mercado, adquirir a precios competitivos insumos y maquinaria, recibir o prestar buenos servicios, entre otros) (Lattuada et al., 2011; Ortega, 2005).

En principio, se podría pensar que, al no ocuparse de gestionar asuntos de interés general, el lugar de estas asociaciones, aun siendo importante para el desarrollo económico de las áreas rurales, estaría fuera del sistema de “gobernanza”. Sin embargo, como afirma Moyano (2016) “la realidad nos dice que muchas de estas asociaciones ejercen un verdadero liderazgo en la vida económica y social de las comunidades rurales, liderazgo que, en no pocas ocasiones, supera al de las asociaciones de naturaleza reivindicativa. Tal es el caso de cooperativas que son auténticos motores del desarrollo en un territorio y que actúan como ejes fundamentales para agregar las iniciativas individuales en pro de una estrategia común” (p. 44). Por ello, no pueden ser excluidas de sistema de gobernanza en el medio rural, aunque tampoco considerarlas al mismo nivel que las asociaciones de carácter reivindicativo.

En lo que se refiere a las *asociaciones orientadas a las actividades culturales, lúdico-recreativas o religiosas*, sus objetivos no se desarrollan en el ámbito de la actividad económica ni reivindicativa, sino en el de la puesta en valor de recursos intangibles relacionados con el patrimonio cultural y las tradiciones religiosas, o simplemente en el ámbito del ocio y el tiempo libre (como ocurre con las hermandades y cofradías, las peñas o los clubs deportivos). No obstante, como resultado de sus actividades estas asociaciones tienen una presencia muy visible en el medio rural, actuando como ámbitos de sociabilidad para los individuos y como elementos fundamentales en la construcción de identidad. Gracias a esa función, tienen un fuerte potencial de integración social en las comunidades locales, siendo verdaderos espacios para agregar afectos, emociones, sentimientos e incluso intereses particulares en aras de proyectos que trascienden el ámbito individual (Cantero, 2013; Agudo y Moreno, 2012; Moscoso, 2011).

Es singular el caso de los *grupos de desarrollo rural* (llamados *grupos de acción local* en el marco de la iniciativa europea Leader), puesto que, como se ha señalado, pueden incluirse en la categoría de las asociaciones o de las instituciones, actuando de hecho en esa franja intermedia entre ambos elementos del sistema de “gobernanza” del medio rural. Si bien sus funciones son las de gestionar la aplicación de la correspondiente estrategia de desarrollo e impulsar cualquier iniciativa empresarial dirigida a la generación de empleo y riqueza en el ámbito local, actúan en

muchos casos como auténticos centros de referencia para la población, ejerciendo un verdadero liderazgo en el territorio y promoviendo la cooperación intermunicipal. De hecho, estos grupos (y las redes que los vertebran) se convierten en espacios de encuentro donde, gracias al empeño de sus técnicos y agentes de desarrollo, se procura conciliar los intereses de las iniciativas individuales con las estrategias más generales de desarrollo territorial, construyéndose consenso en torno a intereses compartidos para el conjunto de la comarca.

En lo que se refiere a las *entidades corporativas* (entre las que habría que incluir a los *ejidos*), su función es, como se ha señalado, gestionar intereses comunes en una determinada área. Con frecuencia, este tipo de entidades en áreas como la irrigación agrícola organizan a los regantes en “comunidades” de adscripción obligatoria para ordenar el uso del agua. También es frecuente en algunos países europeos (como Francia) la existencia de “cámaras agrarias” a las cuales el Estado delega funciones públicas para que presten determinados servicios a los agricultores. Las *indicaciones geográficas de calidad* también pueden ser incluidas en esta categoría de entidades corporativas, ya que son las responsables de gestionar los intereses comunes de los productores de un determinado sector (café, vino, aceite, leche, entre otras) y de imponer reglas obligatorias y las correspondientes sanciones en caso de incumplimiento (Sacco dos Anjos, et al., 2012). En el caso de los *mercados institucionales* también pueden ser incluidos en esa categoría corporativa, ya que establecen reglas en favor de los intereses generales (Rocha et al., 2015), protegiendo ciertos mercados estratégicos y constituyéndose en “nested markets” (mercados anidados) (Polman et al., 2011).

Esas entidades corporativas tienen base asociativa, pero su afiliación no es voluntaria, sino obligatoria. Por ejemplo, si un productor de vino pretende vender su producción con la marca de una determinada “indicación geográfica” (IG), está obligado a inscribirse en ella y cumplir las reglas que les impongan los órganos rectores. Desde el punto de vista del desarrollo territorial, algunas entidades corporativas desempeñan un papel relevante, sobre todo cuando el eje del desarrollo es un determinado sector productivo; en ese caso, la IG es clave en la estrategia de desarrollo, proveyendo cohesión en los productores en torno a un interés común.

5.5.2. Los actores de naturaleza institucional (públicos y privados)

Como señala Moyano (2016), existe en el medio rural una variada red de instituciones no asociativas que están ampliamente distribuidas por el territorio, debido a la gran extensión de este y a la dispersión de los núcleos locales de población. A

efectos analíticos puede hacerse una primera distinción entre instituciones *públicas* y *privadas* (Cuadro 5.3).

5.5.2.1 Contribución de las instituciones públicas al desarrollo rural

Entre las instituciones públicas pueden destacarse las siguientes: las que tienen entre sus principales objetivos la gestión y prestación de los servicios ligados a las políticas municipales (ayuntamientos y sus organismos y empresas públicas); las que surgen en el marco de la cooperación intermunicipal (mancomunidades y diputaciones); o las que forman parte de los organismos encargados de gestionar y aplicar a nivel local las distintas políticas del gobierno regional (centros de salud, centros de servicios sociales, servicios ambientales, centros de educación primaria y secundaria, unidades de promoción de empleo). Todas esas instituciones tienen una importancia notable en el bienestar de la población rural, si bien el grado de implicación en las dinámicas de desarrollo varía de unas a otras, dependiendo tanto de la naturaleza política de cada institución, como del contenido de la estrategia de desarrollo y del modelo que se pretenda aplicar.

Cuadro 5.3. Tipos de actores de naturaleza institucional en el medio rural

Tipo de instituciones	Principales actores
<i>Instituciones públicas orientadas a la gestión de las políticas locales</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Organismos para la gestión y prestación de servicios municipales • Entes de cooperación intermunicipal (mancomunidades, diputaciones) • Organismos de la administración regional o nacional (centros de salud, servicios sociales, centros educativos) • ...
<i>Organismos periféricos de las administraciones regionales y nacionales</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Centros de salud, centros educativos y de formación • Centros de servicios sociales • Centros de investigación agraria • Oficinas comarcales agrarias • Servicios de medio ambiente • ...
<i>Instituciones privadas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades financieras (bancos, cajas) • Medios de comunicación (prensa, TV, radio) • Fundaciones • Grupos de desarrollo rural • Entidades religiosas (iglesias) • Entidades educativas y de formación profesional • ...

Fuente: Tomado de Moyano (2016)

Así, la implicación de las *corporaciones locales* (ayuntamientos, diputaciones, mancomunidades de municipios) en las dinámicas de desarrollo suele ser relevante en modelos donde se considera necesaria la presencia de los poderes públicos, llegando a asumir el liderazgo de tales dinámicas en detrimento de la sociedad civil. Por el contrario, en otros modelos, el papel de las instituciones políticas locales se limita a impulsar y apoyar las iniciativas surgidas de la población, existiendo modelos mixtos público/privado donde se produce un adecuado equilibrio entre las instituciones políticas locales y los grupos que vertebran la sociedad civil.

La importancia de las *corporaciones supralocales* (como las mancomunidades) ha aumentado conforme las estrategias de desarrollo han pasado de estar centradas en ámbitos geográficos restringidos, a ser abordadas desde una perspectiva de cohesión territorial donde se impulse la cooperación entre municipios, la diversificación de actividades y la interacción entre áreas rurales y áreas urbanas. Esta tendencia está ya marcada en el Libro Verde de la Cohesión Territorial elaborado por la Comisión Europea y que es una de las bases de las nuevas orientaciones de la política europea de cohesión.

Es indudable que en contextos donde todas esas instituciones políticas son espacios de consenso y de amplia representación de los diversos intereses locales, su función integradora adquiere una relevancia notable en las dinámicas de desarrollo, mientras que donde son fuente de disputa y confrontación carecen de legitimidad para liderar tales dinámicas. Si además desarrollan sus funciones con eficiencia, añaden al capital de confianza que poseen, un elevado nivel de credibilidad ante la población (Halpern, 2010).

En lo que respecta a los *organismos de las administraciones públicas* (regional y nacional), su implicación en las dinámicas de desarrollo varía según el contenido de la estrategia aplicada y del procedimiento administrativo utilizado (Alburquerque, 2004). Así, en el caso de estrategias de desarrollo basadas en la actividad agroalimentaria, la implicación de los organismos agrícolas es indudable. Asimismo, si el procedimiento utilizado para la aplicación de una política de desarrollo (como la mencionada iniciativa europea Leader) es canalizado a través de un determinado departamento administrativo, su implicación es obviamente mayor que la de otros (tal es el caso de los departamentos de medio ambiente en el caso de las actuaciones en espacios naturales protegidos de la red Natura 2000) (Becerra et al., 2008; y Martínez, 2016, para el caso de las reservas de la biosfera en México). En cada contexto será necesaria la implicación, más o menos coordinada, de los distintos departamentos de las administraciones públicas en las estrategias de desarrollo del medio rural,

implicación sin la cual no se podrán alcanzar los ambiciosos objetivos planteados en las nuevas políticas europeas de desarrollo territorial y de cohesión.

Merecen mención especial entre las instituciones públicas las encargadas de la educación y formación profesional de la población rural. La extensión universal de la educación obligatoria ha sido un elemento importante para la igualdad de oportunidades entre la población rural y la urbana, aunque, alcanzado ese punto, sea insuficiente para que el sistema educativo se convierta en un verdadero motor del desarrollo de las áreas rurales. Es entonces el momento de valorar los contenidos de los programas formativos y la adecuación de los sistemas de enseñanza a las necesidades del desarrollo. En materia de formación profesional, es un hecho la escasa idoneidad de muchos de los contenidos formativos a las demandas reales del medio rural, lo que hace, como se verá más adelante, que los espacios dejados sin cubrir por los poderes públicos en este ámbito, sean ocupados de forma relevante por la iniciativa privada.

Es evidente que las instituciones públicas son elementos fundamentales del sistema de “gobernanza” en las dinámicas de desarrollo de las áreas rurales, por cuanto que, en la práctica, tales dinámicas son, como se ha señalado, el resultado de la combinación de estrategias ascendentes (*bottom-up*) y descendentes (*top-down*), donde esas instituciones son las encargadas de garantizar las infraestructuras necesarias, canalizar los recursos públicos de apoyo a las iniciativas individuales y de promover la búsqueda de acuerdos y consenso entre los diversos grupos de intereses.

Sin embargo, para que sean auténticos actores del desarrollo estas instituciones deben ser eficientes en el ejercicio de sus funciones administrativas y deben promover una adecuada coordinación entre ellas. Sólo de ese modo generarán un capital de confianza útil para las dinámicas de desarrollo, ofreciendo niveles elevados de eficiencia organizacional y de sinergia, y mostrándose ante la población local como entes capaces de implicarse de forma positiva en esas dinámicas (Woolcock, 1998; Woolcock y Narayan, 2000).

5.5.2.2. Las instituciones de la sociedad civil y su función dinamizadora

Precisamente porque se busca que los procesos de desarrollo tengan también una dimensión ascendente (*bottom-up*), es por lo que se les concede gran importancia a las instituciones de la sociedad civil en la implementación de los correspondientes planes y programas. Según Moyano (2016), entre tales instituciones, y sin agotar su gran diversidad, cabe mencionar algunas de ellas, como las entidades orientadas a la educación y formación profesional, las entidades financieras (bancos y cajas de

ahorro), los medios de comunicación (emisoras locales de radio y TV, periódicos locales) o las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento (TIC). Todas esas instituciones prestan servicios de gran importancia para el bienestar de la población local, y, en bastantes ocasiones, se implican en actividades relacionadas con la promoción del desarrollo en las áreas rurales.

Respecto a las entidades educativas y de formación, es bien cierto que, junto a la ya comentada amplia red de centros públicos, es bastante común en el medio rural europeo la existencia de importantes iniciativas privadas en el ámbito de la formación profesional (por ejemplo, las escuelas familiares agrarias, los centros vinculados al movimiento sindical o cooperativo, las entidades religiosas). Tales iniciativas han cubierto un espacio de formación (sobre todo, el dirigido a la formación profesional agraria) al que, por diversas razones, no solían llegar los poderes públicos. Su labor en esta área ha contribuido a la modernización del medio rural por la vía de la formación de los agricultores, creando buenos profesionales y, en no pocos casos, auténticos líderes locales.

La importancia de las *entidades financieras* en las estrategias de desarrollo es indudable, ya que gran parte de las iniciativas individuales necesitan para su puesta en marcha el apoyo financiero en forma de créditos de diversa índole. Además, tales entidades desempeñan también una interesante función al introducir criterios de rigor contable y financiero en los estudios de viabilidad de los proyectos de inversión presentados por las personas emprendedoras. Es por todo ello por lo que, según Moyano (2016), las entidades financieras son elementos clave en el sistema de “gobernanza” del medio rural, dando lugar a un elevado nivel de capital social basado en la confianza que generan en la población. Mención aparte merecen las cajas de ahorro, cuya componente social (en forma de fundaciones para la gestión de los fondos destinados a obras sociales) las convierten en importantes agentes para promocionar iniciativas innovadoras en ámbitos no estrictamente relacionados con la actividad económica e impulsar proyectos emprendedores en áreas, como las rurales, donde las dificultades para hacerlos rentables a corto plazo exigen de una especial atención y apoyo en las etapas iniciales.

En el mundo de hoy, los *medios de comunicación* (prensa, radio, TV) son factores fundamentales en la creación de opinión, pero también instrumentos muy útiles para la difusión de valores e importantes elementos de apoyo en la aplicación de las políticas públicas, además de vías interesantes para canalizar el control de dichas políticas por parte de la ciudadanía. La presencia cada vez más significativa de los medios de comunicación en el ámbito local los convierte en piezas relevantes de las dinámicas de desarrollo y, por tanto, en elementos del sistema de “gobernanza” del

medio rural. Los medios de comunicación pueden contribuir también a que se amplíe el marco de relaciones sociales de los individuos más allá del ámbito restringido de sus grupos primarios, y pueden también facilitar la cooperación entre los distintos grupos de intereses, además de favorecer el desarrollo de proyectos que trasciendan los estrechos límites de un municipio. Asimismo, al facilitar los flujos de información entre los poderes públicos y la ciudadanía, pueden contribuir a que las relaciones de confianza entre administración y administrados se construyan sobre bases más sólidas que la mera identificación con una determinada ideología o el simple clientelismo político (Moyano, 2016).

En lo que se refiere a las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento, abren un enorme espacio de posibilidades en el medio rural, no sólo en lo que se refiere a la mejora del nivel formativo e informativo de la población, sino también en todo lo relacionado con la instalación de nuevos profesionales en territorios que ofrecen ahora interesantes ventajas comparativas. Gracias precisamente a las TIC se hacen viables estrategias de desarrollo que en otro momento hubieran sido impensables, acercando los territorios locales a los mercados globales y viceversa, en un flujo de enormes potencialidades para el intercambio económico, la interacción cultural y la movilidad. De ahí que, a la hora de hablar de desarrollo en las áreas rurales, se planteen como fundamentales algunas de las cuestiones relacionadas con la llamada “brecha digital” en su doble dimensión: generacional (debido a las dificultades de aprendizaje de los mayores) y territorial (debido a la insuficiente extensión de la banda ancha en los territorios) (López-Ruiz, 2010; García-Plata, 2015).

Como señala Moyano (2016), “hablar de gobernanza del medio rural exige, por tanto, incluir todas estas nuevas cuestiones, ya que son las que marcan las nuevas líneas de desigualdad social en el mundo de hoy. Sin reducir la desigualdad generada por estos nuevos sistemas en el acceso a las oportunidades del mundo global, el desarrollo territorial se encontrará con serios obstáculos para tener éxito en los objetivos que se propone, que no son otros que el bienestar de la población que reside en el medio rural” (p. 150).

Las nuevas tecnologías contribuyen a ampliar el horizonte de relaciones sociales de los individuos, dándoles oportunidad para salir del estrecho marco de su grupo primario autonomía para cooperar con otros vecinos en proyectos de desarrollo. Asimismo, son instrumentos fundamentales para hacer más eficiente la prestación de servicios por parte de los poderes públicos a la población rural y para acercar al ciudadano a las instituciones, contribuyendo de este modo a elevar su nivel de confianza en ellas.

5.6. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

En este capítulo se ha abordado el tema de la “gobernanza”, mostrando la naturaleza polisémica del concepto y sus diversos significados. Por razones de coherencia con la tesis doctoral, se ha centrado la temática en el significado político de la “gobernanza”, en tanto que sistema no jerárquico de gestión de los asuntos públicos en el que los gobiernos implican a los actores representativos de la sociedad civil a la hora de la formulación e implementación de las políticas públicas.

Asimismo, se ha analizado la convergencia del enfoque de la “gobernanza” con otros enfoques, como el del “nuevo regionalismo”, para el estudio del desarrollo territorial, mostrando la dispersión de los centros de poder y la generación de redes interorganizacionales en las distintas áreas de la política pública.

Finalmente, se ha centrado en el desarrollo rural y en la implicación de los diversos actores presentes en los territorios (tanto los de naturaleza asociativa, como los de naturaleza institucional) en los sistemas de gobernanza. Se concluye que, para una buena gobernación del medio rural es necesaria la coordinación entre actores colectivos e instituciones (públicas y privadas). Sin esa coordinación los programas de desarrollo tienen dificultades para alcanzar los objetivos que persiguen. No obstante, no todos esos elementos tienen el mismo grado de implicación en las dinámicas de desarrollo, ni tampoco la misma importancia en el sistema de “gobernanza”. Sobre estas cuestiones, pueden extraerse algunas conclusiones y postular ciertas recomendaciones.

La primera conclusión nos dice que el medio rural se caracteriza por la presencia de una gran variedad de actores colectivos (asociaciones), cuyas actividades responden a lógicas distintas, ocupando posiciones diferentes en el sistema de “gobernanza”. Por ello, no es posible analizar como un todo homogéneo el asociacionismo del medio rural, sino que es necesario diferenciar las distintas formas en que se expresa en la práctica, distinguiendo, al menos, cuatro tipos de asociaciones: las orientadas a la reivindicación, defensa y representación de intereses; las orientadas a las actividades económicas; las que desarrollan sus actividades en el ámbito cultural y recreativo, y las orientadas a la gestión y promoción de los programas de desarrollo.

En segundo lugar, cabe señalar que el papel a desempeñar por el movimiento asociativo varía según la fase de los procesos de desarrollo. Así, resulta que asociaciones que generan un alto nivel de integración dentro de las comunidades rurales (como, por ejemplo, los sindicatos agrarios y las cooperativas, pero también las asociaciones de tipo cultural, religioso o recreativo) pueden ser de gran utilidad en el

arranque de los procesos de desarrollo, pero también pueden convertirse en un lastre para el avance de dichos procesos si obstaculizan la cooperación extracomunitaria de los individuos con grupos más amplios. De igual modo, asociaciones de escasa presencia en el nivel local (como asociaciones comarcales, provinciales o regionales), pero capaces de generar sinergias con las instituciones y ser eficientes en términos organizativos, pueden que sean poco interesantes en esas etapas iniciales, pero ser elementos decisivos en etapas posteriores donde hay que abordar la consolidación de los procesos de desarrollo abriendo relaciones con el entorno exterior de la comunidad.

En tercer lugar, las instituciones (financieras, educativas, administrativas, medios de comunicación y nuevas tecnologías) desempeñan un papel decisivo en las dinámicas de desarrollo, debido precisamente a que esas dinámicas suelen ser el resultado de la combinación de estrategias ascendentes y descendentes. De hecho, la presencia de una red institucional (pública y privada) en el medio rural es fundamental, sobre todo si existe una buena sinergia entre los distintos tipos de instituciones y entre ellas y las asociaciones que representan a los distintos grupos de intereses.

En ese contexto, el reto es convertir la inevitable conflictividad “suma cero” que se produce en todo territorio por el acceso a los recursos, en una conflictividad de “suma positiva”, donde los intereses particulares puedan conciliarse en pro de un interés general para el conjunto de la comunidad.

Segunda Parte

BASES DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN LA UNIÓN EUROPEA Y MÉXICO

La relación entre agricultura y desarrollo rural ha pasado por diversas etapas en los países de la UE. Inicialmente, incluso antes de que se creara la UE a finales de la década de 1950, la agricultura se consideraba el motor de desarrollo de las áreas rurales, lo que explica que los poderes públicos apostaran por acelerar el proceso de modernización agraria mediante políticas de naturaleza sectorial. Entendían con ello que un sector agrario moderno y eficiente era la mejor vía para mejorar la renta y el bienestar de las poblaciones rurales, formadas entonces mayoritariamente por agricultores.

Ese planteamiento agrarista condujo en el momento de la integración europea a que los Ministros de Agricultura de los seis Estados fundadores de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) decidieran crear una política agraria común (PAC) a principios de los años 1960, y no consideraran necesario instaurar políticas integrales de desarrollo. Las diversas políticas derivadas de la PAC han tenido por objetivo impulsar el crecimiento del sector agrario en términos de productividad y promover su integración en los mercados agroalimentarios, así como favorecer la modernización de las explotaciones agrarias incentivando a los agricultores para introducir cambios en sus estructuras y formas de gestión.

Asimismo, esas políticas han promovido el relevo generacional y la instalación de jóvenes en la agricultura, han impulsado las fórmulas asociativas y han regulado los distintos subsectores productivos mediante la aplicación de diversas medidas de intervención en los mercados. Y todo ello con el objetivo último de garantizar las rentas de los agricultores y asegurar a la población europea el abastecimiento de alimentos a precios razonables y con el menor grado posible de volatilidad.

De acuerdo con los numerosos estudios realizados, tales objetivos se han cumplido razonablemente bien, especialmente en la primera fase de la PAC, que puede situarse entre 1962 y 1980. También según esos mismos estudios, la PAC ha generado efectos perversos, tanto internos (expresados en forma de desigualdades entre grandes y pequeños agricultores, y de diferencias entre subsectores y entre territorios), como externos (interferencia en los mercados internacionales, distorsión del comercio agrícola, entre otros), además de provocar efectos negativos sobre el medio ambiente y los recursos naturales de los países de la UE.

El reconocimiento de tales efectos y la necesaria adecuación de la PAC a las nuevas demandas de los ciudadanos europeos en materia de racionalidad en el uso de los recursos naturales, de calidad y salud en el consumo de alimentos, de trato con los animales y de

protección del medio ambiente, han dado lugar a sucesivas reformas de las políticas agrarias europeas. Dichas reformas han introducido cambios en los mecanismos de regulación del sector agrario y en los instrumentos de garantía de las rentas de los agricultores, y han complementado las clásicas medidas sectoriales de política agraria con otras, más amplias e integrales, orientadas al desarrollo y cohesión de los territorios rurales (políticas de desarrollo rural y políticas de cohesión).

La Iniciativa LEADER (acrónimo de su denominación en francés: *Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*) comenzó a aplicarse principios de la década de 1990, a iniciativa de la Comisión Europea. Desde entonces ha sido una medida de política pública destinada a complementar las acciones sectoriales de la PAC con acciones dirigidas a la población rural en su conjunto (agraria y no agraria) y basadas en una nueva concepción del desarrollo rural inspirada en el enfoque territorial, ascendente, integrado y participativo. Su orientación metodológica abría la posibilidad de adecuarse a espacios rurales de diferente naturaleza y de promover la participación de las poblaciones locales, con la finalidad de corregir los desequilibrios territoriales ya observados en las áreas rurales europeas de finales de los años 1980.

El objetivo de este capítulo no es analizar en profundidad las políticas europeas de desarrollo rural, y en concreto la Iniciativa LEADER, ya que existe una abundante bibliografía sobre este tema, sino algo más modesto y a la vez más útil a los efectos de la presente tesis doctoral. El objetivo es tomar la Iniciativa LEADER como referencia para, en diálogo con ella, reflexionar sobre la naturaleza y significado del programa mexicano PESA de desarrollo rural.

Para ello, y tras una breve disquisición sobre las áreas rurales europeas, se analiza, en primer lugar, las distintas fases por las que ha transcurrido la Iniciativa LEADER en sus más de veinte años de vigencia, en paralelo y en conexión con la PAC. Han sido años en los que la Iniciativa LEADER se ha mostrado como una política de éxito en su objetivo de promover la participación de la población local en las estrategias de desarrollo rural, hasta el punto de que es considerada por la FAO como un ejemplo a seguir como estrategia de desarrollo en las áreas rurales y está siendo tomada como referencia en muchos países latinoamericanos, entre ellos México.

En segundo lugar, se analiza la naturaleza de la citada Iniciativa LEADER y su evolución como programa experimental de desarrollo rural hasta su definitiva integración en el segundo pilar de la PAC en 2005. Para abordar este análisis se toma como referencia su aplicación en España y se muestra su complementariedad con otros programas similares (como el Programa de Desarrollo Rural, PRODER).

En concreto, se identifican los componentes sociopolíticos e institucionales y su sistema de gobernanza (basada en los llamados Grupos de Acción Local), y todo ello, como

se ha señalado, con el objetivo final de observar sus similitudes y diferencias con el programa mexicano PESA, que es el tema central de la tesis doctoral.

6.1. LAS ÁREAS RURALES EN LA UNIÓN EUROPEA

Hasta la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo del sector agrario en Europa mantenía ritmos diferentes de crecimiento, sobre todo en lo relativo a la capacidad y eficiencia productiva, y se basaba en un tejido bastante diferenciado de formas de explotación agraria sobre las que incidían las distintas tradiciones culturales existentes en las áreas rurales de cada país.

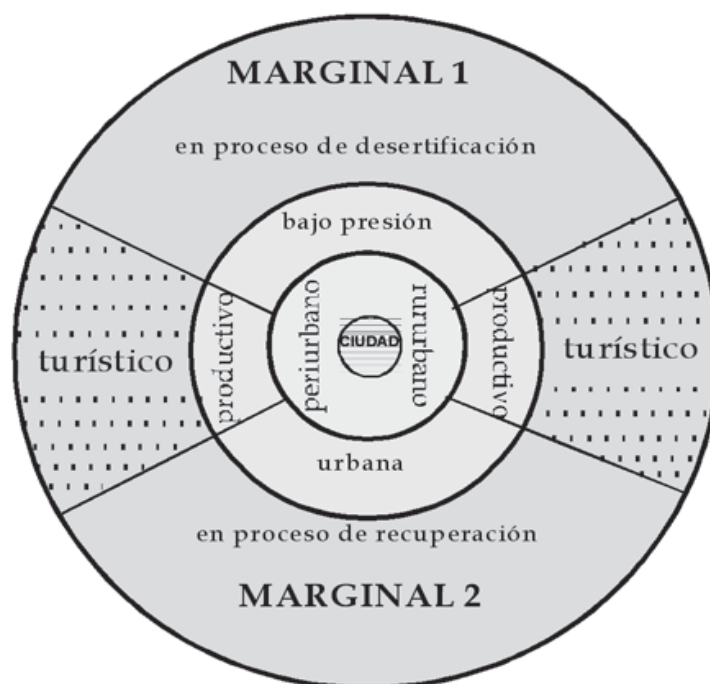
A principios del siglo XX, y gracias a la primera fase de la modernización agraria vinculada al maquinismo propiciado por la revolución industrial (que incorpora las primeras maquinarias agrícolas y la utilización de insumos en las explotaciones), países como Reino Unido, Francia, Bélgica, Holanda, Dinamarca, Suiza y Noruega, así como Austria y otros países centroeuropeos (como Checoslovaquia), habían logrado avances importantes en la consolidación de formas modernas de producción agraria, en términos de rendimiento e integración en los mercados. Más tarde, otros países como Alemania y Suecia se incorporaron al proceso modernizador, quedando los países mediterráneos (entre ellos, España) en una situación de atraso que no superarían hasta bien entrada la década de 1950 (Frutos y Ruiz, 2006).

Entre los principales cambios producidos con estas primeras *revoluciones* agrarias, estrechamente ligadas, como se ha señalado, a la revolución industrial, cabe destacar el proceso creciente de urbanización (propiciando los primeros fenómenos de emigración), la capitalización de las explotaciones agrarias, el incremento de la productividad, el mejoramiento de la competitividad y la adopción de innovaciones tecnológicas. Dado el carácter desigual de ese proceso, tuvo la consecuencia inevitable de producir una fuerte diferenciación entre, de un lado, zonas rurales con agricultura moderna y competitiva y, de otro, zonas con tipos más atrasados de agricultura. Esa diferenciación entre las áreas rurales europeas será un rasgo común cuando se inicie el proceso de integración europea a finales de la década de 1950 con la creación de la CEE por los seis países fundacionales (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo), y superarlo será uno de los objetivos de la PAC.

La complejidad y diversidad de las áreas rurales europeas ha dado lugar a diferentes posicionamientos y debates, sobre todo en lo referente al modo de medir la ruralidad, acotar las características que lo componen y definir las funciones que allí se desarrollan. Aun así, existe un consenso generalizado en admitir que el medio rural europeo está formado por espacios geográficos modificados por la acción de los seres humanos, y por ello cambiantes, y donde confluyen múltiples funciones (económicas, sociales, culturales) que

los hace heterogéneos y diversos. Es por ello por lo que en la UE la noción de “*medio rural*” ha ido siempre más allá de una simple delimitación geográfica, pues las instituciones europeas han buscado incluir en dicha noción todo el amplio y diverso tejido de actividades que se desarrollan en los espacios rurales (MAPA, 1988). Con esa amplia noción de “medio rural”, las áreas rurales europeas cubren una superficie territorial, abarcando alrededor del 90% del territorio de la UE, un espacio habitado por aproximadamente el 25% de la población total (Fischer 2005; European Commission, 2004).

Figura 6.1 Tipología de los espacios rurales según Kayser (1990)



Fuente: A partir de Kayser 1990, citado en Frutos y Ruiz (2006).

No obstante, ha habido intentos por establecer alguna tipología de las áreas rurales europeas. Por ejemplo, Kayser (como se citó en Frutos y Ruiz, 2006), uno de los autores más importantes, define cuatro tipos de áreas rurales en Europa (Figura 6.1), a saber: i) zonas de la ruralidad profunda (con fuerte declive demográfico, envejecimiento de su población, actividad agraria incipiente sin innovaciones, y dependiente de ayudas externas); ii) zonas rurales estancadas (regiones con importante vocación agrícola, marginadas, pero susceptibles de mejora); iii) zonas rurales intermedias (con importantes activos agrarios y explotaciones más o menos rentables, pero que se apoyan de otras actividades no agrícolas, existiendo una industria visible, pero poco cualificada) y iv) zonas rurales en mutación (con actividad agrícola importante, con dinamismo económico y social, y sometidas a fuerte presión urbana) (p. 11-13).

Para el caso de España, el documento “*Del desarrollo rural al desarrollo territorial*” elaborado por el Foro IESA (2009), muestra la diversidad del medio rural y para analizarlo

establece tres tipos de territorios rurales: i) áreas con un buen nivel de desarrollo basado en la agricultura, y que cuentan con sistemas alimentarios locales bien articulados; ii) áreas del interior rural con importantes déficits estructurales y problemas demográficos, y iii) áreas intermedias con una buena interacción rural/urbana. En ese documento, se proponen estrategias diferenciadas de política pública para afrontar los retos del desarrollo en cada una de esas áreas rurales. El sociólogo Eduardo Moyano (2017) se basa precisamente en esa tipología para tratar el problema del despoblamiento rural en España, al igual que el economista Pedro Sánchez-Zamora (2017) en su trabajo sobre la resiliencia de las áreas rurales.

La Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (2010), donde se hace el mayor ejercicio de clasificación de las áreas rurales españolas, distingue tres tipos: “i) áreas rurales a revitalizar; ii) áreas rurales intermedias y iii) áreas rurales periurbanas, ocupando los dos primeros casi el 80% del territorio (el 50% sólo el de las áreas rurales a revitalizar)” (p. 10). No obstante, el geógrafo Fernando Molinero ha considerado esta clasificación insuficiente para plasmar la diversidad del medio rural en España, y propone en su artículo “La España profunda” (2017, p. 37), basándose en el grado de ocupación, densidad y dinamismo, cuatro categorías de espacios rurales (más una quinta transversal): i) “rural profundo” (con menos de 5 hab/km²), que va a menos; ii) “rural estancado” (entre 5 y 15 hab/km²), que también retrocede; iii) “rural intermedio” (entre 15 y 25 hab/km²), estancado, pero viable y fuertemente agrario; iv) “rural dinámico” (entre 25 y 50 hab/km²), viable, y v) las “cabeceras comarcales y centros de atracción” (con más de 50 hab/km² y con diversificación económica), que se superponen a las demás.

En el marco de esa diversidad del medio rural europeo, y español en particular, se ha venido aplicando desde el comienzo de la década de 1990 diversas medidas de política de desarrollo para, con una metodología ascendente y participativa (*bottom-up*) procurar recoger la singularidad de cada territorio dando protagonismo a las poblaciones locales en la definición de las estrategias más adecuadas. Es ahí en ese escenario donde hay que situar la emergencia de los programas LEADER como una Iniciativa de la Comisión Europea, una iniciativa cuya finalidad será complementar las acciones sectoriales de la PAC con medidas horizontales e integrales, destinadas a promover la diversificación de actividades en el medio rural al comprobarse que la producción agraria, siendo importante, no podía seguir siendo el pilar sobre el que sustentar el desarrollo de muchos territorios rurales europeos.

6.2. LA INICIATIVA EUROPEA LEADER Y OTROS PROGRAMAS NACIONALES

En el contexto de reestructuración de la PAC, alrededor de la década de 1980, las políticas europeas habían cumplido hasta ese momento el objetivo primordial del abastecimiento de alimentos. Sin embargo, en el entorno regional de las áreas rurales no se

había logrado paliar los desequilibrios existentes, tal como se expresaba en los distintos informes y documentos elaborados en esa época por la propia Comisión Europea.

Nuevos y diversos escenarios tanto internos (por ejemplo, la entrada en la UE de los países anglosajones, con una visión más integral de la política agraria, con mayor sensibilidad ante los temas ambientales y de cohesión y más exigentes en el control del gasto público), como externos (por ejemplo, las exigencias crecientes del GATT y de la OMC en relación al proteccionismo agrario) hicieron reflexionar sobre la necesidad de introducir cambios en la PAC (traducidos, como se ha señalado, en las primeras reformas que condujeron a la gran *reforma* MacSharry). Y también sobre el interés de complementarla con medidas no sectoriales dirigidas a reactivar el desarrollo de las áreas rurales mediante la diversificación de las actividades económicas.

Tras la primera reforma de los fondos estructurales (1988), la Dirección General de Desarrollo Regional de la Comisión Europea propone la adopción de una Iniciativa de carácter experimental que promoviera el desarrollo de las áreas rurales europeas con un enfoque ascendente (*bottom-up*) y participativo, en el que las poblaciones locales fueran las que definieran sus propias estrategias de desarrollo. Esta propuesta encontró eco en el seno de la Comisión Europea, dando lugar a lo que sería la Iniciativa LEADER, una iniciativa que comenzaría a aplicarse a principios de la década de 1990 y que ha estado vigente hasta la Reforma Fischler de 2005, cuando sus acciones y metodología se integraron en el segundo pilar de la PAC (Tolón y Lastra, 2007).

6.2.1. Principios y objetivos del enfoque LEADER

Con la Iniciativa LEADER¹⁴, y el enfoque ascendente y participativo en el que se basaba, se deja atrás la concepción exclusivamente sectorial de la política agraria y se adopta una forma integral de ver los problemas de las áreas rurales europeas, reconociéndose las limitaciones de la agricultura como eje del desarrollo y apostándose por la diversificación de actividades y por la complementariedad entre las rentas agrarias y no agrarias.

Como se ha apuntado, los precedentes de la Iniciativa LEADER se enmarcaban en los diversos informes que abogaban por cambiar el modo de abordar los problemas del mundo rural europeo. Tal es el caso del ya citado documento “*El Futuro del Mundo Rural*”, publicado en 1988, que insistía en la participación de las poblaciones locales en las estrategias de desarrollo. Una vez aprobada la Iniciativa LEADER en 1991, su evolución

¹⁴ Para diversos autores, además de una iniciativa comunitaria, LEADER corresponde a una metodología que ha puesto en práctica una forma de hacer el desarrollo de abajo-arriba (*bottom-up*), a través de un enfoque ascendente de base territorial por medio de los Grupos de Acción Local como instrumentos participativos. Es un enfoque que da autonomía, protagonismo y responsabilidad a la población rural organizada (Red Rural Nacional, 2011) (Peralta, 2017).

estuvo acompañada de un escenario favorable, ya que la *Reforma MacSharry* de 1992 introducía importantes medidas de acompañamiento en pro del desarrollo rural y, más tarde, la Conferencia de Cork (1996), promovida por la Comisión Europea, abogaba por una política de desarrollo rural basada en el enfoque *bottom-up* implícito en dicha iniciativa. La *Agenda 2000* creaba el segundo pilar de la PAC, en el que, cinco años más tarde, mediante la *Reforma Fischler* (2005), se integrarían las acciones de la Iniciativa LEADER y su metodología ascendente y participativa, dando así por finalizada su etapa experimental para entrar de pleno derecho en la política común europea.

Aunque la ambición de la Conferencia de Cork (LEADER Magazine, 1997) de crear una política de desarrollo rural autónoma e independiente de la PAC no se llevó a cabo, decidiéndose como alternativa la integración del enfoque LEADER en el segundo pilar de la PAC, es interesante recordar los 10 puntos que se aprobaron en dicha Conferencia y que han ido marcando, con las limitaciones ya señaladas, las sucesivas medidas de desarrollo rural en la UE. Estos puntos son los siguientes:

1. *Prioridad rural.* Se sostiene que el desarrollo rural debe ser una prioridad para la UE en el ámbito local de las zonas rurales. Por lo tanto, es necesario que las inversiones se enfoquen en temas como el éxodo rural, el combate a la pobreza, el fomento del empleo, la igualdad de oportunidades y la mejora del bienestar en las comunidades rurales. Además, se aboga por integrar en todas las políticas europeas la preservación y mejora del medio ambiente.
2. *Enfoque integrado.* Se incluye la dimensión territorial, respetando las diferentes necesidades y las variadas intensidades de cofinanciación de las zonas más desfavorecidas. Este enfoque actuará sobre el desarrollo de la agricultura, la diversificación económica, la gestión de los recursos naturales, las mejoras medioambientales, así como al fomento de la cultura, el turismo y las actividades recreativas.
3. *Diversificación.* La diversificación de las actividades económicas y sociales se deben centrar en el fomento de iniciativas privadas y colectivas, que sean posible de auto-sostenerse, así como en la difusión de los avances logrados en las tecnologías de la información, en el fortalecimiento del papel de los municipios pequeños como parte integrante de las zonas rurales y en el fomento del crecimiento de las comunidades rurales de manera viable.
4. *Sostenibilidad.* El fomento del desarrollo rural se debe encaminar poniendo énfasis en la calidad y la función de los paisajes rurales en Europa, de tal forma que el uso que se haga no afecte a las generaciones futuras.
5. *Subsidiariedad.* Las políticas deben ser las más descentralizadas posible, y estar basadas en la asociación y cooperación con todos los ámbitos interesados (local, regional, nacional y europeo). Es necesario, por tanto, la participación de todos los

- agentes (públicos y privados) con el objetivo de estimular la creatividad y la solidaridad de las comunidades rurales.
6. *Simplificación.* La legislación de la política de desarrollo rural debe seguir un proceso de simplificación, manteniendo la coherencia en su actuación y limitando la normativa europea comunitaria al campo de las disposiciones y procedimientos generales, apostándose por una mayor flexibilidad en todos los ámbitos.
 7. *Programación.* La aplicación de los programas de desarrollo rural debe basarse en procedimientos coherentes y transparentes, integrándose en una programación única y propia de cada región.
 8. *Financiación.* Los recursos financieros promoverán los proyectos locales de desarrollo, fomentando de forma más intensiva los sistemas de crédito rural para aprovechar de mejor manera las sinergias entre la financiación pública y la privada. Se debe favorecer una mayor participación del sector bancario (público y privado) y de otros intermediarios financieros.
 9. *Gestión.* La gestión debe impulsar la capacidad y la eficacia administrativa de las administraciones regionales y locales y de los colectivos locales, facilitando en todo caso la asistencia técnica, la formación, los instrumentos de comunicación, la cooperación, la difusión de los resultados de la investigación y el intercambio de experiencias a través de redes entre regiones y entre comunidades rurales de la UE.
 10. *Evaluación e investigación.* Tanto el seguimiento, como la evaluación de los resultados, debe reforzarse para garantizar la transparencia de los procedimientos y el buen uso del dinero público. De igual forma, se debe estimular la investigación y la innovación con la participación de todos los actores implicados.

De esta forma, se consolida el enfoque LEADER como un enfoque de desarrollo territorial, integrado y ascendente, en el que los actores locales juegan un papel protagonista. Se pretendía, por tanto, con esta Iniciativa... “potenciar los recursos endógenos y captar nuevos recursos externos desde una perspectiva global e innovadora” (Nieto, 2007, p. 37). Su filosofía se basaba en la participación de los agentes locales del territorio (agentes sociales, económicos y políticos) a través de mecanismos de descentralización para la toma de decisiones en las áreas rurales.

De los Ríos et al. (citado en Olvera, Cazorla y Ramírez, 2009), considera los siguientes cinco principios como los de mayor relevancia de la Iniciativa LEADER.

- i) *Gestión local.* Establecida y acompañada a través de los Grupos de Acción Local, organización de ámbito comarcal y encargada de fomentar la participación y representación de todos los actores del territorio. A su vez, elabora y ejecuta el plan estratégico de desarrollo territorial.

- ii) *Plan de acción local.* Con base en un diagnóstico del territorio se elabora un plan de intervención sujeto a subvenciones públicas y privadas que potencian acciones de innovación rural.
- iii) *Estrategia global integral.* Derivado de la consolidación de un plan de actuación, se integran todas las visiones y vínculos de los agentes locales que participan en la estrategia de desarrollo, llámese agentes públicos y privados.
- iv) *Cofinanciación.* Los diversos proyectos que emerjan del plan estratégico son proclives a recibir ayudas por parte de la UE y de los gobiernos nacional y regional, además de inversiones procedentes de la iniciativa privada.
- v) *Integración en red.* Todos los territorios implicados se integran en una red (Observatorio Europeo LEADER), que confluye en el flujo de información, intercambio de experiencias y cooperación entre los diferentes grupos de acción territorial, tanto a nivel regional, nacional e internacional.

Estos principios, que forman parte medular de la estrategia de desarrollo impulsada desde la Iniciativa LEADER, se articulan bajo cuatro aspectos prioritarios: a) la utilización de conocimientos y tecnologías nuevas con el propósito de incrementar la competitividad de los productos y servicios de los territorios; b) la mejora de la calidad de vida de la población; c) la valorización de los productos locales, y d) la preservación y conservación de los recursos naturales y culturales del territorio (Chicharro 2004, en Olvera et al., 2009).

Dentro de sus componentes principales, Fábregas (2006) expone las siguientes (algunas ya mencionadas):

- *Enfoque territorial.* Debido a que en el territorio se despliega la estrategia de desarrollo planteada con planes de acción específicos en un espacio homogéneo.
- *Homogeneidad territorial.* La definición del territorio se define por su uniformidad física, económica, social, cultural, para ilustrar. Además de estar basada en una concepción mental colectiva que proporciona un sentido de identidad entre la sociedad del territorio.
- *Especificidades.* Un conjunto de características, tales como el perfil sociodemográfico de los actores, el tipo de actividades, el paisaje, el nivel de conocimiento técnico, por ejemplo, que definen la potencialidad del territorio, y son consideradas como recursos endógenos relevantes para plantear sus estrategias de desarrollo.
- *Enfoque integrado.* La estrategia de desarrollo debe contemplar los componentes (económicos, políticos, sociales y culturales) del territorio para definir las actuaciones, la forma de intervención y los agentes, tanto públicos como privados, que deben vincularse e intervenir en el desarrollo local. Además, se busca un efecto multiplicador y dinamizador de acciones y proyectos.

- *Enfoque ascendente.* Se busca la participación de “*abajo hacia arriba*” y la gestión descentralizada. Los agentes locales pueden implicarse en las iniciativas y gestionar y desarrollar las acciones, además de colaborar con las organizaciones públicas y privadas en el ámbito institucional, económico y social, y en sus diferentes niveles.

A estas características, habría que agregar el carácter innovador de las acciones, que se ha puesto de manifiesto en las programaciones LEADER II y LEADER Plus, y que se concretan en fortalecer aquellos productos locales con potencial suficiente que generen valor añadido. La apuesta, en todo caso, es la participación de las entidades de la sociedad civil en estrecho vínculo con las entidades públicas.

Se busca, como apunta Moyano (2009), que los procesos de desarrollo tengan la dimensión ascendente (*bottom-up*) concediendo gran importancia a las instituciones de la sociedad civil en la puesta en práctica de los correspondientes planes y programas. Para ello, la UE descentraliza la gestión de los recursos hacia los Grupos de Acción Local con el propósito de que el desarrollo del territorio sea guiado por los actores locales.

El enfoque LEADER, de acuerdo con Tolón y Lastra (2007), pretende... “sensibilizar a las administraciones sobre el uso eficaz de los recursos existentes en el territorio” (p. 42). De la misma forma, evidencia que las organizaciones intermedias, como los Grupos de Acción Local y otras agencias de desarrollo, sean los instrumentos pertinentes para desarrollar este tipo de políticas y que, con el intercambio de experiencias y metodologías en el ámbito del desarrollo regional y local, se desarrolle de la mejor manera posible el asesoramiento técnico y, por ende, una ejecución eficaz de los proyectos. De esta forma, la Iniciativa LEADER constituyó el primer intento por poner en práctica un modelo de política de desarrollo territorial integrado y basado en un enfoque ascendente y participativo.

6.2.2. Fases de la Iniciativa LEADER

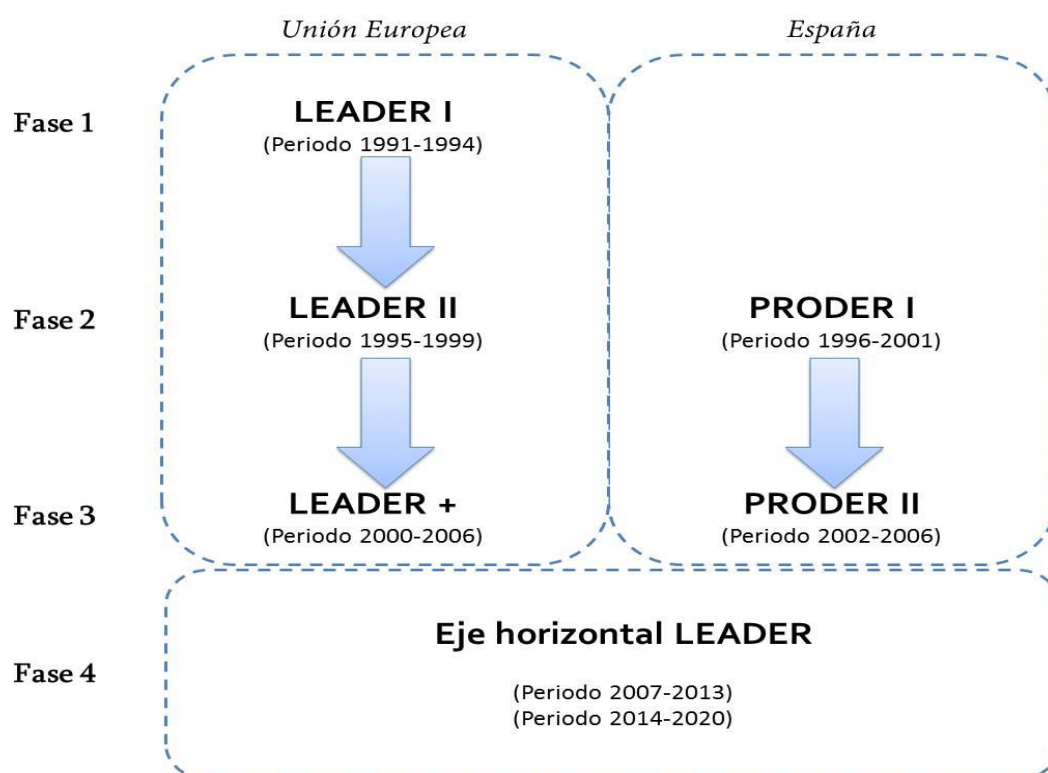
De acuerdo con las fases de programación de las políticas europeas, la Iniciativa LEADER ha pasado por diferentes fases y periodos de actuación en sus casi quince años de vigencia (1991-2005): desde una fase inicial (LEADER I) (1991-1995), hasta su desaparición como iniciativa europea y su integración durante la *Reforma* Fischler (2005) en el segundo pilar de la PAC (dentro del Eje 4), pasando por una etapa de expansión (LEADER II) (1996-2000) y otra de profundización (LEADER Plus) (2000-2004) (Figura 6.2).

Paralelamente a ella, y dada su gran aceptación en las áreas rurales europeas, algunos países complementaron la Iniciativa LEADER (de alcance limitado por la escasez de los recursos con que estaba dotada) con programas nacionales de desarrollo rural que, basados en la misma metodología ascendente y participativa, procuraban extenderla a todo el territorio rural, siendo cofinanciados entre la UE y los gobiernos de esos países. España

fue uno de esos países, creando en 1996 el programa PRODER con el objetivo de ampliar el radio de acción del enfoque *bottom-up* a todo el territorio rural español.

Desde esa fecha, la Iniciativa LEADER y el programa PRODER han seguido caminos paralelos en España, con similares metodologías (ascendente y participativa) y sistemas de gobernanza (basadas en Grupos de Acción Local y Grupos de Desarrollo Rural, respectivamente). La aplicación de ambos programas ha coincidido en los territorios rurales españoles en sus fases de LEADER II y Plus, y de PRODER I (1996-2001) y II (2002-2006)

Figura 6.2 Fases de la Iniciativa LEADER y del Programa PRODER en España



Fuente: Elaboración propia

6.2.2.1 Fase LEADER I (período 1991-1994)

Como se ha señalado, la Iniciativa LEADER se basaba en un enfoque *bottom-up* que tenía como objeto de actuación no un sector, sino un territorio. De ahí que fuera la base de una estrategia territorial, ascendente y participativa, destinada a impulsar el desarrollo de las áreas rurales europeas, radicando precisamente en esos tres rasgos su carácter novedoso dentro de las políticas aplicadas hasta ese momento (comienzos de la década de 1990) en los países de la UE.

La definición del territorio objeto de aplicación de la Iniciativa LEADER se sustentaba en tres principios básicos: i) la existencia de una identidad territorial, basada en elementos culturales y/o geográficos; ii) la implicación de las poblaciones locales, bien directamente o a través de sus organizaciones y entidades representativas integradas en el correspondiente GAL, y iii) la elaboración de una estrategia de desarrollo, basada en una rigurosa programación de objetivos y acciones, y coherente con las necesidades del territorio, siendo la propia población local la encargada de formularla y aplicarla a través del GAL (Red Rural Nacional, 2011). Una vez definido el territorio de actuación, elaborada la estrategia de desarrollo y constituido el Grupo de Acción Local, la Comisión Europea asignaba una cantidad de recursos económicos al Grupo para financiar su estructura técnica y administrativa y los proyectos de desarrollo aprobados en el marco de dicha estrategia. En la fase LEADER I, y dada la limitación de los recursos disponibles, la iniciativa se aplicó preferentemente en las zonas rurales con dificultades socioeconómicas, alto grado de despoblamiento y niveles de renta por debajo de la media.

De acuerdo con Tolón y Lastra (2007), la Iniciativa LEADER se planteó considerando los principios generales de *partenariado*, integración multisectorial e innovación, según las dos siguientes características. La primera es que la iniciativa LEADER debería aplicarse en territorios con características físicas y socioeconómicas homogéneas, y formados por varios municipios, debiendo en conjunto agregar entre 10.000 y 100.000 habitantes. Y la segunda que debía basarse en un doble *partenariado*: i) vertical, “entre las distintas instancias institucionales (municipal, regional, nacional y europeo), donde se definían, mediante diversos procesos de negociación, los principios que debían orientar las estrategias de desarrollo, así como las normas de funcionamiento de los GAL, los tipos de subvenciones y las reglas de cofinanciación de los proyectos y de justificación de los gastos” (p. 50), y ii) horizontal, en el seno del GAL, entidad de naturaleza privada (asociación, sociedad mercantil, consorcio, por ejemplo) en la que debía asegurarse la participación de los actores públicos y privados presentes en el territorio (ayuntamientos, asociaciones de productores y comerciantes, cooperativas, sindicatos, empresarios, ONG, entidades financieras, grupos de la sociedad civil, entre otros).

En esta primera fase (LEADER I), se dio prioridad a la promoción de acciones destinadas a aprovechar las ventajas comparativas de cada territorio en función de sus características específicas y potencialidades, ambas definidas por el GAL en su estrategia de desarrollo. Se privilegiaron actividades de diversificación que complementarían la mera actividad productiva agraria, tales como la comercialización *in situ* de la producción agraria, forestal y pesquera local, la mejora del patrimonio cultural, la preservación del medio ambiente, la promoción de las actividades artesanales, el impulso del turismo rural, el fomento de pequeñas industrias, la puesta en marcha de servicios locales de proximidad, por mencionar algunos.

Al finalizar el primer periodo de la Iniciativa LEADER se pudo observar en todos los territorios europeos de aplicación una gran aceptación del nuevo programa, habiéndose generado una importante movilización de los actores locales, y una importante participación de los diferentes niveles institucionales, así como de los sectores públicos y privados. Los grupos GAL se extendieron por el territorio, y se inició la construcción de una red de agentes de desarrollo local que, más tarde, permitiría el intercambio de experiencias a escala no sólo regional y nacional, sino también internacional.

La Iniciativa LEADER en su fase I se aplicó en 217 territorios europeos, incluidos en regiones calificadas, dentro de los Fondos Estructurales, en los objetivos 1 (áreas rezagadas)¹⁵ y 5b (regiones frágiles) (Cazorla, De los Ríos y Diaz, 2005). En España, se formaron 52 Grupos de Acción Local en las 17 Comunidades Autónomas, con una inversión total de 387 millones de euros y con la participación en un 53% de la iniciativa privada (Olvera, et al., 2009). Los recursos fueron cofinanciados por los tres Fondos Estructurales (FEDER, FEOGA-O y FSE) de la UE, y por las distintas administraciones implicadas (nacional y regional) en diversas proporciones, además de contar con inversiones procedentes de la iniciativa privada, consideradas un elemento clave para el buen desarrollo de la iniciativa.

Los mayores proyectos apoyados en España durante la fase del LEADER I fueron los relacionados con el turismo rural, las PYMES, la artesanía, el turismo rural y los servicios, y, en menor grado, la puesta en valor de productos agrarios singulares en cada territorio. Con esta primera fase de la Iniciativa, se marcó una nueva concepción de la política de desarrollo, con una importante participación del sector privado.

6.2.2.2. Fase LEADER II (1995-2001)

La fase II de la Iniciativa europea significó la consolidación del enfoque LEADER, a lo que contribuyó en España la implementación del citado programa PRODER¹⁶. En esta segunda fase se amplían las iniciativas de desarrollo local, fomentándose las actividades innovadoras y de efectos demostrativos y ahondando en el intercambio de experiencias a través de la Red Europea de Desarrollo Rural, creada bajo el marco de la propia Iniciativa (Cazorla, 1994). En esta fase de LEADER II, los Grupos de Acción Local promueven la diversificación económica en los territorios rurales, basándose en las actividades *convencionales* con el fin de cambiar los estilos de vida de los territorios rurales, otorgando

¹⁵ En España las regiones consideradas entonces "rezagadas" eran Andalucía, Extremadura, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta-Melilla, Comunidad Valenciana, Galicia, Islas Canarias y Murcia.

¹⁶ El programa PRODER se aplicó en España bajo los mismos principios de gestión y actuación que la Iniciativa LEADER, en regiones donde ésta no había podido llegar debido a la limitación de los recursos disponibles.

mayores recursos económicos, creando más empleo, promoviendo el arraigo en las áreas rurales e incorporando el tema del mantenimiento y conservación de los recursos naturales.

Según documentos de la propia Comisión Europea (1994), el objetivo en esta segunda fase fue *“fomentar las actividades innovadoras realizadas por los agentes locales, sean públicos como privados, en todos los sectores de actividad del medio rural, dar a conocer estas experiencias concretas en toda la Comunidad y ayudar a los agentes rurales de los distintos Estados miembros que lo deseen a inspirarse en los resultados obtenidos por otros territorios y a realizar en común determinados proyectos”* (Diario Oficial de las Comunicaciones Europeas, p. 51).

Para España, en el correspondiente Programa Nacional que pone en marcha la Iniciativa LEADER II, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Diversificar las actividades económicas, sobre todo las que utilicen los recursos endógenos: turismo, artesanía, entre otras.
- Favorecer el empleo (sobre todo, el que provenga de la Iniciativa privada).
- Asignar los recursos en función de sus potencialidades reales (partiendo de una correcta evaluación de proyectos).
- Ser compatible y respetuoso con el medio ambiente bajo los principios del Desarrollo Sostenible.
- Adquirir la formación general y profesional necesaria para implementar procesos de diversificación económica, modernización y reorientación de los sectores productivos.
- Revalorizar la producción agraria (favoreciendo su calidad) e integrarla en producciones de tipo complementario (agroindustria).
- Promocionar y potenciar el conocimiento del patrimonio histórico y artístico.
- Promover la participación de los agentes socioeconómicos locales y su interacción con las instituciones públicas en las acciones previstas.

De esta forma, la fase LEADER II introduce dos elementos novedosos. Por un lado, “el carácter innovador de las acciones propuestas, fomentando el desarrollo de soluciones nuevas, específicas y diferentes y revalorizando los recursos endógenos, y, por otro lado, la cooperación transnacional a través de la creación de redes que logren superar el aislamiento entre las zonas rurales” (Olvera et al., 2009, p. 6). Otro elemento importante que considera De los Ríos et al. (citado en Olvera et al., 2009), fue la adquisición de competencias por medio de las acciones del diagnóstico territorial, una mayor motivación de los actores locales y una mejora del nivel de formación de la sociedad local para involucrarse en los procesos estratégicos y de gestión de los recursos financieros.

Debido a la incorporación de nuevos territorios, la segunda fase de la Iniciativa LEADER se desarrolló en varias etapas. Inicialmente se impulsó el cumplimiento de la “Medida A” (adquisición de capacidades) que incluía la financiación de la formación técnica

en las fases previas a la inversión (diagnóstico, sensibilización y apoyo técnica del territorio) para poder experimentar un proceso de desarrollo integrado. Posteriormente, con la financiación de la “Medida B” (programa de innovación rural) y de la estrategia de desarrollo, se promovía la realización de proyectos potenciales e innovadores en los diversos ejes que componían dicha estrategia. Finalmente, se destinaban apoyos técnicos y recursos económicos para la realización de proyectos de carácter transnacional a través de la “Medida C” (cooperación transnacional), proyectos en los que, al menos, debían participar Grupos de dos Estados miembros de la UE, impulsándose también actividades relacionadas con la citada Red Rural Europea.

Con el objetivo de que los proyectos innovadores se extendieran más allá de las áreas atrasadas incluidas en los Objetivos 1 y 5b de los Fondos Estructurales de la UE (que, como se recordará, habían sido las prioritarias en la primera fase de la Iniciativa LEADER), en esta segunda fase se amplía la cobertura de la Iniciativa a las zonas incluidas en el Objetivo 6 de dichos Fondos alcanzando a más de 900 territorios (Olvera et al., 2009).

Gracias a los buenos resultados de la primera fase, los recursos destinados a financiar la fase LEADER II se incrementaron, tanto los correspondientes a la Comisión Europea, como las aportaciones que correspondían a los gobiernos nacionales y regionales. Según Esparcia (2006), en la fase II la Iniciativa LEADER alcanzó a “16 regiones (con sus correspondientes programas regionales), creándose 132 Grupos de Acción Local y un Agente Colectivo (en la Rioja)” (p. 68). De esta forma, la iniciativa LEADER se extendería al 45% de la superficie total del territorio español (recordar que el 90% del territorio español es considerado zona rural).

La fase LEADER II apostaba en España por una inversión de 1.100 millones de euros, de los cuales el 57% debía corresponder a fondos públicos (entre Fondos europeos y aportaciones públicas nacionales y regionales) y el 43% a inversiones de naturaleza privada (Esparcia, 2006). Sin embargo, como muestra del impacto de la Iniciativa, en la ejecución final de los proyectos financiados se produjo un importante aumento de la inversión, que se elevó hasta los 1.346 millones de euros, al incrementarse la proveniente de la iniciativa privada (subió más de diez puntos respecto a lo esperado, alcanzando el 56%), lo que reflejaba la importancia que tuvo en la movilización de inversiones privadas (Cuadro 6.1).

Con unas prioridades situadas, como se ha señalado, en los proyectos de innovación, los mayores porcentajes de inversión se realizaron en las medidas B3 (turismo rural), B4 (PYMES, artesanía y servicios de proximidad), B5 (comercialización y transformación de la producción agraria) y B6 (relacionadas con la preservación del medio ambiente y el patrimonio cultural) (Cuadro 6.1). En menor proporción, alrededor del 1,2% del presupuesto ejecutado se dirigió a financiar acciones relacionadas con adquisición de capacidades, cooperación transnacional y evaluación y seguimiento.

Cuadro 6.1 Cuadro financiero de LEADER II en España (en miles de euros)

		A) PREVISTO		B) EJECUTADO		B/A
Fuente de financiamiento-inversión	Comisión Europea	414.818	37,70%	381.127	27,90%	-8,1%
	FEOGA-Orientación	187.673	17,10%	171.224	12,60%	-8,8%
	FEDER	196.433	17,80%	181.796	13,30%	-7,5%
	FSE	30.711	2,80%	28.088	2,10%	-8,5%
	Administración Pública	208.694	19,00%	223.908	16,40%	7,3%
	Administración central	49.120	4,50%	45.563	3,30%	-7,2%
	Administración autonómica/regional	114.720	10,40%	114.722	8,40%	0,0%
	Administración local	44.854	4,10%	63.623	4,70%	41,8%
	Inversión privada	477.160	43,40%	758.925	55,60%	59,1%
Distribución por medidas	A. Adquisición de capacidades	4.627	0,40%	4.616	0,30%	-0,2%
	B. Programa de innovación rural	1.080.797	98,20%	1.346.411	98,70%	24,6%
	<i>B1 (Apoyo técnico)</i>	87.602	8,00%	86.580	6,30%	-1,2%
	<i>B2 (Formación profesional)</i>	51.462	4,70%	49.583	3,60%	-3,7%
	<i>B3 (Turismo rural)</i>	362.848	33,00%	441.527	32,40%	21,7%
	<i>B4 (PYMES, artesanía)</i>	273.386	24,80%	366.724	26,90%	34,1%
	<i>B5 (Comercialización, transform. de la producción agraria)</i>	189.672	17,20%	230.440	16,90%	21,5%
	<i>B6 (Medioambiente y patrimonio)</i>	150.802	13,70%	171.557	12,60%	13,8%
	C. Cooperación Transnacional	12.787	1,20%	11.088	0,80%	-13,3%
	D. Evaluación y Seguimiento	2.460	0,20%	1.609	0,10%	-34,6%
	TOTAL	1.100.671	100%	1.363.724	100%	-23,5%

Fuente: A partir de Esparcia (2006), con base en MAPA, (2003).

La alta difusión de la Iniciativa LEADER en este segundo periodo de actuación, extendió la participación de las poblaciones locales en los diferentes sectores económicos y áreas de actuación. Como se ha señalado, en España el número de los GAL se elevó a 132, que gestionaron una inversión de más de 1.363 millones de euros, de los cuales el 45% correspondió a inversión pública y el 56% a la iniciativa privada (Olvera et al., 2009).

6.2.2.3 El Programa PRODER (1996-2000) en España

Como se ha distinguido, con el objetivo de impulsar la aplicación del enfoque ascendente y participativo en los territorios que no habían podido beneficiarse de la Iniciativa LEADER II, se aprobó en 1996 el Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales (PRODER), incluido en el Programa Nacional de Desarrollo presentado por España a la Comisión Europea. No obstante, no fue España el único país de la UE en tomar la iniciativa de complementar el programa LEADER con un programa propio de desarrollo rural. Otros países, como Suecia, Bélgica y Austria e Irlanda hicieron algo similar, y en Finlandia se aprobó el programa POMO, de características muy parecidas al PRODER español (De Pablo, como se citó en Tolón y Lastra, 2007).

El PRODER fue coordinado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) y se financió con la parte que le correspondía a España de los Fondos Estructurales de la UE y con recursos de los Presupuestos Generales de Estado y de los presupuestos regionales. La aprobación del programa PRODER se ajustaba al objetivo de la UE de extender el enfoque del desarrollo territorial a las áreas rurales europeas, tal como se establecía en el Marco Comunitario de Apoyo para el periodo 1994-1999, dentro del capítulo correspondiente a las intervenciones estructurales¹⁷. Los ejes de actuación incluidos en el programa PRODER fueron el Desarrollo Local (eje 2) y la Agricultura y el Desarrollo Rural (eje 4), y su ámbito de aplicación se definió para que cubriera las áreas rurales que no se habían podido beneficiar del programa LEADER II y que reunieran las características de atraso económico y dificultades de tipo estructural (MAPA, 2011).

Con características similares al enfoque LEADER¹⁸, los objetivos del PRODER se orientaban a la puesta en valor del “patrimonio cultural y arquitectónico de las áreas rurales, al fomento del agroturismo y el turismo rural, a la creación y mantenimiento de pequeñas y medianas empresas, a la activación del potencial productivo agroforestal, y a la formación y capacitación de los agricultores en temas relacionados con las actividades agrarias y forestales” (Esparcia, 2006, p. 77).

Aunque con el mismo enfoque y filosofía, la Iniciativa LEADER y el programa PRODER presentaban algunas diferencias importantes, y que se reflejaban en el modo como fueron implementados y en los resultados a los que dieron lugar. Nieto (2007) las resume en el Cuadro 6.2, si bien a las diferencias señaladas en ese Cuadro habría que añadir otras no menos importantes.

Una de esas diferencias es que las acciones del PRODER tenían que estar en sintonía con las prioridades de los planes regionales de desarrollo (muchas de ellas vinculadas al desarrollo de la agricultura), lo que significaba una limitación a la autonomía de los territorios rurales para, a través de sus correspondientes Grupos, definir sus propias estrategias. Además, el PRODER, al no ser una iniciativa de la Comisión Europea, sino un programa integrado en los planes de desarrollo regionales tenía que ser gestionado por los Grupos, pero sometiéndose a las instrucciones y reglas de control administrativo de los gobiernos de cada región.

Ello representaba otra importante limitación del PRODER respecto a la ejecución de las acciones ligadas a la Iniciativa LEADER, que, como se ha señalado, sólo debían responder a las instrucciones de la Comisión Europea, unas instrucciones que, por la naturaleza experimental de la Iniciativa, eran bastante flexibles y dejaban un amplio margen

¹⁷ Se dirigía a regiones Objetivo 1 (Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Ceuta, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Melilla y Murcia) (Diario Oficial nº L 250 de 26/09/1994).

¹⁸ Entre las diferencias respecto a LEADER destaca una mayor dependencia en su control y seguimiento por las administraciones regionales, y el hecho de que la parte de la cofinanciación europea solo se podía dar a través del FEOGA-O y el FEDER, y no del FSE.

de autonomía a los GAL para adecuarlas a la realidad de cada territorio, cosa que no ocurriría en el caso de los GDR del programa PRODER.

Cuadro 6.2 Principales características de la Iniciativa LEADER y del Programa PRODER

LEADER	PRODER
Iniciativa comunitaria que parte de los Fondos Estructurales de la Unión Europea	Programa de carácter nacional (España) por lo que las administraciones nacionales y autonómicas tienen mayor protagonismo
Financiación: FEOGA-Orientación, FEDER y FSE (Este último incluye formación profesional y ayudas a la contratación)	Financiación de: FEOGA-Orientación y FEDER
Medida A. Adquisición de capacidades Medida B. Programa de innovación rural Medida C. Cooperación transnacional Medida D. Evaluación y seguimiento	Medida B. Programa de innovación rural No hay cuantías específicas para las medidas C y D.
Análisis detallado de las propuestas innovadoras	Poca importancia al carácter innovador de las propuestas
Apoyo de las propuestas definidas por los Grupos de Acción Local y derivadas del análisis territorial y de las potencialidades detectadas	Selección de programas de acuerdo con las prioridades establecidas en la política de desarrollo rural de cada Comunidad Autónoma

Fuente: Retomado de Nieto (2007).

Los ejes prioritarios de ayudas en el primer periodo de actuación del programa PRODER fueron los siguientes: i) integración y articulación territorial; ii) desarrollo local y del tejido económico; iii) turismo rural; iv) agricultura y desarrollo rural; v) sector pesquero; vi) infraestructuras de apoyo a las actividades económicas; vii) valorización de recursos humanos, y viii) asistencia técnica, seguimiento e información (Decisión de la Comisión 94/624/CE citado en Nieto, 2007, p. 80).

De acuerdo con estos ocho ejes, cada gobierno regional debía plantear sus líneas de actuación en un *Programa Operativo* sobre la base de sus prioridades de desarrollo (muchas de ellas vinculadas a la agricultura). Entre los principales objetivos a cumplir se encontraba la diversificación de la economía (sobre todo los que fomentaran la utilización de recursos naturales propios), impulsar la generación del empleo a través de apoyo a empresas nuevas y existentes (particularmente las asociativas) e incentivando la iniciativa privada, fomentar actividades que agreguen valor añadido a los productos, actividades con enfoque en la conservación del espacio natural y de sus recursos, formación general y profesional a las necesidades inherentes a los procesos de diversificación económica, de reorientación y modernización de los sectores, impulso de actividades agrícolas que integren

otras actividades complementarias de renta, actividades alternativas como el turismo rural, artesanías y pequeña industria, servicios, entre otros, así como la promoción y fomento de estrategias que potencien el conocimiento del patrimonio histórico y artístico de las áreas rurales.

Con la diversificación de las actividades en el medio rural, se pretendía que la sociedad local obtuviera recursos económicos, empleos y evitara el éxodo rural, fijando a la población en esos entornos rurales. Tanta fue la expectativa, que se extendió el programa a un 24% de la superficie nacional con casi cien iniciativas ejecutadas (97 en total).

Para que las comarcas rurales fuesen propensas a recibir subvenciones, debían estar organizadas de forma asociativa en los denominados “Grupos de Desarrollo Rural” (GDR), siguiendo el modelo de los GAL de la Iniciativa LEADER, con lo cual se aseguraba la metodología *bottom-up* y la presencia en los Grupos PRODER de todos los actores, tanto públicos como privados, del territorio, y su participación en las estrategias de desarrollo.

Respecto a su presupuesto, la inversión total proyectada para el PRODER I fue de 620 millones de euros, de los cuales el 45% provenía de fondos de la UE, el 20% de las administraciones nacionales y el restante 35% de la inversión privada. Los resultados demuestran una importante implicación de la iniciativa privada, que aportó finalmente alrededor del 85% de las inversiones, mientras que el compromiso de las administraciones locales alcanzó alrededor del 30% de inversión, no ocurriendo lo mismo con los fondos europeos, que se vieron mermados (9%) (Esparcia, 2006).

Con el enfoque de desarrollo endógeno de las áreas rurales más desfavorecidas, los apoyos se encaminaron hacia la dinamización económica, el patrimonio rural y local, el agroturismo y turismo local, el fomento de pequeñas empresas artesanales y de servicios y la mejora de las infraestructuras relacionadas con la producción agraria y los sistemas de extensión agrícola y forestal (esta última acción no era apoyada por la Iniciativa LEADER).

Dentro de las medidas con mayores ayudas destacaron las dirigidas a las pequeñas empresas, la artesanía y los servicios (24,3%), el turismo local (16,3%), el patrimonio rural (14,1%), el agroturismo (6,9%) y el patrimonio local (6,5%) (ver cuadro 4) (Esparcia, 2006).

La aplicación de las actuaciones en este primer periodo del PRODER (1996-1999) tuvo lugar en 10 regiones españolas de Objetivo 1 que no fueron beneficiadas de la medida B, referente a Innovación, de la Iniciativa LEADER II. Se desarrollaron un total de 97 programas comarcales, distribuidos en 8 Comunidades Autónomas y otros programas gestados desde la administración regional, con un total de 101 programas PRODER (Observatorio Europeo, como se citó en Tolón y Lastra, 2007)

Los resultados del Programa PRODER mostraban en ese periodo la ejecución de múltiples acciones y proyectos, con una importante participación de las administraciones locales y de la inversión privada. Se realizaron acciones en el eje cultural e histórico de las comarcas, así como proyectos enfocados a revalorizar el potencial productivo agrario y

forestal, a mejorar la extensión agraria y forestal, entre otras consolidando así en cada región española una estructura y vocación productiva en el sector agrario y en el medio rural que es un no de los activos principales del Programa.

Cuadro 6.3 Cuadro financiero de PRODER I (en millones de euros)

		A) PREVISTO		B) EJECUTADO		B/A
Fuente de financiamiento- inversión	Unión Europea	279,77	45,2%	255,01	32,3%	-8,9%
	FEOGA-O	174,26	28,1%	158,77	20,1%	-8,9%
	FEDER	105,51	17,0%	96,24	12,2%	-8,8%
	Administraciones Públicas Nacionales	124,94	20,2%	138,18	17,5%	10,6%
	Adm. Central	16,02	2,6%	15,78	2,0%	-1,5%
	Adm. Autonómica	59,00	9,5%	57,62	7,3%	-2,3%
	Adm. Local	49,92	8,1%	64,78	8,2%	29,8%
	Inversión Privada	214,51	34,6%	397,52	50,3%	85,3%
Distribución por medidas	M1. Valorización el patrimonio rural	87,49	14,1%	111,30	14,1%	27,2%
	M2. Valorización del patrimonio local	42,82	6,9%	51,26	6,5%	19,7%
	M3. Agroturismo	55,41	8,9%	54,71	6,9%	-1,3%
	M4. Turismo Local	101,02	16,3%	128,69	16,3%	27,4%
	M5. Pequeñas empresas, artesanía y servicios	117,96	19,0%	191,75	24,3%	62,6%
	M6. Servicios a empresas	48,45	7,8%	47,28	6,0%	-2,4%
	M7. Potencial productivo, agrícola y forestal	148,78	24,0%	189,03	23,9%	27,1%
	M8. Extensión agraria y forestal	17,28	2,8%	16,70	2,1%	-3,4%
	TOTAL	619,21	100%	790,72	100%	27,7%

Fuente: Esparcia (2006), con base en MAPA, (2003)

6.2.2.4. LEADER Plus (2000-2006) y PRODER II (2002-2006)

Con la nueva programación europea, y gracias a la continuidad de la Iniciativa LEADER (en forma de Leader Plus), el enfoque *bottom-up* de desarrollo territorial se va consolidando en la mayoría de los países de la UE como una política de desarrollo territorial complementaria de la agraria, pero aún en fase de experimentación. A ello contribuiría en algunos países (como España) la renovación de los programas PRODER en 2002.

En el caso español, una característica de esta tercera etapa (2000-2006) es el protagonismo que empiezan a tomar las Comunidades Autónomas (y que se iba imponiendo a través de la implementación del programa PRODER) en la coordinación de las estrategias de desarrollo, en detrimento de la autonomía de unos grupos de desarrollo rural que, como GAL o como GDR, cubrían prácticamente la totalidad de las zonas rurales en España (Tolón

y Lastra, 2007). Otro hecho importante es la intensificación de las acciones en red a través de diversas fórmulas de cooperación entre los diversos Grupos europeos.

El nacimiento de la Red Europea de Desarrollo Rural (ENRD, por sus siglas en inglés)¹⁹ crea una plataforma de apoyo a los programas de desarrollo rural, teniendo como objetivo e ideas y experiencias sobre la aplicación de las estrategias de desarrollo y las diversas formas de gestión de los recursos públicos y privados en todos los territorios de actuación de la UE.

De acuerdo con Delgado y Ramos, el LEADER Plus discurre sobre dos aspectos. El primero es la práctica cobertura de todas las zonas rurales europeas, con lo que la Comisión Europea estaba reconociendo que el problema del desarrollo territorial no se limitaba a áreas específicas. El segundo aspecto es la obligatoriedad de incluir en los Grupos (GAL o GDR) de entidades representativas de los diferentes sectores socioeconómicos presentes en los territorios, con el fin de fortalecer la democratización de los procesos participativos y eliminar el predominio que en las etapas anteriores habían ejercido las administraciones públicas (especialmente de los ayuntamientos) (Delgado y Ramos, 2002).

Con la ampliación de la cobertura a todas las zonas elegibles como rurales, se les otorgó a los gobiernos nacionales la responsabilidad de definir los criterios de selección de los territorios donde aplicar tanto la Iniciativa LEADER, como el programa PRODER, y de fijar los objetivos generales de las estrategias de desarrollo. En general, se continuó apostando por acciones destinadas a desplegar el carácter innovador de las iniciativas locales en los territorios, y asegurado una correcta aplicación de las estrategias de desarrollo con una perspectiva de largo plazo. De acuerdo con el Reglamento (CE) 1260/1999, se planteaba “incitar y ayudar a los agentes del mundo rural a reflexionar sobre el potencial de su territorio en una perspectiva a más largo plazo” (p. 2).

Los tres capítulos en los que se ordenan las medidas de actuación LEADER Plus, según con el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (citado en Olvera et al., 2009), eran las siguientes.

- En el *Capítulo 1* se incluían acciones de apoyo a las estrategias de desarrollo rural territorial (Plan de Desarrollo Rural), con enfoque ascendente y a través de una cooperación horizontal que debía incluir: el uso de conocimientos y tecnologías que incrementen la competitividad de los productos y servicios de los territorios; la mejora de la calidad de vida en las áreas rurales; la puesta en valor de los productos locales con acceso al mercado de pequeñas estructuras de producción a través de actuaciones colectivas, y la puesta en valor de los recursos naturales y culturales.

¹⁹ La Red establece entre sus objetivos principales recompilar, analizar y divulgar información sobre medidas y prácticas para el desarrollo rural, y de esta forma ofrecer información sobre los avances en las zonas rurales, y coordinar acciones que permitan el intercambio de aptitudes y experiencias entre las redes nacionales y las iniciativas de cooperación transnacional (REDR, 2017).

- En el *Capítulo 2* del citado reglamento se incluían acciones dirigidas a apoyar la cooperación entre territorios rurales (interterritorial y transnacional) mediante trabajos en red para facilitar el intercambio de experiencias entre territorios, regiones y naciones.
- En el *Capítulo 3* se incluían acciones destinadas a promover la integración en la red europea (ENRD)²⁰ de todos los Grupos que gestionaban estrategias de desarrollo rural (en el marco de la iniciativa LEADER Plus o en los programas nacionales como el PRODER), con la finalidad de facilitar los intercambios de experiencias y de conocimientos técnicos (p. 16).

Además de lo ya mencionado, un aspecto que, según Tolón y Lastra (2007), ayudó a aglutinar la política rural en este periodo, fue la gestión y la participación de los partenariados (asociaciones) y el fomento de proyectos interregionales y transnacionales. El funcionamiento de los GAL y GDR en España, se mantuvo en 145 grupos, impulsando los programas comarcales. Con esta expansión de las zonas rurales elegibles, se cubrió cerca del 50% de la superficie total y el 54.8% de los municipios (Olvera, et al., 2009, p. 19).

La gestión y ejecución del PRODER II en cada región española correspondía al organismo competente en materia de desarrollo rural (por lo general, las Consejerías de Agricultura), que era el encargado de transferir a los GDR los fondos necesarios para la puesta en marcha y ejecución de la estrategia de desarrollo en cada territorio, todo ello bajo la supervisión del Ministerio de Agricultura. Las líneas de actuación definidas corresponden, entre otras, a la dinamización socioeconómica, la protección y mejoramiento del patrimonio, la preservación del medio ambiente, el desarrollo y mejoramiento de las infraestructuras relacionadas con la producción agraria, la diversificación económica (sector agrario, artesanía y turismo rural) y la mejora de infraestructuras y equipamientos en las zonas rurales.

En total se pusieron en marcha 162 programas comarcales en todo el territorio español bajo el programa PRODER y a través de los correspondientes grupos GDR, y se amplió la cobertura a doce Comunidades Autónomas (Tolón y Lastra, 2007). El presupuesto de inversión pública en el PRODER II ascendió a más de 200 millones de euros (212.417.329,11 euros) entre la aportación de los fondos estructurales, nacionales y autonómicos, con lo que se reflejaba la continuidad del enfoque *bottom-up* a nivel territorial.

Cabe señalar, a modo de resumen que, la evolución de la Iniciativa LEADER en sus tres primeras etapas de programación (LEADER I, LEADER II y LEADER Plus) se amplió en cuanto a las regiones elegibles y al número de Grupos, y permitió extender el enfoque *bottom-up* (gracias al complemento del programa PRODER en algunos países) a la mayor

²⁰ En España, los GAL y ADR se asocian en dos redes: la Red Estatal de Desarrollo Rural (REDER) y la Red Española de Desarrollo Rural (REDR). Ambas redes están en el Observatorio Europeo LEADER. Para más información consultar: <http://www.redr.es/>

parte de los territorios rurales europeos, tejiendo una red de más de 2.000 Grupos (en España, casi 300) (Cuadro 6.4). Respecto a sus etapas y recursos financieros asignados, el siguiente cuadro (Cuadro 6.5) resume, en correspondencia con el cuadro anterior, el incremento de la cantidad de Grupos de Acción Local y la asignación presupuestaria por parte de la UE.

Cuadro 6.4. La evolución y ampliación de la Iniciativa LEADER en la UE

Etapas	Período	Regiones elegibles	Temas relevantes
LEADER I	1991-1994	Zonas dentro de los objetivos 1 y 5b	Territorio, partenariado y red
LEADER II	1994-1999	Zonas dentro de los objetivos 1, 5b y 6	Innovación y cooperación
LEADER Plus	2000-2006	Todos los territorios rurales	Estrategias piloto y temas unificadores

Fuente: Olvera, 2007 en Olvera et al. (2009)

Cuadro 6.5. Etapas y recursos financieros asignados a la Iniciativa LEADER por la UE

Fase	Período	Regiones Elegibles	Numero de GAL	Inversión total en millones de euros	Millones de euros de la UE	% de la UE respecto al total
LEADER I	1991-1994	Zonas dentro de los objetivos 1 y 5b	217	1 115	entre 417 y 499	37.49
LEADER II	1994-1999	Zonas dentro de los objetivos 1, 5b y 6	Entre 900 y 1000	4 000	entre 1 755 y 1 795	44.37
LEADER Plus	2000-2006	Todos los territorios rurales	808 a junio de 2003*	5 046.5	2020	40.03

* Datos reportados parciales

Fuente: Retomado de Olvera et al. (2009)

6.2.2.5. El enfoque LEADER como Eje 4 del FEADER (2006-2013)

En el marco de la *Reforma Fischler*, el enfoque LEADER entra a formar parte de la PAC y la metodología, acciones y estructura institucional de la antigua Iniciativa europea y del programa PRODER se integran en el segundo pilar, concretamente en sus Ejes 3 y 4. Con ello, culmina con éxito un programa de desarrollo territorial con enfoque ascendente y participativo, basado en la diversificación de actividades e impulsado, en el caso de la

Iniciativa LEADER de forma experimental por la Comisión Europea y en el caso del programa PRODER y de otros similares por los gobiernos nacionales, habiendo actuado ambos como un elemento dinamizador de los territorios rurales europeos.

Es verdad que los Grupos asociados en las correspondientes redes nacionales y en el Observatorio Europeo y tras la Conferencia de Cork (1996) esperaban que el indudable éxito de la Iniciativa LEADER se viera culminado con la creación a escala europea de una política común de desarrollo rural independiente de la PAC y dotada de su propio fondo financiero.

Pero no fue así. El contexto político y económico de la UE no era favorable a la creación de nuevas políticas comunes que implicarían un aumento del presupuesto común europeo. Por ello, se buscó la solución intermedia de incorporar la metodología LEADER en el segundo pilar de la PAC, integrando así en una misma política las dimensiones territorial, medioambiental y agraria del desarrollo rural, y creando el fondo FEADER (Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural) que sustituía a la sección Orientación del FEOGA.

El Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo definía el Eje 3 del segundo pilar de la PAC como el eje donde integrar las acciones de diversificación de actividades (dimensión territorial del desarrollo rural), mientras que al Eje 1 le asignaba las acciones destinadas a impulsar la modernización y competitividad del sector agroalimentario (dimensión agraria del desarrollo rural) y al Eje 2 las relacionadas con la protección y conservación del medio ambiente y los espacios naturales (dimensión ambiental del desarrollo rural) (p. 28).

Además, creaba el Eje 4, en el que recogía la metodología *bottom-up* de la Iniciativa LEADER con la finalidad de que pudiera aplicarse de forma transversal en las acciones de los otros Ejes. A cada Eje, el Reglamento le asignaba un porcentaje mínimo de los recursos totales del FEADER (Cuadro 6.6), porcentaje que los gobiernos nacionales podían elevar, pero nunca reducir (Moyano, 2007).

Aparte del nuevo armazón institucional que significaba el citado Reglamento, la integración de la metodología y las acciones LEADER en la PAC significaba un cambio sustancial en la evolución seguida hasta ese momento (2005) por los programas de desarrollo territorial y en el papel a desempeñar por los Grupos (GAL y ADR). Desaparecida la Iniciativa LEADER, las acciones de desarrollo con enfoque territorial pasaban a depender directamente de las autoridades nacionales y regionales como cualquier otro tipo de medidas de la PAC, al estar integradas en el segundo pilar y tener que definirse e implementarse bajo las reglas e instrucciones de los correspondientes Programas (regionales) de Desarrollo Rural (PDR).

A partir de la integración, los responsables últimos de aprobar las estrategias de desarrollo rural en cada territorio corresponderían ya a los organismos públicos encargados de gestionar el PDR en cada región, lo que significaba dos cosas: una, que los GAL perdían gran parte de la autonomía de que habían gozado en el periodo de la Iniciativa LEADER, y

otra, que la ejecución de la estrategia de desarrollo tendría que someterse a las rigideces y controles administrativos de cualquier otra política pública, perdiéndose así la flexibilidad que había tenido los Grupos durante el periodo en las etapas en las que sólo estaban sometidos a las reglas (bastante laxas) marcadas por la Comisión Europea.

Cuadro 6.6. Ejes de actuación del Reglamento (CE) 1698/2005 de Desarrollo Rural y porcentajes de financiación con cargo al FEADER (*)

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

(*) Los porcentajes mínimos suman 50%. Los gobiernos nacionales pueden elevar esos porcentajes distribuyendo a su criterio entre los distintos ejes el 50% restante de los recursos asignados por el FEADER a cada Estado miembro.

Fuente: Tomado de Moyano, 2007

Aunque la intención explícita de integrar el desarrollo territorial en el segundo pilar de la PAC era hacer más eficiente la aplicación de las políticas agrarias y rurales, mejorar los sistemas de gobernanza y “movilizar el potencial del desarrollo endógeno de las áreas rurales” (Tolón y Lastra, 2007, p. 21), la realidad sería más compleja, algo que ya anunciaron algunos especialistas rompiendo la euforia inicial (Moyano, 2007).

En la práctica se produjo una dura pugna entre, de un lado, los grupos de intereses agrarios (encarnados en sus organizaciones profesionales y sindicales) y, de otro, los grupos representativos de los intereses ecologistas y los Grupos de Acción Local (agrupados en sus correspondientes redes nacionales) por intentar elevar los porcentajes mínimos asignados del FEADER. Esa pugna se dirimió de forma diferente en los distintos países de la UE, dando como resultado en unos casos el dominio de los intereses agrarios (que lograron incrementar el porcentaje asignado al Eje 1), y en otros, el de los intereses ecologistas (logrando aumentar el porcentaje del Eje 2), quedando en situación más precaria las redes de los Grupos de Acción Local, que, en la mayor parte de los países, tuvieron que conformarse con el porcentaje mínimo asignado por el Reglamento comunitario.

Además, la integración de la metodología LEADER en el segundo pilar de la PAC como eje transversal apenas tuvo el impacto esperado por cuanto que la totalidad de las acciones del Eje 1 (desarrollo agrario) y la mayor parte de las del Eje 3 (preservación del medio ambiente) no se desarrollaron con el enfoque *bottom-up*, sino con las tradicionales metodologías descendentes y administrativistas (*top-down*). Sólo las acciones relacionadas con la diversificación de actividades (Eje 3) se desarrollaron en el marco de los grupos GAL y con la metodología ascendente y participativa, tal como se venía haciendo en etapas anteriores, cuando formaban parte de la Iniciativa LEADER.

En todo caso, la integración de las dimensiones agraria, medioambiental y territorial en la PAC ordenó el marco de actuación de la política europea, impulsando acciones de modernización de las explotaciones agrarias, junto a medidas dirigidas a la preservación e espacios naturales (Red Natura, 2000) y a la introducción de criterios ambientales en la gestión de la actividad agrícola y ganadera (programa agroambiental), además de continuar con las acciones de diversificación de actividades en el medio rural.

En este sentido, y siguiendo con la filosofía de la anterior Iniciativa LEADER, se potenció los proyectos innovadores a escala local de manera coherente e involucrando a todos los recursos disponibles (humanos, financieros y económicos). Según la Red Rural Nacional (2011), desde el nuevo Reglamento de Desarrollo Rural se continuó apoyando las estrategias de desarrollo local definidas por territorios claramente delimitados y gestionadas por los grupos GAL, según los elementos que se habían marcado en la etapa de la Iniciativa LEADER, a saber: i) partenariados locales (presencia de los Grupos de Acción Local); ii) enfoque ascendente; iii) concepción y aplicación multisectorial de la estrategia; iii) enfoque innovador; iv) proyectos de cooperación, y v) creación de redes de partenariados locales (p. 35-36).

Como parte de la estrategia transversal de política rural, se priorizan las ayudas en proyectos que incorporen a la mujer y los jóvenes, y se fomenta el tema de la competitividad y el empleo. Las actuaciones agroambientales comienzan a desempeñar un papel importante en la orientación de proyectos impulsados desde los GAL, movilizandando así mayor cantidad de recursos locales en la ejecución de las estrategias de desarrollo.

Con el propósito de mantener el carácter multifuncional de la agricultura, así como la importancia de preservar el medio ambiente, conservar y rehabilitar el patrimonio cultural y garantizar la sanidad y calidad en la producción de alimentos, la nueva orientación del desarrollo rural se centra, de manera integrada, en “impulsar proyectos de economía agroalimentaria, medio ambiente y diversificación económica” (Tolón y Lastra, 2007, p. 5). Se impulsan de este modo acciones dirigidas a promover proyectos de energías renovables, de tecnologías de la información y las comunicaciones, de agricultura ecológica, de preservación de los espacios de la Red Natura 2000, de equidad, de género, de mejora en la gobernanza, entre otros.

Con relación con España, la nueva etapa permite la aplicación de 18 programas de desarrollo rural (17 regionales y 1 nacional), gestionados por 264 Grupos de Acción Local (52 en Andalucía), y se logra la extensión a 7.047 municipios (el 88,8% de la superficie nacional) incidiendo en una población de 12,4 millones de habitantes de las áreas rurales (Red Rural Nacional, 2011, p. 36).

En definitiva, en la programación 2006-2013 el enfoque LEADER continuó siendo el eje orientador de las acciones de desarrollo territorial en la UE, garantizándose el uso de su metodología *bottom-up* al ser incorporada dentro de una política común como la PAC. Sin embargo, no se vieron cumplidas las expectativas de que su integración en el segundo pilar de la PAC permitiría extender el enfoque ascendente y participativo a otras áreas de la política de desarrollo rural, ni tampoco mejoró la eficiencia en la utilización de los recursos financieros de la UE. Ello explica los cambios que la *Reforma Ciolos* introduciría para la programación 2014-2020, y que se analizará en el próximo apartado.

6.2.2.6. *El desarrollo rural en el marco de la Reforma Ciolos (2014-2020)*

Como señala Moyano (2016), la reforma de la PAC emprendida por el Comisario Ciolos y aprobada en 2013 mediante el procedimiento de codecisión por el Consejo de Ministros de Agricultura de los EE.MM. de la UE y por el Parlamento Europeo, presenta algunos aspectos singulares respecto a reformas anteriores, entre los que cabe destacar los siguientes: es la primera vez que ha participado el Parlamento Europeo en su aprobación; la aprobación del presupuesto de la PAC ha estado vinculado a la del Marco Financiero Plurianual (MFP) de la UE; y la reforma ha tenido que estar en sintonía con los objetivos de la Estrategia Europa 2020, debiéndose, además, conciliar los intereses de una Unión ampliada a 27 Estados miembros (de los cuales, muchos de ellos no participaron en la aprobación de las reformas anteriores).

A esos aspectos habría que añadir la voluntad de la propia Comisión Europea de implicar, desde el inicio del proceso de reforma de la PAC y a lo largo del mismo, a la sociedad civil europea, organizando dos grandes conferencias: una, en el mes de julio de 2010 y otra dos años más tarde (en 2012).

Todo ello ha significado, sin duda, un escenario de nuevas oportunidades, entre las que, según Moyano (2016), pueden mencionarse las siguientes: el presupuesto de la PAC, una vez aprobado, dejaría de estar sometido al riesgo de futuros recortes por incidencias sobrevenidas (crisis alimentarias, ayuda humanitaria, por ejemplo) como ocurría en etapas anteriores; el horizonte de la nueva política agraria europea se ensancha al enmarcarse en los objetivos más amplios de la Unión en el escenario 2020; los temas relacionados con la agricultura dejan de ser tratados como temas sectoriales (vinculados a la actividad agrícola y ganadera) para ser valorados por su contribución a la provisión de bienes públicos y a la

resolución de problemas de ámbito general (cambio climático, medio ambiente, cohesión social y económica de los territorios, salud, nutrición, calidad, abastecimiento de alimentos, por mencionar algunos).

Como consecuencia de ello, la fuente de legitimación social de la PAC se hace más sólida (y más exigente) al ampliarse su campo de acción hacia otras áreas y grupos de interés, no siendo ya área exclusiva de los agricultores y sus organizaciones profesionales.

En lo que se refiere al desarrollo rural, continúa integradas en el segundo pilar de la PAC tanto las acciones de desarrollo agrario, como las asociadas a la dimensión ambiental (programa agroambiental y Red Natura 2000) y las relativas a la dimensión territorial (diversificación de actividades).

Respecto a la estructura del FEADER y los porcentajes de financiación, se eliminan los cuatro ejes definidos en la *Reforma Fischler* y se sustituyen por una lista de seis prioridades y por un listado común de indicadores para cada una de ellas, y se suprimen como principio general los porcentajes mínimos de financiación.

En la citada lista de prioridades del FEADER, se incluyen medidas relacionadas con la mitigación de los efectos del cambio climático, la volatilidad de los mercados agrarios, la utilización eficiente de los recursos naturales o la inclusión y cohesión social de los territorios rurales, y se incluye la agricultura ecológica como una medida específica.

Con la finalidad de asegurar la cofinanciación de algunas de esas líneas prioritarias, se mantienen, no obstante, algunos porcentajes mínimos del FEADER para asegurar su financiación. Por ejemplo, se asigna al menos el 25% de los fondos del FEADER a financiar las acciones de carácter ambiental o territorial (tales como el programa agroambiental, la lucha contra los efectos del cambio climático, la promoción de la agricultura ecológica o el programa de indemnizaciones a zonas de montaña o con limitaciones naturales).

Asimismo, se autoriza a los Estados o Regiones que puedan diseñar y ejecutar subprogramas de desarrollo rural temáticos, dirigidos a una o más de las líneas prioritarias, lo que da oportunidad de llevar a cabo la reestructuración de ciertos subsectores agrícolas con una fuerte repercusión en el desarrollo de las zonas rurales.

Sobre el desarrollo territorial, la metodología LEADER y los GAL, una de las grandes novedades de la *Reforma Ciolos* sobre desarrollo rural es que integra las medidas de diversificación de actividades (desarrollo territorial) en un Marco Estratégico Común (MEC) financiado con el conjunto de fondos estructurales (FEADER, pero también FEDER, FSE y FEPM). Aunque realmente esto puede verse como una reactivación del enfoque integrador aplicado a las antiguas zonas objetivo 5b, algunos autores como Moyano (2017) lo ven como una buena decisión, ya que supone diferenciar de forma nítida la lógica que orienta las acciones de desarrollo rural/agrario y la que orienta las relativas al desarrollo rural/territorial. En este sentido, llama la atención que se haya incluido la fórmula de los “contratos de

partenariado”, ampliando el horizonte de los antiguos CTE (Contratos Territoriales de Explotación) que tan escaso éxito habían tenido en el anterior periodo de programación.

Empero, como habían sugerido algunos foros de opinión (ver documentos del Foro IESA, 2011), hubiera sido más coherente en términos conceptuales trasladar las acciones de desarrollo rural/territorial al seno de las políticas de cohesión y desarrollo regional, la *Reforma Ciolos* las mantiene en el seno del segundo pilar de la PAC, si bien permite articularlas con esas otras políticas dentro del citado Marco Estratégico Común (MEC). Algunos autores (Moyano, 2017; Gallardo, 2015) ven esta decisión como “una forma de garantizar que los recursos públicos sean destinados realmente al desarrollo de las áreas rurales, evitando el riesgo de ser diluidos entre las prioridades del desarrollo urbano y las insaciables necesidades en infraestructuras de las ciudades (un riesgo más que probable en áreas rurales con bajo nivel de institucionalidad, como ocurre en los países de reciente incorporación a la UE)” (Moyano, 2017, p. 33).

Asimismo, “se considera suficiente designar, al menos, el 5% del FEADER a las acciones LEADER de desarrollo territorial, ya que estas acciones tendrán oportunidad de captar recursos adicionales utilizando otros fondos estructurales y de cohesión en el Marco Estratégico Común” (Moyano, 2017, p. 36).

En el marco de la Reforma, los grupos GAL “pueden adquirir un nuevo protagonismo como actores intermedios y como ejecutores de la metodología ascendente y participativa que tan buen resultado ha venido dando en las áreas rurales europeas” (Moyano, 2017, p. 32). Por ello, “se valora positivamente la importancia que se le reconoce a los Grupos de Acción Local en el nuevo escenario del desarrollo territorial (...) y que se amplíe la composición de estos Grupos para posibilitar la inclusión en ellos de asociaciones de territorios no rurales que apliquen estrategias *bottom-up* de desarrollo local. De este modo, se propiciaría la interacción rural/urbana en los territorios europeos” (Moyano, 2017, p. 32).

6.3. LOGROS Y LIMITACIONES DE LOS PROGRAMAS EUROPEOS DE DESARROLLO RURAL

A más de 25 años del comienzo de la Iniciativa LEADER, no se puede poner en duda las bondades y efectos positivos que el enfoque ascendente y participativo implícito en ella ha dejado permear en los territorios rurales europeos. Estos logros se evidencian con la continuidad y fortalecimiento del enfoque a nivel transversal en la política de desarrollo rural integrada en el segundo pilar de la PAC, y que ha inducido nuevas formas de gobernanza creando sinergias entre los actores públicos en diferentes escalas (UE, nacional, regional y local) y los actores sociales y económicos (en sus diferentes formas de representación). Esta gobernanza ha provocado una dinamización de los territorios rurales y la puesta en marcha de nuevas actividades a nivel territorial.

Las implicaciones sociales, económicas y culturales del enfoque LEADER son evidentes, plasmadas en aspectos tales como la generación de empleo, la pluriactividad, la dinamización económica, la inserción en el mercado laboral de mujeres y jóvenes, por ejemplo). Dentro de las áreas rurales, el modelo LEADER y PRODER “ha permitido que los actores locales (públicos y privados) adquieran un gran protagonismo y una capacidad de toma de decisiones y de gestión que en épocas pasadas les habían sido negadas” (Esparcia, 2006, p. 68)

Respecto al tema de la innovación, quizá sea la característica con mayor impacto del LEADER: desde la integración de nuevas formas de valorizar los recursos locales, hasta acciones que ha aportado respuestas a las problemáticas particulares de los territorios. Esparcia (2006) reconoce que la iniciativa privada ha sido un elemento clave para la modernización de las áreas rurales.

Junto a los logros, también es posible referir algunas disfunciones surgidas con la aplicación de esta iniciativa. Aunque no sea un problema común en todos los territorios, diversos expertos mencionan el poder que han tenido las estructuras públicas locales sobre las estrategias de desarrollo, lo que ha ocasionado que estas estructuras sean poco permeables y cuyas decisiones sean tomadas por pocos participantes, desvirtuando la estrategia de desarrollo a intereses particulares. En el mismo sentido, existen territorios con “poca implicación de agentes privados y sociales más allá de sus intereses particulares”, lo que representa poca o nula cultura de la cooperación (Esparcia, 2006, p. 83).

De acuerdo con la Red Rural Nacional (2011), persisten algunos problemas a nivel regional relacionados con una aún limitada dinamización del territorio. Esta situación ha convertido a los Grupos de Acción Local en una prolongación de las administraciones regionales siendo aún percibidos por sectores de la población local sólo como una ventanilla de solicitud de ayudas y no como los agentes de dinamización que deben ser. Ello sugiere la necesidad de intensificar las actividades de dinamización de los GAL, que lleven a la población a un cambio de actitud hacia estos Grupos.

Con respecto al PRODER en España, las evaluaciones indican que se ha cumplido con las expectativas de desarrollo territorial, habiendo significado un importante motor de los procesos de cambio y transformación socioeconómica. Las acciones del Programa han articulado las estructuras sociales y económicas de los territorios y ha diversificado las actividades productivas, sobre todo las agrarias, que eran prioritarias, pero también han impulsado otras actividades en sectores como el turismo rural, las artesanías, los deportes de naturaleza, el ocio, entre otras, que sin duda están atrayendo inversiones y que influyen de forma positiva en generar empleos y mejorar las rentas de la población.

También en el PRODER se han mostrado algunas deficiencias, que deben ser tenidas en cuenta de cara a los futuros programas de desarrollo. Entre estas deficiencias se apunta la inadecuada delimitación de algunas áreas territoriales, lo que ha provocado una

falta de unidad y coherencia y, de paso, un perjuicio en la construcción de identidad comarcal.

Asimismo, se considera que los GDR han tenido poca presencia en algunos territorios del PRODER, lo que ha ocasionado una “escasa sensibilización de la población, además de poca integración y asociacionismo, dejando un exceso de protagonismo a los agentes públicos en los órganos de decisión” (Esparcia, 2006, p. 86).

Por último, se comenta que, al haber sido el PRODER un programa subordinado a las prioridades de los PDR regionales, muchas iniciativas locales han quedado sin ser atendida al no ser consideradas prioritarias a nivel regional, provocando desánimo y frustración en las ADR.

Algunos autores (Moyano y Ortega, 2017) señalan que la lógica administrativista que ha impregnado en el periodo 2006-2013 tanto a las acciones PRODER, como a las acciones LEADER (tras su desaparición como iniciativa europea y su integración en el segundo pilar de la PAC), ha reducido la autonomía de los Grupos (GAL y GDR) y los ha sobrecargado de tareas administrativas en detrimento de sus actividades de dinamización.

6.4. LOS GRUPOS DE ACCION LOCAL Y LOS GRUPOS DE DESARROLLO RURAL

Los Grupos de Acción Local han sido la parte medular de la Iniciativa LEADER, siendo los elementos fundamentales de su sistema de gobernanza e instrumentos clave en la gestión de las estrategias de desarrollo en los territorios. Su equivalente en el programa PRODER han sido los GDR (Grupos de Desarrollo Rural), y dadas sus semejanzas, se analiza de forma conjunta en este apartado tomando como referencia genérica a los GAL.

Los GAL son una entidad jurídica de carácter privado, encargada de representar a todos los agentes económicos, sociales y políticos presentes en el territorio de aplicación de la Iniciativa LEADER o del Programa PRODER (en este caso, los GDR). Son, por tanto, instrumentos que ocupan una posición intermedia entre la población local y las autoridades públicas de gestión del correspondiente programa (la Comisión Europea o los gobiernos regionales) (Quintana et al., como se citó en Olvera et al., 2009). Integran a todos los actores, tanto públicos como privados, con presencia en las áreas rurales y que se muestran interesados en implicarse en las estrategias de desarrollo local.

De esta forma, los GAL (al igual que los GDR) son los encargados de formular de forma directa y autónoma las estrategias de desarrollo al nivel de cada territorio de actuación y, después, de gestionar su puesta en práctica, seleccionando los proyectos y transfiriendo a sus ejecutantes los recursos financieros que les corresponden. Además, los GAL constituyen un componente fundamental en la dinamización de la población local en pro de una estrategia de desarrollo, actuando de espacio de encuentro e interacción entre los actores locales, públicos y privados (Red Rural Nacional, 2011).

Como representantes de la población local, los GAL (y los GDR) deben definir de manera precisa un diagnóstico (debilidades y fortalezas) del territorio que ayude a percibir las oportunidades con que se cuenta. En este sentido, elaboran, sobre la base de dicho diagnóstico, el plan estratégico para un determinado periodo de actuación, en el que se incluyen las acciones a impulsar. Con base en esos planes estratégicos, cada Grupo define un programa de desarrollo para el territorio y se encarga de gestionar los presupuestos financieros necesarios para poner en marcha las acciones de desarrollo.

Una vez aprobado el programa de desarrollo y sus líneas de financiación, los Grupos son los responsables de estudiar y aprobar las iniciativas que, en forma de proyectos, surgen de la sociedad local, así como de llevar a cabo el correspondiente seguimiento. Para contextualizar el entorno en el cual se forman y actúan estos Grupos, es necesario considerar algunos elementos clave que lo hacen diferente de cualquier otra iniciativa de desarrollo. Entre esos elementos cabe citar sus funciones, la idea de partenariado, el grado de articulación del territorio, el sistema de gobernanza (concretado en una estructura política y técnica para canalizar la participación de la población local) y en los mecanismos de evaluación, tanto de los GAL (y GDR), como del programa de desarrollo.

6.4.1. Funciones de los Grupos de Acción Local y de los Grupos de Desarrollo Rural

Como interlocutor ante los actores públicos y privados presentes en el territorio, y ante las autoridades de gestión, las funciones de los GAL (y de los GDR) son muy variadas. Por este motivo, el equipo técnico de los Grupos ha tenido que adquirir un amplio conocimiento del territorio, así como dotarse de recursos formativos y habilidades sociales para el contacto directo y constante con la población y con los sectores económicos del territorio.

Dentro de las principales funciones encomendadas al Grupo, se encuentran las siguientes: i) identificación de problemas y necesidades del territorio; ii) definición de las potencialidades del territorio; iii) diseño y aprobación de la estrategia de desarrollo rural; iv) identificación de los recursos humanos, materiales y económicos necesarios para el ejercicio de su trabajo; v) gestión directa de los fondos públicos; vi) desarrollo de acciones asociadas a la citada estrategia; vii) aprobación, en función de las líneas establecidas en la estrategia de desarrollo, de los proyectos presentados por iniciativa de la población local, y viii) seguimiento de la ejecución del programa y de los proyectos aprobados.

Esas funciones son desarrolladas por el Grupo con el apoyo de su personal técnico y administrativo, y mediante la constitución de mesas sectoriales y grupos de trabajo, en cuyo seno participan los diversos actores sociales, económicos y políticos del territorio según su especialización temática. Las mesas y grupos de trabajo sirven también de lugares informales de encuentro para articular opiniones y debatir sobre los problemas del territorio y

sobre sus potencialidades, así como para dar voz a grupos o sectores que habitualmente no tienen oportunidad de expresarse (como es el caso de las mujeres, los jóvenes o sectores económicos no mayoritarios).

6.4.2. Partenariado local

Con la formación de los GAL en la primera fase de la Iniciativa LEADER, se originó en los territorios rurales una serie de foros de discusión y debate entre municipios sobre las problemáticas y aspiraciones compartidas, plasmándose luego en las correspondientes estrategias de desarrollo. De esta forma, la Iniciativa LEADER y los GAL (y más tarde los GDR del programa PRODER) se convirtieron en “*catalizadores y expresión de un sentimiento de cooperación*”, sobre todo en el momento de afrontar los desequilibrios sociales y económicos en que se encontraban las diversas áreas rurales a principios de la década de 1990 (Red Rural Nacional, 2011, p. 99).

El enfoque ascendente y participativo asociado a la Iniciativa LEADER (y al programa PRODER) se basaba en el establecimiento de vínculos entre los diversos actores locales presentes en los territorios y en la búsqueda de sinergias entre ellos y entre los recursos y actividades, movilizándolo a los diferentes sectores (público y privado) y agrupándolos a través de un enfoque de carácter multisectorial en torno a proyectos individuales y/o colectivos y acciones comunes.

Con su carácter ascendente, cada actor presente en el territorio tiene la oportunidad de asociarse al programa de desarrollo, asumiendo responsabilidades y compromisos (*tomar parte, formar parte y adoptar posturas*), construyéndose un partenariado local, es decir Un “grupo de agentes que han elegido comprometerse al servicio del desarrollo territorial” (Comisión Europea, 2000, p.5).

Como método de organización a nivel local, los GAL (y los GDR) deben consolidar una especie de equilibrio territorial, tanto en la parte socioeconómica, como en la parte institucional y política del territorio. Deben representar “*la voluntad de construcción o reconstrucción de un vínculo social*”, asumido como el vínculo capaz de conectar todas las relaciones posibles entre los actores presentes en el territorio, con el objetivo de poner en valor los elementos potenciales del mismo.

Para la Comisión Europea (2000) el partenariado local se define como “la expresión de un grupo de agentes (públicos y privados) constituida de distintas formas que, por su legitimidad, su conocimiento del terreno, su integración en redes y el reconocimiento que recibe, se encuentran en condiciones de organizar y asumir la responsabilidad de un compromiso colectivo” (p. 8). Por tanto, es necesario que esta organización (plasmada en los GAL y GDR) sea legitimada para poder, posteriormente, administrar los fondos públicos

encaminados a dinamizar las acciones en el territorio y gestionar las estrategias de desarrollo.

La misma Comisión Europea expone que las características que debe cumplir el partenariado deben contener aspectos formales e informales. Dentro de estos aspectos se encuentran características tales como la existencia de una red de relaciones, la cooperación fijada mediante algún tipo de compromiso formal, un clima de confianza y la capacidad de organización y gestión del equipo técnico-administrativo de los GAL (y GDR), todo ello en el marco de un conjunto de geometría variable (específica y adaptada) (Comisión Europea, 2000).

La situación de muchos territorios rurales exigió, en la práctica y en la fase inicial del LEADER, un mayor protagonismo de las entidades públicas locales, debido a la escasa articulación social y económica de la población, que se traducía en una menor propensión a participar de parte de los actores locales de carácter privado, y debido también de las autoridades políticas de controlar el proceso. No obstante, su protagonismo político se fue diluyendo en las fases siguientes hasta lograr una participación más equilibrada de todos actores.

Actualmente, se reconoce que aún los actores públicos locales tienen demasiada influencia en las decisiones finales de las estrategias de desarrollo, lo que explica que en el Reglamento de Desarrollo Rural correspondiente a la nueva programación 2014-2020 se mencione este problema y se abogue por una participación más equilibrada. Ello no impide reconocer que los GAL (y los GDR) han funcionado como una estructura de consenso, negociación y compromiso, sometida a reglas claras y a objetivos reales y tangibles.

6.4.3. Articulación territorial

Como parte de una visión territorial del desarrollo, el enfoque LEADER, primero en las áreas rurales más desfavorecidas, y luego ampliado a casi la totalidad de las áreas rurales europeas, se ha ido consolidando, a través de los GAL (y de los GDR), como un sistema de estructuras de cooperación para la aplicación de estrategias de desarrollo, configurando diversos escenarios de vertebración social.

Los territorios en los cuales se insertan los GAL y GDR deben reunir ciertas características físicas, económicas y sociales. De acuerdo con García et al. (citado en Olvera et al., 2009) la superficie debe corresponder a los 2.000 y 5.000 km² con una población que no rebase los 100.000 habitantes y no sea inferior a las 10.000 personas, lo que significa una densidad de 120 habitantes por km² (p. 17).

Como parte de esa integración, estos Grupos han debido posicionarse de forma efectiva en la comarca y estar representados en ellos a todos los actores locales que hayan manifestado su interés en las estrategias de desarrollo. Con esta representación equilibrada

de todos los actores económicos, sociales y políticos del territorio, los GAL (y los GDR) han podido lograr sinergias con la finalidad de sacar el máximo aprovechamiento a los recursos disponibles (Nieto, 2007). Además, han logrado vertebrar a la sociedad local a partir de sus propios intereses y necesidades, aprovechando el dinamismo existente en algunos territorios y sorteando dificultades en aquellos otros menos dinámicos, reflejando la existencia de desequilibrios que los GAL (y GDR) han intentado superar con éxito desigual.

Con la continuidad del enfoque LEADER y el apoyo que significó en algunos países programas nacionales como el PRODER, se han generado niveles importantes de confianza entre los actores locales y las instituciones públicas, superando, en muchos casos, los tradicionales localismos y promoviéndose las formas asociativas en territorios poco habituados a la acción colectiva.

6.4.4. Gobernanza

Los GAL y GDR han sido importantes elementos del nuevo sistema de gobernanza creado en el medio rural a raíz de la puesta en marcha de la Iniciativa LEADER. Como se estipula en el reglamento que los crea, su función ha sido la de ser un instrumento para canalizar la participación de los actores públicos y privados y dirimir las posibles diferencias hasta alcanzar los acuerdos necesarios en pro del desarrollo del territorio. Debido a esto, los GAL han ido adquiriendo legitimidad social y política, actuando como un importante interlocutor tanto hacia dentro del territorio, como hacia fuera del mismo.

De acuerdo con la Red Rural Nacional (2011), son tres los elementos que explican la base de legitimación de estos Grupos: i) el desarrollo de reuniones de trabajo o foros de participación de los actores, tanto públicos como privados, así como la interlocución con las asociaciones y organizaciones del territorio; ii) su trabajo en la gestión del programa de desarrollo territorial, y iii) su protagonismo al asumir y abordar funciones que han ido más allá de la mera gestión del programa de desarrollo actuado en muchos territorios como verdaderos centros de referencia.

Aun con esta legitimidad ganada, existen algunos aspectos que han dificultado la operatividad y funcionamiento de los GAL y GDR, entre los que se encuentran “los cambios en la composición de los Grupos, con la incorporación continua de nuevos actores, la interferencia de los particularismos locales (localismo), el desconocimiento y desconfianza de parte de algunos sectores de la población local” (Red Rural Nacional, 2011, p. 105)

Desde la disolución de la Iniciativa LEADER y su integración en el segundo pilar de la PAC, los GAL y GDR han visto perder mucha de la autonomía de que gozaba en las etapas anteriores y, al aumentar su dependencia respecto de las autoridades regionales de gestión, se han visto sobrecargados de tareas burocráticas y administrativa en detrimento de su función dinamizadora de los territorios (Red Rural Nacional, 2011).

Sea como fuere, el sistema de gobernanza de los GAL y GDR y está formado por un área político-representativa (para canalizar la representación de la población local y de las instituciones presentes en el territorio) y área técnico-administrativa (para ayudar a la gestión de la estrategia de desarrollo y del programa asociado al mismo) (Figura 6.3).

6.4.4.1. La estructura político-representativa de los GAL y los GDR

Como se ha señalado, los GAL y los GDR son el resultado de un modo de concebir el desarrollo territorio, un modelo ascendente y participativo basado en el enfoque *bottom-up* puesto en marcha por la Iniciativa LEADER. Su constitución es una condición necesaria para la implementación del correspondiente programa de desarrollo y para recibir los fondos públicos destinados a la financiación de su estructura técnica. A lo largo de la etapa de la Iniciativa LEADER los GAL se constituyeron bajo diversas figuras jurídicas: asociaciones civiles, sociedades mercantiles, consorcios, fundaciones, entre otras figuras (Olvera et al., 2009), siendo la de asociaciones la figura utilizada por los GDR del programa PRODER.

Según la figura jurídica elegida, la estructura del GAL y de los GDR puede variar, si bien cabe encontrar un modelo de estructura común a todos los Grupos (Figura 6.3), en la que hay una Asamblea General y una Junta Directiva, apoyada por una Gerencia (bajo cuya dirección trabaja el personal técnico-administrativo del CEDER).

Figura 6.3 Elementos del sistema de gobernanza de los GAL y GDR



Fuente: Elaboración propia

- *Asamblea general de socios*. Es la encargada de expresar la voluntad de los asociados al Grupo y de canalizar las demandas de la población local asentada en el territorio. Sus funciones se remiten a aprobar y modificar los estatutos y el reglamento interno de la asociación, controlar la gestión de la Junta Directiva y proceder a la elección de los miembros de ésta. También es la encargada de aprobar los presupuestos anuales para el desarrollo de la estrategia y del programa de desarrollo.
- *Junta Directiva*. Su función principal es la gestión del programa, la selección de los proyectos y la concesión de las ayudas. Asimismo, es a encargada de elaborar el proyecto de presupuestos para su posterior aprobación por la Asamblea General.

6.4.4.2. La estructura técnico-administrativa (el CEDER)

Hay coincidencia entre todos los analistas en afirmar que uno de los elementos fundamentales del éxito de la Iniciativa LEADER ha sido el trabajo realizado por sus técnicos y administrativos. El equipo técnico-administrativo de los GAL y los GDR, así como las instalaciones, oficinas y demás dependencias, forman el CEDER (Centro de Desarrollo Rural), que se sitúa en uno de los municipios del territorio y suele estar ubicado en un edificio cedido por alguna entidad pública de las que forman parte del Grupo. Con el paso del tiempo, el CEDER se ha consolidado como una pieza fundamental del trabajo de los GAL y GDR, siendo el punto de referencia de la población local con el programa de desarrollo, actuando, además, como ventanilla para la presentación de proyectos y la tramitación de expedientes. El CEDER es lo que le da materialización física al GAL y al GDR y soporte técnico y administrativo a sus diversos órganos de gobierno.

Durante los diversos periodos de programación, el CEDER, bajo la dirección de un Gerente, se ha implicado directamente en el territorio, captando las necesidades, detectando las potencialidades y explorando las oportunidades del mismo con objeto de tenerlas en cuenta a la hora de la elaboración de la estrategia y del programa de desarrollo. Los técnicos del CEDER, en su mayor parte titulados superiores (ingenieros agrónomos, economistas, geógrafos, licenciados en derecho, por ejemplo), han sido, además, los responsables de la dinamización social y económica, habiéndose caracterizado por su versatilidad y compromiso con el desarrollo local (Red Rural Nacional, 2011).

En las últimas programaciones, y sobre todo a raíz de la integración de las acciones LEADER y PRODER en el segundo pilar de la PAC, los equipos técnicos de los CEDER se han tenido que renovar, adquiriendo nuevas capacidades en temas multidisciplinares para acompañar debidamente las estrategias de desarrollo, dinamizar el territorio y supervisar la ejecución de los programas y proyectos, unas estrategias cada vez orientadas a la innovación y a la especialización temática.

El reto de la innovación de los CEDER ha sido respondido de manera desigual por los distintos GAL y GDR, debido a la desigualdad en recursos humanos y a las diferencias en dotaciones económicas entre los Grupos. Hay que tener en cuenta que, además, de los recursos procedentes de los fondos europeos para financiar una estructura técnica mínima (un gerente, dos técnicos y un administrativo), algunos Grupos han logrado obtener otras fuentes de financiación permitiéndoles dotar a sus CEDER de más personal técnico y administrativo.

Sin embargo, en otros Grupos esto no ha sido posible, y la carga administrativa, junto a las cada vez mayores exigencias de los programas de desarrollo, ha hecho que, como señalan diversos expertos (Esparcia, 2006; Nieto, 2007), algunos GAL y GDR hayan mostrado cierto agotamiento y puesto de manifiesto limitaciones en la gestión de dichos programas.

6.4.5. Evaluación

Derivado de las acciones y ayudas que reciben, los GAL y GDR son sometidos a diversos sistemas de control y fiscalización del gasto, y a evaluaciones periódicas por parte de las autoridades de gestión, que suelen encargar a agencias externas. Las evaluaciones de los Grupos forman parte de la evaluación que realiza la Comisión Europea de todas las políticas comunitarias y, en particular, de las que reciben financiación de los fondos estructurales.

La primera evaluación, denominada *evaluación previa*, se realiza una vez llevado a cabo el diagnóstico inicial del territorio. La siguiente, *evaluación intermedia*, se lleva a cabo para verificar el grado de cumplimiento parcial del programa, y para hacer los reajustes necesarios con objeto de poder encaminar de manera efectiva la estrategia de desarrollo territorial. Finalmente, la *evaluación final* se desarrolla como parte de la valoración de los resultados del programa y el cumplimiento de los objetivos planteados. Por su parte, cada GAL y GDR suele realizar un trabajo de autoevaluación con objeto de conocer el grado de cumplimiento de sus objetivos previstos y de sus resultados parciales, permitiendo hacer ajustes para responder ante el desvío o incumplimiento de las metas planteadas.

Existen opiniones contrapuestas dentro de los GAL y GDR respecto a las evaluaciones oficiales llevadas a cabo. Algunos la identifican como un simple mecanismo auditor del trabajo que se realiza en los Grupos, mientras que otros la valoran como un útil mecanismo de seguimiento.

En todo caso, y aparte de reconocerse que han introducido en los GAL y GDR una cultura de la calidad que es siempre algo positivo, se considera que, tal como se están llevando a cabo las evaluaciones, no son de gran utilidad, por cuanto que no reflejan los

impactos reales de los programas, proponiéndose una mejora de los métodos e indicadores empleados.

6.4.6. Logros y limitaciones de los GAL y GDR

La experiencia acumulada en 25 años de aplicación del enfoque LEADER, tanto en su etapa experimental como Iniciativa de la Comisión Europea, como en su etapa como parte de segundo pilar de la PAC, muestra la evidente contribución de los GAL y GDR a la vertebración de los territorios rurales europeos y a la participación de las poblaciones locales en las estrategias de desarrollo.

Hay pleno acuerdo entre los analistas del desarrollo rural europeo en que estos Grupos han posibilitado la creación de mejores sistemas de gobernanza y han inducido una más estrecha cooperación entre las instituciones públicas locales (sobre todo, entre ayuntamientos, superándose los localismos) y también entre los diversos actores (públicos y privados) presentes en el territorio, generándose confianza y sinergia entre ellos. Prueba de esto es el hecho de que la metodología ascendente y participativa del enfoque LEADER ha sido valorado positivamente en instancias internacionales como FAO y se ha convertido en referencia para otros países, como es el caso de Brasil con los programas *Territorios de Ciudadanía* (Ortega, 2017).

Dentro de las aportaciones de los GAL y GDR, además de la gestión y aplicación de los proyectos de desarrollo territorial, puede enumerarse su contribución a los siguientes aspectos: i) participación de la sociedad en la implicación del desarrollo local; ii) concienciación social sobre la importancia y valor de las áreas rurales; iii) mejora de las condiciones de vida de la sociedad rural; iv) consolidación y reorganización de los servicios públicos; v) concienciación sobre la conservación y protección del medio ambiente; y vi) aumento en los ingresos de la sociedad rural por la diversificación y valorización de actividades en los territorios.

Asimismo, la Red Rural Nacional (2011, p. 121) enumera para el caso español los principales logros de los GAL y GDR:

- Experiencias acumuladas de sus equipos técnicos (CEDER) en la aplicación de políticas y programas de desarrollo rural.
- Conocimiento sobre los recursos, potencialidades y debilidades de los territorios rurales.
- Fomento de la concienciación de los actores públicos y privados en pro del desarrollo a partir de intereses compartidos en el territorio.
- Instrumento eficiente en la identificación de los yacimientos de empleo en los territorios.
- Instrumento de innovación en materia de nueva gobernanza en las áreas rurales.

En contraparte con estos logros evidentes de los GAL y GDR se reconocen la existencia de algunas limitaciones que han dificultado su funcionamiento y que son un reto para mejorar de cara al futuro. Dentro de estas limitaciones cabe mencionar, entre otras, las siguientes: i) insuficiente presencia y representación de los jóvenes y mujeres en los órganos de gobernanza de los Grupos (en muchos casos, debido a la disminución de estos grupos en el medio rural); ii) excesiva rotación de los representantes de las entidades públicas, debido, sobre todo, a los relevos en los ayuntamientos (lo que produce inestabilidad e ineficacia en los órganos de decisión); iii) disminución del papel dinamizador de los Grupos, debido a la sobrecarga del trabajo burocrático y la reducción del presupuesto de funcionamiento en las dos últimas programaciones; y iv) la pérdida de autonomía de los Grupos, como consecuencia de las restricciones y controles administrativos a que han estado sometidos desde su integración en el segundo pilar de la PAC (Moyano y Ortega, 2017).

En el tema de las limitaciones y debilidades de los GAL y GDR en España, es la propia Red Rural Nacional (2011) la que abunda en algunos de los aspectos antes mencionados, citando los siguientes:

- debilitamiento del modelo de gestión local debido al intervencionismo desde la escala regional;
- excesiva burocratización que puede colapsar a los GAL y GDR y hacerlos ineficaces en sus objetivos;
- poca claridad en sus funciones y objetivos tras su paso al segundo pilar de la PAC, lo que da lugar a una falta de perspectiva estratégica a largo plazo;
- insuficiente reconocimiento por parte de las administraciones públicas de la labor realizada por los GAL y GDR;
- percepción en amplios sectores de la población local de que el modelo LEADER ha perdido la importancia que tenía en las esferas político-administrativas cuando era una iniciativa de la Comisión Europea, diluyéndose ahora entre la miríada de políticas comunitarias que actúan en los territorios (especialmente, tras la cada vez mayor presencia de las políticas de cohesión);
- desmotivación en los GAL y GDR, y especialmente en sus equipos técnicos, ante la cada vez mayor incertidumbre sobre el futuro.

Ante este escenario, de fortalezas y debilidades, no se puede minimizar el hecho de que los GAL y GDR, con recursos cada vez más reducidos y funciones y tareas cada más amplias, han tenido que afrontar cambios para los que algunos de ellos no estaban suficientemente preparados, generándose diferencias importantes entre ellos. Los Grupos que han sido capaces de captar fuentes diversas de financiación (más allá de las

provenientes del FEADER) y atraer nuevos agentes y proyectos, se encuentran en mejores condiciones para afrontar el futuro, que los Grupos que no han tenido capacidad o que se han encontrado con dificultades para ello (ya que no todos los territorios rurales son iguales en oportunidades y potencialidades).

En todo caso, y a la hora de hacer una valoración general del papel desempeñado por los GAL y GDR, hay un gran consenso sobre su función como agentes dinamizadores del desarrollo rural y sobre el carácter innovador de sus formas de actuar y de vertebrar los territorios (Peralta, como se citó en Sacristán, Martínez y Yagüe, 2016). Prueba de ello es su continuidad tras la *Reforma Cielos* como parte del segundo pilar de la PAC, una reforma que abre la puerta para conectar la política europea de desarrollo territorial (encarnada hasta ahora en el enfoque LEADER y en los GAL y GDR) con la política de cohesión, mediante fórmulas diversas, como el “*multifondo*”, permitiendo utilizar todo el conjunto de los fondos estructurales (y no solo el FEADER) en el marco de una mayor interacción rural-urbana y, todo ello, en pro de la mejora del bienestar de la población europea.

Como señala Moyano (2017), es un escenario nuevo e ilusionante que los GAL y GDR deben aprovechar para renovarse tanto en lo que se refiere a sus estructuras de gobernanza, como a sus estrategias de comunicación y relación con la sociedad local y con los actores sociales, económicos y políticos del territorio, ampliando su horizonte hacia entornos de cooperación transregional.

6.5. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Impulsando nuevas e innovadoras estrategias de desarrollo, la Iniciativa LEADER y el programa PRODER supieron canalizar las necesidades y demandas de los territorios rurales para, con enfoques ascendentes (*bottom-up*) y participativos, promover proyectos e iniciativas en pro del bienestar de las poblaciones locales. En todo esto, los GAL y GDR se han erigido en elementos fundamentales del sistema de gobernanza y sus equipos técnicos en una pieza clave en el éxito de estos programas, mostrando una importante capacidad de gestión y de movilización de las iniciativas privadas. Además, la propia presencia de estos Grupos ha inducido en la población local una nueva visión del cambio y transformación social y/o económica de sus territorios, apostando por implicarse en estrategias comunes en pro del interés general.

Uno de los aspectos más relevantes de la Iniciativa LEADER ha sido, sin duda, su carácter ascendente y participativo, en la cual las estrategias y decisiones sobre el rumbo del territorio se han decidido desde el ámbito local y con la participación de los agentes representativos de la población y del territorio. La sinergia creada entre los diferentes agentes (públicos y privados) ha logrado crear estructuras de cooperación territorial en las que el trabajo dinamizador de los GAL y GDR ha sido fundamental.

Olvera et al., (2009) sostiene que la suma de recursos (fondos de la UE, fondos nacionales, regionales y locales, e inversiones privadas) es una de las claves para entender el éxito de gran parte de los programas asociados al enfoque LEADER, siendo, por el contrario, la ausencia de esa combinación de fondos lo que explicaría el fracaso de algunos de esos programas, reducidos a la dependencia y el asistencialismo.

Las iniciativas impulsadas y orientadas con enfoque ascendente y participativo han sido, además, un factor de democratización en los territorios rurales. Asimismo, “han fomentado la formación y consolidación de liderazgos en el tejido social, económico y político” (Esparcia, 2006, p. 88). Esta situación motiva que, cada vez más, nuevos actores, gestores, técnicos y la sociedad local, en general, se integren de manera más participativa, reafirmando la importancia de los enfoques territoriales en las políticas de desarrollo en las áreas rurales.

El impulso sobre la puesta en valor y el aprovechamiento de los recursos endógenos (reales o potenciales), así como la captación de recursos exógenos, explica, en palabras de Esparcia (2006), que estas iniciativas (LEADER y PRODER) formen una vía de legitimización social de las políticas públicas, aspecto éste que debería ser aprovechado por las administraciones nacionales y regionales para consolidar estructuras de gobernanza y cooperación que hagan sostenibles en el tiempo las estrategias de desarrollo territorial evitando que las experiencias exitosas de hoy queden en un simple recuerdo dentro de unos años (Massam y Esparcia, 1998).

Capítulo 7

LA COMARCA ANDALUZA “VALLE DEL ALTO GUADIATO”, COMO CASO DE REFERENCIA

Si bien el objetivo fundamental de la presente tesis doctoral es analizar la implementación del programa mexicano PESA tomando como caso de estudio una región del Estado de México, se ha considerado pertinente seleccionar como referencia una comarca de Andalucía, eligiendo para ello la del Valle del Alto Guadiato, ubicada en la provincia de Córdoba.

Las razones para elegir una comarca externa al caso de estudio son de dos tipos. Primero, porque se considera de utilidad para la investigación tomar como referencia externa un caso que, mediante un ejercicio de reflexión comparada, permita profundizar en el análisis de los problemas que encuentran los programas de desarrollo rural a la hora de su puesta en práctica en los territorios. No es, por tanto, un análisis comparado entre dos casos de estudio, sino una profundización del caso del PESA en el estado de México utilizando para ello las ideas y reflexiones que ha suscitado el conocimiento de la comarca del Valle del Alto Guadiato y el modo como se viene implementando en ella el programa europeo de desarrollo rural *Leader*.

La segunda razón de elegir esta comarca, radica en que el Valle del Alto Guadiato presenta algunas semejanzas con nuestro caso de estudio (comarca de base minera, que, afectada por procesos de desindustrialización, intenta aprovechar otros recursos endógenos, como los agroalimentarios y turísticos, como forma de impulsar nuevas estrategias de desarrollo) y, al mismo tiempo, presenta suficientes diferencias (está acogida desde 2001 por diversos programas europeos de desarrollo rural, como el LEADER y el PRODER, basados ambos en un modelo de gobernanza *bottom-up*) como para permitir llevar a cabo una reflexión comparada entre ambos casos.

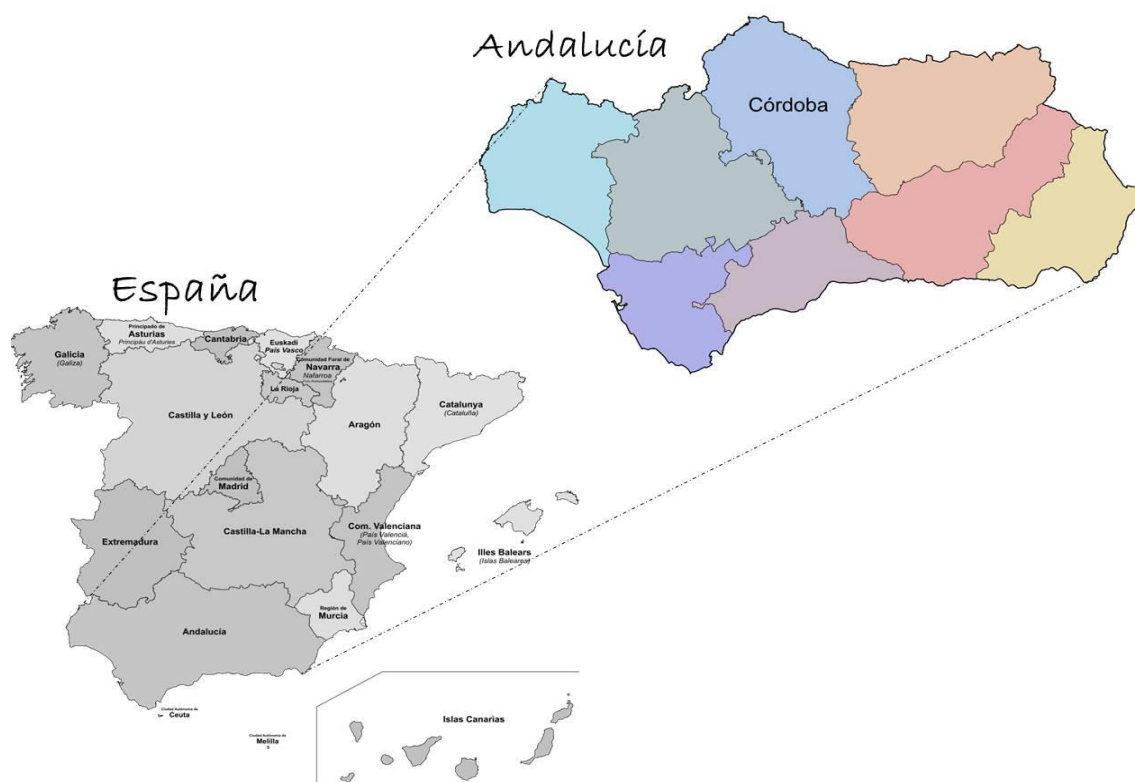
El capítulo comienza con una breve descripción de la comarca del Valle del Alto Guadiato, con objeto de contextualizarla en el conjunto de las comarcas que están siendo objeto de aplicación de los programas europeos de desarrollo rural. Continúa en otro apartado con una presentación de las diferentes etapas de incursión de las estrategias de desarrollo rural en la comarca, así como del importante papel de acompañamiento que desempeña el GAL/GDR como principal agente de interlocución entre la población, las estructuras asociativas y los proyectos

ejecutados. Como se ha señalado, el objetivo de este capítulo no es analizar de manera detallada el caso de la comarca del Valle del Guadiato, sino utilizarla como referencia externa para profundizar en el análisis del programa PESA de desarrollo territorial en México.

7.1. EL ESPACIO FÍSICO DE LA COMARCA

El Valle del Alto Guadiato es una de siete comarcas que componen la provincia de Córdoba, provincia perteneciente a la Comunidad Autónoma de Andalucía (España) (Figura 7.1). Desde el punto de vista fisiográfico, definido por las unidades morfoestructurales que integran su tipo de relieve, la comarca se ubica en la zona norte de la provincia, en el entorno de la cordillera denominada Sierra Morena que separa Andalucía del resto de España

Figura 7.1 Mapa de ubicación de España, Andalucía y la provincia de Córdoba



Fuente: Elaboración propia

La comarca está formada por términos municipales que pertenecen a dos mancomunidades²¹, en la que confluyen características geográficas, económicas, sociales e históricas afines de seis municipios ubicados en la cuenca del Río Guadiato, considerado uno de los principales afluentes del Río Guadalquivir. Los municipios que integran la comarca son: Belmez, Los Blázquez, Fuente Obejuna, La Granjuela, Peñarroya-Pueblo Nuevo y Valsequillo (Figura 7.2). Además, existen 17 entidades poblacionales de menor tamaño, tres pertenecientes al municipio de Belmez y catorce al de Fuente Obejuna, lo que hace que la comarca esté formada por 23 núcleos de población en total²².

La extensión de su territorio es de 1.144,50 km² (8,0% del territorio provincial) comunicando con la meseta y con el resto de Andalucía, así como con la Comunidad Autónoma de Extremadura (INE, 2015). De hecho, colinda al noroeste con la provincia extremeña de Badajoz, al oeste con la comarca extremeña de la Serena, al este con la comarca cordobesa del Valle de los Pedroches y al sur con la comarca también cordobesa de Sierra Morena.

Con una altitud promedio de 569 msnm²³ y correspondiente con su ubicación geográfica montañosa, su clima, de carácter mediterráneo, viene determinado por una estación seca y calurosa y otra estación húmeda y fría, con fuertes heladas. En la primera, se alcanza una temperatura media de hasta 35°C y un promedio de 18-20°C en la noche; mientras que en el periodo invernal la media es de 10°C en el día y entre -2° y 2°C por la noche. La precipitación media anual fluctúa entre los 600 y 850 mm, lo que permite el desarrollo de las actividades agrícolas y ganaderas.

Predominan los suelos precámbricos y paleozoicos, lo cual produce muy poca permeabilidad de los terrenos. De acuerdo con el Plan Estratégico de Desarrollo Rural (GDR, 2000, con datos de MAPA, 1986) los suelos más representativos son los *Suelos Rojos* o tierras pardas meridionales sobre pizarras, esquistos, cuarcitas, calzas, entre otras. Existe, por tanto, diversidad dependiendo de la zona específica:

²¹ De acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Andalucía, la Mancomunidad representa una estructura asociativa de carácter administrativo (no político) para la prestación de servicios, formada por municipios que no tienen que ser necesariamente colindantes.

²² Los veintitrés núcleos de población de la comarca están distribuidos del siguiente modo: *Término municipal de Belmez*: Belmez, Doña Rama, El Hoyo, y El Entredicho; *Término Municipal de Los Blázquez*: Los Blázquez; *Término Municipal de Fuente Obejuna*: Fuente Obejuna, Alcornocal, Argallón, Cañada Del Gamo, La Coronada, Cuenca, La Cardenchoa, Los Morenos, Navalcuervo, Ojuelos Altos, Ojuelos Bajos, Los Pánchez, Piconcillo, El Porvenir Y La Posadilla; *Término Municipal de La Granjuela*: La Granjuela; *Término Municipal de Peñarroya-Pueblonuevo*: Peñarroya-Pueblonuevo; y *Término Municipal de Valsequillo*: Valsequillo.

²³ Significa metros sobre el nivel del mar, establecido por la Real Academia Española y la Asociación de Academias de la Lengua Española.

El principal afluente hidrológico es el río Guadiato, que cuenta con una longitud de 122 km y una superficie de cuenca de 1,408.5 km² (GDR, 2000). Este caudal distribuye agua a las diversas poblaciones para las actividades agrícolas. Entre los embalses importantes destacan el de Sierra Boyera (41hm³) y el de Puente Nuevo (287 hm³), este último suministrando agua a la Central Térmica Pueblo Nuevo para la generación de electricidad.

Dentro del ámbito geográfico de la comarca, se ubican diversos espacios naturales que configuran el territorio en un esquema de planificación ambiental. En el marco de la Red Natura 2000²⁴, se reconocen dos áreas como de interés comunitario (LIC): una, ubicada al sur del municipio de Fuente Obejuna, y otra, a orillas del río Zújar. De la misma forma, se localiza una zona declarada como Zona Especial de Protección de Aves (ZEPA), que se extiende por los municipios de Los Blázquez, La Granjuela y Fuente Obejuna (GDR, 2016). A lo largo de estos espacios naturales se halla una importante gama de biodiversidad, con hábitats naturales de flora y fauna protegidas por la red ecológica europea.

La mayor parte de la vegetación de la comarca corresponde a áreas de vegetación natural, en las que predominan especies arbóreas como encinos (*Quercus rotundifolia*), alcornoque (*Quercus suber*), pinos de repoblación como el piñonero (*Pinus pinea*) y el pino resinero (*Pinus pinaster*). Asimismo, se distribuyen extensas zonas de matorral de especies típicas del monte mediterráneo (jaguarzo, torvisco, lavanda, retamas, entre otras), así como vegetación adehesada (GDR, 2000). En las riveras del río se puede encontrar vegetación como fresnos, sauces, álamos y algunas especies de matorral.

Respecto a la fauna, se distinguen diversos ecosistemas en los que prevalecen especies como el zorro, meloncillo, tejón, jabalí, entre otros, así como diversos anfibios como la salamandra, la rana, el gallipato y diferentes reptiles. Especies como la nutria, el lobo y el linco tienen gran importancia debido a ser poblaciones en peligro de extinción con alto valor ecológico y, por lo tanto, estrictamente protegidas. Con una abundante avifauna se hallan colonias de ánade real, focha, pato colorado, cormorán, grulla, avutarda, águila real, águila imperial ibérica, entre otras especies. Existen por su parte cerrejones cinegéticos, principalmente de ciervo, jabalí, perdiz roja y conejo, que se desarrollan en espacios privados.

²⁴ La red Natura 2000 es una red ecológica europea que integra Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y Zonas Especiales de Protección de Aves (ZEPA), cuyos fines se centran en la conservación de hábitats naturales, tanto de flora, como de fauna silvestre.

7.2. BASES HISTÓRICAS DEL VALLE DEL ALTO GUADIATO

La historia de la comarca del Valle del Alto Guadiato se enmarca en una serie de sucesos históricos que han definido el atractivo de la zona, íntimamente ligada a la explotación de los recursos mineros. Los primeros asentamientos se remontan al Paleolítico con las poblaciones cazadoras y recolectoras. Posteriormente, en el Neolítico se consolidan las comunidades con las actividades agrarias, y en el Calcolítico (2500-1000 A.C) con algunas manifestaciones de pintura rupestre (GDR, 2016b)

La minería se convirtió en una actividad de gran realce económico en la zona a la altura, según Cano García (2009), del tercer milenio A.C. con la explotación del metal (imperio de los tartesianos) y, más tarde, consolidándose como una región con connotación de carácter bélico, para la fabricación de armas.

Ya con la dominación romana (209 A.C.) se intensifica la explotación y la búsqueda de nuevos yacimientos mineros, como el oro, la plata y el cobre. Se aplicaron singulares tecnologías y se dan las primeras legislaciones para los derechos de extracción (Cano, 2009). Como una de las actividades más florecientes de la época, se consolidaron las comunicaciones entre los centros de producción y consumo.

Más tarde, en el periodo de la civilización musulmana se dio una depuración de la extracción minera, lo que se ve reflejado en sus esplendorosas construcciones en toda Andalucía, impulsando fuertemente la producción agrícola y ganadera.

En una fase de estabilización de la zona se comienza a impulsar las actividades ganaderas durante la época de la reconquista cristiana, jugando un papel significativo la ganadería porcina. Posteriormente, ya en la Edad Moderna se registra otra ola de impulso de la explotación económica de los recursos naturales, especialmente las relacionadas con los aprovechamientos agrícolas y ganaderos (GDR, 2016b).

La minería del carbón en la comarca se conoce desde el comienzo de la historia, cuando *Estrabón*, geógrafo e historiador griego en los años 63 A.C se refería a “*las piedras que arden en la Lusitania*” (en referencia al Valle del Guadiato, en el límite entre la Bética y la Lusitana) (Cano, 2009, p. 8). Ya en la época industrial, se apostó por el uso del carbón mineral para la fundición y su empleo en los motores de vapor, afianzando esta actividad como uno de los principales motores de crecimiento en los países de Europa: primero, como una forma de extracción de pequeños productores y luego monopolizando la actividad por el Estado y su posterior privatización.

El mayor crecimiento en la industria del carbón en la comarca se produce durante “la segunda mitad del siglo XIX, cuando las sociedades de explotación minera extranjeras y la *Sociedad Minera Metalúrgica de Peñarroya* accedieron a lotes de explotación de mineral de la comarca”²⁵ (Medina, 2013, p. 53).

Esta situación motivó un importante auge económico (inserción de estaciones de ferrocarril y cercos industriales) y demográfico, con importantes cambios en las formas de vida, condiciones de paisaje, social y político de la comarca hasta la década de 1930, cuando el mercado carbonífero comienza a entrar en crisis por el agotamiento de los filones de mineral y orillado a realizar explotaciones a cielo abierto.

En el panorama de una crisis generalizada después de la Guerra Civil (1936-1939) y de un cambio en la estructura del sector energético hacia energías más limpias como el gas y la energía hidroeléctrica, solar y eólica, la actividad entra en dificultades económicas y sociales. En ese momento, las empresas se desplazan a otras zonas geográficas, o bien dejan de operar, como el caso del complejo industrial de Peñarroya-Pueblo Nuevo, ocasionando el inicio de una decadencia de la actividad minera (GDR, 2000b). Esta crisis se ha reflejado en el detrimento de la principal fuente económica de la comarca, con la consiguiente pérdida de empleos y la emigración de la población.

En las tres últimas décadas, en un proceso de cambio y deterioro de la actividad minera, la comarca se ha situado en un proceso de readaptación, en el cual se comienzan a potenciar otras actividades productivas, como la agricultura y la ganadería sostenibles, y algunas industrias de pequeña escala.

Con la inserción y adecuación de las políticas europeas y nacionales (subvenciones y ayudas a sectores estratégicos), se han enfatizado apoyos en el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y se ha fortalecido la antigua actividad minera, si bien ahora desde un punto de vista patrimonial, cultural y paisajístico en el territorio.

Actualmente, la única explotación activa es la Mina San Antonio y La Ballesta que extrae carbón a cielo abierto y se ubica en los términos municipales de Belmez, Espiel y Villanueva del Rey (GDR, 2000).

²⁵ En plena fiebre minera (mediados del siglo XIX) se registran numerosas minas particulares, propiedad de sociedades nacionales y extranjeras, entre las que destacan la Constancia Madrileña y la Sociedad Carbonera Española de Belmez y Espiel, así como la fusión Carbonífera y Metalúrgica de Belmez y Espiel que se expandiría notablemente en los siguientes años. Se crea, en 1881 la Sociedad Minero-Metalúrgica de Peñarroya (SMMP) en París, consolidando un cerco industrial fundamental para el desarrollo de la actividad. Fuente: GDR, 2000b.

7.3. ASPECTOS SOCIALES Y ORGANIZATIVOS

7.3.1. Demografía

De acuerdo con datos de 2015, la comarca del Valle del Alto Guadiato tiene una población de 20.887 habitantes, distribuidos en sus diferentes municipios, lo que representa el 3,0% de la población de la provincia de Córdoba (con datos del INE en GDR, 2016) (Cuadro 7.1). En este sentido, la densidad de población corresponde a 18,24 habitantes por km² lo que se estima en una de las más bajas de todas las comarcas de Córdoba. Esta situación refleja la fuerte emigración que se ha dado en los últimos 40 años, ya que, según datos estadísticos, en la década de 1960, la población sumaba alrededor de 60.000 habitantes. Paralelamente, se observa un envejecimiento de la población y un permanente éxodo rural que afecta seriamente a los núcleos de población de menos habitantes.

Cuadro 7.1 Población segregada por municipios en el Valle del Alto Guadiato

Municipio	Habitantes
Belmez	3,119
Los Blázquez	703
Fuente Obejuna	4,894
La Granjuela	482
Peñarroya-Pueblo Nuevo	11,300
Valsequillo	379
Total	20,877

Fuente: Instituto Nacional de Estadística 2015, en GDR (2016).

Una de las características principales de la comarca, radica en su alto nivel de ruralidad ya que, de los 23 núcleos de población, veinte cuentan con una población inferior a 500 habitantes, dos núcleos con más de 1.000 habitantes y solo Peñarroya-Pueblo Nuevo supera los 10.000 habitantes, concentrándose en este municipio el 5% del territorio (GDR, 2016). Esta situación indica que el 95% del territorio comarcal tiene un índice de ruralidad del 100%.

De acuerdo con datos del INE (2015), alrededor del 20% de la población supera los 65 años de edad²⁶ Ello muestra que existe un acentuado envejecimiento de la población, sumado a que en los últimos años una considerable proporción de la población de algunos núcleos ha emigrado de manera temporal a la ciudad

²⁶ De acuerdo con el Plan Estratégico Comarcal se tiene una tasa de envejecimiento promedio de 21,24%, mientras que la tasa de reemplazo generacional si sitúa en 120,57% (GDR, 2016).

(hostelería en la costa mediterránea) o de forma definitiva como consecuencia de la crisis de los años noventa. Este desplazamiento se debe, de acuerdo al Grupo de Desarrollo Rural (GDR, 2000) “a la fuga de capital humano que se produce en jóvenes con mayor formación y cualificación profesional (en edades de 20 a 50 años) como consecuencia de la falta de empleo y/o para cursar estudios medios o superiores” (p. 119).

7.3.2. Participación, organización social y económica

Visto como un elemento importante para canalizar las demandas sociales y la participación política y social, las asociaciones se han convertido, en los últimos años, en un instrumento importante en la sociedad de la comarca. Es notorio un aumento de estas asociaciones alrededor del año 2000, provocando una importante conciencia social por el asociacionismo promovido desde las diversas entidades públicas.

Información de la Mancomunidad de Municipios del Valle del Guadiato (citado en GDR 2000) refieren que, el mayor tejido asociativo se encuentra en las asociaciones deportivas (32), seguidas por las juveniles (27), las culturales (25) y las vecinales (22), existiendo otras, no menos importantes, como las asociaciones de mujeres, de discapacitados, empresariales, ecológicas, entre otras, consolidándose de esta forma su protagonismo en el modelo de participación ciudadana.

El intenso aumento de este tipo de organizaciones tiene su origen en el modelo ascendente y participativo (*bottom-up*) de desarrollo rural que caracteriza a la iniciativa LEADER, un modelo basado, como se sabe, en la participación activa de los agentes económicos y sociales, integrándolos en diferentes colectivos para consolidarse como un motor de cambio. En este sentido, se ha dado un importante protagonismo a las mujeres y a los jóvenes. El objetivo es promover su acceso a la educación y la formación continua, facilitando el acercamiento de mejores servicios, mayor integración y participación en diversas áreas de sociedad rural (empleo, educación, cultura, acceso a la información, entre otros), tanto en el sector público como privado, y en el ámbito local, nacional e internacional (GDR, 2000).

Cabe destacar que diversas asociaciones, sobre todo de mujeres y jóvenes, se han constituido en torno a las actividades culturales y de ocio, demandando formación en el futuro mercado laboral. Las asociaciones juveniles, acompañadas con el acceso a nuevas tecnologías de la información y comunicación, logran encontrar oportunidades de empleo al emigrar a las ciudades al no existir en la zona.

Respecto a la organización económica, el principal tejido empresarial es el sector servicios, que ocupa alrededor del 47% de la población ocupada (excepto la construcción). Las principales organizaciones empresariales se encuentran en los municipios de Belmez, Fuente Obejuna, Peñarroya-Pueblo Nuevo, y están asociadas a la *Confederación de Empresarios de Córdoba (CECO)*, incluida la patronal agraria ASAJA (Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores). Además, existe una asociación empresarial de ámbito comarcal que integra a los municipios de Valsequillo, La Granjuela y Los Blázquez (GDR, 2000). Son todas ellas asociaciones que prestan servicios a la demanda, pero que, no obstante, son débiles y tienen poca influencia en la vertebración económica de la comarca.

Por otro lado, existen diversos órganos sindicales que prestan los servicios de asistencia laboral y asesoría a los afiliados en términos laborales. Los sindicatos más representativos son la Unión General de Trabajadores (UGT), Comisiones Obreras (CCOO), CSI-SCIF y USO, con presencia en todos los municipios.

7.4. PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONÓMICAS

De acuerdo con los procesos de cambio actuales, los apoyos públicos y el impulso de los nuevos esquemas de desarrollo sobre las actividades potenciales, es posible identificar las principales actividades productivas en la comarca. Empero, se han caracterizado dos actividades como destacadas de sus municipios: por un lado, aquellas inclinadas a la minería, de tradición, pero que han dejado de ser rentables, como ocurre en los municipios de Belmez, Peñarroya-Pueblo Nuevo y Fuente Obejuna; y, por otro lado, los municipios de La Granjuela, Valsequillo y Los Blázquez con una vocación en la agricultura y ganadería principalmente.

La minería como una actividad económica monoprodutiva en declive y poco competitiva, continúa, sin embargo, manteniendo empleos (22% de la industria extractiva a nivel comarcal)²⁷ a través de explotaciones abiertas que derivan cada vez más en una reducción de la mano de obra y en la pérdida constante de la población, y que no permiten el impulso de otras actividades económicas.

La agricultura y la ganadería se desarrollan como actividades que potencian las economías familiares y en las cuales el desarrollo de la industria de la transformación es aún incipiente. Muchas de estas actividades han recibido diversas

²⁷ Del total de activos laborales en la comarca (5682), el sector servicios es el que emplea mayor número de población (31%), seguido de la industria extractiva (22%), el comercio y hostelería (16%) y, en menor proporción, actividades como la construcción (12%), la agricultura (11%) y la industria manufacturera (6%) (GDR, 2000).

subvenciones a través de la PAC, motivo por el cual han visto disminuida considerablemente la rentabilidad de sus cultivos y explotaciones ganaderas cuando estas ayudas han desaparecido. Con la intervención de las diversas actuaciones y proyectos de la Iniciativa Leader, así como la implicación de los distintos actores presentes en la comarca (administraciones públicas, organizaciones, agentes privados, profesionistas, sociedad, entre otras), se han iniciado acciones locales y regionales que han impulsado otras actividades productivas, tales como la industria cárnica, el aprovechamiento de la dehesa, el turismo rural, la explotación de los recursos naturales, la puesta en valor del patrimonio industrial, arqueológico y cultural, para ilustrar, actividades que han dado pie a la dinamización del territorio.

7.4.1. Agricultura

La agricultura representa en la comarca una actividad histórica de gran importancia, habiéndose enfocado en el cultivo de diversos cereales, como el trigo, la cebada, la avena, el tranquilón y la escaña. Además, “con la aplicación de la PAC, se intensificaron en los últimos años los cultivos de leguminosas de grano (garbanzos, veza, altramuç, guisante seco) y oleaginosas (girasol y lino textil)” (GDR, 2000, p. 36). La escasez de las zonas de riego y la baja fertilidad de las tierras de la comarca son algunas de las condiciones que explican que no haya sido posible desarrollar el potencial de algunos de estos cultivos, unido a que los precios se han mantenido bajos.

El cultivo del olivo ha tenido una proyección importante, sobre todo en las áreas pedregosas y con pendiente, debido al auge del cultivo a nivel provincial y a las condiciones del mercado de aceite, y aprovechando el ecosistema de la dehesa. Los principales municipios productores de olivar son Fuente Obejuna, Belmez, Los Blázquez y la Granjuela.

Según información proporcionada por el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA, 2000), la superficie total ocupada por cultivos agrícolas (secano y regadío) en la comarca asciende a 114,442 has. De ella, la superficie más importante es la agrícola cerealista (con el 48%), seguida de la forestal (31%), los prados (8%) y el cultivo de olivar (2%), ocupando el 11% otras superficies como pastizales, terrenos improductivos o no agrícolas (ríos y lagos) (GDR, 2000).

Respecto al tamaño de las explotaciones agrícolas, predominan las de pequeña dimensión (menores a cinco hectáreas), existiendo también, aunque en menor medida fincas mediana-grandes (sólo el 25% de las fincas supera las 50

hectáreas de extensión) (GDR, 2000). Asimismo, el régimen predominante es la propiedad privada, quedando en segundo término el arrendamiento, debido a la baja rentabilidad de los cultivos.

Con la reforma de la PAC en el año 2000, se ha impulsado una política de desarrollo rural, que promueve la diversificación de las actividades (como el programa de medidas agroambientales, la repoblación forestal y la agricultura ecológica). De todas ellas, destaca la dehesa como una forma de producción de alimentos con un óptimo manejo de los recursos naturales, procurando su conservación y sin el empleo de productos químicos. El objetivo es consolidar un mercado ecológico local de la agricultura y ganadería, que genere industrias de transformación permitiendo una mejor comercialización y, al mismo tiempo, generando fuentes de empleo.

7.4.2. Ganadería

La actividad ganadera se caracteriza por una producción extensiva de ganado ovino, caprino y porcino vinculado a la realidad histórica de la comarca. El tamaño de las explotaciones de ovino y caprino ha ido en aumento en las últimas dos décadas, principalmente para la producción de carne, incrementándose el número de productores y el tamaño de las explotaciones. El tamaño promedio de un productor de ovino oscila entre las 250 y 350 cabezas de ganado, mientras que el productor promedio de caprino fluctúa entre 50 y 75 cabezas (GDR, 2000).

Por su parte, la producción porcina ha tenido un repunte creciente, particularmente en el régimen extensivo a través de la dehesa, aunque en los últimos años ha crecido también el régimen intensivo. Datos del GDR (2000) indican que la comarca Valle del Alto Guadiato es “la segunda zona productora de cerdo ibérico (después de la comarca de Los Pedroches), en la que, de sus 844 explotaciones, 296 son industriales y 548 de tipo familiar” (p. 43), contribuyendo de manera importante a la generación de ingresos económicos en la comarca.

Cabe mencionar que no existe una denominación de origen de la producción de cerdo ibérico en la comarca, y por lo tanto se adhieren a la de la comarca próxima *Los Pedroches* para la producción de jamones y paletas, evidenciando un área de oportunidad que identifique sus productos y le dé un valor añadido a su producción en el mercado exterior. La demanda de este producto ha mantenido los precios de

mercado elevados, principalmente por el uso de la raza Ibérica²⁸ o algunos cruces (con la raza Duroc Jersey). Las principales explotaciones comerciales se encuentran en Valsequillo, Fuente Obejuna y Los Blázquez, en donde se han impulsado, también en los últimos años, empresas de transformación.

En menor medida, la explotación de ganado bovino se ha sostenido en la comarca para la producción de carne y leche (muchas de ellas gracias a las cuotas lácteas y primas por carne vacuno) con tan solo el 2% de la ganadería de acuerdo con el censo ganadero de 1999 (Censo ganadero 1999, en GDR 2000). De manera similar que, con los productores de cerdo ibérico, los ganaderos de ganado bovino se encuentran asociados a la cooperativa “Covap” del valle de los Pedroches y a la cooperativa “Corpedroches” vinculada a la ganadería ovina.

La apicultura es otra actividad que está creciendo rápidamente en el territorio, aprovechando la capacidad productiva de los recursos naturales disponibles. Existen 732 colmenas, ubicadas en los municipios de Fuente Obejuna, Belmez, Peñarroya-Pueblo Nuevo y la Granjuela, de las cuales sólo se cosecha la miel y el polen. Debido a que es una actividad complementaria de los productores, no existe una profesionalización, y los tiempos dedicados a la actividad son cortos, existiendo un área potencial de mayor aprovechamiento.

7.4.3. Minería

Después de un largo y fructífero auge minero en la zona, se continúa una actividad extractiva reducida en algunas cuencas carboníferas (Peñarroya-Belmez-Espiel, Zona Este/Villaharta y Zona Oeste/Fuente-Obejuna) a cargo de la empresa ENCASUR. En el municipio de Belmez la empresa Promotora de Minas de Carbón (PMC) participa en la extracción y comercialización de carbón a cielo abierto para el suministro de la central térmica (GDR, 2000).

Desde principios de la década de 1980 se han cerrado muchas explotaciones mineras subterráneas, sobreviviendo las de cielo abierto por ser más intensivas, emplear menos mano de obra e implicar menores costos de producción. Los últimos centros productivos de carbón son Corta Cervantes en el municipio de Fuente Obejuna y Corta Ballesta en el municipio de Espiel, ambos a cielo abierto. En un vuelco hacia las energías alternativas, sumado a una baja capacidad de competencia, la actividad minera ha decaído profundamente, apoyándose en

²⁸ La producción de *cerdo ibérico* tiene gran importancia económica y cultural al ser de raza autóctona y producido en sistemas extensivos (GDR, 2000).

limitadas ayudas que recibe la industria, sin un futuro plan de modernización y/o reestructuración. Las empresas se han retirado y las plantillas de trabajadores han disminuido considerablemente. Por delante existe el desarrollo de iniciativas de restauración medioambiental que bien podrían encajar en una forma de turismo paisajístico, al aprovechar los vestigios históricos de la minería (con actividades como el senderismo y cicloturismo).

7.4.4. Industria

La industria se desarrolló en la comarca paralelamente con la actividad minera, coexistiendo hoy en día diversas empresas de servicios, transporte de mercancías, empresas de construcción inmobiliaria y empresas textiles. Debido al tamaño de su población el municipio de Peñarroya-Pueblo Nuevo es el que mayor cantidad de empresas con actividades económicas cuenta, seguido por Fuente Obejuna y Belmez. La mayor parte de estas sociedades son de carácter familiar y tradicional, incorporándose, en años más recientes, acciones tecnológicas, como el comercio electrónico y la venta por internet. El empleo es reducido y existe poco nivel de asociación entre empresas.

La industria agroalimentaria en la comarca ha jugado históricamente un papel secundario, al haber sido la minería la actividad principal. Es perceptible identificar pequeñas empresas familiares que elaboran productos derivados de la carne, como son embutidos, secaderos de jamones e industria quesera (carnicerías y charcuterías). Estas actividades económicas, poco desarrolladas, están siendo impulsadas en las nuevas iniciativas de desarrollo buscando mejor competitividad en el sector empresarial.

Las cooperativas de olivar han tenido un lento desarrollo en la zona, al ser poco competitivas y ser de regular tecnificación. La producción media de aceituna asciende a 400.000 kg comercializándose en su gran mayoría a través de la empresa CORDOLIVA, considerada de segundo grado (GDR, 2000). Con la incorporación del Programa Leader II en la comarca, se ha fortalecido el sector a través de subvenciones a las industrias transformadoras, principalmente de cerdo ibérico y queserías.

Esta nueva visión empresarial, mayormente familiar, se suma a un cambio generacional en los productores (de entre 40 y 45 años de edad) que supondría un mayor dinamismo económico si se acompañara de programas formativos vinculados a las ayudas públicas para potenciar dichas actividades.

7.4.5. Turismo

Derivado de las actuales iniciativas de desarrollo comarcal, en la última década se ha potenciado el turismo rural, como una forma alternativa al turismo tradicional y que incorpora, además de la infraestructura incipiente en la zona, elementos paisajísticos como parte del patrimonio cultural y natural, así como las formas de vida de sus habitantes. Se han desarrollado diversos proyectos vinculados al turismo rural (rutas de senderismo, desarrollo de productos endógenos, campañas de comunicación, infraestructura de hospedaje, entre otras) que han fomentado el impulso a la generación de actividades económicas vinculadas a este tema. Acciones como la antigua minería, la actividad cinegética y la dehesa han contribuido de forma relevante a integrar el turismo con las actividades recreativas y culturales.

Desde 1998, se constituyó la *Asociación para el Turismo Rural en el Valle del Alto Guadiato* que ha servido de bastión para el impulso del turismo, aunque es necesario consolidar la oferta turística y la promoción regional y nacional sobre la comarca, que consoliden las acciones de las ayudas hasta hoy ejecutadas. Sin duda, ha comenzado a generar beneficios económicos a la comarca, por lo que es necesario potenciar esta actividad.

7.4.6. Artesanía

Existe en la comarca una tradición artesanal vinculada a la identidad de la población. Las principales artesanías de la comarca son la forja de hierro, los trabajos en cuero, la alfarería, la artesanía cinegética, la cantería, la carpintería, entre otras de menor presencia. Sin embargo, la que más destaca es la talla de madera, principalmente ubicada en el municipio de Fuente Obejuna. Se tienen registrados alrededor de 30 artesanos en toda la comarca, de los cuales una tercera parte desarrollan su actividad de forma profesional y los demás como una actividad sin fines de lucro, ni comercial. Estas actividades se han transmitido a través de experiencias y conocimientos, no vinculados históricamente, pero que buscan vertebrar alguna forma de identidad comarcal y estimular la participación local.

Con algunas iniciativas puestas en marcha se ha impulsado la actividad con los artesanos en la búsqueda de oportunidades, vinculándolos a la estrategia de desarrollo local como una forma de potenciar los valores de la comarca, conservar su patrimonio y obtener de ello beneficios económicos. Cabe mencionar que desde 1999 opera la Asociación de *“Artesanos de la Dehesa”*.

7.4.7. Actividad cinegética

Debido a la amplia extensión territorial de la comarca y a la concentración de los núcleos de población, continúa existiendo una gran variedad de especies animales que han permitido mantener la práctica de la caza, tanto mayor como menor, durante todo el año. Sobre los animales de caza mayor destacan los ciervos y jabalíes, mientras que en las de caza menor se pueden encontrar especies como la perdiz roja, paloma, tórtola, zorzales, conejos y liebres, entre otras. Estas últimas han disminuido debido a los periodos de sequía que se han presentado en los últimos años, así como la aparición de enfermedades.

La importancia de la actividad cinegética radica, según el GDR (2000), en que existe una superficie acotada en los términos municipales, particularmente en Fuente Obejuna, Belmez, Valsequillo y Los Blázquez. En este sentido, existen numerosas sociedades de caza no lucrativas que aprovechan dichos espacios para la práctica de la actividad de forma recreativa y deportiva, algunas de corte privado incluso fuera de la comarca.

De acuerdo con el GDR (2000), “no existen datos que reflejen en términos financieros la derrama económica que esta actividad deja en la comarca; sin embargo, es posible observar de manera indirecta los beneficios en hostelería, restaurantes, armería, venta de carnes y otros (estimados por la superficie acotada, número de monterías, piezas abatidas, por ejemplo), por lo que resultan importantes los ingresos que se reciben por esta práctica” (p. 69). La incursión de proyectos de desarrollo y el fortalecimiento de la actividad ha resultado benéfica en los últimos años, de tal forma que se han multiplicado los ingresos en la población que se dedica a estas actividades. Resulta, por tanto, importante estimular de manera organizada la actividad mediante la profesionalización a fin de aprovechar la mayor rentabilidad económica de la caza en la comarca (valor de caza, valor deportivo, y valores indirectos de la actividad como son equipos, armas, gastos administrativos, desplazamientos y gastos sociales).

7.5. EL DESARROLLO RURAL EN LA COMARCA

Tras la incorporación de España a la UE a mediados de la década de 1980 ocurrió un importante cambio estructural en los sistemas productivos. Este cambio planteaba un modelo económico orientado a impulsar actividades económicas avanzadas a través de empresas altamente tecnológicas, razón por la cual se agudizó el desequilibrio territorial afectando a las áreas rurales.

Como una manera de subsanar estos desequilibrios, la Comisión Europea propuso, en el año de 1991, la Iniciativa LEADER, iniciándose con ella una etapa de política de desarrollo rural basada, como se ha señalado en el cap. 6 de esta tesis doctoral, en “un enfoque territorial, integrado y participativo” (MAPAMA, 2000). Con el objetivo de dinamizar los territorios rurales a través de la innovación, la singularidad y la sostenibilidad, y con reducida dotación financiera, se comienza una nueva etapa de desarrollo de las áreas rurales, particularmente en los de fuerte componente rural.

Con el surgimiento de la necesidad de una reestructuración y reconversión del sector agrario surgen las pautas fundamentales para el desarrollo rural. Las metas a nivel regional (Andalucía) se enmarcan en “la regeneración del tejido socioeconómico, el mantenimiento de la población, la protección ambiental y la creación de empleo estable a través de la especialización y diversificación económica” (Santos, 2004, p. 3).

En este sentido, nueve GAL comienzan a desarrollar más de 900 actuaciones en el conjunto del territorio de Andalucía, logrando, entre otras cosas, la participación del sector privado, el acercamiento de las instituciones públicas a las zonas deprimidas, la apuesta por lo rural, las estrategias articuladas e innovadoras, la creación de equipamientos e infraestructuras y una movilización importante de recursos financieros (Junta de Andalucía, 2017). Estos Grupos han jugado un papel fundamental en la formulación, implementación y seguimiento de los planes de desarrollo en los diferentes periodos de programación hasta hoy en día. La actual configuración de los territorios comarcales²⁹ en Andalucía se puede apreciar en la siguiente figura (Figura 7.3).

A continuación, se exponen las etapas por las que ha pasado la aplicación de los programas europeos de desarrollo rural en el Valle del Alto Guadiato.

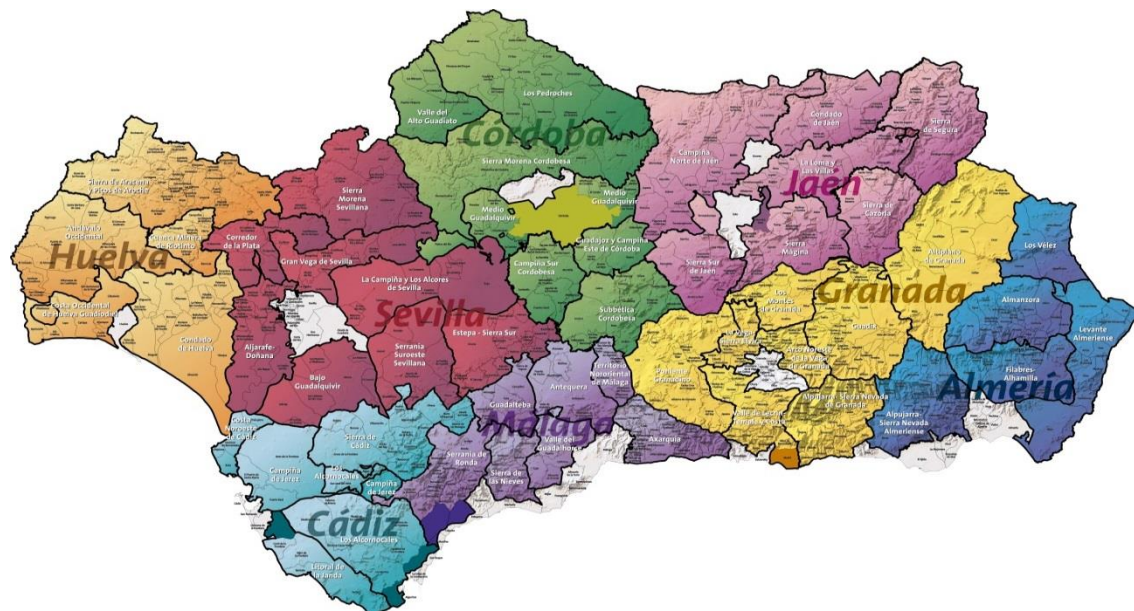
Primera etapa de intervención en la comarca (Leader II 1994-1999)

La inserción de la comarca del Valle del Alto Guadiato en la iniciativa Leader II inició en 1995 gracias al impulso del *grupo Guadiato 2000 S.A.* (creado en 1991) con una clara misión de participar en esta iniciativa de la UE. Las primeras ayudas se

²⁹ La formación de los Grupos de Acción Local (denominados en Andalucía *Grupos de Desarrollo Rural*) en la provincia de Córdoba ocurrió de manera paulatina a medida que se producen las iniciativas LEADER I, LEADER II, PRODER I, LEADER PLUS y PRODER II. Las figuras jurídicas de los Grupos en las iniciativas LEADER toman la condición de sociedades mercantiles, mientras que, para los programas PRODER, los Grupos se integran como asociaciones sin ánimo de lucro con una importante presencia de los ayuntamientos.

enmarcan en la llamada Medida A “Adquisición de Capacidades”, con las cuales se inicia el proceso de desarrollo rural en la comarca (GDR, 2016b).

Figura 7.3 Los territorios comarcales en la Comunidad Autónoma de Andalucía



Fuente: Red Española de Desarrollo Rural, (2008)

Con estas acciones se comienzan a dar los primeros pasos para afrontar los desequilibrios en la comarca y realizar acciones para potenciar la economía a través de diversos proyectos en sistemas sostenibles de desarrollo rural. Se comienza a dar impulso a la dehesa como una actividad productiva sostenible y económica, que integra múltiples elementos para el aprovechamiento de los recursos existentes en la comarca. Asimismo, se estimula la creación de pequeñas y medianas industrias agroalimentarias, el turismo rural y las actividades de producción con énfasis en las cuestiones ecológicas.

Segunda etapa de intervención en la comarca (PRODER 2000-2006)

A diferencia de otras comunidades de España, en Andalucía se articula el Programa Operativo *Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales* (PRODER)³⁰, como complemento a la Iniciativa LEADER II, y, más tarde, el Programa LEADER PLUS, para el periodo 2000-2006, planteando como objetivos superar los

³⁰ El programa PRODER se aplica solamente en España, con los mismos principios de gestión y actuación que la Iniciativa LEADER, aplicado a regiones donde no alcanzó a cubrir el programa territorial LEADER II.

desequilibrios socioeconómicos y medioambientales de la zona, con la participación de todos los territorios rurales en su gestión y ejecución.

En la inercia del Programa de Desarrollo Rural aplicado en la comarca a partir de 1995 y como continuación a las conclusiones y resultados de las acciones realizadas por *Guadiato 2000*, se plantea el Plan Estratégico de Desarrollo Rural para el periodo 2000-2006 con el objetivo de continuar consolidando el desarrollo futuro de la comarca y participando en la obtención de ayudas en el marco de la Iniciativa LEADER PLUS y en el Programa PRODER.

Guadiato 2000, S.A., como el organismo que orientó el desarrollo en la primera fase, cambia de figura jurídica por la de asociación con el nombre de *Grupo de Desarrollo Rural Valle del Alto Guadiato* (GDR) con la finalidad de poder incorporar a todos los agentes económicos y sociales de la comarca, tanto públicos como privados, para una mejor y mayor participación de todos los actores.

Enmarcado en el modelo de desarrollo rural PRODER (periodo 2000-2006), la iniciativa del ya denominado GDR en la comarca se orientó al desarrollo sostenible de las actividades de la dehesa y la ganadería, y el fomento del patrimonio histórico y cultural, incluidos los espacios mineros degradados, pero ya no como una actividad económica a potenciar. Derivado del Plan Estratégico y de su diagnóstico (problemas y potencialidades), las ayudas se consolidan en la Medida B “Programa de innovación rural”, que incluyó diversas líneas de actuación para acceder a incentivos directos a proyectos innovadores y potenciales (GDR, 2016b). Los principales ejes de actuación fueron los siguientes (GDR, 2000, p. 132):

- *Dinamización socioeconómica.* Buscaba consolidar una identidad comarcal a través de la dinamización y articulación de la población y afianzar la participación de todos los colectivos en torno al desarrollo comarcal.
- *Estrategia de cooperación.* Se pretendía rentabilizar los distintos sectores económicos de la zona con una apuesta en las acciones conjuntas y complementarias en la trasmisión de conocimientos.
- *Protección y mejora del patrimonio y del medio ambiente.* Este eje se estableció con el objetivo de recuperar, conservar y mejorar las condiciones del medio ambiente, paisaje y entorno que prevalecían en la comarca a través de diversas acciones técnicas y de una concientización ambiental en la población.
- *Desarrollo y mejora de las infraestructuras relacionadas con la producción agraria.* Plantea la creación y mejora de las infraestructuras agrarias, y la modernización de algunas infraestructuras públicas con la intención de mejorar la competitividad y distribución de la producción agraria.

- *Valorización de productos endógenos del medio rural.* Mediante el apoyo a las PYMES del sector agroalimentario, forestal, artesanal y turístico, se buscó mejorar la calidad y las técnicas de transformación de los productos agrarios y agroalimentarios de la comarca, y se impulsó la búsqueda de nuevos mercados de comercialización de productos turísticos en la comarca.
- *Fomento, mejora y diversificación económica: sector agrario, artesanía y turismo rural.* A través de este eje se planteaba consolidar el tejido económico mediante la creación y mejora de las empresas, contribuyendo a la diversificación de actividades en el medio rural, además de fomentar las diversas potencialidades del sector agrario (como la actividad cinegética, la producción agraria, la producción silvícola, las artesanías y el turismo) para hacerlo más competitivo en el mercado.
- *Infraestructuras y equipamientos en zonas rurales no agrarias.* El objetivo fue mejorar, acondicionar y crear infraestructuras y equipamientos, tanto en materia de comunicaciones, industriales y de servicios que contribuyeran al desarrollo económico y de bienestar social en la población de la comarca.
- *Gastos de funcionamiento de los Grupos de Desarrollo Rural.* Con esta línea se consolidó el GDR como un actor clave en el desarrollo rural de la comarca, obteniendo financiación para operar y realizar diversas acciones sobre los sectores potenciales en la comarca.

En el marco de la programación 2000-2008, y en la búsqueda de alternativas para generar fuentes económicas para la población de la comarca del Valle del Alto Guadiato, se plantea una estrategia de desarrollo turístico en este espacio rural. En el objetivo de englobar una serie de condiciones favorables que tiene la zona (naturaleza viva, clima, riqueza patrimonial y etnográfica, entre otros), se forja la opción de generar ingresos económicos y empleos a través del turismo rural como una forma de diversificación y de desarrollo económico para esta zona. Este modelo de desarrollo turístico se plantea para incidir positivamente sobre los alojamientos hoteleros, la artesanía local, el comercio, la rehabilitación y conservación del patrimonio arquitectónico rural, el empleo y sobre los ingresos y gastos de las entidades públicas (ingresos por impuestos, licencias, publicidad, pago por servicios de agua y luz) (GDR, 2000b).

Finalmente, en este periodo de actuación (2000-2008) y con los recursos financieros obtenidos de las ayudas públicas y del sector privado, se desarrollaron diversas acciones sobre el patrimonio (exposiciones, concursos fotográficos, portal web, intercambio de experiencias, materiales didácticos, jornadas de acción, folklore,

por ejemplo), el turismo (certificaciones de calidad de alojamientos, información y asesoría sobre bases de datos), las nuevas tecnologías (portal comarcal, páginas web, para ilustrar), las energías alternativas (fuentes de energía renovables, formación de técnicos en gestión), los proyectos de género (programas de formación, clubes de lectura, talleres coloquio) y los proyectos con jóvenes y niños (cultura, arte) (GDR, 2008). Según datos del programa PRODOR, las actuaciones han ejercido una inversión de 23.854.291,57 euros con una ayuda pública subvencionada de 8.215.863,59 euros y en los cuales se han generado alrededor de 187 puestos de trabajo en la comarca (GDR, 2016b). Asimismo, la incorporación de las mujeres ha sido muy significativa (42,86%), llevándose a cabo la mayor parte de las acciones con población joven no mayor de 30 años.

En el eje de *Dinamización socioeconómica* se han impulsado servicios básicos de abastecimiento a la economía rural (centros de almacenamiento, talleres mecánicos, obras de acondicionamiento, asistencia técnica, estudios de viabilidad, mejora en instalaciones y construcciones). Por su parte, en el eje de *protección y mejora del patrimonio y del medioambiente*, se han apoyado acciones de renovación y desarrollo de pueblos, protección y conservación del patrimonio rural. En el eje de *fomentos, mejora y diversificación económica, sector agrario, artesanía y turismo rural* se impulsaron diversos proyectos encaminados a diversificar las actividades en el ámbito agrario, así como el fomento al turismo y la artesanía. Finalmente, se impulsaron proyectos no agrarios mediante la construcción y rehabilitación de diversas infraestructuras en las zonas rurales (talleres, construcciones, fábricas y negocios) (GDR, 2008).

Cabe destacar que todas las acciones del GDR se han llevado a cabo en coordinación con otros Grupos con los que existe una estrecha conexión a través de diversas redes de trabajo (local, regional, nacional e internacional). Además, se han vinculado con numerosos inversionistas y empresarios que han consolidado las acciones del GDR integrándose de forma oportuna con todos los municipios de la comarca en esta segunda fase de intervención.

Tercera etapa de intervención en la comarca (LIDERA 2009-2015)

Para el periodo 2009-2014 se elaboró el Plan de Acción Global para dar continuidad al enfoque LEADER en el Valle del Alto Guadiato. Esta nueva estrategia de desarrollo territorial ha tenido como objetivo: *“La valorización y aprovechamiento de los recursos naturales, del ecosistema dehesa y de los recursos patrimoniales y*

dotación de infraestructuras para el desarrollo de un modelo económico sostenible en el Valle del Alto Guadiato” (GDR, 2015, p. 1).

Se contempla de manera específica la intervención en los ejes competitividad (medida 411), medio ambiente (medida 412) y sobre la calidad de vida/diversificación (medida 413). Las ayudas se orientaron al sector agrario, forestal y agroindustrial, así como a la conservación del medio ambiente y la diversificación de la economía para mejorar las condiciones de vida de la población comarcal. Esta iniciativa puso en marcha las estrategias de desarrollo con una inversión de 10.436.084,09 euros, con una ayuda concedida de 4.665.754,86 euros; y creando, de acuerdo con el informe final GDR (2015), 44 puestos laborales y manteniendo a su vez un total de 172 empleos en la comarca.

Entre los principales proyectos impulsados destaca la modernización de la explotación caprina lechera en el municipio de Los Blázquez, la mejora de las instalaciones de la explotación agraria “El Palenciano”, la instalación de una quesería artesanal en La Coronada, la instalación de contenedores para recogida de aceite vegetal usado y la creación de un centro veterinario equino móvil en el municipio de Fuente Obejuna, así como el desarrollo de diversas acciones de protección, promoción y difusión del patrimonio etnológico y cultural de la comarca, y de iniciativas con mujeres y artesanos y de algunas obras para la restauración y mantenimiento de edificaciones relacionadas con el patrimonio rural de la comarca (GDR, 2015).

Las aportaciones del sector privado han dado cuenta de los importantes trabajos de gestión del GDR y de la participación de otros actores de la comarca que se involucran en el impulso del desarrollo rural. En esta fase de intervención en el territorio se sigue marcando una importante participación de la población joven (68%), así como de las mujeres.

Cuarta etapa de intervención en la comarca (Estrategia de Desarrollo 2014-2020)

Después de más de 15 años de intervención del enfoque de desarrollo LEADER y de lograr importantes avances en materia de desarrollo local, se llevó a cabo nuevamente un diagnóstico territorial en 2016 con el objetivo de redireccionar las estrategias a nivel comarcal y adecuarse a las actuales realidades de sus sectores productivos (principalmente el primario).

Derivado del diagnóstico realizado por el GDR, y de su intervención en las programaciones pasadas del programa Leader, la comarca se encuentra afianzada en diferentes aspectos. En esta consolidación, el sector primario es capaz de

desarrollar producciones extensivas de calidad (sobre todo la dehesa), así como la industria agroalimentaria ligada a la producción ganadera. El patrimonio natural y cultural se encuentra reforzado al dar cuenta del potencial que la comarca tiene referente a la biodiversidad y patrimonio arqueológico e histórico, así como arqueológico-industrial derivado de la antigua minería (GDR, 2016). Esta situación, sumada al “entorno de las poblaciones (arquitectura tradicional y formas de vida) con la naturaleza, propicia un importante atractivo turístico para potenciar nuevas actividades relacionadas con el patrimonio natural” (p. 103).

Dentro de los principales factores de fragilidad encontrados, se encuentra la poca cohesión de la economía comarcal, la elevada dependencia de los subsidios, ayudas y complementos de renta, la ausencia de tejido empresarial capaz de transformar los productos generados con valor añadido y la existencia de un limitado modelo de desarrollo turístico sostenible (GDR, 2016).

Derivado del abandono de la actividad industrial y de la emigración que se ha dado en las últimas décadas, la económica se encuentra debilitada, con una *“actividad empresarial arraigada y con falta de iniciativa”* ante los nuevos escenarios económicos. Estas características han dificultado que las asociaciones existentes se consoliden en la zona. Además, de acuerdo con el GDR (2016) es necesario *“impulsar el sector industrial agroalimentario a través de diversas estrategias innovadoras que ofrezcan valor añadido y fomenten el reconocimiento de sus productos”* (p.93). También, se reitera continuar consolidando el modelo de la dehesa como una actividad potencial en la comarca y el aprovechamiento de los recursos existentes (natural, patrimonial, humana, por ejemplo).

La nueva reorientación del desarrollo local apuesta por buscar reducir los desequilibrios originados por el envejecimiento de la población, mediante la inclusión social (integración de mujeres y jóvenes preparados) a las actividades económicas de la comarca, con actitud empresarial y emprendedora. Asimismo, sobre las líneas de las actividades productivas agrícolas, pecuarias y turísticas, su orientación con el enfoque debe ser sustentable y ecológica para contribuir a consolidar el desarrollo endógeno

Ante este nuevo escenario, el objetivo para la programación 2014-2020 establece: *“Desarrollar y articular un modelo económico sostenible en el Valle del Alto Guadiato, basado en el aprovechamiento y valorización de los recursos comarcales y la dotación de servicios e infraestructuras que mejoren la calidad de vida y eviten la exclusión social de los habitantes de la comarca”* (GDR, 2016, p. 120). Para su cumplimiento ha logrado obtener un presupuesto público de más de

tres millones de euros (3.389.919,76 euros) destinado a desempeñar sus objetivos específicos.

El actual Plan Estratégico contempla una serie de actuaciones programadas que deriven todas ellas en seguir potenciando el desarrollo local de la comarca. Dichas acciones, de acuerdo con el GDR (2016), buscan entre otras cosas: “a) promover acciones innovadoras en torno de las producciones locales y que diversifiquen la economía rural, b) crear empleos en la población de riesgo (jóvenes), c) fomentar proyectos que contribuyan a reducir los efectos del cambio climático, d) promocionar los recursos territoriales de la comarca (patrimonio natural, patrimonio cultural, actividades productivas, turismo rural, para ilustrar), e) ofrecer a la población diversas oportunidades (infraestructuras y servicios) que mejoren sus formas de vida y reduzcan significativamente los riesgos de exclusión social, y f) conservar, fomentar y dar valor agregado al patrimonio de la comarca, particularmente a la minería y a la arqueología industrial” (p. 129).

Sera necesario evaluar en el corto y mediano plazo el cumplimiento de estos objetivos y la forma en cómo se vaya consolidando el desarrollo endógeno en la comarca. Esa estrategia incluye métodos de cuantificación y valoración de resultados que ayudarán a percibir los cambios en las formas de vida de la población de la comarca del Valle del Alto Guadiato.

7.6. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

La comarca del Valle del Alto Guadiato es considerada en la provincia de Córdoba como una de las más marginales, debido a su poca tecnificación en las actividades productivas y a la incipiente profesionalización de su actividad industrial. Esta situación presenta una fortaleza, al ser partícipe de los diversos programas e iniciativas de ayudas a la zona, aunque, por otro lado, queda en desventaja en el momento de fomentar iniciativas viables a nivel local, pero que a nivel regional no son consideradas en los planes de desarrollo, debido a su poco potencial.

Después de más de dos décadas de impulso de iniciativas locales en el territorio, la población se ha convertido en un actor principal de desarrollo endógeno, una población que, de forma particular o a través de diversas configuraciones asociativas, ha marcado un rumbo diferente en la comarca, tanto en sus actividades productivas como en el desarrollo de actividades con importantes oportunidades económicas, como el turismo rural, la actividad cinegética, patrimonio natural, cultural e histórico.

Si bien se han logrado consolidar ciertos sectores económicos, es importante, ante los nuevos entornos globales, orientar las acciones a las potencialidades de la comarca con un enfoque innovador, sustentable y amigable con los recursos naturales. El panorama es alentador, debido a que existe tiempo suficiente para operar las acciones programadas (periodos de tiempo) y también a la adecuada labor del Grupo de Desarrollo Rural (GDR, antes GAL), que ha generado confianza suficiente entre las diversas organizaciones de la comarca y la sociedad civil.

EL EXTENSIONISMO Y LAS POLÍTICAS RURALES EN MÉXICO

Los notables procesos de modernización de las áreas rurales y de sus diversas actividades (agrícolas, ganaderas, pesqueras y forestales) representan, sin duda, una parte importante del crecimiento económico y el desarrollo de muchos países en las últimas décadas. Evidentemente, estos procesos de modernización no habrían sido posibles sin los servicios de extensión rural y agraria, que han permitido que los agricultores asimilaran las nuevas prácticas agrícolas y ganaderas inducidas en el sector agropecuario por las políticas públicas. La extensión agraria ha significado facilitar a los productores los procesos a través de los cuales han desarrollado y fortalecido sus actividades, transmitiendo y enseñando nuevas prácticas y tecnologías, y resolviendo en gran medida los problemas del sector rural.

En México, los servicios de extensión han desempeñado importantes funciones de acompañamiento en los procesos de desarrollo rural fomentados desde diversos programas y enfocados a mejorar los procesos productivos y el rendimiento de los cultivos agrícolas. Los cambios producidos en la orientación de esos programas (con un retiro paulatino del Estado) han afectado también al papel del “extensionismo agrario” (o “extensión agraria”), que ha pasado de ser un servicio gestionado exclusivamente por funcionarios de las administraciones públicas, a consolidarse como un sistema público-privado en el que el protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil va en aumento.

El presente capítulo analiza el “extensionismo” agrario en México en el marco de algunos de los principales programas orientados al desarrollo rural. Su objetivo es comprender cómo se han insertado los servicios de extensión en las nuevas orientaciones de las políticas públicas e identificar, en ese contexto, el papel que desempeñan las Agencias de Desarrollo Rural en la prestación de servicios que antes correspondían a los organismos públicos y que desde hace dos décadas han sido transferidos a la sociedad civil.

8.1. UNA APROXIMACIÓN AL EXTENSIONISMO AGRARIO

Existen diversas aproximaciones al término “extensionismo agrario” o “extensión agraria”, y a su significado como instrumento fundamental del desarrollo rural, en la medida en que ha servido de *punte* entre los agricultores, los organismos de investigación científica y de transferencia, los técnicos encargados del asesoramiento agrícola y ganadero y las administraciones destinadas a gestionar las áreas rurales.

Desde el punto de vista de la Sociología, diversos autores entienden el extensionismo como “la mejora de la gestión del conocimiento agrario” o bien, “la intervención sistémica sobre los procesos de generación, intercambio y utilización de conocimiento e información agrarias” (Sánchez de Puerta, 1996, p. 36). Catalogada como una herramienta de desarrollo, se ha empleado en diferentes ámbitos (político, económico, social, entre otros), mostrando una diversidad de concepciones, desde la académico-institucionalizada (teórica), hasta la más relacionada con las acciones que rodean el uso cotidiano de la información y el conocimiento (práctica).

De acuerdo con Sánchez de Puerta (1996), el “extensionismo” se dirige a promover un “cambio en las actitudes y conducta de la población rural”, para que, de acuerdo con el enfoque del desarrollo en que se base, impulsar el paso de lo tradicional a lo moderno e innovador (p. 40). Este cambio lo logra el extensionismo mediante acciones dirigidas a la adopción, de parte de los agricultores, de nuevas tecnologías que supongan un avance en los objetivos productivos de la agricultura. Para estos autores, el objetivo del extensionismo sería, por tanto, promover una serie de cambios (una especie de revolución del medio rural) para que los agricultores se inserten en el modo de producción capitalista.

En un sentido amplio, los conceptos de “extensionismo” (o extensión) y “desarrollo rural” se encuentran estrechamente ligados a las nociones de “progreso” y “modernización”, unas nociones que, como se ha señalado en capítulos anteriores, enfatizan el crecimiento económico y que, en las últimas décadas, ha ido incorporando, desde la disciplina de las Ciencias Sociales, los conceptos de “capital humano” y “sostenibilidad”.

Sánchez de Puerta (1996) sitúa la primera teoría extensionista en las formulaciones hechas por Knapp, según el cual “todos los agricultores deben sumarse al progreso tecnológico” bastando para ello “que vean lo que se consigue con la tecnología científico-industrial” (p. 51). Posteriormente, las aportaciones del ruso Chayanov (en sus escritos teóricos sobre extensión agraria) han promovido un “*desarrollo multilineal*” sobre las formas de cómo debía ser la actividad agraria (Sperotto, 1988). Tras la II Guerra Mundial se extendió el enfoque de la difusión de innovaciones como base del desarrollo comunitario, enfoque que impulsaría de forma decisiva la modernización de la agricultura.

En una dicotomía rural/urbana cada vez más estrecha, la “extensión” se ha posicionado en un esquema teórico (de conocimiento e información) que liga, de un lado, el modo de abordar los procesos productivos en la agricultura y, de otro, las formas de reproducción social y económica de los diversos grupos sociales.

En este sentido, el citado autor (Sánchez de Puerta, 1996) señala que, para algunos teóricos de la extensión, existen “grupos de individuos enmarcados en dominios universalistas de conocimiento” (relacionados con la ciencia y la actividad económica de tipo

capitalista) y “grupos situados en dominios locales de conocimiento” (relacionados con la cultura y las actividades económicas tradicionales) (p. 47). En cualquiera de esos grupos el “extensionismo” significa un cambio significativo en sus estructuras sociales y económicas.

Desde el principio de la Revolución Verde y hasta la crisis moderna de la agricultura, se han sucedido diversos enfoques del “extensionismo”, en busca de modelos productivos que respondan a las exigencias del contexto de globalización. Más recientemente, el término “extensión agraria” está siendo cada vez más utilizado como sinónimo de asesoramiento técnico a los agricultores, cuando su significado es más amplio en su origen.

Más acorde con el contexto actual, autores como Umali y Chwart (1994) y Owens (2003) (citados en Cuevas, Baca, Cervantes, Aguilar, 2012) definen la extensión agraria como la “provisión de conocimiento y habilidades necesarias para que los agricultores, al adoptarlas y aplicarlas, mejoren la eficiencia de la producción animal y agrícola de sus procesos de producción, aumentando la productividad y sus niveles de vida” (p. 944). Bajo este enfoque, el concepto se vincula de manera clara y determinante con los apoyos públicos facilitados por el Estado, pero también su componente de asesoría técnica se relaciona con “los servicios de asesoramiento técnico brindados por la iniciativa privada” (Aguilar, 2004, p. 192).

En aras de ser una herramienta efectiva para el desarrollo, diversos enfoques señalan que la “extensión agraria” es una actividad beneficiosa. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Mundial 2008 (World Bank, 2007), la extensión agraria resulta ser un instrumento importante de intervención para el desarrollo de los países en dos vertientes: para aumentar el potencial de crecimiento del sector agrario a la luz del aumento de la demanda y las presiones de la oferta, así como para promover e impulsar el desarrollo sostenible.

Se acepta, finalmente, que el sistema de “extensión agraria” incluye no sólo las técnicas y métodos de difusión de innovaciones, sino también los actores sociales encargados de prestar a los agricultores “los servicios de información, asesoramiento, educación, acción política, para ilustrar” (Sánchez de Puerta, 1996, p. 142).

Actualmente, el término de “extensión” se utiliza indistintamente para referirse a uno o a todos los componentes que incluye su significado (asesoramiento, apoyo técnico-económico y transferencia de tecnología), según el tipo de disciplina científica o el enfoque del que se parta (enfoque político, enfoque social o enfoque técnico). En este sentido, Berdegué (2002) afirma que el uso del término “extensión agraria” está relacionado directamente “con la propia experiencia del individuo o con el significado que se le dé en cada país” (p.1).

8.2. EL EXTENSIONISMO AGRARIO EN MÉXICO

8.2.1. Antecedentes

El primer debate sobre la modernización del sector agrario en México tuvo lugar en la época de la Revolución Mexicana (1910-1917), en el marco de la división entre, de un lado, los grupos que abogaban por un modelo de agricultura campesina basada en la tradición de la tenencia comunal y, de otro lado, los que abogaban por un modelo de explotación privada de la tierra a gran escala (Hewitt, 1999). El conflicto central giraba en torno a un conflicto de intereses entre el campesinado y una mediana burguesía media sobre el destino que había que darles a los recursos nacionales: si se le daba preferencia a la población rural (agricultura) o a la urbana (industria).

El segundo debate fue justo al terminar la II Guerra Mundial, cuando en diversos países, incluido México, se llevó a cabo un notable crecimiento de la producción agraria gracias a la implantación de una estrategia de modernización entre las décadas de 1940s y 1970s. Este modelo posibilitó la coexistencia de grandes explotaciones agrarias, por un lado, y de explotaciones casi de subsistencia, por otro, siendo su principal objetivo la expansión de la producción a través de técnicas muy intensivas en capital (Hewitt, 1999).

Los primeros intentos en la construcción de un sistema de planeamiento del desarrollo en México parten de la Constitución de 1917 y la Ley de Planeación General de la República en 1930, en la cual el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) comienza a implementar diversas acciones de planeación con un enfoque de desarrollo, impulsando el reparto agrario y la propiedad social (ejidos y comunidades) e impulsando el desarrollo de la agricultura. En esa etapa, se consolida un importante crecimiento económico y se producen grandes cambios sociales, a través de programas sociales, proyectos de inversión en infraestructura (carreteras y ferrocarriles), y de la creación de instituciones financieras encargadas de canalizar los fondos públicos a sectores estratégicos de la economía.

Sin embargo, a partir de 1940, el apoyo al sector agrario pasó a jugar un papel secundario en la política mexicana, pero continuó siendo la base del desarrollo industrial, sobre todo en la producción manufacturera, que fue la principal beneficiaria de las políticas públicas proteccionistas gracias a la concesión de importantes subvenciones y a la entrada de capital extranjero. Como resultado de este enfoque de desarrollo, ocurren en México los primeros procesos de migración del campo a la ciudad. Con un apoyo gubernamental de tipo asistencial, la política agraria se polarizó en las décadas siguientes, dando lugar a, de una parte, a un sector de grandes empresarios agrícolas con sistemas eficientes de

producción y riego, y de otra, a un sector amplio de agricultura de subsistencia basada en pequeñas extensiones de tierra, mal dotadas técnicamente y con reducidos apoyos públicos.

En ese contexto hay que situar el desarrollo del sistema de extensión agraria en México, un sistema con el que los poderes públicos han procurado impulsar la modernización de las actividades agrarias, llevando a cabo una serie de acciones orientadas al mejoramiento de los procesos de producción, *extendiendo*, propagando y difundiendo entre los agricultores el conocimiento de las mejoras e innovaciones técnicas, prestándoles servicios de asistencia y elevando su nivel de capacitación, en especial de los productores con menos formación y con menos recursos para acceder por sí mismos a esos avances y cambios tecnológicos.

Los servicios de extensión agraria han experimentado importantes cambios a lo largo de su historia, en consonancia con las transformaciones de la agricultura y en sintonía con las diversas funciones asignadas a los poderes públicos en ese proceso. En el próximo apartado describimos las etapas por las que ha pasado el “extensionismo agrario” en México.

8.2.2. Primera etapa: el extensionismo de tipo convencional (1950-1970)

El sistema de extensión en México se inicia en la década de 1950 con el objetivo de impulsar la modernización de la agricultura. En una primera etapa (convencional) toma como referencia el modelo extensionista vigente entonces en los EUA³¹, si bien procurando adaptarlo a la compleja realidad de la agricultura y el medio rural mexicanos.

Este modelo convencional de extensionismo agrario se caracterizó por apoyarse en el sistema de investigación y transferencia existente en México, un sistema basado en la red de institutos nacionales de investigación agraria y de organismos públicos de transferencia, extendidos por todo el país y coordinados desde el propio gobierno federal. Fueron estos organismos de transferencia los encargados de divulgar entre los agricultores los resultados de los estudios realizados en los institutos de investigación (Muñoz y Santoyo, 2010).

Era, por tanto, un modelo “lineal y unidireccional”, en la medida en que los resultados de la investigación científica se transmitían a los productores (a los que se les asignaba un papel pasivo) mediante el asesoramiento de los extensionistas. En ese modelo, “no se

³¹ El modelo de extensión en Estados Unidos comprendía tres aspectos claves: a) la donación de áreas agrícolas y otros soportes para la creación de “colegios agrarios” en cada estado, enfocados en programas de enseñanza agrícola; b) la creación de estaciones experimentales agrícolas en cada uno de esos “colegios”, y c) la creación de un servicio cooperativo de extensión por parte del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA, por sus siglas en inglés). En México no se consideró, desde su inicio, la participación de las universidades en las funciones de enseñanza, investigación y extensión, y tampoco involucró de forma integral a las áreas urbanas y suburbanas. Para más información consultar Cantor (2006).

escuchaba mucho a los agricultores”, ya que el extensionismo enfatizaba sobre todo “la oferta tecnológica y no consideraba la demanda” (Janssen y Ekanayaque, citado en Muñoz y Santoyo, 2010).

Un aspecto clave en este modelo “convencional” de extensionismo, fue la estrategia de cambio y difusión de innovaciones propiciada por la ya citada “Revolución Verde”, una estrategia basada, como es conocido, en tratar de solucionar los problemas vinculados al rendimiento productivo de las explotaciones agrarias, mediante la utilización de paquetes tecnológicos, la divulgación masiva y extensiva de esas tecnologías (con amplia cobertura geográfica) y la difusión de variedades mejoradas de semillas (en especial, arroz, maíz y trigo).

Paralelamente a la red existente de centros de investigación y transferencia, se constituyó una compleja red de empresas y entidades públicas y para-estatales con el objetivo de acompañar e impulsar los procesos de extensión agraria. Estas nuevas instituciones fueron las encargadas de promover los seguros agrarios, así como de financiar, a través de créditos bonificados, la adquisición de insumos, y de comprar, a precios de garantía, los productos de algunos sectores estratégicos. Entre ellas cabe destacar el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), la Aseguradora Nacional Agrícola, Ganadera y Ejidal (ANAGSA), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y el Instituto Mexicano del Café (INMECAFE), así como las empresas paraestatales encargadas de proveer la producción de semillas y fertilizantes, como Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX) y la Productora Nacional de Semillas (PRONASE). Estas instituciones funcionaron según Aguilar (2004) denomina “una lógica de economía cerrada”, una lógica que, “basada en la nula competencia del mercado externo, permitía garantizar a los agricultores la comercialización de sus productos” (p. 152).

La citada Revolución Verde se aplicó en un periodo en el que, a nivel de política económica, dominaba el llamado “modelo de sustitución de importaciones”, un modelo que apostaba por la urbanización y modernización del país y que buscaba consolidar una estrategia de industrialización de las ciudades y también del medio rural (ver capítulo 2). En ese contexto, diversas acciones del Estado se canalizaron hacia la agricultura y el medio rural, principalmente en las áreas donde predominaban las explotaciones agrarias de tipo empresarial, ya que el momento económico exigía un crecimiento acelerado y la apremiante necesidad de incrementar de forma intensiva la producción alimentaria, hecho que requería la utilización de insumos industriales que, por su elevado coste, estaban lejos del alcance de los pequeños agricultores/campesinos.

Durante el periodo de 1940 a 1946, esta visión industrial de la agricultura se basó en los resultados de la investigación científica y tecnológica, que fueron aplicados en los

llamados “enclaves de alta productividad” (Esteva y Marielle, 2003), es decir, en las zonas estratégicas más productivas del país. Según González (2006), el modelo convencional de extensión agraria basado en esta visión industrial e intensiva de la agricultura buscaba “aumentar la producción agrícola y ganadera en el ámbito de las grandes y medianas explotaciones del sector privado, sin prestar atención a las del llamado sector *social*” (ejidos y comunidades) (p. 52). La adopción de los paquetes tecnológicos asociados a la Revolución Verde se erigió en esa época en motor del desarrollo agrario y del progreso industrial del país.

Desde la Secretaría de Agricultura, se buscó, con el programa “Ayuda Tecnológica”, incrementar la productividad agrícola creando, por un lado, el Instituto de Investigaciones Agrícolas (IIA), orientado a hacer cambios estructurales que permitieran transformar las grandes propiedades agrícolas de tipo “capitalista” (por lo general, poco productivas) en cooperativas (de productores y jornaleros) con el objetivo de mejorar los rendimientos de los cultivos, particularmente de maíz y trigo (Hewitt, 1999). Por otro lado, se instauró la Oficina de Estudios Especiales (OEE), que, junto con la Fundación Rockefeller, difundió y aplicó el modelo de tecnología estadounidense basado en la utilización de semillas de alto rendimiento, acompañada del uso intensivo de fertilizantes, insecticidas y herbicidas y del empleo de maquinaria agrícola y del regadío (González, 2006).

Posteriormente, esas dos instituciones (ICA y OEE) se fusionarían creando el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA), encargado de la producción de semillas híbridas, maquinaria y productos químicos, en colaboración con empresas tanto públicas como privadas. A partir de 1961, la ya citada empresa pública PRONASE asume la responsabilidad de producir semillas de alto rendimiento, y, con la creación en 1962 del Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y el Trigo (CIMMYT), se iniciaría una etapa importante en la difusión a nivel latinoamericano y mundial de los avances de la Revolución Verde en estos dos productos estratégicos (González, 2006).

La adopción de los paquetes tecnológicos asociados a la Revolución Verde exigía un sistema de crédito adaptado a las necesidades de los agricultores mexicanos con objeto de facilitarles la adquisición de las nuevas semillas mejoradas y de los insumos químicos. Esa misión fue asignada al antiguo Banco Nacional de Crédito Agrícola (BNCA) (creado en 1926) y al Banco Nacional de Crédito Ejidal (BNCE) (creado en 1935), este último orientado a financiar los proyectos surgidos del sector “social” (ejidos y comunidades).

En 1975, el BNCA y el BNCE se fusionaron para crear el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), como el “único organismo público encargado de financiar no sólo al sector agrario, sino también al sector forestal, a la agroindustria y al turismo rural, concediendo créditos tanto a los agricultores del sector “privado”, como a los del sector

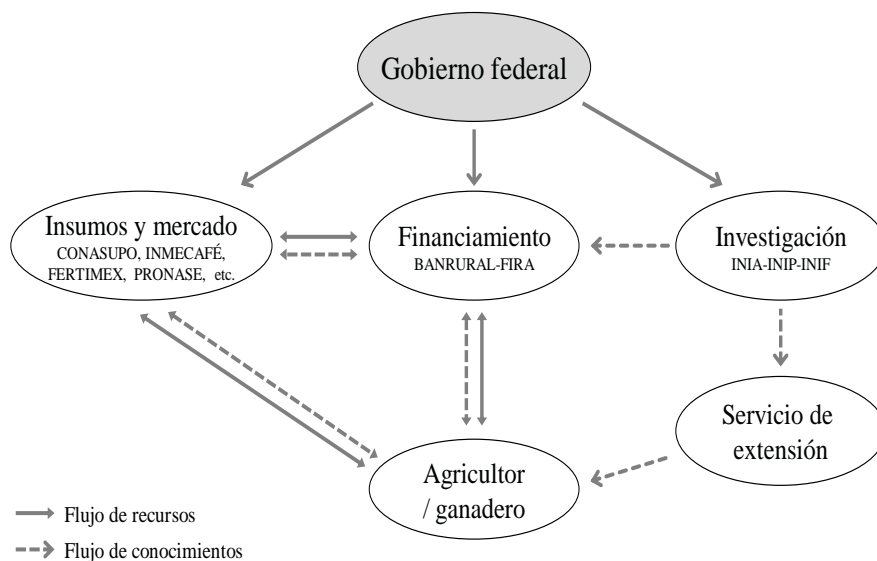
social, con la finalidad de reactivar e impulsar las actividades en todo el campo mexicano” (González, 2006, p. 65). El esquema incluido en la Figura 8.1 y tomado de Santoyo, Muñoz, Aguilar, Rendón y Altamirano (2011), ejemplifica la organización del servicio de extensión agraria vigente en México hasta finales de los años 1980.

8.2.3. Segunda etapa: el extensionismo como instrumento de desarrollo (1970-1990)

A finales de los años 1960 se inicia en México una etapa en la que los poderes públicos vuelven su atención a los problemas de pobreza y vulnerabilidad de la población, tanto rural, como urbana, interesándose por los temas relacionados con la alimentación, la marginación y la exclusión.

Es hacia 1973 que se aprueba el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), con el que, de acuerdo con Herrera (2009), se hace explícita por primera vez en un programa nacional una visión amplia e integral del desarrollo rural. Con ese Programa intersectorial se pretendía incidir a nivel de las comunidades rurales y microrregiones, mejorando la red de infraestructuras (caminos, electrificación, irrigación, por ejemplo), los servicios básicos (salud, educación, entre otros) y la asistencia técnica (manejo de suelos, producción agrícola y ganadera), entre otras cosas. El objetivo del PIDER era, además, fomentar el desarrollo de las capacidades de la población con un enfoque *bottom-up* (de abajo hacia arriba) y una estrategia in

Figur



Fuente: Tomado de Santoyo et al. (2011)

Desde la perspectiva de diversos autores, uno de los principales problemas que tuvo el PIDER a la hora de ser puesto en práctica, fue su excesiva ambición, rebasando la propia capacidad organizativa del Estado. Es verdad que el PIDER mostró un alto potencial como catalizador de las dinámicas de desarrollo en el medio rural, pero, sin embargo, se basó en una estrategia que, en palabras de Herrera (2009), no hizo más que “bombardear a las comunidades rurales con una gran cantidad de obras y proyectos desarticulados y con poca participación social” (p. 17).

Con el paso del tiempo, esta situación dio lugar a restricciones institucionales, así como a limitaciones sociales y culturales, que no permitieron una adecuada legitimación política del Programa, al no encontrar consenso suficiente ni en sus resultados ni en sus reducidos impactos, a nivel de los municipios, de las entidades estatales (regionales) y del propio gobierno federal.

Como resultado de los debates que surgieron en la década de 1970 en torno a la situación de los campesinos y a su incorporación como eje fundamental del desarrollo rural, se crea en 1977 la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), con el propósito de reconocer la importancia para el desarrollo rural mexicano de ciertos grupos marginales. El objetivo de esta iniciativa fue “articular acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficientes para lograr una participación más equitativa en la riqueza nacional” (Cordera y Lomelí, como se citó en Herrera 2009, p. 18).

Se buscaba, por tanto, que los grupos en mayor desventaja alcanzaran mejores condiciones de desarrollo. Asimismo, se aprovechará adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginales y de las zonas donde se hallaban asentados, de tal modo que pudieran contribuir a garantizar una oferta más abundante de alimentos para el conjunto de la población. La participación de los extensionistas en la puesta en marcha del programa PIDER fue considerado un elemento clave para su aplicación en el territorio, si bien los subsecuentes cambios de gobierno y la incorporación del modelo de apertura comercial, haría que se truncaran esas intenciones.

En el Cuadro 8.1, se resumen las instituciones y programas creados en este periodo como parte de las políticas de desarrollo en las áreas rurales del país. De esta forma, en ese periodo (1970-1990) culminó una etapa en la cual el Estado había promovido la creación de empresas públicas y paraestatales y financiando programas de apoyo al sector rural, y que finalizaría al abrirse México a la economía global, procediéndose a una retirada de los apoyos públicos al sector agrario y el medio rural y a una disminución de las subvenciones, así como a una apertura de los mercados y de las empresas privadas. Curiosamente, las

únicas instituciones que no fueron desmanteladas y que aún están vigentes son las financieras encargadas de canalizar el crédito a los agricultores.

Las principales críticas al modelo de “extensionismo” dominante en ese periodo provienen de algunos autores que abogaban por una nueva concepción de la *extensión agraria*, más enfocada a las necesidades de los productores, sobre todo de aquellos grupos para los que la adopción de los paquetes tecnológicos de la Revolución Verde resultaba casi imposible³².

Cuadro 8.1 Instituciones y programas de desarrollo rural en México (1970-1990)

Institución o Programa (siglas/año de creación)	Objetivo	Status actual
Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA) (1936)	Organización auxiliar nacional del crédito	Desaparecida
Instituto Nacional Indigenista (INI) (1948)	Organismo público encargado de diseñar e instrumentar políticas en apoyo a los pueblos indígenas y su población.	En 2003 se convierte en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)
Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) (1954)	Créditos otorgados a través de los intermediarios financieros dirigidos a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural.	Vigente
Instituto Mexicano del Café (INMECAFE) (1958)	Fomentar subsidios a través de un esquema organizativo básico para financiar a la cafecultura, agrupando a los productores en unidades económicas de producción y comercialización (UPEC)	Organismos Desincorporados
Productora Nacional de Semillas (PRONASE) (1961)	Esquema institucional para la producción, distribución y comercio de semillas	Desaparecido
Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA) (1961)	A través de los seguros agrícolas, proteger las inversiones del productor, fomentar y asegurar el crédito de la banca oficial.	Liquidada
Comisión Nacional de Fruticultura (CONAFRUT) (1970)	Impulsar la producción, comercialización y transformación de frutas	Desaparecida
Bodegas Rurales CONASUPO (BORUCONSA) (1971)	Acopio, almacén y administración de productos agrícolas en almacenes y bodegas rurales	Liquidada
Comisión Nacional de Desmontes para el Fomento Agropecuario (1972)	Deforestación de montes (selvas) para producción de pastos para ganado y de cultivos agrícolas	Desaparecida

³² Berdegú (2002), por ejemplo, menciona “las teorías de la educación popular” de Paulo Freire y el “enfoque de sistemas” aplicado a la investigación y la extensión (en proyectos como el Plan Puebla en México, el Caqueza de Colombia y proyectos del CATIE en Centro América, como los principales precursores en la construcción de nuevas opciones a los problemas de desarrollo tecnológico de los campesinos.

Programa de Solidaridad Social (1973)	Integrar a la seguridad social las poblaciones rurales y urbanas no aseguradas	Desaparecido
INCA-Rural, A.C. (1973)	Desarrollar y operar procesos de educación no formal, capacitación, evaluación y certificación para el desarrollo rural sustentable.	Vigente
Programa de Apoyo al Comercio Ejidal (1975)	Ampliación de la red comercial de los ejidos, impulsando la producción y comercialización de semillas y fertilizantes (créditos y subsidios)	Desaparecido
Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) (1975)	Financiamiento mediante créditos la productividad primaria agropecuaria y forestal.	Liquidado y se crea Financiera Rural en 2003
Impulsora del Pequeño Comercio Empresa (IMPECSA) (1977)	Junto con CONASUPO, comercializaba mercancías básicas a precios bajos a los pequeños comerciantes de zonas rurales.	Liquidada
Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX) (1978)	Impulsar la producción, comercialización distribución y abastecimiento a los productores agrícolas	Empresa liquidada
Sistema Alimentario Nacional (SAM) (1980)	Focalizar impactos en la cadena productiva agroalimentaria, atendiendo la demanda y el abasto de alimentos, así como la producción misma.	Desaparecido
Programa Nacional Alimentario (PRONAL) (1983)	Estrategia cuyo objetivo fue aumentar el consumo de alimentos en zonas vulnerables, a través del mejoramiento en las condiciones de alimentación y nutrición.	Desaparecido
Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI) (1983-1988)	Organizar a las comunidades rurales para lograr una participación social y la autosuficiencia alimentaria. Los recursos financieros se enfocaban a capitalizar las actividades productivas.	Desaparecido
Programa de Desarrollo Rural del Trópico Húmedo (PRODERITH) (1978 a 1984 y de 1986 a 1995)	Incrementar la producción agrícola en las zonas tropicales, mejorar el nivel de vida de los campesinos pobres y conservar los recursos naturales, a través de técnicas de comunicación audiovisuales para el desarrollo	Desaparecido

Fuente: Elaboración propia, adaptado de Herrera (2009).

De acuerdo con Berdegú (2002, p. 3), la crisis de este modelo se debió a varios factores internos y externos. Entre los factores externos, destaca los siguientes:

- la aparición de un nuevo paradigma económico y social, que impulsaba la inserción de la economía mexicana en la economía global, y donde la competitividad y la rentabilidad eran los factores más importantes que considerar;

- una reducción drástica del gasto público y del tamaño del Estado, privatizando sus funciones y transfiriendo responsabilidades a los gobiernos locales y regionales;
- el surgimiento de una nueva visión del desarrollo, según la cual los productores, las organizaciones sociales y las comunidades locales deberían desempeñar un papel central y protagonista, situando al Estado en un rol subsidiario o de mero facilitador de oportunidades de acceso a bienes y servicios (centrando sus acciones en las comunidades rurales pobres) y distinguiendo entre programas de fomento productivo y políticas de asistencial social.

Aunado a los citados factores externos, la crisis de la deuda externa en 1982 aceleró los procesos de adopción de estas medidas, y la puesta en práctica de políticas de ajuste y estabilización. En este sentido, los procesos de liberación comercial, sumados a los procesos de desregulación económica y privatización, convirtieron en económicamente inviable el sustento de estas políticas por parte del Estado, ya que los recursos monetarios eran cuantiosos y su estrategia se orientaba a un control corporativo y clientelar.

Entre los factores internos que explicarían la crisis de ese modelo de “extensión”, Berdegué (2002, p. 3) apunta los siguientes:

- la casi nula participación o el reducido espacio institucional otorgado a los productores, lo que hacía que el Estado tuviera una función y una responsabilidad casi de monopolio en el diseño y conducción de los programas;
- la pérdida de legitimidad del Programa ante los agricultores, sobre todo por los frecuentes casos de corrupción y clientelismo y por la exagerada burocratización de las agencias de extensión;
- la insuficiencia de los recursos económicos puestos a disposición del sistema de extensión, dificultando la permanencia de los agentes extensionistas en el campo;
- los rígidos esquemas de organización y planificación de los servicios de extensión, impidiendo darle primacía al logro de resultados;
- el deficiente y sesgado sistema de evaluación y de incentivos a los agentes de extensión, que les hacían desviarse de sus tareas y les obligaban a invertir (directa o indirectamente) gran parte de su tiempo en funciones distintas a las de asesoramiento a los productores;
- los exiguos beneficios de los programas de transferencia de conocimientos agropecuarios.

De manera sucesiva, a finales de la década de 1980 se fue desmantelando una importante red de extensión integrada desde el Estado y se fueron desvaneciendo las

instituciones para-estatales creadas para su acompañamiento, quedando el sector rural, sobre todo el de los pequeños productores, al margen o a expensas de los mercados globales y de las agencias de naturaleza privada.

8.2.4. Tercera etapa (1990-2000): el extensionismo al servicio de otros programas

Insertado México en el modelo de apertura comercial, se aprueban en 1994 algunos programas de extensión agraria, tales como el Programa de Maíz de Alta Productividad (PROMAP), el Programa de Estímulos Regionales (PER), el Plan “Puebla”, el Programa de Investigación y Extensión (PIEX) y el Sistema de Asistencia Técnica Integral (SATI), entre otros (Muñoz y Santoyo, 2010). Todos ellos, programas orientados a la asistencia a los productores y aplicados en determinados territorios.

Es en el año de 1995 cuando se consolida un nuevo Sistema Nacional de Extensión Rural (SINDER) que integró dos programas específicos previos: el Programa de Capacitación y Extensión (PCE) y el Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT). El objetivo del SINDER fue brindar diversos tipos de asesoramiento técnico a los agricultores a partir de estrategias operativas semejantes a las del extensionismo tradicional.

El modelo SINDER se basaba principalmente en una red de servicios técnicos de carácter privado que los agricultores solicitaban y que costeaban con ayudas concedidas por los poderes públicos. Bajo un esquema descentralizado, el Gobierno Federal cedía a los gobiernos locales (municipios y estados federados) las competencias para la ejecución del programa y para definir los objetivos y estrategias más adecuadas en relación con las necesidades de su agricultura.

Los servicios de extensión del modelo SINDER son prestados por una red de profesionales independientes (principalmente, agrónomos), contratados por periodos de seis a doce meses mediante contratos específicos de acuerdo con las necesidades de actuación. De esta forma, y con una amplia expectativa sobre el papel de los nuevos “extensionistas”, el Programa se extendió a nivel regional, con una cobertura media de atención de 500 ha por técnico (equivalente de seis a ocho comunidades).

Tanto los gobiernos locales, como diversas organizaciones sindicales (CNC, CCI, UNORCA, UGOCM, entre otras³³), desnaturalizaron, con sus actitudes, el modelo SINDER al utilizarlo como una forma de acaparar para sus intereses gremiales a los técnicos extensionistas, relegando a un segundo plano las tareas de asistencia técnica a los

³³ Por sus siglas: CNC.- Confederación Nacional Campesina, CCI.- Central Campesina Independiente, UNORCA.- Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesina Autónomas y la UGOCM.- Unión General de Obreros y Campesinos de México).

productores. Estos programas, según señala Muñoz y Santoyo (2010), funcionaban en la práctica como “agencias de colocación, con cierto favoritismo en el ingreso y permanencia de los técnicos, siendo utilizados como instrumento clientelar por las organizaciones corporativas y llegando incluso a operar como gestores de los subsidios” (p. 40)³⁴. De acuerdo con estos mismos autores, los resultados de estos programas fueron limitados en términos de innovación, al no haber logrado la consolidación de estructuras técnicas propias por parte de los gobiernos locales y regionales en el medio rural, limitándose así el impacto del sistema SINDER en materia de extensión agraria.

Además, otros problemas que pusieron de manifiesto la falta de eficacia de estos programas fueron el desfase entre, de un lado, los recursos asignados y, de otro, el ciclo de ejecución de estos, particularmente los relativos a la adquisición de insumos (fertilizantes y semillas) por los agricultores. De igual modo, la constante contratación y recontractación de los técnicos se sumaba a estas ineficiencias burocráticas, provocando incertidumbre sin garantía de continuidad, y, por lo tanto, un bajo rendimiento en sus actividades.

A fin de promover una participación más activa de los agricultores y de recoger sus prioridades en materia de investigación y transferencia, se crea en 1996 una serie de organismos, de carácter público, pero no dependientes del gobierno, con objeto de apoyar a los actores de las cadenas agroindustriales en la innovación tecnológica desde una perspectiva de “desarrollo sustentable” y de paso resolver los principales problemas técnicos y económicos de los agricultores.

Estos organismos, llamados “Fundaciones PRODUCE”, se distribuyeron por las estructuras administrativas de cada entidad regional con la misión de gestionar fondos públicos y promover que los diversos centros de investigación y las instituciones de enseñanza superior desarrollaran estudios y proyectos destinados a atender los problemas y necesidades del sector agroalimentario y cuyos resultados fueran luego transferidos a los productores locales.

Uno de los objetivos de estos organismos era generar sinergia entre las Fundaciones PRODUCE y los técnicos extensionistas del sistema SINDER (procedentes de los antiguos programas PEAT y PCE), con la finalidad de hacer más eficaz sobre el terreno el funcionamiento del extensionismo. Sin embargo, como señala Santoyo et al. (2011), se fue observando en la práctica una falta de coordinación institucional debido a que los agentes de extensión y las citadas fundaciones operaban bajo la dependencia de distintas

³⁴ El programa “Kilo por Kilo” que promovía el uso de semilla mejorada y el “Programa de Equipamiento Rural” y que apoyaba con implementos agrícolas a los pequeños productores, son un ejemplo en los cuales los técnicos del sistema SINDE actuaban como operarios de los programas, repartiendo insumos o entregando los activos físicos de dichos programas (Muñoz y Santoyo, 2010).

subsecretarías (por ejemplo, los agentes de los programas PEAT y PCE lo hacían bajo la Subsecretaría de Desarrollo Rural, mientras que el programa que financiaba a las Fundaciones PRODUCE era gestionado por la Subsecretaría de Agricultura).

El resultado final del trabajo realizado por las Fundaciones PRODUCE generó diversas investigaciones y programas de difusión de tecnología, pero de limitado acceso a los productores, al no existir un vínculo real entre esas instituciones y los productores; en el mejor de los casos, se producía algún tipo de vinculación con las organizaciones sindicales o grupos de productores, pero sin que se diera una retroalimentación entre ambas partes (Muñoz y Santoyo, 2010).

En el proceso de desarrollo del extensionismo agrario y rural en esta tercera etapa, cabe señalar tres acontecimientos relevantes: i) la entrada de la agricultura en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, hoy Organización Mundial del Comercio) en 1986; ii) la reforma del artículo 27 de la Constitución mexicana en 1992, con la cual se transformaba el sistema de propiedad social de la tierra y se iniciaba la privatización de los ejidos; y iii) la firma en 1993 del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), que tuvo, entre otros objetivos, la reducción de las barreras arancelarias para el comercio con Estados Unidos y Canadá.

Bajo ese escenario, se crearon diversos programas de apoyo al sector agrario, en los cuales se inserta un modelo de extensionismo dirigido a impulsar estrategias comerciales en los productores con potencial competitivo. A continuación, se analiza brevemente algunos de esos programas.

Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)

El programa PROCAMPO surge en 1993, como una política para el desarrollo del campo en cuyo objetivo se inscribía una mayor participación en los sectores social y privado, mejorando la competitividad interna y externa. Consecuentemente, elevar el nivel de vida de las familias rurales y una modernización sustancial en los sistemas de comercialización. Este programa fue el primer subsidio directo al ingreso del productor y que procuraba una rápida capitalización y reconversión del sector rural. Inicialmente, el subsidio de PROCAMPO era el equivalente a “100 dólares por hectárea sembrada y estaba dirigido a nueve cultivos antes apoyados con precios de garantía: maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, cártamo, cebada y algodón” (Paz y Palacio, 2009, p. 20). Respecto a la proyección del Programa, se focalizaron los recursos subsidiarios a pequeños y medianos productores rurales de manera directa por hectárea sembrada, y no a la producción o al consumo, como ocurría. Con esta medida, se buscaba evitar la distorsión de los mercados (como lo hacían

antes los programas SAM o CONASUPO). Actualmente, el PROCAMPO continúa operando con una cobertura mayor y con cambios normativos que no han podido tener un control riguroso de que el subsidio destinado se utilice propiamente a las actividades agropecuarias.

Programa de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)

Este Programa se crea con la finalidad de promover la realización de los ajustes comerciales necesarios para adecuar el sistema mexicano de producción agropecuaria a las exigencias de la competencia tanto interna, como externa (Herrera, 2009). Las ayudas del Programa eran de tipo financiero y se destinaban a impulsar la comercialización de las producciones agrarias en los mercados nacionales e internacionales. Por un lado, el Programa buscaba el fortalecimiento del sector agropecuario mediante la concesión de apoyos fiscales a la comercialización de granos y oleaginosas; y por otro lado, buscaba promover el funcionamiento de los mecanismos de mercado y el diseño de esquemas de negociación entre productores y compradores, así como estimular el uso de seguros para cubrir los riesgos ocasionados por la volatilidad de los precios agrícolas y de generar y difundir información relevante sobre la evolución de los mercados, además de promover las exportaciones (ASERCA, citado en Santoyo et al., 2011). El papel de los extensionistas en este Programa consistió en la elaboración de planes de acompañamiento a los productores. No obstante, y a pesar de estos esfuerzos, la realidad fue que los pequeños productores quedaron relegados a un segundo plano debido a su baja capacidad financiera y su bajo nivel de formación profesional.

Programa Nacional de Modernización del Campo (1990-1994) y Programa Nacional Agropecuario y de Desarrollo Rural (1995-2000)

En el periodo de 1990-1994 operó el Programa Nacional de Modernización del Campo, y en 1995-2000 el Programa Nacional Agropecuario y de Desarrollo Rural, ambos con un enfoque basado en acciones de apoyo a los productores para aumentar la productividad, reducir el déficit comercial y fomentar su participación. En la puesta en marcha de estos Programas intervinieron los agentes de extensión, que se encargaron de asesorar directa e indirectamente a los productores agropecuarios. Sin embargo, debido a que su aplicación estuvo más guiada con criterios políticos en favor de las organizaciones gremiales que, con criterios de planificación del desarrollo, estos programas tuvieron un corto recorrido.

Alianza para el Campo (APC)

El Programa Alianza para el Campo (APC) surge en 1996 englobando una serie de programas de atención al sector rural desde varias vertientes productivas y de desarrollo. Para ello, el Estado desplegó una importante cantidad de recursos financieros y una compleja estructura política e institucional. El objetivo del Programa era impulsar la capitalización del sector agrario e incrementar la producción y la productividad, disponiendo para ellos de alrededor del 30% del presupuesto federal destinado al campo, dando así inicio a la descentralización de las decisiones en materia de programas y proyectos agrícolas. Los programas que se agrupaban en la APC eran los siguientes: Fomento Agrícola; Fomento Ganadero; Desarrollo Rural; Transferencia y Tecnología; Sanidad Agropecuaria; Sistemas de Información Agropecuaria y Promoción de Exportaciones Agropecuarias. La participación del servicio de extensión agraria en la APC resultó crucial, ya que los agentes extensionistas fueron el puente directo entre las instituciones y los agricultores. El funcionamiento de la APC y de su estructura técnica se adecuaba a cada entidad y a sus necesidades, lo que explica las diferencias de resultados a que dio lugar. Chapela y Álvarez (2007) afirman que fueron los productores modernos, con organizaciones más sólidas y más cercanas a los aparatos burocráticos estatales, los mayores beneficiados de este Programa.

Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA)

El Programa PESA, tema central de la investigación de tesis doctoral, surge en esta época, en atención a las zonas rurales más marginadas del país y con un enfoque metodológico diferente, incorporando los métodos participativos y focalizando sus acciones en planes y proyectos de desarrollo comunitarios. Una de sus características ha sido involucrar diversas instituciones, desarrollando su funcionamiento en un sistema de extensión conformado por Agencias de Desarrollo Rural, de naturaleza privada (ver el capítulo 9 de la tesis doctoral).

Los programas sociales

En ese mismo escenario, se creó una serie de programas sociales encaminados a cubrir las necesidades en materia de alimentación, educación y salud de la población rural. Con el objetivo de fomentar el desarrollo de estas comunidades más empobrecidas, y como una continuación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), se creó en 1997 el

Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Este programa enfocó sus esfuerzos en el apoyo educativo a niños y jóvenes, buscando mejorar los servicios de salud con un enfoque preventivo, así como mejorar el consumo de alimentos y el estado nutricional de las familias más vulnerables. Dicha estrategia, se llevó a cabo a través de instituciones como SEDESOL, con la participación de las administraciones regionales y locales.

En el año 2000, el citado programa PROGRESA se convierte en el programa OPORTUNIDADES, haciendo hincapié en el desarrollo humano de las familias en condición de pobreza extrema. Los recursos financieros se encaminaron a conceder becas y dar apoyo alimentario a estudiantes de educación básica y media superior, distribuyendo beneficios en especie, tales como complementos alimenticios y paquetes básicos de salud médica. En esta acción, han participado instituciones como la ya citada SEDESOL, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) a nivel federal, estatal y municipal. Con esta iniciativa, el Estado ha buscado ser “un catalizador del cambio social en las mujeres (jefas de hogar), generando nuevas respuestas en los roles y en la reestructuración de la vida cotidiana de las familias y las comunidades” (Herrera, 2009, p. 24).

Todos los programas sociales mencionados en este apartado han desarrollado acciones de tipo asistencial y de carácter paliativo, habiendo estado dirigidas al combate de la pobreza mediante la formación de capital humano en un entorno de desventaja social. En este sentido, Herrera (2009) afirma que, aun cuando estos programas han gozado de reconocimiento internacional, “las experiencias locales no ofrecen información sobre sus limitaciones e impactos en materia de dependencia económica ni tampoco sobre el uso clientelar y electoral que se ha hecho de ellos en determinados momentos” (p. 25).

8.2.5. Cuarta etapa (2001-2008): el nuevo extensionismo

Como un ajuste al modelo de extensión impulsado en los años 1990, se crea en 2001 el Programa de Extensión y Servicios Profesionales (PESPRO), con la orientación de que los “nuevos extensionistas” efectúen y desarrollen proyectos de manera coordinada y participativa con los productores, a través de un programa de capacitación y seguimiento en colaboración con el INCA Rural³⁵ (Santoyo et al., 2011).

³⁵ El Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C. (INCA Rural) es un organismo especializado en materia de asistencia técnica y capacitación en el sector rural, que tiene como objetivo desarrollar capacidades para la innovación mediante la articulación de organismos gubernamentales y sociales especializado en su área; además, promueve la integración de cadenas de valor que articulen a los pequeños productores en el territorio.

Con esta reorientación, se pretendía que los técnicos participantes en los programas no fueran dependientes de los operadores del Programa, sino que tuvieran una participación vinculada directamente con los productores. Asimismo, se daba autonomía para que los productores seleccionasen, dentro de un universo amplio de extensionistas, al prestador de servicios más conveniente de acuerdo con sus intereses.

Dentro de esa filosofía del nuevo extensionismo, se crea en 2002 el Programa de Desarrollo de Capacidades (PRODESCA). Este modelo se basó en el pago por servicios profesionales prestados a los productores, dejando atrás el esquema de programas que contrataban técnicos para ofertar programas de apoyos y subsidios. Esto provocó sinergias entre profesionales con el objetivo de motivar la competitividad y calidad de los servicios e impulsando la formación de empresas o agencias de desarrollo útiles a los productores. El “extensionista” recibía el nombre de “Prestador de Servicios Profesionales” (o PSP por sus siglas) en este programa.

El PRODESCA, como un programa descentralizado, se ejecutó bajo las reglas de funcionamiento del Gobierno Federal y se aplicaba a través de los gobiernos locales y mediante los nuevos extensionistas que, en su versión de PSP independientes y acreditados, eran los encargados de gestionar los recursos financieros (públicos) destinados a financiar los proyectos productivos más acordes con las necesidades de los agricultores.

El pago por los servicios prestados por los extensionistas PSP fue diferenciado por fases (promoción, integración de grupos e identificación de proyectos, formulación de proyectos, gestión e implementación, y consolidación). De la misma manera, el principio de este esquema daba primas especiales a los extensionistas por la atención a zonas de alta y muy alta marginación y a grupos de atención prioritaria (mujeres, indígenas, jóvenes, jornaleros, entre otros).

Las principales características del Programa respecto del anterior fueron, por un lado, proporcionar mayor protagonismo a los productores en la gestión de sus proyectos, dándoles oportunidad de que propusieran al agente PSP seleccionado el programa de trabajo a desarrollar y validando finalmente la calidad del servicio recibido (satisfacción para el pago del técnico). Asimismo, los subsidios fluyen directamente al productor a través del servicio recibido como producto, es decir como un *conjunto de servicios profesionales* otorgados a los productores.

En esta nueva versión del extensionista, el PSP deja de ser parte de la nómina del Estado para ser contratado en el marco de un proyecto productivo concreto, ofreciendo sus servicios de asistencia técnica. Los procesos de evaluación de las capacidades de los futuros agentes PSP fueron realizados por diversas instituciones superiores de educación agrícola, que calificaban al solicitante como “acreditado”, “condicionado” y/o “no aceptable”,

determinando no sólo su contratación, sino también su continuidad en el programa (Paz y Palacio, 2009).

Con este nuevo esquema, el Estado dejaba de tener una estructura fija de empleados públicos en el área de extensión agraria, utilizando el presupuesto público sólo para financiar los servicios contratados (por tiempo y proyecto determinado). El extensionismo, en palabras de Santoyo et al. (2011), regresaba a su condición inicial de ser un “servicio privado de pago público” (p. 5).

El conjunto de servicios de extensión se amplió, ya no sólo a la asistencia técnica, sino también al desarrollo de capacidades, a la prestación de servicios profesionales, a la consultoría, a la transferencia de tecnología y la gestión administrativa de apoyos y créditos. Esta flexibilidad ha significado mayor exigencia de parte de los programas buscando consolidar una mayor profesionalización de los PSP en los aspectos técnicos, gerenciales, comerciales y económicos, seleccionándolos de los diversos centros de investigación y universidades.

Los servicios de extensión comienzan a involucrar a más instituciones del Gobierno Federal tales como la Secretaría de Agricultura (SAGARPA) (a través de organismos como FIRCO, INCA Rural y SENASICA), los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA) del Banco de México, la Secretaría de Reforma Agraria (SRA), la Financiera Rural, la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), el Fondo Nacional de Empresas Sociales (FONAES), la Comisión de Desarrollo Indígena (CDI), por ejemplo que, sin perder el carácter público operan con reglas y principios de funcionamiento diferentes.

Los gobiernos locales, por su parte, se han ido posicionando como actores relevantes en materia del nuevo extensionismo, en la medida en que han comenzado a adquirir mayor protagonismo a la hora de decidir sobre el destino de sus presupuestos económicos para la asistencia técnica del sector agrario rural.

Debido al rápido crecimiento y profesionalización del nuevo extensionismo, y a la gran difusión en la oferta de los programas, las solicitudes de apoyo y la tramitación de expedientes, bajo la responsabilidad de los agentes PSP, superaron la disponibilidad de recursos financieros, conduciéndoles a un excesivo trabajo de oficina que les ha ido alejando de su campo más directo de acción.

Entre las lecciones que pueden extraerse del enfoque del nuevo extensionismo, cabe considerar las expuestas por Santoyo et al. (2011, p. 44-49):

- a) La distribución de cuantiosos apoyos al campo para la adquisición de activos e insumos a los productores, que, en muchos casos, contribuyeron a mejorar y hacer más eficientes los procesos de producción, pero que no introdujeron innovaciones en sus unidades de producción.

- b) Los programas de investigación provocaron una desvinculación de los servicios de extensionismo, debido a que las dependencias operadoras fueron múltiples y la visión de la “innovación” fue difundida de manera limitada. El PRODESCA, por ejemplo, compartía un componente de capacitación, consultoría y asistencia técnica, con un porcentaje bajo de recursos financieros (10%), que no logró coordinar acciones de adopción de nuevas tecnologías en el campo.
- c) Los productos o servicios de extensión fueron efímeros, incompletos y, muchas veces inducidos por los propios agentes PSP, lo que hacía que sus impactos fueran limitados. Esa situación provocaba extenuantes tareas de gestión, con programas de trabajo (servicios, temáticas y actividades heterogéneas con poco impacto) y con presupuestos pequeños (montos inferiores a \$10.000). Además, la autorización de los subsidios se desfasaba excesivamente con relación a los programas de trabajo, lo que generaba acciones inoportunas en cuanto a la colocación de los activos en las áreas rurales.
- d) Los profesionales técnicos que venían de los modelos anteriores se encontraron ante las organizaciones gremiales en una situación de dependencia salarial, lo que generaba desmotivación y escasa aptitud a emprender acciones innovadoras, inclinándose por un cierto conservadurismo.
- e) A través de la selección de los extensionistas, se consolidó en el medio rural una red de agentes PSP altamente capacitados, provocando la exclusión de los menos preparados o los más viciados en los esquemas anteriores.
- f) Santoyo et al., (2011) consideran que no se consolidó una adecuada programación estratégica del Programa con acciones claras de desarrollo rural, limitándose las acciones del extensionismo a facilitar activos a los productores.
- g) Con la incorporación del Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) al PRODESCA en 2005, se mejoraron sensiblemente las acciones de asistencia técnica en zonas de alta y muy alta marginalidad, focalizándose sus acciones con el apoyo de las ADR. Asimismo, ayudó a la estandarización de algunos procesos, al equipamiento de los agentes privados y a reducir el ritmo de rotación de los técnicos.

Finalmente, como un activo importante, el modelo del “nuevo extensionismo” fortaleció una mayor y mejor implicación de los productores en los servicios de gestión y en los esquemas de trabajo (participativo). Sin embargo, esa participación no tuvo lugar en la selección de los técnicos ni en la definición del programa de trabajo. En la etapa del “nuevo extensionismo” cabe destacar algunos importantes instrumentos legislativos:

La ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS)

Esta Ley se enmarcaba en la reforma del artículo 27 de la Constitución, en la que se reconocía el concepto de “desarrollo rural integral”. Con la aprobación de esta ley en 2001, se institucionaliza el desarrollo rural como instrumento, preponderantemente económico, para la promoción del sector agropecuario y el bienestar de la sociedad rural. Como parte de las políticas de ajuste económico, el reconocimiento del tema de desarrollo rural resultó fundamental en las siguientes etapas al reconocerse el mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural. En este sentido, en la citada Ley se plantea como uno de sus objetivos el “fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural" (LDRS, 2001: Artículo 4º). De esta forma se extiende el ámbito protector de la Ley a toda la población en situación de marginación, pobreza y exclusión, principalmente de zonas rurales, a la vez que desvela los antagonismos entre ese sector más empobrecido y el sector más productivo y competitivo a nivel internacional. Entre las bondades de la Ley cabe señalar su apuesta por la reingeniería institucional de atención al campo, abriendo la posibilidad de la participación social en órganos deliberativos desde el ámbito local. Como señala Herrera (2009), la Ley dio pie a la creación de “órganos de planeamiento, coordinación inter-gubernamental y mecanismos de participación local y nacional” (p. 104), como los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable.

Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC)

Como consecuencia de la citada LDRS, se crea la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (comité conformado por diversos organismos federales como la SAGARPA, SEDESOL, Secretaría de Economía, SEMARNAT, SRA entre otras), cuya finalidad es el reconocimiento de la diversidad de los problemas del sector agrario y rural y, por tanto, la necesidad de abordarlos con enfoques integrales de parte de las instituciones del gobierno. Como instrumento de planeación y de política pública, el citado PEC canaliza recursos a distintas dependencias y programas para el desarrollo rural sustentable en las áreas rurales de México. Estas políticas se orientan a la generación y diversificación del empleo y a garantizar el bienestar de la población campesina y su participación en los procesos de desarrollo, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las

poblaciones económica y socialmente débiles (LDRS, 2006). Para algunos autores, como Chapela y Álvarez (2007), el PEC ha resultado tener un planteamiento ambicioso que, sin embargo, aún no encuentra su concreción y que tiene dificultades para llevar a la práctica el enfoque *bottom-up* (de abajo hacia arriba) al no existir dinamismo en la sociedad rural. Cabe mencionar que el funcionamiento de este Programa recae en diversos instrumentos públicos y privados, lo que añade una complejidad adicional y explica, de algún modo, por qué no se han logrado resultados concretos y por qué existe cierta desorganización y dispersión institucional.

Acuerdo Nacional para el Campo (ANPC)

En vísperas de la entrada de vigor del TLCAN, un amplio conglomerado de organizaciones gremiales y de productores se organiza en 2003 para establecer el Acuerdo Nacional para el Campo por el Desarrollo de la Sociedad Rural y la Soberanía y Seguridad Alimentaria (ANPC). Dicho acuerdo, ponía de manifiesto las reformas estructurales necesarias para afrontar el deterioro de amplios sectores de la producción y de la sociedad rural, con una perspectiva de desarrollo nacional a largo plazo (ANPC, 2003). De esta forma, se planteaba que, mediante el aumento de la productividad, la rentabilidad, la competitividad, la transformación y la diversificación productiva se podrían lograr un aumento de la producción, del ingreso rural y del dinamismo económico en las zonas rurales, permitiendo reducir de manera efectiva las desigualdades sociales existentes. El resultado del acuerdo ANPC no alcanzó las transformaciones planteadas, pero consiguió incrementos significativos en los presupuestos destinados al sector rural, y la conformación de nuevas relaciones interinstitucionales (con el programa Fondo de Apoyos a Proyectos Productivos (FAPPA) y el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)) se obtuvieron de apoyos directos para sus organizaciones y asociados).

Cabe decir que, el enfoque de proyectos productivos ha sido en los últimos años el principal instrumento para el acceso a los recursos públicos, sea en forma de subvenciones o de créditos (Herrera, et al., 2009). “A través de estos proyectos se exige a la población rural una nueva función social, lo que significa que se preocupe por la sustentabilidad económica y la viabilidad de las oportunidades de desarrollo productivo” (p. 98), y en la que los extensionistas participen activamente. Los recursos financieros se han destinado al apoyo del desarrollo local, con el objetivo de mejorar las infraestructuras y financiar la planeación y el desarrollo integral. Este cambio de orientación hacia el desarrollo local es impulsado desde un punto de vista “democrático” y descentralizado de las actividades del desarrollo. Sin embargo, los gobiernos locales han mostrado una débil capacidad de

respuesta para la consolidación del desarrollo local (Chapela y Álvarez, 2007), lo que ha limitado su capacidad de autofinanciamiento y provocado un cierto retraso en la obtención de la autonomía necesaria para afrontar los problemas reales de sus territorios.

8.2.6. Quinta etapa: El extensionismo en la actualidad (de 2008 hasta la fecha)

Ya consolidado el sistema del “nuevo extensionismo”, y con varios programas que incluían acciones de asistencia técnica³⁶, en 2008 se adopta una serie de medidas para sentar las bases de un sistema nacional de innovación rural y una red consolidada de PSP (Santoyo et al., 2011). El objetivo era agrupar a todos los enfoques del extensionismo, creándose el “Componente de Asistencia y Capacitación” por la SAGARPA (bajo la operación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural) e integrándose en las cadenas productivas³⁷ de esta Secretaría.

De esta forma, se encargó a diversas instituciones de enseñanza e investigación relacionadas con la agricultura y el medio rural (como el INIFAP, el Colegio de Postgraduados, la Universidad Autónoma Chapingo, el INCA Rural y la FAO, entre otras) la tarea de formar parte de Unidades Técnicas Especializadas (UTE) para evaluar los procesos de extensión y el trabajo de los agentes PSP, y dar continuidad a los que pasaban la evaluación.

De acuerdo con Santoyo et al. (2011), estas medidas ayudaron a consolidar una red de extensionistas (10.223 profesionales), orientando sus tareas y funciones al “desarrollo de capacidades, el fortalecimiento de los sistemas productivos, la asistencia técnica y la capacitación, la investigación, la transferencia de tecnología e información, el apoyo a las organizaciones rurales, y la asistencia técnica integral” (p. 6).

De acuerdo con estos autores, los esfuerzos en acercar los conocimientos técnicos y de asesoría a los productores, no han sido suficientes, en la medida en que el esquema de

³⁶ Estos programas son el DPAI (Subprograma de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales), el PROFEMOR (Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural), el PITT (Programa de Investigación y Transferencia de Tecnología), el PATMIR (Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Micro financiamiento Rural), el SINACATRI (Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral) y el PROMAF (Programa de Apoyo a la Cadena Productiva de Maíz y Frijol).

³⁷ La integración se da en siete cadenas productivas operadas por la SAGARPA bajo el soporte técnico y metodológico de las Unidades Técnicas Especializadas. Estas estrategias y sus porcentajes de presupuesto son como sigue: i) asesoría a consejos municipales (20%); ii) asistencia técnica pecuaria (9%); iii) programa PESA (Especial de Seguridad Alimentaria) (19%); iv) desarrollo empresarial (2%); v) el programa COUSSA (Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua) (2%); vi) la gestión de la innovación (4%); vii) el PROMAF (Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol) (8%), y viii) el destinado a las estrategias estatales y servicios diversos (36%) (Muñoz y Santoyo, 2010).

extensión continúa fragmentado al ser operado por la SAGARPA y sus homónimos en cada entidad, sin una estrategia coherente y coordinada de innovación agroalimentaria y rural.

Con el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2013-2018), se han hecho reajustes en el extensionismo mexicano dando lugar a un “nuevo extensionismo integral”, entendido como un proceso de intervención de carácter educativo y transformador. El enfoque principal se basa en democratizar la productividad en los territorios, en los sistemas producto y en las cadenas de valor del medio rural, y todo ello en consonancia con la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH).

En teoría, es un planteamiento “holístico rural” en el que, además de enunciar sus bondades, se promueven flujos de información entre los productores, los extensionistas y las instituciones, como una forma de dinamizar las actividades económicas en los territorios. Asimismo, pretende establecer “*células de seguimiento de información*” articuladas con diversas unidades operativas (las instituciones de educación superior y las organizaciones agrarias) y coordinadas con los extensionistas (SAGARPA, 2016).

Habría, sin duda, que evaluar en el tiempo el enfoque propuesto, así como sus resultados, aunque es importante decir que no basta con elaborar programas o teorizar la gestión participativa. Es necesario integrar de manera eficiente el papel de las instituciones, los programas, la administración de los recursos, los sistemas de producción y los sistemas de extensión, de tal forma que la transferencia de tecnología sea coherente con el tipo y los requerimientos de los productores, y donde los extensionistas desempeñen un papel trascendental para lograr el cambio necesario en la agricultura mexicana.

8.3. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Los sistemas de extensión en México han ido cambiando e incorporándose a los entornos globales. Se ha revisado el origen y etapas del extensionismo en México y la descripción de una serie de programas que han acompañado la planeación para el desarrollo de las áreas rurales. Empero, resulta interesante resumir algunas características que, desde la visión compartida de Engel et al. (como se citó en Muñoz y Santoyo, 2010), han tenido los sistemas mexicanos de extensión tradicional:

- a) *Un carácter lineal.* Significa que se ha mantenido la prevalencia de una política “de arriba hacia abajo”, que, en reducidos casos, considera la realidad de los productores de las áreas rurales y que no ha permitido una alianza estratégica que defina y realice propuestas productivas viables y sostenibles y que involucre a los productores entre sí y con otros actores (internos y externos).

- b) *Una falta de estima por los conocimientos no científicos.* La forma en la cual se han manejado los esquemas de extensión tradicional, con un enfoque de transferencia de conocimientos únicamente, no ha considerado las aportaciones de los productores mismos. “El rol de la extensión ha sido transferir lo que los agrónomos o técnicos aprendían en la universidad hacia el mundo campesino y no viceversa”, lo que ha provocado la formación de profesionales muy técnicos, pero sin conocimiento de otras áreas, como la comercialización, la organización o la gestión empresarial.
- c) *Falta de orientación hacia las demandas de los productores y las exigencias de los mercados.* Diversos programas se consolidaron con base a ofertas de paquetes tecnológicos que propiciaron una polarización de los productores, entre quienes lo adoptaron y quienes no quisieron (o no pudieron) adoptarlos (los resistentes al cambio). Esta situación ha calificado a los programas como inflexibles técnicamente, ya que no se han ajustado a la demanda y a las capacidades de los agricultores, ni mucho menos a las exigencias dinámicas de los mercados.
- d) *Enfoque paternalista.* Esta visión, compartida por diversos autores, se funda en que los extensionistas eran considerados los encargados de transmitir el verdadero conocimiento agrícola a los productores, y dirigir, más que guiar, a los campesinos hacia objetivos y métodos complejos. Esta situación, provocó un avance muy lento en los procesos de cambios productivos.
- e) *La atención al productor individual.* El enfoque de atención individual a los productores incitó a limitar el papel a desempeñar por las organizaciones de productores y su capacidad para formar grupos de intercambio e inter-aprendizaje. Por lo tanto, no se han podido conformar empresas agro-comerciales ni crear alianzas estratégicas con otros actores sociales del campo y la ciudad, para afrontar la compleja competencia por los mercados y recursos naturales.

A través de este capítulo, se ha observado como la evolución de los sistemas de extensión y la planeación del desarrollo de las áreas rurales en México, ha cambiado constantemente, sobre todo en las últimas dos décadas, ajustándose al modelo político y económico global. Los enfoques del extensionismo han ido adaptándose a los paradigmas de desarrollo implantados, con lo cual se han acercado al sector rural de diferente manera.

Son dos momentos los que han marcado claramente una transición institucional y que han modificado los estilos del extensionismo y desarrollo rural propuestos desde los programas públicos. El primero se refiere a cuando el Estado (*Estado benefactor*) proveía desde el Gobierno los programas de desarrollo de tipo proteccionista, y el segundo, a partir

del momento en que el Estado (*Estado neoliberal*) se retira paulatinamente de las políticas de desarrollo, dando paso a la apertura de las iniciativas privadas.

El papel de todas las políticas y programas tienen el objetivo de inducir estados de mejoramiento social y económico entre la población rural. Sin embargo, siguiendo a Herrera (2009), la operación y resultados de los programas en México no han logrado superar la brecha existente entre la teoría y la práctica. Esto se debe a que los programas actuales, junto con los servicios de extensionismo, han seguido una lógica de dispersión de esfuerzos afectando su operación y sus acciones ante las cambiantes coyunturas.

Algunos logros estratégicos como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y el Acuerdo Nacional Para el Campo han dado un giro en el enfoque de los programas de desarrollo al considerar la participación social. Sin embargo, resulta importante en estos momentos de constante incertidumbre, que el Estado establezca claramente una política de desarrollo integral, con la incorporación de una base social (desde los actores y sus organizaciones) y con la participación de la iniciativa privada como propulsora de estos procesos de desarrollo en las áreas rurales, de manera tal, que el papel de los nuevos extensionistas (PSP) contribuya de manera eficaz en la promoción del bienestar social y económico en el campo.

En coincidencia con Delgadillo et al. (2001), no es posible minimizar que son tiempos de ubicar el desarrollo a partir del peso de las relaciones internacionales. Sin embargo, es posible pugnar porque la apertura represente un beneficio tangible para las regiones mediante estrategias compensatorias y estímulos endógenos de desarrollo regional.

EL PROYECTO ESTRATÉGICO PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA (PESA)

Ante las crecientes desigualdades sociales en un mundo cada vez más globalizado, el tema de la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria continúa vigente. Según estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura existen en el mundo alrededor de 795 millones de personas subalimentadas (cerca del 11% de la población mundial), si bien es cierto que su peso relativo ha disminuido en las últimas décadas, pasando del 18,6% que había al comienzo de la década de 1990, al 10,9% de ahora (FAO, FIDA y PMA, 2015).

Desde hace más de una década (2005), en América Latina y el Caribe, se han aplicado diversas políticas e iniciativas (*Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre*) dirigidas a desarrollar planes en pro de la seguridad alimentaria, la nutrición y la erradicación del hambre. En esa misma línea hay que situar el Acuerdo 2025 de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

En México, la incursión de estas estrategias puede observarse a partir del año 2002, cuando la SAGARPA y la FAO acuerdan iniciar el “Programa Especial de Seguridad Alimentaria” (PESA), con el que se pretendía mejorar las condiciones de vida de la población (respecto al tema de la alimentación) en las áreas rurales más pobres y marginadas.

La presencia del PESA durante más de 15 años, así como su importante crecimiento presupuestario y su utilización como emblema y símbolo de éxito en la política mexicana, presupone que es un programa que ha dado interesantes resultados en la población a la que ha estado dirigido. Como política estratégica del gobierno federal, el PESA ha significado un reto importante desde el punto de vista político y administrativo, ya que, entre sus objetivos, ha estado incrementar los niveles de producción, elevar la productividad de las explotaciones agrarias y mejorar las condiciones de las familias rurales en materia de alimentación.

En el presente capítulo, se hace una aproximación general al PESA, analizándose los antecedentes del programa, así como su evolución y ampliación en cuanto a su cobertura territorial en México. Además, se analizan las características del Programa (estrategias), los niveles de coordinación y organización con otras instituciones, y los actores involucrados, ya sean las “agencias de desarrollo”, los técnicos-facilitadores y los beneficiarios.

9.1. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA PESA

Son dos escenarios los que, a la postre, confluyeron en la instauración del PESA en México. El primer escenario estuvo determinado por la situación del sector agropecuario mexicano en el que, desde la década de los años 1990, y como consecuencia de la firma del TLCAN, se planteaba la necesidad de diseñar programas públicos de apoyo al sector rural más desprotegido tras la liberalización de los mercados implícita en dicho Tratado. El segundo escenario, provenía de los programas de ayudas al desarrollo de parte de los organismos internacionales para combatir las condiciones de pobreza, hambre y desnutrición con el objetivo de ir alcanzando la seguridad alimentaria a nivel mundial.

La evaluación realizada por la FAO de los ya citados “Programas de la Alianza para el Campo”³⁸ en los años 2000 y 2001, mostraban un fortalecimiento de las pequeñas y medianas unidades productivas agrícolas y pecuarias, pero también mostraban que los efectos de tales programas no habían llegado a las zonas rurales más pobres, lo que ponía de manifiesto la necesidad de reestructurarlos para destinar recursos financieros a esas zonas.

En el ámbito internacional, organismos como el BM, el BID y la FAO, entre otros, promovían en esa misma década diversas estrategias de desarrollo, apoyando financieramente su aplicación en los países subdesarrollados e “implantando mecanismos de vigilancia y fiscalización de los recursos económicos destinados a ellos” (Herrera y Torres, 2008, p. 169). Es en ese contexto que en 2001 se aprueba la LDRS³⁹, ley en la que se enmarcaría diversas políticas rurales incorporando las recomendaciones internacionales en temas de combate a la pobreza y el hambre. Estas políticas buscaban el objetivo de fortalecer el crecimiento económico y fomentar la internalización de los costos sociales y ambientales, “*como garante de una mejor eficiencia para el desarrollo económico productivo*” (Leonard y Foyer, 2011, p. 417).

La creación de los PESA por la FAO data del año de 1994, cuando se inserta a nivel mundial⁴⁰ con el propósito de apoyar a las naciones con bajos ingresos y con déficit de alimentos, y de lograr una reducción en la incidencia del hambre. Esta iniciativa partía de los

³⁸ Los Programas de la Alianza para el Campo (PAC) de la SAGARPA se aprueban en el año 1996 y se componen de un grupo de programas de atención rural que atienden al sector agrario y rural campo desde varias vertientes productivas de desarrollo. Destacan el Programa de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), el Programa de Fortalecimiento de la Empresa y la Organización Rural (PROFEMOR) y el Programa de Inversión Rural (PAPIR).

³⁹ La Ley de Desarrollo Rural Sustentable significa una nueva visión de enfocar el desarrollo de las áreas rurales en México, convirtiéndose en un instrumento para la articulación de la acción pública en el medio rural.

⁴⁰ En América Latina, el PESA opera en los países de Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú, República Dominicana, Nicaragua, Venezuela, Haití, Bolivia y México. Países como Brasil y El Salvador incorporaron en sus políticas alimentarias algunos instrumentos metodológicos del PESA, del cual reciben financiamiento por parte de la FAO.

acuerdos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en 1996 y reafirmados en las Metas del Desarrollo del Milenio fijadas en el año 2000⁴¹. A partir del enfoque del desarrollo rural, la estrategia se basaba en un conjunto de políticas nacionales destinadas a incrementar la productividad de las pequeñas explotaciones mediante la introducción de cambios tecnológicos “*sencillos, económicos y sostenibles*” (FAO/SAGARPA, 2016, p. 1).

En ese contexto, la SAGARPA, a través de una alianza con la FAO, adapta el modelo del PESA a la realidad de la sociedad rural mexicana. En 2002 comienza a aplicarse como un proyecto “piloto” en la región de *Tierra Caliente* en el Estado de Michoacán, ampliándose en 2003 a otros seis Estados de la República⁴², con una combinación de recursos financieros procedentes de ambas instituciones.

Desde el origen del PESA hasta la fecha, la FAO ha sido la encargada de definir la metodología y de capacitar y supervisar los procesos de desarrollo en los territorios de actuación. Cabe subrayar que, a diferencia de otros países donde la FAO financia y opera directamente el Programa, en México se lleva a cabo de manera coordinada con el gobierno federal y los gobiernos de las entidades locales.

Durante el primer periodo de operación del PESA (2002, 2003 y 2004), cabe distinguir dos objetivos significativos. El primero de ellos es contribuir al desarrollo de las comunidades rurales más desprotegidas, a través de incentivos al desarrollo de sus capacidades; y el segundo, adaptar el método de la FAO a las condiciones del medio rural mexicano, permitiendo su expansión a otras regiones (FAO/SAGARPA, Es importante señalar que aún y cuando a la fecha de hoy se tenga una metodología definida, la diversidad de los territorios rurales mexicanos plantea algunos problemas a la hora de la puesta en práctica del PESA, sobre todo si se tiene en cuenta la variedad de los espacios geográficos y la diversidad climática de México, así como la heterogeneidad cultural, social y económica existente entre los territorios, incluso dentro de un mismo territorio.

De acuerdo con los planteamientos del PESA, el programa buscó en una primera fase incrementar los niveles de producción y productividad de las unidades de producción familiar, fortaleciendo, primero, sus actividades con cambios tecnológicos que permitieran ir alcanzando la autosuficiencia alimentaria e impulsando, después, la venta de sus excedentes mejorando los ingresos de su economía familiar (FAO/SAGARPA, 2016). En 2005, la cobertura del PESA se amplió a 16 estados, convirtiéndose en una de las políticas públicas de desarrollo rural más significativas de México. En ese año, se incorpora a la

⁴¹ Las Metas del Desarrollo del Milenio establecidas en el seno de Naciones Unidas en 2000, se resumen en los siguientes puntos: a) erradicar la pobreza extrema y el hambre; b) universalizar la enseñanza primaria; c) promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de las mujeres; d) reducir la mortalidad infantil; e) mejorar la salud materna; f) combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; g) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y h) fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Inicialmente se llevó a cabo en 15 países con déficit alimentario y bajos ingresos, y actualmente opera en más de 100 países.

⁴² Las entidades de atención inicialmente fueron: Michoacán, Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Puebla y Yucatán, abarcando 8 regiones en un total de 13 municipios y 48 localidades (FAO/SAGARPA, 2014).

metodología el modelo de las Agencias de Desarrollo Rural⁴³ (entidades sin ánimo de lucro)⁴⁴, que más adelante desempeñarían un papel fundamental en la ejecución del Programa.

A través del Presupuesto de Egresos de la Federación, en 2007 se destina al PESA una importante cantidad de recursos financieros (561 millones de pesos) con el propósito de consolidar el Programa como un área importante de la política de desarrollo rural, con énfasis en los Estados (entidades) de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, considerados los de mayor índice de pobreza del país. Una razón de la ampliación financiera se debe a que, a partir de este año, la FAO deja de costear el Programa, por lo que es el Estado mexicano el que aportará la totalidad de los recursos monetarios (La FAO continuaría colaborando en la capacitación y acompañamiento en las acciones del Programa).

Para el año 2008, el Programa cambia su nombre de “Programa Especial de Seguridad Alimentaria” por el de “Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria” (conservando las mismas siglas), y en una curva ascendente, incrementa nuevamente su presupuesto de inversión a 1.195 millones de pesos, expandiendo también su cobertura de atención en los estados de Puebla y Morelos. En 2009, se incorporan al PESA los Estados de Veracruz, Hidalgo, Morelos y Estado de México. Asimismo, esa expansión se vio reflejada en el número elevado de Agencias de Desarrollo Rural (139) y en el número de Estados (17) y Municipios (656) beneficiarios (FAO/SAGARPA, 2014). En ese año 2009 se realiza la primera adaptación metodológica, buscándose con ello una mejor adecuación del Programa a las singularidades de los territorios rurales mexicanos y prestar mayor atención a las recomendaciones derivadas de las sucesivas evaluaciones internas.

Con el gobierno mexicano de Enrique Peña Nieto (2012-2018), el PESA ha recibido desde 2013 una importante aportación de recursos financieros (3.000 millones de pesos) y se amplía a 20 Estados más⁴⁵. Esta apuesta del Gobierno Federal se debe, en gran medida, a que el Programa se convierte en parte fundamental de la CNCH instituida desde el Estado, como una “*estrategia nacional de política social, integral y participativa*” cuya finalidad fue dar solución al profundo problema alimentario y nutricional de miles de hogares rurales mexicanos (FAO/SAGARPA, 2016, p. 2).

Actualmente, el PESA continúa operando con relación a la CNCH bajo los principios de inclusión y bienestar social, particularmente en aquellas áreas rurales en condición de extrema pobreza, e insertas dentro del componente del “Programa Integral de Desarrollo

⁴³ Cabe apuntar que a partir del año 2016 el nombre de Agencias de Desarrollo Rural o ADR, cambia a Agencia de Extensión SAGARPA (AES). Empero, para una mejor comprensión sobre el tema, y para una mejor practicidad, se conserva en la presente investigación el nombre de ADR.

⁴⁴ Estas Agencias están formadas por grupos multidisciplinares especializados en desarrollo rural.

⁴⁵ Las 20 entidades en las que se estaba aplicando el PESA en 2013 son: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Rural” de la SAGARPA. Se pretende extenderlo a los 32 Estados de la República, proyectando una atención a 207.762 familias en 8.584 localidades, lo que significa un total de 824 municipios (SAGARPA, 2016).

Cuadro 9.1 Evolución del programa PESA en México (2006-2015)

Año	Entidades	Agencias (ADR)	Municipios	Localidades	Presupuesto PESA-PEF*
2006	16	39	248	1,234	
2007	16	66	380	2,018	561
2008	17	124	613	3,679	1,195
2009	17	139	656	4,482	1,560
2010	14	148	659	4,671	1,340
2011	16	305	844	8,625	2,550
2012	16	311	883	8,968	2,628
2013	20	361	918	10,277	3,000
2014	23	330	816	9,877	3,230
2015	ND	ND	ND	ND	3,381

* Millones de pesos mexicanos; ND: No Disponible

Fuente: Unidad Técnica Nacional FAO/SAGARPA, 2014.

Después de una década y media de existencia del PESA se han realizado ajustes metodológicos y en las características del Programa, y se ha expandido sustancialmente su cobertura y estrategias. Los recursos financieros invertidos dan cuenta de la importancia que el Estado ha mostrado sobre el PESA, provocando a nivel territorial diversos escenarios y cambios sociales, así como logros e impactos documentados en las evaluaciones efectuadas.

Finalmente, es importante mencionar que el PESA “no se considera en su estructura como un Programa en sí mismo, ni como una estrategia asistencial, sino que se asume como una estrategia metodológica y de soporte técnico” que apoya el fortalecimiento de las capacidades locales a través de las Agencias de Desarrollo Rural (FAO/SAGARPA, 2009, p. 23).

No obstante, debido a que atiende a un espacio territorial específico (*microrregión*) y un sector rural definido (agricultura y ganadería) y a que conlleva una metodología determinada (la diseñada por la FAO) y unos recursos económicos precisos (los aportados por el presupuesto federal del gobierno mexicano y por los presupuestos de los Estados donde se aplica), cabe considerar al PESA como un Programa de desarrollo con enfoque territorial, comparable con los de otros países (latinoamericanos, como Brasil, o europeos, como la Iniciativa Leader), si bien basado en una lógica sectorial (agropecuaria), que es lo que le diferencia de esos otros programas.

9.2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROGRAMA PESA

9.2.1. La base teórica del PESA

El enfoque adoptado en América Latina, y particularmente en México, al término de la década de 1990, responde (como se constató en el capítulo sobre las teorías del desarrollo) a una estrategia de los poderes públicos mexicanos para afrontar los efectos de la globalización en los territorios rurales. En este sentido, el enfoque del desarrollo territorial busca un aumento de la competitividad de las economías locales en los mercados regionales, nacionales e internacionales, aprovechando la sinergia de los actores locales y la economía de escala.

No obstante, cabe resaltar que, en las etapas iniciales del PESA, su orientación se centró sobre todo en el ámbito de la producción de alimentos, sin tener demasiado en cuenta la importancia en ello de las instituciones y los actores locales, lo que hacía que el programa se aplicara con cierta rigidez y de manera bastante vertical y administrativa (descendente, de arriba hacia abajo). Al incorporar la dimensión económica, política y social, y tener en cuenta las singularidades de cada territorio, el PESA se fue impregnando de una nueva forma (más horizontal y ascendente) de concebir la seguridad alimentaria.

Esta concepción, enmarcada en el enfoque de la “Nueva Ruralidad”, implicaba la integración de una serie de políticas de cooperación (impulsadas muchas de ellas por organismos internacionales) con el objetivo de actuar, de forma coordinada, sobre la situación de las áreas rurales, especialmente las más vulnerables. Este nuevo enfoque planteaba la necesidad de que las políticas de desarrollo territorial estuvieran inscritas en una reforma institucional y económica a escala local, implicando nuevas reglas de gobernanza (De la Tejera, et al., 2006).

Respecto a la importancia concedida al papel de las instituciones en el desarrollo territorial, el enfoque de la “Nueva Ruralidad” estaba en sintonía con lo que autores como Schejtman y Berdegú (2003) afirmaban sobre las políticas de desarrollo, señalando que el desarrollo territorial...”tiene el propósito de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso de desarrollo y de sus beneficios” (p. 4).

Aun así, no se debe olvidar que el PESA responde a un enfoque de tipo sectorial (centrado sobre todo en el fomento de la producción agraria), si bien, a diferencia de políticas anteriores, incorpora elementos de los enfoques territoriales, como la participación de los actores locales, y tiene en cuenta las especificidades económicas, geográficas y sociales de los territorios donde actúa, ofrece cierto grado de protagonismo a los actores e instituciones locales a la hora de definir las estrategias de desarrollo.

9.2.2. Nivel de actuación, objetivos y principios del programa PESA

La estrategia del Programa se centra directamente en los territorios (formados por Municipios y Comunidades), siendo con la participación de las poblaciones locales y el trabajo conjunto con los beneficiarios y sus familias, y con el apoyo técnico de Agencias (privadas) de Desarrollo. Los agentes de dichas empresas son los responsables de dinamizar a la población local y de facilitar su participación en los procesos de diseño y elaboración de los planes y proyectos de desarrollo. Estos proyectos deben enmarcarse en el contexto de la seguridad alimentaria tal como es definido por la FAO, un contexto en el que se pone énfasis en el objetivo de que la población local logre satisfacer sus necesidades de alimentos en cuanto a cantidad y calidad (FAO/PESA, 2014)⁴⁶.

Como se ha indicado, esta perspectiva parte del Acuerdo de la Cumbre Mundial de la Alimentación del año 1996 y que buscaba promover la seguridad alimentaria tanto a nivel individual, como familiar, nacional y mundial, alcanzándose cuando todas las personas, y en todo momento, tienen acceso físico y económico a alimentos seguros y nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades y preferencias en alimentación (FAO, 1996).

Esta definición, de carácter multidimensional, que incluye tanto el acceso, la disponibilidad y el uso de los alimentos, como la estabilidad en su suministro, ha permitido, según señalan Chambers y Conway (1992), que el enfoque de la seguridad alimentaria deje de ser unidimensional (basado sólo en la producción agraria) para pasar a tener en cuenta esas otras dimensiones que están hoy incorporadas de forma clara en los programas de desarrollo fomentados desde las organizaciones internacionales.

En México, con motivo de la aprobación del PND 2013-2018 y del establecimiento de la citada CNCH, se han producido una serie de reformas y ajustes en el contenido y metodología del PESA. Como consecuencia de ello, el objetivo general del Programa a partir de 2014 ha sido “incrementar el nivel de producción y productividad de las actividades agropecuarias y pesqueras, en las unidades de producción familiar de las localidades rurales de alta y muy alta marginación, a fin de contribuir al logro de su seguridad alimentaria” (FAO/SAGARPA, 2014, p. 17).

Bajo esta premisa, el PESA aborda en México la seguridad alimentaria con el objetivo de “incrementar la productividad de los pequeños agricultores mediante la

⁴⁶ El logro del desarrollo integral se cumple cuando, desde la visión de Ketill Berger, se alcanza un equilibrio ambiental, económico y social. Para ello, la seguridad alimentaria se obtiene mediante acciones que engloben los factores económico-productivos, físico-ambientales y social-humanos. Ketill Berguer es Investigador del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP por sus siglas en ingles) y del GRID-Arendal, que es un centro del mismo Programa. Para mayores referencias consultar: Tilman *et al.*, (2002) y IAASTD/Ketill Berger, UNEP/GRID-Arendal (2008). Disponible en: http://www.grida.no/graphicslib/detail/global-trends-in-cereal-and-meat-production-total-use-of-nitrogen-and-phosphorus-fertilizers-increased-use-of-irrigation-total-global-pesticides-pr_ef80.

introducción de cambios tecnológicos relativamente sencillos, económicos y sostenibles, con el propósito de mejorar sus medios de subsistencia” (FAO/SAGARPA, 2016, p. 1).

De acuerdo con Gordilla de Anda (2004), este planteamiento metodológico pretende hacer un adecuado uso de las tecnologías que existen en los territorios rurales, evitándose así altas inversiones en el objetivo final de incrementar la productividad de la agricultura y la producción de alimentos.

Los principios del PESA fueron ampliados en 2016⁴⁷ para englobar una mayor participación de los actores presentes en los territorios y mejorar su inserción en el Programa, quedando redactados del siguiente modo: a) la acción centrada en la gente, b) la verdadera participación, c) la equidad e inclusión, d) la identidad y la cultura local, e) la corresponsabilidad y la subsidiariedad, f) la sostenibilidad, g) el desarrollo de capacidades, h) la gobernanza multinivel, i) la colaboración y coordinación, y j) la visión común y compartida (FAO/SAGARPA, 2016, p. 9). La manera de hacer permear estos principios ha consistido en el acompañamiento y capacitación de la población local por parte de las Agencias de Desarrollo, utilizando el enfoque participativo y la sensibilización social.

9.3. ANALISIS DE LA APLICACIÓN DEL PESA EN MEXICO

Desde su origen, el PESA se diseñó para brindar opciones de desarrollo integral sobre tres ejes principales, a decir: i) economía competitiva y generación de empleos; ii) igualdad de oportunidades, y iii) sustentabilidad ambiental (FAO, 2003).

De acuerdo con sus promotores, el modelo PESA se define como “un conjunto de procesos, métodos y técnicas fundamentados para lograr el diseño e implementación de una estrategia que contribuya al logro de la seguridad alimentaria y nutricional de una microrregión” (FAO/SAGARPA, 2016, p. 8).

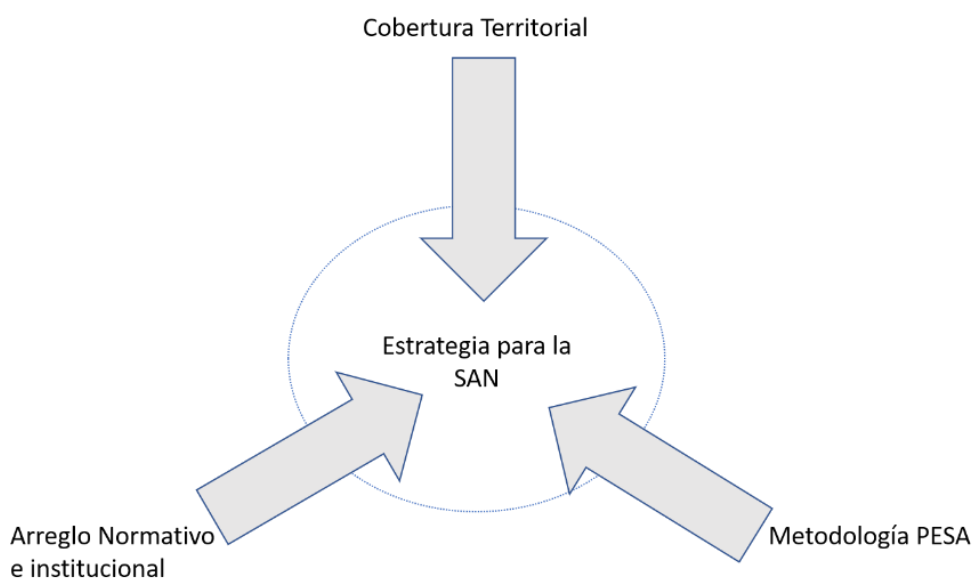
En este sentido, y con el objetivo de pasar de una situación actual (*A*) a una situación de mejora (*B*), el modelo integra tres elementos fundamentales: i) un arreglo normativo para coordinar las diversas instituciones que participan; ii) una mayor cobertura del territorio de actuación, y iii) una aplicación flexible del método general Del Programa adecuándolo a las características de los territorios. A partir de estos elementos se formula la correspondiente estrategia de intervención, denominada “Seguridad Alimentaria y Nutricional” (conocida por las siglas SAN) y que se muestra en la Figura 9.1.

El impulso del desarrollo rural bajo el enfoque integral busca activar y potenciar los diversos capitales existentes en el correspondiente territorio y en su periferia, tales como el capital económico, el capital físico, el capital humano y el capital social.

⁴⁷ Hasta 2014 los principios eran: i) equidad y exclusión, ii) identidad y cultura local, iii) corresponsabilidad y subsidiariedad, iv) sostenibilidad y v) desarrollo de capacidades.

El desarrollo del “capital económico” se pretende alcanzar mediante el fomento de la diversificación y capitalización de las actividades productivas agrarias poniendo énfasis en el apoyo al ahorro y a la microfinanciación de las actividades rurales. En lo que se refiere al “capital físico”, se plantean acciones de restauración de los recursos naturales (debido al deterioro ambiental, la deforestación, la contaminación, la erosión, entre otros) y de inversión en infraestructura tanto en las áreas sociales, como económicas (escuelas, carreteras, centros de salud, vivienda, para ilustrar) (FAO/SAGARPA, 2016). El desarrollo del “capital humano” se plantea mediante el fomento de las capacidades y potencialidades de la población local, particularmente en los temas de alimentación, salud, educación y producción agraria. Finalmente, el desarrollo del “capital social” se pretende lograr a través de una mejor articulación interna y externa de las comunidades locales y de una mayor implicación de los actores locales en los procesos de desarrollo (FAO/SAGARPA, 2016).

Figura 9.1 Elementos que integran el modelo PESA



Fuente: Elaboración propia con base en FAO/SAGARPA, (2016).

9.3.1. Situación y población potencial del PESA

De acuerdo con datos estadísticos de pobreza alimentaria y marginación, la población potencialmente beneficiaria del PESA es muy significativa, sobre todo en lo que se refiere a las áreas rurales que tienen altos grados de marginación y actividades relacionadas con la agricultura, la ganadería, la acuicultura y la pesca. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval, 2011), 28 millones de mexicanos se encontraban en 2010 en situación de pobreza alimentaria, de los cuales 18.1 millones viven en municipios considerados con un nivel alto o muy alto de marginación, correspondiendo el 80.6% a municipios y comunidades rurales (De Schutter, 2012).

Las características de la población específica que atiende el PESA en México corresponden a las unidades de producción familiar agraria que se ubican en las localidades de alta y muy alta marginación de acuerdo con la clasificación del CONAPO, y que se dedican, sobre todo, a actividades agrarias, acuícolas y pesqueras y situadas en poblaciones de entre 100 y 2.500 habitantes. Es así, que, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el PESA cubre 37.771 localidades, en las cuales habitan alrededor de 3,8 millones de familias (FAO/SAGARPA, 2016).

Una característica predominante del tipo de población atendida por el PESA, sobre todo en las poblaciones dedicadas al sector agropecuario, es su reducida capacidad para acceder a bienes y servicios básicos, así como su poca vinculación con los mercados regionales, siendo este uno de los grandes problemas a tratar para mejorar su situación (Herrera y Torres, 2008).

Los datos del INEGI y CONAPO muestran que, en 2010, existían 196.657 comunidades rurales con menos de 2.500 habitantes, de las cuales 82.747 se encontraban con las características de alta y muy alta marginación. Ello significa que la población afectada por el PESA es, en términos numéricos, sumamente amplia, lo que constituye un gran esfuerzo para la implementación del Programa y para su correcta financiación. Aunado a ello, según el informe de 2015 de la CEPAL⁴⁸, la pobreza en México se elevó a un ritmo anual de 2-3%, pasando de afectar al 51,6% de la población en 2012 al 53.2% en 2014.

Las estadísticas FAO/SAGARPA (2016) indican que, actualmente, el PESA atiende a un total de 9.863 localidades, es decir a un 26% del total de la población-objetivo, y a 238.974 familias (un 9,33% de la población-objetivo). Esto supone, sin duda, un reto importante, y eso a pesar de reconocerse la ampliación que ha tenido el Programa en los últimos años, lo que plantea la necesidad de analizar de forma rigurosa sus efectos y la eficacia del enfoque utilizado.

9.3.2. Las estrategias del programa PESA

Con el planteamiento de funcionar como un proceso de autogestión que favorezca la disponibilidad de alimentos y la generación de ingresos en las economías familiares, el PESA actúa bajo tres estrategias: la estrategia de intervención, la estrategia operativa y la estrategia de tipo territorial, que convergen en el plan de desarrollo del territorio.

A través de la estrategia de intervención, se busca la asistencia técnica a cargo de la ADR, la formación de capital humano y social, y al mismo tiempo incrementar de modo sustancial la producción de alimentos y la generación de ingresos. Las áreas de trabajo son

⁴⁸ Informe en documento: Panorama Social en América Latina 2015, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2016.

las relacionadas con la producción en traspatio (agrícola y pecuario), la producción de granos básicos (milpa principalmente), los sistemas productivos predominantes en el territorio, y el mercado local (productos y servicios para el abasto local).

Por su parte, la estrategia operativa busca promover la participación de los actores locales en el Programa, por lo que se implementan acciones en las que participan las diversas instituciones involucradas. Las ADR son las responsables de acompañar a los actores locales en la promoción, gestión y ejecución de los proyectos.

Finalmente, la estrategia territorial se refiere a las acciones de promoción del desarrollo territorial, incluyendo tanto los ámbitos económico-productivos, como los sociales y físico-ambientales.

9.3.3. La metodología PESA

La metodología implementada es de tipo participativo, destacando tres fases en el proceso de actuación: la fase de planeación, la fase de ciclos de proyecto y la fase de evaluación comunitaria participativa. Estas fases permean de manera transversal el objetivo de “promoción humana y social” de cada proyecto (Figura 9.2).

Este objetivo de “promoción humana y social”, se entiende como el acompañamiento del programa a través del desarrollo de acciones formativas, la organización de talleres, reuniones y cursos de capacitación, y la prestación de servicios de asesoramiento a los beneficiarios del PESA, con objeto de fortalecer sus capacidades y habilidades.

La metodología del PESA se basa, por tanto, en la participación comunitaria como un elemento clave en el desarrollo “autogestionario”, para lograr, con ello, una adecuada planeación, diseño e implementación de los proyectos, así como de las evaluaciones programadas.

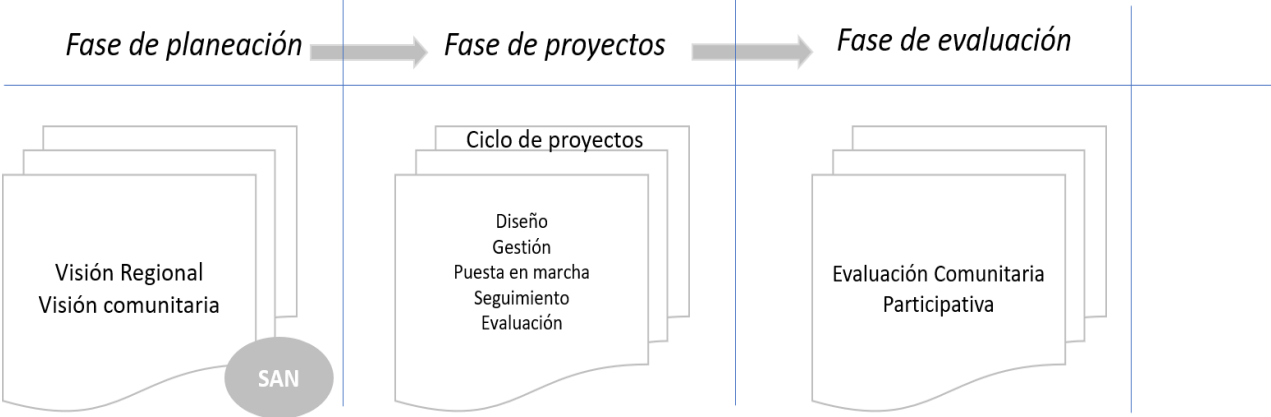
Los objetivos que promueve la metodología PESA se hacen bajo el “supuesto de un escaso nivel de conocimientos y una escasa disponibilidad de activos y recursos en el territorio” (FAO/SAGARPA, 2016, p.13). Bajo esta premisa, en ocasiones subjetiva, se busca motivar a las comunidades rurales, y, a través de compromisos de participación, mejorar su nivel de seguridad alimentaria y nutricional⁴⁹.

A continuación, se detallan las fases del proceso de implementación de la metodología PESA, que han de seguir las ADR en las comunidades locales. En la primera fase (planeación), se gestionan apoyos para mejorar el estado de las viviendas, mientras que, en la segunda fase (ciclo de proyectos), se emprenden proyectos de actuación para

⁴⁹ El fundamento teórico parte de Amartya Sen (2000), quien define el “desarrollo humano” como *“el proceso de ampliación de las opciones de las personas y la mejora de las capacidades humanas y las libertades”*. Bajo este enfoque, el PESA se fundamenta en el enfoque del desarrollo humano, y el proceso implica que las personas y comunidades en las que interviene amplíen sus capacidades individuales y comunitarias para transformar sus formas de vida, tanto a nivel individual como a nivel de la comunidad y el territorio.

aumentar la producción de alimentos y generar ingresos económicos, así como iniciativas de conservación de suelo y agua a través de otros componentes de la SAGARPA. Finalmente, en la tercera fase, se realiza la evaluación del proceso.

Figura 9.2 Etapas en las que interviene el PESA



Fuente: Elaboración propia con base en documentos de FAO/SAGARPA, 2016.

9.3.3.1 Fase de planeación

La planeación se inicia con la primera toma de contacto con las autoridades y los actores de las comunidades locales, y continúa con la elaboración de los planes de acción y con los proyectos que han de implementarse en el territorio. Para ello, se parte de un diagnóstico, que incluye una visión a escala regional y otra a escala local (o de comunidad), constituyendo la base sobre la cual se establece la estrategia para la “Seguridad Alimentaria y Nutricional” y sobre la que ha de consolidarse la planificación territorial.

En la etapa de *visión regional*, la ADR se encarga de acotar físicamente el territorio de actuación (*microrregión*)⁵⁰ y de analizar las principales oportunidades y limitaciones respecto a vocación, potencial productivo y disponibilidad de recursos (agua, suelo, infraestructura, insumos, servicios, por decir algunos).

Los criterios a considerar para la selección de las localidades, tanto estratégicas como secundarias, son: i) que el rango de población esté entre 100 a 2.500 habitantes; ii) que estén clasificadas por el CONAPO como de alta y muy alta marginación; iii) que sean cercanas entre sí y haya suficientes accesos entre ellas como para permitir actuar por

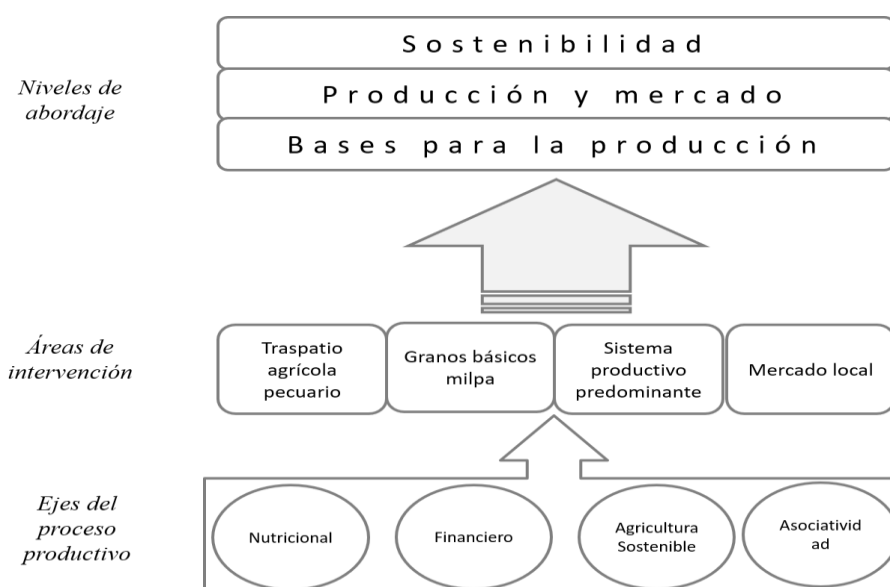
⁵⁰ La identificación de la(s) microrregión(es) se hace mediante trabajos de gabinete y utilizando la información geográfica municipal del INEGI y los anuarios estadísticos de cada estado. Los criterios de selección de los municipios y las comunidades beneficiarios del PESA, dentro de las microrregiones identificadas por el Grupo Operativo (GOP), se realiza sobre la base de los criterios de elegibilidad, y, en ocasiones, es la entidad (gobierno local) quien determina con antelación la microrregión específica de actuación del Programa.

conglomerados de localidades; y iii) que no existan conflictos entre las localidades, que impidan emprender tareas conjuntas y armónicas para su propio desarrollo.

Ya en la etapa de *visión comunitaria/local*, se busca definir la vocación productiva de los participantes del Programa en cada territorio mediante métodos de interacción participativa. La labor consiste en identificar y analizar las problemáticas y necesidades, así como las oportunidades y las soluciones comunitarias, para lograr el objetivo de la SAN.

A partir de las propuestas de desarrollo local, elaboradas por la comunidad local en estrecho contacto con la Agencia de Desarrollo, se define la citada estrategia SAN, que es el eje principal a través del cual se pretende mejorar las condiciones de producción y la productividad de las unidades de producción familiar en el territorio. El siguiente diagrama ejemplifica los elementos componentes de la Estrategia SAN (Figura 9.3).

Figura 9.3 Elementos de la Estrategia SAN



Fuente: Elaboración propia con base en documentos de FAO/SAGARPA, 2016.

— Las áreas de intervención

Las áreas de intervención se reducen a los sistemas de producción definidos en la metodología PESA y relacionados con el ámbito de las actividades agropecuarias, forestales, acuícolas y pesqueras, que realizan las familias residentes en las comunidades locales.

Las dos primeras áreas de intervención (traspatio agrícola y pecuario y granos básicos-milpa) buscan asegurar la producción de alimentos para el consumo de los hogares, mientras que las dos últimas se orientan a la producción para su comercialización, sobre todo en el mercado local y regional. En cambio, el sistema productivo predominante se aboca a acciones potenciales en el territorio de actuación con la finalidad de generar

ingresos de forma inmediata a las familias, una vez cubierta su canasta básica. Respecto al mercado local, el propósito es identificar las oportunidades de los mercados locales de productos y servicios de amplio consumo, orientando hacia ellos la producción existente (FAO/SAGARPA, 2014).

Bajo la lógica de estas áreas particulares de intervención del PESA, no se identifican acciones orientadas a las posibles actividades no agropecuarias que existen en los territorios, ya que se entiende que pueden ser desarrolladas con otros programas, como ocurre con las actividades turísticas o las relacionadas con los servicios ambientales. De igual manera, el Programa no aborda aspectos relativos a la capacitación de la población local para el trabajo ni para el desarrollo de negocios orientados a mercados regionales estables.

— *Los niveles de implementación*

Los niveles de implementación de las acciones PESA parten de la situación productiva de cada territorio y de las iniciativas y motivaciones de los actores locales. En todo caso, busca garantizar, a través de la producción y el mercado (local y regional), las condiciones para elevar la productividad y para vincular la producción excedente con otros mercados más amplios. Incorpora, en este sentido, el enfoque de sostenibilidad, con el que se busca que los sistemas implantados aprovechen al máximo los recursos naturales, permitiendo su renovación y garantizando la continuidad de los procesos de producción.

— *El proceso educativo*

Se refiere a un proceso en el cual se implementan las estrategias para que la población implicada en el Programa desarrolle nuevas habilidades y conocimientos en los temas nutricional y financiero, así como en los relacionados con la agricultura sostenible y el asociacionismo, con el objetivo de facilitar que las acciones y proyectos emprendidos perduren y no sean efímeros.

9.3.3.2 Fase de ciclo de proyectos

Con la elaboración y puesta en marcha de los proyectos se pretende dar respuesta a la problemática de los territorios y potenciar los recursos existentes en ellos. Esta fase incluye el diseño, la gestión y la puesta en marcha de las correspondientes iniciativas, así como su proceso de acompañamiento y evaluación.

El diseño de los proyectos debe partir de una definición de las metas y objetivos, y una exposición sobre la situación actual de las unidades de producción familiar, por lo cual se

elabora un análisis del mercado de alimentos y de las buenas prácticas que se desarrollan en los sistemas de producción. Se considera de forma importante la viabilidad agroecológica, así como la vocación productiva de la correspondiente región, los ciclos agrícolas y las condiciones climatológicas.

El proceso de gestión de estos proyectos consiste en la movilización de recursos humanos, financieros, materiales y de capacitación, indispensables para consolidar las iniciativas de desarrollo. Dichos proyectos pueden basarse únicamente en el desarrollo de actividades de capacitación y/o asesoramientos, financiadas con los recursos locales, o bien recurriendo a financiamiento externo. En el caso de proyectos que requieran recursos monetarios, se financian a través de la ADR (con recursos económicos contemplados en su contrato de servicios), siendo estas agencias, por tanto, las responsables de ordenar el proceso de puesta en práctica de dichos proyectos.

Finalmente, el acompañamiento y la supervisión se dan una vez puesto en marcha el proyecto hasta el momento final de su ejecución. La evaluación se realiza en dos momentos: a mitad del desarrollo del proyecto y al finalizar el ciclo del proyecto, y es llevada a cabo, tanto por los beneficiarios, como por las instituciones responsables del Programa.

9.3.3.3 La fase de evaluación comunitaria participativa

De acuerdo con la metodología del PESA, y tal como se ha señalado, la evaluación se desarrolla al final del ciclo de los proyectos en dos momentos: uno, intermedio, y otro, final. La evaluación intermedia se realiza mediante la organización de talleres con los beneficiarios del Programa y por grupos de intervención, en los que se analizan los resultados logrados en cada proyecto y en ese momento de su ejecución, para posteriormente, en una segunda etapa, evaluar los resultados del PESA a nivel del territorio.

En un primer plano, los resultados se difunden a las autoridades locales, siendo la ADR la responsable de informar a la comunidad, tanto beneficiaria como no beneficiaria, sobre los resultados de los proyectos y, al mismo tiempo, de promover la divulgación del Programa. Posteriormente, se lleva a cabo la difusión de los resultados del PESA a nivel regional, mediante la organización de eventos (jornadas, seminarios, por ejemplo) en el que participen otros Municipios y Comunidades para intercambiar experiencias, exponer el contenido de las acciones llevadas a cabo y presentar los resultados logrados en los procesos de producción, consumo de alimentos y generación de ingresos⁵¹.

⁵¹ La metodología del PESA propone, para la fase de divulgación, realizar una Feria de la Seguridad Alimentaria y Nutricional o "Feria SAN". Este es un evento regional en el que intervienen los participantes del PESA con actores e instituciones de otras comunidades locales, con el objetivo de socializar los resultados y buscar el intercambio de experiencias y la rendición de cuentas en torno a las actividades realizadas por el programa PESA en la región atendida. La organización de esta actividad depende de la ADR y de los beneficiarios del Programa.

Como se ha descrito hasta el momento, la metodología PESA aboga por los métodos participativos y la multidisciplinariedad como requisitos para estructurar un plan de trabajo en las comunidades rurales, y de esta forma establecer un diagnóstico regional y comunitario que propicie la base para la formulación de planes compartidos y proyectos de desarrollo territorial. El acompañamiento y aplicación metodológica es desarrollado en todo momento por las agencias ADR.

9.3.4. Los servicios ofrecidos por el programa PESA

Desde el inicio del Programa en el año 2002, se han diversificado los servicios que ofrece el PESA. El eje continúa siendo el desarrollo de las capacidades de las familias y/o sus unidades de producción, con el acompañamiento, la asesoría y la capacitación permanente de las agencias ADR.

Dentro de las acciones de apoyo se puede encontrar la inversión en infraestructura, equipamiento, material vegetativo y especies zootécnicas, acuícolas y pesqueras. Además, y dentro del mismo Programa, se lleva a cabo la planificación y el establecimiento de obras y prácticas para la conservación y el uso sustentable del suelo y los recursos hídricos, con el objetivo de mejorar la viabilidad de los proyectos y los planes de desarrollo comunitario.

Todos los participantes del PESA reciben los servicios de las ADR y ponen en marcha un proyecto productivo (de su abanico de proyectos y derivado de su actividad potencial). Empero, cabe destacar que, no todas las unidades de producción familiar o grupos de trabajo pueden organizarse para construir una obra de captación o almacenamiento de agua o bien para realizar prácticas de conservación y uso sustentable del suelo, dado que este componente del proyecto dependerá del potencial productivo y de las características orográficas, geológicas y agroecológicas de cada territorio.

La operación de los proyectos dependerá, por tanto, de la vocación productiva de cada localidad y de sus condiciones productivas, siendo posibles *proyectos promocionales* (estufas ahorradoras de leña, silos para la conservación de maíz, sistemas de captación de agua (familiar), entre otros), *producción de alimentos* (traspatio agrícola y pecuario, milpa, obras para captación de agua (comunitario), y *proyectos de generación de ingresos* mediante iniciativas que generen impactos a nivel regional (invernaderos, frutales, producción ecológica, actividades de ecoturismo rural, programas de ahorro y microcrédito) (CONEVAL, 2015).

9.3.5. El marco institucional de gobernanza

El programa PESA responde, como ya se mencionó anteriormente, a un proyecto estratégico en el que intervienen diversas instituciones del Estado mexicano y la oficina de la FAO en México. Desde la verticalidad del sistema de gobernanza mexicano, las instituciones son el gobierno federal, el gobierno de cada Estado, los Gobiernos Municipales y sus Delegaciones locales.

A diferencia de la autonomía de los programas federales o locales, respecto a los apoyos y subsidios, el PESA mantiene una coordinación entre los diferentes niveles de Gobierno (Figura 9.4). Hay que recordar que es un programa impulsado por la SAGARPA, pero inicialmente financiado por la FAO, lo que implica un proceso de seguimiento y acompañamiento técnico. La FAO es la encargada de diseñar la metodología y las estrategias metodológicas a utilizar, así como de brindar apoyo a los diferentes actores que participan en el Programa. Por tanto, la FAO y la SAGARPA tienen una responsabilidad técnico-normativa en la implementación del PESA, y tienen que estar coordinados.

Para esta coordinación existe la Unidad Técnica Nacional (UTN), cuya función es concretar el enlace técnico entre el Gobierno Federal y la FAO, así como los acuerdos de colaboración con los gobiernos de los Estados federados de la República participantes del PESA. A su vez, la UTN, se apoya en el asesoramiento de especialistas internacionales de la FAO, que ayudan a perfeccionar la metodología y mejorar los procesos técnicos, así como a la validación y monitoreo de las agencias ADR.

La coordinación operativa se lleva a cabo a través de los gobiernos de los estados donde se pone en práctica el Programa, es decir, las denominadas Secretarías de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) o sus equivalentes en cada entidad, que son las responsables de ejecutar los recursos financieros y cumplir las reglamentaciones y normativas⁵². La articulación en sus tareas operativas y de organización se lleva a cabo mediante la participación de tres agentes que guardan una relación jerárquica: el Grupo Operativo (GOP), las ADR y la población beneficiaria.

El GOP se encarga de llevar a cabo el seguimiento de la planificación, ejecución y evaluación del PESA en cada territorio y de garantizar el cumplimiento de la Metodología PESA-FAO. El Grupo está formado por un representante de la SAGARPA, un representante de la SEDAGRO (en cada Estado) y especialistas del equipo de la citada UTN, colaborando en la articulación de las acciones de las instituciones participantes y de los programas en el desarrollo de los territorios (*microrregiones*). Dentro de sus funciones, autoriza a los

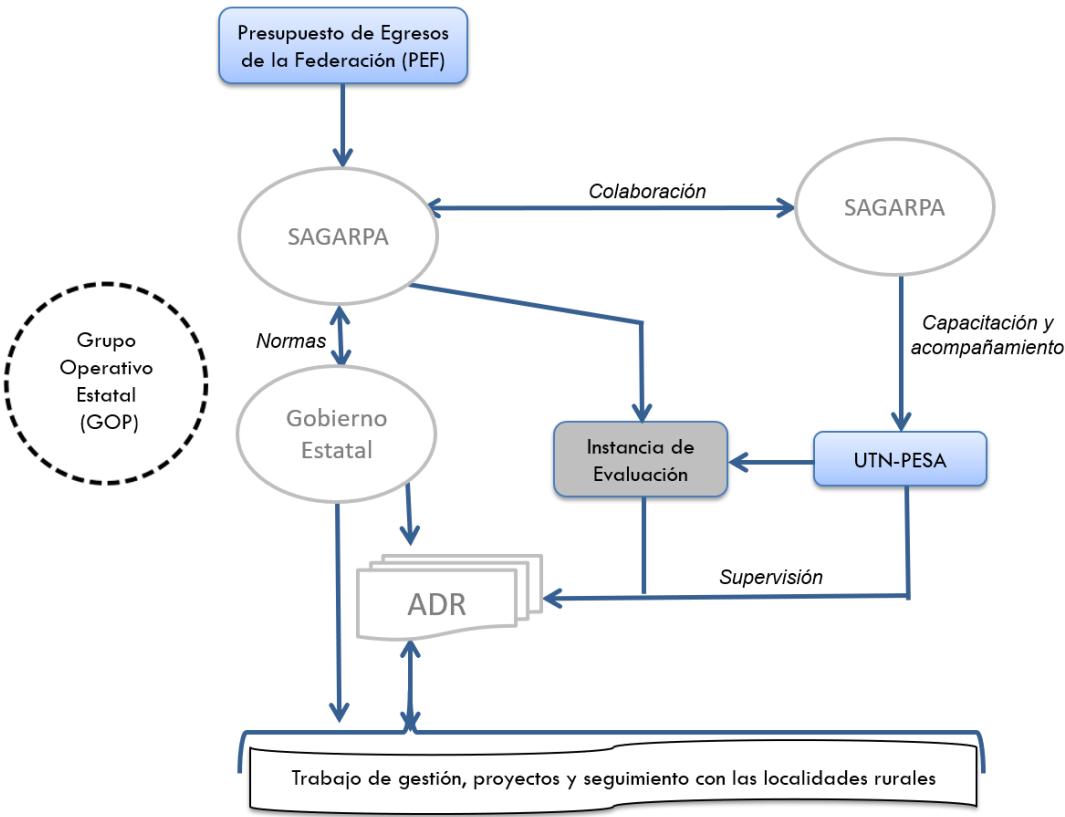
⁵² Las reglas de funcionamiento del PESA se incluyen dentro de las reglas operativas de todos los programas de la SAGARPA, y su publicación corresponde al último día del año anterior a su ejercicio en el Diario Oficial de la Federación (DOF). En dichas reglas, se establecen los porcentajes de recursos financieros asignados, la población objetivo y los conceptos y montos de apoyo, así como los criterios técnicos, la mecánica operativa y los demás procedimientos.

municipios y localidades su inclusión en el Programa, y los apoya en la ejecución de los proyectos. Asimismo, aprueba los servicios de asistencia y recontractación de las ADR y articula las acciones de otras instituciones locales y municipios vinculados al PESA.

Por su parte, las ADR son personas jurídicas, integradas por equipos de profesionales vinculados al sector rural. Son las encargadas de hacer operativa la estrategia PESA, en acciones de coordinación interinstitucional con los gobiernos regionales/locales y sus instituciones (Municipio y Delegaciones Municipales).

Finalmente, las comunidades y la población beneficiada representan los principales actores del PESA. En este sentido, se brinda una importante labor de participación para que con base en su experiencia y necesidades se construya la vía para mejoras sus condiciones de vida.

Figura 9.4 El marco institucional del programa PESA



Fuente: Elaboración propia con base en FAO/SAGARPA, (2014)

9.3.6. El modelo de las Agencias de Desarrollo Rural

A diferencia de otros programas públicos de intervención, el programa PESA se dirige a la promoción del desarrollo a través de un equipo de profesionales cuya presencia en las comunidades rurales permanece todo el tiempo de ejecución del Programa. A estos equipos técnicos se les denomina Agencias de Desarrollo Rural, mejor conocidas como

ADR⁵³. Las ADR representan el punto neurálgico del PESA, como un modelo de atención multidisciplinaria en los territorios de actuación, con la responsabilidad de generar vínculos con los actores y, al mismo tiempo, articular y gestionar los procesos de desarrollo local.

De acuerdo con el “Manual de las ADR” (FAO/SAGARPA, 2014), estos equipos técnicos tienen la función de realizar un diagnóstico que permita identificar los elementos y factores que explican las principales oportunidades y limitaciones de cada territorio, desde una perspectiva de dotación de recursos físicos y naturales. A través de este diagnóstico, las Agencias analizan el contexto físico-ambiental, socio-humano y técnico-productivo de un territorio, con el fin de identificar su potencial, su vocación productiva, la problemática regional y las alternativas y oportunidades de desarrollo, de tal forma que brinden el marco en el cual se desarrolle la estrategia de intervención del PESA.

Además de contar con experiencia en trabajos en áreas rurales, las agencias deben estar integradas por técnicos profesionales de las áreas agrícolas, producción animal, agronegocios, nutrición humana y análisis de información (de acuerdo con las áreas de intervención definidas en la metodología) debiendo, además, estar ubicadas en el territorio correspondiente o bien en la región donde se vaya a aplicar el Programa.

Las funciones de las ADR confluyen en un conjunto de servicios denominados “servicios integrales para la promoción de la organización”, con objeto de mejorar el uso, la producción y el acceso a los alimentos, mediante el diseño, la puesta en marcha y el acompañamiento técnico de proyectos productivos, a fin de coadyuvar a la seguridad alimentaria y mejorar los mercados locales (FAO/PESA, 2014, p. 16).

Significa, por tanto, que las ADR tienen que contribuir a desarrollar las capacidades de la población rural mediante la implementación de planes y proyectos, de acuerdo con las etapas del proceso metodológico (procesos de planeación, ciclo de proyectos y evaluación comunitaria participativa).

9.3.6.1 El marco de actuación de las ADR

El proceso de selección de las agencias ADR es validado por la FAO, y, su operación establecida bajo contrato de servicio, cuya vigencia en el ejercicio solicitado con base a las necesidades de los gobiernos locales es, como mínimo, de 10 meses.

Los presupuestos y cuestiones financieras se determinan de acuerdo con la extensión del territorio de actuación (desde 11 a 30 localidades, de acuerdo con el artículo 45 de las Reglas de Operación de la SAGARPA). Al término del servicio, la Agencia podrá

⁵³ Las ADR suelen ser un despacho de extensionistas consolidado y multidisciplinario, pudiendo ser equipos técnicos de universidades, ONG’s, despachos de consultores o grupos de especialistas técnicos, integrados en alguna figura jurídica, como puede ser una asociación civil (AC), una sociedad anónima (SA) o una sociedad civil (SC), entre otros, y que cuenten con instalaciones y equipamientos, así como con un determinado nivel de suficiencia financiera, puesto que, en los procesos de gestión, y muchas veces al inicio del proyecto, la Agencia tiene que soportar costes elevados.

ser revalidada por la FAO y recontratada para la continuación de la asistencia en la región. Esta contratación también depende de los recursos presupuestarios, y no se permite ampliar los incentivos económicos a aquellas Agencias que se extralimiten en sus acciones más allá de lo que dicta la metodología.

Las ADR cuentan con el respaldo institucional del GOP durante su actuación, lo que facilita su acercamiento a las autoridades municipales y a otras instituciones con influencia en el territorio.

Uno de los derechos fundamentales de las Agencias es intervenir en la capacitación de la población local en los temas de metodología y en su implementación. Este tipo de formación se brinda a través de la UTN mediante cursos de capacitación (*Diplomado en Metodología de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Agentes de Desarrollo Rural*) impartidos de forma presencial y virtual, así como otros talleres de formación técnica (FAO/SAGARPA, 2016).

Respecto de sus obligaciones, se encaminan al estricto cumplimiento y aplicación de la metodología en cuanto a procedimientos y productos establecidos. Significa, por tanto, la responsabilidad de mantener el contacto permanente con las localidades, actualizar el sistema de información del PESA, informar las desviaciones que afectan la aplicación metodológica, favorecer el acompañamiento y capacitación de la UTN-FAO, y facilitar la labor de supervisión y evaluación.

9.3.6.2 El modelo estructural de la ADR

La estructura organizativa de la ADR puede ser simple o compleja, de acuerdo con sus características particulares. Sin embargo, el PESA plantea una estructura *base* que garantice el cumplimiento de las exigencias del Programa y de sus resultados.

El organigrama propuesto contempla, además de la coordinación general, las diversas especialidades de los facilitadores de campo, en atención a las áreas de traspato agrícola y pecuario, granos básicos-milpa, sistema productivo predominante, y producción para el mercado local, así como el personal para análisis de datos.

La estructura mínima de las ADR se resume en el Cuadro 9.2, y las funciones de cada cargo son las siguientes:

- Coordinador General de la ADR. Su función es la administración general de la Agencia, manteniendo las relaciones con las diferentes instituciones que participan en el Programa. Dentro de las funciones particulares se encuentra: a) cumplir con las actividades y objetivos de la ADR, fijando políticas para su logro y buscando la aplicación del proceso metodológico PESA; b) planear e implementar el Programa y los proyectos que sean coherentes con los principios, las normas y el objetivo institucional del PESA; c) promover la implementación de proyectos técnica y

económicamente viables; d) representar y relacionar a la ADR con las instituciones de apoyo para sus actividades a través de una comunicación adecuada, y e) coordinar el trabajo de campo, acompañando y asesorando técnicamente a los facilitadores.

- Facilitadores de campo: Los técnicos tiene a su cargo la promoción, operación, implementación y seguimiento de los planes y proyectos en las comunidades rurales. Dentro de sus funciones específicas se encuentran: a) realizar actividades de promoción, organización y coordinación en las comunidades para la autogestión y desarrollo de las mismas; b) identificar la problemática social, técnica, organizativa, cultural y económica de las comunidades asignadas, a través de la aplicación de instrumentos de diagnóstico; c) coordinar con las comunidades, empresas rurales y dependencias externas, el trabajo de ejecución de los proyectos conforme a la metodología PESA; d) elaborar y dar seguimiento a la gestión y operación de los proyectos productivos, y e) brindar asesoría y capacitación técnica para el seguimiento de proyectos.
- Soporte: El objetivo de esta área es apoyar a los diferentes facilitadores en la realización de sus funciones administrativas, ayudando en el correcto funcionamiento y estado administrativo de la ADR. Además, proporcionan soporte y asesoría informática en los procesos operativos.

Cuadro 9.2 Estructura mínima requerida para una ADR

Núm.	Nivel	Cargo
1	Dirección	Socios (Asamblea General) Socio director de ADR
2	Gerencia	1. Coordinador General ADR
		Secretaria/Auxiliar administrativo
3	Operativo	1. Facilitador en producción animal 2. Facilitador en producción vegetal 1 3. Facilitador en producción vegetal 2 4. Facilitador en educación nutricional 5. Facilitador en agro negocios y educación financiera
4	Soporte	1. Analista de sistemas

Fuente: Elaboración propias con base en FAO/SAGARPA, (2016)

9.3.7. Evaluación y seguimiento del programa PESA

La evaluación y seguimiento del PESA se realiza desde dos escenarios: el primero corresponde a una evaluación interna de la ADR; y el segundo, a un seguimiento y evaluación del programa PESA a nivel del gobierno regional y nacional.

De acuerdo con la metodología de la FAO, el proceso de seguimiento y evaluación persigue dos objetivos específicos. El primero consiste en realizar un ajuste del sistema de evaluación que corresponda a los cambios metodológicos propuestos y que contribuya a generar los resultados planteados. El segundo, persigue un monitoreo y evaluación de los procesos y resultados de operación del Programa, que permita mejorar el seguimiento de la estrategia PESA, medir sus resultados y fortalecer sus sistemas de información (FAO/SAGARPA, 2016).

Con base en las reglas operativas de la SAGARPA, se le exige a la UTN una serie de lineamientos para evaluar la actuación y desempeño de las ADR y de las Agencias COUSSA-PESA⁵⁴. El objetivo de la evaluación es determinar la calidad de los servicios de la ADR, a través del monitoreo en el cumplimiento de los procesos y/o productos que debe aportar la Agencia, así como el cumplimiento de la información técnica generada respecto al volumen y valor de la producción de las actividades de las unidades de producción familiar, el nivel de promoción y el desarrollo de capacidades de las familias participantes.

Cabe mencionar que la evaluación de las ADR no se considera una supervisión en el enfoque de la estrategia y, por lo tanto, no se evalúan los cambios que se desarrollan dentro de un territorio y las iniciativas que realizan los beneficiarios. Justamente con la evaluación que se hace de las ADR en las localidades, se llevan a cabo evaluaciones globales del Programa. El objetivo es mejorar la estrategia de *seguridad alimentaria y nutricional* a nivel de cada gobierno local y a nivel nacional.

La FAO/SAGARPA, a nivel nacional, ha realizado diversas evaluaciones estratégicas de sus procesos. En 2009, la evaluación específica del PESA se llevó a cabo mediante muestreos en los territorios, aplicando diversas entrevistas a funcionarios, actores regionales y locales implicados en el Programa, así como a los beneficiarios. Los resultados mostraron al PESA como un Programa valioso y exitoso en términos de haber contribuido al incremento de la disponibilidad y acceso a los alimentos. No obstante, se identificaron debilidades sobre su diseño y problemas de adaptación en los territorios, además de poner de manifiesto una baja capacidad de trabajo de parte de las agencias ADR (FAO/SAGARPA, 2009).

Otra evaluación nacional del Programa se llevó a cabo en el año 2013, denominada *evaluación estratégica* por enfocar la evaluación en los procesos, desempeños y resultados del Programa, revelando resultados interesantes y algunas discrepancias entre el desempeño real del PESA y el esperado (FAO/SAGARPA, 2013). Se rescató la elaboración de un compendio de indicadores de línea base, en el cual se sistematizó la información

⁵⁴ El componente COUSSA son servicios de inversión para la infraestructura, enfocados a promover la conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales utilizados en la producción primaria. La asistencia se lleva a cabo mediante el pago de apoyos y servicios a los productores rurales para realizar dichas obras. La operación se basa en la metodología PESA por medio de agencias denominadas COUSSA-PESA, y sus recursos financieros son exclusivos para la construcción de obras de conservación y su acompañamiento.

sociodemográfica y productiva de los beneficiarios y no beneficiarios encuestados en dicha evaluación.

Como parte del proceso de evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, en 2015 el CONEVAL diseñó un instrumento metodológico de evaluación del PESA, que permitiría un análisis sistemático de la gestión operativa del Programa para valorar si la gestión cumple con lo necesario en el logro de metas y objetivos (CONEVAL, 2015). Dicha propuesta se hizo previamente a una nueva evaluación nacional del PESA programada para finales de 2015, de la cual al momento de la investigación no se ha podido encontrar información disponible.

9.4. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

En el marco de los cambios económicos y sociales de los años 1990, se inserta el programa PESA en México, como un planteamiento innovador de la FAO para desarrollar diversas estrategias de “*seguridad alimentaria*” dirigidas a los pequeños productores y/o campesinos de las regiones de mayor marginación y pobreza del país.

El PESA incorpora orientaciones de gestión local e interinstitucional, como dos factores análogos para el desarrollo. Ello representa una metodología novedosa que rescata el papel de los actores locales, con la participación del Estado (y sus diferentes niveles jerárquicos), de la sociedad civil, de los agentes privados, de los organismos internacionales y de los propios beneficiarios del Programa. Esta movilidad y activación de actores en torno a un proyecto de desarrollo, lleva consigo el establecimiento de un nuevo tipo de relaciones sociopolíticas, económicas, legales y culturales, marcadas por un nuevo sistema de gobernanza y, por lo tanto, de redimensionamiento del rol del Estado (Herrera y Torres, 2008).

Diversos informes institucionales difunden las múltiples bondades del Programa, así como sus ajustes e incrementos presupuestarios. Sin embargo, otras investigaciones muestran las visiones contradictorias que sobre el concepto de “seguridad alimentaria” están presentes en el Programa, incluso entre los mismos agentes gubernamentales que lo promocionan (Lutz, et al. 2015).

De acuerdo con la evaluación del Programa en 2013 (FAO/SAGARPA, 2013), los objetivos particulares no se atienden bien en el núcleo del Programa y, por lo tanto, resultan un tanto limitativos con relación a su alcance, amplitud y diversidad. En el mismo sentido, la metodología parte de una serie de pasos estandarizados, guiados por lineamientos normativos que posiblemente no siempre responden a problemas concretos, propios del contexto de algunos territorios. El arreglo institucional se refiere a la participación de los diversos agentes gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil, en la que, mediante su intervención, se contribuye a la efectividad del Programa.

A través de la investigación empírica de la presente tesis doctoral, y a partir de la información recogida en el caso de estudio, se identificará el nivel de coordinación y/o descoordinación a través del cual, como otras políticas de Estado, se limitan o favorecen los alcances de estas iniciativas. Considerada como una iniciativa que transfiere principalmente activos a las comunidades locales, y no necesariamente como un efectivo gestor del desarrollo autóctono de las localidades, resulta importante indagar si esta forma de intervención (a través de agencias ADR externas y con una metodología definida) contribuye al éxito de esta política, o bien limita su eficacia. Este es el objetivo de la Tercera Parte de la tesis doctoral, referida a los municipios de Ixtapan del Oro y Villa Victoria, ubicados en el Estado de México.

Tercera Parte

IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA PESA EN MÉXICO EN LOS TERRITORIOS SELECCIONADOS

Capítulo 10

CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO DE ESTUDIO EN EL ESTADO DE MÉXICO

Como se ha señalado, el objetivo de esta tesis doctoral es analizar las cuestiones relacionadas con el capital social y la gobernanza como factores de gran importancia en el desarrollo de los territorios locales, seleccionando para ello un caso de estudio: la aplicación del programa PESA en los municipios de Ixtapán del Oro y Villa Victoria del Estado de México, tomando como referencia la aplicación de la Iniciativa europea LEADER en una comarca de Andalucía (denominada Valle del Alto Guadiato).

El presente capítulo se centra en describir el espacio territorial del estado de México, con el objetivo de ubicar e identificar las características de los dos municipios de actuación del Programa PESA que se han seleccionado (características físicas, demográficas y económicas, así como sus formas de organización política y social y las dinámicas locales que ahí se desarrollan y que definen el tipo de comunidades y actores a estudiar).

El ámbito geográfico seleccionado para abordar el trabajo del Programa PESA en México, se ubica en dos municipios del Estado de México, uno de los 32 Estados de la República Mexicana, situado en la parte centro del país (Figura 10.1).

Figura 10.1 Ubicación geográfica del Estado de México

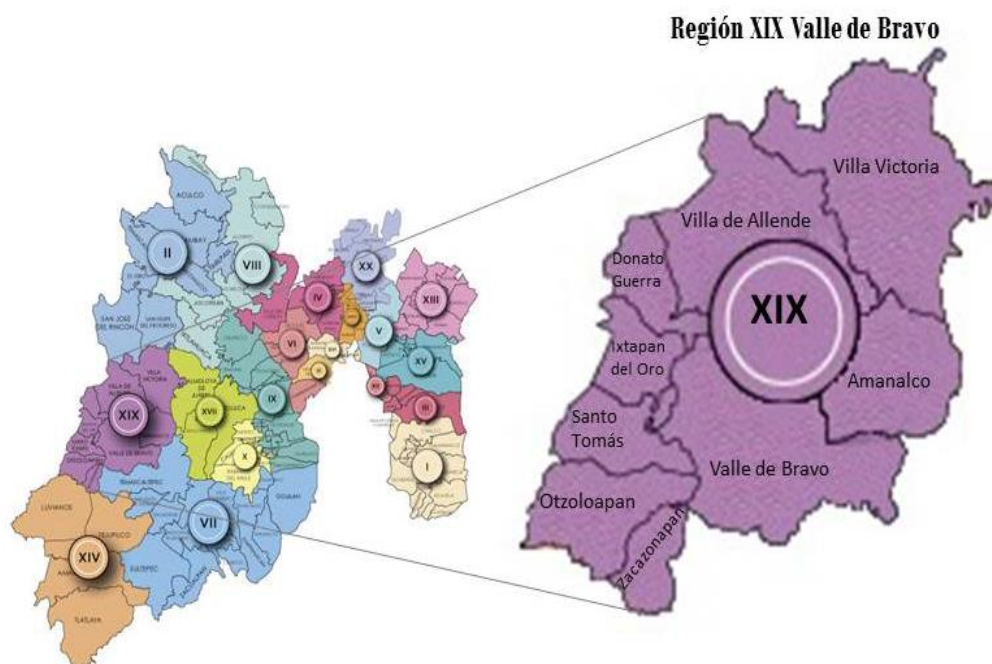


Fuente: Elaboración propia con base en cartografía de la República

Dentro del Estado de México, la investigación se centra en la “Región XIX Valle de Bravo” (de un total de 20 regiones), situada al este de la entidad. La caracterización geográfica y socioeconómica de la región se establece de acuerdo con la información proporcionada por la Subsecretaría de Desarrollo Municipal del estado de México (Gobierno del Estado de México, 2014).

Esta región comprende un total de nueve municipios: Amanalco, Donato Guerra, Ixtapan del Oro, Oztoloapan, Santo Tomás, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Victoria y Zacazonapan (Figura 10.2). De estos municipios, se han seleccionado Ixtapan del Oro y Villa Victoria para el presente estudio de caso, debido a que son municipios donde opera el PESA con una antigüedad mayor de un año y en donde se ha logrado establecer contactos con la Agencia de Desarrollo Rural y acceder a información relevante sobre el Programa.

Figura 10.2 La región “XIX Valle de Bravo” en el Estado de México



Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Municipal/Gobierno del Estado de México, 2014
(En línea: <http://ssdm.edomex.gob.mx/regiones>)

El Municipio de Ixtapan del Oro se localiza en las coordenadas geográficas 19° 12' 23" de latitud mínima y 19° 19' 07" de latitud máxima; 100° 13' 07" de longitud mínima y 100° 19' 47" máxima, y a una altura entre los 1.200 y los 2.900 metros sobre el nivel del mar. Limita al norte con el Municipio de Donato Guerra, al sur con el de Santo Tomás de los Plátanos, al este con el de Valle de Bravo y al oeste con el Estado

de Michoacán. Su extensión territorial es de 82.49 km², lo que equivale a un 0.45% del territorio del Estado de México (Figura 10.3).

Por su parte, el Municipio de Villa Victoria se ubica entre las coordenadas 19° 26' 26" de latitud norte y 99° 59' 39" de longitud oeste; a una altitud de 2.590 metros. Colinda al norte con los Municipios de San Felipe del Progreso y de San José del Rincón, al sur con el de Amanalco de Becerra, al este con el de Almoloya de Juárez y al oeste con el de Villa de Allende. Respecto a su extensión territorial corresponde a 423.80 km², equivalente al 1.89% del territorio estatal (Figura 10.4).

10.1. EL MUNICIPIO DE IXTAPAN DEL ORO

10.1.1. Caracterización física del municipio

Ixtapan del Oro (de origen etimológico "*iztapán*", que en la lengua Náhuatl significa "*lugar de las salinas*") se ubica en el eje neovolcánico que se extiende desde la parte central occidental del Estado de México hacia el oeste del Municipio de Toluca, en la región montañosa que colinda con el Estado de Michoacán. El territorio se integra en un 95% de terrenos montañosos, ocupados principalmente por bosques, y el restante 5% por lomeríos y pequeñas planicies.

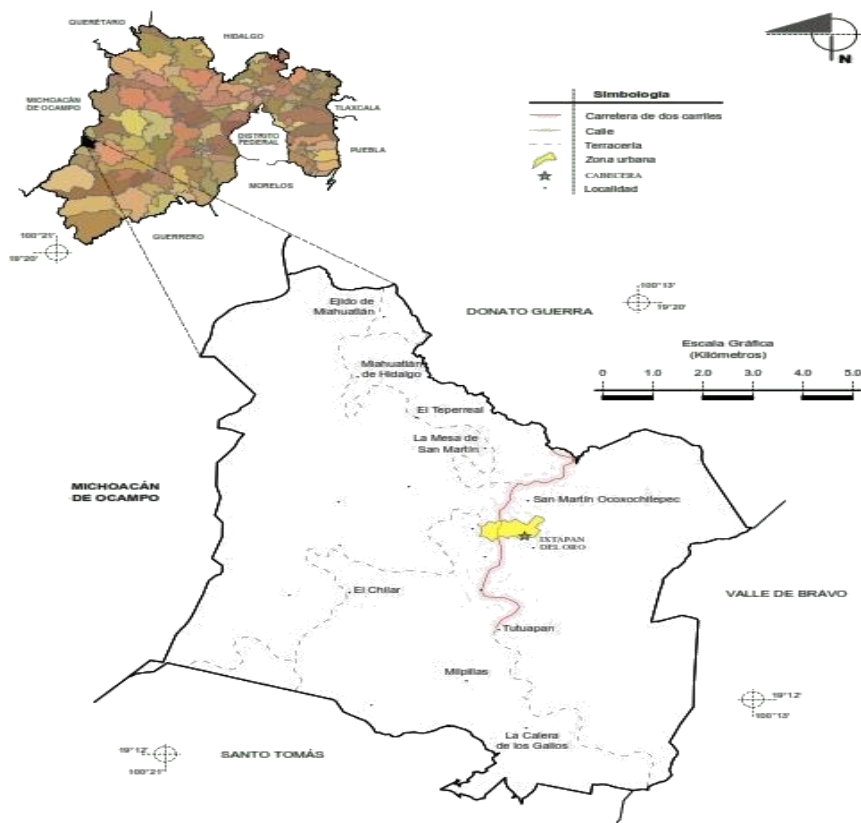
El clima predominante es semicálido subhúmedo, con lluvias en verano y un rango de precipitación entre 800 y 1.100 mm anuales. El rango de temperatura es de 16° a 22°C, con la presencia de temperaturas de hasta 0°C en la estación de invierno, y una máxima de 28°C en verano.

Respecto a la orografía, el territorio municipal se caracteriza por elevadas montañas, donde se sitúan algunas comunidades (como Teperreal, Ayalita, Sabanilla, El Chilar, Miahuatlán de Hidalgo) y el ejido de Miahuatlán, y por pequeñas planicies en menor proporción, sobresaliendo los cerros del Aguila y Borracho y el Monte San Pedro.

La mayor parte de sus formaciones rocosas pertenece al llamado "segundo periodo eruptivo", predominando las rocas andesitas, malpaíses y los conos con cráteres, así como, en la parte oeste, las rocas calizas, las pizarras arcillosas, los granitos y las granodioritas, estas dos últimas relacionadas con la mineralización de algunas zonas (PMD, 2013). La mayoría de los cerros y lomeríos alrededor del Municipio de Ixtapan del Oro está formada por rocas efusivas de la época terciaria y post terciaria, con su origen en las últimas dos etapas de actividad volcánica en la región.

La hidrografía del municipio está formada por la Región Hidrológica nº RH 18 “Río Balsas” y por la Cuenca Hidrológica “Río Cutzamala” (subcuencas R. Tilostoc y R. Zitácuaro), estando constituidas, a su vez, por 5.458 embalses. Dentro de los principales escurrimientos se encuentra el Río Ixtapan (formado por las subcuencas de los afluentes Arroyo Grande y Arroyo Barranca Honda, y por el Salto), que es un importante proveedor de agua superficial al municipio. La principal fuente de abastecimiento de agua potable y de regadío a las comunidades vecinas, tiene su origen en el manantial de agua *La Rasta*, ubicado al norte del municipio, en los límites con el Municipio de Donato Guerra.

Figura 10.3 Municipio de Ixtapan del Oro

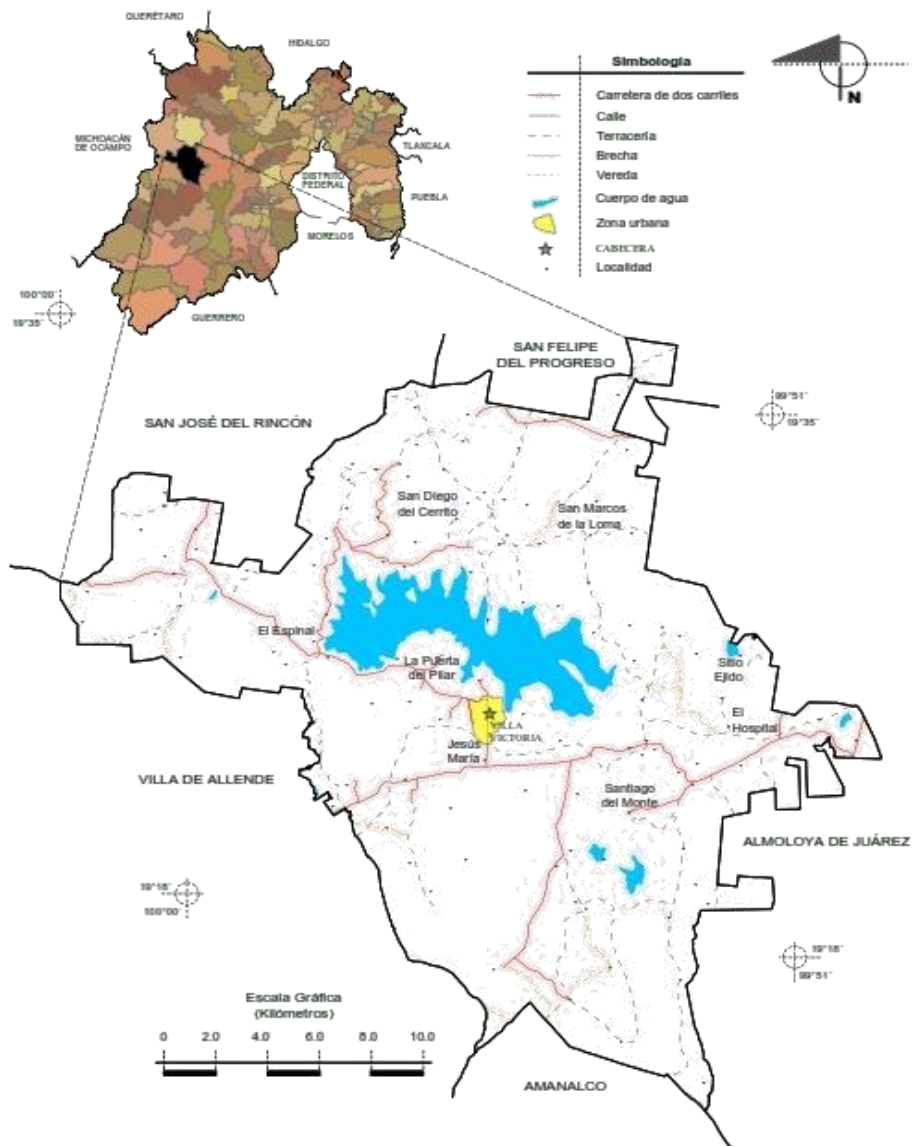


Fuente: Compendio de información geográfica municipal/INEGI, 2010b.

En lo que respecta a la vegetación natural, predominan zonas de bosques en su combinación de pino, encino y oyamel, así como abundante superficie de arbustos, pastizales y matorrales en las zonas de barrancos. Se encuentran también otros arbolados leñosos, como álamo, fresno, madroño, cucharo, sauz, copal, mimbre, tepozán, nogal, roble, cedro, jacaranda, gigante y tepehuaje, entre otros.

Dentro de la flora silvestre, es común encontrar especies como jara, mano de león, helecho, escoba, té de monte, mirto, aretillo, espino, tepechía, molulo, palo flojo de lía y vara blanca, y plantas de ornato, como geranio, tulipán, de la india, novia del sol, margarita, buganbilia, alcatraz, axplezia, entre otros. Destaca entre la fauna silvestre, diversas especies animales, como zorro, coyote, conejo de campo, cacomiztle, ardilla, hurón, tlacuache, armadillo y tejón, así como gran variedad de especies de pájaros y reptiles, como víbora de cascabel, coralillo, lagartija y lagartón.

Figura 10.4 Municipio de Villa Victoria



Fuente: Compendio de información geográfica municipal/INEGI, 2010b.

10.1.2. Aspectos sociodemográficos

Ixtapan del Oro está integrada por un total de 17 localidades. Si bien hay un amplio porcentaje de población que se encuentra dispersa en varios asentamientos rurales, existe también un importante núcleo urbano en la cabecera municipal. Con una población total de 6.629 habitantes (INEGI, 2015), el municipio de Ixtapan se encuentra catalogado con un indicador de retraso socioeconómico de grado medio (0,35) y con un alto y muy alto grado de marginación (CONAPO, 2010).

De acuerdo con la última Encuesta Intercensal del INEGI (2015), existe en el municipio un total de 1.531 viviendas habitadas, de las cuales se promedian 4,33 habitantes por familia. En este sentido, alrededor de 1.445 viviendas cuentan con al menos un servicio de tipo sanitario, eléctrico y de agua potable (1.065 viviendas con drenaje, 1.445 con energía eléctrica y 1.408 con agua) (PDM, 2013).

La población económicamente activa (PEA) en el municipio representa el 23,69%, en la que el sector primario ocupa el 55,10% y el sector secundario el 16,17% (INEGI, 2010). Esta situación refleja que, siendo la mayor parte comunidades rurales, se carece de un sector productivo capaz de captar flujos de inversión, fortalecer el comercio e impulsar el desarrollo, por lo que todas las actividades se refieren a las relacionadas con la agricultura y ganadería en condiciones de subsistencia.

Como consecuencia de lo anterior, una gran proporción de la PEA (39,54%) no percibe ingresos, lo que indica que la fuerza de trabajo se ubica en las actividades propias del campo. La reducida población que se emplea, lo hace en actividades de jornaleros eventuales en el sector primario, percibiendo el salario mínimo⁵⁵.

De acuerdo con las estadísticas consultadas, en el periodo 1950-1980 las tasas de crecimiento poblacional se han mantenido estables y, a partir de 1995, se registra una tasa de crecimiento negativa (-0.47). Esta situación se deriva de los fenómenos de emigración temporal y permanente, sobre todo de la población joven, a las principales ciudades cercanas y al extranjero (EUA) en busca de mejores oportunidades de vida y de empleos mejor remunerados.

Siendo uno de los municipios más pequeños del estado, la dinámica de población y su lento ritmo de crecimiento económico han provocado que el municipio se mantenga, además, como uno de los más vulnerables y rezagados del Estado de

⁵⁵ El salario mínimo en México se encuentra regulado por la Ley General del Trabajo desde el año de 1970 y representa la cantidad menor que recibe un trabajador en una jornada de trabajo (Ley Federal del Trabajo, Artículo 90). Anteriormente, este salario se diferenciaba de acuerdo con dos zonas geográficas (Zona A y Zona B). Sin embargo, a partir de octubre de 2015 el salario mínimo es homologado a nivel nacional en \$70,10 y a partir de enero de 2017, tuvo un ligero incremento al situarse en \$80,04 (Para mayor información consultar <http://www.gob.mx/conasami>).

México. Con relación a los niveles de alfabetismo y escolaridad, se registra que el 79,19% de su población sabe, por lo menos, leer y escribir. En este sentido, resulta evidente que aún existe un nivel de atraso en el tema educativo. En el ámbito de la escolaridad, se reporta un alto promedio de población con culminación del nivel básico (educación primaria y secundaria), y una menor proporción (5,88%) con estudios de nivel superior, desplazándose a otras zonas urbanas por no hallarse estos niveles educativos en la región. Existe también un segmento de la población con estudios truncados, que buscan oportunidades inmediatas en empleos informales y de servicios en los principales centros urbanos.

Como una expresión de sus prácticas habituales y creencias, la religión se encuentra consolidada de manera importante en todo el territorio, siendo la orientación católica la más representativa (66,5%), seguida por las de tipo protestante y evangélicas (32%) (SMDIF, 2016). Por su parte, aunque se tienen antecedentes prehispánicos y una preponderancia de la población mazahua en el territorio, se señala que no existe ningún tipo de grupo indígena, aunque según el censo de población del año 2000 se reportó que el 2,67% (61 personas) hablan alguna lengua indígena (INEGI, 2000).

10.1.3. Tenencia de la tierra y uso del suelo

En la extensión del territorio municipal de Ixtapan del Oro se hallan los tres regímenes de propiedad registrados: pequeña propiedad privada, propiedad ejidal y propiedad común, siendo estas dos últimas las de mayor proporción, con un proceso de ordenamiento pendiente de regularización e inscripción en el registro agrario (PMDU, 2003a). De acuerdo con datos del INEGI (2010), la mayor ocupación del suelo se refiere al bosque (61,03%) en su mayor parte por arbolado de pino y encino. A su vez, la cobertura de pastizal natural e inducido representa un área importante (23,69%), mientras que la selva ocupa el 4,67% del municipio (Cuadro 10.1).

La actividad agrícola, en su mayoría de temporal, representa el 10,1%, en donde, según el INEGI (2010), destaca la producción de maíz (98,7%), seguida de la de frijol (28 has aproximadamente). En la última década, se ha producido una considerable disminución de la producción agrícola, debido a un abandono en la actividad, motivado por factores como los altos costos de producción, los bajos precios de venta y la poca consolidación de un mercado interno, lo cual se ha traducido en que la población busque otras formas de sustento, entre ellas la emigración. La zona urbana, representada por el 0,51% del total del territorio, engloba la zona de vivienda,

junto con las actividades de comercio y servicios básicos, incluyendo algunas áreas baldías con potencial para el crecimiento urbano.

Cuadro 10.1 Uso del suelo y porcentaje de cobertura municipal

Uso de suelo	% de cobertura municipal
Zona urbana	0,51
Agricultura	10,1
Bosque	61,03
Pastizal	23,69
Selva	4,67

Fuente: INEGI, (2010)

10.1.4. Aspectos productivos

En el año 2003, la Secretaría de Economía reportó que Ixtapan del Oro presentaba un Producto Interno Bruto (PIB) de 40,11 millones de pesos (0,004% a nivel estatal, el segundo más bajo), con 122 unidades económicas, destacando los pequeños comercios (41,80%) y los servicios, principalmente los de alojamiento temporal o casas de renta (8,20%) (PMDU, 2003a).

a) Sector primario

Dentro de este ámbito, la agricultura es la actividad más representativa y desarrollada a lo largo y ancho del territorio registrado. Según la SEDAGRO (en el PDM, 2013), la superficie agrícola es de 3.206 hectáreas (90,93% de temporal y 9,07% de riego), sobresaliendo el maíz y el frijol, esenciales en la alimentación de la población. En menor proporción, y de acuerdo con las características climáticas y fisiográficas de la región, se cultivan algunas hortalizas, tubérculos y semillas (tomate, jitomate, calabaza, camote, caña de azúcar, hébol, alfalfa, trigo, avena cacahuete y amaranto, entre otros). Respecto a la producción animal, se registra una superficie de alrededor de 3.000 has en la que destacan la producción de bovinos (2.039 cabezas), la producción caprina (2.792 cabezas), la producción porcina (1.863 cabezas) y la producción de aves de corral (16.047 aves) (INEGI, 2010). No existen explotaciones comerciales intensivas de ningún tipo de ganado, por lo que la producción es de pequeña escala y su comercialización se efectúa a nivel regional y local, sobre todo en

la venta de carne, huevo, barbacoa de “chivo”, quesos locales y algunos derivados (manteca de cerdo, longaniza, chorizos).

b) Sector secundario

Son dos las principales actividades de este sector, que motivan de alguna manera la economía local: la industria familiar y la minería. La actividad de la industria se reproduce en pequeños talleres familiares de carpintería, manufactura de tapetes, extracción de resina y pequeñas fábricas de block, adobe y ladrillo. La industria minera, aunque tuvo su auge en la época de 1980, la desarrollan algunos pobladores que, de manera tradicional, buscan consolidar su economía familiar a través de esta actividad, particularmente aquéllos dirigidos a la construcción, en la venta de arena y grava. La explotación de otros recursos minerales de mayor importancia, no se aprovecha, debido a que son concesionados a empresas privadas y requieren altos costos de extracción.

c) Sector terciario

Los principales comercios ofertan a los consumidores los productos de primera necesidad. Asimismo, se presentan en algunas localidades “*días de plaza*”, en las cuales llegan distintos comerciantes para establecer mercados ambulantes (llamados “*tianguis*”). Entre los principales establecimientos públicos se encuentran las panaderías, las tortillerías, las papelerías, las ferreterías y las tiendas de abarrotes. La principal unidad de comercio de abasto popular es la tienda DICONSA (antes CONASUPO).

El capital que incentiva el comercio y los servicios en el municipio es reducido en cuanto al acceso a financiación. Existen algunos comercios de venta de productos que se desarrollan de manera informal en la vía pública o bien de forma ambulante en los domicilios de la población.

Respecto al turismo, el municipio recibe turistas (en fines de semanas, días festivos y en periodo vacacional) que acuden a visitar algunos atractivos naturales de la región, como la cascada “El salto de Chihuahua”, “Las Minas”, “La Huerta de Pagaza”, “Los Sabinos” y el balneario municipal con aguas termales, o bien la histórica iglesia de San Martín Ocochitepec (instaurada en el siglo XVII). Cabe mencionar que este tipo de actividad es minúsculo, puesto que no se han desarrollado estrategias de promoción turística.

El siguiente cuadro, extraído del Diagnóstico de Asistencia Social DIF 2016-2018 con datos del INEGI (2010), muestra la cantidad de habitantes que se ubican en cada rubro de actividad económica (Cuadro 10.2).

Cuadro 10.2 Principales actividades económicas y porcentajes de participación

Actividad económica	Total de habitantes	% de participación
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	1.201	63,21
Servicios	489	25,74
Industria	201	10,58
No Especificado	9	0,47

Fuente: SMDIF, 2016 basado en información del INEGI, (2010)

10.1.5. Infraestructura

A pesar de ser un municipio de alta y muy alta marginación, cuenta con infraestructura básica. Ello da cuenta de las condiciones en que se encuentra este territorio, sobre todo en cuanto a los principales servicios básicos para que las comunidades subsistan, aún y cuando se encuentren tan cercanos a los principales centros urbanos como la Ciudad de Toluca y Ciudad de México. Debido a su favorable ubicación geográfica, el municipio forma parte de la cuenca del río Balsas, por lo que dispone considerablemente de los recursos de agua superficial para uso humano y para disponer de sistemas de riego. Existen algunas localidades con déficit de este recurso, debido, principalmente, a la falta de infraestructura de conducción y de distribución.

La cobertura actual de infraestructura hidráulica representa el 82,5% del servicio de agua potable entubada, acopiada de los manantiales de “La Rastra” (comunidad de Las Salinas) y de “Peña Blanca” (localidad de San Miguel Ixtapan) a través de canales, para luego ser entubada (PMDU, 2003a). El sistema es operado directamente por el Ayuntamiento, sin que exista un control y padrón de usuarios, y un organismo que opere el sistema de agua potable a nivel regional. Se estima una cobertura de infraestructura eléctrica del 95,4%, con excepción de algunas comunidades donde se requiere ampliar los servicios de calidad (PMD, 2013).

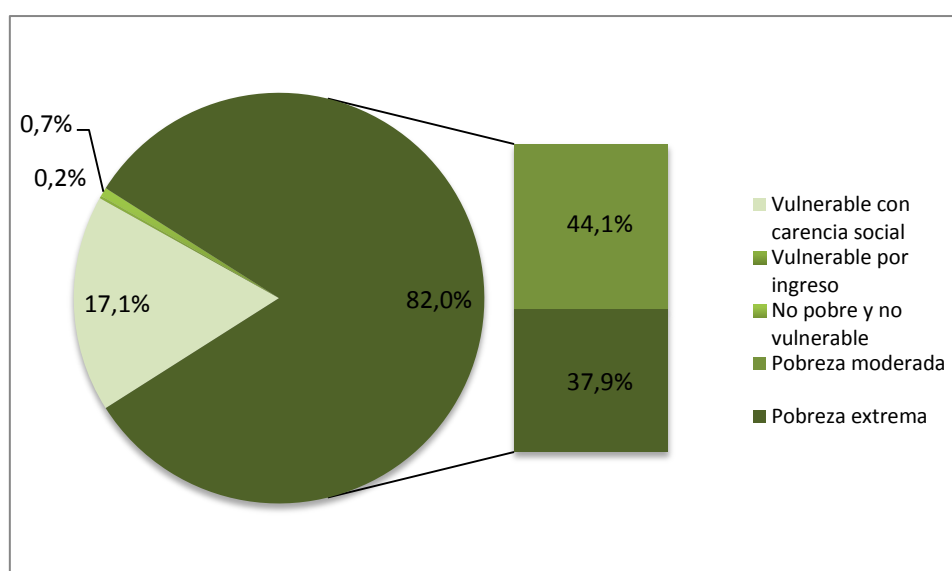
Respecto a la infraestructura sanitaria, el municipio cuenta con el 80% de la cobertura de red de drenaje, y algunas comunidades que no cuentan con este servicio se debe a la topografía accidentada de su territorio. A su vez, no existe ningún sistema de tratamiento de agua.

La infraestructura de carreteras se encuentra vinculada a una vía federal pavimentada, una red de caminos interiores de terracería y diversas brechas (no pavimentadas) que interconectan a todas las comunidades con acceso a la cabecera municipal. La vía principal comunica el municipio de Ixtapan del Oro con los de Amanalco, Donato Guerra, Otzoloapan, Santo Tomás, Valle de Bravo, Villa Victoria y Zacazonapan, así como con la capital del Estado. El sistema de transporte se efectúa a través de concesiones de servicio público y de taxis que comunican con las localidades y los principales centros urbanos de la región.

10.1.6. Indicadores de bienestar y programas de asistencia social

De acuerdo con el *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social* de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL 2010a, con datos de la CONEVAL), Ixtapan del Oro presenta diversos indicadores que demuestran un alto grado de carencia social y que sitúan al territorio como uno de los municipios con mayor pobreza (82,1% del total de la población) y con altos grados de marginación. Se estima que el 44,1% presenta pobreza moderada, mientras que el 37,9% se encuentra en pobreza extrema (Figura 10.5) (SEDESOL, 2010a).

Figura 10.5 Indicadores de pobreza y vulnerabilidad (%), 2010



Fuente: Elaboración propia en base a SEDESOL, 2010a (Información de CONEVAL)

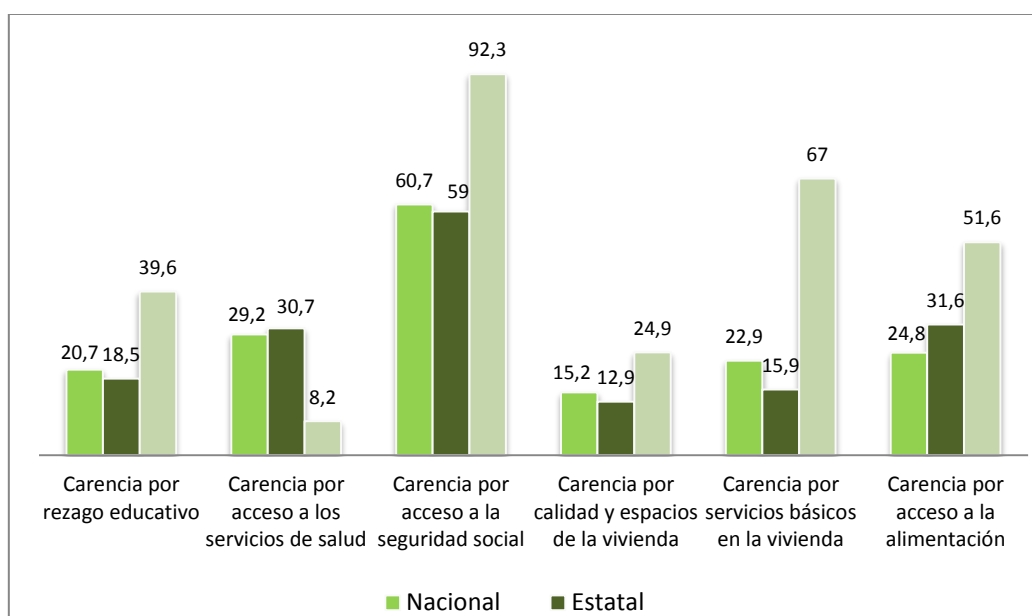
Dentro de las principales carencias sociales, la misma SEDESOL (2010a) reporta que el 39,6% de la población presenta una condición de rezago educativo, el 8,2% de la población no tiene acceso a servicios de salud, y como consecuencia de

esta situación, el 92,3% presentaba alguna carencia por el acceso a la seguridad social. Asimismo, un importante porcentaje (24,9%) reside en viviendas de mala calidad respecto a los materiales y espacio mínimo suficiente para habitar, de las cuales el 67% no cuentan con la disponibilidad de los servicios básicos, y que por lo tanto se consideran inadecuadas para la vivienda (Figura 10.6).

Además de lo anterior, existe una fuerte incidencia de la población (51,6%) con una carencia en el acceso a la alimentación. Esta situación manifiesta la importancia de que se establezcan políticas públicas enfocadas a satisfacer las necesidades de alimentación en este tipo de comunidades.

Estimaciones de 2015 muestran que la carencia por rezago educativo ha disminuido sensiblemente (de 39,6% en 2010, a 39,1% en 2015), y de igual forma la carencia por el acceso a los servicios de salud ha pasado de 8,2% a 3,3% de 2010 a 2015 respectivamente (SEDESOL, 2016a).

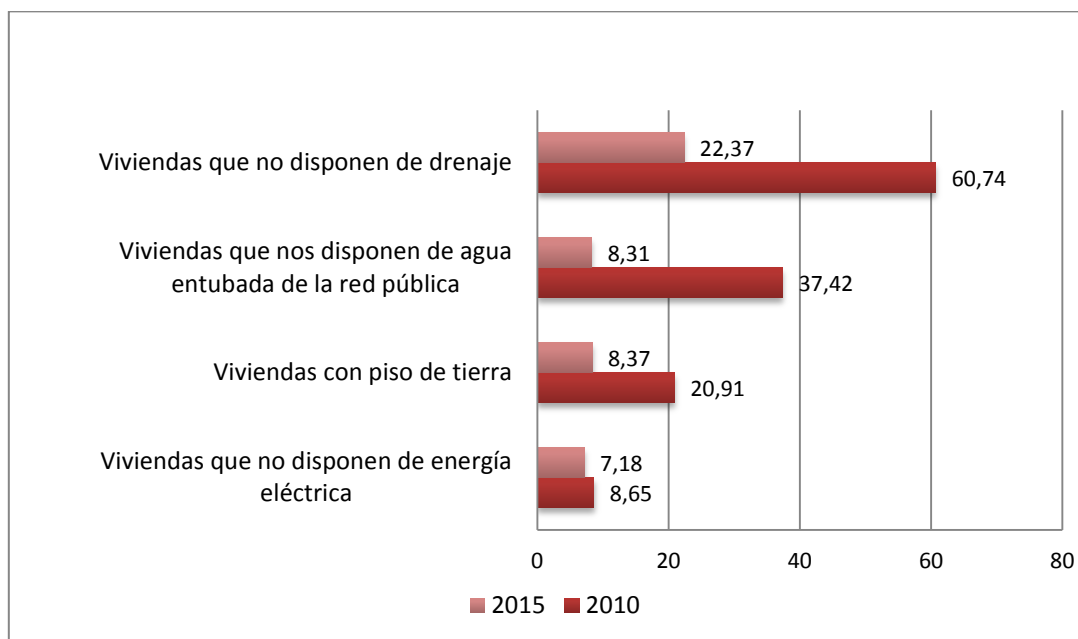
Figura 10.6 Indicadores de carencia social (%), 2010



Fuente: Elaboración propia en base a SEDESOL, 2010a (información de CONEVAL)

Los índices de rezago social presentados por la misma SEDESOL muestran algunos indicadores importantes que reflejan la necesidad de aplicar recursos financieros para la infraestructura social, aún y cuando se han logrado avances (de 2010 a 2015) en cuanto a características vinculadas a los servicios básicos (Figura 10.7).

Figura 10.7 Indicadores asociados al índice de rezago social (%), 2010 y 2015



Fuente: Elaboración propia en base a SEDESOL, 2016a (información de CONEVAL).

Es así como ha disminuido la proporción de viviendas que no disponen de drenaje, pasando de 60,74% en 2010 a 22,37% en 2015. De igual forma, se reporta una disminución del porcentaje de las viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública (de 37,42% a 8,31%). Finalmente, para 2015, el porcentaje de viviendas con piso de tierra paso a ser del 8,37% y de un 7,18% las viviendas que aún no cuentan con el servicio de energía eléctrica (SEDESOL, 2016a).

Derivado de lo anterior, y en coherencia con las políticas actuales del país, se impulsan diversos programas a nivel federal y en cada entidad con el objetivo de disminuir las disparidades de rezago social y promover el desarrollo de los municipios y sus localidades. Actualmente, en el Municipio de Ixtapan del Oro se aplican diversos programas sociales (Cuadro 10.3) que se ocupan de mejorar las condiciones del acceso a los servicios de educación, salud, vivienda y servicios, entre otros.

Además de estos programas complementarios del FAIS, operan otros programas a los que el municipio también tiene alcance. Tal es el caso del programa de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), que brinda servicios de asistencia social a personas o población en situación de vulnerabilidad a través de proyectos y acciones en torno al desarrollo humano. Otros programas son el programa de desarrollo integral para personas con discapacidad, el programa de oportunidades para los jóvenes, el programa de alimentación y nutrición familiar, el programa de alimentación para la

población infantil (desayunos escolares), el proyecto de desayunos escolares comunitarios, y el programa de apoyo a adultos mayores (pensiones).

Cuadro 10.3. Principales Programas del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que operan en el Municipio de Ixtapan del Oro (2015)

Nombre del programa	Siglas
Programa de infraestructura indígena	PROII
Programa de coinversión social	PCS
Programa 3x1 para migrantes	P3X1
Comedores comunitarios	PCC
Programa de atención a jornaleros migrantes	PAJA
Programa de empleo temporal	PET
Programa de infraestructura*	PI
Programa de apoyo a la vivienda**	PAV
Programa de Agua potable, Alcantarillado y Saneamiento	PROAGUA
Programa de Agua potable, Alcantarillado y Saneamiento (Apartado Rural)	APARURAL
Programa de tratamiento de Aguas residuales	PROSAN
Programa de Reforma Educativa***	PRE

Fuente: SEDESOL 2016^a

* Fusión en 2016 de los programas: Hábitat, Fomento a la Urbanización Rural (FUR), Rescate de Espacios Públicos (PREP), Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales (PRRUH) y Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.

** Fusión en 2016 de los programas: Vivienda Digna y Vivienda Rural.

*** Fusión en 2016 de los programas: Escuelas de Calidad y Escuela Digna.

Desde la escala federal, el programa de carácter social más representativo y que también permea en las comunidades del Municipio de Ixtapan del Oro, es el Programa Oportunidades, con un estimado de 4.175 beneficiarios en el año 2013. Otro importante programa es el Programa de Abasto Social de Leche (Liconsa) con una cobertura de 867 beneficiarios según la Plataforma Electoral Municipal (2016a).

Cabe mencionar que, aún con la existencia de los programas federales y de los gobiernos locales, el porcentaje de beneficiarios es limitado y a nivel de las comunidades no toda la población tiene acceso a ellos.

10.2. EL MUNICIPIO DE VILLA VICTORIA

10.2.1. Caracterización física del municipio

Villa Victoria (que en la época prehispánica era conocido como “Niñil” que significa “*Pueblo Nuevo*”), se ubica al noreste del Estado de México, a 46 kms de distancia de su capital Toluca, y a 111 km de Ciudad de México. El clima predominante es templado subhúmedo, con un rango de precipitación registrada entre los 800 y 1.200 mm, siendo el mes de julio el más lluvioso. La temperatura media anual oscila entre los 12°C y 28°C, con una alta incidencia de heladas en los meses de diciembre y enero.

Con una configuración anfractuosa, el municipio cuenta con planicies, elevaciones orográficas, lagos, bordos, valles y tierras destinadas al cultivo, con algunas pendientes mayores del 10°. Las principales elevaciones montañosas se encuentran alrededor de los 3.000 metros (Cerro Aparicio, Cerro del Cerillo, Cerro Colorado, Cerro Suchitepec, entre otros) (INEGI, 2010).

Predominan las rocas volcánicas cenozoicas, que datan del terciario y del cuaternario, con zonas boscosas y montículos monogénicos, y edificaciones de volcanes miniatura, generando una serie de cordilleras en las diversas comunidades del municipio (IGECM, como se citó en PDM, 2016).

Los suelos predominantes son los suelos andosol, caracterizados por lechos rocosos de entre 10 y 50 metros de profundidad y pedregosos, con extractos de cenizas volcánicas, lo que en la práctica agrícola dificulta las labores de maquinaria (IGECM, citado en PDM, 2016). Asimismo, se encuentran suelos acrisoles y feozem, este último caracterizado por su alto porcentaje de materia orgánica apto para las actividades agrícolas.

Respecto a la hidrología, Villa Victoria se ubica entre diversos ríos (Río Prieto, Río de los Coyotes, Río Santiago del Monte, Río San José del Rincón y Río San Marcos), además del principal manto acuífero denominado “La Compañía” y “El ojo de agua” que abastecen a varias localidades del municipio. Además de estos afluentes, el municipio cuenta con la *Presa Victoria* como la principal fuente de abastecimiento de agua y que alimenta al sistema hidroeléctrico “*Ixtapantongo Miguel Alemán*”, así como con otros arroyos de menor escala.

Respecto a la flora, predominan los bosques de coníferas, pinos, abetos y hóyameles, así como algunas variedades de enebro, cedro, eucalipto, alcanfor, fresno, sauce llorón, roble, encino, casuarina, jacaranda y trueno. Es común también

encontrar múltiples plantas usadas como remedios medicinales propios de las comunidades.

Dentro de la fauna silvestre, y debido a la gran variedad de vegetación, se encuentran especies como el coyote, armadillo, conejo, liebre, hurón, tuza, murciélago, ardilla de monte, tejón, tlacuache, zorrillo, ranas, serpientes de agua, entre otras. Asimismo, hay una diversa fauna de aves como el águila real, la codorniz, la paloma silvestre, el búho, e infinidad de pájaros y animales acuáticos en las presas y bordos del territorio.

10.2.2. Aspectos sociodemográficos

La extensión territorial de Villa Victoria engloba a un total de 106 localidades, aunque la administración municipal reconoce a 123 localidades organizadas en 80 delegaciones, 3 subdelegaciones y 1 presidencia de colonos (PDM, 2016).

Las comunidades con más habitantes de acuerdo con el INEGI (2010) son Villa Victoria (3.827 habitantes), San Marcos de la Loma (3.401 habitantes), La Puerta del Pilar (2.925 habitantes) y Sitio Ejido (2.725 habitantes), seguidas por las demás comunidades que no rebasan los 2.500 habitantes. En este sentido, a excepción de las mencionadas, todas las comunidades se encuentran catalogadas como rurales (86,35%) y, en consecuencia, presentan un alto grado de marginación.

De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2015), la población total del término municipal de Villa Victoria asciende a 104.612 habitantes, distribuidos en 22.354 viviendas, con un promedio de cinco habitantes por vivienda. De esta manera, las dos formas de ocupación espacial son, de un lado, la zona con tendencia urbana, y, de otro, la zona rural, esta última conformada por población dispersa sin una concentración definida, lo que dificulta, en determinados momentos, la dotación de los principales servicios públicos.

Respecto al acceso a los servicios básicos, alrededor del 95,10% de la población cuenta con energía eléctrica (21.260 habitantes), el 71,62% cuenta con el servicio de agua entubada (16.010 habitantes) y el 57,98% de la población cuenta con drenaje en sus hogares (12.961 habitantes) (INEGI, 2010).

La población económicamente activa representa el 32,43%, la cual se encuentra realizando algún tipo de actividad económica (población ocupada) o bien busca incorporarse a algún empleo formal (INEGI, 2010). La emigración es un factor demográfico que se ha manifestado en el comportamiento del crecimiento de los asentamientos urbanos y en su distribución territorial. Cada vez, es más la población

que busca emigrar de su comunidad de origen como una alternativa para mejorar sus condiciones sociales y económicas-familiares.

Además de contar con todas las modalidades educativas, incluyendo la educación superior (universidad), la Encuesta Intercensal del INEGI (2015) registra un total de 8.077 personas analfabetas en el municipio (12,17%), de las cuales el 73% se ubica en la población adulta (mayores de 45 años), siendo en su mayoría mujeres. De acuerdo con esta misma encuesta, el 76,65% de la población cuenta con educación básica (primaria y/o secundaria). Un porcentaje reducido de la misma (8,3%) ha concluido la educación media superior y el 2,73% ha finalizado algún estudio de educación superior, siendo el grado promedio de escolaridad de 6,16 años. La población que cuenta con mayores estudios se desplaza comúnmente a los sitios de empleo fuera de sus comunidades para incorporarse a centros de trabajo (ciudades) acordes con su nivel de estudio.

Con relación al tema religioso, resultan diversas las corrientes y/o asociaciones religiosas en el municipio, destacando la orientación católica sobre las demás y cuyas fiestas patronales giran en torno a la religión y sus representaciones en sus festividades patronales. Finalmente, se reporta que existen 5,362 habitantes hablantes de alguna lengua indígena (Mazahua) (INEGI, 2015). Otras expresiones culturales como la vestimenta, música, danza, rituales y prácticas religiosas aún se conservan, sobre todo en la población adulta.

10.2.3. Tenencia de la tierra y uso actual del suelo

Con base en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Villa Victoria (PMDU, 2003b), se tiene un alto índice de tenencia de la tierra de tipo ejidal, con alrededor de 15.315 has lo que representa el 70,7%, mientras que la propiedad privada representa el 26,7%, y tan sólo el 2,4% corresponde al uso comunal (Cuadro 10.4) (PMDU, 2003b).

Cuadro 10.4 Tenencia de la tierra en el municipio de Villa Victoria

Tenencia de la tierra	Extensión (has)	Porcentaje (%)
Ejidal	15,315	70,7
Privada	5,803	26,7
Comunal	539	2,4
Total	21,657	

Fuente: PDM, (2016)

De acuerdo con el PROCEDE, actualmente existen 7.846 parcelas ejidales y 66 solares asentados en 13 ejidos que presentan concentración demográfica. Estos ejidos cuentan con una incipiente red de servicios públicos, lo que ha promovido su certificación y titulación (PMDU, 2003b).

La vocación agrícola en el municipio es dominante (42,61%), con un importante crecimiento en los últimos años, sobre todo de la agricultura de temporada. Este crecimiento ha ocasionado la erosión de suelos y el desmonte de otras zonas para incorporarlas a tierras de cultivo (Cuadro 10.5).

Cuadro 10.5 Uso actual del suelo del municipio de Villa Victoria

Uso del suelo	Superficie	Porcentaje (%)
Agrícola	18,060.25	42,61
Temporal	16545.25	
Riego	1515.00	
Erosionada	1689.72	3,98
No sembrada	3430.31	8,09
Pecuario	6104.00	14,40
Urbano	910.20	2,15
Cuerpos de agua	3617.25	8,53
Forestal	2763.19	6,52
Otros usos	5805.08	13,69
Total	42,380.00	100

Fuente: SAGARPA, citado en PDM, (2016)

De acuerdo con lo anterior, es la agricultura la actividad con mayor uso del suelo (temporal y riego), seguida por la actividad pecuaria (14,40%), y en menor proporción la actividad forestal (6,52%), zona no sembrada (8,09%), zona erosionada (3,98%) y cuerpos de agua (8,53%). La zona urbana, representa el 2,15% del total del territorio.

10.2.4. Aspectos productivos

El Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGCEM, con información del INEGI, 2010), sostuvo que el Producto Interno Bruto (PIB), del municipio en 2014 fue de 1.047,71 millones de pesos, lo que representó a nivel estatal el 0,29%. En este sentido, el sector económico de mayor importancia es el terciario con el 42,71%, seguido por el secundario con el

36,43%, registrándose un total de 605 unidades económicas (Plataforma Electoral Municipal, 2016b). Las principales actividades por sector se refieren a continuación.

a) *Sector primario*

Siendo la agricultura la actividad más importante, los principales cultivos producidos por orden de importancia son el maíz, la avena, la papa y la zanahoria. La mayor parte de la producción de las localidades es destinada al autoconsumo, acentuando una falta de capitalización del campo y un rezago tecnológico importante (Cuadro 10.6).

Cuadro 10.6 Principales cultivos y datos de producción en el municipio de Villa Victoria

Cultivo	Superficie sembrada (has)	Superficie cosechada (has)	Producción (ton)	Rendimiento (Ton/ha)	Valor de la producción (miles de pesos)
Maíz	15,100	13,970	62,762	4.49	219,667
Avena forrajera	6,020	6,020	128,420	21	63,210
Papa	180	180	5,760	32	40,320
Zanahoria	180	180	5,580	32	22,320
Haba verde	3	3	22.5	7.5	135
Otros	264.25	263.23	N/D	N/D	5,999.40
Total	21,747.25	20,616.25			351,642.40

Fuente: Información Estadística SNIDRUS, SAGARPA, citado en PDM, (2016)

Con base en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM, 2016), el Municipio de Villa Victoria tiene la mayor superficie de hectáreas de siembra de maíz, por lo que se enaltece su vocación por la agricultura, particularmente en la producción de maíz.

Respecto a la ganadería, destaca la cría y explotación de especies de bovinos, ovinos, porcinos, caprinos, aves de corral y equinos, y recientemente se ha impulsado la producción de conejos y de abejas (Cuadro 10.7). Cabe destacar que las explotaciones existentes son de escala menor, con una infraestructura incipiente, animales de poca calidad genética y escasa asistencia técnica, características que confluyen en altos costos de producción. Esta actividad se desarrolla para autoconsumo y sólo se comercializa a nivel local.

Cuadro 10.7 Principales especies pecuarias en el municipio de Villa Victoria

Ganado	Ganado en pie			Carne en Canal	
	Producción (ton)	Valor de la producción (miles de pesos)	Producción (ton)	Valor de la producción (miles de pesos)	Animales sacrificados
Bovino	560.18	14,748.60	307.229	15283.30	1.207
Porcino	241.31	5744.40	180.365	7823.60	2,147
Ovino	266.176	7554.10	137.408	7907.80	5,901
Aves	228.186	6290.70	186.964	7031.20	96,641
Guajolote	62.773	1789.10	47.614	2590.70	5,179

Fuente: SAGARPA, como se citó en PDM, (2016)

La pesca resulta una actividad relevante en el municipio, aunque no se reporta, debido a la gran cantidad de bordos (283) ubicados en las comunidades situadas alrededor de los cuerpos de agua. De acuerdo con el PDM (2016), existen alrededor de 29 estanques de almacenamiento, que constituyen las principales fuentes productoras de peces, principalmente de carpa, trucha, charal, rana, acocil y mojarra.

b) Sector secundario

La actividad industrial en Villa Victoria se concentra en 33 unidades productivas, dentro de las cuales destaca la maquila de ropa interior, pequeñas empresas destinadas a la industria de la construcción (producción de alambre, anillos de alambrón, block) y algunas empresas alimentarias (producción de lácteos, dulces regionales), entre otras de menor importancia.

En algunas localidades, se explotan bancos de tezontle, tepojal y piedra, que son empleados a nivel regional como materiales para la construcción y obra pública. Esta actividad estimula de forma importante la economía en estas comunidades al propiciar empleos temporales y permanentes. Por su parte, la actividad artesanal persiste más como una tradición y son pocas las familias que se ven beneficiadas de dicha actividad.

Las principales artesanías son los bordados en fajas, la fabricación de escobetas con raíz de zacatón, la fabricación de canastas, el tejido en telar y la confección de vestimentas indígenas. Se estiman alrededor de 48 comunidades las que aún conservan estas actividades, aunque la mayoría en pequeña escala y únicamente para consumo familiar.

c) Sector terciario

En este sector, el turismo representa la mayor actividad, aunque de forma poco aprovechada, ya que no se ha incentivado su crecimiento a través de la promoción turística. El Municipio de Villa Victoria cuenta con diversidad de zonas naturales aptas para el turismo de interés (bosques, cascadas, presas), así como algunos paradores de cría de truchas y parajes naturales. En el siguiente cuadro (Cuadro 10.8) se muestran las principales unidades económicas reportadas por el INEGI (2015) y en los cuales se vincula la economía de las localidades del municipio.

Cuadro 10.8 Unidades económicas por actividad económica, 2015

Actividad económica	Total
Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza	0
Industria	55
Servicios	789
Total	844

Fuente: IGCEM. Dirección de Estadística con información del INEGI, Directorio Estadística Nacional de Unidades Económicas, (2014)

10.2.5. Infraestructuras

De manera similar al Municipio de Ixtapan del Oro, el de Villa Victoria cuenta con un nivel de infraestructuras y servicios básicos que no logran satisfacer plenamente las necesidades de la población del territorio municipal. Respecto a la disponibilidad de agua potable, el 28,4% de las viviendas no cuentan con servicio (PDM, 2016). El agua se distribuye a través de cajas de captación y redistribuido en redes de tuberías a las comunidades, donde existe de manera independiente un comité como responsable del tratamiento de potabilización, de su vigilancia, mantenimiento y conservación de las redes de agua.

El servicio de drenaje ha presentado mejoras en el periodo de 2000 a 2015, con un total de 12.961 viviendas que cuentan con el servicio (58,2%). Asimismo, varias viviendas cuentan de manera tradicional con fosas sépticas y letrinas, o bien con pozos de absorción para el desalojo de los desechos. A nivel municipal, se cuentan con tres plantas de tratamiento de agua ubicados en zonas estratégicas, pero su operatividad se encuentra a un 50% (PDM, 2016). De la misma manera, el acceso al servicio de energía eléctrica ha mejorado en la última década, alcanzando el 95,1% del total de viviendas con el servicio.

En el sector salud, se cuenta con un Hospital General y 22 unidades médicas distribuidas en las diferentes localidades que brindan los servicios de atención médica generales a la población. En estas unidades, existen deficiencias respecto al equipamiento, así como limitaciones en cuanto a medicamentos, personal e infraestructura (PDM, 2016).

La infraestructura de carreteras se encuentra comunicada por la carretera Federal Toluca-Zitácuaro, la carretera Villa Victoria-El Oro y la autopista Toluca-Valle de Bravo, vinculando al municipio con las principales ciudades de la región y municipios aledaños, así como con diversas vías de terracería que complementan la comunicación.

El sistema de transporte se efectúa a través de concesiones de servicio público y taxis, que comunican con las localidades y los principales centros urbanos de la región. Sin embargo, la cobertura de medios de transporte resulta insuficiente debido a los extensos desplazamientos de la cabecera municipal a las localidades, aunado a los altos costos de los servicios.

10.2.6. Los indicadores de bienestar y programas de asistencia social

El municipio de Villa Victoria presenta diversos indicadores que lo catalogan como un territorio marginal, con alto grado de carencia social asociados principalmente a la falta de servicios básicos en la vivienda (SEDESOL, 2010b). Es así como del total de su población, se estima que el 40,70% presenta pobreza moderada, mientras que el 28,86% se encuentra en pobreza extrema (Figura 10.8).

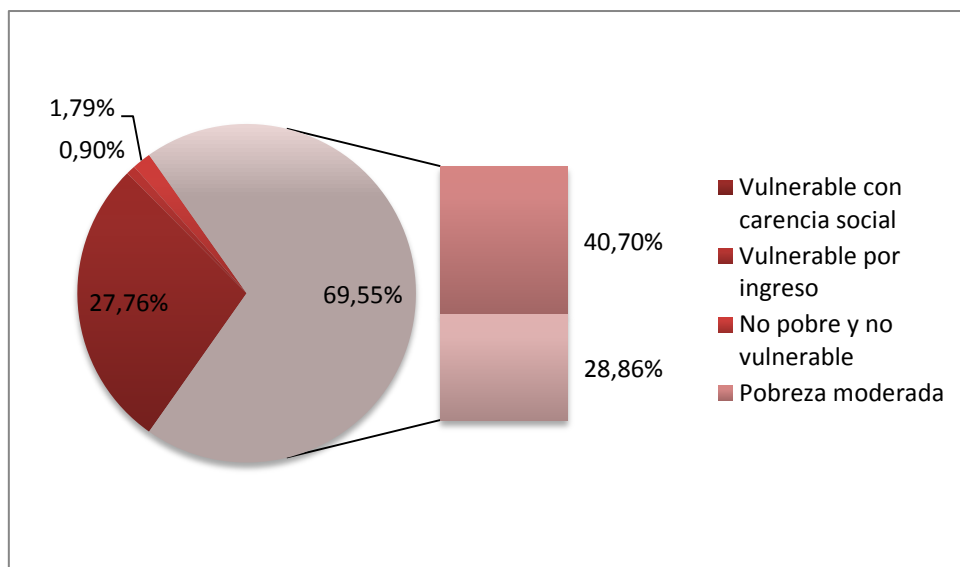
Las principales carencias sociales son: rezago educativo (36,6%), carencia por acceso a los servicios de salud (28,6%), carencia por el acceso a la seguridad social (89,3%), carencia por la calidad y los espacios de la vivienda (19,4%), carencia por servicios básicos en la vivienda (69,2%) y carencia por el acceso a la alimentación (52,4%). Cabe destacar que todas las proporciones de carencia se encuentran por arriba de la media estatal y nacional, lo que deriva en serios problemas en el acceso a estos servicios básicos (Figura 10.9).

Con la misma proyección del Informe sobre la *“situación de pobreza y rezago social”* en 2015, y con la aplicación de políticas enfocadas a mejorar la infraestructura, se reporta una disminución en los niveles de rezago en los servicios de drenaje y agua entubada (41,2 % y 28% respectivamente) (Figura 10.10).

En el tema de la alimentación, con el fomento de programas de alimentación (comedores escolares y comunitarios), se ha reducido en 2015 a 26,9% la población con esta carencia. Los principales indicadores asociados a la carencia por el acceso a

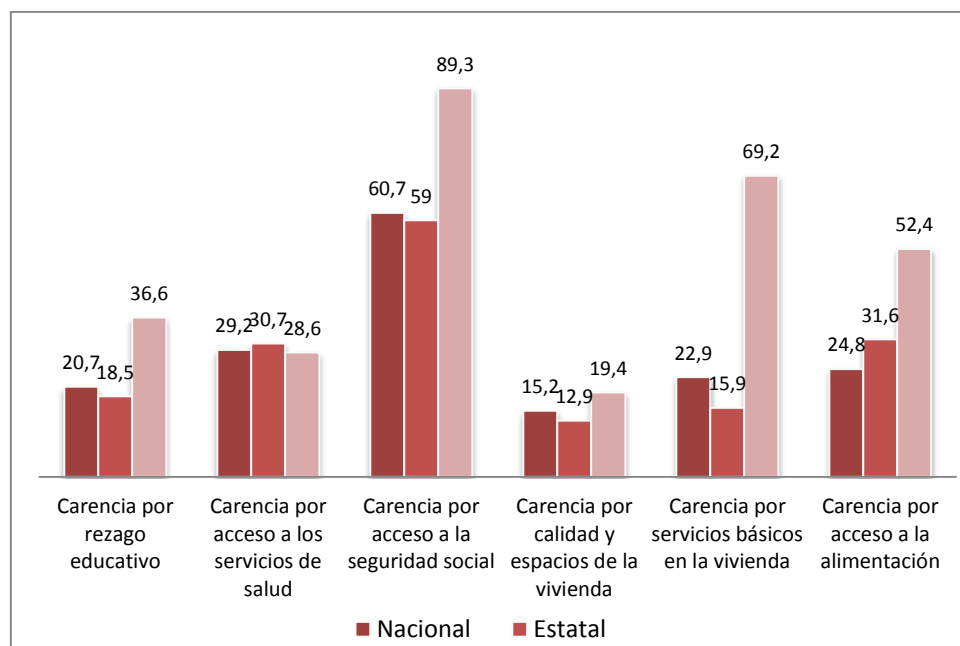
la alimentación son la seguridad alimentaria (47,4%), la inseguridad alimentaria leve (25,7%), la inseguridad alimentaria moderada (14,3%) y la inseguridad alimentaria severa (12,6%) (Figura 10.11)

Figura 10.8 Indicadores de pobreza y vulnerabilidad (%), 2010



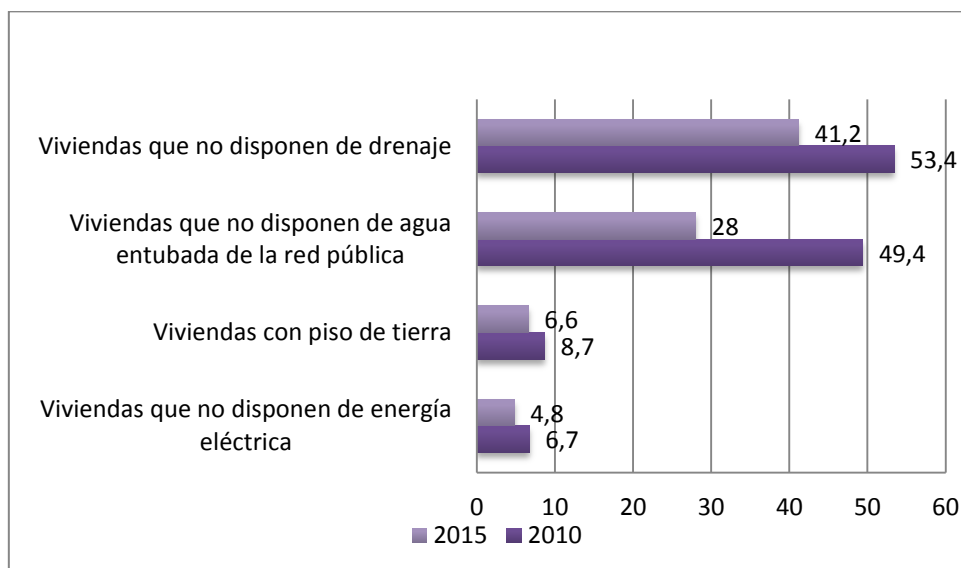
Fuente: SEDESOL, 2010b (con Información de CONEVAL)

Figura 10.9 Indicadores de carencia social (%), 2010



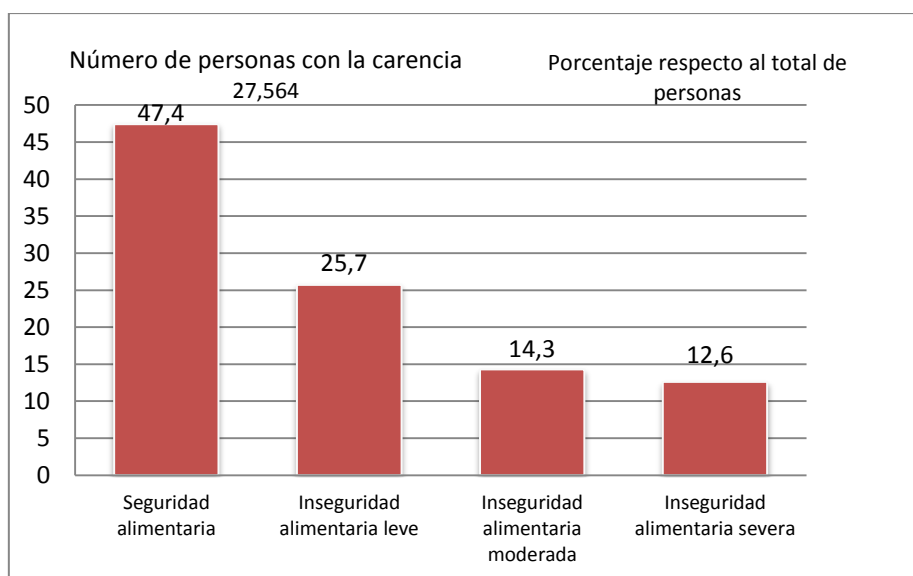
Fuente: SEDESOL 2010b (con Información de CONEVAL).

Figura 10.10 Indicadores asociados al índice de rezago social (%), 2010 y 2015



Fuente: SEDESOL 2016b (con Información de CONEVAL, 2015).

Figura 10.11 Indicadores asociados a la carencia por acceso a la alimentación, 2015



Fuente: SEDESOL 2016b (con Información de CONEVAL, 2015)

Finalmente, con objeto de disminuir estas disparidades, los principales programas que operan en el municipio de Villa Victoria son los que se reflejan en el Cuadro 10.9. Aunado a estos programas, y en atención a las necesidades de desarrollo social del municipio, se han implementado otros programas sociales, entre los que destacan el Programa Oportunidades (con 54.525 beneficiarios), el Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA) (con 3.222 beneficiarios), el Programa de Pensión para Adultos Mayores (con 3.749 beneficiarios), el Programa de Apoyo

Alimentario (con 9.806 beneficiarios), el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y el Programa de Opciones Productivas. En la misma línea de estos programas, es pertinente señalar que no toda la población resulta beneficiaria, ni todos los programas operan de forma regular en las comunidades.

Cuadro 10.9 Principales programas del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que operan en el municipio de Villa Victoria (2015)

Nombre del programa	Siglas
Programa de infraestructura indígena	PROII
Programa de coinversión social	PCS
Programa 3x1 para migrantes	P3X1
Comedores comunitarios	PCC
Programa de atención a jornaleros migrantes	PAJA
Programa de empleo temporal	PET
Programa de infraestructura*	PI
Programa de apoyo a la vivienda**	PAV
Programa de Agua potable, Alcantarillado y Saneamiento	PROAGUA
Programa de Agua potable, Alcantarillado y Saneamiento (Apartado Rural)	APARURAL
Programa de tratamiento de Aguas residuales	PROSAN
Programa de Reforma Educativa***	PRE

Fuente: SEDESOL, 2016b.

* Fusión en 2016 de los programas: Hábitat, Fomento a la Urbanización Rural (FUR), Rescate de Espacios Públicos (PREP), Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales (PRRUH) y Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.

** Fusión en 2016 de los programas: Vivienda Digna y Vivienda Rural.

*** Fusión en 2016 de los programas: Escuelas de Calidad y Escuela Digna.

10.3. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Uno de los elementos que consideran las actuales políticas públicas en México, es atender las condiciones de desigualdad de los municipios y las comunidades, sobre todo rurales, que muestran, según los indicadores, rezagos de tipo social, económico y alimentario y que, por lo tanto, requieren una atención inmediata a fin de equilibrar las condiciones de pobreza y marginación. En este sentido, se instauran diversos programas, federales y estatales, que se alinean a los marcos normativos y políticas vigentes, buscando mantener una coordinación institucional y coherente con las acciones vinculadas en los territorios.

Cabe destacar, que aún y con la variedad de programas existentes, la mayoría de carácter asistencial, no se ha logrado reducir estas disparidades en la población y existen acciones poco claras que derivan en los resultados de dichas políticas.

A través de este capítulo, se muestra un diagnóstico descriptivo de ubicación, condiciones físicas, económicas y socioculturales de los municipios de actuación del PESA en el Estado de México, y que expresan la existencia de diversas particularidades que afectan, en alguna medida, el acceso y eficacia de las políticas públicas.

Es evidente que muchas de las comunidades de estos municipios continúan con privaciones en los servicios básicos (agua, drenaje, energía eléctrica,...) y que limitan efectivamente el desarrollo de dichas acciones gubernamentales, puesto que, en diversos casos, no parten de considerar sus principales necesidades, aunado a que existe una limitada participación a nivel local.

Por el contrario, es frecuente encontrar la participación de las localidades en acciones comunitarias, cuyo vínculo se remonta al sistema de “usos y costumbres” distintivo de estos territorios, y que fortalece las acciones comunitarias y el trabajo organizado, situación que puede resultar favorable al momento de emprender políticas con un enfoque ascendente (de abajo hacia arriba) o descendente (de arriba hacia abajo), o bien una combinación de ambas.

Capítulo 11

IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA P.E.S.A. EN LOS MUNICIPIOS DE IXTAPAN DEL ORO Y VILLA VICTORIA

Una vez analizadas en el capítulo 9 las características generales del programa PESA y presentado en el capítulo 10 el marco territorial de la investigación empírica (dos Municipios de la “Región XIX Valle de Bravo” del Estado de México), en este capítulo y en los dos siguientes (Capítulos 12 y 13) se exponen los resultados más significativos de la citada investigación de esta tesis doctoral.

Estos resultados se sustentan en dos tipos de fuentes de información. Una ha sido de naturaleza primaria, mediante un plan de entrevistas a profundidad realizadas a agentes locales del territorio seleccionado, a funcionarios regionales y locales y a técnicos de la ADR “Agencia Inpalsa SC”, así como a los miembros de dos talleres participativos de escala local beneficiarios del programa PESA y a líderes de las comunidades locales. Otra fuente de información ha sido de naturaleza secundaria, procedente de la consulta efectuada a diversos informes de evaluación del Programa, así como documentos normativos, estadísticas e informes de trabajo de la ADR Inpalsa SC.

Los Capítulos 11, 12 y 13 forman, por tanto, un cuerpo único e integrado de la tesis doctoral, que sólo por razones prácticas y para facilitar su lectura, se ha dividido en tres partes. En el Capítulo 11, se aborda, ampliando el contenido general del Capítulo 9, un análisis más específico de programa PESA, exponiendo sus bases de funcionamiento, el marco institucional en que se aplica, los objetivos que persigue, y la cobertura y focalización metodológica. De manera puntual, se analizan los elementos que explican sus estrategias de actuación en el territorio, y los alcances y limitaciones prácticas de un programa de esta naturaleza. Para ello, se ha tomado como referencia la Iniciativa LEADER de la UE y su implementación en la comarca del Valle Alto del Guadiato de la región española de Andalucía, no con intención de compararlo con el PESA, sino con el objetivo de profundizar en la comprensión y alcance de este programa mexicano a partir de la más larga experiencia de la Iniciativa europea LEADER.

En el Capítulo 12, se describen y analizan las dinámicas sociales de las comunidades de estudio, utilizando para ello la perspectiva del “capital social” que,

como se ha señalado, constituye una de las bases teóricas de la tesis doctoral, mostrando hasta qué punto el modelo del PESA contribuye o no a vertebrar las sociedades locales donde se aplica.

Finalmente, en el Capítulo 13 se analiza el papel desempeñado por los diferentes agentes del Programa en sus diversos niveles de gobernanza. En este sentido se analizan los elementos que integran el sistema de gobernanza del PESA y se procura mostrar las diversas formas de coordinación e intervención gubernamental, así como los roles y responsabilidades de las instituciones públicas en la ejecución del programa, en interacción con la ADR Inpalsa SC para responder al cumplimiento de sus objetivos planteados.

11.1. BASES GENERALES DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL EN MÉXICO

Como se indicó en el capítulo 9, los programas de desarrollo rural se han incorporado a la agenda pública mexicana a partir de la consolidación de las políticas neoliberales y la retirada lánguida del Estado de tales procesos. Las políticas keynesianas mantuvieron, durante muchos años, una posición que favoreció el corporativismo e impregnó de estructuras burocráticas los modelos de desarrollo económico, asumiendo el Estado mexicano el papel de único protagonista de dichos procesos, incluyendo los llevados a la práctica en el medio rural.

En este sentido, desde la década de 1960 hasta muy recientemente, las políticas públicas en México han mantenido un estrecho vínculo entre el Estado, las organizaciones económicas y la sociedad civil: primero, a través de la intervención directa de las instancias gubernamentales en los sectores económicos, y, más tarde, con la incorporación del enfoque de la “nueva gobernanza”⁵⁶. Según Herrera et al. (2009), la aplicación de este enfoque en México ha derivado en un “proceso colectivo acéfalo, caracterizado por la participación conjunta de actores de la sociedad civil, del Estado y de la iniciativa privada” (p. 91). El propósito de estos cambios institucionales ha sido lograr una conciliación entre los diversos intereses de la sociedad, otorgando mayor protagonismo a estos últimos como parte de una estrategia política en la que el Estado mexicano busca a toda costa afianzar y/o legitimar socialmente sus formas de

⁵⁶ Aguilar (2010) diferencia un antes y un después de la puesta en marcha de la LDRS para dictar una vieja gobernanza y una nueva gobernanza. La primera, situada en el contexto del período de la sustitución de importaciones, la considera una injerencia del Estado de forma centralizada, vertical y jerárquica, en la cual los gobiernos concentraban sus acciones en superar los problemas que obstaculizaban el desarrollo, a través de infraestructuras y recursos humanos, fomento a la producción y regulación de los mercados, con una débil e incapaz conexión con la sociedad. Para mayor profundidad, consultar Aguilar (2010).

poder. Como se ha señalado en el Capítulo 5 de la tesis doctoral, y desde una perspectiva política, se ha desarrollado un sistema de gestión de los asuntos públicos que busca establecer una estrecha relación entre los actores gubernamentales y los actores económicos y sociales (*good governance*).

Como se ha revisado en el Capítulo 8, referente al extensionismo agrario y las políticas rurales en México, la creación de la LDRS y el Acuerdo Nacional para el Campo a principios de la década de 2000, implanta acuerdos rurales y sienta las bases para realizar diversos cambios políticos e institucionales y con ello alinear las políticas enfocadas al desarrollo rural con una mayor participación de la sociedad civil, a la que se le asigna un papel protagonista. Esta forma de incursión desde un enfoque ascendente (*bottom-up*) es auspiciada desde agencias internacionales como la FAO, BM, FMI y BID, entre otros, que, además de impulsar y financiar las distintas políticas, han establecido el camino teórico y metodológico a seguir en la mayor parte de los países en desarrollo.

Al igual que en casi todos los países de América Latina, el enfoque territorial se ha consolidado en México como uno de los más importantes inspiradores de las políticas de desarrollo rural en las últimas tres décadas. Como hemos señalado en capítulos anteriores (ver caps. 2 y 3), el fundamento discursivo desde la FAO se basa en “promover la construcción y puesta en marcha de diversas formas de articulación, a escala local, de las ideas, proyectos, programas e iniciativas existentes en los territorios rurales” (Soto, Beduschi y Falconi, 2007, p. 18). Este enfoque busca facilitar vínculos entre los diferentes actores, sean gobiernos (en sus diferentes niveles de competencia), asociaciones económicas y organizaciones sociales.

Resulta cierto que dichas iniciativas se inspiraron en la mencionada iniciativa europea LEADER, particularmente en lo que se refiere a su metodología. Después de algunos ensayos, como las Experiencias Piloto de Desarrollo Rural en América Latina (EXPIDER) diseñado por el BID, y posteriormente el Proyecto de Desarrollo Regional promovido por la FAO, se apeló a los gobiernos nacionales para que, sobre la base de esas experiencias, diseñaran los instrumentos y enfoques metodológicos a aplicar en los espacios rurales.

Schejtman y Berdegue (2003), como autores más significativos de este enfoque en América Latina, presentan el desarrollo territorial como “un proceso simultáneo de cambio institucional y productivo aplicado en las localidades rurales, que permite avanzar en la superación de la pobreza” (Soto et al., 2007, p. 22). Traducido a la escala local, se busca construir con este enfoque arreglos institucionales en los territorios de tal modo que estimulen a los actores locales para

emprender iniciativas de desarrollo y, con el tiempo, se consoliden como gestores de las oportunidades de cooperación materializados en proyectos territoriales concretos.

Sin embargo, uno de los aspectos clave de este tipo de enfoques es la delimitación de los territorios de aplicación. En el caso de México, esto ha resultado ser un asunto sumamente complejo, ya que los criterios geográficos y naturales (que fueron la base de las regionalizaciones de los años 1980) no responden a la realidad económica, social y cultural de los territorios. Ello ha dado lugar a una diversidad de criterios, que son el resultado de procesos dependientes de la institución encargada de delimitar las acciones de desarrollo. De esta forma, en muchos casos la delimitación de los territorios de aplicación de los programas se ha realizado superponiendo criterios asociados a intervenciones sectoriales de carácter económico (es decir, regiones económicas) y los criterios definidos por cada proyecto o programa. Así, por ejemplo, en el caso del programa PESA los territorios se han delimitado con criterios basados en los índices de marginación de municipios y localidades (según CONAPO), de tal modo que se ha aplicado en áreas con una fuerte vulnerabilidad desde el punto de vista de la seguridad alimentaria.

Como se ha indicado en el capítulo 10, la selección de los municipios que han sido objeto de la presente investigación en el territorio mexicano (Ixtapan del Oro y Villa Victoria) se encuentran situados en la región socioeconómica *Región XIX Valle de Bravo* que comprende un total de nueve municipios. Hasta el año 2003, con la incorporación del PESA, cuatro Municipios se encontraban en condiciones para acceder al programa (Villa Victoria, Villa de Allende, Amanalco y Donato Guerra), agregándose posteriormente como prioritario Ixtapan del Oro y quedando como no prioritarios los Municipios de Valle de Bravo, Oztoloapan y Zacazonapan, debido a los valores que daban en el índice de marginación en 2015.

Si se hace una comparación con las demarcaciones territoriales de la Iniciativa europea LEADER, resulta que las acciones asociadas a esta iniciativa surgen para tratar de resolver los problemas de reestructuración de las economías locales, en un escenario de intensos cambios económicos en los años 1980. Una vez que los gobiernos nacionales adoptaron el enfoque territorial, y gracias al surgimiento de diversas iniciativas de la Comisión Europea (como LEADER, URBAN, INTERREG, entre otras), se desplegó desde la UE un papel de acompañamiento y promoción de las políticas de desarrollo dando protagonismo a la participación de los actores locales.

Diversas experiencias nacionales⁵⁷ lograron posicionar el enfoque del desarrollo local como la forma más idónea de organizar y acompañar las iniciativas de desarrollo.

En el caso español, en el periodo 2007-2013 el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural, aprobado por la UE y financiado parcialmente por los fondos estructurales, define las prioridades de intervención pública en el área del desarrollo rural, canalizándose las correspondientes acciones a través de 17 “programas operativos” (uno por cada región o Comunidad Autónoma) y con la participación de los 264 Grupos de Acción Local, distribuidos por todo el territorio nacional (estos Grupos se extienden por 7.047 municipios, equivalentes al 88,8% del total nacional) (Red Rural Nacional, 2011, p. 36). Las delimitaciones territoriales de aplicación de las distintas acciones se han definido de acuerdo con unos criterios establecidos de un modo general por la Comisión Europea (agregación de varios municipios, población, peso de la actividad agraria, por citar algunos), si bien ha sido a propuesta de la correspondiente sociedad local.

Por ejemplo, en la comarca española del Valle del Alto Guadiato, tomada como referencia para este estudio, la iniciativa LEADER se ha aplicado en un territorio que agrupa a varios municipios y que encierra una singular diversidad cultural y paisajística, superando las tradicionales divisiones administrativas. Asimismo, el propósito de lograr un mayor nivel de cohesión social mediante la agregación de Municipios no ha pretendido borrar las divergencias locales, sino estrechar lazos de sentimiento e identidad común, de culturas y tradiciones locales, para configurar espacios con capacidad suficiente como para movilizar los recursos propios y generar condiciones de desarrollo.

A diferencia de la Iniciativa LEADER, la extensa diversidad social, cultural, natural e histórica de los territorios mexicanos y su disparidad económica, hacen, sin embargo, que la delimitación territorial resulte sumamente compleja y resistente a la aplicación de criterios generales, lo que ha significado un importante desafío al proceso de implementación de programas como el PESA. Existen, además, inercias fuertemente arraigadas en el ámbito político y burocrático, que dificultan una apropiada demarcación de los territorios de aplicación del PESA. Eso explica que esta tarea haya sido encargada al gobierno nacional y a los gobiernos regionales, pero sin participación de las poblaciones locales, lo que hace que continúe persistiendo un

⁵⁷ Por ejemplo, en Francia, los *contrats de pays* implicaron una negociación entre las áreas locales, los territorios y el gobierno de la nación. Por su parte, en Italia con los Proyectos Integrados Territoriales/Programas Integrados de Desarrollo Local (PIT/PISL) se establecieron pactos territoriales con un papel determinante de las regiones, consolidándose las iniciativas europeas como un instrumento de anticipación de las nuevas perspectivas de desarrollo a nivel territorial.

estilo de delimitación administrativa “*desde arriba*”, ignorando la complejidad de las dinámicas locales y los intereses del territorio.

11.2. MARCO INSTITUCIONAL DEL PESA EN EL TERRITORIO

Inserto el objetivo de la seguridad alimentaria como una política transversal en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y también como parte de la política sectorial de la SAGARPA (donde se inserta el PESA), el Programa se plantea como una prioridad nacional. Cabe recordar que el actual gobierno mexicano ha alineado sus políticas de actuación en el medio rural en la llamada *Cruzada Nacional Contra el Hambre* con la pretensión de incidir en los municipios de mayor pobreza, como es el caso de los municipios de Ixtapan del Oro y Villa Victoria.

A través del impulso del sector agropecuario y pesquero en el territorio, se pretende garantizar la seguridad alimentaria de la población mediante diversos planes de inversión en el medio rural (bien en tecnología, o bien en capital físico o capital humano). Con ello se aspira, por un lado, a incrementar la productividad e impulsar la capitalización de las unidades productivas y de las redes comerciales, y, por otro, a promover el empleo y complementar las fuentes de ingreso en los hogares de los pequeños productores rurales, principalmente los más desfavorecidos. De hecho, en el mencionado PND se enfatiza la necesidad de incentivar, a través de programas como el PESA, un aumento de la productividad en las unidades de producción familiar situadas en localidades marginadas (Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018).

Enmarcado en esa estrategia horizontal, el PESA se ubica dentro de los proyectos estratégicos de la SAGARPA. Es un programa que se complementa, a su vez, con otros programas de esa misma Secretaría, como el PROMAF y el PROCAMPO⁵⁸, y con otros que habían estado operativos anteriormente a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, como el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) y el Fondo para el Apoyo de Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), que buscan en su conjunto impulsar proyectos productivos que generen empleo y oportunidades en el sector rural.

Otros programas que complementan las acciones del PESA en el territorio seleccionado se encuentran en otras Secretarías, como es el caso del Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) y del Programa de

⁵⁸ El PROMAF (Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol) incentiva a productores de maíz y frijol de autoconsumo ubicados en localidades de alta y muy alta marginación, mientras que el PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos al Campo) otorga subsidios económicos a productores en función de la superficie (ha) de los cultivos que trabajen, sean personas físicas o morales, propietarios, titulares o en posesión de un predio.

Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)⁵⁹, ambos promovidos por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Asimismo, cabe citar programas ubicados en la SEDESOL y con acciones similares al PESA, como por ejemplo el programa Opciones Productivas (dirigido a apoyar iniciativas y proyectos productivos de grupos sociales y organizaciones de productores con bajos ingresos) y el programa Oportunidades (que otorga apoyo económico y capacitación en el tema de la alimentación de la familia).

Resulta evidente, por tanto, que existe duplicidad en el territorio analizado en cuanto a programas y proyectos impulsados desde diferentes estancias gubernamentales y que, a nivel local, eso ha generado disputas, forcejeos y fricciones entre las autoridades públicas y la sociedad civil local. No obstante, esa duplicidad debería, en todo caso, ser aprovechada por las nuevas “agencias de desarrollo” (ADR) para complementar y potenciar la implementación del programa PESA. Este deseo no siempre es una realidad, como se tendrá ocasión de comprobar cuando se exponga la aplicación del PESA en los municipios de Ixtapan del Oro y Villa Victoria, donde no se da esa deseable relación de complementariedad entre programas que ayudaría a consolidar un modelo integral de desarrollo territorial.

Los programas más visibles en estos municipios son el ya citado programa Oportunidades y los desplegados a través de las convocatorias de la SAGARPA con relación a apoyos directos al campo. Estos programas actúan de manera independiente y sin una visión territorial, organizando grupos de trabajo únicamente para la coordinación de las ayudas, sin compromisos fijos de proyectos a corto o mediano plazo. Los beneficiarios del PESA resultan ser los grupos mejor organizados. No obstante, no cuentan con alternativas complementarias para capitalizar su actividad o economía familiar, ya que cada programa gubernamental opera bajo objetivos individuales.

Tomando como referencia los programas europeos asociados a la metodología ascendente y participativa LEADER, se observa que se han aplicado de manera distinta. Creada como una iniciativa (de carácter experimental) de la Comisión Europea para promover la diversificación de actividades en el medio rural, LEADER pasó en 2005 a consolidarse como la base de una política europea de desarrollo rural, integrada en el segundo pilar de la PAC. Esa integración garantizó que la metodología “*bottom-up*” característica de la iniciativa LEADER se extendiera a otros campos de acción y al conjunto de los fondos estructurales.

⁵⁹ El POPMI apoya a mujeres indígenas que habitan en localidades de alta y muy alta marginación, y el PROCAPI desarrolla proyectos productivos a productores indígenas; ambos focalizan sus acciones con grupos indígenas en localidades marginales donde también participa el PESA.

Considerando las áreas rurales como sistemas dinámicos y complejos, los objetivos de la Iniciativa LEADER han ido adaptándose para responder a nuevos desafíos en cada etapa de programación. En su primera fase, buscó reintegrar el tejido social fuertemente debilitado a causa de los procesos migratorios y del envejecimiento poblacional (Red Rural Nacional, 2011), impulsando estrategias para diversificar la economía. Con base en la perspectiva territorial, integral y multisectorial, la iniciativa LEADER descentralizó la gestión de los recursos financieros asignados a los programas de desarrollo rural, dándole protagonismo en su gestión a los GAL (Grupos de Acción Local), lo que permitió una operación autónoma, ágil y adaptada a cada realidad territorial.

A diferencia del PESA en México, la iniciativa LEADER no buscó acomodo en estructuras institucionales ya consolidadas, sino que contribuyó a crear nuevos sistemas de gobernanza, experimentando sus propias reglas de juego mediante prueba y error. Siendo independientes de cualquier injerencia político-administrativa, los GAL ha podido consolidar en los veinticinco años transcurridos su presencia en los territorios rurales, gestionando recursos financieros tanto públicos (procedentes de la Comisión Europea y de los gobiernos nacionales y regionales), como privados (procedentes de los promotores de proyectos), enmarcados en periodos de ejecución de seis años. En México, por el contrario, los programas de desarrollo y su asignación presupuestaria dependen de los presupuestos federales que se aprueban cada año, por lo que no existe la posibilidad de una planificación a medio y largo plazo⁶⁰.

El marco institucional de operación del PESA en el Estado de México se despliega entre dos tipos de dependencias: una, jurídico-administrativa (que emana del Gobierno Federal a través de la SAGARPA), y otra, financiera (como operadora de los recursos financieros que provienen de los gobiernos regionales y de las instituciones que capacitan, acompañan y evalúan los procesos, como la UTN/FAO). Esta doble dependencia ocasiona cierta ineficiencia, tanto en la coordinación institucional, como en la ejecución de las acciones de desarrollo, generando un elevado trabajo a las ADR encargadas de gestionar el programa PESA en los territorios. Esto hace que, en ocasiones, se pierda el cumplimiento del objetivo real del programa, en tanto que el proceso de gestión y operación de los recursos financieros en el territorio ocurre de manera desfasada y con una aplicación apresurada.

⁶⁰ Los presupuestos destinados a cada Secretaría del orden federal se asignan de manera anual en el denominado Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para cada ejercicio fiscal. Esta característica particular, determina en la SAGARPA, una asignación presupuestal variable año con año en cada uno de sus componentes entre los que se encuentra el PESA.

Volviendo de nuevo a la Iniciativa LEADER, cabe señalar que, desde sus inicios en la década de 1990, y más tarde tras su integración al segundo pilar de la PAC, ha definido en cada periodo de programación (seis años) sus objetivos y ejes de actuación a escala de cada territorio, siguiendo la misma lógica que otros programas financiados por los fondos estructurales de la UE⁶¹. Cabe recordar que en todos los Estados miembros de la UE se aplica la misma PAC, incluido el segundo pilar donde, desde 2005, se integra la iniciativa LEADER, por lo que los gobiernos nacionales, más allá de duplicar programas, se ven obligados a emprender acciones ajustadas a tales políticas europeas.

Un ejemplo de esa complementariedad es el PRODER, promovido por el gobierno español para el periodo 1994-1999 con el objetivo de complementar la iniciativa LEADER en aquellos territorios rurales que se habían quedado fuera de la aplicación de dicha Iniciativa⁶². Este Programa no podía aplicarse de forma aislada, sino que tenía que estar en sintonía con los demás programas europeos de desarrollo, aunque con diferentes mecanismos de control administrativo.

Debido al enfoque de actuación del PESA, la convocatoria inicial se efectúa con la población que presenta los mayores grados de pobreza dentro del municipio (las localidades más marginadas) y, con el apoyo de las autoridades locales, se identifica a las comunidades con mayores dificultades en este sentido. Esta forma de acercamiento no integra a toda la población del territorio, por lo que se desvanece una verdadera visión territorial, estando además orientada a las actividades agrarias. Asimismo, al ser la autoridad local la que direcciona los acercamientos de la ADR con los beneficiarios, es alto el riesgo de que se le dé al Programa una dirección errónea sin un diagnóstico técnico y metodológico real.

11.3. SOBRE LOS OBJETIVOS

Para poder analizar claramente las bases de funcionamiento del PESA, es necesario comenzar por la comprensión de sus objetivos, considerando de manera importante el tiempo para su cumplimiento y los presupuestos financieros disponibles. En este sentido, cabe mencionar que es habitual encontrar que, en el tiempo, estos

⁶¹ Los tres fondos comunes de tipo estructural son el FEADER (Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural), el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y el FSE (Fondo Social Europeo).

⁶² El PRODER se ajusta a los objetivos de la UE respecto al enfoque de desarrollo territorial de acuerdo con el Marco Comunitario de Apoyo para el periodo 1994-1999. Existen otros países que también han buscado la complementariedad del Programa LEADER, por ejemplo, Suecia, Bélgica, Austria e Irlanda hicieron algo similar, y en Finlandia se aprobó el programa POMO, de características muy parecidas al PRODER español (De Pablo, et al. 2006, en Tolón y Lastra, 2007).

programas ajustan sus objetivos a las circunstancias emergentes de los contextos que atienden, sin perder de vista el propósito final para el cual fueron aprobados.

En el caso del PESA en México, las reglas de operación 2016 del Programa señalan como objetivo general: “Apoyar a las Unidades de Producción Familiar en localidades de alta y muy alta marginación” (Diario Oficial de la Federación, 2015, p. 43). Bajo este objetivo general se plantean cuatro objetivos específicos, a saber: aumentar la producción de alimentos, incrementar la productividad, fortalecer los mercados locales y promover un uso adecuado y racional de los alimentos para mejorar los hábitos alimenticios y la dieta nutritiva de la población.

Para lograr este fin, el PESA se aplica en territorios con ciertas características en las que, de acuerdo con los responsables operativos, se encuentra vulnerada la seguridad alimentaria. La principal población-objetivo se sitúa en pequeñas comunidades rurales (de 100 y 2.500 habitantes) de alta y muy alta marginación y que se dediquen a actividades agropecuarias principalmente. En el ejercicio 2016, el programa consignó el 15% de los recursos presupuestarios para brindar ayudas a mujeres mayores de 18 años y a personas de la tercera edad, así como a establecer huertos y granjas familiares, en correspondencia con la CNCH.

De acuerdo con la normativa del PESA, el programa prioriza las acciones a pequeños productores con una estrategia focalizada, cuya orientación inicial se determina desde arriba (*top-down*); primero, desde el nivel federal, al enmarcar las reglas y características del programa, y posteriormente a nivel de los gobiernos regionales (entidades federativas) como los encargados de definir y validar los territorios de actuación, de acuerdo con los planes y estrategias locales de desarrollo.

De acuerdo con la evaluación del PESA 2013 (FAO/SAGARPA, 2013), la diversidad de propósitos (“desarrollar capacidades de las personas, incrementar la producción, innovar sistemas de producción, desarrollar los mercados locales y generar ingresos” (p. 29)) conlleva una amplitud tan indeterminada de alcances, que no precisan resultados cabales, ni priorizan los de índole primaria o secundaria. Bajo estas aseveraciones, la intencionalidad de dicha estrategia queda limitada, al no poderse cumplir sus objetivos en el corto tiempo que tienen las ADR para gestionar el programa⁶³, ya que para mostrar resultados sería necesario un periodo relativamente más largo y un proceso más continuado de actuación de las agencias de desarrollo. Por ejemplo, la ADR Impalsa SC tiene una antigüedad de tres años en el Municipio de

⁶³ Cabe recordar que los servicios de cada ADR corresponden a un ejercicio financiero de entre 10 y 12 meses, para que posteriormente sean evaluados para una posible continuidad, o bien someter a concurso a un nuevo agente de desarrollo en el territorio. Dicho proceso hace que se desvirtúe el cumplimiento de los propósitos del programa y a que no exista una continuidad en el tiempo de los procesos de desarrollo locales.

Ixtapan del Oro y de sólo un año en el Municipio de Villa Victoria (hasta 2016), por lo que es un periodo muy corto de actuación.

El principal objetivo del programa PESA es contribuir, mediante acciones dirigidas al aumento de la producción agraria, a la seguridad alimentaria de la población donde se aplica. Pero ese objetivo no tiene en cuenta que, debido a que el Programa está enfocado en los pequeños productores, con extensiones limitadas de tierra y carencia recursos financieros, la gran mayoría de sus potenciales beneficiarios asegura su sobrevivencia a través de actividades diversas (pluriactividad). Son mediante estas actividades que logran obtener diversos ingresos económicos para la manutención de la familia y adquirir bienes que también contribuyen a su seguridad alimentaria. Algo similar, sucedió con la PAC europea durante los años 1980, cuando se comprobó que el objetivo de incrementar la productividad agrícola y ganadera, modernizar las explotaciones agrarias y las formas de gestión, no contemplaba el conjunto de las dinámicas rurales, que ya entonces estaban comenzando a caracterizarse por la diversificación de actividades. Esto es lo que hizo que surgiera la Iniciativa LEADER como complemento de la PAC y orientada precisamente a impulsar ese incipiente proceso de diversificación económica en el medio rural europeo.

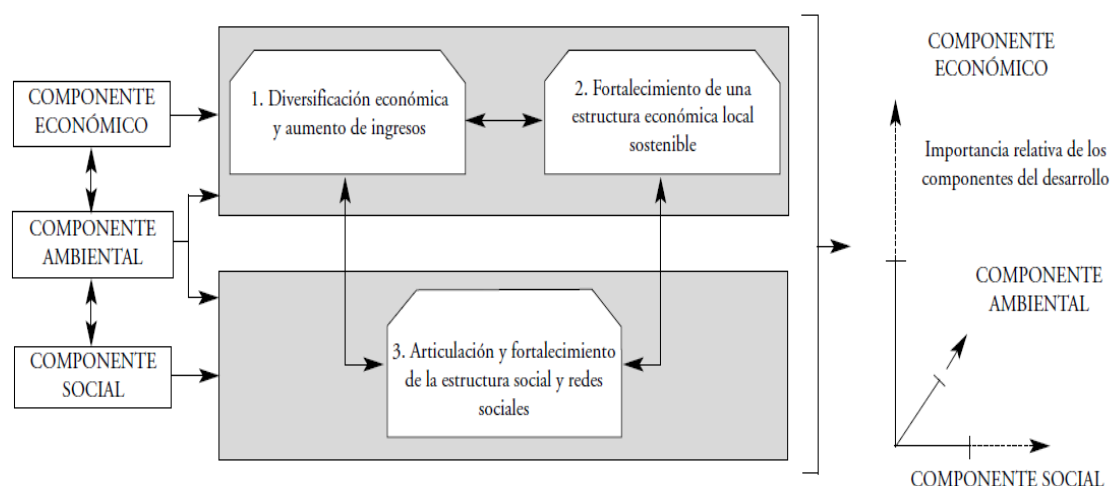
Con base en la filosofía LEADER, el enfoque que inspira el PESA se basa también en promover la participación de los agentes locales a través de mecanismos de descentralización para la toma de decisiones en las áreas rurales. Esta forma de abordar los procesos de desarrollo ha dado, en palabras de Moyano (2009), una gran importancia a las instituciones de la sociedad civil para la implementación conjunta de planes y programas de desarrollo, es decir, al problema de la "gobernanza". De hecho, en las ADR que gestionan el PESA se lleva a cabo un complejo proceso de gobernanza que, si bien se inspira en parte en los GAL de la iniciativa LEADER, tiene sus propias particularidades, tal como se analizará más adelante (ver capítulo 13)

Cabe recordar que el modelo de gobernanza de la iniciativa LEADER basados en Esparcia, Noguera y Pitarch (2000, p. 104), que ofrece una visión esquemática de los componentes teóricos del LEADER (Figura 11.1).

La definición del territorio engloba a toda la sociedad civil y a todos los colectivos que constituyen su interior, incluyendo la iniciativa privada. En estos términos, el territorio de actuación del LEADER se sustenta en tres principios básicos: "i) la existencia de una identidad territorial; ii) la implicación de las poblaciones locales, ya sea de manera directa o a través de sus organizaciones y entidades representadas en el GAL, y iii) la elaboración de una estrategia de desarrollo, basada en una rigurosa programación de objetivos y acciones, y coherente con las necesidades del territorio" (Red Rural Nacional, 2011, p.20). Todos los actores públicos y privados participan en

la formulación y aplicación de la estrategia de desarrollo asociadas a la metodología LEADER, aprovechando las ventajas comparativas de cada territorio local en función de sus características específicas y potencialidades. Tal reconocimiento, acompañado de una buena aceptación por parte de la población local, se percibe en sus más de dos décadas de funcionamiento y en la consolidación de la metodología ascendente y participativa (*bottom-up*) en el segundo pilar de la PAC.

Figura 11.1. Principales componentes teóricos de la iniciativa LEADER



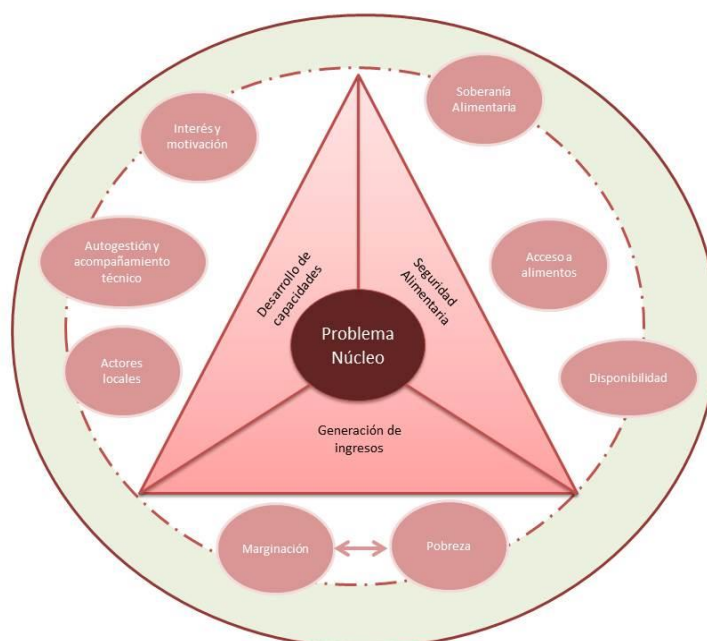
Fuente: Tomado de Esparcia et al, (2000)

Respecto a los propósitos que el programa PESA busca cumplir en el territorio mexicano, es posible identificar tres aspectos clave: seguridad alimentaria, desarrollo de capacidades y generación de ingresos de las comunidades locales. De acuerdo con la evaluación de 2013, el esquema de la Figura 11.2 muestra cómo se integran las tres dimensiones del problema central y cómo se despliegan en diversas acciones o proyectos.

La seguridad alimentaria resulta ser un tema complejo, que se ha situado desde la agenda global para disminuir considerablemente el hambre en distintas naciones, por lo que situarlo en la escala local conlleva un gran esfuerzo de definición en la política pública a implementar. Y es que se incorporan aspectos muy diversos, tales como el desabasto de alimentos, el tipo y calidad de alimentos que se producen, la estructura de la dieta de la población y su nutrición, el despoblamiento de la población del campo, la productividad de las tierras de cultivo, entre otras características necesarias a considerar.

De acuerdo con la FAO, la seguridad alimentaria se alcanza cuando existen alimentos disponibles en todo momento y con características nutricionales adecuadas en términos de cantidad, calidad y variedad. Esto significa que todas las personas deben tener el acceso físico y económico suficiente a alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades y preferencias alimenticias, logrando de esta forma, llevar una vida activa y sana (Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996 como se citó en FAO, 2006)⁶⁴.

Figura 11.2 Elementos que componen el problema núcleo del Programa PESA



Fuente: Elaboración propia con base en EVAL PESA 2013

Atendiendo a esta disposición, las acciones del PESA se enmarcan en cuatro dimensiones: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad de los alimentos. Esta situación demanda una adecuada y bien coordinada gobernanza de todos los agentes del territorio (entre instituciones gubernamentales, organizaciones colectivas y actores locales) para poder instrumentar las diversas acciones focalizadas. Por este motivo, se ha dedicado un capítulo (Capítulo 13) a ampliar la discusión sobre el tema de la gobernanza, dado el alcance de este asunto y su relevancia para el buen resultado de las estrategias de desarrollo en el medio rural.

⁶⁴Debido a que no es el objetivo de la investigación identificar si se logran los propósitos que persigue el programa PESA en cuanto a la seguridad alimentaria, no se aborda a detalle la amplitud de sus alcances, pero sí la forma de insertar el enfoque y su hilo conductor. De manera secuencial, más adelante se consideran algunas pautas sobre este tema.

En esta dinámica compleja y cambiante de la perspectiva territorial, el PESA ha incorporado en los últimos años la dimensión económica, medioambiental y social. Sin embargo, sus funciones han mantenido su carácter sectorial, al continuar estando enfocadas exclusivamente en la generación de ingresos mediante actividades agropecuarias. Ello ha hecho que el programa PESA haya dejado de lado actividades que están en boga en la actualidad, como el agroturismo, el turismo rural, los servicios ambientales, las artesanías, el patrimonio local (tanto arquitectónico como cultural) o los servicios de proximidad (aprovechando las nuevas tecnologías de la información y la comunicación).

Si se compara con la Iniciativa LEADER, se aprecia que ésta reconoció desde el comienzo de sus programas las limitaciones de la agricultura como eje de desarrollo en determinados territorios rurales, apostando por la diversificación de actividades e impulsando aquéllas no agrarias que pudieran complementar las rentas de las poblaciones locales. La iniciativa europea LEADER ha enfatizado elementos tales como la *prioridad rural* y la *diversificación*, enfocando las inversiones hacia un elenco de actividades diversas, tanto económico-productivas, como culturales y sociales. Las actividades por promover no han sido definidas “*desde arriba*”, desde los despachos de las autoridades públicas, sino “*desde abajo*”, desde las propias iniciativas de la sociedad local organizadas en los GAL. Son estos grupos los que, a partir de los problemas reales de cada territorio, deciden dónde focalizar las acciones de desarrollo (en unos casos, por ejemplo, para frenar el éxodo rural; en otros, para reducir los niveles de pobreza, generando empleo, igualando las oportunidades y promoviendo el bienestar de las comunidades).

El tema de la preservación y mejora del medio ambiente se ha incorporado como eje transversal en todas las actuaciones asociadas a la iniciativa LEADER, de tal forma que se prioriza la gestión de los recursos naturales, el mejoramiento de los ecosistemas y la conservación de los paisajes rurales. La inclusión de los temas relacionados con el medio ambiente en la iniciativa LEADER se explica por los efectos negativos que estaban teniendo los modelos intensivos de agricultura en varios territorios rurales europeos.

Otro aspecto para destacar es que, ya en la fase de consolidación de la Iniciativa LEADER (etapas LEADER II y LEADER Plus), se incorporó el criterio de la innovación como base para la selección de las acciones a promover, potenciándose aquellos productos locales con potencial suficiente para generar valor añadido. Este aspecto es de máxima importancia como referencia para el PESA, ya que permite conceder un mayor protagonismo a la gestión local e impulsar proyectos específicos utilizando los recursos endógenos de los territorios.

Las orientaciones de la iniciativa LEADER son dignas de ser mencionadas a la hora de valorar los objetivos del PESA, ya que, como se ha señalado, este programa se ve constreñido por el dominio de una lógica sectorial dirigida a apoyar las actividades agrarias sin tener en cuenta que el medio rural mexicano es mucho más que agricultura y ganadería y que es necesario impulsar la diversificación de actividades si se quiere revertir la situación de desempleo crónico que afecta a muchos territorios.

11.4. COBERTURA Y FOCALIZACIÓN A ESCALA LOCAL

De acuerdo con las reglas de operación (ROP) del PESA 2015, la población potencial se define como la formada por “personas físicas, grupos de personas y personas morales que realizan actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras en localidades rurales de alta y muy alta marginación, de acuerdo con la clasificación del CONAPO o de los Consejos Estatales de Población” (SAGARPA, 2015, p. 109). Para 2016, el objetivo se simplificó al apoyar a las “unidades de producción familiar para mejorar su capacidad productiva” (SAGARPA, 2016, p.43).

En este sentido, la estrategia es sectorial al dirigirse a un sector determinado de la población que cumpla con los siguientes cuatro principales criterios considerados por las ROP 2016:

- *Ubicación:* localidades de alta y muy alta marginación, enmarcadas en la Cruzada Nacional Contra el Hambre.
- *Población:* localidades mayores de 100 habitantes y menores de 2.500 habitantes.
- *Tipo de persona:* físicas, grupos de trabajo o personas morales
- *Tipo de actividad desarrollada:* agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola.

Otra característica respecto a la cobertura es que cada ADR debe atender a un total de 25 localidades, con un mínimo de 20 unidades de producción familiar por cada localidad. Esto significa que la proporción de población apoyada por el programa resulta minúscula. Desde el gobierno federal se definen los montos financieros mínimos y máximos a distribuir en cada localidad (un mínimo de \$80,000 y un máximo de \$100,000 pesos mexicanos), lo que refleja una estrategia sectorial de distribución de los recursos financieros condicionada a estas características para impulsar acciones de desarrollo en las comunidades rurales.

En 2016, la ADR Impulsa SC atendió a 10 localidades en el municipio de Ixtapan del Oro y a 15 comunidades en Villa Victoria (52% representan grupos de

trabajo de seguimiento y 48% en comunidades de nueva integración al PESA). Considerando que la población total del municipio de Ixtapan del Oro es de 6.629 habitantes (INEGI, 2015), la población atendida corresponde a 200 grupos familiares, es decir tan solo el 14% con respecto al total de viviendas familiares (1.425 viviendas), lo que significa que sólo una pequeña parte de la población cuenta con los beneficios del programa PESA. En el caso de Villa Victoria, con una población de 104.612 habitantes (INEGI, 2015), el programa afecta a sólo un 1,34% (300 grupos de producción familiar). Cabe mencionar que cada unidad de producción familiar es considerada como una familia promedio de 4 y 5 habitantes en Ixtapan del Oro y Villa Victoria, respectivamente.

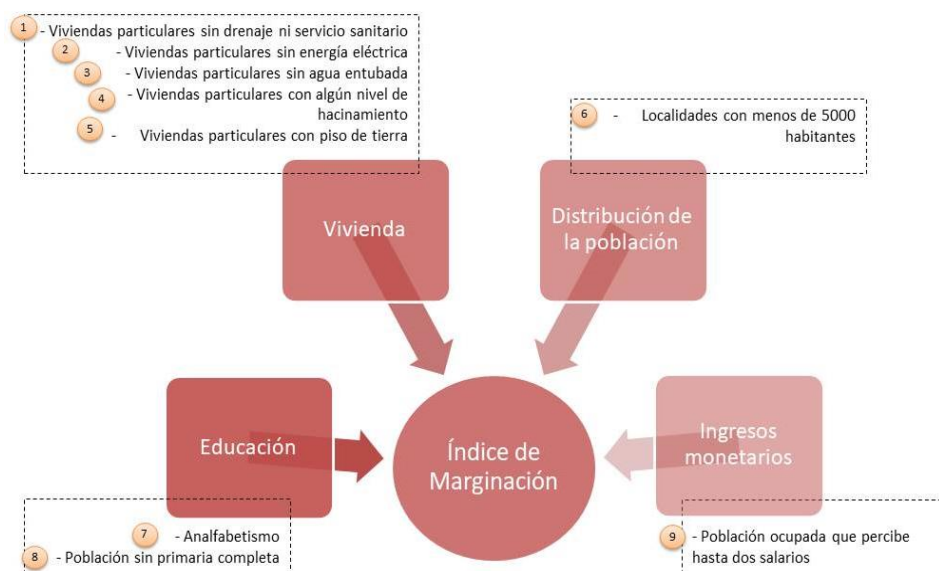
La definición de los criterios para acceder al programa PESA, sumado a la población realmente inserta en el programa, refleja una limitada estrategia territorial, además de que excluye la participación de otros sectores, colectivos y organizaciones que no tienen relación con las actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras. Las mismas reglas de operación no consideran la complementariedad de los recursos financieros con la iniciativa privada, lo que deja fuera a este sector del enfoque territorial.

De acuerdo con el CONAPO⁶⁵, la marginación se define como “un fenómeno multidimensional y estructural que expresa la dificultad para propagar el progreso en el conjunto de la estructura productiva, excluyendo a grupos sociales del goce del beneficio que otorga el proceso de desarrollo” (CONAPO, 2015, p. 11). Los índices de marginación estimados bajo esta definición son instrumentos de medición de las desigualdades en México, siendo su objetivo instrumentar políticas públicas a los grupos más vulnerables y en situación de exclusión social. Para el cálculo, se consideran cuatro dimensiones socioeconómicas de expresión de este fenómeno: educación, vivienda, ingresos monetarios y distribución de la población (Figura 11.3), y en las que se identifican nueve formas de exclusión, medidas a través de las limitaciones de la población sobre el acceso a los servicios esenciales (CONAPO, 2015, p. 12)⁶⁶.

⁶⁵ El Consejo Nacional de Población (fundado en el año de 1990) tiene como objetivo medir los índices de marginación del país y se complementa con la medición multidimensional de la pobreza que realiza el CONEVAL y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que estima el PNUD. El índice de marginación permite la clasificación de las unidades territoriales en zonas de: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto grado de marginación, priorizando en las últimas décadas ayudas públicas a los sectores de mayor vulnerabilidad.

⁶⁶ La información de la dimensión socioeconómica se obtiene de la Encuesta Intercensal y del Censo de Población y Vivienda, ambos realizados por el INEGI. La Encuesta Intercensal se realiza cada cinco años (la última en 2015) con el fin de actualizar la información sociodemográfica, en volumen, composición y distribución de la población en el país. Por su parte, el Censo de Población y Vivienda se lleva a cabo en periodos de 10 años (el último en 2010) para contabilizar a la población residente del país, sus viviendas, sus características demográficas y socioeconómicas.

Figura 11.3 Dimensiones socioeconómicas para determinar el índice de marginación de CONAPO y sus indicadores de exclusión



Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO, 2015.

De esta forma, el PESA comprende en sus objetivos el cumplimiento de dos dimensiones que estima el CONAPO: la vivienda y los ingresos por trabajo, excluyendo las dimensiones de educación y de distribución de la población. Cabe destacar igualmente que el CONAPO no diferencia entre la población que se dedica exclusivamente a las actividades agropecuarias, pesqueras y acuícolas, lo que es un elemento para considerar en el momento de abordar la estrategia en los territorios locales.

De acuerdo con el diagnóstico participativo, así como con la visión regional y la visión comunitaria, las principales líneas estratégicas aplicadas en la región Ixtapan del Oro-Villa Victoria se refieren a actividades agropecuarias. Las líneas establecidas en el año 2016 fueron producción de carne y/o huevos en traspatio, producción de hortalizas en traspatio, producción de carne porcina para la venta, producción de carne ovino-caprino para la venta, producción de carne bovina para la venta, incremento en la producción de granos básicos milpa y producción frutícola para la venta. Además, se han incorporado otros temas, tales como los procesos educativos (talleres de capacitación), la prevención de incendios, obras de conservación, almacenamiento de agua pluvial y nutrición, hábitos y patrón alimenticio de las familias.

A diferencia del PESA mexicano, que, como se ha reiterado, enfoca sus acciones en un determinado sector (agropecuario, pesquero y acuícola), la iniciativa europea LEADER actúa sobre todos los sectores presentes de un territorio. De ahí que

su enfoque sea integral envolviendo a todos los actores públicos y privados y en sintonía con sus necesidades reales.

Cabe recordar que, en su primera fase (LEADER I) y dada la limitación de recursos financieros disponibles entonces, esta iniciativa europea se enfocó en zonas rurales con dificultades socioeconómicas, alto grado de despoblamiento y niveles de renta por debajo de la media. Además, estos territorios, siguiendo a Tolón y Lastra (2007), debían tener características físicas y socioeconómicas homogéneas y formarse por varios municipios en una población agregada de 10.000 a 100.000 habitantes.

En la comarca andaluza del Valle del Alto Guadiato, la iniciativa LEADER se inicia en el año 1995 (Leader II) con el apoyo del grupo *Guadiato 2000 S.A.*, y las primeras ayudas se enmarcan en la llamada Medida A “Adquisición de Capacidades”, con las cuales se inició el proceso de desarrollo rural en la comarca. Como resultado de los trabajos de inducción y diagnósticos territoriales, la “*dehesa*” se identificó como la actividad productiva de mayor importancia, tanto desde el punto de vista económico, como medioambiental, al integrar múltiples elementos para el aprovechamiento de los recursos existentes en la comarca.

Una vez que el territorio del Valle del Guadiato aprovechó las ventajas comparativas propias (específicas y potenciales), se optó por priorizar actividades de diversificación que complementaran las actividades productivas de la comarca, lo que permitió impulsar proyectos destinados a promover la comercialización agraria y forestal, el patrimonio cultural, la preservación del medio ambiente, las actividades artesanales, el turismo rural y el fomento de pequeñas industrias, entre otros.

En resumen, son varios los elementos que distinguen estos programas inspirados en el enfoque territorial. Respecto al programa PESA en México, tiene una focalización bien delimitada en un territorio, aunque con contradicciones enmarcadas en su cuerpo teórico a la hora de definir su población-objetivo y excluir a sectores importantes en el ámbito local. Esta focalización sectorial ha permitido, no obstante, la participación de estructuras organizativas previamente consolidadas en el territorio, si bien excluyendo al sector privado de las estrategias de desarrollo. Por el contrario, la iniciativa europea LEADER se ha basado en la flexibilidad, primero impulsando las características específicas y potenciales de cada territorio y, en un segundo momento, promoviendo la diversificación de actividades.

La estricta focalización de las ayudas del PESA ha propiciado, por un lado, una aplicación efectiva de los recursos financieros a través de proyectos específicos y, por otro, un efectivo acompañamiento por medio de las ADR. Empero, es notable observar que en los territorios demarcados por los Municipios estudiados de Ixtapan del Oro y

Villa Victoria, existen fuertes limitaciones respecto a su conectividad con agentes internos y externos, lo que no permite que estos actores/productores beneficiados del programa emprendan proyectos de desarrollo más allá de lo que el mismo programa les ofrece.

11.5. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN EN EL ENTORNO TERRITORIAL

Aunque el enfoque de desarrollo (*bottom-up*) es similar, en términos teóricos, al de los programas de desarrollo que se están analizando, existen diferencias importantes en la forma de abordar las estrategias, tanto en lo que respecta a su funcionamiento, como a las dinámicas locales que pretenden impulsar.

En el caso del programa mexicano PESA, su metodología se plantea desde una visión descendente y vertical (gobierno federal y gobiernos regionales), para en una segunda etapa delegar las tareas de gestión a agencias privadas de desarrollo que actúan en territorios previamente definidos. Una vez hecha la delimitación de los territorios, las ADR son las responsables de llevar a cabo un primer acercamiento en el territorio para realizar un diagnóstico y planear la participación de la población local, y a partir de ahí, concebir una estrategia de desarrollo derivada de la problemática detectada y las potencialidades encontradas. Las ADR únicamente definen las localidades a trabajar dentro de la región previamente seleccionada, considerando los criterios de elegibilidad para que los responsables gubernamentales validen dicha intervención.

En el caso del LEADER, por el contrario, los agentes de desarrollo denominados GAL son el resultado de la interlocución de los actores públicos y privados de un territorio definido desde abajo por esos mismos actores. Son los actores públicos y privados del territorio los que, en un proceso de debate y negociación, delimitan el marco físico de actuación y definen las estrategias de desarrollo que consideren más convenientes de acuerdo con la singularidad de cada territorio.

Tanto en el PESA, como en el LEADER se define un primer escenario donde se establece un *diagnóstico de situación y participación*, en el que se analizan las debilidades, oportunidades y fortalezas de cada territorio y se sitúa la estrategia de desarrollo a implementar en el territorio, llámese micro región o comarca.

11.5.1. El diagnóstico participativo y la fase de planeación

En este proceso, las ADR mexicanas buscan interactuar con los actores locales para problematizar su realidad, confrontar ideas y construir de manera colectiva una

jerarquización de problemas y estimar la viabilidad de los posibles proyectos de desarrollo. El resultado final es una visión regional y comunitaria: primero, para delimitar internamente las áreas de actuación dentro del correspondiente territorio, y después para definir su vocación productiva y, sobre ello, plantear una estrategia de acción (estrategia para la Seguridad Alimentaria y Nutricional⁶⁷) sobre la cual desplegar las iniciativas de desarrollo local.

Resulta común en la primera fase de intervención del PESA, y debido a la premura de tiempo con la que se realizan las convocatorias, se abordan las dimensiones del diagnóstico comunitario de manera acelerada, lo que ocasiona una deficiente delimitación del territorio, o bien una reducción de la atención debida a la problemática local. Cabe mencionar que, debido a los tiempos en que se contrata a las ADR (abril y mayo), desfasados con el periodo del ejercicio fiscal, los periodos de trabajo se aceleran para lograr culminar el servicio en los tiempos programados (diciembre con ampliación a marzo).

En el mismo sentido, la delimitación local se hace necesaria para cumplir con la metodología del programa PESA y sus reglas de operación. Derivado de ello, el equipo técnico de la ADR debe acotar la problematización del territorio de tal forma que puedan resolver las expectativas de gestión (problemas concretos) e intervención en los periodos definidos, sobre todo con el ejercicio de los recursos presupuestales.

De acuerdo con información de las fuentes primarias consultadas, la misma estrategia opera bajo el establecimiento de un diagnóstico autolimitado en dos sentidos. El primero, derivado de que, en la medida en que se delimite de forma clara y específica, se han de emprender acciones de pequeña escala (proyectos productivos familiares), lo que permite generar rápidamente confianza y estimular el convencimiento de la población sobre la viabilidad del apoyo mutuo. El segundo elemento responde a una acotación estratégica por parte de las ADR con el propósito de no hacer engorrosa la definición de las estrategias de acción, ya que, en el caso de problematizar situaciones complejas, no existen condiciones de respaldo institucional, ampliación de presupuestos y ningún estímulo a la ADR para su ejecución.

En el caso de la iniciativa LEADER, el proceso de participación y la vinculación de todos los agentes políticos, económicos y sociales del territorio, permite a los GAL jugar una posición intermedia entre la población local y las autoridades públicas, incorporando la mayor parte de los intereses locales y definiendo conjuntamente las potencialidades del territorio (ventajas comparativas) que han de ser impulsadas.

⁶⁷ Con la Estrategia para la Seguridad Alimentaria y Nutricional se define el eje principal del PESA a través del cual se pretende mejorar las condiciones de producción y productividad de las unidades de producción familiar en un territorio.

Respecto a los recursos financieros, los GAL cuentan con un techo financiero para operar y definir todo el proceso de participación y diseño de las estrategias de desarrollo, por lo que, aunque disponen de tiempos marcados para su elaboración, existe una mejor planeación de los procesos. Posteriormente a la evaluación, se asignan los presupuestos financieros que serán empleados para el fomento de los proyectos de desarrollo.

Resulta pertinente apuntar que, en el caso del PESA, las ADR tienen que comenzar a operar con recursos financieros propios en la primera fase, debido a los complejos procesos y procedimientos administrativos para registrarse en las plataformas que maneja la UTN/FAO, así como a los tiempos de contratación, validación y aprobación en las diferentes instancias gubernamentales.

11.5.2. La metodología aplicada en el ámbito territorial

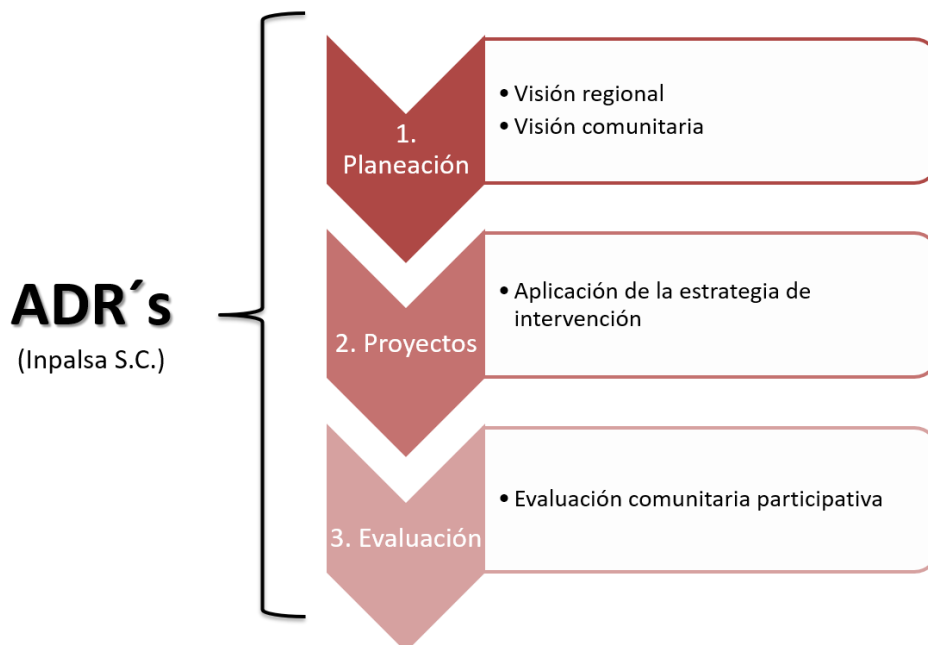
Con el enfoque de desarrollo territorial desde abajo (*bottom-up*), los modelos de desarrollo aquí estudiados pretenden, a través de un conjunto de procesos y métodos, impulsar el desarrollo rural, activando y potenciando los diversos capitales que existen en el ámbito local. Este proceso implica una estrategia que potencie el ámbito económico, productivo, social y cultural, de tal forma que dinamice acciones permisibles a nivel local.

La metodología PESA se basa en un conjunto de pasos estandarizados y diseñados por la UTN/FAO para que las agencias de desarrollo realicen su estrategia junto con las localidades seleccionadas (25 para el caso de la Agencia Impulsa S.C.) En una primera etapa, mediante la elaboración de un análisis y planeación a través de trabajos de diagnóstico e integración de planes comunitarios; y en una segunda etapa, mediante un proceso de intervención a través de una estrategia de desarrollo y aplicación de recursos humanos y financieros para ejecutar proyectos. Finalmente, una tercera etapa corresponde a una fase de evaluación, para determinar el desempeño de la ADR (Figura 11.4).

El diagnóstico denominado *visión regional* busca precisar la vocación productiva del territorio y define los sistemas de producción más pertinentes y viables de acuerdo con el patrón alimentario de los beneficiarios del programa. La estimación de una línea base que identifique las principales oportunidades de desarrollo y el patrón alimentario de las familias, se lleva a cabo mediante talleres grupales, entrevistas y aplicación de encuestas, cuyo objetivo final es identificar los tipos y hábitos alimenticios y justificar las iniciativas a impulsar respecto a la orientación en la

producción de alimentos.⁶⁸ Es preciso recordar que el PESA se enfoca en conseguir la seguridad alimentaria, y, por lo tanto, alinea su fase de intervención a la producción de alimentos mediante su estrategia SAN.

Figura 11.4. Las fases de la metodología PESA aplicados por la ADR



Fuente: Elaboración propia con base en FAO/SAGARPA 2016

Por otro lado, la *visión comunitaria* es el resultado de un trabajo extenuante, complejo y muchas veces limitado en tiempo, en el que se debe identificar plenamente los problemas, las necesidades y las oportunidades del territorio y de sus actores, con el propósito de dar rumbo a la estrategia de intervención. De esta forma, el objetivo final es “facilitar la construcción e integración del plan de acción por área de intervención, y la composición del plan comunitario para alcanzar la SAN con enfoque de equidad y género” (FAO/SAGARPA, 2016, p.47).

El trabajo de las ADR se orienta en analizar aspectos de la familia, el hogar, la comunidad y la microrregión. Por ello, resulta crucial que las agencias estén altamente capacitadas y especializadas y con amplia experiencia en los trabajos comunitarios y

⁶⁸ De acuerdo con el patrón alimentario, la agencia de desarrollo Inpalsa S.C. define la orientación en la producción. De esta forma, si los datos arrojan falta de alimentos protectores (vitaminas y minerales) las acciones se orientarán a la producción de verduras y frutas; pero si existe ausencia de alimentos formadores (proteínas) los proyectos se dirigen a producir carnes y frijol, y si por el contrario existiera un déficit de alimentos básicos (energéticos) se dará prioridad a la producción de frutas, incluyendo en este rubro la producción de maíz. Existe también confusión con la interpretación del patrón alimentario y el estado nutricional que determina la estrategia PESA, pero por no ser objetivo de esta investigación se omite tal discusión, ya que para ello es necesario de información especializada de orientación clínica, antropométrica, bioquímica y fisiológica.

competencias técnicas. Muchas actividades llevadas a cabo se enfocan en promocionar, motivar y convencer a la población en la participación del programa, y esto se debe a que, en los territorios, y de forma generalizada en el país, se ha desdibujado el poder del Estado en las políticas públicas debido a sus sesgos electorales y políticos⁶⁹. De hecho, en el mismo programa, y como señalan los propios responsables operativos, existe una desmotivación en la población al insistir, tal como se refleja en la afirmación de que *“hay que ir a las comunidades a motivar a la gente”*, lo que muestra que han perdido la capacidad o el interés de cambiar las cosas, sin entender las causas estructurales más profundas (FAO/SAGARPA, 2013).

Ya en la fase de intervención, se proyectan todas las acciones en la microrregión que es objeto de actuación del programa, acciones que impacten a corto plazo en términos económicos, de infraestructura y de desarrollo de capacidades y que promuevan la participación activa de los actores locales. El análisis de los trabajos previos (visión regional y visión comunitaria) integra en su conjunto una matriz de acciones a seguir.

La misma metodología PESA establece la serie de etapas escalonadas que deben seguir las ADRs en un periodo de tiempo determinado (4 años). En una primera fase llamada “promocional”, el equipo técnico busca afianzar y motivar a la población participante a través de proyectos de mejoramiento de los hogares, para después en la segunda fase buscar la producción de alimentos (derivado del análisis del patrón alimentario y línea base). Finalmente, una tercera etapa supone la generación de ingresos y empleos, una vez lograda la suficiencia alimentaria y sea posible comercializar los excedentes de su producción.

Como se ha mencionado en el capítulo 9 sobre la caracterización general del programa PESA, las áreas de intervención se reducen a sistemas de producción relacionados con las actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras, tal y como lo marcan sus reglas de operación (ROP, 2015). Las acciones se vinculan únicamente con las áreas de traspasito agrícola y pecuario, granos básicos-milpa, sistema productivo predominante y mercado local. En este planteamiento metodológico no cabe la oportunidad de desarrollar acciones alternativas, potenciales e incluso innovadoras de otro tipo, que detonen, quizá de mejor forma, los procesos de desarrollo territorial.

⁶⁹ En diversas comunidades la población se encuentra desmotivada, decepcionada y temerosa en participar en programas públicos, ya que, en el tiempo y a causa de los periodos electorales, la sociedad, sobre todo rural, han sido esgrimida para buscar los votos de determinadas facciones políticas, quedando aplazados los compromisos de campaña y las acciones o programas prometidos.

Para la puesta en marcha de los proyectos, las ROP (2016) establecen un máximo de \$10.000 pesos por persona física para el establecimiento de huertos y granjas familiares con el apoyo técnico. Derivado de esto, se logra una cantidad importante de proyectos impulsados por las ADR en un periodo de servicio corto reflejando el cúmulo de acciones que el PESA desarrolla en el territorio. Empero, esta situación no necesariamente significa el éxito de los proyectos a corto y mediano plazo, sino más bien el logro de metas en cuanto a cantidad de proyectos ejecutados en el tiempo.

Existe un instrumento, integrado en años recientes, denominada *Matriz de Planificación Microrregional*, la cual permite al GOP validar los proyectos y las inversiones financieras aplicadas en los territorios del PESA. Por un lado, evidencia el cumplimiento de las metas y resultados, y por otro, verifica si los proyectos están correctamente alineados a la estrategia de intervención. Este mismo instrumento sirve para validar el servicio de la ADR y aprobar o condicionar su continuidad en el ejercicio siguiente.

Debido a que el desarrollo de la metodología PESA descarga gran responsabilidad en las ADR para la gestión, operación y evaluación de las acciones, la citada matriz funge como una herramienta de gestión institucional que determina los procesos administrativos (al programar los presupuestos) de la SAGARPA y de los gobiernos de los estados. Esta medida aminora una supervisión por el personal de los diferentes órdenes de gobierno, y da mayor responsabilidad a las agencias de desarrollo como parte de una extensión de su estructura operativa.

Como se ha hecho referencia, el caso LEADER en Europa, y particularmente en el Valle del Alto Guadiato, no presenta una delimitación metodológica sobre la cual deben ejecutarse los presupuestos financieros, ya que su campo de acción se amplía hacia diversas áreas y grupos de interés, no siendo exclusiva para el sector agrario y sus organizaciones profesionales. Por consiguiente, desde la primera fase (LEADER I), se ha brindado prioridad a la promoción de acciones que aprovechen las ventajas comparativas de cada territorio (sean o no agrarias). Cabe mencionar que la implicación de los niveles institucionales, del sector privado y de todas las formas organizativas locales, ha permitido una ampliación de las iniciativas de desarrollo local, así como una mayor diversificación económica y el impulso más eficaz de procesos complejos de desarrollo.

Con los impactos y resultados de cada periodo de programación de la iniciativa LEADER, el enfoque de cada medida de financiación ha cambiado en los últimos años, destinando mayores porcentajes de inversión a las medidas B3 (turismo rural), B4 (PYMES, artesanía y servicios de proximidad), B5 (comercialización y

transformación de la producción agraria) y B6 (relacionadas con la preservación del medio ambiente y el patrimonio cultural).

El programa PRODER en España, también enfoca sus acciones en varios ejes⁷⁰ en las que cada gobierno regional plantea sus líneas de acción de acuerdo con su programa operativo de desarrollo, priorizando, entre otras cosas, la dinamización económica, el patrimonio rural y local, el agroturismo y turismo local, el fomento de pequeñas empresas artesanales y de servicios y la mejora de las infraestructuras relacionadas con la producción agraria y los sistemas de extensión agrícola y forestal.

En el territorio que se ha considerado como referencia (Valle del Alto Guadiato), conforme el LEADER se consolidó y ha cumplido sus objetivos en cada periodo de actuación, el enfoque de aplicación ha ido cambiando, así como los temas relevantes en los que se implica. Cada vez mayores presupuestos financieros han ayudado a consolidar la iniciativa, sin perder de vista la importante inversión de la iniciativa privada.

Ya en el actual periodo de programación 2014-2020, la metodología LEADER se integra, no sólo en las acciones del segundo pilar de la PAC, sino también en el conjunto de las medidas de diversificación de actividades incluidas en el Marco Estratégico Común (MEC) financiado con los cuatro fondos estructurales (FEADER, FEDER, FSE y FEPM). Con estos cambios se abre la puerta a la captación de más recursos económicos para financiar las estrategias de desarrollo en las áreas rurales sobre la base de proyectos innovadores y de mayor alcance.

11.6. ALCANCE Y LIMITACIONES

Tanto el programa PESA en México, como el LEADER en la UE, representan dos programas con enfoque territorial que plantean objetivos concretos en torno al desarrollo local. Empero, es preciso apuntar que, aún y cuando queda clara su metodología *bottom-up* de abordaje y las estrategias asociadas a ella, ambos programas presentan ciertas limitaciones a nivel territorial.

En primera instancia, el programa PESA incorpora orientaciones de gestión local e interinstitucional, como dos factores análogos para el desarrollo. Esta perspectiva representa una metodología novedosa, que rescata el papel de los actores locales, junto a la participación del Estado (en sus diferentes niveles jerárquicos), de la sociedad civil y de la FAO como organismo internacional de Naciones Unidas

⁷⁰ Los ejes son: i) integración y articulación territorial; ii) desarrollo local y del tejido económico; iii) turismo rural; iv) agricultura y desarrollo rural; v) sector pesquero; vi) infraestructuras de apoyo a las actividades económicas; vii) valorización de recursos humanos, y viii) asistencia técnica, seguimiento e información.

encargado de la interlocución y coordinación con las instituciones mexicanas y que brinda el asesoramiento y metodología. De esta forma, en palabras de Herrera y Torres (2008), se gestan... “relaciones sociopolíticas, legales, económicas y culturales, marcadas por un nuevo sistema de gobernanza y, por lo tanto, de redimensionamiento del rol del Estado” (p. 174).

El enfoque operacional del PESA se basa en mejorar la productividad agraria de los territorios rurales mediante la incorporación de pequeños cambios tecnológicos, estimulando así el crecimiento de su economía y generando excedentes en sus ingresos, que a la par mejoren sus condiciones de vida (FAO, 2003). En este sentido, diversos informes institucionales difunden las múltiples bondades del programa, así como sus ajustes y sus importantes inversiones presupuestales. Sin embargo, otras investigaciones han evidenciado las visiones contradictorias que sobre el concepto de “seguridad alimentaria” están presentes en el programa, incluso entre los mismos agentes gubernamentales que lo promocionan (Lutz, Vizcarra, Herrera y Torres, 2015).

De acuerdo con la evaluación del PESA (FAO/SAGARPA, 2013), los objetivos particulares no se alinean adecuadamente con el núcleo del programa y, por lo tanto, resultan un tanto limitativos en relación a su alcance, amplitud y diversidad. En el mismo sentido, la metodología parte de una serie de pasos estandarizados, guiados por lineamientos normativos que, como es visible en la práctica, no siempre responden a problemas concretos propios del contexto de algunos territorios. A continuación, se hacen notar algunas consideraciones que condicionan su abordaje.

Por la forma de definir y abordar el enfoque territorial en el PESA, existe la contradicción de que sea concebido como inclusivo a toda la población que se sitúe dentro de sus áreas de atención, áreas de alta marginación y por lo tanto altamente vulnerables. Este planteamiento contrasta con la realidad territorial, donde claramente se percibe un mínimo porcentaje de población atendida con respecto al total municipal. Esta situación se explica, en una parte, por los limitados recursos financieros para atender a toda la población, además de que, por la forma de operación del programa y la capacidad de las ADR, sería casi imposible una cobertura total. El alcance real se encuentra condicionado a aquella población que desarrolle actividades en el sector agropecuario, acuícola y pesquero, y mayormente interesada y comprometida.

En este sentido, es necesaria una correcta inserción de las ADR en las comunidades con el objetivo de lograr involucrar a la mayor parte de la población, lo cual se logra teóricamente a través de las actividades de promoción y fomento de las acciones del PESA en cada localidad. De esta forma, si la ADR no se encuentra debidamente capacitada o con el compromiso (técnico, ético, formal, social, por ejemplo) de llevarlo a cabo, difícilmente se logrará una efectiva estrategia PESA.

En el caso de la Iniciativa LEADER, también la fase de convocatoria de todos los agentes locales del territorio se vuelve determinante para un correcto enfoque en la detección de la problemática y la orientación del programa de desarrollo que se pretenda potenciar. Las reuniones, mesas de discusión y foros de encuentros resultan pertinentes, toda vez que se tomen en cuenta todas las voces de los actores locales y de las organizaciones allí presentes.

En ambos casos, la autonomía en la actuación de los agentes de desarrollo (ADR y GAL) representa una oportunidad de detectar adecuadamente la realidad territorial y enfocar correctamente los procesos de desarrollo, aunque un tanto limitativa en el caso PESA por la definición tan explícita de la población a atender. La experiencia estudiada en el caso del PESA indica que existe un patrón clientelar en el cual desde las autoridades municipales sitúan a la población beneficiaria, sobreponiendo las reglas que dicta el programa, situación que resta autoridad a las ADR y configura la pérdida de cierta legitimidad a nivel local.

Igualmente, la metodología define claramente los alcances en niveles de abordaje y las áreas de intervención de la estrategia para la SAN. Estas características, en el entendido de la gran diversidad de condiciones regionales en México, no considera un contexto heterogéneo de áreas rurales y, por lo tanto, tampoco un diseño estratégico del programa en función de problemas y/o circunstancias propias de una microrregión, la capacidad y organización intrínseca de sus actores locales y la gama de redes internas y externas como referentes de colaboración. Esta situación, sumada, en muchos casos, a un exiguo compromiso y preparación de las ADR para abordar el enfoque participativo, define un programa PESA con poco empoderamiento sobre las acciones de desarrollo local.

Como una forma de delimitar el programa PESA, la metodología encajona los aspectos que el proyecto desarrolla y son el resultado de las acciones emprendidas en las comunidades. Esto significa que su menú de proyectos resulta restringido, toda vez que se encuentra condicionado por los recursos financieros que le son asignados y sobre los ejes que priorizan las instituciones gubernamentales, actualmente los alineados con la denominada *Cruzada Nacional Contra el Hambre*. En este entorno, la metodología no considera actuar sobre actividades locales no agrícolas, parte importante de sus formas de reproducción y sobrevivencia, a sabiendas también de que su inclusión no implica una valoración a las ADR que lo aboradasen.

Como principio estratégico, el PESA ha optado por una dispersión de recursos financieros en proyectos de pequeña escala, en función del ejercicio de los presupuestos, quedando de lado las demandas y necesidades potenciales a nivel local y priorizando la mecánica operativa del Programa. En este tenor, los problemas y

soluciones se adaptan a las líneas de trabajo y al abanico de proyectos definidos institucionalmente (FAO/SAGARPA, 2013). Tal parece, entonces, que la metodología PESA presenta una naturaleza instrumental de ajuste para la canalización de los recursos financieros y no problematiza extendidamente la realidad de los territorios de actuación. Es decir, actúa bajo una lógica de aplicación de fondos con un imperativo institucional sin validar las necesidades reales y muy particulares de las áreas rurales de intervención.

De acuerdo con las entrevistas a funcionarios y personal de la ADR, es pertinente apuntar que el desfase temporal en la contratación de las ADR, así como la tardía asignación de los recursos financieros, limita la ejecución de un servicio de calidad con las comunidades, y, por lo tanto, se convierte en una pesada carga administrativa para ajustarse obligadamente a los tiempos de cierre de los ejercicios. En este desfase, las ADRs deben acortar sus procedimientos, o bien priorizar las actividades que consideren más relevantes, lo que ocasiona desaprovechar las potencialidades de las ADRs y que, en la práctica, se limite la participación, el trabajo organizado y los horizontes compartidos entre las experiencias de los actores locales y los agentes del desarrollo.

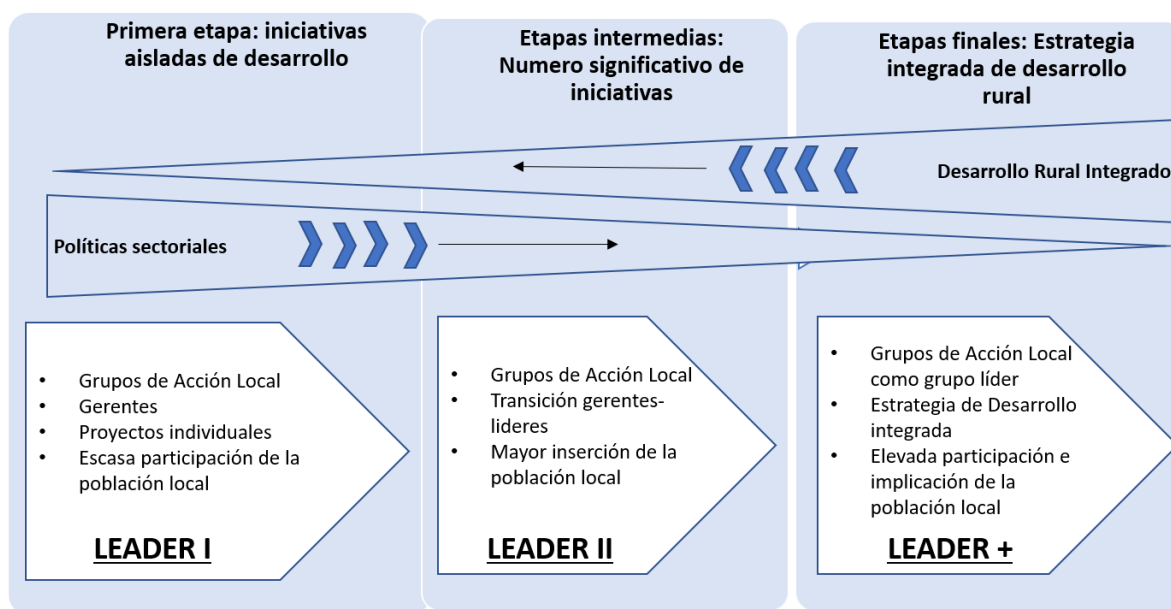
En el caso de la iniciativa LEADER, el enfoque ascendente y participativo de más de 25 años, ha mostrado sus bondades y efectos positivos en los territorios rurales europeos. Tal éxito ha dado continuidad y fortalecimiento del enfoque e inducido nuevas formas de gobernanza y sinergias entre los actores públicos a diferentes escalas, así como entre los actores sociales y económicos (en sus diferentes formas de representación).

La forma en cómo se ha adoptado el enfoque de desarrollo endógeno en España, lo resume adecuadamente Esparcia et al. (2000) en tres etapas, ... “la primera, con iniciativas aisladas de desarrollo económico y poco conectadas; la segunda, con un importante crecimiento en el número de iniciativas y consolidación de los GAL, y la tercera, como una estrategia de desarrollo integrada y acciones coherentes con relación al territorio” (p. 105) (Figura 11.5).

Dentro de las principales disfunciones que recogen diversos expertos en el tema, se señala el poder que han tenido las estructuras públicas locales (ayuntamientos) sobre las estrategias de desarrollo asociadas a la iniciativa LEADER, lo que ha ocasionado que las estructuras de gobernanza del desarrollo rural sean poco permeables en algunos territorios y que sus decisiones sean tomadas por un grupo reducido de participantes, desvirtuando la estrategia de desarrollo y supeditándola a intereses particulares. En estos casos resulta evidente la existencia de territorios con escasa participación de los actores privados (económicos y sociales), lo que significa

la existencia de territorios marcados con poca cultura de cooperación, un problema que ha sido resaltado por algunos autores (Esparcia, 2012; Esparcia y Escribano 2014).

Figura 11.5. Proceso de desarrollo del LEADER en las áreas rurales de España



Fuente: Elaboración propia con base en Esparcia et al. (2000).

De acuerdo con la Red Rural Nacional (2011), aún persisten algunos problemas a nivel regional relacionados con una limitada dinamización del territorio. Esta situación no ha permitido el desarrollo de un papel conveniente por parte de los Grupos de Acción Local como agentes de dinamización del territorio. Algunos otros aspectos detectados y que han limitado el funcionamiento de la iniciativa LEADER a nivel general son: a) poca representación de algunos sectores, principalmente las mujeres y los jóvenes; b) cambio eventual de representantes públicos (ayuntamientos), y c) pérdida de autonomía a nivel regional por la reducción de presupuestos y controles administrativos (p. 101).

El PRODER en España ha significado un importante motor de los procesos de cambio y transformación socioeconómica. Sus acciones han articulado las estructuras sociales y económicas de los territorios y se han diversificado las actividades productivas, sobre todo las agrarias que eran prioritarias; también se han impulsado otras actividades en sectores como el turismo rural, las artesanías, los deportes de naturaleza, el ocio, entre otros, y que han atraído inversiones generadoras de empleos mejorando las rentas de la población.

Dentro de las limitaciones identificadas en sus evaluaciones, se señala la inadecuada delimitación de algunas áreas territoriales, lo que ha provocado una falta de unidad y coherencia y, de paso, un perjuicio en la construcción de identidad comarcal. Como se ha venido insistiendo, esta situación es un problema de enfoque en el núcleo de cada programa territorial, ya que, si no se delimitan o determinan adecuadamente los problemas particulares de cada territorio, el enfoque del proceso de desarrollo estará erróneamente encaminado.

Los Grupos de Desarrollo Rural (equivalentes a los GAL en el PRODER) también han tenido poca presencia en algunos territorios PRODER, lo que ha ocasionado una escasa sensibilización de la población e integración de los territorios. Por consiguiente, ha permitido un exceso de protagonismo a los agentes públicos en los órganos de decisión, desvirtuando el enfoque de desarrollo local.

Finalmente, en los últimos periodos de programación se han priorizado los Programas de Desarrollo Regionales, con lo que muchas iniciativas locales han quedado sin ser atendidas, por no ser consideradas prioritarias a nivel regional, provocando desánimo y frustración a nivel local. Siguiendo a algunos autores como Moyano y Ortega (2017), apuntan que, una vez integradas las iniciativas y programas de desarrollo rural en el segundo pilar de la PAC, la lógica administrativista es la que impregna estas acciones desde el periodo 2006-2013 (tanto en PRODER, como LEADER), reduciendo la autonomía de los Grupos (GAL y ADR) y sobrecargando a sus técnicos y gestores de tareas administrativas en detrimento de sus actividades de dinamización.

11.7. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

En este capítulo se ha analizado el proceso de implementación del programa PESA en el territorio del Estado de México formado por los municipios de Ixtapan del Oro y Villa Victoria. Como innovación metodológica se ha llevado a cabo este análisis tomando como referencia un programa distinto al PESA, pero similar en cuanto a sus objetivos, y aplicado en contextos políticos, económicos e institucionales diferentes, como es el caso de los programas asociados a la Iniciativa europea LEADER y al PRODER (programa de desarrollo rural promovido por el gobierno español).

No ha sido el propósito realizar un análisis comparativo, ya que no son experiencias comparables. No obstante, aprovechando la estancia del doctorando en la Universidad de Córdoba y en el IESA-CSIC, se ha visitado en sucesivas ocasiones la experiencia del desarrollo territorial en la comarca cordobesa del Valle de Alto Guadiato, recogiendo información sobre la implementación de esos programas y, a

partir de ellas, ampliando las reflexiones sobre la experiencia del PESA en los municipios seleccionados del Estado de México.

De esas reflexiones cabe extraer algunas conclusiones. La primera es que, a diferencia de la iniciativa LEADER y el programa PRODER, que suponen una ruptura con la lógica previa de aplicación de las políticas de desarrollo rural y la creación de nuevos espacios territoriales y de nuevas instituciones inspiradas en una lógica ascendente y participativa (*bottom-up*), el PESA se implementa en unos territorios previamente definidos sobre los que se impone la inercia política e institucional.

La segunda conclusión es que, también a diferencia de los programas europeos, el PESA es un programa sectorial, dirigido a impulsar la modernización productiva en el sector agrario con el objetivo de contribuir a la seguridad alimentaria en zonas de especial vulnerabilidad y de altos niveles de atraso y pobreza. Es un programa que tiene un evidente sesgo agrarista, por cuanto que sus promotores (FAO y los gobiernos nacionales y regionales) piensan que la agricultura es el motor del desarrollo de las áreas rurales. La iniciativa LEADER y el programa PRODER se inspiran en enfoques más integrales, donde es la diversificación de actividades lo que se persigue como eje sobre el que debe girar las estrategias de desarrollo territorial, sin que ello signifique ignorar la importancia de la actividad agraria en algunas áreas rurales.

La tercera conclusión es que, debido a ese sesgo agrarista, el PESA se ha visto limitado en su potencial como dinamizador de las áreas rurales, al excluir de su campo de acción a un amplio porcentaje de la población rural, el que no tiene relación con la actividad agraria. Además, ocurre que el sector prioritario del PESA está formado por una población con bajo nivel de cualificación y con escasas capacidades y recursos para emprender proyectos de modernización de sus explotaciones (por lo general, de pequeña dimensión y en situaciones de precariedad), lo que hubiera exigido dotar al programa de mayores recursos y un mejor equipamiento técnico para el desempeño de su trabajo en los territorios.

La cuarta conclusión es que el papel de dinamizador, atribuido a agencias privadas (las ADR), no ha tenido la eficiencia esperada, por varias razones: una, por ser percibidas por la población local como entes extraños a la propia comunidad; otra por la escasa autonomía de que han gozado las ADR para desempeñar sus actividades ante la población local, al estar constantemente interferida por los poderes público y las relaciones de tipo clientelar tan características del mundo rural mexicano; y finalmente, por el tiempo tan reducido de los periodos de contratación de sus servicios (apenas un año), que, junto a los retrasos habituales en los procedimientos administrativos, han hecho prácticamente imposible desplegar sus estrategias de

desarrollo, afectando negativamente a la eficiencia del programa PESA. El caso de la iniciativa LEADER y del programa PRODER es diferente, por cuanto que los GAL y los GDR son entes que, si bien fueron impulsados desde las propias autoridades de los correspondientes programas, su creación y constitución ha sido fruto de la participación directa de la propia población local, que los ha percibido como entidades representativas otorgando confianza a sus técnicos.

Capítulo 12

DINÁMICAS LOCALES Y CAPITAL SOCIAL EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL P.E.S.A.

Asentada la importancia del capital social como un eje dinamizador de los espacios rurales, conviene referir en el contexto las estructuras sociales y dinámicas locales que se desarrollan en el territorio PESA estudiado, con el fin de situar la importancia real en dicho territorio de este tipo de capital basado en la confianza y la cooperación. Este análisis permitirá tener información relevante sobre los factores que contribuyen o dificultan la aplicación de programas de desarrollo local y/o regional como el PESA. Para ello, se procede conforme al marco teórico formulado en el Capítulo 4 de esta tesis doctoral, utilizando las tres dimensiones del capital social, a saber: *bonding* (la que se sustenta en la cohesión interna dentro de cada grupo o comunidad), *bridging* (la que crea puentes intergrupales y/o intercomunitarios) y *linking* (la que establece lazos de tipo vertical con las instituciones político-administrativas).

Como se verá en este capítulo, que es continuación del anterior, las dinámicas locales, específicamente en los Municipios rurales de Ixtapan del Oro y Villa Victoria, y su conexión en los entornos político-institucionales (en los diferentes niveles del sistema de gobernanza), pueden favorecer u obstaculizar los procesos de puesta en práctica de los programas de desarrollo local. Por ello, resulta importante su análisis para enmarcar el entorno social e institucional en que se mueven las políticas públicas y comprender su éxito o fracaso durante la operación de algún proyecto, programa o iniciativa en el mediano y largo plazo.

De acuerdo con la metodología seguida en esta tesis doctoral, la información que sustenta este capítulo se basa en las opiniones de actores clave de las comunidades pertenecientes a los municipios de estudio (sean beneficiarios o no beneficiarios del PESA), siendo todos ellos expertos del desarrollo territorial y de las formas de reproducción social que allí se inscriben. Las opiniones se han recogido mediante el plan de entrevistas semiestructuradas cuyo cuestionario y diseño se especifica en el Capítulo 1 de esta tesis doctoral⁷¹.

⁷¹ Las entrevistas a profundidad realizadas no pretenden una construcción de indicadores, ya que por el tipo de configuración de las relaciones sociales resulta complejo definir una red en particular, pero sí detectar los tipos de relaciones sociales (formales e informales) generadas en torno al programa PESA.

12.1. ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICIPIOS DE ESTUDIO

Ixtapan del Oro y Villa Victoria, así como la mayoría de los Municipios de México, son entidades territoriales estructuradas por una figura de gobierno denominada "*Honorable Ayuntamiento*", encargada de gestionar diversas áreas municipales (educación, obras públicas y desarrollo urbano, fomento agropecuario y forestal, salud pública, turismo, hacienda, empleo, por mencionar algunas, además, de su área secretarial). Su responsabilidad principal es la de conducir la gobernabilidad de las localidades que engloban el territorio y que dependen de la cabecera municipal

Como autoridades auxiliares en cada localidad, y dependientes del municipio, se cuenta con un delegado de elección directa, que es funcionario local con base en la reglamentación contenida en la Ley Orgánica Municipal. El periodo de gobierno municipal es de tres años y la elección de su representante se lleva a cabo mediante elección democrática en la que intervienen los diversos partidos políticos. Los dos municipios de estudio son gobernados por partidos de centro-derecha derivados del histórico Partido Revolucionario Institucional (PRI).

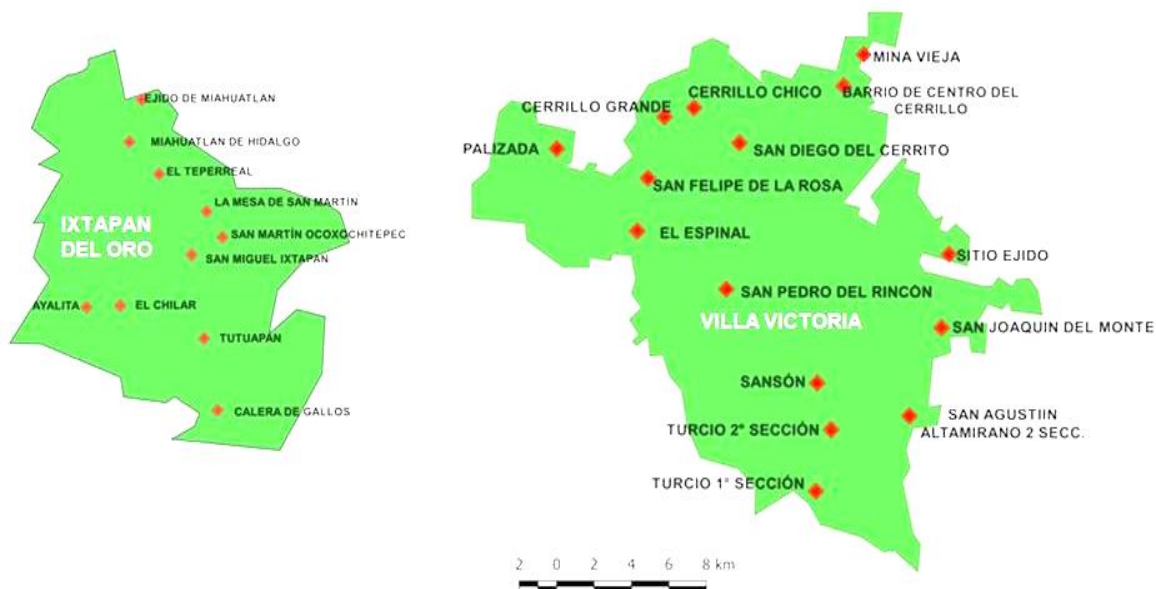
En el ejercicio del estudio (2016), la Agencia Impalsa S.C. efectúa los servicios de gestión del desarrollo en 10 localidades del Municipio de Ixtapan del Oro y en 15 localidades del Municipio de Villa Victoria (Figura 12.1), que, de acuerdo con las reglas de operación del PESA, gestiona los programas de desarrollo de al menos 25 localidades de territorio. Las autoridades locales, en colaboración con las ADR, son las responsables del vínculo y contacto con la sociedad civil sobre el programa PESA e influyen de manera directa en que los procesos se formalicen y se apremien los procesos iniciales de la estrategia de dicho programa.

12.2. FORMAS DE ORGANIZACIÓN SOCIAL Y DINÁMICAS LOCALES

La importancia de abordar las formas organizativas y las dinámicas locales asociadas a ellas, responde al hecho de que estas asociaciones permiten a los individuos asentados en las comunidades el reconocimiento de sus convicciones y la persecución de objetivos comunes y, desde sus respectivas posiciones, los posibilita también para provocar cambios fortaleciendo las estructuras democráticas de la sociedad local. Es así que el elemento esencial de la estructura comunitaria es la población, entendida en palabras de Moscoso (2005), como "el elemento axial del desarrollo rural, y en la cual se llevan a cabo procesos de socialización donde se comparten actitudes, comportamientos y creencias" (p. 82).

Figura 12.1 Cobertura de atención municipal y de localidades de la Agencia Inpalsa S.C en 2016

MICRORREGIÓN (IXTAPAN DEL ORO- VILLA VICTORIA)



Fuente: Plan de seguimiento de proyectos 2016, Inpalsa S.C.

Las comunidades incluidas en el programa PESA se encuentran relativamente cercanas a la Cabecera Municipal de Ixtapan del Oro (10 comunidades) y Villa Victoria (15 comunidades), ya que son el principal centro de abastecimiento de alimentos y comercialización. Asimismo, se refiere a núcleos poblacionales pequeños⁷² en donde la gran mayoría de su población interactúa y se reconoce con un importante vínculo de identidad local. Es así que, aún y cuando se encuentran cercanos a las zonas urbanas, estas comunidades mantienen diversos procesos organizativos dentro y fuera de la población, que obedecen a su origen étnico-campesino.

La familia representa la principal forma de organización social, y la mayoría de las actividades giran en torno a esta organización doméstica, no solamente para su funcionamiento interno, sino por el sustancial papel que juega en la dinámica comunitaria. En esta dinámica, el jefe o jefa de familia, además de ser la máxima autoridad, representa el principal pilar en la economía familiar campesina⁷³. La

⁷² Ixtapan del Oro tiene una población total de 6.629 habitantes, repartidos en 17 localidades (INEGI, 2015), mientras que Villa Victoria tiene 104.612 habitantes, distribuidas en 123 localidades, pero con escasa población, ya que, según el INEGI (2010), las de más población son Villa Victoria (3.827 habitantes), San Marcos de la Loma (3.401 habitantes), La Puerta del Pilar (2.925 habitantes) y Sitio Ejido (2.725 habitantes). Todas las demás comunidades no sobrepasan los 2.500 habitantes.

⁷³ Al referir el término de “economía campesina”, se hace referencia a las actividades agropecuarias donde los procesos productivos son desarrollados por la unidad familiar con el objetivo de asegurar sus requerimientos básicos de alimento (autoconsumo) y una proporción para comercializar. Para mayor

realidad de estas comunidades es que, aparte de las actividades agropecuarias, se efectúan otras actividades no agrícolas (pluriactividad) que implican el trabajo familiar y que contribuyen a complementar sus ingresos, principalmente en el comercio informal y la venta de mano de obra, dentro y fuera de su localidad.

La organización política formal ocurre a través de la estructura administrativa de cada municipio y de sus estructuras auxiliares, mediante el sistema democrático encargado de la elección de sus gobernantes. Junto a esa estructura formal funciona de manera generalizada un sistema de “usos y costumbres” reconocido en México⁷⁴, sobre todo en la organización de diversas acciones comunitarias, con la creación de diversos comités, como los de colegios, fiestas patronales, agua, caminos u obras.

Debido a la importancia de las actividades de tipo cultural y religioso (como las fiestas y demás eventos comunitarios), se encomiendan esas tareas a diversos cargos civiles, que se turnan en periodos de un año y que implican invertir tiempo y recursos económicos, ya que son los encargados de financiar parte de esas actividades y costear los gastos que ocasionan, debiendo, además, de aislarse temporalmente de sus actividades productivas habituales. Una forma de visualizar la importancia de este tipo de organización social es que, el sistema de cargos asciende en prestigio y responsabilidad en el transcurso de la vida de la población alternando entre las responsabilidades de tipo religioso y cívico.

Los deberes religiosos resultan difíciles de comprender para un observador externo en aquellas comunidades donde no hay un sistema definido de cargos y esos deberes se encuentran profundamente vinculados a los rituales comunitarios de la iglesia, principalmente los relativos a la religiosidad popular. Estos compromisos son los que hacen posible que se puedan organizar y patrocinar las fiestas religiosas “patronales” (dedicadas al patrón religioso de la comunidad), pues constituyen el medio para el reconocimiento de estatus social y para transmitir la identidad y cohesión comunitaria. Los cargos religiosos tienen, por ello, un peso importante en el sistema de autogobierno local, ya que representan poder y prestigio, junto con los cargos cívico-políticos.

Las fiestas tradicionales y religiosas representan, además, una importante forma de organización social, ya que, a través de ellas, se muestra el espíritu de

ampliación sobre el enfoque de economía campesina revisar los trabajos de la CEPAL (1982) *“Economía campesina y agricultura empresarial”*, de Shanin (1974) *“Naturaleza y lógica de la economía campesina”* y de Chayanov (1974) *“La organización de la unidad económica campesina”*.

⁷⁴ El sistema de usos y costumbres en México es un sistema con reconocimiento legal de cargos y normativo, cuya base es la organización política y civil de muchas comunidades indígenas, entre las que destacan los cargos civiles-políticos-administrativos y los cargos religiosos.

cooperación y el compromiso con la acción colectiva, además de la convivencia que existe entre la población de una comunidad. Estas actividades muestran también la cooperación entre comunidades, ya que existen festividades⁷⁵ organizadas entre varias localidades con actividades, danzas y banquetes de productos tradicionales en los que se observa claramente el grado de cohesión entre los pueblos del territorio.

Otras formas comunes de organización son los diversos comités formados en los institutos de educación (primaria y secundaria principalmente), cuyas actuaciones son en beneficio de las instituciones y del mantenimiento de las instalaciones escolares y su correcto funcionamiento. Asimismo, se crean grupos de trabajo alrededor de aquellos programas asistenciales que exigen un cierto tipo de ordenación para vincular a los beneficiarios de los programas y recibir información, talleres y/o subsidios. Tal es el caso del programa PROSPERA⁷⁶ (antes OPORTUNIDADES) que organiza a grupos de mujeres “amas de casa” para establecer y desarrollar actividades y así poder acceder a las ayudas del programa. Estas condiciones de actuación de forma comunitaria, y de cooperación y dirección sobre intereses colectivos, constituyen un tejido estrictamente local, con importante relevancia en el desarrollo rural.

En el ámbito de las actividades productivas, se identifican algunas formas de organización para la satisfacción de intereses de esa naturaleza. Estas sociedades adquieren la forma de cooperativas, por ejemplo, que distribuyen entre sus asociados los beneficios obtenidos, principalmente económicos, según la cantidad de bienes producidos o comprados por los miembros. Generalmente, son organizaciones sin fines de lucro, reguladas por reglamentos internos de acuerdo con el tipo de asociación. La mayoría de las organizaciones identificadas se han formado para solicitar y acceder a algún tipo de subsidio del gobierno con el fin de mejorar su producción agrícola o ganadera.

Entre las principales asociaciones de carácter formal identificadas en la zona de estudio, se encuentra la Asociación Ganadera Local General de Ixtapan del Oro, formada en 2009 y que cuenta actualmente con 40 socios activos, la Unión de Productores de Resina del Estado de México S.P.R. de R.L., formada en 2011 y que

⁷⁵ La celebración tradicional denominada “Los Herraderos” se efectúa en el mes de febrero en las comunidades de Tutuapan, San Miguel Ixtapan, El Chilar y San Martín Ocochiltepec. En ella los arrieros marcan a sus animales de trabajo (toros, vacas, caballos, burros y mulas) con hierro candente expuesto a fuego, se ofrecen alimentos y se organizan bailes tradicionales de la región.

⁷⁶ El programa PROSPERA (programa de inclusión social) es un programa de política social de cobertura nacional que apoya a las familias en situación de pobreza con ayudas en educación, salud, nutrición y rentas. Participan, por tanto, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social, además de los gobiernos de los estados y los municipales. Desde el año de 1988 ha operado con distintos nombres: Solidaridad (1988-2002), Progresas (2002-2007) y Oportunidades (2007-2014).

integra alrededor de 870 socios (a nivel regional), la Asociación Guayabas de Calidad de Ixtapan del Oro S.P.R. de R.L, registrada ante la SEDAGRO en 2001 con 24 socios, y la Productora de Aguacate Miahuatlán S.P.R. de R.L. de C.V., fundada en 2008 con 30 socios activos.

La frecuencia de reuniones de estos grupos organizados vale para compartir información técnica y productiva de su producción, lo que asegura a nivel colectivo un adecuado flujo de información local. Los proyectos de actitudes individuales se reflejan en menor grado, sobre todo en aquellos reticentes a la organización y que no han encontrado las ventajas de estos colectivos. Cabe recordar que se trata de pequeños productores cuya producción es reducida y que, por ese motivo, los precios de su producto son severamente castigados, por lo que, a través de organizaciones de este tipo, resultan más competitivos.

En estas organizaciones, algunas ya consolidadas, han existido diversas problemáticas derivadas de la falta de información y/o de la desconfianza entre sus socios, lo que ha hecho que disminuya el número original de socios. Empero, de acuerdo con los entrevistados, se han obtenido beneficios al poder resolver los motivos por los que fueron creados inicialmente, beneficios que se resumen en compartir información técnica, asesoramiento en materia de producción, gestión de proyectos, gestión de los incentivos gubernamentales, generación de empleo a sus miembros y mejoramiento en la comercialización de sus productos. Estas asociaciones, como apunta Putnam (1993), son parte del capital social del que puede disponer una comunidad rural, y que conforman redes sociales, mezclado con otro tipo de capitales (económico, físico, humano), permitiendo alcanzar determinados objetivos como los es el apoyo para el desarrollo productivo.

No obstante, las organizaciones a pequeña escala orientada a las actividades comunitarias, no se encuentran aún bien apuntaladas careciendo de una visión integral que analice de manera holística el desarrollo del territorio. Esta situación es probable que pueda deberse al predominio del influjo político y a la asunción plena de responsabilidad de parte de las autoridades locales para que, de forma paternalista, sean ellas los conductores de la gestión pública, lo que ha impedido que se formen grupos autónomos en torno a interés privados, dificultando así la búsqueda de otras formas de gestión de las iniciativas de desarrollo.

En necesario subrayar que, con el final, hace más de una década, del sistema de extensionismo rural tradicional (ver Capítulo 8 de la tesis doctoral) se ha roto la conexión que antes existía entre la asistencia técnica del Estado y los productores agrarios en todo lo relativo a las actividades productivas de las áreas rurales, dejando un vacío grave sobre todo en las zonas con más dificultades al existir una población de

agricultores/campesinos poco productivos y escasamente tecnificados. Hay que tener en cuenta que la participación de los agentes económicos en sistemas de interacción con las entidades públicas/privadas es lo que permite formar densas redes de relaciones favoreciendo la formación de estructuras organizativas más sólidas y sostenibles, tal como sucede en otras regiones. Con relación a lo anterior conviene recordar las conclusiones a las que llegó Evans en su trabajo (Evans, 1997) cuando afirmaba que “la formación de una buena red de relaciones sociales entre funcionarios públicos y agentes económicos es la clave de la efectividad de los programas de desarrollo a escala local” (p. 183).

En el ámbito político, existen también comités de representación de las principales corrientes partidistas a escala local (Partido Revolucionario Institucional -PRI-, Partido Acción Nacional -PAN-, Partido de la Revolución Democrática -PRD- y Partido del Trabajo -PT-). Este tipo de asociaciones de carácter político resulta un tanto útil en la medida en que utilizan el poder para influir positivamente en la defensa y representación de los intereses colectivos dentro y fuera del territorio, contribuyendo a canalizar los conflictos locales por la vía de la negociación y el pacto, o si no lo consiguen, a través de la confrontación.

Debido a que estos municipios y sus núcleos poblacionales se encuentran en zonas rurales, las principales dinámicas territoriales se desenvuelven en torno a las actividades del sector primario, principalmente la producción de cultivos básicos como el maíz, frijol y diversas hortalizas, tubérculos y semillas, todos a pequeña escala. La ganadería tan solo representa una actividad de subsistencia para abastecer el consumo local, ya que no existen explotaciones intensivas comerciales de gran tamaño. El mantenimiento de pequeñas especies ganaderas (ovinos, caprinos, porcinos y aves de corral) contribuye a brindar seguridad financiera por la inversión que implica la manutención de estos animales, y la obtención de ingresos inmediatos en caso necesario.

Como otras actividades cotidianas que se desarrollan en las comunidades dentro del sector secundario, se encuentran los talleres de carpintería, manufactura de tapetes, artesanías, maquila de ropa, extracción de resina y pequeñas fábricas de block, adobe y ladrillo. La industria minera, con importante auge en la década de 1980, ha quedado abandonada, y sólo es apoyada por algunas familias, principalmente referentes a bancos de arena, piedra, tezontle y tepojal. En el Municipio de Villa Victoria se ubican pequeñas empresas destinadas a la industria de la construcción (producción de alambre, anillos de alambón, block) y algunas empresas alimentarias (producción de lácteos y dulces regionales).

Por lo que se refiere a las actividades de mayor dinamismo en los municipios, es el comercio, sobre todo informal y de capital privado, el que provee de alimentos de primera necesidad (alimentos y vestido principalmente) a la población en “*días de plaza*” establecidos en las comunidades de mayor población (también conocidos como *tianguis*). Otros comercios comúnmente encontrados, sobre todo en las cabeceras municipales, son las panaderías, tortillerías, papelerías, ferreterías y tiendas de abarrotes, de los que la población se provee continuamente.

Finalmente, se puede determinar que existen dos tipos de asociaciones en el territorio de estudio: las que se forman para establecer una función instrumental, y las de tipo simbólico-expresivo. Ambas, responden a satisfacer una serie de necesidades sin importar la frontera entre grupos formales e informales, pero que dan cuenta de la heterogeneidad de motivos e intereses, algunas más activas que otras, pero que, en el caso del territorio de estudio, aún no han confluído en torno a proyectos comunes a nivel local.

Al no cristalizar aún en modelos organizativos formalizados y de más amplio alcance, en las formas asociativas de carácter rural, según Márquez y Foronda (2005), afloran debilidades que dificultan sus acciones de tipo colectivo, tales como “la desconfianza entre familias, la limitación de los recursos económicos disponibles para operar, las rivalidades tradicionales (tanto personales como geográficas), el escepticismo ante los extraños y/o las diferencias generacionales” (p. 167).

12.3. EL PESA Y EL FORTALECIMIENTO DEL CAPITAL SOCIAL A ESCALA LOCAL

Como se ha reiterado, uno de los objetivos de los enfoques desde abajo (*bottom-up*) es detonar procesos de desarrollo consensuados en los que se produzca una relevante participación de la población local. Para ello, resulta importante identificar tanto el capital humano existente en el territorio de actuación (es decir, el nivel de instrucción y educación de la población local allí asentada), como el capital social (es decir, las redes, las formas de acción colectiva y niveles de cooperación y cohesión, tanto interna como externa), reflejando la capacidad de empoderamiento para establecer estructuras capaces de gestionar las iniciativas locales. Esta disponibilidad de recursos humanos cualificados y cohesionados, constituye quizá, en palabras de Albuquerque (1996, p. 69) “el elemento estratégico más importante” para responder a procesos que impliquen una movilización de recursos disponibles a nivel local y provocar el desarrollo productivo, técnico y humano.

Desde esta perspectiva, y dado el enfoque que se utiliza en esta tesis doctoral, se abordan en este capítulo los diversos elementos del capital social observados en los territorios de estudio y que permiten comprender en los Municipios de Ixtapan del Oro y Villa Victoria las facilidades y/o obstáculos que encuentra el proceso de puesta en práctica del programa PESA, es decir, los elementos que determinan en cierta medida el éxito o fracaso de tal iniciativa. No obstante, no se pretende con ello restar el importante esfuerzo de organización y gestión que efectúa la agencia de desarrollo Inpalsa S.C. a nivel de las localidades rurales, sino poner de manifiesto los elementos que ayudan o dificultan su misión.

Se debe agregar que, históricamente, en las comunidades de estos municipios imperan grupos homogéneos de población respecto a sus características económicas, políticas, sociales y culturales, habiendo preponderado en ellos una cultura de tipo cooperativo que es la que ha dado estabilidad y permitido alcanzar un cierto, aunque mínimo, desarrollo de sus poblaciones locales. Esto significa que, en torno a las necesidades de estas comunidades, se ha ido consolidando un importante *stock de capital social* dentro de cada una de ellas y en sus relaciones con otras comunidades, sobre todo con las más cercanas, estableciéndose importantes redes de confianza entre la población y diversas formas de cooperación a escala local. No obstante, cabe decir que, debido a la perturbación de agentes externos que han utilizado ese capital social para el logro de intereses particulares (sean políticos o económicos), se han creado algunas barreras de desconfianza, particularmente respecto a los agentes gubernamentales nacionales (gobierno federal) y regionales (gobierno del estado de México).

12.3.1. La inserción del PESA en la escala local

Como parte de la estrategia del programa PESA, la fase inicial y de promoción de dicho programa es de gran intensidad, dirigida a la posible población beneficiaria con el propósito de dar a conocer el programa y las reglas del juego a las que deben someterse. En este sentido, la mayor parte de los entrevistados muestran conocer claramente los objetivos del PESA y la metodología que se lleva a cabo, en especial todo lo relativo a los pasos que hay que dar y los cambios que implicarían en los procesos productivos de su principal actividad, la agricultura y la ganadería.

Al mismo tiempo, la mayor parte de los entrevistados reconoce que, como ocurre en otras iniciativas puestas en marcha en las localidades, existe, en principio, bastante dosis de desconfianza a la hora de decidirse a participar. Esa desconfianza se explica, en primer lugar, porque existe la experiencia de que son programas que

requieren exhaustivos procesos de gestión y que, al final, generan beneficios tan limitados, que no compensan la inversión en tiempo y recursos económicos⁷⁷ que hay que realizar; y en segundo lugar, porque la experiencia también les dice que las ayudas del gobierno se quedan en buenos deseos, que no fructifican en el futuro inmediato y que cuando lo hacen no tienen continuidad, como refieren los entrevistados a programas de similares características promovidos por la SEDAGRO.

Una vez afianzado el PESA en las comunidades, se comienza a generar confianza con la población a través del trabajo constante de la ADR. Con el paso del tiempo, y una vez consolidados los primeros proyectos (de construcción y equipamiento de sus unidades de producción), la población comienza a interesarse y participar en los grupos de trabajo. En 2016, por ejemplo, se han incorporado más de 20 familias al programa PESA, sólo en San Miguel Ixtapan.

A decir de los beneficios y apoyos directos, se ha podido constatar en las diversas localidades visitadas la instalación de sistemas de riego y de cisternas de captación de agua, así como micro-túneles para producción de hortalizas, proyectos de zahúrdas de porcinos y equipamiento para sus instalaciones, pequeñas granjas avícolas, ovinos e infraestructura de resguardo y lotes de planta de aguacate, principalmente. Estos apoyos se alinean con las estrategias de los proyectos definidos en años anteriores (2014 y 2015). Una vez instalados los proyectos de producción, y durante el transcurso del programa, se brinda un seguimiento en cada área de trabajo (agrícola, pecuario, nutrición, micro ahorro, entre otras) de parte del técnico especialista de la ADR en el área técnico-productiva.

En los casos en los que el programa PESA ha operado por más de dos años consecutivos, y a raíz de las reuniones constantes de capacitación y talleres impartidos por la ADR Impulsa S.C. (un mínimo de dos talleres al mes), se observa una estrecha relación entre los grupos de trabajo, con un nivel de empoderamiento importante en su actividad productiva y de organización. Tal es este efecto, que, sobre todo en grupos de mujeres, han comenzado a establecerse relaciones con otros fines, como el ocio y las actividades recreativas, incluso la gestión de talleres informativos en la búsqueda de tramitar proyectos externos al programa PESA, ya que la población beneficiaria es consciente de que los apoyos y beneficios económicos del programa son limitados y no inmediatos, por lo que tienen que buscar fuentes complementarias. En todo caso, los talleres de capacitación y asistencia técnica en los que participa la

⁷⁷ Según información recogida en las entrevistas de campo, se ha llegado a promocionar programas en el Municipio de Ixtapan del Oro, pero que, después de múltiples trámites administrativos, y en ocasiones haciendo aportaciones financieras, los proyectos no se desarrollan, perdiendo toda la aportación realizada.

población local, permiten en el tiempo mejorar sus condiciones de vida (relacionadas con las áreas de la alimentación y las actividades productivas), ya que incorporan dicho proceso de asesoramiento y acompañamiento técnico en sus actividades diarias.

Los informantes entrevistados expresan opiniones positivas sobre el PESA, mencionando que, por primera vez, existen espacios donde pueden opinar y donde sus inquietudes son tenidas en cuenta. De forma generalizada, opinan que se encuentran reconocidos en el programa y satisfechos con el trabajo que ejerce la ADR. Tal vez esta satisfacción se deba a que muy pocos programas vienen con iniciativas reales y efectivas de acompañamiento en las localidades altamente marginales, por lo que el PESA ha logrado recoger esas opiniones favorables en estas áreas rurales donde antes no habían llegado programas de ese tipo. Al respecto, un entrevistado comenta lo siguiente: “...en mi caso, el PESA me ha ayudado a mejorar la producción de mi parcela y al final, vender un poco y obtener ingresos por mi cosecha... La ADR ha trabajado muy bien con la gente y ha apoyado a los productores, motivándonos para trabajar de nuestra comunidad y evitar que emigremos” (Sergio Álvarez, San Martín Ocochitepec 12/09/2016).

Con lo anterior se evidencia que existe buena aceptación en torno al programa PESA, sobre todo porque dirige la gestión del desarrollo comunitario a sus actividades productivas y los asiste a innovar y adoptar diversas tecnologías de bajo costo. La participación inicial en la definición de la *Estrategia para la Seguridad Alimentaria y Nutricional*, fortalece la confianza en la ADR, y la población participante se siente reconocida en los procesos de desarrollo. Por ello, además de cumplir con el objetivo de trabajar impulsando las capacidades de la población local, el PESA está contribuyendo a recuperar lazos de confianza con las instituciones gubernamentales y con la ADR como agencia privada de gestión.

Se debe agregar que el PESA, con una forma de implantación de arriba hacia abajo (*top-down*), se adapta en el entorno diario de las comunidades y de sus integrantes, una vez que el programa se inserta en ellas y determina los núcleos de población a incidir. No existe por tal razón ningún caso en que sea la población la que solicite la intervención del programa en razón a los intereses colectivos de una localidad, quizá porque ello requiere fortalecer el desarrollo de sus capacidades técnico-productivas, unas capacidades tan bajas, que limitan el desarrollo local.

Así, por ejemplo, la investigación realizada por Moscoso con respecto al LEADER en Andalucía, a más de 10 años de funcionamiento (investigación del año 2004), también reflejaba una baja participación de la sociedad civil en materia de desarrollo rural; primero, por no sentirse partícipes de las iniciativas impulsadas; y segundo, debido a no reconocerse en las representaciones de las asociaciones y

colectivos en sus órganos directivos. “Las organizaciones que más tardaron en integrarse son los de carácter social, llámese ecologistas, asociaciones de mujeres, jóvenes, asociaciones culturales, entre otras” (Moscoso, 2005, p. 85).

Entre las causas de esta situación, como actualmente ocurre en el PESA, se encuentra la definición de líneas de desarrollo muy específicas que limitaban las posibilidades de inclusión de ciertos sectores de la sociedad, así como una inadecuada promoción del programa por parte del GAL/GDR y la existencia de problemas de coordinación y entendimiento entre las instituciones gubernamentales, los empresarios y las propias organizaciones (públicas y privadas).

12.3.2. Los grupos y redes establecidos a nivel territorial

Los lazos o redes formadas a nivel local facilitan el acceso a la información de parte de sus miembros y son una oportunidad para abrir el campo de relaciones personales más allá del entorno individual o familiar y poder compartir intereses y problemas con otras personas y grupos. Prueba de ello es que, diversas asociaciones que se han constituido en el marco de los programas de desarrollo territorial se configuran, en una primera etapa, en torno a los intereses individuales de sus miembros, pero más adelante, y una vez consolidadas, esos intereses acaban siendo compartidos con otros miembros de la comunidad estableciéndose vínculos entre ello y fomentándose la cooperación. Por ejemplo, en el trabajo exploratorio que se hizo en la comarca andaluza del Alto Valle del Guadiato durante la estancia del doctorando en el IESA-CSIC, se identificaron asociaciones formadas en torno a la iniciativa LEADER, cuyos objetivos son el logro de los intereses de sus asociados, pero dentro de una estrategia común que acaba incorporando los problemas de la comarca, generando enriquecedoras dinámicas sociales.

Por su parte, y ya en el territorio de estudio en México, se ha observado que en las localidades de los municipios de Ixtapan del Oro y Villa Victoria, incluso las que no están integradas en el PESA, se mantienen relaciones vivas de identidad territorial al compartir afines características económicas, sociales y culturales entre los pueblos. En este sentido, además de las relaciones que se establecen con sus ayuntamientos y delegaciones, la población comparte necesidades y problemáticas comunes que se alivian mediante el apoyo mutuo, como por ejemplo la participación en obras de pequeña escala, la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales.

Estos elementos de identidad, como se podrá analizar más adelante, representan un componente significativo para emprender proyectos de desarrollo,

aunque no siempre de manera decisiva. En un primer momento, contribuyen positivamente a que se faciliten los procesos organizativos y de planeación de acciones entorno al territorio, pero más adelante, siguiendo diversas experiencias en el tema, es necesario consolidar otras relaciones de confianza y de interés que consoliden y fortalezcan iniciativas viables e innovadoras.

Los grupos y redes locales establecidas, aunque no reconocidas formalmente, se entrelazan para desarrollar actividades cooperantes de diversa índole. Pequeñas organizaciones de tipo deportivo, de amistad y de compadrazgos familiares, son algunas de las estructuras mayormente encontradas. Si bien existen otras creadas en el entorno político, sujetas a intereses particulares y beneficios, derivadas de tales afiliaciones.

En las relaciones de mayor cercanía, se ubican las amistades que ascienden de entre cuatro y cinco personas, además de familiares y hermanos con los que se comparten sus principales problemas y necesidades. Estas formas de relación personifican pequeñas redes claramente definidas a nivel de cada localidad, que forman estructuras de capital social compactas y que contribuyen a acciones colectivas de confianza, tanto física como moral, y en menor proporción económica.

Existen, como ya se ha mencionado, formas de organización formal e informal en torno a actividades productivas y comerciales, y que, respecto al PESA, no se encuentran vinculadas como agentes de apoyo para consolidar estructuras de mercado. No existe en el territorio ninguna política pública o privada orientada a atraer a grandes inversionistas en la región, ni comerciales, ni del ámbito agropecuario.

Algunas organizaciones informales que operan fortuitamente, no tienen determinados claramente sus fines y objetivos, lo que presume una incorporación en torno a algún interés o tema político inmediato. Este tipo de estructuras de iniciativa social, son las que Márquez y Foronda (2005, p. 170) refieren como parte de la “*teoría de la burbuja*”, en la que organizaciones no competitivas sobreviven bajo algún tipo de protección legal, financiación pública tipo subsidios, u otra, permitiendo que estas organizaciones, algunas ineficaces, subsistan.

Respecto a las entidades privadas, no existen quienes mantengan convenios de tipo comercial, técnico o económico de forma directa o indirecta, sobre las principales actividades productivas que se desarrollan en estas comunidades rurales en torno al PESA, de tal forma que existe poca o nula vinculación empresarial. Esta situación se atribuye a que, por un lado, es la ADR la que establece en la primera etapa los contactos y convenios de colaboración sobre los proyectos y, por otro lado, la mayor parte de los productores poseen superficies pequeñas, donde la mano de

obra familiar es la más representativa y el destino de su producción, en su gran mayoría, es de autoconsumo.

En vista de estas relaciones, resulta evidente una relación con los proveedores de insumos para la consolidación de los proyectos productivos locales, tanto a nivel local como regional. En proyectos PESA de seguimiento con antigüedad de más de un año, se han establecido redes de trabajo con proveedores de pequeña y mediana escala de insumos agrícolas, semillas, equipos diversos, plantas y especies animales (aves de corral, ovinos, caprinos y porcinos), con algunos comercializadores a los cuales se ofertan los productos excedentes de sus unidades de producción familiar.

Estas estructuras de organización y redes de vínculo creadas a partir del PESA se han mantenido en el tiempo tras la continuidad del programa, ya que se integran en una cadena de producción local que continúa operando. Sin embargo, cabe destacar que en localidades donde el programa deja de operar, estas redes se rompen fácilmente por estar condicionadas a los recursos financieros públicos destinados para la adquisición de insumos y el empuje de sus unidades de producción, estrechamente vinculadas con la funcionalidad de la agencia de desarrollo.

En el caso de la puesta en marcha de proyectos productivos, los beneficiarios se organizan en grupos de trabajo, y para la realización de obras COUSSA se crea un comité por cada iniciativa impulsada. Estas formas de arreglo contribuyen a armonizar redes de trabajo en las localidades y son ejemplo de aprendizaje organizacional y de cooperación generando experiencia en los grupos PESA. En el año 2015, en la comunidad de San Martín Ocochitepec, se desarrolló un proyecto de este tipo, con la construcción de una olla de captación y almacenamiento de agua para el beneficio de gran parte de la población.

12.3.3. Acción colectiva y cooperación local

Con relación a la cooperación en el territorio estudiado, representa un compromiso y responsabilidad social en estas comunidades, ya que la cohesión que las caracteriza se basa en la existencia de intereses y objetivos comunes. De hecho, la participación *voluntaria*⁷⁸ en acciones de tipo colectivo es valorada por el conjunto de la población local como un compromiso cívico, como por ejemplo participar en faenas de limpieza de escuelas, de centros de salud o de las calles de la localidad, o pintar

⁷⁸ Si bien la mayoría de las actividades colectivas de las comunidades son consideradas voluntarias, existen comunidades que han tomado como medida el cobro de \$100.00/día como sanción económica a quienes no asistan de forma justificada a estas labores. Estas medidas se deben a que en los últimos años se ha generalizado una cierta apatía por la participación, particularmente en la población joven.

las fachadas de los inmuebles públicos. Estas labores benefician de manera colectiva a toda la población, por lo que el cuidado es responsabilidad de todos los ciudadanos.

Con el arribo de las nuevas generaciones, del éxodo rural y de los cambios en las formas de vida, se ha visto mermada la participación en tareas colectivas, ya que al no existir algún tipo de remuneración de por medio, se ha desvalorizado el trabajo comunitario. A su vez, se ha puesto en marcha, desde hace ya algunos años a nivel federal, el Programa de Empleo Temporal (PET)⁷⁹, en el que el gobierno federal destina diversos presupuestos para el pago de jornales en actividades comunitarias, tales como fomento al empleo, lo que añade un grado de apatía y vacío sobre el trabajo comunitario no remunerado.

Otras actividades rutinarias que mantiene el espíritu de cooperación y acción colectiva en las comunidades se relacionan con el programa de política social PROGRESA, con el cual se ha gestado el desarrollo de diversas actividades colectivas y de cooperación para cumplir responsabilidades en torno a reuniones informativas sobre el programa y talleres en temáticas de salud, educación, nutrición, participación social y productiva, entre otros.

La inercia de la acción colectiva es bien aprovechada por la estrategia PESA, ya que, después de formar grupos de trabajo, se nombra un representante PESA en cada localidad, que es quien lleva la responsabilidad de organizar las diversas actividades a emprender en cada taller o capacitación con la ADR. Con esto, se puede afirmar que existen fuertes lazos de acción colectiva para la puesta en práctica del programa, pero que en sus siguientes etapas no es reforzada por algún otro tipo de capital estimulado por el propio programa.

12.3.4. Cohesión e inclusión social

Con base en los acercamientos a líderes de opinión locales y con información técnica de la ADR Inpalsa S.C., se identifica en términos territoriales un marcado nivel de cohesión social, y aunque no son, ni se identifican, como grupo indígena, mantienen características comunes de identidad entre los pueblos. Las localidades se consideran vecindarios plurales y homogéneos, sin distinción social de ningún tipo, ni preferencia por las autoridades locales, lo que se presume que sea extraño y anormal

⁷⁹ El Programa de Empleo Temporal, auspiciado por el gobierno federal y actualmente operado por la SEDESOL, surge en el año de 1995 como parte de un programa social que busca apoyar con determinados ingresos a la población y sus familias en condiciones, tanto económicas y sociales, adversas, como la pérdida o disminución del ingreso. Las ayudas económicas consisten en jornales equivalentes al 99% del salario mínimo general diario vigente y son gestionadas por las autoridades locales (para mayor información consultar el trabajo de Martínez, 2011 sobre el Programa de Empleo Temporal).

que existan disputas entre vecinos y comunidades. Las principales diferencias que existen se relacionan con los asuntos políticos, ya que este tipo de fuerzas ha generado algunas diferencias en la población, tanto de pensamiento, como en su misma condición económica. Al respecto, una entrevistada comenta lo siguiente: “...no debe existir privilegios para algunos por el hecho de apoyar a algún partido o candidato, sino el beneficio comunitario” (Griselda Mejía Bárcenas, Ixtapan del Oro 16/09/2016).

En este sentido, se exhibe que los líderes sociales efectivamente inciden sobre cierto sector de la población, ya que tienen el poder de convicción sobre asuntos económicos, políticos y sociales; incluso para beneficiar, a través de algún apoyo mediático (despensas, materiales para sus viviendas, por ejemplo) a la población local. Estos líderes conducen iniciativas en beneficio de la comunidad, sobre todo en la exigencia de responsabilidad de la gestión colectiva en proyectos de desarrollo.

Respecto al PESA, se identifica un articulado grado de empoderamiento de la población, ya que se sienten seguros en el programa y en el enfoque de la estrategia de desarrollo, concibiéndose como el centro de una problemática global, como es la pobreza. En este sentido, es reiterativo de parte de los entrevistados la poca efectividad que han tenido otras políticas públicas en estas localidades y que no han direccionado debidamente la problemática actual en la región.

Derivado de las formas tradicionales que imperan en el territorio estudiado, se puede aseverar que existen las condiciones de autocontrol y decisión comunitaria para emprender procesos de desarrollo para mejorar sus condiciones de vida, lo que supone la presencia de herramientas para desplegar sus capacidades y gestionar iniciativas locales, las mismas que aprovecha oportunamente el PESA.

12.3.5. Valoración de la confianza entre los agentes locales y la población

La confianza como un componente básico del capital social presente en las redes sociales puede ser interpretada de diversas formas. En esta tesis se centra en la confianza con vecinos, familiares, colectivos o grupos de interés formados, así como con funcionarios del gobierno en sus diferentes niveles y con los técnicos de la ADR Inpalsa S.C. Asimismo, con representantes de otros organismos de importancia local, como la Iglesia, fuerte motor de cohesión social en estos territorios.

El hecho de que se desarrollen actividades comunitarias bajo el enfoque de usos y costumbres continúa permitiendo diversas dinámicas de cooperación entre la sociedad civil, lo que genera niveles importantes de confianza y convivencia

comunitaria. Según Durston (2000), “este tipo de relaciones interpersonales en los espacios locales permite un ambiente ideal para la creación de capital social” (p. 16).

Con base en la información primaria levantada en las comunidades de San Miguel Ixtapan, Tutuapan, Calera de los Gallos, La Mesa de San Martín, Palizada, El Espinal, Villa Victoria, Mina Vieja y San Pedro del Rincón, resulta que la población estrecha lazos de confianza unos con otros debido al apoyo de cooperación recíproca que existe por sus usos y costumbres. Estas formas de *integración comunitaria* se revalidan a través de cada situación presentada, como los trabajos sociales (pinta de escuelas y áreas públicas, reparación de banquetas, alumbrado público), la formación de comités de obras y fiestas patronales, o bien acciones comunitarias como el combate de incendios forestales o faenas convocadas por las autoridades locales con vecinos de las colonias (como por ejemplo el arreglo y limpieza de caminos comunes).

Excepción aparte merecen algunas comunidades como Villa Victoria, San Miguel Ixtapan, San Pedro del Rincón y San Martín Ocochitepec, en las que en años recientes han arribado personas ajenas a la región y no se han insertado en estos procesos organizativos tradicionales, lo que ha conducido a ciertos niveles de desconfianza respecto a su vida diaria. También existen actores externos a estas localidades, que son identificados como responsables del robo de animales de trabajo y, más recientemente, de cobros y cuotas presuntamente de organizaciones vinculadas con el crimen organizado⁸⁰.

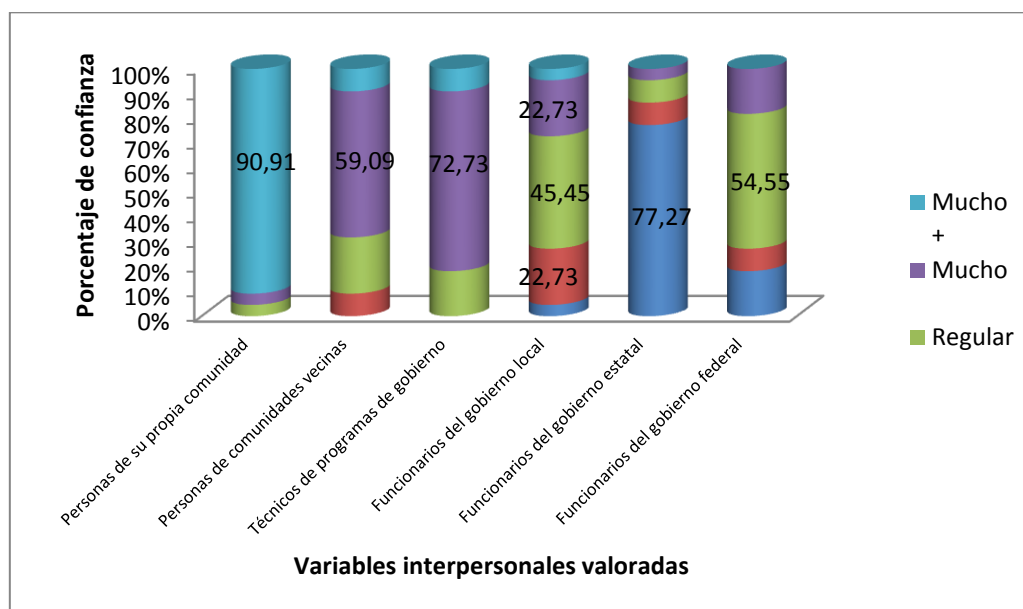
En este sentido, la confianza interpersonal se encuentra sólida anteponiendo los intereses personales y las situaciones particulares. Estos fuertes lazos intra-comunitarios otorgan a la familia y a la comunidad un sentido de identidad, así como de propósitos comunes. A la pregunta expresa de “¿cuánto confía en las personas respecto a las variables presentadas (cuadro de variables de entrevista)?”, de un total de 22 entrevistados, las respuestas y variables se ejemplifican en la siguiente figura (Figura 12.2).

Como se puede observar, los mayores porcentajes de confianza (90,91%) se encuentran ubicados entre las personas de su propia comunidad, seguidos por las personas de comunidades vecinas (59,09%), con lo que se corrobora el importante vínculo de relaciones de confianza y cooperación existentes en el territorio. Situación particular se merece que los entrevistados tengan confianza significativa a los técnicos

⁸⁰ Cabe mencionar que, debido al aumento considerable de niveles de delincuencia organizada en los últimos años, los grupos del crimen organizado tienen gran influencia y presencia en diversos centros urbanos y rurales. Con el argumento de brindar protección a la población recaudan de forma obligada cuotas denominadas “derechos de piso” a negocios y comercios para capitalizar sus actividades fuera de los marcos de la legalidad, sin que las autoridades hayan podido resolver esta profunda problemática.

del programa PESA (72,23%), lo que asienta la gran aceptación de su trabajo y la seguridad que ha generado la ADR con los beneficiarios del programa.

Figura 12.2 Niveles de confianza interpersonal en los entrevistados



Fuente: Elaboración propia con base en Trabajo de Campo, 2016.

Estos altos niveles de confianza interpersonal y comunitaria son el resultado de las propias interacciones, frecuentes e intensas, así como por el bagaje histórico y cultural de estos territorios. El estrecho contacto con la realidad social y la escasa burocratización que aún se puede observar en algunas localidades, contribuye, según Márquez y Foronda (2005, p. 168) a potenciar este aspecto, aunque es cada vez más frecuente la inclinación por el interés de recibir ayudas gubernamentales, lo que significa “la incorporación al modelo estructuralista”.

Con base en la componente relacional de capital social que abordan Esparcia et al. (2016) se desprende que se habla de un importante capital social tipo *bonding*, principalmente desde su nivel micro en su dimensión de “*integración comunitaria*” al enmarcarse en relaciones fuertes de grupos primarios (amigos, familias, vecinos, entre otros), es decir a grupos internos dentro del mismo territorio, y en su dimensión macro al capitalizar una fuerte confianza con la ADR en la dimensión denominada “*sinergia institucional*”.

En este sentido, es el capital social en su nivel macro el que repercute directamente con la injerencia del PESA en el ámbito local, reforzando por tanto el capital *bonding* en sus dos dimensiones. De acuerdo con Moyano (2009), “cuanto más

intensos sean los lazos sociales y la confianza mutua dentro de una comunidad, mayor será el *stock* del capital social tipo *bonding*" (p. 18).

En efecto, hasta antes de la llegada del programa PESA en varias de las comunidades visitadas, la mayoría de la población estaba habituada a percibir únicamente apoyos económicos de los programas federales y estatales. Por lo que el primer año de intervención de la ADR, resultó de vital importancia el trabajo de promoción y constancia en las comunidades, hasta llegar a posicionarse y alcanzar los niveles de aceptación actuales.

La misma estructura operacional del PESA, no permite crear relaciones entre diversos grupos sociales y territorios diferentes, con excepción de un intercambio de experiencias PESA a nivel regional. Es así como, se puede afirmar que el capital social tipo *bridging* (puentes) es débil, al no trascender en espacios extracomunitarios en la búsqueda de sinergias para impulsar iniciativas de desarrollo. Debido a que el enfoque se orienta básicamente a actividades agropecuarias, no existe la oportunidad de construir "*conexión extracomunitaria*" para trascender en sus horizontes de cooperación, motivo por el cual se puede convertir en una problemática a mediano plazo al no tener sinergias para el acceso a más y mejores oportunidades en el entorno institucional, tanto público como privado.

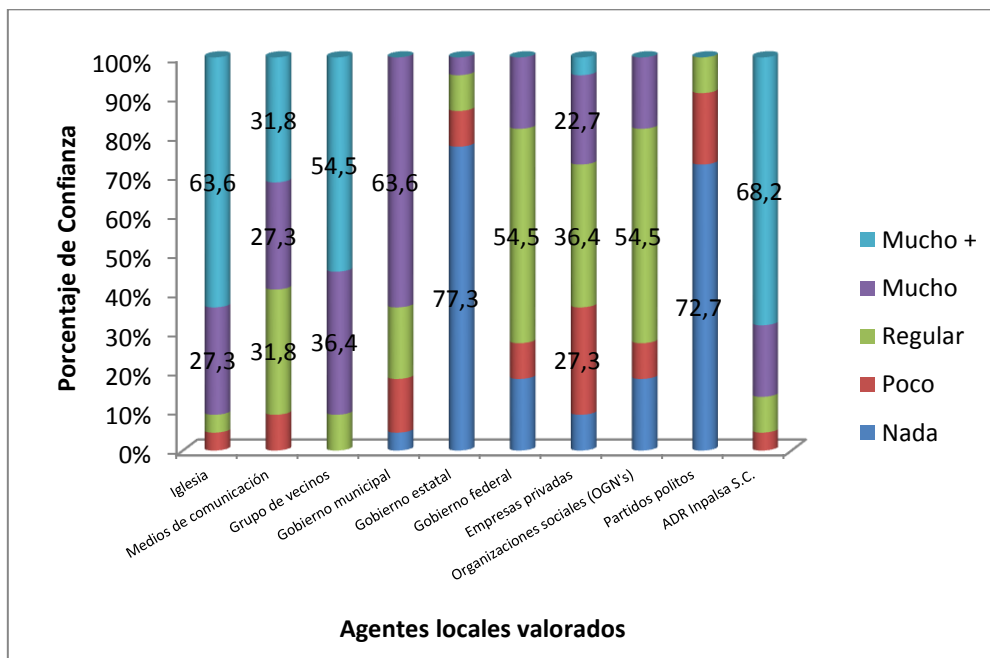
En el caso del capital social que existe con las entidades de gobierno de diferente orden, el gobierno local es el mejor posicionado, con alrededor de 90% con una importante aceptación desde poca, regular y mucha confianza que genera. Caso contrario sucede con la confianza que se tiene con el gobierno del Estado de México, donde se constata una gran desconfianza (77,27%), generada quizá por las disfunciones en la gobernanza y la gestión pública de los últimos años. En tanto, el gobierno federal, sabedores particularmente de que son responsables del PESA, es visto positivamente con un 54,55% de regular confianza.

Se determina en términos generales que la confianza con los órdenes gubernamentales es relativamente baja, aunque con algunas aserciones impresas. Cabe mencionar que existen dos grupos políticos con importante presencia territorial (PRI y PAN) y, aunque hay reticencia en torno a ello, existen acercamientos con representantes locales que generan afiliaciones de interés, generalmente de tipo económico. En este sentido, a la pregunta entre los entrevistados, sobre el nivel de confianza con las instancias cercanas a la comunidad, los resultados son los siguientes (Figura 12.3).

En relación con la Figura 12.3, se puede confirmar que existen cuatro entidades con las que la población mantiene los mayores grados de confianza: la

iglesia (63,6%), la ADR que opera en las localidades (68,2%), los grupos de vecinos (54,5%) y los medios de información (31,8%).

Figura 12.3 Niveles de confianza con los agentes locales



Fuente: Elaboración propia con base en Trabajo de Campo, 2016.

Por un lado, resulta interesante observar la magnitud del cobijo que representa la ADR, como agente externo, que trabaja junto con la población, y sean incluidos como parte de las estrategias de acción del programa, coadyuvando sustancialmente al mejoramiento de sus unidades de producción. Este comportamiento se hace mucho más evidente en el Municipio de Ixtapan del Oro, donde la agencia Inpalsa S.C. ha gestionado el programa durante tres años, y, por lo tanto, el nivel de compromiso entre ambas partes es más sólido y, en consecuencia, los niveles de confianza y cooperación mutua son más fuertes. En el caso de las localidades de Villa Victoria, la respuesta es más reservada, debido a que es el 2016 el primer año en que la ADR se incorpora en el territorio y, también a experiencias fallidas con la agencia que operó en años anteriores.

En otro contexto se encuentra la cohesión social que se genera alrededor de la Iglesia, ya que son comunidades estrechamente ligadas a la orientación religiosa y cuyas actividades, festividades y tradiciones están vinculadas al entorno cívico-religioso. Estas relaciones asociativas de carácter cultural/religioso, como ya se ha señalado, responden a una cultura de reciprocidad y confianza generalizada entre sus miembros y que, por tanto, son generadoras de un *stock* de capital social, facilitando la

coordinación y cooperación en beneficio de todos sus miembros. En resumen, este tipo de capital social determina fehacientemente un carácter de identidad y mantiene las tradiciones y religiosidad popular.

Nuevamente se aprecian las opiniones sobre los diferentes órdenes de gobierno, ahondando en la desconfianza en la pertinencia de poder gestionar acciones en beneficio de las comunidades y priorizar sus necesidades de desarrollo. Así, el gobierno regional (estatal) presenta la menor credibilidad y niveles de confianza entre los entrevistados (77,3% no tienen absoluta confianza), mientras que para el gobierno federal existe regular confianza (54,5%), y es con las autoridades locales con las que más se encuentran identificados con un grado de aprobación y confianza del 63,6%.

Esta información corrobora lo señalado por la evaluación del programa en 2013, donde se revela que los actores del GOP prácticamente no realizan trabajo de campo en las microrregiones de cobertura, o en su caso sobre cuestiones muy particulares, lo que evidencia “poca información sobre la problemática o perspectiva de la población” (FAO/SAGARPA, 2013, p. 89). Esta escasa vinculación no permite una interacción con los agentes locales, y, por consiguiente, no permite detectar una visión real de la problemática sobre las cuales hacer mejorar el proceso de toma de decisiones.

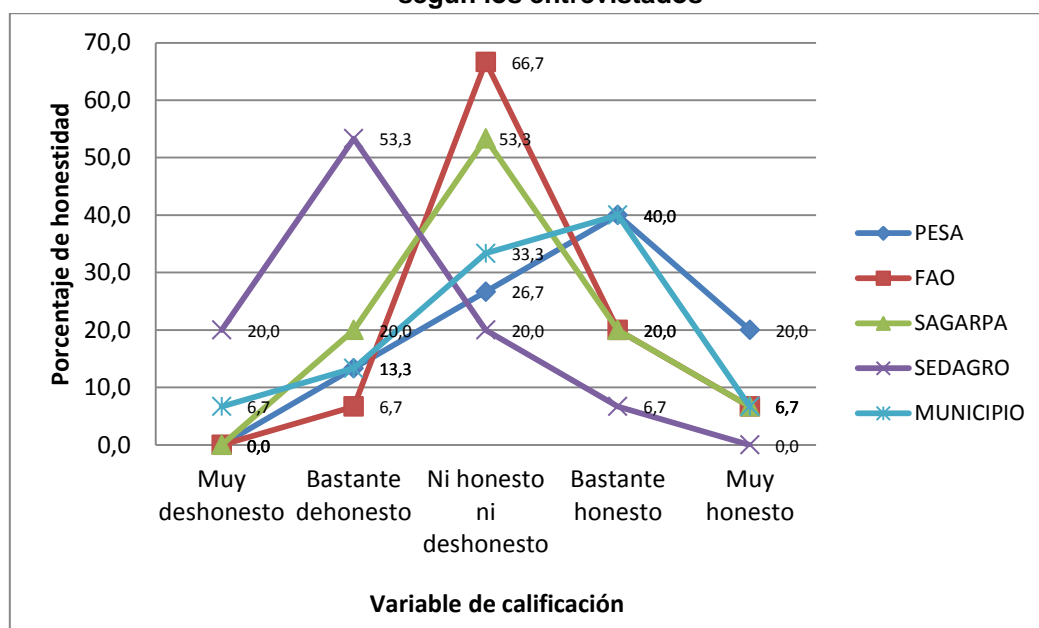
De los diferentes órdenes de gobierno, el ayuntamiento municipal es quien atrae de forma más ágil y eficiente las problemáticas de la comunidad. Los líderes locales, por su parte, mantienen estrecha relación con otros grupos, inclusive con las instancias de gobierno de acuerdo con sus propios intereses, generalmente mediáticos, como las ayudas a su actividad productiva (como por ejemplo la gestión de proyectos para la producción de ovinos para todo su colectivo, a veces sin importar su vocación productiva en la actividad).

En este caso, se presenta un capital social tipo *linking* muy débil al existir vínculos frágiles de relaciones externas de la comunidad local con el entorno institucional exterior. Principalmente, esta situación ocurre porque no existe una adecuada conexión de tipo jerárquico con las instituciones gubernamentales (considerados de mayor jerarquía económica, política y social). Aunque cabe decir que, la estrategia PESA de tipo ascendente (*bottom-up*) protagoniza una conexión asociada a la “*sinergia institucional*” y con su trabajo de gestión busca la denominada “*eficiencia organizacional*”. El propósito del PESA busca consolidar perspectivas de empoderamiento a nivel local que generan posiciones, hasta cierto punto, de poder en los actores y colectivos del territorio. La mayor confianza institucional ocurre en la base local, es decir con las que se encuentran más cercanas como es el caso de los

ayuntamientos municipales, pero se desconfía en las instituciones públicas de más alto nivel.

El elemento de honestidad es un factor que influye en la construcción de estructuras sociales de cooperación entre la sociedad y las instituciones de gobierno, y repercuten en la capacidad de organización de los grupos de trabajo para llevar a cabo proyectos correctamente fundamentados y con éxito en el futuro. De acuerdo con ello, la población entrevistada refiere las siguientes consideraciones respecto a los agentes gubernamentales y sus operadores (Figura 12.4).

Figura 12.4 Grado de honestidad de las instituciones de gobierno y su personal según los entrevistados



Fuente: Elaboración propia con base en Trabajo de Campo, 2016.

Respecto al conocimiento de las diversas instituciones que participan en el programa PESA, y otras instancias de gobierno, los entrevistados se muestran indiferentes respecto a los funcionarios de la FAO en lo que se refiere a la honestidad con la que se manejan (66,7%), principalmente porque existe un imperceptible conocimiento de otros agentes que no sean los técnicos de la ADR. A los responsables del gobierno regional (SEDAGRO), el 73,3% de los entrevistados los consideran con elevados grados de deshonestidad (muy deshonestos 20,0% y bastantes deshonestos 53,13%) en el desarrollo de sus funciones de gestión pública. De acuerdo con una visión generalizada, en los últimos años la honestidad del gobierno municipal ha aumentado, ya que en anteriores administraciones los funcionarios mantenían poca vinculación, claridad y transparencia en sus funciones. Del mismo modo, la opinión sobre la honestidad del gobierno federal es desconocida

respecto al programa, debido a que no mantienen contacto con ningún tipo de funcionarios, aunque sean identificados como responsables del programa PESA.

A través del programa PROSPERA (coordinado por la SEDESOL) se reconocen a otros funcionarios o técnicos que mantienen contacto directo con la población y sus respectivos comités. Empero, aunque no se valoró dicha calificación, algunos entrevistados se refieren a la opacidad de sus funciones y a la forma poco receptiva para interactuar sobre la problemática y atención con la población, lo que sin lugar a duda ocasiona un estado de vulnerabilidad en los lazos de confianza entre ambas partes.

Con base en este análisis, resulta de interés considerar algunos factores que han condicionado en los últimos años el mantenimiento del capital social tradicional en el territorio de estudio. Estos elementos permiten identificar las nuevas formas de cooperación y cohesión social que se comienzan a gestar, sobre todo aquéllas que limitan los procesos de desarrollo local y que operan bajo lógicas individuales y oportunistas.

a) *Éxodo rural*

Como consecuencia de una rápida industrialización de ciudades importantes como la ciudad de Valle de Bravo, Lerma y Toluca en el Estado de México, aunado a la falta de oportunidades laborales y educativas en el entorno local, desde la década de 1980, la población ha comenzado a desplazarse hacia los centros urbanos en busca de mejores condiciones de vida que no les ofrecen sus comunidades. Existe también una proporción de población que ha encontrado en la migración internacional (principalmente EUA) escenarios mejores de vida, emigrando incluso con familias completas.

Estas migraciones, han provocado a nivel comunitario una ruptura en las relaciones familiares, marcando vacíos colectivos de cooperación, así como el abandono de las actividades productivas y el envejecimiento de su población. Basta recordar que, en la mayor parte de la población que emigra se encuentra la población económicamente activa de entre los 18 y 40 años de edad en promedio. Empero, se han creado redes en torno a lazos intracomunitarios, que han permitido ingresar recursos financieros a las familias de los migrantes o a las actividades de cooperación comunitaria, particularmente en las festividades.

Debido a las reducidas opciones de desarrollo y de actividades remuneradas en las localidades, resulta casi imposible que se puedan detener estos flujos migratorios, si no existe una política pública que diseñe un programa de fijación de

población. Esta situación, aunque poco visible en comparación con otras zonas del país, donde la emigración es muy fuerte, no deja de alterar los procesos de convivencia y cooperación, incluso para la ocupación de cargos comunitarios y genera un aumento de la intensidad en las tareas de cooperación monetaria en las fiestas patronales, que absorbe de forma extenuante a la población joven residente.

b) La politización de las estructuras de gobierno local

Con el proceso de incorporación y descentralización de las funciones del estado a los gobiernos locales, se instauró en la década de 1990, la elección de sus estructuras municipales a través del sistema democrático moderno de partidos políticos (político-electoral), con lo cual, desde una visión cultural, se ha perdido la autonomía de las formas tradicionales de gobierno y, por lo tanto, la soberanía indígena⁸¹. Los Municipios de Ixtapan del Oro y Villa Victoria entraron a formar parte de este sistema de partidos políticos.

Resulta pertinente agregar que, en México, la relación entre la participación política y los usos y costumbres representa un campo de análisis más o menos reciente e interesante en la sociedad actual, ya que existe una coyuntura histórica y social, que, por un lado, ha consolidado realidades de identidad, culturales y sociales en los pueblos, pero que, por otro lado, también exigen nuevos enfoques al fenómeno político respecto al mundo contemporáneo. En efecto, con la aparición de partidos políticos a nivel municipal, se han constituido grupos políticos de relativo peso en las localidades, lo que está ocasionado, de acuerdo con información de los entrevistados, fracturas entre la población, incluso entre comunidades vecinas. Algunas de ellas se relacionan con el acceso a programas y subsidios que reciben familias afiliadas a algunos grupos políticos (particularmente al PRI, dominante hasta 2016 con más de 88 años de gobierno en el Estado de México), mientras que la mayoría de la población se encuentra excluida de tales apoyos⁸².

⁸¹ En la década de 1990, posterior al Movimiento zapatista en Chiapas (1994), el Estado reconoció el sistema de los pueblos indígenas de elección de sus gobernantes bajo el sistema de usos y costumbres. Esta forma de elección, practicada parcialmente en entidades como Oaxaca, Tlaxcala, Chiapas y Michoacán, consiste en la elección a sus propios candidatos y a través de asambleas generales en plazas públicas o recintos reconocidos, llevan a cabo las votaciones a mano alzada, con ayuda de escrutadores, o bien anotados en una pizarra. Con este reconocimiento, también se hace evidente la participación de la mujer en el voto.

⁸² Las dos Cabeceras Municipales Ixtapan del Oro y Villa Victoria eligen a sus representantes a través de partidos políticos, mientras que el cargo de Delegado a nivel de comunidad se define ante una asamblea general por todos los habitantes de la misma, considerado como un servicio cívico sin percepción de un salario definido.

Estas pequeñas disputas internas locales han suscitado un distanciamiento entre los vínculos comunitarios de acción colectiva y cooperación, al mismo tiempo que, con los compromisos de gobierno incumplidos, la población se encuentra desalentada y desconfiada de sus propias autoridades de gobierno, sobre todo los de carácter regional, lo que conlleva también a tener poca confianza en los programas y políticas gubernamentales.

c) *Gobernanza mal instrumentada*

Relacionado con el punto anterior, el tema político en el estado de México ha permeado todos los sectores y en las comunidades, por más alejadas que éstas se encuentren. En este sentido, la gobernanza de los últimos años se ha trastocado hasta un punto en el que existe una relación institucional entre los diferentes órdenes de gobierno (nacional, regional y local), pero una endeble y sensible gobernanza a nivel territorial. Los motivos e intereses políticos, sin afán de profundizar en ello, denotan una sociedad cansada y desmotivada para participar en iniciativas y planes de desarrollo que de acuerdo a sus afirmaciones “*son más de lo mismo con los programas, que solo apoyan cuando les interesan los votos*” (María del Carmen García Salazar, *La Mesa de San Martín*, 25/09/2016).

Existen esfuerzos de trabajo conjunto entre los gobiernos municipales con la sociedad, que han permitido mantener una colaboración y relación importante con su población y entre las localidades. No en todos los casos justa, por el sesgo político, pero que de alguna forma se ha mantenido una vinculación cooperante en los procesos de desarrollo comunitario. El reflejo de estas relaciones se puede observar en las asambleas comunitarias para establecer acciones locales de desarrollo, comités de apoyo sobre subsidios y problemáticas específicas a resolver, incluyendo los beneficios de los programas vigentes, como el PROCAMPO, ayudas económicas del programa PROSPERA, despensas y capacitación familiar de parte del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), entre otras, en las que la autoridad local funge como interlocutor y mediador de los procesos de aplicación de tales subsidios.

12.4. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

En este capítulo se han analizado las estructuras del PESA y su capacidad para inducir capital social en el territorio y/o para potenciar el *stock* de capital social ya existente. La realidad del territorio que ha sido objeto de esta investigación de tesis doctoral señala que el capital social predominante es el *bonding*, hasta el punto de que

se impone sobre los otros dos tipos de capital social (*bridging* y *linking*). La existencia de comunidades fuertemente cohesionadas a nivel interno, pero con escaso nivel de relación con el entorno exterior, hace que predomine lo que Granovetter (1985) denomina “lazos fuertes”, basados en la confianza afectiva en los miembros de la propia comunidad, en detrimento de los “lazos débiles”, basados en una confianza más instrumental en gente de otras comunidades.

Esta presencia del capital social *bonding* es importante para desarrollar acciones de cooperación dirigidas a resolver los problemas básicos de la comunidad local mediante iniciativas de solidaridad y ayuda mutua, pero es de poca utilidad para emprender acciones de desarrollo que trasciendan el ámbito local y se amplíen al conjunto del territorio. La ausencia de puentes de relación (*bridging*) entre comunidades dificulta la puesta en marcha de esas iniciativas.

Por su parte, la desconfianza de la población local en las instituciones públicas hace que el capital social *linking* adquiera un nivel muy bajo, lo cual es muy importante en programas como el PESA que descansan en una presencia importante de ese tipo de instituciones en el territorio. El PESA se encuentra, por tanto, con la dificultad de aplicarse en territorios donde existe una fuerte cohesión interna dentro de las comunidades locales, pero una gran desconfianza con otras comunidades y con las instituciones públicas, lo que hace difícil poner en marcha estrategias amplias de desarrollo. El hecho de que el PESA sea un programa sectorial orientado y dirigido a los productores agrarios añade otra dificultad más, ya que sólo afecta a una parte de la población local y excluye al resto, limitando, además, el potencial innovador que pueda surgir de iniciativas no agrarias, pero interesantes para el desarrollo del territorio.

Capítulo 13

GOBERNANZA E INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PESA

En este capítulo se hace un análisis del sistema de gobernanza en torno al PESA, prestando especial atención al proceso de descentralización de responsabilidades y obligaciones, y a la generación de redes interorganizacionales en las distintas áreas de actuación del programa. Como se indicó en el Capítulo 5, la gobernanza es entendida en esta tesis doctoral como un sistema de gestión de los asuntos públicos en el que se produce una estrecha interacción entre los actores gubernamentales y los actores sociales y económicos.

Dado el tema de esta investigación, el análisis del sistema de gobernanza se ha centrado en las políticas de desarrollo rural, así como en la forma de operar dichas políticas y en el involucramiento de los diversos actores del territorio (tanto los de naturaleza asociativa, como los de naturaleza institucional) en lo relacionado con la coordinación necesaria para que estén representados los diversos intereses de la sociedad civil.

El análisis no pretende ser exhaustivo sobre las formas de coordinación y sobre los procedimientos institucionales, pero sí señalar los papeles desempeñados por los diversos actores locales respecto a la instrumentación del programa PESA, y las dinámicas de coordinación e interlocución a nivel local, de tal modo que se pueda mostrar el funcionamiento efectivo de la gobernanza en los territorios que han sido objeto de esta investigación.

Se pretende con ello responder a las siguientes cuestiones: ¿desde dónde participa cada actor?; ¿con qué capacidades lo hacen?; ¿qué injerencias sufren y qué limitaciones tienen?, y ¿cuál es su influencia real en el territorio?. Cabe apuntar que, sin una adecuada coordinación e interacción, las iniciativas de desarrollo presentan dificultades para alcanzar los objetivos que persiguen, y esto dependerá directamente del grado de implicación de los actores locales en las dinámicas de desarrollo y de la eficiencia del sistema de gobernanza adoptado.

Como se podrá comprobar, aunque el programa PESA se inspira en una política territorial tipo *bottom-up* (de abajo hacia arriba), continúa marcando una lógica descendente y vertical *top-down* (de arriba hacia abajo) que condiciona la metodología del programa, marcando una serie de pasos estandarizados que es necesario seguir

en su puesta en práctica. Además, y como se ha visto en el capítulo anterior, las relaciones tanto horizontales como verticales dentro de la sociedad local y de ésta con las instituciones, son bastante débiles, ocasionando una escasa interconexión con actores externos al programa y una falta de mecanismos adecuados de integración entre las actividades de los grupos PESA con otros actores del territorio, lo que da lugar a un sistema de gobernanza poco asentado y con dificultades para generar sinergias en pro de un proyecto común de desarrollo.

13.1. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA GOBERNANZA “DESDE ARRIBA”

Como se indicó en el Capítulo 9, con base en las Metas del Desarrollo del Milenio en la década de 1990, la FAO crea el programa PESA con el propósito de apoyar a los países en situación de déficit de alimentos y reducir la incidencia del hambre. Después de insertarse en varios países latinoamericanos, se implanta en México en el año 2002, con un enfoque territorial dirigido a un sector agrario y rural desprotegido y vulnerable.

De acuerdo con Balente, Puente y Vázquez (2013), en diversos países de América Latina, particularmente en México, debido al gran peso financiero e intelectual del Banco Mundial, se inserta el modelo de la *nueva gobernanza*⁸³ como una forma de gobierno descentralizada y dirigida al “fortalecimiento de las organizaciones económicas y sociales y buscando una gestión más eficaz” (Banco Mundial, en Balente et al., 2013, p. 496). En sincronía con la entrada en vigor de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable⁸⁴, se difunde un sistema de estructuras e instrumentos de planeamiento que tienen como objetivo fortalecer el federalismo e incrementar acciones de desarrollo rural, entre las que destaca el programa Alianza para el Campo (por su elevado presupuesto financiero), integrándose posteriormente otros programas, entre los que se encuentra el PESA.

Adaptado al contexto nacional mexicano, no se plantea como un programa para erradicar las hambrunas, sino más bien como un programa de desarrollo rural

⁸³ Aguilar (2010) diferencia un antes y un después de la puesta en marcha de la LDRS para dictar una vieja gobernanza y una nueva gobernanza. La primera, situada en el período de la sustitución de importaciones, la ubica en una implicación del Estado de forma centralizada, vertical y jerárquica, en la cual los gobiernos concentraban sus acciones en superar los problemas que obstaculizaban el desarrollo, a través de infraestructuras y recursos humanos, fomento a la producción y la regulación de los mercados, con una débil e incapaz conexión con la sociedad. Para mayor profundidad, consultar “El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis” (Aguilar, 2010).

⁸⁴ Con la puesta en marcha de la LDRS se alinea la nueva institucionalidad del Estado a partir de 2001, coincidiendo con la continuidad de gobiernos de centro-derecha en la que se descentraliza la gestión de los poderes de manera legitimada a través de la participación de los actores sociales y privados.

basado en el impulso de las actividades productivas en las zonas marginales y vulnerables del país (FAO/SAGARPA, 2013). Esta nueva modalidad de sistema de gobierno, inspirado en la idea de *la nueva gobernanza*, busca la cooperación entre los actores públicos (gubernamentales) y los actores privados (representativos de la sociedad civil) en el proceso de formulación y operación de las políticas de desarrollo.

Inicialmente, el PESA se rigió por las reglas operativas habituales de la SAGARPA (convenios de colaboración anuales), específicamente de los programas PAPIR y PRODESCA, lo que significaba carecer de reglas específicas de gestión y aceptar las ya existentes, unas reglas que consistían en transferir recursos económicos a las comunidades con más dificultades. Bajo esta lógica impuesta desde arriba, no hubo debate alguno sobre si ése era el mecanismo institucional más pertinente para aplicar el programa PESA.

Debido a que el PESA se centra en la actividad agroalimentaria, este programa fue fiscalizado por la SAGARPA, como principal organismo público en materia agrícola de México, mientras que la FAO interviene como responsable de la metodología, la capacitación y la supervisión de los procesos de desarrollo a través de la UTN. A nivel regional, la coordinación operativa se encomienda a la SEDAGRO o su equivalente en cada estado. Finalmente, en el entorno local, los ayuntamientos y delegaciones confluyen en el apoyo del PESA respecto a su operación y funcionamiento, lo que, sumado a la intervención de las agencias privadas de desarrollo, definen un peculiar sistema de gobernanza en torno a este programa.

En el nivel regional, la articulación de las tareas operativas y de organización la realiza el grupo operativo en colaboración con las ADR y la población beneficiaria. El GOP, formado por un representante de la SAGARPA, un representante de la SEDAGRO y un especialista de la UTN tiene como función el seguimiento de la planificación, ejecución y evaluación del PESA en cada territorio, además de garantizar el cumplimiento de la metodología.

La evaluación del PESA realizada en 2013 señala que, debido a la forma en que el GOP orienta las acciones para cumplir con las metas presupuestadas, se ha dejado de lado otras labores necesarias para asegurar el cumplimiento del objetivo central del programa. Se evidencia entonces que el sistema de gobernanza está organizado con el propósito de cumplir el ejercicio de los recursos financieros, dejando en segundo término... “las labores esenciales de orientación estratégica de las inversiones o la promoción de relaciones intra o inter institucional que podrían permitir emprender líneas de acción que escapen a las atribuciones de la SAGARPA, pero que son imprescindibles para el desarrollo territorial” (FAO/SAGARPA, 2013, p. 89). Significa entonces que el papel del GOP se limita a programar, coordinar, ejecutar y

fiscalizar el plan de desarrollo de cada ADR, sin entrar a determinar si ese plan es pertinente para las estrategias que precisa el territorio.

Figura 13.1 La gobernanza descendente y vertical del PESA



Fuente: Elaboración propia basada en FAO/SAGARPA, (2013).

Para cumplir los objetivos sobre seguridad alimentaria, el PESA busca por medio de su estrategia incrementar los niveles de producción y productividad de las unidades de producción familiar. Con estos objetivos, se inserta en los ejes de actuación de la SAGARPA en el área del Programa de Productividad Rural, y se alinea con la actual administración federal (2012-2018) en la CNCH que, como se ha reiterado, busca dar solución al agudo problema alimentario y nutricional de las áreas rurales de México.

Es bajo este diseño que se produce la participación de los diferentes actores públicos gubernamentales en el programa, particularmente en lo relativo a la organización estructural, normativa y financiera. De esta forma, se reconoce el programa PESA como una política pública, con actores estratégicos que interactúan en funciones y responsabilidades particulares. Siguiendo los apuntes de Cazorla, Ríos y Salvo (2004), se puede distinguir entre los actores políticos (organizaciones políticas formales en sus diferentes niveles), los actores público-administrativos (administraciones públicas gubernamentales e instituciones internacionales), los actores privados de carácter institucional (la ADR como gestora del territorio) y los actores sociales (sociedad civil y organizaciones vinculadas a las actividades productivas).

Respecto a estos tipos de asociación y con relación a ellas, se encuentran otras iniciativas públicas con incidencia en el entorno local, pero que no se encuentran vinculados al mismo sistema de gobernanza del PESA. Ello da lugar a una duplicidad de ayudas e incentivos a la producción, que ocasionan un cierto grado de descoordinación, confusión y desconfianza entre la población sobre la eficacia de las políticas. A nivel territorial, el PESA se presenta, por tanto, en el marco de un sistema de gobernanza de alcance limitado y descoordinado, tanto en sus funciones de naturaleza administrativa, como operativa y financiera.

13.2. LOS ACTORES DE LA GOBERNANZA EN EL TERRITORIO

La dinámica de la política territorial del PESA se caracteriza, entre otras cosas, por la diversidad de actores, tanto de carácter asociativo, como institucional, que se encuentran implicados en el programa, destacando entre ellos la presencia de un importante movimiento asociativo.

En primera instancia pueden identificarse los actores individuales que, en el entorno de la comunidad local, buscan emprender iniciativas de desarrollo aprovechando las oportunidades que ofrece el programa. Junto a ellos, cabe identificar las instituciones públicas o privadas presentes en el medio rural (gobierno federal, gobierno regional, ayuntamientos, ADR, entidades financieras, entidades religiosas, entre otras), así como las entidades de naturaleza asociativa de diversa índole, tales como los partidos políticos, las organizaciones formales e informales, las asociaciones de mujeres y jóvenes, las asociaciones culturales/recreativas, por citar algunas que también tienden a involucrarse en los procesos de desarrollo territorial.

Sobre los actores de naturaleza asociativa, siguiendo la tipología que elabora Moyano (2009), es posible apreciar en el territorio los siguientes (Cuadro 13.1). En primer lugar, las entidades asociativas del primer tipo buscan la representación y defensa de sus intereses (sean particulares o colectivos), como ocurre con los comités de representación de los partidos políticos, los comités de agua y los comités de padres de familia, al atender las necesidades específicas de algún grupo de la sociedad civil.

Por su parte, las asociaciones relacionadas con la actividad económica (formales e informales) fijan sus acciones en su actividad específica (mayor producción, búsqueda de mercados, mejores precios de insumos, por ejemplo), facilitando de manera colectiva la cooperación entre sus socios. De acuerdo con Moyano (2009), estas asociaciones... “suelen ser de carácter instrumental con funciones basadas en la consecución de determinados objetivos de naturaleza económica” (p.6).

Cuadro 13.1 Principales actores de naturaleza asociativa en el territorio de estudio

Tipo de asociación	Asociaciones en el territorio
Asociaciones orientadas a la representación, defensa y reivindicación de intereses	<ul style="list-style-type: none"> • Comités políticos de los partidos PRI, PAN, PRD y PT • Comités escolares de nivel primaria y secundaria • Comités de agua • Grupos informales de mujeres
Asociaciones orientadas a la actividad económica	<ul style="list-style-type: none"> • Asociación ganadera local de Ixtapan del Oro • Unión de productores de resina del Estado de México SPR de RL • Asociación de Guayabas de calidad de Ixtapan del Oro SPR de RL • Productora de Aguacate Miahuatlán SPR de RL de CV
Asociaciones orientadas a la actividad cultural, religiosa, recreativa, ocio, entre otras.	<ul style="list-style-type: none"> • Asociación religiosa (católica) • Comités de fiestas patronales
Asociaciones orientadas a la gestión y promoción del desarrollo local	<ul style="list-style-type: none"> • Comités de apoyo a programas públicos (PROPSERA, PROCAMPO, PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL) • Agencia de Desarrollo Rural (Inpalsa S.C.)
Asociaciones de naturaleza corporativa para la gestión de intereses generales	<ul style="list-style-type: none"> • Asamblea general de ciudadanos • Comité de bienes comunales

Fuente: Elaboración con información del Trabajo de Campo, 2016.

A su vez, las asociaciones de tipo cultural/religioso se encuentran vinculadas al ámbito del patrimonio cultural y las tradiciones religiosas y tienen una presencia muy visible en el territorio como un elemento de cohesión social, de construcción de identidad, de integración y de cooperación comunitaria.

En lo que se refiere a las asociaciones orientadas a la gestión y promoción del desarrollo local, se ha incluido a los comités comunitarios de coordinación para el apoyo de subsidios de otros programas y también a la agencia ADR Inpalsa S.C., que es, como se ha señalado, un actor relevante del PESA. No obstante, esta agencia puede calificarse de naturaleza dual: institucional y asociativa. De un lado, puede incluirse entre las asociaciones orientadas a la gestión local, siendo un elemento fundamental del sistema de gobernanza en todo lo relativo a impulsar las estrategias de desarrollo en el marco de actuación del PESA. Sus funciones de promoción, gestión de proyectos y desarrollo de capacidades de la población, actúan como elementos de integración y lideran los procesos de cooperación individual y colectiva, formando redes de intereses compartidos. De otro lado, sin embargo, la ADR también podría incluirse en la categoría institucional, puesto que asume tareas de gestión de la

política pública en el territorio, actuando como puente entre las entidades públicas y las asociaciones de la sociedad civil.

Finalmente, las entidades que Moyano denomina *corporativas* tienen el carácter de corporaciones de derecho público, son de afiliación obligatoria y buscan la gestión de intereses generales. Entre ellas destacan la *asamblea general de ciudadanos*, que determina la toma de decisiones internas en el entorno de la comunidad local, y el *comité de bienes comunales*, que se encarga de gestionar, cuidar y preservar la zona de bosques y monte del entorno local, marcando reglas internas para el uso y manejo de los recursos naturales.

Estas formas asociativas encontradas representan, por tanto, una base potencial para emprender iniciativas de cooperación, por lo que sobre ellas debe fijar la atención cualquier política de desarrollo que se aplique en el medio rural. Su análisis y el apoyo a una adecuada vertebración de las mismas en pro de su implicación en las estrategias de desarrollo, contribuirá, sin duda, a que se generen dinámicas de desarrollo plausibles en el tiempo y beneficiosas para el territorio.

Respecto a los actores de naturaleza institucional, y siguiendo de nuevo la propuesta de Moyano (2009), hay que distinguir entre la red de instituciones públicas y la de entidades privadas, distribuidas ambas en el territorio de estudio y que permean todos los núcleos locales de población (Cuadro 13.2).

Los dos primeros tipos corresponden a las instituciones públicas encargadas de la gestión de las políticas locales y a los organismos periféricos de las administraciones regionales y nacionales. Ambos tipos de entidades prestan servicios en el entorno municipal, y están estrechamente interconectadas a través de diversas instancias de cooperación con los niveles de gobierno superiores. Su plan de acción se dirige al bienestar de la población local, y sus tareas dependen de la naturaleza específica de cada política.

Resulta evidente que existe una alianza cooperativa entre los diferentes órdenes de gobierno respecto al programa PESA. Tanto el gobierno federal a través de la SAGARPA y conjuntamente con la FAO, como el gobierno del Estado de México a través de la SEDAGRO y la agencia ADR, desarrollan una red de acciones, procedimientos y procesos de actuación en cada territorio. Estas alianzas se corresponden con las categorías que establece Friedman (2001) y Cazorla et al. (2004) a la hora de analizar el ámbito político, el ámbito público y administrativo, y el ámbito de los actores sociales y económicos de naturaleza privada.

Cuadro 13.2 Actores institucionales de naturaleza pública o privada en el territorio

Tipo de institución	Instituciones
Instituciones públicas orientadas a la gestión de las políticas locales	<ul style="list-style-type: none">→ UTN/FAO→ SAGARPA→ SEDAGRO→ SEDESOL→ DIF→ Ayuntamiento de Ixtapan del Oro→ Ayuntamiento de Villa Victoria→ Delegaciones en cada localidad
Organismos periféricos de las administraciones regionales y nacionales	<ul style="list-style-type: none">→ Centro de salud de Ixtapan del Oro y Villa Victoria→ Centros de educación→ Distrito de Desarrollo
Instituciones privadas	<ul style="list-style-type: none">→ Cajas de ahorro y crédito→ Banco (BBVA BANCOMER)→ ADR→ Medios de comunicación (Radio, TV, prensa e internet)

Fuente: Elaboración con información del Trabajo de Campo, 2016.

A nivel local, los diversos programas tanto los de ámbito federal, como estatal (regional) (por ejemplo, PROSPERA, PROCAMPO, Opciones Productivas, Programa 70 y más o el Programa de Mujeres Emprendedoras), muchos de ellos centrados solamente en la concesión de subsidios, se encuentran dispersos, en el sentido de que no existe vinculación alguna entre sus reglas operativas, el papel de los extensionistas o las tareas desempeñadas por los gestores de los subsidios y tipos de apoyo. Por ello, la metodología del programa PESA se aplica de forma independiente de la de esos otros programas, aunque en la práctica existe una relación institucional a nivel de dependencia administrativa. A la luz de las entrevistas realizadas a líderes de opinión de la comunidad local, cabe concluir que no existe coherencia entre los diversos programas en lo que se refiere a las necesidades de la población, ni coordinación entre ellos, por lo que es frecuente que se produzca una duplicación de las ayudas dirigidas a las mismas áreas de actuación (por ejemplo, insumos agrícolas, plantas de frutales, fertilizantes, entre otros).

La única vinculación que los entrevistados reconocen como efectiva es la sinergia entre las acciones del programa PESA y la componente del programa COUSSA (Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua) dependiente de la SAGARPA, y que se aplica en las 32 entidades federativas del país. El objetivo es apoyar proyectos relacionados con el PESA en la captación y aprovechamiento del

agua (COUSSA-CONAZA⁸⁵) y ha representado en los últimos años la única alianza real entre programas federales y/o estatales.

Otras instituciones presentes en estos municipios, como los organismos periféricos de las administraciones regionales y nacionales, son los centros de salud y los centros de educación. Estas instituciones representan elementos importantes de servicios públicos en términos de satisfacer las necesidades de desarrollo e igualdad de oportunidades entre la población rural y la urbana. Su correcta atención cubre las demandas básicas de la población rural y son claves en el desarrollo a nivel local.

Por su parte, las instituciones privadas, tales como las entidades financieras (bancos y cajas de ahorro), prestan una amplia gama de servicios que generan bienestar en la población local y que implican de manera importante la promoción y financiación de acciones de desarrollo. Además, insertan rigor y viabilidad a los proyectos de inversión y dan certidumbre a la población, erigiéndose por ello, en un elemento importante del sistema de gobernanza al fortalecer el nivel de confianza en el seno de la sociedad local. Son, por tanto, fuentes de promoción de iniciativas innovadoras y contribuyen a hacerlas viables en el tiempo.

Aunque pareciera menos importante, los textos especializados en desarrollo rural mencionan la importancia que los medios de comunicación (radio, tv y prensa) tienen sobre la creación de opinión y la difusión de valores en la aplicación de políticas públicas. La importancia de su presencia los convierte también en elementos del sistema de gobernanza, contribuyendo a ampliar la visión de los problemas territoriales y a ampliar el horizonte de las relaciones sociales y de la cooperación entre los distintos grupos de interés.

Los medios de información a los cuales se tiene acceso resultan, no obstante, limitados, sobresaliendo las fuentes tradicionales de información, como la televisión y la radio, y con menos frecuencia y de forma desfasada (dos o tres días después de impresión) la prensa escrita (el periódico). La televisión, siendo el principal instrumento de comunicación, contribuye, sin embargo, de forma deficiente a difundir los valores en torno a las políticas públicas, por lo que son una herramienta mal aprovechada para actuar en el sistema de gobernanza e implicarse en las dinámicas de desarrollo.

Por su parte, el acceso a internet es limitado en el territorio, teniendo presencia únicamente en las cabeceras municipales y en un ámbito particular (solo en establecimientos privados) donde mayormente el acceso es a población joven (de

⁸⁵ La Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA) participa en el componente COUSSA en diversas modalidades de iniciativas para contribuir a la conservación, uso y manejo sustentable de los recursos suelo, agua y vegetación utilizados en la producción primaria. Estos convenios se establecen con las entidades regionales o a través de proyectos integrales directos con las comunidades a través de agentes técnicos.

edad escolar). Siendo un importante elemento de información y conocimiento, las nuevas tecnologías no han sido aún capitalizadas para mejorar el nivel formativo e informativo de la población, principalmente porque no se han visto, o no se han querido ver, las ventajas comparativas que esto representaría en el entorno local. Hay que tener cuenta que los flujos de información ayudarían a generar confianza entre los poderes públicos y la ciudadanía, y a difundir las formas de conducción, promoción y acercamiento de las políticas públicas al ámbito local.

En las diversas implicaciones de las políticas en el entorno municipal, los ayuntamientos de Ixtapan del Oro y de Villa Victoria, así como sus delegaciones, juegan un papel limitado en la interlocución, seguimiento y apoyo de los programas. Por ser de tipo vertical y sectorial *de arriba hacia abajo*, estas entidades no interactúan a nivel territorial, ni contribuyen a equilibrar las acciones públicas y las privadas, ya que se encuentran desvinculadas.

Con excepción de la estrategia PESA, la sociedad civil no participa en la vertebración de iniciativas que definan una política pública en el ámbito territorial, lo que se traduce en nulos espacios de consenso y de representación de los intereses locales. Por lo tanto, no hay una combinación de estrategias ascendentes (*bottom-up*) y descendentes (*top-down*). Aunque de manera frágil se han garantizado las infraestructuras necesarias y los servicios públicos, la realidad es que se han canalizado muy pocos recursos públicos de apoyo a las iniciativas locales, lo que se traduce en nulos acuerdos y consenso entre los diversos grupos de intereses.

Quizá ésta sea una de las razones por las que los gobiernos federal y regional inspiran escasa confianza y tienen poca legitimidad social en lo relativo a la gestión pública. Como se ha evidenciado en el capítulo de capital social, la población confía poco en las instituciones gubernamentales de tipo supralocal, a diferencia de su mayor confianza en las instituciones locales. Esto es grave en el tema que ocupa a la presente investigación, pues, siguiendo a Woolcock y Narayan (2000), las instituciones deben generar un capital de confianza útil para las dinámicas de desarrollo, ofertando importantes niveles de eficiencia organizacional y de sinergia, y mostrándose ante la población local como entes capaces de implicarse de forma positiva en esas dinámicas.

13.3. INTERACCIÓN DE LOS ACTORES PÚBLICOS

De acuerdo con los lineamientos que se enmarcan en el PESA, son seis los actores públicos que participan en el programa, clasificados de acuerdo con sus responsabilidades decisionales, operativas y técnicas (Cuadro 13.3). Según las reglas

de operación 2016⁸⁶, se considera a la Dirección General de Desarrollo Territorial y Organización Rural como la unidad responsable de la puesta en práctica del Programa, y a los gobiernos de las entidades federativas y las delegaciones de la SAGARPA como las instancias ejecutoras (SAGARPA, 2016). Dentro de ellas, se encuentran las direcciones, subdelegaciones, enlaces y demás actores de gobernanza específica. Cabe remarcar que, aun cuando actúan sobre una misma dirección, estos actores responden a actividades y lógicas distintas, ocupando posiciones diferentes en el sistema de gobernanza.

Cuadro 13.3. Actores públicos y perfiles de los participantes en la gobernanza del PESA en el territorio de estudio

Instancia	Función que desempeña	Perfil
SAGARPA-Subsecretaría de Desarrollo Rural (SDR) Dirección General de Desarrollo Territorial y Organización Rural	Unidad Responsable (UR)	Decisional
UTN-FAO	Diseño metodológico	
Delegación estatal de SAGARPA (Subdelegación de Planeación)	Normativo	Operativo
Gobierno del estado (SEDAGRO/ SEDER)	Instancia ejecutora	
Enlace estatal UTN-FAO	Capacitación y soporte técnico metodológico	Técnico
Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento (CECS)	Supervisión y seguimiento	

Fuente: Evaluación FAO/SAGARPA, 2014 con base en lineamientos GOP-PESA SAGARPA, 2012.

En primera instancia, la Subsecretaría de Desarrollo Rural a través de la Dirección General de Desarrollo Territorial y Organización Rural como Unidad Responsable (UR) es la encargada de definir las reglas de operación, los lineamientos específicos y la normativa aplicable al programa; por su parte, en el mismo perfil se encuentra la UTN-FAO nacional, que es la responsable del diseño metodológico.

⁸⁶ Cabe recordar que las reglas de operación son convenios de colaboración firmados anualmente entre la federación y los gobiernos de las entidades y sus representaciones regionales, en los cuales se dictan las reglas y normas de cada programa, así como su asignación presupuestal, regulación, sanciones y evaluación correspondiente.

A escala regional y como organismo periférico de la administración nacional, se encuentra la delegación en el Estado de México del organismo SAGARPA, con un rol normativo. Junto a él, y como organismo del gobierno regional, está, en el caso del estado de México, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario que desempeña funciones ejecutivas (en otros estados/regiones este organismo puede recibir otros nombres). Finalmente, y en el área técnica, cabe mencionar los técnicos de la UTN-FAO como responsables de la capacitación y soporte metodológico a las ADR. Lamentablemente, ha desaparecido el CECS (Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales), responsable de supervisar el trabajo de las ADR y fiscalizar los servicios prestados por estas agencias.⁸⁷

De acuerdo con la información recogida en las entrevistas a Funcionarios Públicos Federales son, en el caso de la SAGARPA, los delegados de planeación los que actúan como responsables del programa PESA dada su experiencia en el sector agrario y su trayectoria dentro de esta secretaría. Sin embargo, la visión paternalista que se tiene en la SAGARPA de éste y otros programas impide una correcta coordinación con otras instancias en el intercambio de información, lo que refleja también un nivel de interés centrado casi exclusivamente en los aspectos normativos. El hecho de continuar con una visión centralista en casi todos los programas en los que opera la SAGARPA, es algo que resulta negativo para la necesaria descentralización de competencias y funciones y para su cesión a los gobiernos regionales, siendo éste un problema que encaja con lo que ya destacaban Esparcia et al. (2000, p. 100) al referirse a los programas asociados a la iniciativa europea LEADER, y que denominaban como... “una *crisis de identidad* en los niveles de gestión”, crisis que mostraba la resistencia a los cambios por parte de las administraciones públicas.

Por su parte, los perfiles de los funcionarios a nivel regional muestran una menor experiencia, debido a los cambios que se producen en las estructuras administrativas como resultado de los compromisos y clientelismos políticos. Esto ha hecho que la operatividad del PESA en el Estado de México haya tenido ciertas discordancias en la operación, continuidad y gestión de las ADR en los sucesivos años, ya que... “si bien cumplen con los lineamientos normativos, también tienden a cumplir una serie de motivaciones, intereses y compromisos políticos, lo que incide

⁸⁷ Hasta el año 2013 operó un organismo de supervisión y seguimiento denominado CECS (Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento) encargado de vigilar la correcta ejecución de los recursos financieros con las ADR, y el desempeño de trabajo y seguimiento en la calidad de los servicios profesionales brindados por la ADR. Los participantes eran instituciones públicas externas, como las universidades que contaran con amplia infraestructura y reconocimiento a nivel nacional y estatal, tal es el caso de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y la Universidad Autónoma Chapingo (UACH), entre otras en el Estado de México.

negativamente en la profesionalidad al frente del programa” (Entrevista a funcionario anónimo 30/07/2017).

De hecho, y a la luz de la información proporcionada por los técnicos entrevistados y que han trabajado en otras entidades con distintas agencias PESA, existe cierta injerencia de la SEDAGRO en el poder de decisión de los municipios y demás localidades, quedando en un segundo plano la focalización de la población objetivo siendo “...muchas veces la misma SEDAGRO la que señala y define las localidades que la ADR debe abarcar” (Técnico Ing. Marco Polo Arroyo Rodríguez, 24/07/2017). Esta situación muestra nuevamente el juego de posiciones e intereses a los cuales se presta el programa, a expensas de las reglas de operación.

En efecto, se encontró en la información de carácter cualitativo recabada en el territorio de estudio, que los integrantes del GOP no tienen una visión crítica sobre los objetivos del PESA y que esencialmente reproducen los contenidos de los manuales operativos del Programa. La visión clara permanece únicamente sobre la naturaleza de los proyectos y los ejes o estrategias bajo los cuales opera el programa.

La opinión más extendida es que se debe revertir la visión del PESA como un instrumento de poder político, social y económico, a un instrumento de desarrollo rural. Por ejemplo, refiriendo al caso español, la iniciativa LEADER, después de 10 años de haberse instaurado, se encontraba inmersa en una situación similar a la que tiene ahora el PESA, y según algunos especialistas en la materia (Esparcia y Burciega, 1998; Massam y Esparcia, 1998), prevalecía una legitimación basada en fines político-partidistas, provocando tensiones a nivel de los GAL. Particularmente, en la comarca española del Valle del Alto Guadiato, en sus primeras etapas prevaleció una falta de transparencia y un exceso de politización del GAL, lo que provocaba poco rigor en las decisiones que afectaban al desarrollo de la comarca.

Resulta también importante mencionar que los actores responsables de la operación del PESA tanto a nivel federal como regional conllevan responsabilidades sobre otros programas y proyectos de su área de trabajo, por lo que no trabajan en exclusiva para el PESA. Esta situación hace que se presenten duplicidades de funciones y responsabilidades, que provocan premuras y/o retrasos a la hora de aplicar los recursos financieros, la operación y seguimiento de las acciones del programa.

Otros aspectos detectados como problemáticos respecto a la gobernanza del programa, son resultado de las diferencias de orientación política en las administraciones (dentro del mismo partido político dominante), ya que inducen conflictos de interés y no permiten un flujo adecuado de coordinación y gestión del programa. Existe, por tanto, en los diferentes órdenes gubernamentales, la influencia

sobre intereses particulares en la que todos pretenden jugar un papel protagónico, con mayores o menores atribuciones, reflejando menor preocupación por el cumplimiento de los objetivos del PESA. La evaluación del PESA en 2013, demuestra esta situación al mencionar que “en el marco normativo, no existe suficiente claridad sobre quiénes son los encargados de realizar los procedimientos ni una regulación de las decisiones, lo que permite un amplio margen de laxitud en las responsabilidades” (FAO/SAGARPA, 2013, p. 92).

Si bien en el entorno regional, se menciona que existe una buena relación en quienes integran su dimensión institucional, y una coordinación fluida en cuanto a información y acuerdos con la SAGARPA, se corrobora la existencia de conflictos al señalar la ineficacia de los procesos a nivel federal, lo que provoca retrasos en todo el proceso de gestión del programa.

Cabe hacer notar que, continúan persistiendo las viejas estructuras de poder que se niegan a colaborar en el desarrollo, y tampoco existe capacitación alguna sobre ellos, lo que permitiría una adecuada gobernanza. Esta situación provoca que se apliquen criterios y se adopten decisiones poco ágiles e inflexibles. Es hasta común, como lo apunta Michelini (2008), ...” que existan lógicas de acción con cierto nivel de disociación entre la lógica política y la lógica técnica en las distintas políticas públicas que se insertan en las áreas rurales, como una especie de cotidianeidad institucional de “pagar favores” y que alejan la relación entre la toma de decisiones y el objetivo real de las políticas públicas” (p. 619).

Retomando el caso de la iniciativa LEADER, en sus primeras fases de presencia en España, también fue percibido como un instrumento de poder a diferentes niveles administrativos, lo que ocasionó férreas disputas en la escala local (Esparcia et al, 2000). Sin embargo, por la naturaleza del enfoque, posteriormente fue admitido a nivel regional y comarcal como “un instrumento muy útil para contribuir al desarrollo rural, conformando estructuras colectivas sólidas” (p. 97).

Por otra parte, se observa tensión entre el gobierno regional y la UTN/FAO al existir discordancia entre el proceso operativo-administrativo y los plazos requeridos para llevar a cabo el proceso metodológico, lo que impide un apropiado ajuste a las realidades locales de cada territorio. Esta misma percepción la tiene la ADR, al considerar que existe rigidez y complejidad a la hora de cumplir el proceso metodológico en determinados territorios, sobre todo en las áreas más retiradas, y concretamente en los tiempos establecidos respecto a los talleres de capacitación y seguimiento.

Los resultados de la evaluación del PESA en 2013 corroboran lo antes mencionado al afirmar que “el GOP se encuentra integrado por actores que cuentan

con capacidades asimétricas en la toma de decisiones (FAO/SAGARPA, 2013, p. 97). Estas diferencias, no vistas desde el punto de vista normativo, provocan un nivel de gobernanza poco ágil y acuerdos desde arriba, en donde los organismos más cercanos al territorio no son considerados y sólo cumplen el papel de validar y dar seguimiento a la estrategia. A nivel territorial, la ADR identifica esta situación como problemas de eficiencia y descoordinación institucional, y en donde cada instancia visualiza el programa de una manera diferente.

La ADR quizá sea la más afectada por estas pautas de descoordinación e inflexibilidad sobre la operación del programa, ya que, por un lado, es su responsabilidad cumplir en tiempo y forma con los procesos metodológicos marcados en las reglas de operación, y, por otro lado, atender todos los requerimientos técnico-administrativos y de capacitación que consideren pertinentes, tanto los establecidos por los responsables del gobierno del Estado de México, como la UTN/FAO estatal y el propio GOP. Esta sobrecarga de actividades, particularmente en la primera fase de intervención, justo cuando se requiere de una mayor presencia en los territorios, puede llevar a una inadecuada visión territorial de la microrregión y a un agotamiento de la ADR, que limita su gestión. Además, cabe mencionar que, en ocasiones, la ADR apoya la promoción de diferentes estrategias de carácter local y regional, lo que implica una carga de trabajo adicional respecto a su servicio PESA⁸⁸.

Con relación a estos puntos críticos, resultan similares las cargas administrativas que han soportado tanto las ADR en el caso del PESA, como los GAL en el caso de la iniciativa europea LEADER. De acuerdo con el informe de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de Andalucía, algunas de las dificultades sobre la aplicación del enfoque LEADER en la región han sido como consecuencia de un “incremento exponencial de la carga administrativa, que merma considerablemente los recursos a disposición de los GDR/GAL y afecta su capacidad dinamizadora”. Asimismo, existe en algunos sectores y ámbitos, ... “una falta de formación respecto a la normativa de la iniciativa y mayor control de gastos de funcionamiento” (PDRA, 2016, p. 51).

Particularmente en el Estado de México, hay que añadir como un importante actor del programa a los “*delegados regionales*” de SEDAGRO, responsables de revisar y evaluar los proyectos, además de realizar algunos trámites administrativos con respecto al pago a proveedores. No obstante, sus funciones se limitan a cumplir

⁸⁸ Ejemplo de ello son los proyectos locales prioritarios a nivel regional, que algunas veces son acuerdos preestablecidos con la población y/o sus organizaciones gremiales y que implican la realización de acciones que, en la mayoría de los casos, suponen trabajo extra a los que participan en ellos. Cabe mencionar entre esos apoyos los relativos a la construcción de infraestructura, entrega de subsidios y paquetes tecnológicos (molinos, aspersores, entre otros), infraestructura pecuaria y ganado.

las instrucciones del gobierno regional, con lo cual acaban imponiendo una lógica vertical de *arriba hacia abajo* en las dinámicas de desarrollo.

De igual manera, la ADR considera en ocasiones un tanto imprecisa e inoportuna la planeación de los talleres informativos y capacitaciones que lleva a cabo la UTN/FAO, sobre todo porque interfiere en la fase de campo territorial, restándole autonomía, lo que da poco margen a la ADR para operar, al verse obligada a participar en las reuniones convocadas por ese organismo y cumplir con sus instrucciones.

Si se toma como referencia la estructura de operación de la iniciativa europea LEADER, resulta que, en este caso, las autoridades nacionales y regionales, y algunas locales, se han preocupado por reforzar sus respectivas estructuras administrativas para poder gestionar mejor los programas de desarrollo rural. Es interesante señalar cómo asumieron el compromiso de asimilar el modelo ascendente y participativo de la iniciativa LEADER, sin caer en la tentación de interferirlo con lógicas descendentes de tipo administrativo, ni de aprovecharlo como un instrumento de clientelismo político. Es evidente que esa tentación, presente siempre en las lógicas políticas, fue neutralizada desde Bruselas debido al propio carácter de la “iniciativa” (de la Comisión Europea) que tenía el LEADER en sus primeras etapas y que concedía plena autonomía a los GAL para definir y ejecutar sus estrategias de desarrollo⁸⁹. Ese aspecto fue importante, ya que permitía a los GAL una relación directa con la Comisión Europea sin pasar por el control ni por la injerencia de la administración nacional o regional.

Prueba de esa importancia es que, cuando en 2003, deja de existir la iniciativa LEADER y los programas de desarrollo rural son integrados como parte del segundo pilar de la PAC, se produce una burocratización de su gestión, una especie de *administrativización* que acabó reduciendo la autonomía del GAL al control e injerencia de la correspondiente administración regional. Paradójicamente, el éxito de la iniciativa LEADER y la integración de su metodología en la política de desarrollo rural de la PAC, tuvo el efecto perverso de reducir su potencial como política autónoma, dado que la gestión de esa política se hace ahora a través de los Programas de Desarrollo rural (PDR) elaborados y gestionados por las administraciones regionales (Moyano y Ortega, 2017). En este sentido, la trayectoria de la iniciativa LEADER es un buen ejemplo de cómo para que una política de desarrollo rural inspirada en un enfoque ascendente del tipo *bottom-up* sea sostenible en el tiempo y se blinde a la inevitable tentación de injerencia de parte de la lógica político-administrativa, es necesario que sea capaz de crear un sistema de gobernanza propio que, sin excluir la participación

⁸⁹ Fue tal el impulso de parte de las autoridades regionales, que la descentralización de las iniciativas creció con el tiempo, por ejemplo, LEADER II (1996-1999) y posteriormente LEADER+ (2000-2006) y PRODER II (2002-2006).

de los agentes públicos, evite que éstos lo controlen, manteniendo la presencia mayoritaria de la sociedad local a través de sus correspondientes asociaciones e instituciones de representación.

Volviendo al caso de México, resulta evidente que, derivado de la tan arraigada forma de hacer política en este país, las luchas de poder se mantienen con una elevada intensidad en todos los niveles de la vida política, imponiendo lógicas excluyentes que dificultan y limitan la cooperación entre los diversos actores políticos. Estas dinámicas excluyentes contaminan la puesta en práctica de las políticas públicas de tal modo que, las convierten en ineficaces y las hacen perder legitimidad ante la población al ser percibidas como políticas clientelares que son aprovechadas por los grupos en el poder, bien como una forma de reforzar su control sobre éstas, bien buscando mayor protagonismo o bien para satisfacer intereses políticos. Por esta situación, Paz (2008, p. 207) afirma que “resulta complejo que se pueda interactuar en planos horizontales, transparentes e incluyentes”, lo que es el caso de algunas regiones tan politizadas como el Estado de México.

Sólo a través de la creación de sistemas de gobernanza menos politizados y más institucionales, menos sectoriales y con una visión más integral del territorio, y con una mayor profesionalización de los responsables encargados de la gestión de los programas, se puede avanzar en las estrategias de desarrollo ascendentes y participativas. La referencia al caso de la iniciativa LEADER es acertada, en la medida en que la profesionalización de las gerencias de los Centros de Desarrollo Rural (CEDER) encargados de gestionar los programas, permitió neutralizar las posibles injerencias políticas y generar nuevas formas de liderazgo a escala local, al tiempo que la autonomía de los GAL permitió que estos grupos desempeñaran un papel decisivo en la creación de sistemas de gobernanza, si no totalmente independientes del poder político, sí al menos con una fuerte capacidad para resistir a sus tentaciones de control. Eso permitió que tanto el equipo técnico de los REDR, como el propio GAL se convirtieran en actores con un alto nivel de legitimación social y piezas decisivas en el éxito de la iniciativa LEADER en sus tres primeras etapas.

13.4. ORDENAMIENTOS Y USANZAS GUBERNAMENTALES

La gestión del PESA en el territorio de estudio se enmarca en un conjunto de procedimientos que, en unos casos, se aplican como procesos normativos y, en otros, como simples rutinas institucionales, siendo algunos de responsabilidad compartida entre las diversas instituciones y otros de mera validación como parte de la metodología en la que se basa el programa. La agilidad o lentitud de estos

procedimientos es lo que determina la eficiencia y el éxito de una política pública como la que encarna el PESA.

De acuerdo con la información proporcionada por los técnicos de la ADR Inpalsa S.C., existe un exceso de procedimientos, fiscalizaciones y rutinas burocráticas que, lejos de hacer más eficiente la puesta en marcha de la estrategia de desarrollo en el territorio y de agilizar el proceso de toma de decisiones, alteran los tiempos de ejecución del programa. Esto hace que, en determinados momentos, se alarguen y demoren en exceso, mientras que en otros momentos se tenga que actuar de forma precipitada para poder cumplir los plazos de ejecución, ocasionando constantes cambios en la programación temporal de las actividades (*calendograma*) con respecto a las acciones planeadas en las comunidades.

Un ejemplo de algunos de estos procedimientos es el proceso de concesión de las tareas de gestión a la ADR Inpalsa S.C., concesión que exige una valoración técnica de la candidatura y la posterior decisión entre los organismos encargados de ello, lo que supone alcanzar acuerdos entre ellos para seleccionar una determinada agencia de desarrollo. Lo mismo sucede con algunas autorizaciones necesarias para la validación de las acciones de desarrollo territorial, validación que se realiza como un proceso rutinario sin valorar la pertinencia de dichas acciones y su coherencia con la estrategia a emprender.

Estos problemas no son exclusivos de México, ya que se encuentran también, en mayor o menor medida, en otros países a la hora de instrumentar las políticas de desarrollo, lo que puede hacer pensar que, de algún modo, son intrínsecos a este tipo de políticas. Por ejemplo, en la comarca española de referencia Valle del Alto Guadiato, se ha observado cierta rigidez en la estructura de las estrategias de desarrollo local una vez aprobadas, lo que dificulta que el GAL pueda introducir cambios durante el proceso de ejecución para adaptarlas a la realidad del territorio, y que se puedan incorporar iniciativas innovadoras y transversales. Asimismo, también se ha observado en esta comarca el ya citado problema de incremento de la carga burocrática a raíz de la desaparición de la iniciativa LEADER y su integración en el segundo pilar de la PAC, carga que “ha provocado una pérdida de la capacidad de los técnicos del GAL para dinamizar el territorio y dar respuesta a los problemas de la sociedad local” (PDRA, 2016, p. 51).

En este sentido, Moscoso (2005) señala que “la lentitud y complejidad de los procesos burocráticos es uno de los problemas implícitos en las estrategias de desarrollo y de los que no ha escapado la iniciativa LEADER a pesar de la autonomía con la que gozaron los GAL en sus primeras etapas” (p. 95). De hecho, la evaluación de los proyectos presentados para su financiación ha sido un proceso complejo sobre

el que los técnicos de los GAL y los representantes del territorio han tenido que aprender a lo largo de los años, corrigiendo y flexibilizando los criterios para hacer más eficiente las evaluaciones.

Otro problema observado en el caso de la implementación del PESA en el territorio analizado es el relativo al tema de los proveedores de insumos a los productores agrícolas que han sido beneficiados de algún proyecto. De acuerdo con las opiniones de los beneficiarios del programa recogidas en las entrevistas, y con lo expresado por los técnicos de la ADR, cabe señalar que los productores no tienen libertad para elegir a los proveedores de insumos, sino que éstos son impuestos por los organismos regionales responsables de la ejecución y financiación de los proyectos. Si bien, de acuerdo con las reglas operativas del PESA, son los beneficiarios los que deben seleccionar a los proveedores de insumos en la denominada *feria de proveedores*, lo cierto es que son los técnicos de la ADR los que influyen en la selección del proveedor o es el propio GOP el que elabora la lista de proveedores, convirtiendo esa feria en un acto meramente formal.

Existe en el PESA un desfase considerable entre la gestión de los procesos de desarrollo y el trabajo de la ADR Impulsa S.C. con los actores locales del territorio de Ixtapan del Oro y Villa Victoria. Cabe decir en este sentido que la contratación de la ADR, o bien su recontractación, se hace por regla general en marzo y abril, pero no es hasta mayo-junio que se les asignan los recursos financieros para la operación del programa. De acuerdo con las reglas de operación del PESA, se marca la fecha de 31 de enero para abrir la convocatoria de selección de la ADR con la intención de que se concluya el proceso selectivo a más tardar el 31 de marzo, plazo que en realidad poco se cumple. Este desfase de los procedimientos provoca un círculo vicioso, ya que se contrata tardíamente a la ADR, con lo que el cierre del ejercicio fiscal conlleva un retraso de tres a cuatro meses en promedio. El retraso en los tiempos de ejecución afecta directamente a los ejes de actuación en el sector agrario, por lo que se tienen que acelerar los talleres de capacitación para poder brindar los procesos de asistencia y asesoramiento a los productores.

Según los resultados de la evaluación del PESA 2013, existen gobiernos regionales que aprueban sus órdenes normativas muy tarde, por lo que los subsiguientes procedimientos producen un efecto dominó de retraso acumulado en el cumplimiento de los ordenamientos y las metas. Por ejemplo, en esa evaluación se mencionan periodos de selección de las ADR y refrendos de continuidad en los meses de junio, julio y agosto, incluso contratos en los meses de septiembre, octubre y noviembre, con lo cual la culminación de los servicios no se produce hasta mayo del año siguiente (FAO/SAGARPA, 2013). Cabe recordar que, una vez contratada la ADR,

no se libran inmediatamente los presupuestos financieros, sino que, en ocasiones, el retraso va desde quince días hasta tres meses en promedio, periodo en el que la ADR opera de forma limitada con sus propios recursos, ya que estas entidades son pequeñas y por lo tanto con escasa suficiencia financiera para operar.

En cada territorio, el desfase entre los procedimientos institucionales provoca continuamente incertidumbre sobre el futuro del trabajo de las ADR. Concretamente, los técnicos de la ADR no tienen certeza de su continuidad en la gestión del programa, lo que genera un periodo de tiempo ocioso en el seguimiento de los proyectos y en la gestión local (del periodo de finiquito al siguiente periodo de recontractación, ocurren en promedio unos cuatro meses). En este tiempo de espera, es común que los técnicos de la ADR se empleen en otros tipos de servicios profesionales⁹⁰ al no tener certeza de continuidad en el PESA, llegando hasta a renunciar a esa posibilidad por no tenerla asegurada, lo cual tiene efectos negativos en la gestión del programa y en la confianza de la población respecto a la propia agencia. Esta situación, como efecto dominó, también ocasiona cierto nivel de inseguridad en la continuidad de las estrategias, además de los constantes cambios de personal que se dan en la ADR.

13.5. LA ADR COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA

La ADR representa en el territorio de estudio el eslabón final de toda una estructura de gobernanza diseñada para cumplir los objetivos del PESA. Las estrategias de desarrollo puestas en marcha por la ADR son un instrumento clave de la política pública, buscando entre otras cosas, facilitar el acceso a la seguridad alimentaria de las familias en las zonas rurales de mayor marginación en el país.

Con base en lo anterior, y de acuerdo con el manual operativo para agentes de desarrollo rural (FAO/SAGARPA, 2016), es como se establece la estructura que debe tener la ADR, así como el perfil de sus profesionales y las funciones específicas a cumplir. El objetivo de la ADR es facilitar a la población potencialmente beneficiaria del programa PESA los elementos necesarios para que desarrollen las capacidades requeridas en relación con su actividad productiva y para que, de manera coordinada, participen en la gestión de las iniciativas de desarrollo.

⁹⁰ Cabe mencionar que los técnicos de la ADR son profesionales contratados por cada periodo de duración del servicio, por lo que, al no tener certeza en la continuidad de trabajo en el siguiente periodo y no percibir ingresos, buscan otra opción de empleo. Asimismo, el hecho de ser nuevamente contratados no apremia su pago inmediato, ya que, después de cuatro meses de no laborar, tienen que permanecer tres meses más, hasta que la ADR tenga suficiencia presupuestaria (a menos que la ADR consiga algún tipo de crédito) y puedan recibir sus honorarios y retroactivos correspondientes.

El equipo técnico de la ADR debe contar con personal con buena capacidad técnica en las áreas agrícolas, pecuarias, nutrición y micro ahorro, básicamente. En el caso específico de la ADR Inpalsa S.C., dispone de un equipo de cinco profesionales, denominados “*facilitadores*” en las distintas áreas de trabajo, además del responsable del área de informática, y de personal de apoyo administrativo, así como del coordinador general o director de Inpalsa S.C. Además de estos especialistas, la agencia cuenta con una asamblea de socios que actúa como la dirección estratégica del servicio que ofrece la agencia, aunque técnicamente no desempeña funciones de gestión en el territorio de actuación.

Derivado de las múltiples funciones que debe desempeñar en los puestos señalados en el manual operativo, cada especialista de la ADR es responsable de enfocarse en su totalidad a la atención de cinco comunidades, organizando y planeando los eventos de asistencia y capacitación hacia los grupos de trabajo definidos. Dentro de sus actividades primordiales se encuentra la promoción comunitaria, el asesoramiento técnico y el desarrollo de capacidades de la población beneficiada del programa. En este contexto, y debido a su sesgo agrarista, la metodología del PESA no considera necesario que exista en la ADR Inpalsa S.C. agentes de desarrollo rural con la función de identificar de manera integral la problemática del territorio en un contexto regional y de integrar las diversas estrategias de desarrollo local (potenciales e innovadoras) en torno a proyectos no exclusivamente agropecuarios, lo cual es, como se ha señalado, es una deficiencia del PESA en comparación con, por ejemplo, la iniciativa LEADER.

En todas las ADR, el diseño de su estructura orgánica persigue la gestión del desarrollo territorial en un total de 25 localidades por agencia. Ello implica una exhaustiva labor de oficina y de gestión de activos, así como de actualización y capacitación constante de las temáticas metodológicas y de los documentos provenientes de la UTN/FAO. En este sentido, la ADR Inpalsa S.C se ha convertido en un punto de referencia en el territorio (microrregión Ixtapan del Oro-Villa Victoria) y ha consolidado su liderazgo en el tejido social al no existir otros programas que organicen de forma colectiva a la población local y les haga partícipes de sus propias estrategias de desarrollo.

13.6. LA LÓGICA DE LA GESTIÓN LOCAL EN EL SISTEMA DE GOBERNANZA

Con base en el enfoque territorial endógeno que inspiran programas como el PESA, es un objetivo dar protagonismo a los actores locales para que decidan el rumbo de sus estrategias de desarrollo, teniendo para ello el acompañamiento de la

ADR Inpalsa S.C. Sin embargo, en la realidad esta situación no siempre se lleva a cabo, ya que, según se ha recogido en las entrevistas a algunos actores locales, los proyectos están muy condicionados por el sesgo agrarista del PESA y por la vocación productiva de cada comunidad. Incluso, los técnicos de la ADR afirman que prefieren limitar las líneas estratégicas para capitalizar de mejor forma los procesos de gestión y funciones de sus facilitadores.

El PESA es, como se ha señalado, un programa inspirado en un enfoque *bottom-up*, pero, en la práctica, influido por una lógica descendente y vertical, ya que, al ser previamente definidas por los poderes públicos sus líneas estratégicas de actuación, se coarta el margen de autonomía de los actores locales para incorporar otros tipos de acciones. De esta forma, en los ámbitos decisorios queda relegada la autonomía de los grupos locales y de la propia ADR Inpalsa S.C., debido, primero, al grado de dependencia respecto a intereses de carácter político, y segundo, porque la metodología impide valorar e incorporar otras actividades productivas.

Además, y respecto a la fase de gestión de proyectos, la ADR Inpalsa S.C. determina bajo diferentes criterios los candidatos a recibir los apoyos para la financiación de sus proyectos, así como la cantidad y la justificación de los mismos sobre la base de su estrategia de planeación. Sin embargo, a nivel regional, se les da prioridad a determinados tipos de proyectos (por ejemplo, únicamente los agrícolas) y se asignan menores recursos a los demás. Ello ocasiona un cierto grado de descontrol y descoordinación en el enfoque estratégico local, poniendo en duda la verdadera focalización del programa y añadiendo incertidumbre a la posibilidad de poner en marcha iniciativas potencialmente viables, lo que genera desánimo en la población que no es beneficiaria.

Desde la perspectiva de los técnicos de la ADR Inpalsa S.C., se observa cómo, conforme maduran los proyectos, hay un cambio de hábitos y de actitud en la población “...se forman líderes que pueden ser los encargados de apuntalar los procesos de desarrollo cuando la agencia ya no esté presente en una comunidad” (técnico de ADR, Guillermo Villalpando, 21/07/2017). Cabe decir que cada agencia tiene su estrategia propia para influir positivamente en el empoderamiento de los actores locales, ya que no existe en la metodología y/o reglas de operación ningún eje temático que fortalezca la parte de *creación de líderes* ni ninguna herramienta que promueva esta situación.

Respecto al papel de la ADR en el sistema de gobernanza, mantiene estrechas relaciones con los responsables operativos del programa y de su seguimiento (UTN/FAO), atendiendo los requerimientos técnicos y procedimientos metodológicos con base en la planeación estratégica, la planeación presupuestaria y el cronograma

de actividades. Los técnicos de la ADR han de participar en los cursos de actualización en línea y alimentar los sistemas de información y capacitaciones de la UTN/FAO sobre la metodología.⁹¹ Los resultados e indicadores también se presentan a manera de informes que alimentan dicho sistema informático y bajo los cuales es evaluada la ADR.

De acuerdo con las entrevistas realizadas a los técnicos de la ADR Inpalsa S.C., se observa una coincidencia en los obstáculos que se derivan del desfase existente en los periodos de contratación y asignación presupuestaria de la ADR, ya que, en su opinión, determina la eficacia del trabajo en campo y provoca incertidumbre en la percepción de sus honorarios. En ese mismo sentido, los técnicos de la ADR Inpalsa S.C. afirman que el acompañamiento de parte de la UTN/FAO resulta esporádico y poco efectivo. La necesidad de mejorar y reforzar el soporte técnico ha sido una recomendación recurrente en algunas evaluaciones, lo que se traduce en la necesidad de disponer de mayor personal para el trabajo de campo, y, por consiguiente, de mayor presupuesto económico para esta tarea.

Otro aspecto relevante que considerar es que la ADR Inpalsa S.C. promueve dinámicas de articulación horizontal importantes. Eventos como los mencionados tianguis de proveedores y los talleres por áreas de intervención, estimulan la interacción y facilitan que la información fluya en el sentido de mejorar y/o adecuar sus estrategias de acción en las comunidades locales. Con las actuales capacitaciones *on-line*, esta interacción se ha ido desvaneciendo, lo que reduce el intercambio de experiencias entre la ADR Inpalsa S.C. y otras ADR.

Las experiencias de casos como el LEADER en España, muestran que la formación de redes de grupos de desarrollo rural (tanto de LEADER y PRODER) ha servido de instrumento útil para el intercambio de conocimientos y experiencias, así como para coordinar las acciones entre grupos y para desarrollar relaciones con las redes institucionales. Sin embargo, esas redes (de las que en España existen dos a nivel nacional, REDER y RDER) han servido para legitimar su actuación como grupos de presión ante los diferentes niveles de gobierno y cumplir eficazmente con sus funciones.

En el caso del PESA, y debido a que las ADR son empresas gestoras de servicios privados, este tipo de interacciones no se lleva a cabo, principalmente por el sentido de competencia que existe entre las ADR. No obstante, ello no debe ser un obstáculo para establecer algún tipo de cooperación entre ellas, lo que, en caso de

⁹¹ Una situación recurrente que origina retrasos en los trabajos de la ADR, es la lentitud con la que funciona la plataforma de trabajo en la cual deben alimentar la información de la empresa, y las actividades en torno a su estrategia. Esta condición, provoca mayores inversiones de tiempo en oficina y descoordinación con el plan o calendario de trabajo de la ADR.

lograrlo, repercutiría directamente en la calidad de los servicios ofrecidos en el territorio.

13.7. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

En este capítulo se han analizado, a escala del territorio seleccionado, los elementos del sistema de gobernanza inducido por el programa PESA. Al ser este un programa que, si bien se inspira en los enfoques ascendentes y participativos (*bottom-up*), responde en la práctica a una lógica vertical y descendente, con una fuerte injerencia de los organismos públicos, tanto nacionales, como regionales, el sistema de gobernanza que induce se caracteriza por la presencia dominante de los actores de naturaleza pública. En ese sistema, la presencia de los actores representativos de la sociedad civil es muy débil, y siempre mediatizada por el predominio que ejercen las administraciones públicas en todo el proceso de aplicación del PESA.

Ni siquiera la presencia de las ADR como un actor fundamental de naturaleza privada logra equilibrar el dominio de los actores públicos, ya que las agencias están muy interferidas por la lógica administrativa impuesta por estos, careciendo de la autonomía necesaria para desplegar el potencial que encierran como agentes dinamizadores de la sociedad local. En la práctica, las ADR se convierten en apéndices de los actores públicos, de los que dependen en lo que se refiere a su contratación y la renovación de sus contratos de servicio, y en todo lo relativo a los pagos por las tareas que desempeñan.

Un sistema de gobernanza mediatizado por los actores públicos es, en sí mismo, un sistema con escasa capacidad para agregar los diversos intereses presentes en el territorio, y poco legitimado ante la sociedad local, que lo percibe como un ente extraño, dominado por entidades alejadas de las dinámicas locales y encerradas en sus juegos de intereses. Como consecuencia de ello, es también un sistema con serias dificultades para ser sostenible en el tiempo, ya que su propia existencia depende de la existencia del PESA y de los recursos asociados a este programa. Esto hace que sea un sistema de gobernanza dependiente de las instituciones que lo crean, y por tanto muy limitado en su capacidad para representar los intereses generales del territorio.

En definitiva, a la luz de la investigación realizada cabe señalar que, en el ámbito territorial es preciso disponer de un buen sistema de gobernanza en el que se puedan agregar intereses y establecer acuerdos a escala local para después ir trasladándolos a otras escalas y poder influir en los procesos de toma de decisión de mayor amplitud.

CONCLUSIONES GENERALES

En esta sección final se exponen las Conclusiones Generales de esta investigación de tesis doctoral. En capítulos anteriores se han incluido conclusiones parciales de cada capítulo con el propósito de facilitar la lectura de un texto ya de por sí extenso, y se han incluido también las conclusiones extraídas directamente de la parte empírica de la investigación, referida, como se ha señalado, a la puesta en práctica del Programa PESA en los municipios Ixtapan del Oro y Villa Victoria, ambos del Estado de México. Son conclusiones que se han elaborado a manera de resumen del contenido de cada capítulo o como resultado de una descripción detallada de los hechos analizados en esos dos municipios y basada en la información recogida en el trabajo de campo que se ha realizado en ellos.

Lo que se pretende en esta sección de Conclusiones Generales es algo diferente, y que supone, además, un reto para el doctorando dada la naturaleza científica de toda tesis doctoral. El reto es elevarse de la mera descripción de la realidad empírica analizada y extraer conclusiones que sean de utilidad general tanto para la mejora del Programa PESA, como para otras realidades empíricas en las que se estén implementando políticas de desarrollo con enfoque territorial y donde los sistemas de gobernanza actúan como factores determinantes de sus posibles resultados.

En definitiva, se quiere aprovechar el caso de los dos municipios analizados para, sobre los resultados que nos proporciona, aportar, a la luz de los enfoques teóricos utilizados, ideas que sirvan para continuar avanzando en el conocimiento de los factores que inciden en los procesos de puesta en práctica de programas y políticas de desarrollo en territorios donde existen problemas de desigualdad, de pobreza y de acceso a los recursos y donde se aspira a que esos programas contribuyan a resolverlos o al menos a mitigar sus efectos.

Finalmente, se harán algunas recomendaciones en materia de implementación de los programas de desarrollo territorial; se mostrarán algunas de las limitaciones que se han observado en la realización de esta tesis doctoral y se expondrán posibles líneas de investigación futuras que permitan ampliar el campo de conocimiento en este área de la investigación social.

CONCLUSIONES A PARTIR DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Sobre la base de los enfoques teóricos utilizados (desarrollo territorial, capital social y gobernanza), se han agrupado estas conclusiones en tres grandes bloques temáticos. El primero corresponde a las bases del funcionamiento del PESA, como un

programa con enfoque territorial, pero condicionado por las inercias políticas y administrativas; el segundo se refiere a los tipos de capital social presentes en el territorio de estudio y a su incidencia en la del programa PESA; finalmente, el tercer bloque temático se centra en el sistema de gobernanza inducido por el PESA, haciendo referencia tanto a los actores sociales y económicos como a los agentes y entidades gubernamentales.

Con ese análisis, se pretende contribuir a un mejor conocimiento del sistema de gobernanza inducido por el PESA y su incidencia en los resultados de este programa de desarrollo territorial, un programa que, como se ha señalado, se inspira en los enfoques ascendentes, horizontales y participativos (*bottom-up*), pero que en la práctica se ve condicionado por las lógicas verticales, descendentes y administrativas de las políticas públicas (*top-down*).

a) Sobre las bases y limitaciones del enfoque territorial PESA

La orientación del enfoque territorial del programa PESA, a través de su instrumento metodológico de participación de los actores locales, define y delimita el territorio para la construcción de acciones de desarrollo local que ayuden a mejorar los aspectos técnico-productivos, nutricionales y de ingreso familiar para contribuir a la seguridad alimentaria de la población. Es en este sentido en el que se dice que el PESA se inspira en los enfoques ascendentes *bottom-up* (de abajo hacia arriba) donde las comunidades rurales juegan un papel protagonista en pro de su desarrollo.

Sin embargo, el sesgo agrarista del PESA se impone en sus objetivos y metodología, no permitiendo, a diferencia de la iniciativa europea LEADER, promover acciones no agrarias dirigidas a la diversificación de las actividades en el medio rural y apoyar iniciativas que, en muchos casos, contribuyen también a la generación de ingresos en los hogares, permitiendo a las familias rurales adquirir productos básicos para su alimentación.

Esta restricción estratégica del programa (consecuencia de su dependencia de la antes señalada lógica *top-down*) supone una restricción del PESA, tanto en lo que se refiere a la limitada amplitud de la población-objetivo (que se circunscribe a los productores agrarios), como a la reducida variedad de las acciones a promover (todas ellas dirigidas a impulsar el aumento de la producción y la productividad en el sector agrícola y ganadero). Por ello, el PESA no ha logrado impulsar una estrategia integral de desarrollo en los territorios rurales mexicanos, estrategia que se ha visto también limitada por el bajo nivel de formación de los productores (en su mayor parte,

pequeños campesinos) y por la escasa capitalización de sus explotaciones (muchas de ellas orientadas al autoconsumo).

En ese contexto cabe afirmar que el PESA es un programa que, desde su propia concepción inicial, encerraba ya el germen de su propia incapacidad para responder a las demandas y problemas de cada territorio, al excluir de su campo de acción a un importante sector de la población rural (el no vinculado a la actividad agraria), desaprovechando, con ello, la reserva de conocimientos presente en los propios actores locales.

Además, al ser un programa no gestionado directamente por la población local, sino diseñado y controlado por los organismos gubernamentales, y gestionado por agencias externas (las ADR), el PESA responde en la práctica a una lógica combinada *bottom-up* y *top-down*, pero en la que se acaba imponiendo esta última (es decir, la vertical, descendente y administrativa). Eso explica que la selección y posterior gestión de los proyectos de desarrollo local se realice bajo las restricciones impuestas por la metodología del PESA y en el marco de las áreas de intervención fijadas en ella. Aún así, y a la luz de la información recogida en esta investigación, cabe afirmar que la población local adopta de buena manera los objetivos del PESA, ya que lo ve como un programa que contribuye, de algún modo, a mejorar las condiciones en que la población agraria desarrolla sus actividades productivas.

Un problema que se ha detectado es la escasa articulación entre los diversos programas (públicos y privados) que bajo el enfoque territorial se aplican en los territorios rurales de México. Éste continúa siendo uno de los principales retos de las políticas mexicanas de desarrollo rural. Con base en el análisis realizado, se muestra cómo en el territorio de estudio hay programas públicos con objetivos y acciones similares, pero que operan de forma independiente, sin una articulación entre ellos y con acciones similares, lo que supone una duplicidad de ayudas y un alto grado de ineficiencia en la utilización de los recursos públicos.

Por otro lado, la complejidad de los objetivos del PESA dificulta alcanzarlos en el tiempo de ejecución del programa, debido a la premura con la que deben operar las ADR y con los tiempos tan reducidos en que se deben ejecutar los recursos financieros a nivel local. En este sentido, se ha observado que, para sortear esa dificultad, las ADR procuran materializar proyectos de pequeña escala y de corto plazo de ejecución, de tal modo que puedan alcanzar el cumplimiento de metas cuantificables. Esto contribuye, sin duda, a realizar proyectos de tipo asistencial que favorecen a los grupos de población más desfavorecidos, pero no permite impulsar proyectos más amplios y articulados que activen el conjunto de la economía local, generen la producción de alimentos en cantidad y calidad y den lugar a excedentes

agrícolas que puedan ser orientados al mercado y, por ende, mejorar los ingresos de las familias rurales.

El marco en el que se seleccionan las ADR y bajo el cual estas agencias deben desarrollar sus tareas de gestión del programa PESA es demasiado rígido, lo que no les permite profundizar en los problemas específicos de cada territorio ni adaptar su metodología de intervención a la realidad con la que se enfrentan. En este sentido, no se logra establecer una buena comunicación con el conjunto de la población local más allá de los grupos vinculados a las actividades agropecuarias, por lo que el PESA no tiene la oportunidad de intercambiar experiencias y/o conocimiento con otros grupos. Tampoco les deja tiempo ni espacio para que los facilitadores puedan gestionar o participar en otros programas para captar recursos financieros o activos productivos que permitan complementar las ayudas del PESA con las de otros programas. Tal como ocurría en la última etapa del extensionismo rural en México, el PESA continúa una forma de intervención sectorial en la que se transfieren funciones del Estado a las agencias privadas de desarrollo (en este caso, a las ADR), desentendiéndose de su responsabilidad como poder público en el desarrollo territorial.

Lo que enseña la experiencia del PESA es la imposibilidad de alcanzar el objetivo de lucha contra los problemas de la pobreza rural y la inseguridad alimentaria mediante programas de tipo sectorial. Si estos programas no se integran en políticas más amplias que aborden los grandes problemas de los territorios rurales con inversiones en infraestructuras y equipamientos, y en las áreas de salud y educación, sus resultados quedan inevitablemente reducidos a la mera asistencia o a la concesión de subsidios sin ningún impacto en el desarrollo sostenible de los territorios.

b) Sobre el capital social y el PESA

Diversos trabajos de investigación han concluido que la existencia de fuertes lazos de cooperación y reciprocidad (capital social) permiten, particularmente en los espacios rurales, construir herramientas capaces de impulsar proyectos y estrategias de participación y de facilitar el intercambio de información, así como de promover la cohesión y la inclusión social, canalizar los conflictos y empoderar a las poblaciones locales en la toma de decisiones.

En los territorios de estudio se observa la existencia de un elevado *stock* de capital social tipo *bonding* (basado en la confianza interna dentro del grupo por parte de los miembros de la comunidad local), un capital que facilita los procesos de cooperación y sobre los cuales las ADR han implantado la metodología PESA. Esta característica se basa en los lazos de confianza que existen entre los actores locales

(lazos formales e informales), que, si bien no eliminan la diversidad de intereses, el hecho de su interacción cooperativa resulta fundamental para impulsar procesos de desarrollo territorial.

De esta forma, se han identificado redes, rutinas, normas y comportamientos de interacción entre la población local, sea o no beneficiaria del programa PESA. Estos elementos básicos de cooperación comunitaria se integran, gracias a las acciones del PESA, en redes sociales más amplias, pero que, si bien fortalecen las relaciones de confianza entre determinados grupos de actores locales (los vinculados al sector agrario), no generan la creación de nuevas de redes con el resto de la población y con actores externos a las comunidades. Desde el enfoque del capital social, se diría que el programa PESA fortalece y amplía el capital tipo *bonding* preexistente, pero, debido a sus limitaciones y restricciones con las que actúa, no induce el tipo *bridging* que sería necesario para impulsar estrategias integrales de desarrollo en el territorio. Esto hace que las redes creadas en el marco del PESA sean muy dependientes del propio programa, de tal modo que si se produce, algo probable, una finalización de las acciones de la ADR antes de consolidar la capacidad de la población para gestionar de forma autónoma sus proyectos, se provocaría la discontinuidad de los procesos de desarrollo, además de generar un desánimo generalizado en la población local y una pérdida de confianza respecto a las instituciones encargadas de implementar el PESA.

La puesta en práctica del programa PESA en el territorio de estudio se ha desarrollado con relativa facilidad, lo que se debe a dos factores principalmente. En primer lugar, a que no existe en México otro programa de las características del PESA en lo que se refiere al desarrollo de capacidades (en el área de las actividades agrarias) y a la existencia de una agencia especializada a nivel local (las ADR) encargada de llevar a cabo el seguimiento y acompañamiento permanente del programa. En segundo lugar, a que existe en los territorios un capital social tipo *bonding* que predispone a la población local a implicarse en proyectos que contribuyan a mejorar sus condiciones de vida en el área de la agricultura y la producción de alimentos.

Un elemento a tener en cuenta es la dependencia de la población integrada en el PESA respecto a las ayudas públicas, identificando al Estado como ente proveedor. Esta dependencia pone de manifiesto el escaso desarrollo de las capacidades de la población para la gestión autónoma de sus propias iniciativas, lo que limita su capacidad para implicarse en procesos más amplios y complejos de desarrollo sin la ayuda de algún agente externo.

A la vista de la información proporcionada por este trabajo de tesis doctoral, cabe afirmar que el PESA no proporciona elementos suficientes que permitan aumentar la inserción de la población local (*embeddedness*) en el territorio (más allá de su *stock* previo de capital social *bonding*) ni tampoco la de las instituciones. Esto se debe a la falta de canales de interacción entre las diversas estrategias de desarrollo y al sesgo agrarista del PESA, dirigido sólo a impulsar las actividades productivas agropecuarias.

Asimismo, y más allá de las redes de tipo comunitario, no existen estructuras organizativas de medio y largo alcance que refuercen los procesos de desarrollo en el contexto territorial, ni siquiera sobre un eje productivo en particular. También cabe señalar, como un hecho de gran importancia, la fuerte injerencia de las instituciones gubernamentales en el proceso de implementación del PESA, contaminándolo con las consabidas dinámicas políticas y partidistas. De esta forma se dificultan las acciones autónomas de interacción y cooperación social e institucional en torno al programa y se impulsan, de manera indirecta, formas individuales e informales de participación, lo que hace que continúen presentes las prácticas clientelares tan características del medio rural mexicano.

Las ADR, en tanto que principales actores del PESA, han significado un elemento crucial para detonar procesos de gestión comunitaria, y, gracias a su labor, se han generado lazos importantes de confianza recíproca. Precisamente, las mayores redes de confianza se han generado en las localidades donde la ADR Impulsa S.C. ha gestionado los procesos de desarrollo durante varios años.

No ha quedado claro en la presente investigación si la fuerte desconfianza que muestra la población local respecto a las instituciones gubernamentales, particularmente las regionales y federales, se debe a que perciben que son ineficaces en la gestión del programa, a su falta de honestidad o ambas cosas. No obstante, es un hecho que los constantes cambios políticos en cada periodo de administración nacional y regional, ocasionan incoherencias y fallos de coordinación en la implementación de los programas de intervención, lo que hace que la población no visualice estrategias claras y sostenidas en el tiempo.

Estos conflictos, sumados a la reciente injerencia de los diversos actores políticos en el territorio, dañan las relaciones de confianza con los agentes gubernamentales, lo que provoca que la población acabe resignándose a recibir únicamente las ayudas sin estar interesada en emprender otros proyectos de desarrollo.

Existe, en definitiva, un cierto desequilibrio entre las distintas dimensiones de capital social. Como se ha indicado, hay un alto nivel de capital social *bonding* en el

territorio, debido a las redes intracomunitarias preexistentes, que han generado fuertes lazos de afecto, solidaridad y confianza. Sin embargo, el capital social tipo *bridging* presenta un nivel bajo al encerrarse los grupos participantes del PESA exclusivamente en las líneas productivas que atiende el programa, teniendo escaso interés en vincularse con otro tipo de agentes. Finalmente, el capital social tipo *linking* se encuentra en un nivel bajo al existir una disociación entre la sociedad civil y los poderes públicos. Sin embargo, la población confía bastante en los técnicos de la ADR, debido al importante papel que desempeñan en la puesta en práctica del PESA, por lo que, si su presencia fuera más continuada y estuviera menos interferida por los agentes públicos, contribuiría a aumentar la dimensión *linking* del capital social en el territorio.

De acuerdo con los escenarios derivados de la combinación de los diferentes tipos de capital social que plantean Esparcia et al. (2015), el territorio PESA estudiado se ubica en el segundo cuadrante, caracterizado, de un lado, por la existencia de estructuras internas sólidas y cohesionadas (es decir, existe un elevado nivel de capital social *bonding*), y de otro, por tener relaciones externas poco desarrolladas (es decir, bajos niveles de capital social *bridging* y *linking*).

c) Sobre la gobernanza del PESA

La gobernanza del PESA se basa en un sistema jerárquico en la gestión de los asuntos públicos, lo que implica coordinar todos los niveles gubernamentales y las agencias de desarrollo. En este sentido, cabe afirmar el predominio de los diferentes organismos públicos (incluyendo la FAO) en la dirección de la metodología, en la aplicación de las reglas operativas y en la asignación y ejecución de los presupuestos, actuando las ADR como meros gestores de las iniciativas de desarrollo. Cabe mencionar también que el programa PESA no incluye la participación de la iniciativa privada, por lo que no existe una retroalimentación de iniciativas que detonen procesos que vinculen al conjunto de los sectores con el desarrollo local.

La variedad de actores y colectivos en el entorno local está presente en el sistema de la gobernanza del PESA en distintas posiciones, bien como asociaciones que están orientadas a la defensa y representación de intereses, bien como asociaciones que promueven las actividades económicas, culturales/religiosas, bien como asociaciones de naturaleza política, bien como organismos que prestan servicios básicos a las poblaciones locales o bien como entidades encargadas de la gestión de los programas de desarrollo.

En principio, y a luz de la información recogida en esta investigación, cabe señalar que los actores de naturaleza asociativa han generado un alto nivel de integración en las comunidades locales, participando activamente en capitalizar los procesos de inserción de la población en el programa PESA. Por su parte, los actores de tipo institucional (incluidas las ADR) desempeñan un papel decisivo en las dinámicas de desarrollo al asumir las tareas de gestión de los programas y estar presentes de forma directa en los territorios. La existencia de estos actores institucionales mantiene viva la red institucional pública, aunque, como se ha señalado, con importantes problemas de sinergia entre las distintas instancias gubernamentales, problemas que, como se ha comprobado, afectan negativamente las tareas de las ADR.

La lógica de actuación gubernamental continúa determinando la definición de la microrregión, la delimitación de las comunidades sobre las que intervenir y la definición de la población objetivo del PESA. De hecho es la lógica político-administrativa, marcada desde los niveles más superiores y decisorios, y la lógica técnica, vinculada al cumplimiento de los objetivos del programa (incluyendo a instituciones neutrales, como la FAO y la ADR), las que definen los territorios de actuación, dando lugar a sesgos y a riesgos de clientelismo. Estas lógicas verticales continúan imperando y condicionando la dinámica de las relaciones horizontales que inspiran el PESA, relaciones que se ven limitadas en la práctica del programa.

El hecho de que algunos actores institucionales no tengan una visión profunda y consciente del problema medular que atiende el PESA, ha incidido de manera directa en el desarrollo de acciones alejadas de las realidades territoriales, dando, por lo tanto, resultados que no necesariamente han detonado proyectos exitosos en el tiempo. Parece ser que el discurso ascendente y participativo de los actores encargados de gestionar el PESA, es una mera formalidad, ya que su principal preocupación se centra en fiscalizar la utilización de los recursos financieros según la normativa en vigor y dentro de los tiempos establecidos, buscando únicamente cumplir con las metas institucionales.

La propia visión de los funcionarios del PESA se expresa bajo una mirada paternalista de los problemas rurales, desarticulando el carácter y autonomía participativa que manifiesta dicho programa. Como se ha corroborado en algunas de las entrevistas, cada participante gubernamental capitaliza a su favor los beneficios implícitos en el programa como éxitos propios y no compartidos, justificándolo por las aportaciones presupuestarias que llevan a cabo y evidenciando disputas y rencillas políticas en la interacción de los marcos comunes de acción.

Respecto a la coordinación y trabajo conjunto de las ADR y las autoridades locales en el marco del PESA, esta investigación muestra que no ocurre en el grado que debería ser adecuado. De hecho, no existe relación alguna entre la planeación del desarrollo que impulsa la ADR y los Planes de Desarrollo Municipal gestionados por los ayuntamientos. La interacción se limita a la presentación de resultados en contextos de supervisión del programa como meros observadores de los proyectos, pero no como coparticipes en su gestión y mucho menos como gestores de otras ayudas que complementen las del PESA.

El modelo bajo el cual se encuentran articuladas las ADR ha permitido, por un lado, un mejor monitoreo y coordinación de las acciones emprendidas en las comunidades locales, lo que les ha llevado a detectar fallos metodológicos en el PESA y hacer los ajustes correspondientes. Por otro lado, ha favorecido la formación de equipos sólidos multidisciplinares, capaces de desarrollar con eficacia sus tareas de acompañamiento de las iniciativas en las áreas rurales.

No obstante, y a la luz de los resultados de algunas evaluaciones del PESA, se han integrado a partir de 2014 otros elementos para medir el impacto del programa (ficha de resultados, bitácoras de seguimiento), lo que contribuye sin duda a mejorar su implementación, aunque también a cargar a las ADR con más trabajo administrativo en detrimento de sus tareas de dinamización social del territorio.

* * *

En definitiva, el PESA es un programa atrapado entre cuatro tipos de ambigüedades. El primer tipo de ambigüedad es el de ser, de un lado, un programa inspirado en los enfoques ascendentes y participativos (*bottom-up*) similares a los de la iniciativa europea LEADER, y de otro, verse interferido, e incluso dominado, por una lógica descendente, vertical y administrativa (*top-down*), que le resta autonomía y reduce la capacidad de los actores locales para ser protagonistas de su propio desarrollo.

El segundo tipo de ambigüedad consiste en ser, de un lado, un programa sectorial y orientado a impulsar el aumento de la producción agraria como base de la seguridad alimentaria, y, de otro, aspirar a contribuir al desarrollo de los territorios donde actúa, unos territorios en los que la actividad agraria ya no es el más importante motor para el logro de ese objetivo.

El tercer tipo de ambigüedad, ligado con el anterior, es tener, de un lado, vocación de ser un programa inclusivo de desarrollo, y, de otro, actuar como un

programa excluyente, centrado sólo en un grupo específico de la población (los que tienen relación con la actividad agraria).

Finalmente, como cuarta ambigüedad, la presencia de las ADR es una buena muestra de que, si bien son agencias de naturaleza privada que podrían desplegar un gran potencial como dinamizadoras de las iniciativas de desarrollo en contextos, como el mexicano, donde el desprestigio de las instituciones públicas es notorio, resulta en la práctica que las ADR están muy interferidas y controladas por esas mismas instituciones, perdiendo legitimidad ante la población local.

De la resolución de esas ambigüedades depende que el PESA pueda erigirse en el programa que necesitan los territorios rurales mexicanos para emprender con éxito la senda del desarrollo. Vayan, por tanto, algunas recomendaciones en ese sentido.

RECOMENDACIONES

A partir de las conclusiones de la presente investigación doctoral, y sobre la base de la experiencia que le ha significado al doctorando el conocimiento de los casos analizados, cabe hacer algunas recomendaciones con la intención de contribuir a mejorar la puesta en práctica del programa PESA, y con ello a que este programa pueda ser más eficiente en la lucha contra la pobreza y el logro de la seguridad alimentaria en los territorios rurales mexicanos.

- Dado su enfoque territorial, el PESA debe abogar por una mayor participación de los actores locales si quiere ganar en legitimidad social. Para ello sería pertinente una mejor y más clara delimitación de las competencias técnicas del aparato gubernamental (técnico-administrativo), y un mayor reconocimiento del conjunto de actores locales presente en los territorios, no sólo de los vinculados a la actividad agraria, creando instancias eficaces de interlocución público-privada.
- Los gobiernos regionales y locales deben involucrarse más en la puesta en práctica del PESA, no limitándose a las tareas de tipo administrativo o de control y fiscalización. Al igual que, en la Iniciativa europea LEADER, las entidades públicas han desempeñado también un papel fundamental en la orientación de las primeras etapas de las estrategias de desarrollo local y en la constitución de los sistemas de gobernanza (a través de los órganos participativos de los Grupos de Acción Local), sería recomendable que las autoridades locales y regionales mexicanas fuesen más activas en estos asuntos, especialmente en la creación de instancias de

interlocución y gobernanza en los territorios de aplicación del PESA. La presencia de las ADR y la función supervisora de la FAO no deben ser razones para que las entidades públicas mexicanas se muestren pasivas ante la implementación del PESA, sino todo lo contrario. Su naturaleza pública y su cercanía al territorio las capacitan para desempeñar una función de dinamización social que entidades como las ADR (ocupadas en que las acciones del Programa se ejecuten en los plazos convenidos) no pueden realizar. Su intervención debe centrarse en promover la cultura del “*buen gobierno*” y en establecer puentes e instancias de interlocución entre los diversos grupos de intereses, de tal modo que los programas de desarrollo sean inclusivos facilitando que lleguen a los grupos con menos recursos organizativos o con mayores dificultades para acceder a ellos.

- Sería recomendable una mayor formalización jurídica de los territorios rurales objeto de aplicación del PESA, de tal modo que se evite la actual confusión, generada por el modo informal como se vienen delimitando, una confusión que es fuente de desconfianza entre la población y que influye negativamente en las actitudes hacia la cooperación.
- Desde la concepción territorial del desarrollo rural y el enfoque participativo, y a partir de las experiencias de la iniciativa europea LEADER, sería recomendable dar más flexibilidad a las estrategias de desarrollo asociadas al PESA, de tal modo que las ADR, en cooperación con los actores locales, puedan adaptar los objetivos del programa a las necesidades reales de los territorios e incorporar nuevas iniciativas, surgidas muchas veces de grupos innovadores que no encuentran en la rigidez del programa el modo de canalizarlas.
- En esa misma dirección, el PESA debería superar el sesgo agrarista y reconocer la importancia de las estrategias pluriactivas de las familias rurales e incidir en potenciarlas, y no limitarse únicamente a apoyar acciones del ámbito agropecuario. Sería un primer paso en la dirección de que el PESA sea un auténtico programa integral de desarrollo territorial, al estilo de la Iniciativa europea LEADER y de que se dirija al conjunto de la población local, y no sólo a la asociada a la actividad agraria.
- Aunque el PESA es un programa que, por su propia naturaleza pretende ser horizontal y participativo, y que además está limitado en recursos y ámbito de aplicación, sería importante que las autoridades públicas (regionales y nacionales)

lo puedan integrar en una estrategia más amplia de desarrollo territorial, que contemple aspectos tales como las inversiones en infraestructura y equipamientos sociales. Sin ello, el PESA es sólo un programa de horizonte reducido, cuyo limitado alcance hace aún más reducidos sus efectos en la lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria.

- Es importante que los poderes públicos regionales y nacionales promuevan la implicación de la comunidad científica en el desarrollo de las capacidades de la población local, de tal modo que puedan contribuir a una mejor evaluación de los proyectos y un eficiente acompañamiento en el proceso no fácil de ejecución.
- A la vista de las experiencias conocidas en la presente investigación, el enfoque que presenta la iniciativa LEADER, brinda al PESA la posibilidad de que se decida de manera local las ventajas comparativas que tiene determinado territorio, para, desde allí, emprender un programa de desarrollo enfocado en la visión conjunta local. Esta ventaja, también contribuye a que los recursos financieros gestionados se canalicen de mejor manera a proyectos viables en el tiempo y con una mayor certidumbre de éxito.
- Si el PESA quiere ser un verdadero programa de desarrollo territorial debe, además, introducir criterios de sostenibilidad ambiental, de forma que las acciones dirigidas a luchar contra la pobreza y garantizar la seguridad alimentaria se hagan teniendo en cuenta la conservación de los recursos naturales, de tal modo que no se comprometa su uso para las generaciones futuras.
- Al ser el objetivo de la seguridad alimentaria un tema complejo, que requiere una diversidad de acciones políticas, económicas y sociales y una perspectiva de medio y largo plazo, es necesario que los poderes públicos y la población beneficiaria comprenda que no se puede alcanzar ese objetivo con una política sectorial, como la que orienta el PESA, sino con medidas integrales de intervención en diversas áreas de la política pública (salud, educación, alimentación, infraestructuras de comunicación, entre otras). En este sentido sería recomendable recordar lo que ya apuntaba la evaluación del PESA en 2013, al señalar que “(...) *la pobreza es un problema multidimensional, que se debe abordar desde dos grandes perspectivas: políticas top-down, que propicien la estabilidad y el crecimiento económico, y políticas bottom-up, que fomenten el desarrollo de las capacidades de las personas,*

mejoren sus ingresos, amplíen el acceso a los derechos de los más pobres y creen condiciones para su participación” (FAO/SAGARPA, 2013, p. 67).

- Se debería superar la rigidez del PESA en lo que se refiere al plazo de ejecución (demasiado corto en el tiempo) y a la metodología (demasiado vinculada a la evaluación de proyectos de desarrollo agropecuario). En este sentido es ilustrativa la experiencia de la iniciativa europea LEADER, que cubre periodos de programación de cinco años y cuya metodología se adapta a los cambios producidos en el territorio de actuación, habiéndose modificado seis veces desde su puesta en marcha en 1991.
- Sería recomendable extender, a partir de la experiencia del PESA, el enfoque territorial del desarrollo y la metodología participativa a otros programas que se aplican en los territorios rurales mexicanos, con la condición de introducir previamente los cambios antes referidos sobre la metodología y los plazos de ejecución.
- Dada la incidencia que en las estrategias de desarrollo tienen factores relacionados con la idiosincrasia de los territorios y la propia cultura local, es recomendable que en el diagnóstico inicial se considere el contexto histórico de las localidades que forman el territorio de actuación del programa, así como sus saberes y experiencia, las redes internas y externas, las costumbres, los hábitos y las formas organizativas. La realidad observada en la aplicación del PESA en los Municipios de Ixtapan del Oro y Villa Victoria muestra que estos factores apenas se han tenido en cuenta e incluso han sido ignorados, con lo cual el programa no se ha aplicado sobre una base sólida de conocimiento del territorio de actuación.
- Dado que, con la actual estructura del PESA, las ADR deben asumir con sus propios recursos financieros la ejecución de las primeras fases del programa, sería recomendable que las autoridades públicas de gestión aceleren los trámites administrativos para, sin hacer dejación de los correspondientes controles, las ADR puedan recibir con prontitud los fondos que tienen asignados. Sólo así se evitaría que una fase tan importante como es la de diagnóstico y definición de las estrategias de desarrollo, sea realizada por la ADR de manera precipitada al no contar con los recursos necesarios para ello.
- En lo que se refiere al capital social existente en los territorios de actuación, el PESA debe aprovecharlo como base de partida, pero valorando a qué tipo de

capital social corresponde (*bonding, bridging, linking*) y cómo se distribuye en la población. De este modo, la metodología PESA podría dirigirse a potenciar el tipo de capital social más conveniente para cada etapa del desarrollo territorial y a neutralizar el que suponga un elemento negativo para avanzar en el proceso de interacción social. En este sentido, las ADR pueden desempeñar un importante papel en la generación de lazos de confianza entre los beneficiarios del programa y entre éstos y los propios técnicos de las agencias y de las entidades públicas presentes en el territorio (en resumen, inducir las dimensiones *bridging* y *linking* de capital social, que tan bajos niveles muestran en los territorios analizados).

- Hay que potenciar aún más las acciones del PESA en la promoción de la acción colectiva en los territorios de actuación (fomento del cooperativismo, promoción de organizaciones de autoayuda, apoyo a iniciativas colectivas orientadas a la conservación de los recursos naturales, impulso a las asociaciones orientadas a la defensa y representación de intereses, por ejemplo). Sólo así los resultados del PESA pueden ser sostenibles en el tiempo una vez que el programa finalice su periodo de intervención en el territorio.
- Si bien el PESA es un programa sectorial, sería recomendable que las acciones dirigidas a fomentar el desarrollo agropecuario como medio para luchar contra la pobreza y la inseguridad alimentaria, cuenten con la participación indirecta de la población local en su conjunto, de tal modo que las vean no como algo exclusivo de los productores agropecuarios, sino como algo que beneficia al conjunto de la comunidad local.
- Sería recomendable impulsar la participación de la iniciativa privada en la puesta en práctica del PESA, al estilo de como se hace en la Iniciativa europea LEADER. Sólo de esa forma se evitaría que el PESA acabe convirtiéndose en un programa de naturaleza asistencial, y pueda actuar como impulsor de todas las iniciativas que surjan del territorio. No obstante, en lo que se refiere a este asunto habría que introducir las cautelas necesarias y los mecanismos adecuados de control y fiscalización para que la participación de la iniciativa privada se haga con una visión de conjunto y pensando en el desarrollo integral del territorio.
- Resulta evidente que los cortos periodos de gestión de los servicios que ofrece la ADR, no permiten una continuidad sobre los procesos de desarrollo planteados en los territorios. Esto significa que las continuas reestructuraciones organizativas,

tales como los contratos de servicio (10 a 12 meses), los reemplazos de ADR o la ausencia de estrategias de desarrollo bien formuladas, alteran considerablemente la eficacia en el cumplimiento de los objetivos del PESA y hacen poco eficiente el sistema de gobernanza asociado al programa. A nivel local, estos constantes cambios provocan sensaciones de incertidumbre y falta de rumbo de los proyectos, restando credibilidad en las instancias gubernamentales, e inclusive con la propia ADR, lo que haría recomendable una reflexión sobre este problema y el modo de evitarlo.

- Es pertinente entonces sugerir, a manera de recomendación, que se reduzcan los controles burocráticos que sólo cumplen la función de rutinas institucionales, y se limiten a los estrictamente necesarios para asegurar la fiscalización del gasto y la ejecución del programa. Con ello se daría mayor margen para que las ADR trabajen de manera eficiente y con un horizonte de mayor certidumbre en su servicio de gestión.
- En ese mismo sentido, sería recomendable delegar mayor nivel de responsabilidad en las autoridades locales para que sean partícipes de los procesos detonantes del desarrollo local, y actúen como verdaderos protagonistas del PESA, junto a las ADR. Esto daría mayor confianza a las iniciativas de desarrollo local y mayor legitimización social a las funciones municipales, al verse involucradas en programas de desarrollo en pro de la comunidad local.
- Sería recomendable que en un futuro no lejano el PESA se alinee de forma integral con los Planes de Desarrollo Municipal, tal como se está haciendo en algunos países de la UE integrando la metodología LEADER en otros planes y programas de desarrollo. Es verdad que esta recomendación puede no ser factible con el actual diseño del PESA, pero es necesario plantearlo en esta sección final de la tesis doctoral.
- Resulta recomendable, ante la gran diversidad de programas de desarrollo con enfoque territorial, consolidar mecanismos de mejora del sistema de gobernanza a nivel territorial, que sean capaces de asegurar la interlocución entre los diversos actores locales, y de éstos con las agencias públicas y privadas implicadas en la puesta en práctica de dichos programas. Sólo mejorando los mecanismos de organización institucional e interinstitucional, se mejorará la eficiencia de las iniciativas o programas, además de que permitirá reducir considerablemente los

costes de transacción de los procesos administrativos, pudiéndose promover una mayor participación en el ámbito local territorial.

- Tres son los elementos técnicos que, desde esta perspectiva, quedan pendientes para una consolidación de los procesos de desarrollo en las áreas rurales. El primero se refiere a impulsar estrategias de motivación y liderazgo con una perspectiva de largo plazo y con una visión más amplia que el estricto ámbito local regional. El segundo elemento se refiere al establecimiento de mecanismos de emprendimiento a nivel de grupos de trabajo, de tal modo que se les amplíe a los actores locales su abanico de opciones para afrontar las estrategias de desarrollo (como por ejemplo el intercambio de experiencias con otras regiones productivas). El tercer elemento es la necesidad de implementar dentro del PESA acciones dirigidas a apoyar proyectos realmente innovadores, respetuosos con el medio ambiente e inclusivos desde el punto de vista económico y social.

LIMITACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Teniendo en consideración la complejidad teórica y metodológica de las políticas de desarrollo con enfoque territorial, así como las diferentes visiones que a nivel gubernamental se plantean a la hora de abordar este reto, resulta pertinente reconocer algunas limitaciones de la presente investigación y proponer futuras investigaciones.

En la presente investigación de tesis doctoral se ha tratado de avanzar en la revisión de diversos enfoques teóricos relacionados con los procesos de desarrollo territorial, analizando conceptos como territorio, espacio territorial, capital social y gobernanza. Esta combinación de enfoques ha permitido comprender los factores que inciden en las dinámicas sociales y económicas de los territorios analizados, pero es necesario reformular algunas de las proposiciones implícitas en el marco teórico, especialmente las relativas a la incidencia del sistema de gobernanza en los resultados de los programas de desarrollo, dado que esa influencia está mediatizada por otros factores vinculados a la naturaleza del propio programa (como su carácter sectorial o integral, la presencia de los agentes públicos, entre otros).

Dada la naturaleza exploratoria de esta tesis doctoral, sus resultados no pueden generalizarse, dado que se han extraído de un objeto de investigación muy reducido (los municipios de Ixtapan de Oro y Villa Victoria, territorios que, sobre la base del análisis comparado, quizá sea posible extender conclusiones). Es por ello por lo que debe ser ampliado a otros horizontes de mayor amplitud. Esto podría ser la

base de una línea futura de investigación del doctorando una vez finalizada la tesis doctoral.

La utilización de la metodología cualitativa en este trabajo de investigación debe ser completada en el futuro con metodologías cuantitativas que permitan medir el peso de cada uno de los factores en las dinámicas de desarrollo territorial. En este sentido una mejor utilización de fuentes secundarias (estadísticas nacionales, regionales y locales), así como el uso de algunas encuestas ya probadas de medición del capital social, sería una buena vía para avanzar en el conocimiento de este área de los estudios rurales.

Las limitaciones aquí evidenciadas pueden considerarse como oportunidades de investigación, ya que abren el abanico de nuevos proyectos en torno al estudio de los programas de desarrollo con enfoque territorial. De esta forma se ha seguido el principio que debe guiar toda investigación de tesis doctoral, a saber: que los resultados sean *inputs* de futuras investigaciones.

Finalmente, dentro de las posibles vías de profundización de carácter empírico que podrían desarrollarse a partir de la presente tesis doctoral se desprenden las siguientes:

- Ampliar el espacio de investigación, bajo el mismo enfoque, incorporando territorios probados que han sido exitosos y otros en los cuales los programas hayan presentado dificultades en su operación.
- Continuar con la reflexión comparada entre la aplicación del PESA y la Iniciativa LEADER, integrándolas en proyectos conjuntos en los que participen grupos europeos y mexicanos de investigación. De ese modo se podrán comparar los métodos de evaluación, la metodología utilizada y los sistemas de gobernanza.
- Valorar los impactos de las políticas de desarrollo en el tiempo, una vez que la metodología aplicada esté arraigada en los territorios y exista la capacidad de emprender incitativas sin el acompañamiento técnico de las agencias de desarrollo.
- Profundizar en el estudio de las formas de vertebración social en el territorio a través de las diversas fórmulas asociativas, distinguiendo las diferentes lógicas de acción colectiva asociadas a cada una de ellas, y su posible contribución a las estrategias de desarrollo y al funcionamiento de los sistemas de gobernanza.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Abramobay, R. (2003). *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre, Brasil: Editora da UFRGS.
- Acuerdo Nacional para el Campo (ANPC). (2003). Ciudad de México, Diario Oficial de la Federación (07-01-2017).
- Agriculture for development. *World development report 2008*. (2007). Washington, DC.
- Agudo, M. & I. Moreno (2012). Las fiestas andaluzas, en M. Agudo e I. Moreno (coords.), *Expresiones culturales andaluzas* (pp. 165-218), Sevilla, España: Edit. Acongagua,
- Aguilar, L. (2001). Los Perfiles de la Gobernación y Gestión Pública a comienzo del Siglo XXI. *Revista Enlace*, (51) 83-114.
- Aguilar, A. (2004). *Transferencia de tecnología en la producción de granos: lecciones y propuestas para México*. Tesis de doctorado en problemas económico-agroindustriales. CIESTAAM-Universidad Autónoma Chapingo.
- Aguilar, L. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis, *Frontera Norte*, 22 (43), 187-213.
- Alburquerque, F. (1996). *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico. Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*. Santiago de Chile, Chile: ILPES-CEPAL.
- Alburquerque, F. (1999). *Desarrollo económico local en Europa y América Latina*. Madrid, España: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Alburquerque, F. (2001). La importancia del enfoque del desarrollo económico local, en Vázquez Barquero, A., y Madoery, O. (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local* (pp. 176-199), Rosario, Argentina: Edit. Homo Sapiens.
- Alburquerque, F. (2004). *El enfoque del desarrollo local*. Buenos Aires, Argentina: OIT.
- Alegría, J. Carrillo, M. & Sánchez E. (2004). La enseñanza de la lectura. *Scientific American Latinoamérica*, 3 (30), 6-14.
- Arbós, X., & Giner, S. (2006). *La gobernabilidad La gobernabilidad ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid, España: Siglo Veintiuno.
- Arias, P. (2005). Nueva ruralidad: antropólogos y geógrafos frente al campo hoy. En Héctor Ávila Sánchez, (coord.), *Lo urbano-rural, ¿nuevas expresiones territoriales?* (pp. 123-160). México, D.F.: UNAM-CRIM.
- Ávila, R. (2007). Sobre el progreso y el desarrollo. A modo de introducción. *Estudios del Hombre/serie ensayos*, (22), 173-212.
- Bagnasco, A. (1977). *Tre Italie*. La problemática territoriale dello sviluppo italiano. Bologna, Italia: Soc. Ed. Il Mulino.
- Bagnasco, A. (1988). *La costruzione sociale del mercato*. Bologna, Italia: Soc. Ed. Il Mulino.
- Balente, H. O.; Díaz, P. J. & Parra, V. M. (2013). Evaluación de la institucionalización de la nueva gobernanza en el desarrollo rural en México. *Economía, Sociedad y Territorio*. XIII (42), 495-519
- Banco Mundial (2002). *Desigualdad en América Latina y el Caribe. Rompiendo con la historia*, Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Baré, F. (2007). Por una antropología del desarrollo económico. *Estudios del Hombre/Progreso y Desarrollo*, (22), 71-101.
- Barreiro, F. (2003). El capital social: què és i com es mesura. Síntesis, 6, Diputación de Barcelona, 48.
- Becattini, G. (2006). Vicisitudes y potencialidades de un concepto: el distrito industrial. *Economía Industrial*, (359), 21-28.
- Becattini, G., Bellandi, M., Dei Ottati, G., & Sforzi, F. (2003). *From industrial districts to local development. An itinerary of research*. Cheltenham: Edward Elgar Pub.
- Becerra, S. et al. (2008). Proteger la naturaleza en España y en Francia. Un análisis comparado del proceso de aplicación de la directiva europea Hábitat, *Papers. Revista de Sociología*, (88), 103-128.
- Berdegú, J. (2002). *Las reformas de los sistemas de extensión en América Latina a partir de la década de los 80*. Santiago de Chile, Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).
- Blatter, J. (2003). Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change, in "Transboundary Spaces", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* (pp. 503-526), Blackwell Publishing.
- Boisier, S. (2001). Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, 2 (3), 9-28.
- Bonilla, E. (2011). Reseña de "Consecuencias de la Modernidad" de ANTHONY GIDDENS. *Razón y Palabra*, 16 (75), 1-13.
- Bonnal & S. Leite (2011). *Análise comparada de políticas agrícolas. Uma agenda em transformação*, Montpellier, Francia: CIRAD.
- Bonnal, P., Bosc, P., Diaz J. & Losch, B. (2003). Multifuncionalidad de la agricultura y Nueva Ruralidad: ¿Reestructuración de las políticas públicas a la hora de la globalización?. En Seminario Internacional El Mundo Rural: Transformaciones y Perspectivas a la luz de la Nueva Ruralidad. Simposio llevado a cabo en la Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of Capital, in *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Ed. por Richardson, J. G. New York: Greenwood Press.
- Bourdieu, P. (2001). El capital social: apuntes provisionales. *Zona Abierta*, (94/95), 83-87.
- Brunet, R. (1996). Les sentiers de la géographie: un peu d'air au coin du bois. *Espace Géographique*, 25 (1), 23-32. <http://dx.doi.org/10.3406/spgeo.1996.950>
- Brunet, R. (2001). *Le déchiffrement du monde: Théorie et pratique de la géographie*. Paris, Francia: Belin.
- Buarque, S. (1999). *Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável*, Brasília, Brasil: INCRA/IICA.
- Bustelo, P. (1998). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid, España: Síntesis.
- Camagni, R. (2003). Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, (2), 31-57.

- Cantero, P. A. (2013). Sentimientos y emociones: entre la biología y la cultura (ambivalencia y doble vínculo), en E. Ruiz Ballesteros y J.L. Solana Ruiz (coords.), *Complejidad y Ciencias Sociales*. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.
- Cantor, R. (2006). “¿Qué proyección ha hecho la facultad de ciencias hacia la comunidad?”. *Revista Facultad De Ciencias Básicas*, 2 (1), 29-39.
- Caracciolo, M. & Foti, M.P. (2003). *Economía solidaria y capital social: contribuciones al desarrollo local*. Madrid, España: Editorial Traficantes de Sueños.
- Caravaca, I. & González, G. (2008). Las redes de colaboración como base del desarrollo territorial, *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 19.
- Cardoso, H. (1972). Dependency and development in Latin America. *New Left Review*, Nº 74 (Julio-Agosto), 83-95.
- Cartón de Grammont, H. (2004). La nueva ruralidad en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 66 (número especial), 279-300.
- Casas, J. (2013). El desarrollo rural en clave de alianza entre la sociedad, el territorio y la naturaleza, en *XX Informe de la Agricultura Familiar en España* (pp. 101-112), Madrid, España: Fundación de Estudios Rurales,
- Cazorla, A. (1994). *Experiencias de desarrollo rural en una iniciativa leader*. Madrid, España: Dirección General de Agricultura y Alimentación, Comunidad de Madrid.
- Cazorla, A., De los Ríos, I. & Salvo, M. (2004). *Trabajando con la gente. Modelos de planificación para un desarrollo rural y local*. Madrid, España: Universidad Politécnica de Madrid.
- Cazorla, A., De los Ríos, I., & Díaz, J. (2005). La iniciativa comunitaria LEADER como modelo de desarrollo rural: aplicación a la región capital de España, *Agrociencia*, 39 (6), 697-708.
- César O. & Moyano E. (2017). A reforma da PAC (2014-2020) e os percalços de la sua implementação: um ensaio. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 25 (1), 1-32.
- Chambers, R. & Conway, G. (1992). *Medios de vida rurales sostenibles: Conceptos prácticos para el siglo XXI*. Documentos de trabajo del IDS No 296, Brighton, IDS. (125 p.)
- Chambers, R., Pacey, A., & Thrupp, L. (1989). *Farmer first*. London, England, Intermediate Technology Publications.
- Chapela, G. & Álvarez L. (2007). *Armonización de programas para el desarrollo rural y manejo sustentable de la tierra*. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) y Cámara de Diputados, LX Legislatura, México.
- Chenery, H. (1975). The structuralist approach to development policy. *The American Economic Review*, 65 (2), 310-316.
- Cheshire, L., Esparcia, J., & Shucksmith, M. (2015). Community resilience, social capital and territorial governance. *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, (18), 7-38.
- Cohen, A. (2010). Región y dinámica ambiental, en A. Mercado Celis (eds.) *Reflexiones sobre el espacio en las ciencias sociales: Enfoques, problemas y líneas de investigación*. Cuajimalpa, México: Universidad Autónoma Metropolitana.

- Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital, in *The American Journal of Sociology*, Vol. 94, *Supplement: Organizations and institutions: sociological and economic approaches to the analysis of social structure* (pp. 95-120).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2015). *Panorama Social de América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (LC/G.2691-P), Santiago de Chile.
- Comunicación a los Estados miembros N° C 180/49 (Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural) (94/C 180/ 49). Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1 de julio de 1994.
- CONAPO. (2015). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio. Concepto y dimensiones de la marginación*. Colección: Índices sociodemográficos, México: Consejo Nacional de Población.
- CONEVAL. (2011). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011*, México, D.F. CONEVAL, 2011.
- CONEVAL. (2012). *Informe de Pobreza en México 2010: el país, los estados y sus municipios*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social.
- Cuevas, R., Baca, J., Cervantes, E., & Aguilar, A. (2012). Asistencia Técnica en el sector agropecuario en México: análisis del VIII Censo Agropecuario y Forestal. *Revista Mexicana De Ciencias Agrícolas*, 3 (5), 943-957.
- Dahal, G.R. and K.P. Adhikari (2008). Bridging, linking, and bonding social capital in Collective action. The Case of Kalahan Forest Reserve in the Philippines, *Working paper*, 79, CGIAR Systemwide program on Collective Action and Property Righth, Washington.
- De la Tejera, B., García, B., & Santos, A. (2006). *Desarrollo Rural: Reconstruyendo una utopía*, en C. Ramírez Miranda, M. Núñez Vera, C. Guadarrama Zugasti & A. Cruz León, *Desarrollo Rural Regional Hoy. Tomo I: El debate teórico* (pp. 45-68). Chapingo, México: Universidad Autónoma Chapingo.
- Delgadillo, M. J., Torres, T. F. & Gasca, Z. J. (2001). Distorsiones del desarrollo regional de México en la perspectiva de la globalización. *Revista Momento Económico*, (15), 30-44.
- Delgado, M. & Ramos, E. (2002). The Role of European Rural Development Programmes in Enhancing Democracy: The Case of Southern Spain, in A. Arzeni, *European policy experiences with rural development*. Kiel: Wiss.-Verl. Vauk.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2015). ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio fiscal 2016. 30 de marzo de 2015.
- Diccionario de uso del español María Moliner. (2007). Diccionario de uso del español 3ra edición. España: Editorial Credos
- Dietz, J. (1995). *Latin America's economic development*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- DOF (2015). Reglas de operación de los programas de la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio fiscal 2016. Diario Oficial de la Federación. 517 págs.

- Durkheim, E. (1987). *La división social del trabajo*. Madrid, España: Ediciones Akal (obra original publicada en 1893).
- Durston, J. (2000). ¿Qué es el capital social comunitario?. Santiago de Chile, Chile: Serie Políticas Sociales, (38) CEPAL / ECLAC.
- Durston, J. (2002). *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural*. Documento LC/G.2185-P. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- ECADERT (2010). Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030: San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Echeverri, R. & Ribero, M. P. (2002). *Nueva ruralidad: Visión del territorio en América Latina y el Caribe*. Bogotá, Colombia: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Enciclopedia Universal Ilustrada. (1922). *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*. Madrid, España: Espasa-Calpe
- Esparcia, J. & Buciega, A. (1998). Reflexiones sobre el LEADER. Elementos para el debate. *Ruralia-Revista del Món Rural Valencia*, (1), 13-18.
- Esparcia, J. & Escribano, J. (2014). Capital social relacional en áreas rurales: un estudio a partir del análisis de redes sociales, en Cortizo, J.; Redondo, J. M., & Sánchez, M. J. (coords.), *De la Geografía Rural al Desarrollo Local* (pp. 215-230), León, España: Universidad de León
- Esparcia, J. & J. Escribano (2013). *¿Hacia estrategias de desarrollo local integrado?, XX Informe de la Agricultura Familiar en España*. Madrid, España: Fundación de Estudios Rurales.
- Esparcia, J. (2012). Evolución reciente, situación actual y perspectivas futuras en el desarrollo rural en España en la UE. *Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement (REMALD)*, (S/N) 53-84.
- Esparcia, J. (2012). From Business to Territorial and Social Networks in Rural Development: Experiences from rural Valencia (Spain), in Sjöblom, S., *et al.* (eds.), *Sustainability and Short-term Policies. Improving Governance in Spatial Policy Interventions*, (pp. 261-299), Reino Unido: Ashgate Publisher.
- Esparcia, J., Escribano, J., & Serrano, J. (2016). Una aproximación al enfoque del capital social y a su contribución al estudio de los procesos de desarrollo local. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, (34), 49-71.
- Esparcia, J., Noguera, J. & Pitarch, M. D. (2000). LEADER en España: Desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras. *Documents d'Anàlisi Geogràfica* (37), 95-113.
- Esparcia, P. (2006). LEADER II y PRODER en el Desarrollo Rural en España, en L. Frutos Mejías, *Estrategias territoriales de desarrollo rural* (pp. 65-90). Zaragoza, España: Institución Fernando el católico.
- Esteva, G. & Marielle, C. (2007). *Sin maíz no hay país*. México, D.F: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- European Commission. (2004). *New Perspectives for EU Rural Development*. Fact sheet. Alemania.
- Evans, P. & Stephens, J.D. (1988). The emergence of a new comparative political economy". *Theory and society*, (17), 713-745.

- Evans, P. (1997). State – society synergy: government and social capital in development. *Research Series*, (94). Universidad de California, Berkeley.
- Fábregas, G. M. (2006). Políticas europeas de desarrollo rural. Perspectivas de Futuro, en Frutos, M. L. M^a; Ruiz, B. E. (Eds), *Estrategias territoriales de desarrollo rural* (pp.31-52). Zaragoza, España: Institución Fernando el católico.
- FAO, FIDA y PMA. (2015). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015*. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos. Roma, Italia: FAO.
- FAO (2000). Reforma de las Instituciones para el Desarrollo Rural, en XXVI Conferencia Regional para América Latina y el Caribe LARC/00/5.
- FAO (2003). *Agricultura y Ruralidad en Europa y América Latina en La Nueva Ruralidad en Europa y su Interés para América Latina*. Roma, Italia.: Unidad Regional de Desarrollo Agrícola y Rural Sostenible (LCSES) - Banco Mundial y Dirección del Centro de Inversiones (TCI) – FAO.
- FAO/PESA. (2014). *Sistema de seguimiento y evaluación 2014. Lineamientos operativos*. Ciudad de México: Unidad Técnica Nacional FAO/PESA. Dirección de Seguimiento y Evaluación.
- FAO/SAGARPA. (2009). *Evaluación Específica. Evaluación del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)*. Ciudad de México: FAO/SAGARPA.
- FAO/SAGARPA. (2013). *Evaluación del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)*. México, D.F.: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Farah, M. & Pérez, E. (2003). Mujeres Rurales y Nueva Ruralidad en Colombia. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, (51), 137-160.
- Fei, J. y Ranis, G. (1961). A Theory of Economic Development. *The American Economic Review*, 51 (4), 533-565.
- Ferrer, A. (2000). Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el MERCOSUR en el sistema internacional. Buenos Aires, Argentina: FCE.
- Fischer, M. (2005). La política de desarrollo rural en la Unión Europea. *Agricultura Familiar en España*, 9-10.
- Fonte, M. (2006). Local Food Production and Knowledge Dynamics in the Rural Sustainable Development, Input Paper WP6, Italian Team. First Draft. Junio.
- Foro IESA (2009). *Del desarrollo rural al desarrollo territorial*, Córdoba, IESA-CSIC.
- Foro IESA sobre la Cohesión de los Territorios Rurales. (2011). *Del desarrollo rural al desarrollo territorial*. Córdoba, España: Instituto de Estudios Sociales Avanzados.
- Frank, A. (1978). *Acumulación dependiente y subdesarrollo*. México, D.F: Ed. Era.
- Frank, A. (1982). *World accumulation 1492-1789*. London, England: Macmillan.
- Friedmann, J. & Weaver, C. (1981). *Territorio y función*. Madrid, España: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Friedmann, J. (2001). *Planificación en el ámbito público. Del conocimiento a la acción*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Froehlich, M. & Diesel, V. (2009). *Desenvolvimento Rural. Tendências e Debates Contemporâneos*, Sao Geraldo (Ujui. RS-Brasil: Ed. Unijui.
- Frutos, M. & Ruiz, B. (2006). *Estrategias territoriales de desarrollo rural*. Edit. *Institución Fernando el Católico* (3rd ed., pp. 1-182). Zaragoza, España: Diputación de Zaragoza.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*, New York, USA: The Free Press.
- Galindo, J. (2010). Sociología y Espacio, en A. Mercado Celis (ed.), *Reflexiones sobre el espacio en las ciencias sociales: Enfoques, problemas y líneas de investigación*. Cuajimalpa, México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Gallardo, R. (2013). El desarrollo rural en el contexto del nuevo Marco Estratégico Común Europeo (2014-2020), en *Fundación de Estudios Rurales, Agricultura Familiar en España, Anuario 2013* (pp. 122-132). Madrid, España: Fundación de Estudios Rurales.
- García Pelayo, M. (1979). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, España: Alianza Editorial.
- García-Plata, R. (2015). ¿Aún se puede tener un papel protagonista en el comercio electrónico alimentario?, *XXII Informe de la Agricultura Familiar en España*. Madrid, España: Fundación de Estudios Rurales, 248-252
- Garofoli, G. (1984). *Modelli locali di sviluppo*. Milán, Italia: Franco Angeli.
- Garofoli, G. (2002). Local development in Europe. Theoretical models and international comparisons. *European Urban And Regional Studies*, 9 (3), 225-239.
- Garrido, F. y Moyano, E. (2007). La multifuncionalidad agraria y territorial. *Economía Ensaíos*, 22 (1), 7-28.
- Geertz, C. (1963). *Agricultural Involution: The Processes of Ecological Change in Indonesia*. Berkeley (CA): University of California Press.
- Gimeno, J. & Monreal, P. (eds.). (1999). *La controversia del desarrollo. Críticas desde la antropología*. Madrid, España: Los libros de la Catarata.
- Giner, S., Lamo de Espinosa, E., & Torres, C. (1998). *Diccionario de sociología*. Madrid, España: Alianza.
- Goffman, E. (2006). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- Gómez, S. (2001). *¿Nueva ruralidad?: Un aporte al debate*. Talca, Chile: Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales.
- González, A. S. (2010). Integración de la dimensión espacial, en A. Mercado Celis (ed.), *Reflexiones sobre el espacio en las ciencias sociales: Enfoques, problemas y líneas de investigación*. Cuajimalpa, México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- González, B. (2006). La revolución Verde en México. *Revista Agraria*, (4), 40-68
- Gordilla de Anda, G. (2004). Seguridad alimentaria agricultura familiar. *Revista De La CEPAL*, (83), 71-84.
- Granovetter, M. (1973). The strength of weak ties. *The American Journal of Sociology*, 78 (6), 1360-1380.

- Granovetter, M. (1983). The strength of weak ties: a network theory revisited. *En Sociological Theory*, 1 (s/n), 201-233.
- Granovetter, M. (1985) Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91 (3), 481–510.
- Graziano da Silva, J. (1999). *O Novo Rural Brasileiro*. Campinas, Brasil: IE/UNICAMP (2º ed.)
- Grupo de Desarrollo Rural Valle del Alto Guadiato. (2000). *Plan Estratégico de Desarrollo Rural del Valle del Alto Guadiato. Tomo 1*. Andalucía, España: Valle del Alto Guadiato, Junta de Andalucía, Unión Europea, LEADER.
- Grupo de Desarrollo Rural Valle del Alto Guadiato. (2000). *Plan Estratégico de Desarrollo Rural del Valle del Alto Guadiato. Tomo 2*. Andalucía, España: Valle del Alto Guadiato, Junta de Andalucía, Unión Europea, LEADER.
- Grupo de Desarrollo Rural Valle del Alto Guadiato. (2000b). *Plan Estratégico de Desarrollo Turístico del Valle del Alto Guadiato*. Andalucía, España: Valle del Alto Guadiato, Junta de Andalucía, Unión Europea, LEADER.
- Grupo de Desarrollo Rural Valle del Alto Guadiato. (2008). *Memoria de actuaciones 2000-2008*. Andalucía, España: Junta de Andalucía, Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Unión Europea.
- Grupos de Desarrollo Rural Valle del Alto Guadiato. (2016). *Estrategia de Desarrollo Local del Valle del Alto Guadiato. Estrategia de Desarrollo local para la implantación de un modelo endógeno sostenible que evite el riesgo de exclusión social en el Valle del Alto Guadiato*. Andalucía, España: Valle del Alto Guadiato, Junta de Andalucía, Unión Europea, LEADER.
- Guarneros, M. V. (2005). Local Governance as a Manifestation of Democratic Consolidation: The Cases of the Historical Centres of Queretaro and San Luis Potosi in Mexico, ponencia presentada en la *Conference of the Society for Latin American Studies (SLAS)*, Derby, Reino Unido, 8-10 de abril.
- Gumuchian, H., Grasset, E., Lajarge R. & Roux, E. (2003). *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris, Francia: Anthropos.
- Halfacree, K. et al. (2012). Moving to the Countryside ... and Staying. *Lives beyond Representations, Sociologia Ruralis*, 52 (1), 92-114.
- Halpern, D. (2010). *Social Capital*. Cambridge, England: Polity Press.
- Halpin, D. (2005). *Surviving Global Change? Agricultural Interest Groups in Comparative Perspective*. London, England: Routledge.
- Hansen, N. (1981). Development from above: the centre-down development paradigm, in Stöhr, W. y Taylor, D.R.F. (eds.), *Development from above or below* (pp. 15-38). Nueva York, D.C.: John Wiley and Sons.
- Herrera, F., Lutz, B. & Viscarra, I. (2009). La política de desarrollo rural en México y el cambio institucional 2000-2006. *Revista Económica, Sociedad y Territorio*, IX (29), 89.117
- Herrera, T. (2009). Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México. Del Estado benefactor al Estado neoliberal, *Revista Estudios Sociales*, 17 (33) 9-39.
- Herrera, T. F & Torres, O. F. (2008). Instituciones, política y desarrollo: El caso del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria en la Montaña de Guerrero. *Espacios Públicos*, 11 (21), 168-185.

- Hewitt, C. (1999). *La modernización de la agricultura Mexicana 1940-1970* (7th ed.). Ciudad de México: Siglo veintiuno editores.
- Hirschman, A. (1961). *La estrategia del desarrollo económico*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Hirschman, A. (1957). Investment policies and “dualism” in underdeveloped countries. *The American Economic Review*, 47 (5), 550-570.
- Hirschman, A. (1988). The principle of conservation and mutation of social energy, in S. Annis; P. Hakim (eds.), *Direct to the poor: grassroots development in Latin America* (pp 7-14). Boulder, USA: Rienner.
- Hoselitz, B. (1965). *Sociological aspects of economic growth*. New York, EUA: The Free Press.
- Ibáñez, A.M. et al. (2002). Social capital in Guatemala. A mixed analysis, *Working paper*, 36211, Washington D.C.: Banco Mundial.
- IICA. (2002). *Una nueva visión para el IICA: Promover la seguridad alimentaria y la prosperidad del sector rural de las Américas*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- INEGI. (2015). Censo General de Población y Vivienda, 1990, 2000 y 2010. Censo de Población y Vivienda 2005 y Encuesta Intercensal 2015, México.
- Inpalsa. (2016). Plan de Seguimiento a proyectos 2016. Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria. Ejercicio 2016-2017. Agencia de Desarrollo Rural INPALSA Sociedad Civil. FAO/SAGARPA.
- Jeziorny, D. (2016). Territorio, innovación y desarrollo rural. El caso del territorio brasileño del Vale dos Vinhedos. *Revista Internacional de Sociología*, 74 (3), 80-95.
- Jeziorny, D. (2015). *Territorialidade e indicacao geográfica: Estudo dos territórios vitivinícola do Vale dos Vinhedos (Brasil) e Montilla-Moriles (Espanha)*. Minas Gerais, Brasil: Instituto de Economía, Universidad Federal de Uberlandia.
- Kandel, S. & Cuellar, N. (2007). Gestión Territorial Rural: Enfoque para fortalecer estrategias de vida de comunidades rurales pobres. *Revista PRISMA, Avance de Investigación* 3, 1-20.
- Kay, C. (1989). *Latin american theories of development and underdevelopment*. [Place of publication not identified]: Routledge.
- Kay, C. (2002). Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina, en F. García Pascual (coord.), *El Mundo Rural en la Era de la Globalización: Incertidumbres y Posibilidades* (pp. 337-429). Madrid, España: Universidad de Lleida.
- Kay, C. (2004). Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina. *Institute of Social Studies, La Haya*. (Traducción de Alber Roca, Universidad de Lleida), 337-429
- Kooiman, J. (1993). Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity, in Jan Kooiman (coord.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London, England: Sage
- Kooiman, J. (2003). Gobernar en gobernanza, en A. Cerrillo (coord.), *La gobernanza hoy. Diez textos de referencia* (pp. 59-82), Madrid, España: INAP.

- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza, en Agustí Cerillo i Martínez (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-82), Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Kooiman, J. (2008). Exploring the concept of governability?, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10 (2), 171-190
- Larroa, M. (2010). El SIAL y sus diferencias con el enfoque del desarrollo territorial en América Latina. Comunicación presentada al *116th EAAE Seminar "Spatial dynamics in agrifood systems: implications for sustainability and consumer welfare"*, Parma (Italy), October 27th -30th (en español).
- Lattuada, M. et al. (2011). El cooperativismo agropecuario argentino en la actualidad. Presentación y análisis de tres casos desde la perspectiva del capital social. *Mundo Agrario*, 12 (23), 1-25.
- Le Berre, M. (1992). Territoires. En *Encyclopédie de la géographie* (sous la direction de A. Bailly, R. Ferras, D. Pumain) (pp 368-617), Paris, Francia: Economica.
- Lehmbruch, G. and y P. C. Schmitter, *Patterns of corporatist policy-making*, SAGE modern politics series, vol. 7. California. 1982.
- Léonard, E., & Foyer, J. (2011). *De la integración nacional al desarrollo sustentable*. México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.
- Leonard, M. (2004). Bonding and bridging social capital: reflections from Belfast, *Sociology*, 38 (5), 927–944.
- Lewis, A. (1954). *Economic Development with unlimited supplies of labour en Manchester School of Economics and Social Studies*. Manchester: The Manchester School.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable LDRS (2001). México. Diario Oficial de la Federación. 12-01-2012.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable LDRS (2006). México. Diario Oficial de la Federación, 07-12-2001.
- Ley del Desarrollo Sostenible del Medio Rural 45/2007 (Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, por el que se aprueba el primer programa de desarrollo rural sostenible para el período 2010-2014). Boletín Oficial del Estado, Madrid. 11 de junio de 2010.
- Llambí, L. (1996). Globalización y Nueva Ruralidad en América Latina. Una agenda teórica y de investigación, en Sara Ma. Lara Flores y Michelle Chauvet (Coords. del volumen), *La inserción de la agricultura mexicana en la economía mundial*. México D.F.: Valdés Editores.
- Llambí, L. (2001). Globalización, ruralidad, nueva ruralidad y desarrollo rural. En la nueva Ruralidad en América Latina (Memorias seminario internacional). Maestría en desarrollo rural 20 años. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Llorens, J.L. Alburquerque, F. & del Castillo, J. (2002). *Estudios de casos de desarrollo económico en América Latina*. Washington, D.C. E.U.A. Banco Interamericano de Desarrollo.
- López-Ruiz, A. (2010). La incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (tic) en las áreas rurales. Análisis de algunos usos de internet por la población rural, *XVII Informe de la Agricultura Familiar en España*. Madrid, España: Fundación de Estudios Rurales, 101-112.

- Lozares, C.; López Roldán, P.; Verd, J. M.; Marti, J., & Molina, J. L. (2011). Cohesión, Vinculación e Integración sociales en el marco del Capital Social, *REDES - Revista hispana para el análisis de las redes sociales*, 20 (1), 1-28.
- Lutz, B., Vizcarra, B., Herrera, T., & Torres, O. (2015). Etnografía institucional del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) en una comunidad Mazahua. *Nueva Antropología*, XXVIII, 51-81.
- Mantino, F. (2015). La riforma della Pac e dei Fondi Strutturali 2014-2020: quale impatto sulla governance?, *Agriregionieuropa*, nº 41, 1-12.
- Manzanal, M. et al. (2006). *Desarrollo rural, organizaciones, instituciones y territorio*, Buenos Aires, Argentina: Ed. CICCUS.
- MAPA. (1988). *El futuro del mundo rural*. Madrid, España: MAPA.
- Marías, J., Moya, J., & Portillo Sisniega, L. (2002). *Magna, Enciclopedia Universal*. Barcelona, España: Carroggio.
- Márquez F. D.; Foronda, R. C. (2005). El capital social eje del desarrollo en espacios rurales. *En Cuadernos de geografía*, (78), 155-176
- Martínez, C. (2011). *El programa de Empleo Temporal*. Centro de Estudios Sociales y de opinión Pública (CESOP). Documento de trabajo. 108. Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- Martínez, J. (2014). *Los Polos de crecimiento. Economía de Transporte*. País Vasco, España: Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea.
- Martínez, J. (2016). *Dinámicas sociales, conservación y desarrollo en espacios naturales protegidos. El caso de la Reserva de la Biósfera "La Sepultura" en el estado mexicano de Chiapas* (Tesis de Doctorado), Universidad de Córdoba, España.
- Martínez, M. (2006). La investigación cualitativa (síntesis Conceptual). *Revista IIPSI Facultad de Psicología, UNMSN, Vol. 9, (1)*, 123-146.
- Martínez, V. L. (2012). Apuntes para pensar el territorio desde una dimensión social. *Ciências Sociais Unisinos*, 48 (1), 12-18.
- Massam, B. & Esparcia, J. (1998). *Approaches to the LEADER Programme of the European Union: A Conceptual Overview*. Discussion Paper, 49. Ontario, Canadá: Department of Geography, York University.
- Max-Neef. M.A. (1993). *Desarrollo a escala humana*. Barcelona, España: Ed. Icaria (2ª ed.).
- Mayntz, R. (1993). Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm, in Jan Kooiman (coord.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (pp. 9-20), London, England: Sage.
- Mazurek, H. (2012). *Espacio y territorio*. La Paz, Bolivia: U PIEB, Univ. de Postgrado para la Investigación Estratégica en Bolivia.
- Medina, F. (2013). *La educación permanente en la comarca Valle del Guadiato*. Estudio comparado por secciones. (Tesis Doctoral). Universidad de Córdoba, España.
- Megyesi, B. Kelemen, E. & Schermer, M. (2010). Social Capital as a Success Factor for Collective Farmers Marketing Initiatives. *Int. Jrnl. of Soc. of Agr. & Food*, 18 (1), 89–103

- Michellini, J. (2008). *Dinámicas locales en el desarrollo territorial de áreas rurales periféricas. El caso del alto valle del río Colorado (La Pampa, Argentina)* (Tesis de Doctorado). Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Geografía e Historia.
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (2011). *Grupos de Acción Local LEADER 2007-2013*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- Molinero, F. (2017). *La España profunda, en XXIV Anuario de la Agricultura Familiar en España (Anuario 2017)* (pp. 34-43). Madrid, España: Fundación de Estudios Rurales y Unión de Pequeños agricultores y ganaderos (UPA).
- Moncayo, É. (2003). Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿hacia un nuevo paradigma? *Revista de Economía Institucional*, 5 (8), 32-65.
- Moscoso, D. (2011). Los disputados sentidos del lugar: El deporte en la configuración del espacio rural, *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, (22), 43-66.
- Moscoso, S. D. J. (2005). Las dimensiones del desarrollo rural y su engranaje en los procesos de desarrollo comarcal de Andalucía, *Revista de Estudios Regionales*, (73), 79-104
- Moser, C. (1996). *Confronting Crisis: A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities*. Serie 8 de Estudios y Monografías sobre Desarrollo Ambientalmente Sostenible. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Moyano, E. & Ortega, A.C. (2017). A reforma da PAC (2014-2020) e os percalços de la sua implementação: um ensaio, *Estudos Sociedade e Agricultura*, 25 (1), 1-32.
- Moyano, E. (1984). *Corporatismo y agricultura*. Madrid: Serie Estudios del MAPA.
- Moyano, E. (2001). El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas de desarrollo, *Revista de Fomento Social*, (221), 35-63.
- Moyano, E. (2005). Capital social y desarrollo en zonas rurales". *IESA Working Paper Series Nº 0513*, Instituto de Estudios Sociales de Andalucía, CSIC.
- Moyano, E. (2009). Capital social, gobernanza y desarrollo en áreas rurales. *Revista Ambienta*, (82), 112-126.
- Moyano, E. (2016). Innovación social, gobernanza y desarrollo territorial en áreas rurales, en A.C. Ortega y E. Moyano (coords.), *Desarrollo territorial en áreas rurales. Estudio comparado Brasil-España*, (pp. 135-150), Campinas, Brasil: Ed. Alinea.
- Moyano, E. (2017). ¿Está vacía la España rural?, en Fundación de Estudios Rurales, *Agricultura Familiar en España, Anuario 2017* (pp. 27-33). Madrid, España: Fundación de Estudios Rurales.
- Muñoz, M., & Santoyo, V. (2010). Del extensionismo a las redes de innovación, en V. Santoyo, *Del extensionismo agrícola a las redes de innovación rural*. México: FAO- Universidad Autónoma Chapingo.
- Myrdal, G. (1957). *Economic theory and underdeveloped regions*. Londres, England.: Duckworth.
- Narayan, D. & Cassidy, M. (1999). *A dimensional Approach to Measuring Social Capital: Development and Validation of a Social Capital Inventory*. Washington,

- D.C.: Banco Mundial, Red de Gestión Económica y de Reducción de la Pobreza.
- Narayan, D. (1995). *Designing Community-Based Development. Documento No. 7 sobre Desarrollo Social*. Washington, D.C: Banco Mundial, Red de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible.
- Neffa, J. (1998). *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996)*. Buenos Aires, Argentina: Asociación Trabajo y Sociedad.
- Nieto, A. 2007. *El Desarrollo Rural en Extremadura. Las Políticas europeas y el impacto de los programas LEADER y PRODER*. (Tesis Doctoral). Universidad de Extremadura.
- Noguera, J. & J. Esparcia (2003). La innovación empresarial y la difusión como nuevos factores de desarrollo territorial: una comparación entre dos áreas geográficas de diferente accesibilidad, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 149-160.
- Olvera, H. J. I.; Cazorla, M. A. & Ramírez, V. B. (2009). La política de desarrollo rural en la Unión Europea y la iniciativa LEADER, una experiencia de éxito. *El Colegio de Sonora. Región y Sociedad*, XXI (46) 1- 25.
- Ortega, A. (2005). *Agronegócios e representação de interesses no Brasil*, Uberlândia, Brasil: EDUFU.
- Ortega, A. (2017). El desarrollo territorial en las áreas rurales de Brasil, en A. Ortega & E. Moyano, *Desarrollo territorial en áreas rurales. Estudio comparado Brasil-España* (pp. 75-100). Campinas, Brasil: Alinea.
- Ortega, A. y Moyano, E. (2015). *Desenvolvimento em territórios rurais. Estudos comparados Brasil-Espanha*. Campinas, Brasil: Alínea y CNPq (Brasil).
- Ortega, A. e N. Filho (2007). *Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária*, Campinas, Brasil: Ed. Alinea.
- Ospina, O. L. (2008). *Paradigmas y conceptos del desarrollo rural*. Bogotá, Colombia: Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Departamento de Desarrollo Rural y Regional, Pontificia Universidad Javeriana.
- Palma, G. (1978). Dependency: a formal theory of underdevelopment or a methodology for the analysis of concrete situations of underdevelopment?, *World development*, 6, (sn) 881-924.
- Paz, G. y Palacio, M. (2009). *Política Agrícola en México. Reformas y Resultados: 1988-2006*. México, D.F: Observatorio de la Economía Latinoamericana.
- Paz, M. F. (2008). Tensiones de la gobernanza en el México rural, *Política y Cultura*, (30), 193-208.
- Pecqueur, B. (2000). *Le développement local*. Paris, Francia: Editions La Découverte & Syros.
- Peralta, J.L. 2017. *El enfoque LEADER y los Grupos de Acción Local ante la nueva programación estratégica*, en XXIV Anuario de la Agricultura Familiar en España (pp. 110-117). Madrid, España: Fundación de Estudios Rurales y Unión de Pequeños agricultores y ganaderos (UPA).
- Pérez Yruela, M. (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. 83-96), España: Centro de Publicaciones Agrarias, Pesqueras y Alimentarias.

- Pérez Yruela, M. et al. (2016). El enfoque del desarrollo territorial en zonas rurales: de la teoría a la práctica, en A.C. Ortega y E. Moyano (coords.), *Desarrollo territorial en áreas rurales. Estudio comparado Brasil-España*, (pp. 25-74), Campinas, Brasil: Ed. Alinea.
- Perroux, F. (1955). Note sur la notion de pôle de croissance, L'économie du XXème siècle. France: Presses Universitaires de France.
- Peters, B. G. (2004). Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza* (pp. 69-95), México: COLMEX.
- Ploeg, J.D. van der, & T. Marsden (2008). *Unfolding Webs: the Dynamics of Regional Rural Development*, Assen, Royal Van Gorcum.
- PND. (2018). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de: <http://pnd.gob.mx/> (21/08/2017)
- Polanyi, K. (1957). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time*. Boston, MA: Beacon Press.
- Polman, N. et al. (2011). Nested markets with common pool resources in multifunctional agriculture, *Working paper*, Wageningen University.
- Porrás, F. (2005). *Broadening Governance Understandings: The Case of Mexican Local Government* (Tesis doctoral), Coventry (Inglaterra), Department of Politics and International Studies, The University of Warwick.
- Porrás, F. (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. *Revista Secuencia*, (69), 161-185
- Portes, A. (1998). Social capital: its origins and applications in modern sociology. *En Annual Review of Sociology*, (24), 1-24.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy work. Civic traditions in Modern Italy*. Princeton, Nueva Jersey, EUA: University Press.
- Putnam, R. (1995). Bowling alone. American's declining social capital, *Journal of Democracy*, 6 (1), 65-78.
- Putnam, R. (2000). *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, New York, Simon & Schuster, Traducción castellana en Putnam, R. (2002): *Solo en la bolera, Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*, Barcelona, España: Galaxia Gutenberg- Círculo de Lectores.
- Putnam, R. (2003) (ed.). *El declive del capital social*. Barcelona, España: Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores.
- Ramos, J. y Sunkel, O. (1983). Towards a neostructuralist synthesis, in O. Sunkel (ed), *Development from Within: Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Red Rural Nacional, 2011. *LEADER en España (1991-2011). Una Contribución activa al desarrollo rural*. Madrid, España: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM).
- Redfield, R. (1956). *Peasant society and culture. An anthropological approach to civilization. [The Cooper Foundation lectures at Swarthmore College in 1955.]*. Chicago, EUA: University of Chicago Press

- Reis, J. A (2002). Globalização como metáfora da perplexidade? Os processos geo-económicos e o simples funcionamento dos sistemas complexos, en Santos, B.S. *A Globalização e as Ciências Sociais* (pp. 109-134), São Paulo, Brasil: Editora Cortez.
- Rodríguez-Modroño, P. (2012). Análisis relacional del capital social y el desarrollo de los sistemas productivos regionales, *REDES - Revista Hispana para el análisis de las redes sociales*, 23 (9), 261-290.
- Rostow, W. (1960). *The stages of economic growth*. Cambridge [England]: Cambridge University Press.
- Rózga, R. (1994). La polarización espacial en las teorías del desarrollo regional. *Gestión y Política Pública*, III (1), 119-146.
- Sacco dos Anjos, F. et al. (2012). Agricultura familiar, mercados institucionales y políticas sociales en Brasil. Análisis de la red social creada en el marco del Programa de Adquisición de Alimentos en el municipio brasileño de Boa Vista (Roraima). *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 2 (241), 33-47.
- Sacristán, L.; Martínez, A. y Yagüe, B. (2016). Los órganos de decisión de los grupos de acción local en el periodo 2007-2013 en España: relaciones entre los actores del medio rural. *Revista Española De Estudios Agrosociales Y Pesqueros*, (245), 47-66.
- SAGARPA. (2015). Reglas de operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural y Alimentación para el ejercicio fiscal 2015. Diario Oficial de la Federación. Segunda sección, Poder ejecutivo. Fecha de publicación: 28 de diciembre de 2014. 531 págs.
- SAGARPA. (2016). Reglas de operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural y Alimentación para el ejercicio fiscal 2016. Diario Oficial de la Federación. Segunda sección, Poder Ejecutivo. Fecha de publicación: 30 de diciembre de 2015. 517 págs.
- Salgado, C. (2004). Estado del arte sobre Desarrollo Rural, en Rubio, R., Salgado, C. y López, E. (eds.), *La Academia y el Sector Rural* (pp. 157-192). Bogotá, Colombia.: Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia.
- Sánchez de Puerta, F. (1996). *Extensión agraria y desarrollo rural: sobre la evolución de las teorías y praxis extensionistas*. Madrid, España: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Secretaria General Técnica.
- Sánchez, G. J. J. (2001). *Gestión Pública y Governance*. Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. e. (IAPEM).
- Sánchez-Zamora, P. (2017). La resiliencia de los territorios rurales, en *XXIV Anuario de la Agricultura Familiar en España* (pp. 44-51). Madrid, España: Fundación de Estudios Rurales y Unión de Pequeños agricultores y ganaderos (UPA).
- Santos, B., & Gandarilla Salgado, J. (2009). *Una epistemología del Sur: La reinención del conocimiento y la emancipación social*. México, DF: Siglo XXI.
- Santos, M. (2000). *La Naturaleza del Espacio: Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona, España: Ariel.
- Santoyo, C., Muñoz, A., Aguilar, M., Rendón, M., & Altamirano, C. (2011). Políticas de Asistencia técnica y extensión rural para la innovación en México, en J. Baca

- del Moral & V. Pérez, *Análisis de políticas Públicas para el Desarrollo Agrícola y Rural*. México: FAO- Universidad Autónoma Chapingo.
- Schaper, M. (2007). Los desafíos del desarrollo sostenible en las economías abiertas de América Latina y el Caribe. *Pensamiento Iberoamericano*, (0), 199-213.
- Schejtman A. & Berdegué, J. (2003). *Desarrollo Territorial Rural*. Santiago de Chile, Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo rural (RIMISP).
- Schneider, S. & Peyré Tartaruga, I. (2006). Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales, en M. Manzanal; G. Nieman; M. Lattuada (orgs.), *Desarrollo rural, organizaciones, instituciones y territorio*. (pp. 71-100), Buenos Aires, Argentina: Ed. Ciccus.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo como Libertad* (1st ed., pp. 1-437). Madrid, España: Planeta.
- Sepúlveda, S. Rodríguez, A., Echeverri, A. & Portilla, M. (2003). *El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*. San José de Costa Rica, Costa Rica: IICA.
- Sforzi, F. (1999). La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local, en Rodríguez, F. (Ed.) *Manual de desarrollo local* (pp. 13-32), Gijón, España: Ediciones TREA.
- Sistema Municipal DIF (SMDIF). (2016). *Programa Trienal de Asistencia Social 2016-2018 Sistema Municipal DIF Ixtapan del Oro*. Ixtapan del Oro, México: H. Ayuntamiento de Ixtapan del Oro 2016.
- Soto, B. F.; Beduschi, F.L.C. & Falconi, C (Editores). (2007). *Desarrollo territorial rural: Análisis de Experiencias en Brasil, Chile y México*. Santiago de Chile, Chile: FAO/BID
- Stöhr, W. & Taylor, D. (eds.). (1981). *Development from above or below*. Nueva York, E.U.A: John Wiley and Sons.
- Stöhr, W. (1981) Development from below: the bottom-up and periphery-inward development paradigm, in Stöhr, W. y Taylor, D.R.F. (eds.), *Development from above or below*. (pp. 39-105), Nueva York, E.U.A: John Wiley & Sons
- Stöhr, W. (1990). *Global challenge and local response*. Tokio, Japon: The United Nations University.
- Sunkel, O. (1972). *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- Svendsen, L.H. (2006). Studying social capital in situ: a qualitative approach, *Theory and Society*, (35), 39–70.
- Szreter, S. & Woolcock, M. (2004). Health by association? Social capital, social theory, and the political economy of public health, *International Journal of Epidemiology*, (33), 650–667.
- Tolón, A. & Lastra, X. (2007). Evolución del desarrollo rural en Europa y en España. Las áreas rurales de metodología LEADER. *M+A. Revista Electrónica de Medioambiente*, (4), 35-62.
- Torres, G. & Ramos, H. (2008). Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, L (203), 75-95.

- Valenciano, J. & Carretero, A. (2001). Evolución de las teorías de desarrollo rural. La aplicación en España. *Estudios Sociología. Investigaciones Sociales*, (7), 151-172.
- Vázquez Barquero, A. (1984). El Estado frente a los problemas del desarrollo local. *Estudios Territoriales*, (13-14) 127-138.
- Vázquez Barquero, A. (1988). *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Madrid, España: Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. (1990). Las regiones periféricas de la Comunidad ante el desafío del Mercado Único. *Estudios Territoriales*, (32), 49-64.
- Vázquez Barquero, A. (1997). Gran empresa y desarrollo endógeno: La convergencia estratégica de las empresas y territorios ante el desafío de la competencia *EURE*, XXIII (70), 5-18.
- Vázquez Barquero, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación: Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid, España: Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Veiga, J.E. (2002). A face territorial do desenvolvimento. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, 3 (5), 5-19.
- Veiga, J.E. (2003). Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula, *GEOUSP-Espaco e Tempo*, (13), 179-187.
- Veltz, P., & Mecha, R. (1999). *Mundialización, ciudades y territorios*. Barcelona, España: Ariel.
- Weaver, C. (1981). Development theory and the regional question: a critique of spatial planning and its detractors, in Stöhr, W. y Taylor, D.R.F. (eds.), *Development from above or below* (pp. 73-106). Nueva York, D.C.: John Wiley and Sons.
- Woolcock, M. & Narayan, D. (2000). Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy, *World Bank Research Observer*, 15 (2), 225-249. (Traducción al castellano en <http://preval.org/documentos/00418.pdf>, fecha de consulta: 01-07-2017).
- Woolcock, M. (1998). Social capital and economic Development: toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and society*, (27), 151-208.
- Woolcock, M. (2001). The place of social capital in understanding social and economic outcomes. *Canadian Journal of Policy Research*, 1 (2), 1-17.

PÁGINAS WEB:

- Cano, G. (2009). *Apuntes sobre la cuenca minera del Valle del Guadiato*. Córdoba, España: Universidad de Córdoba, Escuela Politécnica Superior de Belmez. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10396/4088> (26/06/2017)
- Comisión de la Comunidades Europeas. (1988). *El futuro del mundo rural. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo y al consejo*. *Repositori.uji.es*. Recuperado de: <http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/48437/Suplemento4-88.pdf?sequence=1> (10/10/2017)
- Comisión de la Comunidades Europeas. (2000). *Comunicación de la Comisión Europea a los Estados miembros de 14 de abril de 2000 por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa Comunitaria de desarrollo rural (LEADER+)*. Ref. 2000/C139/05. *Ec.europa.eu*. Recuperado de: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/dossier_p/es/dossier/chap5.pdf4 (04/04/2017)
- Consejo Nacional de Población. (CONAPO) (2010). *Índice de Marginación por Localidad*. Consejo Nacional de Población, México. *Gob.mx*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/conapo> (15/02/2017)
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2011). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*. Recuperado de: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_de_Marginacion_por_Localidad_2010 20 de marzo de 2016).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2015). *Calculadas con instrumentos censales. Evolución de la Pobreza por ingresos 1990-2015*. *Coneval.org.mx*. Recuperado de: http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion_dimensiones_pobreza_1990_2015.aspx (14/02/2017)
- Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH). (2016). Recuperado de: <https://www.gob.mx/sinhambre> (14/02/2016)
- De Schutter, O. (2012). *El derecho a la alimentación. Informe de Misión a México, Relator especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación*. Recuperado de: http://www.hchr.org.mx/files/informe_alimentacin_web.pdf (10/11/2016)
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas. (2000). *ES - medidas comunitarias - Desarrollo de zonas rurales desfavorecidas de la Unión Europea*. *Ec.europa.eu*. Recuperado de: <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-es/euro/p1-1.htm> (10/05/2017)
- Diccionario de la RAE. (2017). Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=JHRSmFV> (16/06/2017)
- FAO. (1996). *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*. *Fao.org*. Recuperado de: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm> (27/12/2016)
- FAO. (2003). *Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA)*. *Fao.org*. Recuperado de: <http://www.fao.org/docrep/006/ac828s/ac828s00.htm#TopOfPage> (06/01/2017)
- FAO, (2004). *Aplicación de estrategias de desarrollo enfocadas hacia las personas en el ámbito de la FAO*. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-j3137s.pdf> (16/09/2016)
- FAO. (2006). *Informe de políticas públicas. Seguridad Alimentaria*. Junio 2006, Núm. 2. Recuperado de: ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf (21/04/2017).
- FAO/SAGARPA, (2016). *Metodología PESA México. Implementación de estrategias y proyectos para la pequeña agricultura en zonas rurales marginadas*. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/a-i5507s.pdf> (20/04/2017)

- Gobierno del Estado de México. (2014). *Regiones del Estado de México | Subsecretaría de Desarrollo Municipal*. Ssdm.edomex.gob.mx. Recuperado de: <http://ssdm.edomex.gob.mx/regiones#overlay-context=principales> (16/02/2017)
- Governance. BusinessDictionary.com. Recuperado de: BusinessDictionary.com website: <http://www.businessdictionary.com/definition/governance.html> (14/06/2017)
- Governance. Cambridge Dictionary. Recuperado de: <https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/governance> (14/06/2017)
- Governance. Free Dictionary. Recuperado de: <https://www.thefreedictionary.com/governance> (14/06/2017)
- Governance. Oxford Dictionary. Recuperado de: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/governance> (14/06/2017)
- H. Ayuntamiento de Ixtapan del Oro. (2013). *Plan de Desarrollo Municipal de Ixtapan del Oro 2013-2015*. Ixtapan del Oro, México: H. Ayuntamiento de Ixtapan del Oro. Recuperado de: [http://file:///C:/Users/Efrein/Downloads/PLAN%20DE%20DESARROLLO%20MUNICIPAL%20\(1\).pdf](http://file:///C:/Users/Efrein/Downloads/PLAN%20DE%20DESARROLLO%20MUNICIPAL%20(1).pdf) (20/05/2017)
- H. Ayuntamiento de Villa Victoria. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal de Villa Victoria, 2016-2018*. Recuperado de: <http://www.villavictoria.gob.mx/contenidos/villavictoria/pdfs/PLANZDEZDESARROLLOZMUNICIPALZVVZ16-18Zgaceta.pdf> (22/03/2018)
- IICA, ASDI & CIDER (2001). *Género en el Desarrollo Rural Sostenible: Una respuesta a un nuevo paradigma*. San José Costa Rica. Recuperado de: https://www.sudamericarural.org/images/en_papel/archivos/generoeneldesarrollo sostenible.pdf (13/08/2016).
- INEbase / Demografía y población. (2015). *Ine.es*. Recuperado de: http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254734710984 (15/06/2017)
- Informe de actuaciones del Programa Lidera. (2015). *Guadiato.com*. Recuperado de: <http://www.guadiato.com/programa-lidera> (10/04/2017)
- Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGCEM). (2014). *Productos estadísticos | Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México IGCEM*. *Igcecem.edomex.gob.mx*. Recuperado de: http://igcem.edomex.gob.mx/productos_estadisticos (18/02/2017)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2010). *Censo de Población y Vivienda, 2010. Resultados Definitivos, Tabulados Básicos*. *Inegi.org.mx*. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/> (15/02/2017)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). *Compendio de información geográfica municipal 2010 Ixtapan del Oro y Villa Victoria*. *Inegi.org.mx*. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/topografia/compendio.aspx> (13/02/2017)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). *Censo General de Población y Vivienda, 1990, 2000 y 2010. Censo de Población y Vivienda 2005 y Encuesta Intercensal 2015*. *Beta.inegi.org.mx*. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/estructura/> (13/02/2017)
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2017). *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México. Ixtapan del Oro*. *www.inafed.gob.mx*. Recuperado de: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/15041a.htm> (09/02/2017)

- Junta de Andalucía - El método Leader de desarrollo rural en Andalucía. (2017). *Juntadeandalucia.es*. Recuperado de: <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/agriculturapescayderosdesarrollorural/areas/desarrollo-rural/veinte-anos.html> (05/04/2017)
- Kawulich, B. B. (2006). Participant Observation as a Data Collection Method. *Forum: Qualitative Social Research* [On-line Journal], 6 (2), Art. 43. Recuperado de: <http://www.qualitative-research.net/fqs-texte/2-05/05-2-43-s.htm> (10/03/2016)
- La comarca del Valle del Alto Guadiato. (2016). *Guadiato.com*. Recuperado de: <http://www.guadiato.com/grupo-de-desarrollo-rural> (27/03/2017)
- Ministerio de Agricultura y Pesca Alimentación y Medio Ambiente. (2018). *Red Natura 2000*. *Mapama.gob.es*. Recuperado de: <http://www.mapama.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/red-natura-2000/> (22/05/2017)
- Narayan, D. (1999). Bonds and bridges: social capital and poverty. *Policy Research Working Papers Series*, Nº 2167, Banco Mundial. Recuperado de: (<http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/2167.html>) (21/08/2016)
- PDRA, 2016. Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020. Junta de Andalucía y Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural. Recuperado de: http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/PDR%20de%20Andaluc%C3%ADa%202014-2020%20V1_10ago15.pdf (20/06/2017),
- Plan municipal de desarrollo urbano de Ixtapan del Oro (2003), *Seduv.edomexico.gob.mx*. Recuperado de: http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/Villa%20Victoria/doc-villa%20victoria03.pdf (16/02/2017)
- Plan municipal de desarrollo urbano de Villa Victoria (2003). *Seduv.edomexico.gob.mx*. Recuperado de: http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/Villa%20Victoria/doc-villa%20victoria03.pdf (21/07/2017)
- Plataforma Electoral Municipal (2016). *Plataforma Electora Municipal 2016-2018 Villa Victoria*. *leem.org.mx*. Recuperado de: http://www.ieem.org.mx/2015/plata/municipal/12_PRI_PVEM_NA/Villa_Victoria.pdf (16/02/2017)
- Plataforma Electoral Municipal. (2016b). *Plataforma Electora Municipal 2016-2018 Ixtapan del Oro*. *leem.org.mx*. Recuperado de: http://www.ieem.org.mx/2015/plata/municipal/12_PRI_PVEM_NA/Ixtapan_del_Oro.pdf (16/02/2017)
- Portela, M., & Neira, I. (2003) *Capital social: las relaciones sociales afectan al desarrollo*, Barcelona, Instituto Internacional de Governabilidad de Cataluña, Working Paper, 30, recuperado de: http://www2.girona.cat/documents/11622/5619109/capital_social.pdf (14/01/2017)
- Programa de Desarrollo Rural Sostenible. (2010). *BOE*, 142. Recuperado de: <http://www.boe.es/boe/dias/2010/06/11/pdfs/BOE-A-2010-9237> (12/12/2017)
- Programas Leader+ y Proder 2 - 2006 - Programas de desarrollo rural 2000 - 2006 - Periodo de programación 2000 - Programas de Desarrollo Rural Cofinanciados por la UE-Desarrollo Rural-mapama.es. (2000). *Mapama.gob.es*. Recuperado de: http://www.mapama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-de-programacion-2000-2006/programas-de-desarrollo-rural-2000-2006/programas-leader-y-proder-2/presentacion_proder.aspx# (06/04/2017)
- Red europea de desarrollo rural (REDR). (2017). *Red europea de desarrollo rural (REDR) - European Commission*. Recuperado de: http://enrd.ec.europa.eu/home-page_es (2/05/2017)

- REGLAMENTO (CE) Nº 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales. (2017). Boe.es. Recuperado de:
<https://www.boe.es/doue/1999/161/L00001-00042.pdf> (10/03/2017)
- REGLAMENTO (CE) Nº 1698/2005 del Consejo de 20 de septiembre de 2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Boe.es. Recuperado de:
<https://www.boe.es/doue/2005/277/L00001-00040.pdf> (11/03/2017)
- Santos, C. (2004). *Diez años de planes de desarrollo rural en la provincia de Córdoba*. (pp. 1-18). Córdoba, España: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ETEA)-Universidad de Córdoba. Recuperado de:
http://old.aecr.org/web/congresosAACR/2005/areas/AT5_SANTOS_CARRILLO_FRANCIS.pdf
- Secretaría de Desarrollo Social. (2010). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social Ixtapan del Oro, 2010*. Gob.mx. Recuperado de:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/42672/Mexico_041.pdf (08/02/2017)
- Secretaría de Desarrollo Social. (2010b). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social Villa Victoria*. Gob.mx. Recuperado de:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/42752/Mexico_114.pdf (08/02/2017)
- Secretaría de Desarrollo Social. (2016). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2016. Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional. Ixtapan del Oro. Diariooficial.gob.mx*. Recuperado de:
http://diariooficial.gob.mx/SEDESOL/2016/Mexico_041.pdf (12/02/2017)
- Secretaría de Desarrollo Social. (2016b). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2016. Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional. Villa Victoria. Diariooficial.gob.mx*. Recuperado de:
http://diariooficial.gob.mx/SEDESOL/2016/Mexico_114.pdf (12/02/2017)
- SERMexicano. (2018). *Extensionismo.sagarpa.gob.mx*. Recuperado de:
<http://extensionismo.sagarpa.gob.mx/web2/extensionismo/nuevo.html> (03/03/2017)
- Solá, A. (2001). La traducción de Governance. *Punto y coma*, (65). Recuperado de:
<http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm> (23/09/2017)

ANEXOS

Anexo a) Referencias de Trabajo de Campo

Álvarez, S. (2016). Entrevista de Trabajo de Campo. Sergio Álvarez, San Martín Ocochitepec (12/09/2016).

Mejía, G. (2016). Entrevista de Trabajo de Campo. Griselda Mejía Bárcenas, Ixtapan del Oro (16/09/2016).

García, M. del C. (2016). Entrevista de Trabajo de Campo. María del Carmen García Salazar, La Mesa de San Martín (25/09/2016).

Funcionario anónimo. (2017). Entrevista de Trabajo de campo. Funcionario estatal anónimo, SEDAGRO (30/07/2017).

Arroyo, R. M.P. (2017). Entrevista de Trabajo de Campo. Ing. Marco Polo Arroyo Rodríguez, Inpalsa S.C. (24/07/2017).

Villalpando, G. (2017). Entrevista de Trabajo de Campo. Ing. Guillermo Villalpando, Inpalsa S.C. (21/07/2017).

Anexo b) Guion de entrevista a funcionarios

Identificador: _____

Hora y lugar: _____

Datos Personales

Entrevistado: _____

Cargo: _____

Sobre el Programa, servicios y beneficios PESA

¿Cómo considera el arreglo institucional y nivel de coordinación entre los tres niveles de gobierno?

¿Cuáles son las prioridades en materia del desarrollo local/rural de la entidad?

¿Cómo se lleva a cabo el flujo de la convocatoria para acceder a apoyos del programa PESA?

¿Cómo determinan que áreas o territorio prioritarias de atención del programa?

¿Cuáles son los criterios de selección de la ADR en cada región de trabajo?

¿De qué manera es la comunicación y trabajo con la ADR y sus técnicos?

¿Cuál es la forma de evaluación de las ADR y de sus técnicos?

¿Considera que son adecuados los tiempos para ejercer los recursos?

¿Cuáles son las limitantes que ha enfrentado en la operación del programa PESA en la entidad?

¿Cuáles son los principales problemas que se han detectado durante la puesta en marcha de la estrategia PESA?

¿Considera que son suficientes los recursos para la operación del programa en cada ejercicio?

¿Cuáles han sido los resultados del programa en la entidad?

¿Cómo garantizan que los proyectos permanezcan y trasciendan después del periodo de subsidio?

¿Explique cómo se lleva a cabo la organización en los procesos del programa PESA? (*Eficiencia organizativa*)

¿Hay la coordinación del programa PESA con otros programas de otras Secretarías? (*sinergia institucional*)

¿Cómo se da esa coordinación?

¿Cómo se lleva a cabo la evaluación del programa en la entidad? (*Que mecanismos se utilizan para obtener los resultados y el cumplimiento de metas y objetivos*)

¿Cuáles son los temas pendientes en la operación del programa en la entidad?

¿Qué recomendaciones haría para mejorar la operación y los impactos del programa PESA?

Anexo c) Guion de entrevista a técnicos de la ADR

Identificador: _____

Hora y lugar: _____

Datos Personales

Entrevistado: _____

Cargo: _____

A) Sobre el Programa, servicios y beneficios PESA

1. ¿Conoce cómo se lleva a cabo el arreglo institucional y niveles de coordinación entre los tres niveles de gobierno? *(En caso positivo, explicar de qué manera se organiza y son los acuerdos)*
2. ¿De qué manera se alinean las acciones del programa PESA con el Plan de Desarrollo Municipal actual?
3. ¿Conoce cuáles son las prioridades en materia del desarrollo local/rural de la región de trabajo?
4. ¿Cómo se lleva a cabo proceso de la convocatoria para acceder a apoyos del programa PESA?
5. ¿Cómo determinan en la región o territorio las comunidades prioritarias de atención del programa?
6. ¿Cómo se determinan los beneficiarios del Programa PESA a través de las acciones de las ADR en el municipio?
7. ¿Qué papel juegan las autoridades municipales en la selección de la ADR en la región? *(A nivel regional porque hay varios municipios en la estrategia)*
8. ¿Cuáles son los criterios de selección de la ADR en la región de trabajo? *(Concurso, propuesta, etc.)*
9. ¿Cuál es la forma de evaluación de las ADR y de sus técnicos?
10. ¿Considera que son adecuados los tiempos para ejercer los recursos? *(Explicar el porqué de la respuesta)*
11. ¿Cuáles son las limitantes que ha enfrentado la Agencia en la operación del programa PESA en la región de trabajo?
12. ¿Cuáles son los principales problemas que se han detectado durante la puesta en marcha de la estrategia PESA en la región?
13. ¿Considera que son suficientes los recursos para la operación del programa en cada ejercicio? *(Explicar el porqué)*
14. ¿Cuáles han sido los resultados del programa en la región?
15. Desde su perspectiva. ¿Existe vinculación del Programa PESA con otros programas gubernamentales que se aplican en el municipio? *(Explicar cuáles y de qué forma)*
16. ¿Hay propuestas de proyectos de la población que luego son impulsados por el Programa? *(si los hay, de qué manera se insertan en la estrategia)*
17. ¿Qué problemática identifica que ha presentado el programa PESA en el municipio?
18. ¿Cómo garantizan que los proyectos permanezcan y trasciendan después del periodo de subsidio?
19. ¿Explique cómo se lleva a cabo la organización en los procesos del programa PESA? *(Eficiencia organizativa, explicar cómo se da esa organización)*
20. ¿Existe coordinación y comunicación del programa PESA con las acciones gubernamentales de otros programas? *(sinergia institucional, explicar cómo se da esa coordinación)*
21. ¿Cómo se da esa coordinación?
22. ¿Cómo evalúa la Agencia la eficiencia de sus estrategias impulsadas en la región? *(Que mecanismos se utilizan para obtener los resultados y el cumplimiento de metas y objetivos)*

23. ¿Cuáles son los temas pendientes en la operación del programa en la región?
24. ¿Qué recomendaciones haría para mejorar la operación y los impactos del programa PESA en la región?

Sobre el capital social

Grupos y redes

25. ¿Existe vinculación de trabajo con otras Agencias en municipios vecinos?
26. ¿Cómo se da esa relación?
27. ¿Qué proyectos conjuntos desarrollan con otros municipios y/o comunidades?
28. ¿Qué tipo de organizaciones sociales existen en el municipio?
29. ¿Conoce si los beneficiarios del programa PESA participan en ellas? (*grupo o cooperativa, grupo de productores, asociación, gremio, sindicato, comité vecinal, religioso, político, grupo cultural, deportivo, ONG, étnico, etc.*)
30. ¿Cómo se da la participación en esos grupos? Explicar. (*Periodo de 5 años*)

Nivel de Confianza

31. ¿Considera que la población del municipio y las comunidades confían en la efectividad de los programas estatales o federales? (*Si, no porque?*)
32. ¿Cómo considera el nivel de confianza entre su población? (*1. Nada, 2. Poco, 3. Regular, 4. Mucho, 5. En una proporción muy grande*)
33. Confianza institucional. ¿Cuánto considera que la población de trabajo confía en las instancias de esta categoría? (*1. Nada, 2. Poco, 3. Regular, 4. Mucho, 5. En una proporción muy grande*)
 - A. La iglesia
 - B. Los medios de comunicación
 - C. Grupo de vecinos (Organización)
 - D. El gobierno municipal
 - E. El gobierno estatal
 - F. El gobierno federal
 - G. Las grandes empresas
 - H. Las organizaciones sociales u ONG
 - I. Los partidos políticos
 - J. La ADR de su municipio y técnicos
34. ¿Qué grado de confianza tiene el municipio con la ADR que trabaja en su localidad? (*1 Nada, 2 Poco, 3 Regular, 4 Mucho, 5 En una proporción muy grande*)

Acción colectiva y cooperación

35. ¿La Agencia se vincula con otras agencias en la región? (*De qué manera, explicar*)
36. ¿En qué proyectos trabaja el programa PESA con otros programas en el municipio y sus comunidades el año pasado?
37. ¿La sinergia de participación fue voluntaria u obligatoria? (*impuesta por el gobierno estatal o federal*)
38. ¿Las personas en su municipio contribuyen a actividades de la comunidad? (*servicio social*)
39. ¿Qué influencia tiene la iglesia en la participación de la población? y ¿Cómo y cuándo se dan esos procesos? (*Cooperaciones, mayordomías, etc.*).

Información y comunicación

40. ¿A qué medios de información y comunicación tiene acceso la población del municipio y sus comunidades? (*Teléfono, TV, radio, periódico, etc.*)
41. ¿Cómo se entera de los proyectos o programas que el gobierno impulsa?
(*Fuentes: Reuniones municipales, a través de informativos de gobierno directo, Periódico local, Periódico nacional, radio, televisión, funcionarios del gobierno, partido político, internet, etc.*)
42. ¿En los últimos años el acceso a la información ha mejorado o ha empeorado?
43. ¿Es fácil o difícil el acceso a su comunidad?

Cohesión e inclusión social

44. ¿Cómo clasificaría la cohesión social en el municipio y comunidades de trabajo de la Agencia? (*muy unida, unida en partes, en disputa, con conflictos*)
45. ¿El gobierno estatal o federal considera en los programas de apoyo, las inquietudes, propuestas o prioridades sobre el desarrollo de su municipio? (*1 Nada, 2 Poco, 3 Regular, 4 Mucho, 5 En una proporción muy grande*)
46. ¿En qué medida inciden los líderes sociales y/o políticos del municipio en el desarrollo o estancamiento de su municipio?
47. ¿Cuáles considera que son las principales necesidades del municipio y de su población?
48. ¿Cuáles son las principales diferencias que con más frecuencia causan problemas?
49. ¿Cuáles considera son las características de unión entre los habitantes de su comunidad?

Empoderamiento

50. ¿Considera que, como Agencia de Desarrollo externa al municipio, tiene control en la toma de decisiones que afectan o promueven el desarrollo en el municipio y sus comunidades?
51. ¿El municipio y su población tienen influencia por algún partido político? (*Que partidos políticos hay y cuál es el que domina*)
52. ¿Considera que la población, regularmente es orillada, obligada o influenciada a tomar decisiones bajo algún contexto político? (*condicionante*)
53. Como agencia externa, ¿Considera honestos a los funcionarios y las personas de los siguientes organismos? *Clasifíquelos en una escala: 1 Muy deshonesto, 2 Bastante deshonesto, 3 ni honesto ni deshonesto, 4 Bastante honesto, 5 Muy honesto*
 - A. PESA
 - B. FAO
 - C. SAGARPA
 - D. SEDAGRO
 - E. CONAFOR
 - F. Otra (*Especificar*)
54. En los últimos años, ¿la honestidad del gobierno ha mejorado, se ha deteriorado o se ha mantenido? (*M mejorado, D deteriorado, Ma Mantenido*)
 - A. Gobierno Local
 - B. Gobierno Estatal
 - C. Gobierno Federal

Anexo d) Guion de entrevista a beneficiarios PESA

Identificador: _____

Hora y lugar: _____

Datos Personales

Entrevistado: _____

Tipo de beneficiario: _____

Sobre el Programa, servicios y beneficios PESA

1. ¿Conoce cuáles son las reglas de operación del programa PESA?
2. ¿En qué proyectos o programas ha participado en el PESA?
3. ¿Cuál o cuáles son las formas en que se enteró de la convocatoria del programa PESA?
4. ¿Qué beneficios ha obtenido con el apoyo del programa?
5. ¿Cuál es su nivel de participación en el proyecto PESA?
6. ¿Cuáles considera que han sido los impactos del programa en su región (*territorio*) o comunidad?
7. ¿Considera que son oportunos los apoyos del programa? (*tiempo y forma*)
8. ¿Cuál es la relación que mantiene con la ADR y sus técnicos?
9. ¿Cuáles son los servicios que recibió por parte de la ADR y de sus técnicos?
10. ¿Considera oportuna la asistencia técnica por parte de la ADR y de sus técnicos?
11. ¿Hay propuestas de proyectos de la población que luego son impulsados por el Programa? (*si los hay, de qué manera se insertan en la estrategia*)
12. ¿Cuál sería su recomendación para que los programas sean mayormente eficientes?

Sobre el capital social

Grupos y redes

13. ¿Pertenece a algún grupo u organización dentro o fuera de su comunidad? (*grupo o cooperativa, grupo de productores, asociación, gremio, sindicato, comité vecinal, religioso, político, grupo cultural, deportivo, ONG, étnico, etc.*)
14. ¿Cómo se da la participación en ese grupo? Explicar. (*Periodo de 5 años*)
15. ¿Con que frecuencia se reúnen?
16. ¿Cuál es el principal beneficio que obtiene al unirse a este grupo? (*mejora de subsistencia en hogar y servicios, emergencia, beneficio de comunidad, diversión, recreación, beneficio espiritual o social, etc.*)
17. ¿Cómo se toman las decisiones en ese grupo?
18. ¿Cuál es la fuente de financiamiento de este grupo?
19. ¿Con cuántos amigos cuenta?
20. ¿Qué nivel económico tienen esos amigos?
21. ¿Qué beneficio obtiene de ellos? ¿Y qué aportación les brinda usted?
22. ¿Cuáles son sus contactos laborales? (*internos, externos, ambos*)

Nivel de Confianza

23. ¿Considera que se puede confiar en la mayoría de las personas que viven en este vecindario o comunidad?
24. ¿Puede confiar en la mayoría de las personas o que no necesita ser demasiado prudente en sus tratos con otras personas?
25. ¿La mayoría de las personas en su comunidad está dispuesta a ayudar cuando es necesario?
26. ¿Considera que en su comunidad las personas generalmente tienen confianza mutua en cuanto a pedir y prestar dinero?

27. ¿En caso de algún problema personal a quien acude para pedir apoyo? (*Amigo, hermano, familia, vecino, etc*) y explicar porque)
28. Confianza interpersonal. ¿Cuánto confía en las personas en esa categoría? (*1. Nada, 2. Poco, 3. Regular, 4. Mucho, 5. En una proporción muy grande*)
- A. Personas de su propia comunidad
 - B. Personas de comunidades vecinas
 - C. Técnicos de programas de gobierno
 - D. Funcionarios del gobierno local
 - E. Funcionarios del gobierno estatal
 - F. Funcionarios del gobierno federal
29. Confianza institucional. ¿Cuánto confía en las instancias de esta categoría? (*1. Nada, 2. Poco, 3. Regular, 4. Mucho, 5. En una proporción muy grande*)
- A. La iglesia
 - B. Los medios de comunicación
 - C. Grupo de vecinos (*Organización*)
 - D. El gobierno municipal
 - E. El gobierno estatal
 - F. El gobierno federal
 - G. Las grandes empresas
 - H. Las organizaciones sociales u ONG
 - I. Los partidos políticos
 - J. La ADR de su municipio y técnicos
30. ¿Qué grado de confianza tiene usted con la ADR que trabaja en su localidad? (*1 Nada, 2 Poco, 3 Regular, 4 Mucho, 5 En una proporción muy grande*)
31. Si un proyecto de la comunidad no lo beneficia directamente, pero tiene beneficios para muchas otras personas del vecindario / aldea, ¿contribuiría con tiempo o con dinero al proyecto? (*si, No*)
32. ¿Cuáles considera que son sus valores como miembro de su comunidad? (*Respeto, honestidad, compromiso, cooperación, humildad, lealtad*)
33. ¿Alguna vez ha sentido que la gente actúa como si usted fuera deshonesto?

Acción colectiva y cooperación

34. En el último año, ¿trabajó usted con otras personas o vecinos para hacer algo por el beneficio de la comunidad?
35. ¿Cuáles fueron las tres actividades principales el año pasado?
36. ¿La participación fue voluntaria u obligatoria?
37. ¿Todas las personas en su vecindario y/o comunidad hacen una contribución clara a las actividades de la comunidad?
38. Si hubiera un problema con el suministro de agua en esta comunidad, ¿qué probabilidades hay de que las personas cooperen para tratar de resolver el problema?
39. Durante los últimos doce meses. ¿Ha participado en algún tipo de actividad con gente de su iglesia o del lugar a donde atiende a sus servicios religiosos?

Información y comunicación

40. ¿A qué medios de información y comunicación tiene acceso? (*Teléfono, TV, radio, periódico, etc.*)
41. ¿Con qué frecuencia ve tv o escucha radio?
42. ¿Cómo se entera de los proyectos o programas que el gobierno impulsa? (*Fuentes: Reuniones municipales, a través de informativos de gobierno directo, Periódico local, Periódico nacional, radio, televisión, funcionarios del gobierno, partido político, internet, etc.*)
43. ¿En los últimos años el acceso a la información ha mejorado o ha empeorado?
44. ¿Es fácil o difícil el acceso a su comunidad?

Cohesión e inclusión social

45. ¿Cómo clasificaría la cohesión social de su comunidad? (*muy unida, unida en partes, en disputa, con conflictos*)

46. ¿Existen diferencias de características entre personas que viven en el mismo vecindario / comunidad?
47. ¿En qué medida inciden los líderes sociales y/o políticos del municipio en el desarrollo o estancamiento de su municipio?
48. ¿Cuáles considera que son las principales necesidades del municipio y de su población?
49. ¿Cuáles son las principales diferencias que con más frecuencia causan problemas?
50. ¿Cuáles considera son las características de unión entre los habitantes de su comunidad?
51. ¿Con qué frecuencia se reúne con sus vecinos a hacer deporte, convivir o demás actividades de recreación?

Empoderamiento

52. En general, ¿se considera una persona feliz? (*Muy feliz, feliz en parte, Ni feliz ni infeliz, Algo infeliz, Muy infeliz*)
53. ¿Considera que tiene control en la toma de decisiones que afectan sus actividades diarias? (*Explicar*)
54. ¿Cuánta influencia cree usted que tiene para hacer que este vecindario/comunidad sea un mejor lugar para vivir?
55. ¿Con qué frecuencia las personas en este vecindario / comunidad se reúnen para hacer peticiones en conjunto a funcionarios de gobierno o líderes políticos acerca de algo que beneficiara a la comunidad?
56. ¿Usted votó en las últimas elecciones estatales/ nacionales/ presidenciales?
57. ¿Qué tanto considera el gobierno local y los líderes locales los problemas que usted o personas como usted mencionan al tomar decisiones que le afectan?
58. ¿Considera que la población, regularmente es orillada, obligada o influenciada a tomar decisiones bajo algún contexto político? (*condicionante*)
59. ¿Considera honestos a los funcionarios y las personas de los siguientes organismos?
Clasifíquelos en una escala: 1 Muy deshonesto, 2 Bastante deshonesto, 3 ni honesto ni deshonesto, 4 Bastante honesto, 5 Muy honesto
 - A. PESA
 - B. FAO
 - C. SAGARPA
 - D. SEDAGRO
 - E. CONAFOR
 - F. Otra (*Especificar*)
60. En los últimos años, ¿la honestidad del gobierno ha mejorado, se ha deteriorado o se ha mantenido? (*M mejorado, D deteriorado, Ma Mantenido*)
 - A. Gobierno Local
 - B. Gobierno Estatal
 - C. Gobierno Federal