NUEVAS FORMAS DE INSTITUCIONALIDAD Y SU INFLUENCIA EN EL DESARROLLO DE LAS AREAS RURALES EUROPEAS

*Eduardo Ramos Real**
*María del Mar Delgado Serrano**

Para superar la crisis de legitimidad que padece la política rural europea, debería abordarse con la participación e implicación de los distintos agentes sociales, teniendo en cuenta todos los recursos y potencialidades y creando mecanismos de participación e implicación real de la sociedad a escala local. El presente trabajo trata de poner de manifiesto la necesidad de precisar el papel de las instituciones locales en los procesos de desarrollo rural. En la primera parte, se presentan los problemas emergentes en la creación del partenariado local y los cambios institucionales que se están produciendo a escala global. La necesidad de crear partenariados y otras formas de nueva institucionalidad está forzando a la colaboración y haciendo calar entre la población la necesidad de disponer de la «masa crítica» suficiente para abordar determinados proyectos. En la segunda parte del trabajo, se analizan los resultados de una investigación realizada sobre los programas de desarrollo rural en Andalucía, los efectos sobre los distintos colectivos locales que deben tenerse en cuenta para establecer la importancia de estos procesos y la pertinencia de continuarlos y reforzarlos en el futuro.

Palabras clave: *sociedad rural, ordenación rural, instituciones comunitarias.*

Clasificación JEL: *O18, R58.*

1. Introducción

Los conceptos de desarrollo local y de desarrollo rural cuentan con antecedentes diferentes en lo que se refiere a su aparición, pero presentan evoluciones que en muchas ocasiones son similares, lo que los acerca en términos prácticos en la reciente experiencia de la Unión Europea. En ambos casos, la búsqueda de alternativas de empleo se ha considerado un medio necesari-

o para mejorar las condiciones de vida de la población. Y también, en ambos casos, la creación de capacidades locales aparece como una condición para lograr los objetivos de desarrollo deseados. Por el lado de las diferencias, la tradición del desarrollo local se ha asociado más a los procesos de descentralización en la toma de decisiones de las Administraciones públicas y a la existencia de estructuras de colaboración local, mientras que en la tradición ruralista los conceptos de territorio, diversificación de actividades y captura de valor añadido han venido siendo algunos de sus elementos más señalados.

* Equipo de Desarrollo Rural. Universidad de Córdoba.

El desarrollo local apareció asociado a los procesos de crisis del modelo de desarrollo urbano-industrial, mientras que el desarrollo rural de la Unión Europea se propuso ante los inquietantes síntomas que empezó a mostrar la agricultura europea a mediados de la década de los ochenta. En esos años, la agricultura, que había articulado y dinamizado el tejido social de las zonas rurales europeas, empezó a revelar su incapacidad para seguir cumpliendo esa función de motor socioeconómico. Para encontrar su nuevo papel social, el medio rural se enfrenta desde entonces a grandes cambios que están afectando a las bases de su estructura económica y de su organización social, económica e institucional.

Pero a este problema económico y social se une otro de no menor importancia: la crisis de legitimidad de la Política Agraria Común (PAC), causada tanto por sus contradicciones internas como por los efectos negativos que viene provocando en los mercados internacionales. Este problema se manifiesta en la creciente desconfianza de los ciudadanos hacia sus resultados y, por ello, los europeos cada vez se muestran menos dispuestos a continuar sufragando una política con la que no están de acuerdo, que supone casi la mitad del presupuesto de la UE y que es responsable de no pocos problemas internos y externos.

La legitimidad de las políticas públicas en general, y de las que se dirigen al medio rural en particular, presenta una importancia especial en un momento en que la corriente de globalización cuestiona el papel del Estado en la Economía o, por mejor decir, la dimensión y la forma de la intervención pública. El grado de coherencia entre problemas sociales, objetivos de las políticas públicas, medidas y recursos utilizados y efectos producidos con ellos constituye hoy una ecuación esencial para que una política alcance el grado de legitimidad que la justifique. Y esto es cada vez más difícil de lograr con los usos tradicionales de las Administraciones públicas.

En coherencia con estos principios, la política rural europea debería ser abordada con la participación e implicación de los distintos agentes sociales, para superar su crisis de legitimidad. Y esto exige tanto un enfoque amplio, que tenga en cuenta

todos los recursos y potencialidades, como la creación de mecanismos de participación e implicación real de la sociedad a escala local.

El enfoque de esta política debe ser territorial, de forma que lo rural se presente no sólo como un sector (Arkleton Trust, 1997). Bajo este enfoque el territorio pasa de ser un recurso a ser un activo, y su desarrollo exige de estrategias holísticas, como condición necesaria para garantizar la sostenibilidad económica, social y ambiental. Los objetivos finales de reactivación económica precisan de una diversificación productiva, mientras que la reactivación social debe hacerse a través de la participación de la sociedad local en los procesos de desarrollo económico y social (Esparcia y Noguera, 1999).

Así, los cambios y exigencias que rodean al futuro de las áreas rurales, y al de las políticas públicas que se formulen en su apoyo, exigen establecer de forma clara y operativa la naturaleza y alcance del desarrollo local en las áreas rurales o, dicho de otro modo, el papel que deben representar las instituciones locales en los procesos de desarrollo rural.

2. Problemas emergentes en la creación del partenariado local

Desde la Segunda Guerra Mundial, el modelo de desarrollo global implicó, entre otras cosas, que las políticas públicas atendieran a un enfoque sectorial y se aplicaran de forma descendente (*top-down*). Sin embargo, estas políticas, cuyo objetivo era reducir las disparidades regionales a través de la puesta en marcha o captación de grandes inversiones externas, no han conseguido su objetivo. Entre las razones de su escasa efectividad se pueden citar la insuficiente coordinación de las iniciativas entre los diferentes niveles administrativos, la no participación de la población local y la ausencia de una especificidad regional en sus planteamientos (Banco Mundial, 1998; OCDE, 1990)

Como resultado del fracaso y de las limitaciones de las estrategias descendentes empezó a proponerse, desde la década de los ochenta, una alternativa basada en el mayor protagonismo de las iniciativas locales, a través de una planificación ascenden-

te (*bottom-up*) y del establecimiento de partenariados entre el sector público y el privado.

Este nuevo enfoque persigue la mejora de las condiciones de vida aprovechando los recursos ociosos y accediendo a los nichos de mercado. Para ello propone superar el concepto taylorista de economía de escala, sustituyéndolo por el más moderno de economía de red. Para que este enfoque sea viable resulta esencial la construcción de capacidad local basada en la mejora del capital social local y, para ello, propone articular las estrategias en torno a los cinco elementos siguientes: el enfoque territorial, el énfasis en la movilización de los recursos humanos y naturales endógenos, la búsqueda de la participación de la población en todas las etapas del proceso de desarrollo, la integración sectorial y la cooperación entre todos los agentes implicados (O'Cinnéide, 1992).

Los procesos actuales de desarrollo rural impulsados por la UE buscan la complementariedad eficaz de los enfoques tradicional y moderno¹: el exógeno, de carácter descendente, con sus procedimientos administrativos, sus dotaciones financieras y su transferencia de conocimientos y capital desde el nivel central; y el endógeno, ascendente, enraizado en una historia y un territorio determinados, y guiado por una dinámica interna de valorización de los recursos locales (incluido el capital humano).

Con una experiencia de casi 20 años, resulta interesante analizar el papel y la capacidad de cada uno de los dos enfoques en la consecución de los objetivos superiores de desarrollo. Mientras que el impulso de la participación local viene presentando resultados positivos en las zonas que cuentan ya con un *stock* de capital social mínimo, y ello garantiza niveles razonables de eficiencia y equidad en las zonas más frágiles, en las que no se alcanza ese umbral de capacidad local mínima, los enfoques puramente ascendentes comprometen no sólo la consecución

del objetivo eficiencia, sino la equidad y la sustentabilidad de los procesos. Por ello hay que plantear con prudencia el papel de las Administraciones públicas ya que su sustitución por los nuevos «partenariados locales» podría ser fuente de importantes carencias y agravios comparativos entre territorios en materia de dotación de servicios y equipamientos básicos. Así, las lógicas ascendentes y descendentes deben imbricarse y las dinámicas endógenas deben interaccionar con los mecanismos institucionales ya sea para ser reconocidas, ya para demostrar su eficacia o para intentar cambiar/inspirar las políticas superiores.

Para conseguir la interrelación entre ambos enfoques son necesarios cambios institucionales y técnicos. Los cambios institucionales pasan por la creación de estructuras más flexibles, con una mejor coordinación horizontal y territorial y capaces de integrar las actuaciones de los distintos niveles. Así, el papel de las instituciones superiores (estatales o similares) debe ser el de definir el marco político, que permita el surgimiento y el funcionamiento de las iniciativas de desarrollo endógeno y asegure la flexibilidad necesaria para acoger las especificidades locales. La existencia de un marco descentralizado debe permitir el establecimiento de partenariados en los que las organizaciones funcionales (*top-down*) y los intereses sectoriales estén representados de la manera que mejor explique la realidad socioeconómica de cada zona.

La creación de partenariados mixtos requiere la implicación de los actores locales en el proceso de desarrollo y la superación de los papeles tradicionales, para permitir la participación local en igualdad de condiciones. Los nuevos líderes locales han de trabajar en un clima de concertación y participación. No se trata tanto de construir nuevos equipamientos o infraestructuras, como de dar vitalidad a las áreas rurales asociando estos logros con las expectativas y necesidades de la población, sin entrar en competencia o conflictos estériles con zonas vecinas, sino coordinando programas de manera que se consiga el desarrollo del territorio gracias a acuerdos cooperativos que mejoren las capacidades locales a la par que aumentan la «masa crítica» total del sistema territorial.

¹ MARDEN (1998) denomina a esta nueva forma de abordar los procesos de desarrollo, «la tercera vía» del desarrollo rural (*third way*), haciendo referencia a las implicaciones de esta terminología tan usada a nivel político en el Reino Unido y que busca integrar una economía orientada al mercado con una política de redistribución social.

Entre los principales problemas técnicos para avanzar en esta línea se pueden mencionar: a) el reflejo defensivo de los funcionarios y su resistencia a delegar parte de sus competencias (Wenger, 1982); b) la tendencia a controlar el proceso por parte de las Administraciones locales²; c) la dificultad de establecer partenariados paritarios, debido a la diferencia de poder entre los socios que hace que, a veces, estos partenariados sean más una forma de legitimar la adopción de políticas ascendentes que una verdadera articulación entre actores públicos y privados; d) el peligro de sobrevalorar las capacidades y competencias de la escala local, que puede conducir a aumentar su grado de aislamiento frente a las crecientes presiones de la globalización; e) la entrada en juego de nuevos actores, que obliga a redistribuir el poder (la ganancia de poder de los grupos locales significa la pérdida del mismo en otros niveles); o f) la dificultad de establecer el estatus legal del partenariado horizontal, su legitimidad y su representatividad ante los distintos estamentos oficiales.

En relación con esta última cuestión hay abierto un amplio debate en torno a los interrogantes que plantea la transferencia de recursos económicos, competencias y poder de decisión desde la UE o los Estados miembros a unos Grupos de Desarrollo Rural (GDR)³, cuya composición y normas de funcionamiento en muchos casos son arbitrarias y no se encuentran sometidas a los controles propios de las Administraciones públicas, y que además se superponen, ignorando a las autoridades locales democráticamente elegidas y legitimadas para ejercer este tipo de funciones (Shortall y Shucksmith, 1998; Ray, 1999).

A pesar de las dificultades que engendran los procesos que pretenden incrementar el poder de decisión y actuación de los actores locales, son muchos los que hoy consideran que ésta es la única forma eficaz para incorporar activamente a los actores más directamente implicados. A ello ha de unirse el trabajo con-

junto con los representantes institucionales para garantizar la legitimidad y democracia del proyecto. Para lograrlo es necesario flexibilizar el acceso a la información; introducir nuevas formas de trabajo; reconocer la capacidad de actuación de los actores locales y eliminar las barreras existentes para, en definitiva, facilitar la emergencia de nuevas iniciativas capaces de generar renta y empleo.

En este sentido el establecimiento de partenariados entre los sectores público y privado favorece la convergencia de las actuaciones, permite difundir la información y aligera la tendencia a seguir lógicas sectoriales o administrativas de carácter restringido. Así, aparecen nuevas formas de coordinación y resolución de conflictos entre distintos grupos de intereses.

3. Cambios institucionales y creación de partenariado local

Los profundos cambios institucionales que se están produciendo a escala global llegan hasta la formulación de un nuevo marco teórico (la Nueva Economía Institucional). Bajo esta nueva perspectiva, los conceptos de instituciones y organizaciones, que en muchas ocasiones habían sido utilizados como sinónimos, hoy dejan de serlo. Por instituciones se entiende el conjunto de reglas formales (constituciones, leyes, contratos, procedimientos internos específicos, etcétera) e informales (valores y normas) y sus mecanismos de ejecución que inciden sobre el comportamiento de los individuos en una sociedad, y por organizaciones, el conjunto de actores que persigue colectivamente unos objetivos comunes.

Frente a la tradicional preponderancia de las instituciones en su acepción tradicional, en la actualidad están apareciendo distintas organizaciones que, a través de actuaciones más o menos formales, pretenden cubrir los espacios no cubiertos, o cubiertos insuficientemente, por las primeras. Dentro de este entorno, los principales cambios que se están produciendo en el ámbito institucional europeo son, por un lado, la emergencia de nuevas formas de interrelación entre distintos niveles administrativos y, por otro, la aparición de nuevos actores.

² Estas Administraciones han de jugar un papel activo en las estrategias ascendentes pero respetando el papel de la iniciativa privada y de la sociedad civil.

³ Pueden considerarse a este efecto tanto los Grupos de Acción Local (GAL de la Iniciativa LEADER), como los Grupos de Desarrollo Rural (GDR del Programa Operativo PRODER).

La pérdida de poder y la limitación del margen de maniobra de los Estados miembros de la UE, motivada por la obligatoriedad de respetar los Acuerdos y Tratados, tanto europeos como internacionales, y por la emergencia de nuevas administraciones de nivel inferior al estatal, que cada vez reclaman más poder decisor y económico, están provocando la redefinición del marco de relaciones intergubernamentales. Como consecuencia más inmediata de esto, se aprecia una, cada vez más, patente pérdida de poder y de capacidad de control de las instituciones nacionales frente a las internacionales y locales.

En el ámbito local, el diferente protagonismo que la política de desarrollo rural europea reconoce a las distintas escalas de toma de decisión (desde la Comisión Europea, en la cúspide de la pirámide administrativa, hasta el Consejo de Administración de un pequeño Grupo de Acción Local (GAL), en la base de la pirámide) obliga a interactuar de una manera eficaz y cooperativa entre todas ellas. Ello está provocando ajustes en algunos procesos de toma de decisión y obligando a reconocer la existencia de nuevos actores intermedios. La nueva situación comporta el reto de compatibilizar intereses y objetivos entre los distintos niveles administrativos y de generar una cultura que hasta ahora ha estado ausente del escenario de las Administraciones públicas⁴. De hecho, los frecuentes conflictos de intereses entre Administraciones ponen de manifiesto la necesidad de propiciar que las actuaciones locales sean contributivas y no conflictivas con las propuestas por otros niveles institucionales.

También se observan transformaciones en la actitud individual y colectiva de las organizaciones presentes en la sociedad rural europea. En lo individual, los cambios más relevantes derivan del creciente protagonismo de los actores, que han pasado a adoptar un papel activo en el diseño y gestión de estos procesos. En lo colectivo, la puesta en relación de estos actores mediante estructuras de cooperación y de redes está canalizan-

do las aspiraciones de estos agentes y desencadenando una dinámica endógena, que, en algunos casos, presenta gran vigor. Las experiencias positivas de acciones colectivas de esta naturaleza ponen de manifiesto que alcanzar una «masa crítica» adecuada es una condición especialmente importante para el arranque y continuidad de las dinámicas de desarrollo en la sociedad rural.

Nuevos roles de los actores sociales

Uno de los mayores cambios que se observan hoy es la toma de conciencia de ciertos actores locales sobre la importancia de su papel como factores estratégicos esenciales para el futuro de la sociedad rural. Como resultado de esta tendencia aparecen una serie de acciones sociales ascendentes y globales que conciernen tanto a la organización de las actividades económicas, como a la gestión del espacio, a los modos de relaciones sociales o a la identidad cultural (Houée, 1992).

El papel de los actores en las dinámicas ascendentes gira en torno a la interacción de tres factores esenciales: a) la toma de conciencia de la situación por parte de la colectividad local; b) la formación de redes de actores y c) el grado de autonomía o de integración de la colectividad local en el entorno institucional existente. El tejido social se activa por una simbiosis entre la memoria colectiva, la identidad común, la voluntad local de superar los problemas y la apertura al entorno exterior. El objetivo es definir un proyecto común en función de la imagen que la sociedad tiene de ella misma y de su futuro, es decir de los modelos y de los valores que la distinguen (Houée, 1992). Desde el punto de vista operativo la convergencia o la síntesis de las decisiones individuales depende de que exista o no un argumento aglutinador capaz de concentrar las capacidades del sistema (Ramos y Romero, 1995).

Las nuevas reglas de relación entre distintos actores generan procesos de construcción institucional, en los que la necesidad de establecer nuevas formas de relación entre los sectores público y privado lleva a la creación de estructuras de partenariatado en las que todos los agentes estén representados. La nece-

⁴ A escala nacional, la importancia de las competencias en manos de la Administración local española significa una ventaja comparativa para encauzar los procesos de desarrollo, aunque también existe un riesgo de dispersión ante la gran cantidad de Administraciones públicas que actúan en el país.

sidad de trabajar en común para hacer frente a los nuevos desafíos lleva a los actores y a las instituciones a tratar de incrementar su capacidad de actuar uniendo sus recursos, habilidades y propósitos bajo la forma de partenariados viables y sostenibles.

En el medio rural se pueden identificar los tres tipos de actores siguientes: a) actores económicos (asociaciones de empresarios, organizaciones profesionales, entidades financieras, etcétera); b) actores socioculturales (asociaciones, organizaciones de voluntariado, sindicatos, etcétera) y c) actores institucionales (autoridades locales, entidades gubernamentales, responsables administrativos, etcétera). Aunque la composición de cada uno de estos grupos sea amplia y diversificada, rara vez podrán generar estrategias sostenibles si no amplían su horizonte y su base social; es decir, hasta que no entran en contacto unos grupos con otros, hasta que lo económico no se abre a lo cultural y ambos a lo político, interesándose todos ellos en el futuro de su territorio común.

A los actores que tradicionalmente han estado presentes en la sociedad rural hay que añadir, en la actualidad, un nuevo grupo, que cobra especial importancia en los países en vías de desarrollo o en las economías en transición democrática del Este de Europa y que cumplen un papel de gran importancia para mejorar la legitimidad de los procesos de desarrollo ascendente. Se trata de grupos de la sociedad civil que, a través de actuaciones de tipo voluntario tales como ONG, asociaciones de solidaridad, redes transnacionales, etcétera, presionan para que los proyectos de desarrollo profundicen en los procesos democráticos e incorporen la visión del territorio y de sus habitantes (Bessis, 1997). Estos movimientos asociativos, conocidos como «tercer sector» (Bucek y Smith, 2000), son cada vez más poderosos y estructurados y tienen una capacidad de influencia más que notable⁵.

Los programas de desarrollo rural puestos en marcha en la UE, como consecuencia de la toma de postura de 1988⁶, pretenden que los actores locales se impliquen activamente en la identificación de sus problemas y en la búsqueda de soluciones adaptadas a la naturaleza de los mismos. La participación de la población local se considera una condición necesaria, aunque no suficiente, para provocar la movilización de los recursos endógenos y favorecer la implicación creciente de los actores locales en el proceso. Así, la participación se transforma no sólo en un medio, sino en un fin del desarrollo rural (Lowe *et al.*, 1997). Entre las principales estrategias diseñadas para este fin merecen señalarse los conocidos como *capacity building*, *community leadership* y *empowerment*, entre otros.

La literatura anglosajona denomina *capacity building*⁷ al proceso de «fortalecimiento del conocimiento, capacidades y actitudes de la población de manera que sea capaz de asegurar un desarrollo estable de su territorio» (Mannion, 1996). La importancia de la existencia de estas capacidades radica en la necesidad de que cada zona construya una estrategia a su medida, ya que no existe un único camino para el desarrollo. En este sentido, la Comisión Europea subraya «la necesidad de promover de todas las formas posibles la adquisición de capacidades para el desarrollo sostenible de las áreas rurales y en particular de aquellas iniciativas privadas que se integren satisfactoriamente en los mercados globales» (Comisión Europea, 1996). Esto significa que es necesario dotar a los emprendedores locales de la asistencia técnica, el asesoramiento financiero, la información y otros apoyos necesarios para abordar de manera eficaz la diversificación de la economía rural. Así, el éxito de los procesos de desarrollo en las áreas rurales cada vez se considera más condicionado a la existencia de un capital humano específicamente

⁵ La escasez de recursos económicos está condicionando la emergencia de este tipo de actores y la sustitución del papel institucional en algunos aspectos. Las zonas rurales se benefician de esta cooperación con el «tercer sector» que les permite contar con una mano de obra flexible y de bajo coste, con recursos financieros adicionales y con la aceptación de la población local que suele ser muy receptiva ante este tipo de actuaciones, lo que incrementa

la legitimidad de las actuaciones. A ello se une el que este tipo de asociaciones incluyan preferentemente en sus actuaciones a los grupos más marginados o excluidos (BUCEK y SMITH, 2000; BANCO MUNDIAL, 2001).

⁶ *El futuro del mundo rural* (COMISION EUROPEA, 1988).

⁷ Algunos autores traducen este término al castellano como «capacitación para el desarrollo» o «adquisición de capacidades».

formado en esta materia y capaz de adaptarse a las nuevas demandas y retos, en coherencia con la ausencia de un paradigma único y contrastado en desarrollo rural (Ramos y Delgado, 2000).

El término *empowerment* puede ser considerado como un paso más en el proceso, en la medida en que implica la participación real y efectiva en las estrategias locales. Sin embargo, *empowerment*, no está dirigido a provocar conflictos con las ideas, instituciones o estructuras dominantes, sino a estimular a todos los actores para internalizar la nueva cultura de desarrollo de capacidades. En este proceso, se considera un factor clave la existencia de líderes locales capaces de vencer las resistencias iniciales de la población y de articular el entramado de recursos y relaciones locales en un proyecto de futuro.

La filosofía de trabajo expuesta ha sido claramente incorporada en la actual concepción institucional del desarrollo rural. Expresiones tales como «la población es lo primero» (*putting people first*) (Cernea, 1990), «desarrollo desde abajo» (*development from below*) (Oakley y Marsden, 1984) o la defensa de la «participación popular en la toma de decisiones para el desarrollo» (OCDE, 1990), forman parte del acervo conceptual deseable en este tipo de actuaciones. Las razones para este cambio de enfoque hay que buscarlas en la necesidad de que los fondos públicos destinados al desarrollo de áreas rurales sean usados eficientemente. Dicho de otra forma, maximizar los beneficios económicos, sociales, culturales y ambientales en las zonas en las que son aplicados exige la implicación de los actores locales, como demuestra la experiencia actual.

Entre los procesos de creación de nuevas capacidades en los territorios rurales, cobran una especial relevancia los mecanismos de conexión que mejoren la inserción rural. Para ello, las redes constituyen una buena opción, ya que son nuevas formas de organización que estimulan la creación de vínculos (tanto internos como externos) entre individuos y entre colectivos, a la vez que inducen una mayor flexibilidad del sistema local. Esta opción puede contribuir a mejorar el posicionamiento de las áreas rurales en sistemas más amplios y complejos, en la medi-

da en que genere una «masa crítica», unas nuevas capacidades y un potencial de presión adecuados. El conocimiento y utilización de estas capacidades resultan esenciales para provocar en la población local la apertura a nuevas actitudes de cambio y para alcanzar la motivación necesaria para adquirir el nivel de preparación que les permita conseguir el máximo potencial de desarrollo de su zona (Gannon, 1998; citado en Herbert-Cheshire, 2000).

La experiencia de los programas de desarrollo rural de la UE constituye una interesante referencia en este sentido por los efectos positivos que está provocando. De este modo, la incipiente política rural europea está favoreciendo la creación de redes, tanto nacionales como internacionales, con lo que no sólo está logrando que los sistemas locales articulados actúen como grupos de presión, sino que además se empiezan a legitimar, en algunos casos, como interlocutores en la negociación con las Administraciones públicas (Esparcia, 2000).

Algunas de estas redes son de carácter formal, pero muchas no lo son. Por el contrario, se basan en aspectos intangibles tales como confianza mutua, contacto entre los actores, lazos sociales o sistema de valores compartidos, que contribuyen de manera eficaz a incrementar el capital social de las áreas rurales. Además, estas redes no son únicamente de naturaleza social. Las nuevas relaciones que se crean entre actores están permitiendo a muchas zonas rurales establecer vínculos entre sus territorios y los principales centros de actividad económica y de toma de decisiones. En la medida en que el grado de subdesarrollo está relacionado con la desconexión de los sistemas de producción y relación, cabría decir que la integración de los territorios en redes ofrece oportunidades reales para su reconexión y su re-vitalización.

En definitiva, el nuevo papel de los actores está conformando una nueva realidad en la que la toma de decisiones de las áreas rurales se articula dentro de una lógica multidimensional (Marsden y Murdoch, 1998) y en la que la participación de la población y su capacidad para crear partenariados y redes de interconexión se considera fundamental.

Contribución de los programas de desarrollo rural a la profundización de la democracia y a la emergencia de nuevas formas de gobernanza

La necesidad de establecer nuevos pactos entre actores sociales y políticos está obligando a los territorios rurales a progresar en el objetivo de profundización democrática, a la vez que se mejora la legitimidad social (y, por tanto, la aceptación colectiva) de las políticas públicas. Se puede entender por profundización de la democracia cualquier acción o iniciativa que tenga por objetivo incrementar el grado de intervención de la población en la toma de decisiones que realizan las administraciones. En la medida en que la nueva política de desarrollo rural propicia la participación de las comunidades rurales en la definición de sus objetivos, se está dando pie a que esta población interfiera, en el buen sentido de la palabra, en la cadena de toma de decisiones que conducen a los objetivos de la política económica y social. Un paso más es la ya citada creación de redes, que individualmente tienen una pequeña capacidad de profundización para la democracia, pero que, unidas, incrementan su «masa crítica» y su capacidad de influir en los niveles de toma de decisión superiores.

La democracia a escala local viene siendo en la Europa occidental una democracia representativa, basada en que los cargos institucionales son elegidos por sufragio y, por este medio, acceden a la responsabilidad de gobierno y de toma de decisiones en el municipio. Sin embargo, en las áreas rurales, esta aplicación de los principios democráticos de legitimación puede resultar más formal que efectiva. En la realidad de muchas zonas que sufren procesos de desactivación humana, el colectivo dispuesto a asumir la responsabilidad de gobierno puede ser reducido en número y, en algunas ocasiones, puede encontrarse vinculado a algún grupo de intereses concreto, sin que surjan candidatos que representen otras opciones locales.

Sin embargo, la creciente incorporación de los actores locales a los procesos de desarrollo está teniendo un particular efecto en la aparición de nuevas formas de democracia en los procedimientos de gobierno y de toma de decisiones a escala local. La

efectividad de estas nuevas formas de representación está siendo favorecida por los procesos de descentralización y de toma de decisiones a escala local.

En este sentido, Bucek y Smith (2000) distinguen dos formas de participación democrática a escala local, que incluyen más directamente la participación de la sociedad: la democracia directa y la democracia participativa. La democracia directa se refiere a la toma de decisiones con valor formal por parte de los ciudadanos a través de referéndum, asambleas de ciudadanos, etcétera. La democracia participativa, por su parte, incluye aquellos procesos en los que los ciudadanos se implican y expresan su opinión en distintos temas relacionados con el gobierno local, aunque sin que la misma sea vinculante en la toma de decisiones final. Ray (1999), por su parte, defiende la existencia de una democracia representativa y una democracia participativa, pero da un paso más en el enfoque de la democracia directa, al hablar de una democracia deliberativa (*deliberative democracy*) en la que los ciudadanos, a través de un debate racional, en asambleas, podrían definir y elegir el camino de desarrollo (*path of development*) que desean para su territorio.

Este último tipo de democracia es el que se está fomentando y difundiendo en los procesos de desarrollo rural propiciados por la UE. Aunque, en general, las oportunidades para influir en estos procesos son limitadas, se aprecian movimientos emergentes de reivindicación de un mayor protagonismo y de una mayor integración entre los poderes públicos locales y la sociedad en su conjunto.

La apertura de las instituciones democráticamente elegidas a la participación de la población refuerza la accesibilidad y empuja a la sociedad local a trabajar en colaboración con los decisores políticos de una manera sistemática. Esta nueva forma de institucionalidad presenta una importancia significativa en el incremento de la participación efectiva y en el establecimiento de estructuras informales y descentralizadas, que actúan como nodos de interacción entre el poder formal y el sistema local. Para que este incremento de la democracia sea real es importante hacer especial hincapié en la incorporación a estas estructuras de los grupos más marginados. La presencia de todos los

colectivos contribuye a reforzar las garantías de pluralismo, reconocimiento y auto-gobierno, y evita la manipulación de estas estructuras por parte de determinados grupos de intereses.

Para interpretar el grado de reforzamiento efectivo de la democracia a escala local resulta de gran ayuda establecer la existencia de los procesos citados de *capacity building*, *community leadership*, o *empowerment*. Efectivamente, la existencia de estas capacidades de profundización democrática significa la presencia de mecanismos de toma de decisión colegiada y de representación real en los procesos de desarrollo y, en muchos casos, la presencia, o ausencia, de una cultura de participación permite explicar el éxito o fracaso de las iniciativas de desarrollo.

Sin embargo, y a pesar de sus efectos positivos, los procesos emergentes de democratización local en áreas rurales no están exentos de obstáculos. Entre ellos se pueden destacar: a) la débil tradición de implicación de la población en el gobierno local; b) la ausencia de una cultura de pluralismo democrático, de participación o de libertad de expresión⁸; c) la presencia de grupos de intereses poderosos y perfectamente asentados en las estructuras de poder local; d) los obstáculos para los grupos marginales, que normalmente no disponen ni del tiempo ni de la formación o información necesarias para implicarse⁹; o e) el desencanto existente en la población ante la escasa repercusión que muchas de sus actuaciones han tenido en el pasado. A estos obstáculos se unen las reticencias que aparecen muchas veces entre las instituciones de democracia representativa, legítimamente elegidas, a compartir el poder y la capacidad de gestión con unas instituciones de democracia participativa que no están sometidas a los controles de transparencia, responsabilidad o eficacia.

⁸ A pesar del discurso oficial de los gobernantes y las administraciones sobre la necesidad de que la población local se haga cargo del desarrollo de su zona, la realidad es que difícilmente ponen en marcha los mecanismos y la asistencia necesaria para incrementar las posibilidades de éxito de esta acción local (WILKINSON, 1992).

⁹ Hay evidencias de que los más necesitados de las áreas rurales no son aquéllos que suelen participar en las estrategias de desarrollo (STOREY, 1999).

En los procesos de profundización de la democracia a nivel local, recientemente está emergiendo un nuevo concepto: la gobernancia¹⁰. Este concepto designa un estilo de gobierno en el que los límites entre los sectores público y privado se desdibujan (Stoker, 1996; citado en Goodwin, 1998) y ambos sectores tienen responsabilidades compartidas en el gobierno de la sociedad. El término no es un sinónimo de «gobierno» (en el sentido de instituciones formales y estructuras del Estado), sino que es un concepto más amplio que incluye dinámicas tales como el proceso de trabajo común de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, la forma en que se distribuye el poder político dentro y fuera del Estado o la emergencia de movimientos colectivos supranacionales, que presionan para conseguir objetivos a escala mundial.

Hoy día está ampliamente aceptado que la forma en que se gobierna (en sentido amplio) una zona es crucial en su desarrollo económico y social. Sin embargo, los procesos de centrifugación de poder hacia el plano supranacional, o incluso global, y hacia la escala local están obligando a establecer nuevas formas de gobierno, flexibles y capaces de adaptarse a una situación que no tiene precedentes. El objetivo no es sustituir la acción legislativa y de gobierno, sino revalorizarla aumentando su legitimidad, mediante la mejora de los procesos decisorios y la implicación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

La importancia de esta nueva perspectiva radica en su capacidad para generar un nuevo marco de relaciones y una nueva forma de hacer política. La gobernancia, al examinar las interconexiones entre gobierno, sociedad civil y economía, reconoce que gobernar un mundo cada vez más complejo requiere una creciente interdependencia de un elevado rango de actores, cada uno de los cuales puede aportar un conjunto específico de habilidades y recursos al partenariado. Esto no es sino la constatación de que la política mundial está formada por una serie de redes diversas, integradas entre sí, que en ocasiones se sola-

¹⁰ Este término proviene del inglés *governance*, y algunos autores lo traducen como gobernancia y otros como gobernanza. En este trabajo se utiliza la primera traducción.

pan y cuyos modos de funcionamiento van más allá del control operativo de las estructuras formales de gobierno (Goodwin, 1998).

En muchos ámbitos europeos se aprecia un significativo desencanto y desconfianza de la sociedad hacia sus instituciones. Consciente de esta situación el actual Presidente de la UE, Romano Prodi, situó entre los objetivos prioritarios de su mandato definir un nuevo modelo político de sociedad, basado en los tradicionales principios de democracia, libertad y solidaridad, pero capaz de promover nuevas formas de gobernanza que devolvieran a los ciudadanos un papel protagonista en la definición, implementación y seguimiento de las políticas¹¹. Como consecuencia de este planteamiento se ha elaborado un Libro Blanco sobre la gobernanza en Europa¹² que pretende fomentar el debate entre los ciudadanos, reformar los procesos de elaboración y aplicación de las normas, y renovar los objetivos de las políticas comunes necesarias para la UE desde una perspectiva de concertación, participación y responsabilidad.

Stoker (1996) señala que la articulación de nuevas estrategias de gobierno viene presionada por las siguientes circunstancias: a) la emergencia de un complejo conjunto de instituciones y actores que derivan del gobierno, pero que van más allá; b) la difuminación de los límites y responsabilidades de gobierno; c) la dependencia de poder en las relaciones entre las instituciones y la acción colectiva; d) la aparición de redes de actores autónomas y auto-gobernadas; y e) la capacidad de que se hagan cosas sin que el gobierno use o ejerce su autoridad. Ante esta cambiante situación cobran una especial relevancia las nuevas herramientas y capacidades que se están desarrollando a escala local, dada la necesidad de conducir y dirigir estos procesos para lograr un desarrollo y una participación efectiva de la población.

Para que los procesos de gobernanza sean efectivos es necesaria la existencia de «ciudadanos activos» y de «corporaciones responsables», capaces de dejar de lado sus intereses particulares y de trabajar para un futuro común.

Estas nuevas formas de gobierno y gobernanza están siendo de especial relevancia en áreas rurales. Los citados movimientos de descentralización, junto con la existencia de diferentes estrategias de desarrollo en muchas de estas zonas, están transformando el sistema de gobierno y están dibujando un nuevo mapa institucional, en el que se ven implicadas un gran número de organizaciones, tanto públicas, como privadas o de carácter voluntario. En estos cambios tiene gran influencia el énfasis en el papel del partenariado y en la importancia de la creación de redes que sobrepasen las estructuras formales de gobierno, que se desprende de la mayoría de las directivas oficiales europeas referidas al desarrollo de áreas rurales. No obstante, siempre subyace como una debilidad el que los complejos sistemas de gobierno, emergentes de los programas de desarrollo rural ascendente y participativo, carecen de la democracia, transparencia y obligación de rendir cuentas de los sistemas elegidos democráticamente.

4. Una aproximación al análisis del partenariado horizontal y de la participación social en los GDR en España

La medición del grado de implantación de los procesos de construcción institucional en áreas rurales no es una tarea fácil. El elevado número de elementos objetivos y subjetivos que los rodea dificulta en gran medida la elaboración de indicadores que recojan esta diversidad. Por eso, el análisis de la implantación de nuevas formas de institucionalidad en el medio rural exige combinar los aspectos fácilmente observables con otros, intangibles, que algunos autores han denominado «las especificidades o los activos inmateriales del desarrollo rural» (AEIDL, 1999). Como una aplicación concreta de este tipo de análisis, se ha considerado oportuno presentar aquí una síntesis de los resultados cualitativos de una investi-

¹¹ Discurso ante el Parlamento Europeo pronunciado el 15 de febrero de 2000. Puede ser consultado en Internet: http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/00/41|0|AGED&lg=ES.

¹² Documento COM (2001) 428 aprobado el 25 de julio del 2001.

gación realizada sobre los programas de Desarrollo Rural de Andalucía¹³. Para extender estos resultados al ámbito nacional, se han comparado con los de otras investigaciones realizadas a partir de los datos obtenidos en las evaluaciones de los programas LEADER y PRODER.

Uno de los aspectos más innovadores de LEADER y PRODER ha sido la forma en que fomentan la asunción de poder de decisión y gestión por los territorios. El principal requisito exigido por la Administración para iniciar estos procesos ha sido la creación de partenariados en los que estén presentes los distintos colectivos existentes en los territorios. Motivo por el que el «traspaso de competencias» no se ha operado sin dificultades.

En su origen, la iniciativa para poner en marcha estos procesos de desarrollo ha partido de las Administraciones locales en un elevado número de GAL y GDR. La desvertebración local, que caracteriza a las zonas rurales, ha hecho inviable otra opción, en la mayoría de los casos. Y ese papel inicial explica que, en algunos casos (especialmente cuando todavía era poco conocida la filosofía ascendente y participativa), se produjeran reticencias por parte de dirigentes políticos para ceder protagonismo en fases posteriores. Sin embargo, y a medida que el proceso se ha ido consolidando en distintas zonas, la población ha ido aceptando el proceso y se han ido dando las condiciones para que asuma un mayor protagonismo.

Esta tendencia a una mayor participación local se expresa en el elevado número de GDR en los que la cantidad inicial de socios está aumentando. El desconocimiento, o la falta de interés, que excluyeron a determinados actores locales en el arranque de los programas, parecen comenzar a desvanecerse a medida que han ido avanzando los procesos y que sus resultados han empezado a ser visibles. Estos hechos pueden considerarse representativos del interés de la población por implicarse en estas estrategias, adoptando una actitud proactiva en ellas.

El periodo de tiempo en el que han venido actuando estas experiencias es escaso para lograr los cambios pretendidos. Sin embargo, la tendencia general que se observa puede considerarse ascendente y ya puede decirse que la apuesta de las instituciones comunitarias, para que la sociedad local se dote de las capacidades necesarias para decidir su propio futuro, está empezando a dar sus primeros frutos.

Entre estos logros, puede considerarse que el mayor avance es que la población reconozca al GDR como una entidad cercana y de referencia en el ámbito comarcal y que entienda que su objetivo es incrementar el nivel de desarrollo de la zona estando en contacto directo con la población. La mayoría de los GDR destacan que este reconocimiento se manifiesta cada vez con mayor intensidad. Como contrastación de este hecho se observa que la población cuenta con el CEDER¹⁴ para prácticamente todos los proyectos, independientemente de que los CEDER tengan competencias o no en la materia, o de que tales proyectos sean elegibles para obtener subvenciones.

Pero además, se observa que este reconocimiento, no sólo afecta a la población local, sino que los GDR cada vez son más aceptados como interlocutores por otras instituciones y Administraciones sectoriales¹⁵. Ello ha contribuido a incrementar su capacidad de actuación y negociación y, muy particularmente, con la Administración sectorial agraria.

Entre las nuevas instituciones de origen ascendente, destacan las mancomunidades y los consorcios comarcales, creados con el mismo ámbito de influencia que el del GDR para abordar otros temas en común, así como la puesta en marcha de centros de desarrollo y promoción de determinados sectores (turismo, ganadería, agricultura ecológica, entre otros), o de consejos comarcales, cooperativas de segundo grado, plataformas de

¹³ DELGADO, M. (2001): *Análisis de los efectos de la nueva política rural europea: Una aplicación al caso andaluz*. Tesis doctoral elaborada en la Universidad de Córdoba, bajo la dirección de Eduardo Ramos.

¹⁴ Centro de Desarrollo Rural. Se trata de la unidad técnica que aplica y gestiona el programa definido por cada GDR.

¹⁵ A título de ejemplo, se puede citar cómo la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía está siendo pionera en el reconocimiento de los GDR como interlocutores en el territorio. Así, en la elaboración de Planes de Desarrollo Sostenible para los Parques Naturales andaluces que está llevando a cabo dicha Consejería, los GDR están desempeñando un papel relevante.

cooperación, etcétera. En esta misma dirección se considera relevante la aparición de estructuras de análisis y reflexión para abordar temas considerados importantes en la zona, tales como comisiones para temas específicos, mesas sectoriales, y foros de reflexión o discusión, etcétera.

Paralelamente, se viene observando la creación de asociaciones con ámbitos de acción más amplios (federaciones de asociaciones) y la incorporación de colectivos que tradicionalmente han tenido más dificultades para estar representados (como mujeres y jóvenes) a las dinámicas de desarrollo rural. La incorporación de estos colectivos está provocando en algunas zonas un mayor dinamismo y vitalidad en sus estructuras de gestión y representación.

Los procesos observados están contribuyendo a fortalecer la estructuración y la creación de tejido socioeconómico en unas comarcas que han estado bastante desarticuladas. Además, en muchas de estas zonas, el factor desencadenante de los cambios está siendo la existencia de un programa de desarrollo rural, lo que afianza la posición del GDR correspondiente como interlocutor del territorio.

Pero no todo es positivo, y la construcción de partenariados también genera un buen número de controversias. En las investigaciones realizadas se ha observado que algunos colectivos son especialmente resistentes a estos procesos: por un lado, están los que pierden poder ante la aparición de nuevos actores intermedios y, por otro, los que no consideran admisible transferir capacidad de administrar fondos públicos a unos entes en los que no está establecido o regulado a quién representan y que, además, no están sometidos a los controles administrativos y financieros propios de la Administración pública¹⁶. Un elemento de resistencia adicional se aprecia en la actitud de algunas administraciones sectoriales que, en lugar de aceptar y buscar complementariedades con los GDR, están creando estructuras territoriales claramente diferenciadas de los GDR (aunque con

ámbitos de actuación similares). Finalmente, otro de los problemas que está siendo más identificado por los evaluadores e investigadores en la materia es la excesiva politización que se viene produciendo en el control y gestión de los grupos. Esta actitud, síntoma de la falta de madurez democrática rural, está restando legitimidad y apoyo social a algunas de las actuaciones que se están llevando a cabo y puede comprometer su profundización en el futuro.

Las dinámicas observadas, a pesar de sus dificultades, están consiguiendo romper las tradicionales inercias localistas. Los logros puntuales pueden interpretarse como un signo de que, en esos territorios, está calando la idea de la importancia de sumar esfuerzos para abordar proyectos, desde un ámbito superior al municipal, que permita contar con una masa crítica suficiente para garantizar la sostenibilidad de los proyectos.

Finalmente, estos procesos están influyendo también en la profundización de la democracia y en la puesta en marcha de procesos de gobernanza, a escala local. En un buen número de GDR se aprecia un incremento en el porcentaje de socios que no pertenecen al sector público, dentro de los órganos de decisión del grupo, así como una intensificación en la participación de la población local en los proyectos puestos en marcha por el CEDER.

Esta profundización de la democracia a nivel local también se manifiesta en el hecho de que en muchos de los GDR cada sector elige democráticamente a su representante en los órganos directivos, en los que, además, los acuerdos se toman por unanimidad y consenso. Otro avance significativo es que, en algunas zonas, la población empieza a considerar al GDR como un foro en el que se decide y se trabaja por el futuro de la zona, al margen de otro tipo de intereses. En los ejemplos más avanzados esto significa que ciertos representantes de intereses particulares son capaces de llegar a acuerdos y de establecer consensos que serían inimaginables en otro contexto.

En los párrafos anteriores se han expuesto algunas tendencias generales, que se observan en grandes ámbitos territoriales. Pero el análisis individualizado de estos procesos manifiesta significativos elementos de diferencia entre ellos. En concreto,

¹⁶ Estas reticencias se han generado, principalmente, por la ausencia en los órganos de gestión o de control de los GDR de una administración bien consolidada y capaz de garantizar que todo se realiza correctamente.

se aprecia un mayor grado de avance en los grupos que cuentan con una trayectoria más larga de trabajo en común. En general, los mayores logros se concentran en muchos de los territorios que fueron LEADER I, y en algunos GDR de constitución más reciente (PRODER) en los que existían previamente algunas iniciativas destinadas a la promoción y desarrollo conjunto de esas zonas.

5. Conclusiones

Después de más de una década de funcionamiento, cada vez es más aceptada la importancia que los programas de desarrollo rural están teniendo en áreas rurales de la UE. Estos programas, a través del fomento y creación de nuevas redes, de nuevas actividades, de nuevos mecanismos de diálogo y de nuevas relaciones institucionales, están contribuyendo a la reconstrucción de la erosionada base social y económica de la vida rural, y están reforzando la integración social, la confianza en el futuro o el sentido de pertenencia de la población a su territorio.

Las nuevas dinámicas propiciadas por la UE, y basadas en el enfoque ascendente, están logrando incorporar la sociedad local a la gestión de sus propios problemas. Sin embargo, este enfoque está encontrando un buen número de dificultades, en su mayoría derivadas del hecho de que la sociedad aún no ha alcanzado el grado de madurez necesario para asumir estos desafíos.

La necesidad de crear partenariados y otras formas de nueva institucionalidad está forzando a la colaboración entre los distintos colectivos territoriales, está rompiendo inercias, está creando redes y está haciendo calar entre la población la necesidad de disponer de la «masa crítica» suficiente para abordar determinados proyectos. Estas consideraciones son especialmente importantes para muchos municipios de zonas rurales que cuentan con pocos habitantes y pocos recursos y, por tanto, no tienen capacidad para acometer estas dinámicas de forma aislada.

La existencia de un nivel adecuado de capital social o, en su defecto, la existencia de estrategias destinadas a fortalecerlo,

tiene gran importancia en el desarrollo de procesos de construcción de institucionalidad. Así, las zonas que cuentan con una mayor tradición de trabajo en común están logrando los mayores avances.

A pesar de la trascendencia de los cambios observados, es importante resaltar que estos procesos en muchas zonas son aún bastante embrionarios. No obstante, el hecho de que se estén iniciando puede considerarse ya un gran avance cualitativo, dada la especial dificultad existente en muchas zonas rurales para la proliferación de este tipo de iniciativas.

Los cambios que estos programas están introduciendo en muchas áreas rurales y el nivel de aceptación que están alcanzando entre los distintos colectivos locales deben ser tenidos en cuenta para establecer la importancia de estos procesos y la pertinencia de continuarlos y reforzarlos en el futuro.

Referencias bibliográficas

- [1] AEIDL (1999): «Evaluar el valor añadido del enfoque LEADER», *Cuaderno número 4*, Bruselas.
- [2] ARKLETON TRUST (1997): *Towards an Integrated Rural Policy for the UK*, Report of The Arkleton Trust, 1997. Seminario celebrado en Aberdeen.
- [3] BANCO MUNDIAL (1998): *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Banco Mundial, Washington.
- [4] BANCO MUNDIAL (2001): *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza*, Mundiprensa-Banco Mundial, Madrid.
- [5] BESSIS, S. (1997): «Les nouveaux enjeux et les nouveaux acteurs des débats internationaux dans les années 90», *Revue Tiers Monde*, t. XXXVIII, número 151, páginas 659-675.
- [6] BUCEK, J. y SMITH, B. (2000): «New Approaches to Local Democracy: Direct Democracy, Participation and the "Third Sector"», *Environment and Planning C: Government and Politics*, volumen 18 (1), páginas 3-16.
- [7] CERNEA, M. (1990): *Putting People First. Sociological Variables in Rural Development*, Banco Mundial, Washington.
- [8] COMISION EUROPEA (1988): *El futuro del mundo rural*, COM (88) 501 final, Bruselas.
- [9] COMISION EUROPEA (1996): *Declaración de Cork: Por un campo vivo*. 9 de noviembre de 1996.
- [10] COMISION EUROPEA (2001): *Libro Blanco sobre la gobernanza europea*. Documento COM (2001) 428.

- [11] DELGADO, M. (2001): *Análisis de los efectos de la nueva política rural europea: Una aplicación al caso andaluz*, Tesis doctoral, Universidad de Córdoba.
- [12] ESPARCIA, J. (2000): «The LEADER Programme and the Rise of Rural Development in Spain», *Sociología Ruralis*, 40 (2), 200-207.
- [13] ESPARCIA, J. y NOGUERA, J. (1999): «Reflexiones en torno al territorio y al desarrollo rural», En E. RAMOS (Coord.): *El desarrollo rural en la Agenda 2000*, MAPA, Serie Estudios número 142, Madrid.
- [14] GANNON, A. (1998): «Mastering Change: A New Paradigm in Building Positive Futures for Rural Communities», *Proceedings from the Positive Rural Futures 1998 Conference*, 28-30 mayo 1998, Biloela.
- [15] GOODWIN, M. (1998): «The Governance of Rural Areas: Some Emerging Research Issues and Agendas», *Journal of Rural Studies*, 14 (1), 5-12.
- [16] HERBERT-CHESHIRE, L. (2000): «Contemporary Strategies for Rural Community Development in Australia: A Governmentality Perspective», *Journal of Rural Studies*, volumen 16, páginas 203-215.
- [17] HOUEE, P. (1992): *La décentralisation. Territoires ruraux en développement*. Syros-Alternatives, Paris.
- [18] LOWE, P. et al. (1997): *Participation in Rural Development*, Centre for Rural Economy, University of Newcastle, Newcastle.
- [19] MANNION, J. (1996): «Asociacionismo, participación y capacitación: el desarrollo rural basado en las estrategias locales ascendentes», *LEADER Magazine* número 12, páginas 7-10.
- [20] MARSDEN, T. (1998): «New Rural Territories: Regulating the Differentiated Rural Spaces», *Journal of Rural Studies*, volumen 14(3), páginas 107-117.
- [21] MARSDEN, T. y MURDOCH, J. (1998): «The Shifting Nature of Rural Governance and Community Participation», *Journal of Rural Studies*, volumen 14(1), páginas 1-4. Número especial: *Rural Governance and Community Participation*.
- [22] OAKLEY, P. y MARSDEN, D. (1984): *Approaches to Participation in Rural Development*, International Labour Office, Ginebra.
- [23] OCDE (1990): *Partnerships for Rural Development*, OCDE, Paris.
- [24] O'CONNOR, M. (1992): «Introduction», En M. O'CONNOR y M. CUDDY (Eds.): *Perspectives on Rural Development in Advanced Economies*, 1-12, Centre for Development Studies, University College of Galway, Galway.
- [25] RAMOS, E. y DELGADO, M. (2000): «From Reflection to Action: Higher Education in Rural Development at the University of Córdoba». Trabajo presentado a la 5th European Conference on Higher Agricultural Education celebrada en Plymouth.
- [26] RAMOS, E. y ROMERO, J. (1995): «Para una concepción sistémica del desarrollo rural», En E. RAMOS y J. CRUZ (Coords.): *Hacia un nuevo sistema rural*, MAPA, Serie Estudios, Madrid.
- [27] RAY, C. (1999): «Towards a Meta-framework of Endogenous Development: Repertoires, Paths, Democracy and Rights», *Sociología Ruralis*, 39 (4), 521-537.
- [28] SHORTALL, S. y SHUCKSMITH, M. (1998): «Integrated Rural Development: Issues Arising from the Scottish Experience». *European Planning Studies*, volumen 6 número 1, páginas 73-88.
- [29] STOKER, G. (1996): *Governance as Theory: Five Propositions*, University of Strathclyde, Mimeo.
- [30] STOREY, D. (1999): «Issues of Integration, Participation and Empowerment in Rural Development: The Case of LEADER in the Republic of Ireland», *Journal of Rural Studies*, volumen 15 (3), páginas 307-315.
- [31] WENGER, G. (1982): «The Problem of Perspective in Development Policy», *Sociología Ruralis*, número 22, páginas 316-329.
- [32] WILKINSON, K. (1992): «Social Stabilisation: The Role of Rural Society», En O'CONNOR, M. y CUDDY, M. (Eds.), *Perspectives on Rural Development in Advanced Economies*, Centre for Development Studies, University College of Galway, Galway.