

22. DEBILIDADES Y FORTALEZAS DE LOS MODELOS DE PARTENARIADO EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL: LA APROXIMACIÓN TERRITORIAL LEADER EN LA PROVINCIA DE CUENCA¹

JOSÉ MARÍA MARTÍNEZ NAVARRO
CARMEN VÁZQUEZ VARELA²

Partiendo de un débil tejido empresarial en la provincia de Cuenca, los Grupos de Acción Local que han gestionado programas LEADER y PRODER desde 1991 han actuado como modelos para el desarrollo de nuevos enfoques con vistas a la diversificación de la economía rural. Un papel clave si tenemos en cuenta que la provincia forma parte de las llamadas “Sparsely Populated Regions”, tal y como son definidas a escala NUTS-3 en el *Green Paper on Territorial Cohesion* (2008) elaborado por la Comisión de las Comunidades Europeas, todas ellas con una densidad de población inferior a los 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado.

En cualquier caso, nuestro enfoque no se centrará en las cifras de producción (nuevos puestos de trabajo, creación de pequeñas empresas, etc.) que se derivan de los programas LEADER y PRODER, sino más bien en cómo el potencial de desarrollo de las zonas rurales se ha abierto a través de un proceso discursivo que implica la participación de todas las partes interesadas con una perspectiva multi-sectorial. En esencia, los programas de desarrollo local en Cuenca han permitido una reevaluación fundamental del abanico de recursos rurales que supone un cambio desde un modelo mono-sectorial basado en la agricultura a un enfoque multisectorial para la economía

1 Citar como: Martínez Navarro, J. M.; Vázquez Varela, C. (2013). “Debilidades y fortalezas de los modelos de partenariado en la gestión del desarrollo local: la aproximación territorial LEADER en la provincia de Cuenca”. En: Camacho Ballesta, J. A. y Jiménez Olivencia, Y. (eds.). *Desarrollo Regional Sostenible en tiempos de crisis*. Vol. 2, cap. 22, pág. 399-421. Ed. Universidad de Granada, Granada. ISBN 978-84-338-5559-6. [<http://hdl.handle.net/10481/27498>]

2 Departamento de Geografía y Ordenación del territorio. Universidad de Castilla-La Mancha.

rural. En otras palabras, aunque los resultados cuantificables de LEADER y PRODER en Cuenca pueden ser limitados, los proyectos desarrollados en ambos programas han actuado como proyectos-demostración, aportando la capacidad de desarrollar una “visión rural” que puede ser central en la gestión del cambio futuro. Sin embargo, esta comunicación también tratará de poner de relieve una serie de limitaciones o deficiencias en los procesos de asociación y/o partenariado a cargo de estos mismos grupos de acción local.

1. La articulación territorial del desarrollo rural en la provincia de Cuenca

El 15 de marzo de 1991, la Comisión de las Comunidades Europeas decidió adoptar una iniciativa demostrativa de desarrollo rural, denominada LEADER, con la que pretendía crear una red de grupos de acción local que, aplicando soluciones innovadoras, pudieran servir de modelo para las zonas rurales. La Alcarria y la Serranía de Cuenca, que como el resto de la región estaban incluidas en el Objetivo 1, fueron los dos territorios seleccionados en esta primera fase de experiencias de la iniciativa comunitaria dentro de la provincia de Cuenca (Figura 1). El programa local de Desarrollo Rural LEADER de la Serranía de Cuenca se basó, a su vez, en el Programa de Ordenación y Promoción (PROPRON) de la Zona de Agricultura de Montaña. Los representantes de las asociaciones económicas y sociales promotoras del LEADER ya participaban en la gestión y ejecución del PROPRON, igualmente técnicos de las diversas administraciones que elaboraron este último aportaron su experiencia profesional al proyecto.

El LEADER de la Serranía de Cuenca incluía 47 núcleos de población distribuidos por 38 municipios, con una superficie de 2.170 km² y una densidad que a duras penas alcanzaba los 4 h/km² (ver cuadro 1). Se trata de una comarca de montaña, con gran cantidad de recursos naturales y unas orientaciones productivas perfectamente definidas: forestal, ganadera y turística (Aparicio, 2004). De hecho, fue precisamente ASHAMON, la Asociación de Hosteleros de Alta Montaña, creada en 1980, la que, junto con Desarrollo Serrano y Unión de Ganaderos Conquenses (UGACO), pidieron el programa LEADER para la Serranía.

Coincidiendo en el tiempo con la aplicación de la iniciativa comunitaria LEADER en los 38 municipios seleccionados, se creó en enero de 1993 la Asociación para el Desarrollo Integral de la Serranía Baja (ADISBA), integrada por diez ayuntamientos (Aliaguilla, Campillo-Paravientos, Cañete, Cardenete, Enguídanos, Landete, Pajaroncillo, Salinas del Manzano, Villora y Villar del Humo), ocho cooperativas y veinte socios particulares. El objetivo era disponer de un instrumento que propiciara la inclusión de la Serranía Baja en los planes de desarrollo y, al mismo tiempo, conseguir que se viera beneficiada por cuantas ayudas existieran para mejorar la calidad de vida en las zonas rurales. En este sentido, la asociación comenzó pronto a realizar un incesante trabajo de información y difusión, preparando una serie de proyectos con la intención de presentarlos a la iniciativa LEADER II. Asimismo, se realizó un primer contacto entre ADISBA y los agentes de desarrollo de la zona Serranía Baja-Manchuela,

encargados de poner en marcha el Plan Cultural para el Desarrollo Rural de la provincia de Cuenca, impulsado por la Diputación provincial. Entre las razones esgrimidas para iniciar un trabajo coordinado entre ADISBA y los agentes de desarrollo rural habría que destacar sus objetivos de desarrollo integral y los recursos humanos y técnicos que podían aportar los agentes de desarrollo.

A pesar de que la iniciativa comunitaria LEADER I obtuvo un éxito notable, lo cierto es que las críticas a esta primera experiencia vinieron a poner de manifiesto algunos puntos débiles del modelo. Según distintos autores, los técnicos responsables aprobaron los proyectos sin muchas exigencias, concediendo parte de la ayuda por adelantado, de modo que la inexistencia de estudios exhaustivos de mercado, así como de campañas publicitarias y conexiones con buenas redes de comercialización, redundaron en la escasa rentabilidad de algunas inversiones.

Por su parte, la Alcarria Conquense es una comarca natural de gran extensión, caracterizada por poseer un paisaje dominante propio, constituido por un gran altiplano en el que se han ido encajando los valles de diferentes ríos, dejando a su paso una serie de cerros testigo, Las Alcarrias (escasas elevaciones con aspecto de mesa, consecuencia directa de la erosión producida con el transcurrir de los siglos). Además, existen en la Alcarria Conquense otras tres unidades de paisaje: la Campiña y dos sectores montañosos, con dirección norte-sur, uno al oeste y el otro al este, conocidos con el nombre de Sierra de Altomira y San Sebastián, el primero y la Sierra de Bascuñana el segundo.

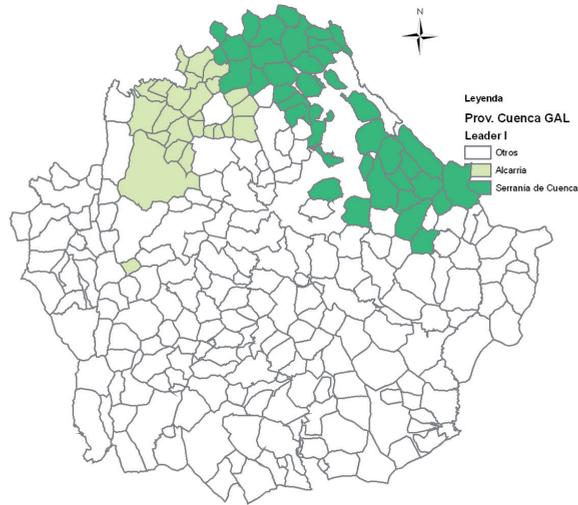
La iniciativa LEADER I en la Alcarria Conquense se extendió sobre un territorio articulado por 24 municipios, con una extensión total de 1.188 km², y un conjunto de problemas que, en gran parte, reproducían los de la Serranía, escasa densidad de población y acusado despoblamiento, falta de dinamismo y de cultura participativa en redes asociativas formales, predominio de actitudes de inmovilismo, pasividad, rutina y desconfianza al cambio, bajo nivel de formación y cualificación para responder a las exigencias de revitalización económica más inmediata. El Grupo de Desarrollo Rural titular y responsable de la iniciativa comunitaria en la Alcarria fue la Asociación para el Desarrollo Integral de la Alcarria Conquense (ADINAC), constituida legalmente en abril de 1988 como una agrupación de ámbito comarcal que integraba a personas físicas y jurídicas. La entidad fundadora fue el Instituto de Desarrollo Comunitario (IDC) de Cuenca, posteriormente miembro activo de ADINAC. Los objetivos de este instituto, que viene trabajando en la provincia desde mediados de la década de los 90 del pasado siglo XX, son los siguientes: animación y desarrollo rural, potenciación de la agricultura, orientación profesional e inserción laboral de los jóvenes, promoción y consolidación de las estructuras asociativas y participación social, constitución y remodelación de equipamientos y servicios, etc.

CUADRO 1. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO LOCAL EN LA PROVINCIA DE CUENCA

LEADER I (1991-1994)					
NOMBRE	TIPO DE PROGRAMA	NÚMERO DE MUNICIPIOS	POBLACIÓN AÑO 1991	SUPERFICIE KM ²	DENSIDAD DE POBLACIÓN AÑO 1991
Serranía de Cuenca	LEADER I	38	8.625	2.170	4 h/km ²
Alcarria	LEADER I	24	7.778	1.188	6,5 h/km ²
		62	16.403	3.358	
LEADER II y PRODER (1996-2001)					
NOMBRE	TIPO DE PROGRAMA	NÚMERO DE MUNICIPIOS	POBLACIÓN AÑO 1998	SUPERFICIE KM ²	DENSIDAD DE POBLACIÓN AÑO 1998
Asociación "Promoción y Desarrollo Serrano". PRODESE	LEADER II	72	21.153	4.953,9	4,3 h/km ²
Asociación para el Desarrollo Integral de la Manchuela Alta. ADIMAN	LEADER II	28	36.867	2.188	16,8 h/km ²
CEDER Centro de Desarrollo Rural Alcarria Conquense	PRODER	34	10.305	2.033	5 h/km ²
Asociación para el Desarrollo de la Sierra y Mancha Conquense. ADESIMAN	PRODER	43	18.518	2.781	6,7 h/km ²
Asociación para el Desarrollo Integral del Zancara	PRODER	11	15.388	2.847	5,4 h/km ²
Asociación para el desarrollo ASPAD-14	PRODER	14	20.793	1.117	18,7 h/km ²
		202	123.024	15.920	
LEADER + y PRODER 2 (2002-2006)					
NOMBRE DEL GRUPO	TIPO DE PROGRAMA	NÚMERO DE MUNICIPIOS	POBLACIÓN AÑO 2006	SUPERFICIE KM ²	DENSIDAD DE POBLACIÓN AÑO 2006
Asociación "Promoción y Desarrollo Serrano". PRODESE	LEADER+	72	18.537	4.702	3,9 h/km ²
Asociación para el Desarrollo Integral de la Manchuela Alta. ADIMAN	LEADER+	33	41.317	2.603	15,9 h/km ²
CEDER Centro de Desarrollo Rural Alcarria Conquense	PRODER 2	42	11.612	2.479	4,7 h/km ²
Federación para el Desarrollo de la Sierra y Mancha Conquense. ADESIMAN	PRODER 2	56	40.049	3.553	11,3 h/km ²
Asociación para el Desarrollo Integral del Zancara	PRODER 2	33	45.108	2.773	16,3 h/km ²
		236	156.623	16.110	

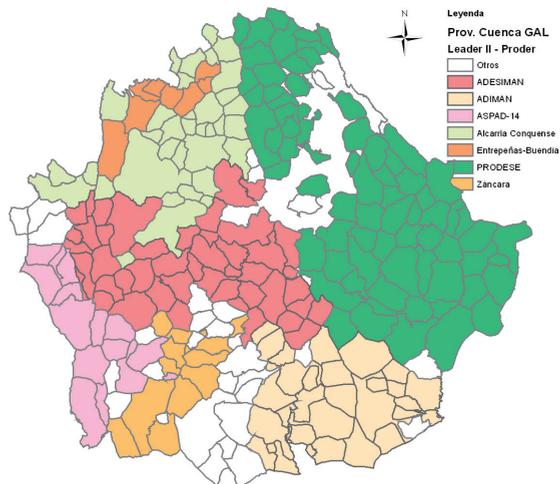
Fuente: Memorias y balances de los distintos Grupos de Acción Local. Elaboración propia.

FIGURA 1. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LOS PROGRAMAS LEADER I DE LA PROVINCIA DE CUENCA (1991-1994)



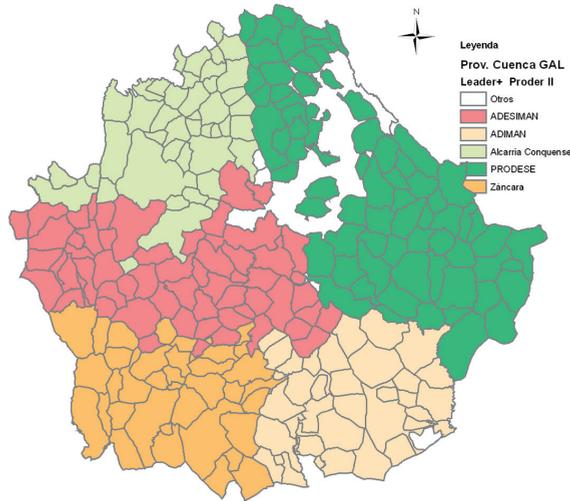
Fuente: elaboración propia.

FIGURA 2. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LOS PROGRAMAS LEADER II Y PRODER DE LA PROVINCIA DE CUENCA (1996-2001)



Fuente: elaboración propia.

FIGURA 3. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LOS PROGRAMAS LEADER+ Y PRODER 2 DE LA PROVINCIA DE CUENCA (2002-2006)



Fuente: elaboración propia.

En un principio, ADINAC tenía como ámbito territorial de actuación la comarca de La Alcarria conquense, que comprende 43 municipios y 77 núcleos de población. Sin embargo, para potenciar la incidencia directa del LEADER y no dispersar los esfuerzos, se optó por concentrar la atención en 24 municipios septentrionales de La Alcarria conquense. Para la gestión de la iniciativa comunitaria, ADINAC estableció su oficina principal en Huete (junto a las dependencias del ICD), donde creó un Aula Cooperativa de Información y Cultura para ofrecer un servicio permanente de información y documentación económica y social abierto a la población rural de la comarca.

No obstante, habría que señalar que ADINAC no fue, en modo alguno, la única asociación de La Alcarria. A principios de 1993 se constituyó la Asociación Artesana de Mujeres Alcarreñas 8 de mayo, con el objetivo de apoyar, promocionar y comercializar los productos elaborados por artesanas. Posteriormente, surgía ALCON como club deportivo de La Alcarria y, finalmente, en octubre del mismo año la Asociación de Turismo Rural Alcarria Conquense, promovida por el CEDER y que pretendía unir a todos los promotores turísticos de la comarca para crear un producto turístico de calidad, promocionarlo y comercializarlo.

Como señalan distintos autores, el proceso de desarrollo rural basado en las iniciativas europeas ha constituido un camino en tres fases: “mientras en la primera o inicial tenemos iniciativas de desarrollo aisladas y poco conectadas, en la fase final el desarrollo rural se identifica con una estrategia a partir del potencial endógeno, y con acciones coherentes que dan respuesta a la globalidad de los problemas de las áreas

rurales” (Esparcia et alii, 2000: 103). Coincidiendo con este diagnóstico, la puesta en marcha de la iniciativa LEADER II y PRODER a partir de 1996 supuso para la provincia de Cuenca la eclosión de un número significativo de Grupos de Acción Local, animados a prorrogar y/o extender a otros territorios las iniciativas de desarrollo rural introducidas durante la primera fase. La idoneidad de las delimitaciones territoriales realizadas, así como la atomización de las estructuras territoriales de desarrollo local constituyen algunos de los aspectos más interesantes para la discusión.

En líneas generales, la situación quedaría descrita al afirmar que de dos territorios beneficiados por la iniciativa LEADER I pasamos a seis, dos de ellos financiados con fondos LEADER y cuatro con programas PRODER (Cuadro 1 y figura 2). La intención era mejorar el modelo precedente, prestando especial atención a los proyectos innovadores, evitando potenciar los modelos de desarrollo endógeno vinculados a la demanda externa (turismo) y apoyando las actividades económicas conectadas a las áreas más dinámicas del territorio (Sanz Cañada, 2007). En este contexto, los dos territorios inicialmente vinculados a iniciativas LEADER se mantienen ampliando su ámbito espacial de actuación, si bien mientras uno sigue beneficiándose del apoyo económico de la iniciativa europea el segundo se ve obligado a acogerse al programa PRODER.

La Serranía de Cuenca, inicialmente beneficiaria de un LEADER I repite en esta convocatoria con un LEADER II. La diferencia fundamental viene en esta ocasión de la entidad gestora y el ámbito territorial afectado. Si en la primera etapa habían sido ASHAMON y UGACO las solicitantes del programa, en esta ocasión será la Asociación Promoción y Desarrollo Serrano (PRODESE), constituida el día 10 de enero de 1992. Se trata de una Asociación sin ánimo de lucro inscrita en el Registro Provincial de Asociaciones de Cuenca con el Número 870 y en el Registro General de Asociaciones con el número 4.343. En ella se integraron, además de los ayuntamientos afectados, cooperativas forestales como Desarrollo Serrano, las antes mencionadas UGACO y ASHAMON, ADICAC y ADISBA, las dos últimas representando respectivamente a las subcomarcas del Campichuelo y la Serranía Baja. Por su parte, el territorio vinculado al programa se incrementó hasta agrupar 72 municipios y 4.954 km², lo que se traduce en una densidad de población de 4,3 h/km² en 1998, claramente la más baja de toda la provincia. En su paso del LEADER I al II cuatro municipios: Priego, Alcantud, Arandilla del Arroyo y Vindel, que estaban dentro de la zona LEADER I de la Serranía de Cuenca, pasaron a formar parte del territorio de la Alcarria Conquense. A su vez, 38 nuevos municipios serranos se sumaron a este espacio rural, eminentemente forestal, de alto valor medioambiental, donde sus parajes naturales y espacios naturales protegidos han favorecido la creación de una oferta hostelera relacionada con el turismo rural y activo (García, 1997). Uno de los problemas de este territorio, que arrastra todavía en la actualidad, es la difícil articulación de un espacio tan extenso y escasamente poblado, con déficit históricos de infraestructuras de comunicación, lo que explica que se decidiera ubicar la oficina principal de PRODESE en la ciudad de Cuenca, fuera de su ámbito natural de actuación, esta decisión, difícilmente justificable, se escuda en el razonamiento de que cualquier habitante de la Serranía tiene más facilidades para acudir a Cuenca que a cualquier otro lugar dentro de su propia comarca, no obstante en los últimos años el GAL ha abierto una segunda oficina en el municipio de Villalba de la Sierra.

En cuanto a la Alcarria conquense, pasó en esta etapa de gestionar un LEADER a un PRODER, todo ello coordinado desde el CEDER Alcarria conquense, asociación sin ánimo de lucro constituida en abril de 1994 con 77 socios, entre ellos 34 municipios, y 43 asociaciones y entidades de diversa índole. Su ámbito territorial de actuación pasó de 24 a 34 municipios, todos ellos situados dentro de la comarca natural de La Alcarria, y de los 1.188 a los 2.033 km², sin embargo, su densidad de población cayó de los 6,5 a los 5 h/km², la segunda más baja de la provincia.

En 1994 se promueve la Asociación para el Desarrollo Integral de La Manchuela Conquense (ADIMAN), que logra la adhesión de 29 municipios y adquiere personalidad jurídica desde el día 1 de agosto de 1994. Desde noviembre de 1995 ADIMAN ha gestionado en la comarca un programa incluido en la iniciativa europea de desarrollo rural LEADER II, gestionando y promocionando proyectos, en el ámbito de la innovación, la conservación y mejora del entorno, la diversificación económica y la revalorización de productos y recursos locales. En octubre de 1998 ADIMAN se integra en la Red de Ciudades Saludables de Castilla-la Mancha, coordinando en la comarca acciones relacionadas con el medio ambiente y la salud en los campos de los Residuos Sólidos Urbanos, la calidad de las aguas, la educación ambiental, la promoción de la Salud, el medio urbano, etc. ADIMAN también participa en el proyecto de Cooperación Transnacional, denominado Paralelo 40, que responde a un plan de actuación a favor del turismo rural entre diversas regiones de España, Portugal e Italia a través de una línea turística imaginaria que cruza por 27 puntos de destino. El ámbito territorial de la iniciativa comunitaria en este caso fue de 28 municipios, con una extensión de 2.188 km² y una densidad de población de 16,8 h/km². Sin duda alguna estamos ante el territorio que mejor respuesta ha ofrecido durante el período a las políticas y acciones de desarrollo rural, no sólo porque la aportación privada al coste total del programa haya superado el 70% (en el resto de territorios la aportación privada en ningún caso ha supuesto más del 46%) sino porque los sistemas de producción local han demostrado una flexibilidad, articulación y capacidad de respuesta difícil de encontrar en otros lugares de la provincia (García et alii, 2007), aspecto al que no es ajeno un capital social positivo identificado en investigaciones recientes (Martínez y Vázquez, 2007).

La “Federación para el Desarrollo de la sierra y Mancha conquense” (ADESIMAN) gestionó un programa PRODER entre 1996 y 2001 que afectó a un territorio complejo y extenso a caballo de dos comarcas naturales la Mancha y la Serranía. ADESIMAN es una asociación sin ánimo de lucro constituida en enero de 1997 en Asamblea General de sus socios fundadores: la Asociación para el Desarrollo de los Municipios de la Mancha alta Conquense (ADIMMAC), la Asociación Serranía Deprimida Cuenca Centro (SEDECUCE), la Asociación Instituto de Desarrollo Comunitario de Cuenca y la Asociación Instituto de Desarrollo comunitario de Madrid. Las dos primeras tienen una capital implantación en sus respectivos territorios, mientras que las otras dos, como expertas en temas de desarrollo, aportan su experiencia de más de veinte años de trabajo a nivel provincial una y en los ámbito nacional e internacional la otra. El Grupo de Acción Local ADESIMAN está físicamente en un mismo edificio y oficina, radicados en la ciudad de Cuenca, y funcionalmente integrado con el Instituto de Desarrollo Comunitario de Cuenca, una estructura profesional constituida como asociación sin ánimo de lucro en 1985, enmarcándose en lo que se ha venido en de-

nominar el “tercer sector”, cuya contribución a la creación de empleo ha sido ampliamente contrastada. Agrupa a un equipo multidisciplinar de profesionales que impulsa, anima y sostiene el desarrollo rural de la provincia ofreciendo los servicios técnicos especializados requeridos y demandados por los diferentes colectivos o sectores de la población.

El territorio vinculado a este programa PRODER agrupaba 43 municipios, se extendían sobre 2.781 km² y presentaban una densidad poblacional de 6,7 h/km² en 1998. Su principal debilidad radicaba y sigue radicando en la difícil articulación de un espacio que carece de la más mínima seña de identidad común, como se deduce del nombre del Grupo de Acción Local, Mancha (20 municipios) y Serranía (23 municipios) se unen en un territorio que se extiende en sentido oeste-este y que se prolonga hacia el sur en un área de transición geográfica entre éstas y la Alcarria conquense. Todo ello se aprecia claramente en la variación del paisaje y de las aptitudes agrarias de toda la comarca, así como en el hecho significativo de haber elegido la ciudad de Cuenca como sede del propio Grupo de Acción Local.

El tercer territorio PRODER de esta segunda etapa se vincula a la gestión del Grupo de Acción Local Asociación para el Desarrollo Integral El Záncara, constituido en diciembre de 1996 en la localidad de Las Mesas. El A.D.I. El Záncara contaba, a finales de 2001, coincidiendo, por tanto, con el cierre del programa PRODER, con un total de 113 socios, entre ellos 11 municipios a los que se sumarían 30 asociados del sector social y 57 del sector económico. Su ámbito de actuación abarcaba 11 municipios y una superficie de 2.847 km² que, con una población de 15.388 personas en 1998, arrojaba una densidad poblacional de 5,4 h/km². El espacio delimitado venía a coincidir con lo establecido por el estudio de comarcalización agraria realizado por el Ministerio de Agricultura a comienzos de la década de los setenta del pasado siglo, de modo que la comarca de la Mancha Baja conquense se definía como un espacio homogéneo tanto desde el punto de vista físico como socio-económico ¿por qué utilizar, entonces, la denominación El Záncara –río que define un área endorreica de importancia– que ya en la ampliación del LEADER+ se demostraría inexacta para los municipios más septentrionales del territorio?

La Asociación para el Desarrollo ASPAD 14 integró, como su propio nombre indica, catorce municipios situados en el extremo sudoeste de la provincia de Cuenca, con sede en Villamayor de Santiago. Cubría una extensión de 1.117 km² con una población de 20.793 habitantes, lo que le otorgaba la mayor densidad de población de los territorios vinculados a programas de desarrollo rural de la provincia de Cuenca, 18,7 h/km². Se trata, sin duda, de una de las damnificadas en el proceso de organización territorial de las estructuras de desarrollo provinciales ya que nació para gestionar el PRODER y desapareció con el cierre del mismo para quedar su territorio absorbido por grupos de acción local limítrofes, el A.D.I. El Záncara y ADESIMAN.

Por último, antes de cerrar esta segunda etapa, no podemos dejar de mencionar el hecho de que diez municipios de la provincia de Cuenca, localizados en el borde septentrional de la comarca de La Alcarria, fueron acogidos por el Grupo de Acción Local Asociación de Municipios Ribereños de los Embalses de Entrepeñas y Buendía, con sede en el municipio de Sacedón (Guadalajara). La Asociación se constituyó en agosto de 1993 y estuvo formada por 10 municipios de Cuenca y 11 de Guadalajara. Su destino, al igual que el de ASPAD 14, la llevó a desaparecer con el fin del programa

PRODER para integrar sus términos municipales en el CEDER La Alcarria, los diez de Cuenca, y en el grupo PRODER 2 Tajo-Tajuña, los once de Guadalajara.

Siguiendo las afirmaciones de distintos especialistas, los programas LEADER entraron en funcionamiento de manera progresiva, al hilo de la incorporación de los agentes locales al desarrollo de actividades iniciadas por los emprendedores pioneros. Empero, estos programas se utilizaron en cierto número de casos “como instrumento para legitimarse ante las instituciones o ante los ciudadanos, o como un instrumento de poder frente a otros agentes, lo que en mayor medida ha suscitado el interés de gran número de agentes que operan en las áreas rurales españolas (Esparcia y Noguera, 2003). Los agentes locales mostraron un compromiso en el momento de diseñar y poner en marcha los Programas de Innovación Rural; sin embargo, pronto se constituyeron en lobbies informales en el seno de los Grupos de Acción Local, que no hacían sino reproducir esa concepción de LEADER como instrumento de poder” (Esparcia et alii, 2000: 110).

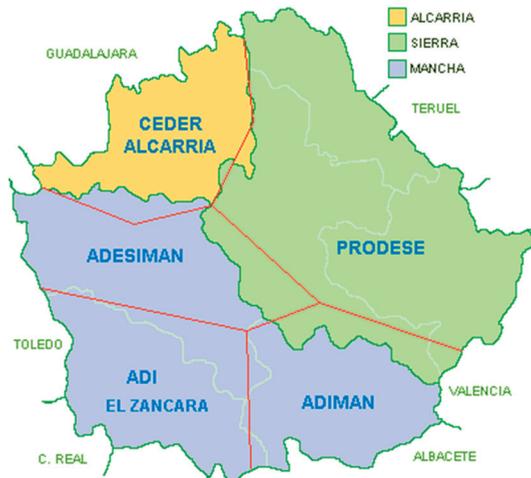
Con la Agenda 2000, la Unión Europea abrió un nuevo modelo de desarrollo para el mundo rural. Así, durante el período 2000-2006 se avanzó en la integración del desarrollo rural en el territorio, contemplando una nueva fórmula con la iniciativa LEADER+ que, si bien continuaba incitando a los agentes a impulsar proyectos cuyas expectativas se basaban en el potencial de los territorios, trataba de fomentar la utilización de estrategias de desarrollo sostenible, integrado y de calidad, primando la cooperación con otros grupos y el trabajo en red, tanto en territorios de un mismo estado como entre los pertenecientes a diversos estados miembros (Sanz Cañada, 2007: 157).

En esta nueva coyuntura, las estructuras de desarrollo local de la provincia de Cuenca se reorganizan dentro de los más estrictos límites provinciales, prescindiendo de territorios articulados sobre más de una provincia y reagrupando/fusionando territorios de pequeñas dimensiones en otros de tamaño medio-grande controlados por agentes/Grupos de Acción Local con estrategias y estructuras de poder bien consolidadas. El resultado de esta estrategia es la simplificación de la estructura organizativa, pasando de siete Grupos de Acción Local, si contamos el que con sede en la provincia de Guadalajara gestionaba el programa PRODER para diez municipios de La Alcarria conquense, a cinco grandes territorios que cubren prácticamente el 100% del territorio rural de la provincia de Cuenca (ver figura 3), dos LEADER y tres PRODER. A pesar de todos los reajustes experimentados desde la puesta en marcha de las iniciativas europeas, lo cierto es que comarcas naturales y territorios vinculados a estrategias de desarrollo diferenciadas siguen sin coincidir en sus límites (ver figura 4), hecho que nos remite de nuevo a la discusión sobre regiones homogéneas/funcionales pero que, entre otras cosas, tiene sus repercusiones en el pretendido objetivo de alcanzar territorios con valor identitario.

En esta tercera etapa, el territorio de la Serranía de Cuenca y su Grupo de Acción Local, PRODESE, mantienen a grandes rasgos los mismos límites espaciales de la segunda fase con pequeños cambios de perímetro comarcal, así tres pueblos: Almodóvar del Pinar, Paracuellos de la Vega y Enguñados, han pasado a la comarca de la Manchuela y el municipio de Palomera, típicamente serrano, ha quedado incluido en la de la Serranía. Especialmente curioso resulta el caso del municipio de Enguñados, típicamente serrano y uno de los fundadores de la Asociación para el Desarrollo Integral de la Serranía Baja (ADISBA) en 1993 que, por razones políticas

y funcionales, decide su cambio al Grupo de Acción Local de la Manchuela conquense. En líneas generales las cifras absolutas y relativas varían muy poco (ver cuadro 1): 72 municipios, 18.537 habitantes, y una densidad de población de 3,9 h/km² en 2006 que pone de manifiesto la evolución regresiva de uno de los territorios más bellos y desarticulados de la provincia. Por su parte, las estrategias de cooperación con otros grupos y el trabajo en red se ponen de manifiesto en la puesta en marcha de un proyecto INTERREG III: Red para la gestión de entornos y yacimientos arqueológicos de arte rupestre- primeros pobladores europeos, el proyecto tiene como objetivo la creación de la Red Europea (SUDOE) de yacimientos arqueológicos y espacios expositivos temáticos de arte rupestre y primeros pobladores, así como la construcción de un Itinerario Cultural Europeo (SUDOE) sobre el Arte Rupestre de los primeros Pobladores. La financiación procede de fondos de Cooperación Interregional y REDR.

FIGURA 4. CORRESPONDENCIA ENTRE TERRITORIOS VINCULADOS A GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL (LÍMITES EN ROJO) Y COMARCAS NATURALES DE LA PROVINCIA DE CUENCA



El territorio de ADIMAN, como consecuencia del nuevo Programa de Iniciativa Comunitaria LEADER+, ha visto crecer su área de influencia con la incorporación de cinco nuevos municipios y 110 Asociaciones representativas de los diversos sectores de la Comarca. Dentro del nuevo programa LEADER+ se adopta como aspecto aglutinante o eje temático la Identidad Territorial como Eje de Calidad y Motor de Desarrollo. Los objetivos básicos del LEADER+ en la Manchuela Conquense, son: recuperar, conservar y valorizar el patrimonio natural de la comarca, la promoción de servicios y productos locales basados en la calidad (turismo, agroalimentarios, artesanía, productos naturales, etc...), y un objetivo básico que es la valorización de los recursos humanos: formación.

En este contexto, nos gustaría destacar la constitución del Grupo de Cooperación del proyecto EFLUS, formado por siete Grupos de Acción Local pertenecientes a tres provincias –Albacete, Cuenca y Valencia– y liderado por ADIMAN, que nace en mayo de 2004, y en junio de 2004 presenta el proyecto ante el Ministerio de Agricultura,

Pesca y Alimentación, según la normativa de proyectos de cooperación en el marco de la iniciativa comunitaria LEADER+. El objetivo básico que inspiraba el proyecto era el de desarrollar e impulsar estrategias integradas de gestión sostenible del territorio y los recursos de las zonas ligadas a cauces fluviales, basadas en la multifuncionalidad del espacio fluvial y su entorno y la participación de los actores locales. Entre las actividades realizadas por el Grupo de Cooperación, y coordinadas por ADIMAN, se cuentan los inventarios patrimoniales del río Júcar que tienen un ámbito territorial articulado por los ríos Júcar y Cabriel extendido por tres provincias (Albacete, Cuenca y Valencia), pertenecientes a dos Comunidades Autónomas diferentes: Castilla-La Mancha y Valencia, y 68 términos municipales (48 de ellos drenados por el río Júcar y 20 por el Cabriel).

El CEDER Alcarria, que gestiona un PRODER 2, también incrementa su territorio de forma significativa al pasar de 34 a 42 municipios, con una población total de 11.612 habitantes, 2.479 km² de extensión y una densidad poblacional de 4,7 h/km². El origen de este incremento se encuentra, como ya comentamos, en la absorción de los municipios antes vinculados al Grupo de Acción Local Asociación de Municipios Ribereños de los Embalses de Entrepeñas y Buendía.

Por su parte, el territorio PRODER 2 gestionado por ADESIMAN incrementa el número de municipios de 43 a 56, dependiendo de siete de ellos quince pedanías. En total, 71 núcleos poblacionales que se extienden sobre 3.553 Km². La población asciende a 40.049 habitantes, aunque un sólo municipio (Tarancón), incorporado en esta etapa, absorbe una cuarta parte (13.447 habitantes en el año 2006), lo que hace del territorio una zona eminentemente rural, pero articulada por los dos únicos núcleos urbanos de la provincia, la ciudad de Cuenca en su mitad oriental y Tarancón en el occidental. Por otro lado, este grupo se encuentra funcionalmente vinculado la ICD, institución que constituye uno de los más significativos lobbies en materia de desarrollo rural de la provincia y que ha estado vinculada no sólo a la creación de ADESIMAN sino también a la constitución original de las iniciativas de desarrollo en La Alcarria conquense. El IDC dirige y gestiona en sus instalaciones el Centro Europeo de Información y Animación Rural de Cuenca que co-financia la Excm. Diputación Provincial de Cuenca y la Comisión Europea. El Centro Europeo de Información y Animación Rural de Cuenca forma parte de una red de Centros de información de la Unión Europea repartidos por todo el territorio rural europeo dedicados a la información europea en el medio rural. Existen 393 centros en toda la Unión Europea de los cuales 43 están en España, denominados por la Comisión "Europe Direct".

El tercer programa PRODER 2 corresponde al A.D.I. El Záncara, que en esta etapa ve crecer su territorio pasando de 11 a 33 municipios, con un total de 45.108 habitantes y la mayor densidad poblacional de la provincia en hábitat rural, 16,3 h/km². Como ya hemos comentado líneas atrás, la desaparición de la Asociación para el Desarrollo ASPAD 14 ha beneficiado al A.D.I. El Záncara, pues no sólo ha crecido en términos municipales sino que algunos de éstos se encuentran entre los más poblados y dinámicos de la provincia (Las Pedroñeras, San Clemente o Mota del Cuervo).

En la actualidad sólo un municipio ha quedado al margen de cualquier Grupo de Acción Local, Bascuñana de San Pedro, mientras El Herrumbrar, situado en el límite con la provincia de Albacete, decidió incorporar su término al Grupo de Acción Local de la Manchuela de Albacete desde la segunda fase de puesta en marcha del programa PRODER.

2. Características y evolución reciente de los territorios articulados en torno a Grupos de Acción Local en la provincia de Cuenca

Cuando abordamos el conjunto del hábitat rural de la provincia de Cuenca nos enfrentamos a territorios, básicamente rurales, que muestran un notable grado de heterogeneidad en cuanto a sus estructuras económicas, sociales y culturales, además de caracterizarse por unas estructuras ecológicas igualmente dispares. Esta realidad poliédrica en los últimos años se ha visto condicionada, al igual que el resto de las zonas rurales desfavorecidas en España, por cuatro factores: las transformaciones internas del sector agroalimentario (Segrelles Serrano, 2000); los cambios en la organización espacial de la actividad y de la población que son consecuencia de la reestructuración del capitalismo (Collantes Gutiérrez, 2005, 2007); por las nuevas funciones socioeconómicas, socioculturales y medioambientales que desempeñan estos espacios (Paniagua Mazorra, 2005) “y los conflictos de uso y de legitimidad que de ellas se derivan” (Martínez y Vázquez Varela, 2008); y, por el impacto, a veces contradictorio, de las diversas políticas que se implementan sobre ellos (García Pascual, 2006; García Rodríguez et alii, 2005), y que se desenvuelven, cada vez más nítidamente, bajo el paradigma del desarrollo sostenible institucional.

En cualquier caso, resulta innegable el hecho de que el proceso de vaciamiento demográfico desde mediados del pasado siglo ha pasado factura a la provincia, donde en el año 2010 se constata que más del 70% del todos los municipios tenía menos de 500 habitantes y donde se han producido procesos de reajuste de la administración local cuando sus dimensiones han dejado de ser las adecuadas, todo lo cual ha dado como resultado la desaparición de 52 municipios en el último medio siglo fusionados o absorbidos para integrar entidades municipales de mayor tamaño (ver cuadro 2).

CUADRO 2. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE CUENCA 1950-2010

CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA MUNICIPAL DE LA PROVINCIA DE CUENCA ENTRE 1950-2010								
TAMAÑO MUNICIPAL	NÚMERO DE MUNICIPIOS		POBLACIÓN TOTAL		% SOBRE EL NÚMERO TOTAL DE MUNICIPIOS		% SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL	
	1950	2010	1950	2010	1950	2010	1950	2010
> 50.000 habitantes	0	1	0	56.189	0,0	0,4	0,0	25,8
10.000-50.000 habitantes	1	1	23.966	15.732	0,3	0,4	7,0	7,2
5.000-9.999 habitantes	5	5	29.919	34.841	1,7	2,1	8,7	16,0
2.500-4.999 habitantes	21	7	73.626	23.288	7,2	2,9	21,4	10,7
1.000-2.499 habitantes	82	23	125.535	34.448	28,3	9,7	36,5	15,8
500-999 habitantes	88	34	60.030	23.853	30,3	14,3	17,4	11,0
100-499 habitantes	93	110	30.957	25.945	32,1	46,2	9,0	11,9
< 100 habitantes	0	57	0	3.420	0,0	23,9	0,0	1,6
Provincia de CUENCA	290	238	344.033	217.716	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: INE, 2010.

Si cambiamos de escala y analizamos la evolución demográfica para el mismo intervalo temporal distinguiendo entre los territorios de los cinco Grupos de Acción Local (ver cuadro 3) comprobaremos que, aunque en líneas generales la evolución ha sido negativa, los ritmos y las inflexiones en la tendencia a partir de los años noventa del pasado siglo permiten diferenciar claramente dos grupos: por una parte los territorios “perdedores”, Alcarria y Sierra, donde la sangría demográfica ha sido más dramática y continua hasta nuestros días (de hecho sus respectivas densidades de población han caído a 4,5 h/km² y 3,7 h/km²), y los territorios manchegos (Mancha y Manchuela) que a partir de principios de los 90 han conseguido revertir el proceso con ganancias significativas. Bien es cierto que en el interior de estos últimos territorios los procesos de reajuste entre los distintos municipios han beneficiado a los núcleos de más de 2.000 habitantes en perjuicio de los más pequeños, pero en cualquier caso a escala comarcal se configuran como los territorios más dinámicos y vertebrados.

CUADRO 3. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR COMARCA ENTRE 1950 Y 2010

COMARCAS/GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL	1950	1960	1970	1981	1991	2001	2010	EVOLUCIÓN 1950-2010 (1950=100)
ADIMAN	61.889	58.477	46.717	37.997	37.678	39.063	42.959	69,4
ADI-ZÁNCARA	66.870	65.878	53.469	48.447	44.869	44.177	46.141	69,0
ADESIMAN	73.876	69.014	51.304	40.868	38.169	38.446	42.551	57,6
CEDER-ALCARRIA	42.565	37.039	22.908	15.616	12.912	12.156	11.335	26,6
PRODESE	53.776	47.354	32.941	23.136	20.412	20.142	17.495	32,5
Prov. de CUENCA	344.033	315.433	247.158	208.998	201.095	201.526	217.716	63,2

Fuente: INE, 2010.

Como cabía esperar, estos procesos de pérdida de población y desestructuración territorial se traducen en una desequilibrada pirámide de población (ver cuadro 4) en la que las comarcas más depauperadas presentan porcentajes de población de más de 60 años que superan el 40% (concretamente el 41,8% en la Serranía y el 45,2% en la Alcarria), mientras la población de menos de 20 años ni siquiera alcanza el 15%. Por su parte el peso del sector primario todavía sigue siendo de vital importancia, especialmente en la Mancha, Manchuela y Alcarria, mientras en la Serranía pierde peso a favor del sector terciario (turismo rural y otros servicios) y el territorio de ADESIMAN a caballo de la Mancha y Sierra Centro, articulado en buena parte por la A-3 ha trasladado buena parte de su población activa ocupada a los sectores secundario y terciario (ver cuadro 5).

CUADRO 4. PRINCIPALES DATOS TERRITORIALES Y ESTRUCTURA DE POBLACIÓN POR COMARCA

COMARCAS/ GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL	DATOS TERRITORIALES			ESTRUCTURA DE POBLACIÓN						
	Nº DE MUNICI- PIOS	SUPER- FICIE (KM2)	DENSIDAD DE POBLAC. (2010)	POBLAC. TOTAL (2010)	% HOMBRES	% MUJERES	% POBLAC. <20 AÑOS	% POBLAC. ENTRE 20 Y 40 AÑOS	% POBLAC. ENTRE 40 Y 60 AÑOS	% POBLAC. > 60 AÑOS
ADIMAN	33	2.603	16,5	42.959	50,8	49,2	21,2	29,1	21,5	28,2
ADI-ZĂNCARA	33	2.773	16,6	46.141	50,3	49,7	20,0	28,3	21,8	29,9
ADESIMAN	56	3.553	11,9	42.551	50,1	49,9	18,9	27,6	21,6	31,8
CEDER- ALCARRIA	42	2.479	4,5	11.335	50,9	49,1	13,6	22,2	19,0	45,2
PRODESE	72	4.702	3,7	17.495	51,7	48,3	14,1	22,9	21,2	41,8

Fuente: INE, 2010.

CUADRO 5. ESTRUCTURA DEL MERCADO DE TRABAJO POR COMARCA

COMARCAS/GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL	ESTRUCTURA DEL MERCADO DE TRABAJO					
	% OCUPADOS EN EL SECTOR PRIMARIO (2006)	% OCUPADOS EN EL SECTOR SECUNDA- RIO (2006)	% OCUPADOS EN EL SECTOR TERCIARIO (2006)	TASA DE DESEMPLEO TOTAL (2006)	TASA DE DESEMPLEO MASCULINA	TASA DE DESEMPLEO FEMENINA
ADIMAN	30,2	29,3	40,5	10,5	5,7	4,8
ADI-ZĂNCARA	27,5	30,4	42,0	8,1	4,4	3,7
ADESIMAN	14,9	38,0	47,2	10,0	5,1	4,9
CEDER-ALCARRIA	27,9	27,6	44,5	11,8	7,3	4,5
PRODESE	24,8	31,6	43,6	12,3	6,5	5,8

Fuente: INE, 2009.

En el contexto de la proliferación de las fórmulas de partenariado como elementos clave del desarrollo rural es importante subrayar el papel que han jugado los GAL. A pesar de que el programa LEADER se concibió para fomentar el desarrollo rural integrado (y por tanto multidimensional) la iniciativa pronto se transformó en un programa para el desarrollo económico local en zonas rurales, como se refleja en los programas operativos de los distintos grupos. Este énfasis en los aspectos económicos se confirma mediante el análisis de la distribución de los gastos de cada grupo durante el último programa LEADER+/PRODER2 (ver cuadro 6) que, como antes apuntamos, si bien continuaba incitando a los agentes a impulsar proyectos cuyas expectativas se basaban en el potencial de los territorios, trataba de fomentar la utilización de estrategias de desarrollo sostenible, integrado y de calidad, primando la cooperación con otros grupos y el trabajo en red.

Los datos confirman que los ámbitos más beneficiados han sido el turismo rural (el 41,01% del coste total de los proyectos financiados en el caso de la Serranía de Cuenca), PYMES y servicios (más del 31% del coste total en Manchuela y Alcarria) y

la Valorización de productos locales agrarios (el 16,35% en la Manchuela y el 18,81% en la Mancha). Por su parte, los proyectos financiados y que se encuadran en la categoría de Patrimonio natural, Valorización del patrimonio cultural y arquitectónico, Servicios a la población o incluso Formación y empleo son generalmente percibidos como inputs en el modelo económico dominante.

Este discurso es el resultado tanto de una estrategia top-down como de factores locales. Entre otros, el papel de la propia Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural, la institución intermediaria en la financiación del LEADER que ha tendido a encuadrar la iniciativa como un programa de desarrollo económico y su retórica asociada a la creación de empleo y resultados cuantificables.

La excesiva concentración en el desarrollo económico por parte de los GAL ha tenido implicaciones en el repertorio de actividades desarrolladas por el partenariado de cada uno de ellos. Por ejemplo, el énfasis en el desarrollo económico local a menudo ha conducido a los grupos a desarrollar una agenda más limitada centrada en los resultados económicos o el producto del desarrollo rural, olvidando o posponiendo el apoyo necesario a los procesos de creación de capacidades, animación y participación comunitaria, que en algunos casos han sido retomados en parte a través de otras herramientas como la confección de Agendas 21 locales. Temas como el desarrollo cívico y comunitario frecuentemente han sido dejados de lado. En su lugar, se ha puesto el énfasis en apoyar a los promotores de proyectos individuales y en el proceso de seguimiento de las solicitudes, lo que ha contribuido a convertir al LEADER más en un fondo local que en un programa de desarrollo rural. A pesar de estas limitaciones, a medida que el programa ha ido evolucionando, con procesos discursivos a largo plazo en el interior de cada GAL, han ido apareciendo nuevas formas de trabajo en el contexto local enraizadas en los mecanismos de partenariado.

CUADRO 6. INVERSIÓN Y FINANCIACIÓN (EN %) DE LOS PROGRAMAS LEADER+ Y PRODER 2

MEDIDAS	COSTE TOTAL	GASTO PÚBLICO			GASTO PRIVADO
		TOTAL	SUBVENCIONES COMUNITARIAS	ADMINISTRACIONES NACIONALES	
I. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO					
PRODESE	98,34	96,33	95,81	97,33	100,00
ADIMAN	98,28	96,30	95,76	97,32	99,94
CEDER ALCARRIA	99,16	98,21	98,25	98,13	100,00
ADESIMAN	98,69	97,57	97,63	0,10	100,00
ADI ZÁNCARA	98,62	96,61	96,69	96,44	100,00
1.01. ADQUISICIÓN DE COMPETENCIAS					
PRODESE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ADIMAN	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CEDER ALCARRIA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ADESIMAN	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ADI ZÁNCARA	0,17	0,42	0,41	0,44	0,00

1.02. GASTOS DE GESTIÓN, FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO Y ASISTENCIA TÉCNICA					
PRODESE	6,78	15,00	14,92	15,15	0,00
ADIMAN	6,77	14,88	14,84	14,95	0,00
CEDER ALCARRIA	6,99	14,96	14,60	15,68	0,00
ADESIMAN	7,95	14,68	14,33	15,38	0,00
ADI ZÁNCARA	5,53	13,58	13,26	14,24	0,00
1.03. SERVICIOS A LA POBLACIÓN					
PRODESE	7,37	9,66	9,60	9,76	5,47
ADIMAN	8,03	10,78	10,76	10,84	5,72
CEDER ALCARRIA	6,74	12,16	12,78	10,92	1,98
ADESIMAN	11,98	13,36	14,05	12,00	10,35
ADI ZÁNCARA	18,69	14,78	15,53	13,27	21,38
1.04. PATRIMONIO NATURAL					
PRODESE	5,57	9,28	9,23	9,37	2,52
ADIMAN	6,17	8,61	8,30	9,20	4,13
CEDER ALCARRIA	0,72	1,54	1,50	1,61	0,01
ADESIMAN	5,59	8,50	8,29	8,90	2,16
ADI ZÁNCARA	3,88	8,95	8,74	9,38	0,39
1.05. VALORIZACIÓN DE PRODUCTOS LOCALES AGRARIOS					
PRODESE	4,99	3,10	3,08	3,13	6,56
ADIMAN	16,35	10,75	10,72	10,80	21,04
CEDER ALCARRIA	15,66	12,28	11,98	12,86	18,63
ADESIMAN	10,48	8,18	7,98	8,57	13,20
ADI ZÁNCARA	18,81	13,19	12,87	13,82	22,67
1.06. PYMES Y SERVICIOS					
PRODESE	22,95	13,67	13,59	13,81	30,60
ADIMAN	31,39	17,95	17,90	18,05	42,61
CEDER ALCARRIA	31,37	19,70	20,70	17,69	41,60
ADESIMAN	28,39	18,48	19,43	16,59	40,08
ADI ZÁNCARA	28,20	17,22	18,09	15,46	35,73
1.07. VALORIZACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL Y ARQUITECTÓNICO					
PRODESE	5,95	10,89	10,83	11,00	1,86
ADIMAN	8,00	11,96	11,93	12,02	4,70
CEDER ALCARRIA	8,80	12,36	12,06	12,95	5,68
ADESIMAN	7,03	9,53	9,30	9,98	4,08
ADI ZÁNCARA	5,66	11,91	11,63	12,48	1,37

1.08. TURISMO					
PRODESE	41,01	27,30	27,15	27,58	52,32
ADIMAN	17,79	13,72	13,69	13,79	21,19
CEDER ALCARRIA	26,02	19,89	19,41	20,83	31,40
ADESIMAN	22,63	16,27	15,88	17,04	30,13
ADI ZÁNCARA	16,07	12,67	12,36	13,27	18,41
1.09. OTRAS INVERSIONES					
PRODESE	2,17	4,78	4,75	4,82	0,03
ADIMAN	1,34	2,85	2,84	2,87	0,08
CEDER ALCARRIA	1,83	3,12	3,05	3,27	0,70
ADESIMAN	1,92	3,53	3,45	3,70	0,01
ADI ZÁNCARA	0,94	2,32	2,26	2,43	0,00
1.10. FORMACIÓN Y EMPLEO					
PRODESE	1,55	2,67	2,65	2,69	0,64
ADIMAN	2,43	4,79	4,77	4,81	0,47
CEDER ALCARRIA	1,03	2,21	2,16	2,32	0,00
ADESIMAN	2,73	5,05	4,93	5,29	0,00
ADI ZÁNCARA	0,67	1,58	1,54	1,66	0,04
2. COOPERACIÓN					
PRODESE	1,66	3,67	4,19	2,67	0,00
ADIMAN	1,72	3,70	4,24	2,68	0,06
CEDER ALCARRIA	0,84	1,79	1,75	1,87	0,00
ADESIMAN	1,31	2,43	2,37	2,54	0,00
ADI ZÁNCARA	1,38	3,39	3,31	3,56	0,00
TOTAL MEDIDAS 1 y 2					
PRODESE	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
ADIMAN	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
CEDER ALCARRIA	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
ADESIMAN	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
ADI ZÁNCARA	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 2009.

3. Los resultados del modelo de partenariado

Un principio básico del programa LEADER ha sido la revitalización y animación de la sociedad rural. Por eso, en esencia, la metodología LEADER tenía como objetivo la gestión del cambio, transmitido mediante la implicación de las comunidades locales. Y un aspecto clave dentro de este proceso ha sido la promoción de un cambio de actitudes en las zonas rurales, quizás el aspecto de más largo impacto del programa en los territorios, que ayudaría a revelar el potencial de desarrollo en las comunidades rurales.

Indudablemente una diversificación significativa de la base económica local supone desarrollo, pero también lo es la creación de nuevas capacidades para el cambio positivo, como nuevos recursos de inversión o nuevas estructuras locales, que incrementarían la capacidad de un territorio para tomar decisiones y acciones organizadas. En este sentido, nos interesan cuatro resultados del proceso de partenariado relacionados con aspectos procesuales: el reforzamiento de las redes y la interacción horizontal; el aprendizaje mutuo; el incremento de la confianza local y la responsabilidad; y la mejora de las capacidades del partenariado.

En líneas generales, las redes locales se han reforzado y los vínculos horizontales se han desarrollado mediante la implicación de los grupos de interés locales en las Juntas directivas y comisiones del LEADER. Igualmente la representación sectorial (administración local, asociaciones, sindicatos, cooperativas) se ha respetado intentando proporcionar un foro para la comunicación entre los diferentes intereses. Además, los GAL, con notables diferencias entre grupos, han trabajado en red de forma activa, tanto dentro del país como vinculados a redes europeas, a lo que habría que sumar su progresiva transformación en entes gestores de fondos y proyectos varios, en su mayoría de financiación europea (INTERREG, LIFE, EQUAL), que pueden contribuir al desarrollo territorial. No obstante, no puede negarse que, en algunos casos, la coordinación podría haber sido más efectiva si existiera una visión local común que proporcionara un punto de referencia compartido entre los distintos programas y clarificara el papel de cada cual. Respecto al aprendizaje mutuo existen indudables evidencias que sugieren que un grado significativo de aprendizaje mutuo se ha desarrollado entre los grupos de interés local durante el proceso de configuración y funcionamiento del partenariado.

Si nos centramos ahora en el incremento de la confianza local y la responsabilidad los resultados son ambivalentes, aparentemente se han desarrollado relaciones de confianza dentro de las Juntas directivas y las comisiones en dos sentidos: el diálogo intersectorial ha roto ciertas barreras de desconfianza entre sus representantes y progresivamente ha ido creciendo entre todos o parte de los integrantes del partenariado un sentimiento de compromiso compartido para el trabajo en común. Aunque todo ello ha tenido lugar en el marco dominante del discurso del desarrollo económico local tiene implicaciones significativas en la formación de capital social (Garrido y Moyano, 2002; Moyano, 2005; Nardone et alii, 2010; Osti, 2000; Scott, 2004; Shortall, 2008; Shucksmith, 2000).

No obstante, los resultados de una investigación reciente sobre capital social en los municipios rurales de la provincia de Cuenca arrojan luces y sombras respecto al grado de confianza de la población en los partenariados y equipos técnicos que gestionan el desarrollo rural en sus propios territorios (ver cuadro 7). El ámbito de estudio del

proyecto abarca los cinco Grupos de Acción Local del periodo 2002-2006, en total 238 municipios para los que se ha completado una muestra a escala municipal de 565 cuestionarios telefónicos (entre mayo y octubre de 2008) y 50 entrevistas semi-estructuradas en profundidad actualmente en curso. Obviamente la ciudad de Cuenca, excluida de los fondos LEADER también ha sido eliminada de la muestra.

La población del territorio Ceder Alcarria presenta los valores más altos de confianza personal e institucional en la corporación municipal y el gobierno regional, mientras la confianza en la administración provincial es mayor en Prodesse (Serranía de Cuenca), y Adesiman (Mancha Alta-Sierra Centro) alcanza los valores más altos de confianza para la Unión Europea, el GAL y el equipo técnico del GAL. Paradójicamente, tanto Alcarria como Serranía son los territorios más despoblados, envejecidos y desfavorecidos de la provincia, a pesar de que los programas de desarrollo rural se han venido implementando en ellos desde 1991. Por su parte, Adesiman es una comarca artificialmente creada con términos municipales que se extienden entre los bordes de la Alcarria, la Mancha y la Serranía para concurrir bajo la fórmula de PRODER a los fondos europeos, aparentemente con éxito. La situación de este último contrasta con la de Prodesse, que habiendo aplicado programas LEADER ininterrumpidamente desde 1991 refleja los menores niveles de confianza tanto en el GAL como en el equipo técnico del mismo, así como el mayor número de respuestas no contestadas al respecto. Aspecto este último, la no respuesta acerca de la confianza en el GAL por falta de conocimiento o por otras razones, que supera en todos los casos el 50% de la muestra.

En cuanto a la “confianza territorial” o confianza en el futuro de la región destaca Adiman (Manchuela conquense), la comarca más dinámica de toda la provincia que, en cambio, más desconfía de instituciones como el gobierno regional, la administración provincial y la Unión Europea.

En relación con la mejora de las capacidades del partenariado, parece haberse producido un incremento en el nivel de know-how del desarrollo rural. Por ejemplo, parte de las estrategias originales de los GAL eran ejercicios de consultoría con limitada implicación de los miembros del partenariado o de la plantilla del equipo técnico. Sin embargo, a medida que los programas LEADER han ido evolucionando, los GAL han tendido a abordar revisiones estratégicas coordinadas por las Juntas directivas y los equipos técnicos sin la asistencia de consultores externos. Lo cual proporciona una clara evidencia de la creciente confianza y liderazgo de los grupos, además del desarrollo de habilidades de planificación estratégica.

Llegados a este punto sería necesario recordar que se requerirá una mayor concienciación, tanto por parte del gobierno regional como del GAL, de que la planificación estratégica no es una solución de “fijado rápido” con el objetivo principal de asegurar la financiación. Por el contrario, la planificación estratégica es una herramienta de proceso lento que ofrece oportunidades para la participación comunitaria, la animación de los intereses sectoriales y la construcción de capacidades por parte de los miembros del partenariado en juntas y comisiones. Situación que no parece haberse dado plenamente en la confección de los Planes de Zona para el periodo 2007-2013 de financiación del FEADER.

Por otra parte, como algunos autores han señalado, para mejorar la efectividad de los partenariados quizás deberían elaborarse “reglas de compromiso” que proporcionarían un marco común de funcionamiento a los GAL así como un reconocimiento de

que el propio proceso de partenariado requiere inversión. Esto incluiría la creación de capacidades y el desarrollo de habilidades entre los miembros de la Junta directiva a fin de posibilitar la participación efectiva en el proceso de partenariado, especialmente medidas de creación de confianza para los grupos de interés más débiles y con menos experiencia. Además, debería intentar ampliarse el proceso de construcción de partenariados para incluir a los grupos más marginalizados dentro de la comunidad, ampliando así el potencial para la formación de capital social inclusivo, aspecto que sigue siendo un desafío clave para la mayor parte de los GAL en la provincia de Cuenca.

4. Bibliografía

- APARICIO GUERRERO, A. E. (2004): “El turismo rural: una de las alternativas al desarrollo rural en la Serranía de Cuenca”, *Cuadernos de Turismo*, 13, pp. 73-89.
- COLLANTES GUTIÉRREZ, F. (2005): “Las funciones turísticas y residencial en la España rural: un análisis cuantitativo del caso de las zonas de montaña (1959-2001)”, *Estudios Geográficos*, vol. 66, nº 259, pp. 435-459.
- COLLANTES GUTIÉRREZ, F. (2007): “La desagrarización de la sociedad rural española, 1959-1991”, *Historia Agraria: revista de agricultura e historia rural*, nº 42, pp. 251-276.
- ESPARCIA, J.; NOGUERA, J. y PITARCH, M^a. D. (2000): “LEADER en España: desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras”, *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 37, pp. 95-113.
- ESPARCIA, J. y NOGUERA, J. (2003): Ex-Post Evaluation of the LEADER II Initiative. Geographical Report of Spain, Viena, noviembre de 2003, pp. 46-58.
- GARCÍA MARCHANTE, J. (1997): “El desarrollo del turismo medioambiental en los noventa: la Serranía de Cuenca”, en VALENZUELA, M. (coord.): *Los turismos de interior. El retorno a la tradición viajera*, Madrid: AGE y Universidad Autónoma de Madrid, pp. 447-458.
- GARCÍA MARCHANTE, J., VÁZQUEZ VARELA, C., APARICIO GUERRERO, A. E. y MARTÍNEZ NAVARRO, J. M. (2007): “La empresariedad rural en el marco del desarrollo territorial. Un estudio de caso”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 43, pp. 107-129.
- GARCÍA PASCUAL, F. (2006): “Políticas públicas y sustentabilidad en las zonas desfavorecidas y de montaña en España”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 41, pp. 151-182.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, J. L.; FEBLES RAMÍREZ, M. F. y ZAPATA HERNÁNDEZ, V. M. (2005): “La iniciativa comunitaria Leader en España”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, pp. 361-398.
- GARRIDO F.E., y MOYANO E. (2002): “Capital social y desarrollo en zonas rurales. Un análisis de los programas Leader II y Proder en Andalucía”, *Revista Internacional de Sociología*, 33, pp. 67-96.
- MARTÍNEZ NAVARRO, J. M. y VÁZQUEZ VARELA, C. (2007): “Sistemas socio-productivos y capital social: hallazgos e intuiciones a partir de dos estudios de caso”, *La Geografía en la frontera de los conocimientos. XX Congreso de Geógrafos*

Españoles, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, del 23 al 28 Octubre de 2007. Editan la Universidad Pablo de Olavide y la AGE.

MARTÍNEZ NAVARRO, J.M. y VÁZQUEZ VARELA, C. (2008): “Paisaje cultural y desarrollo socioeconómico en un área desfavorecida: consideraciones éticas y estratégicas para un proyecto de musealización en el valle del río Cabriel”, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XII, núm. 270 (86). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-86.htm> [ISSN: 1138-9788].

MOYANO E. (2005): “Capital Social y Desarrollo en Zona Rurales”, *Documentos de trabajo* (Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía), 13. <http://www.iesaa.csic.es/archivos/documentos-trabajo/2005/13-05.pdf>

NARDONE G., SISTO R., y LOPOLITO A. (2010): “Social Capital in the LEADER Initiative: a methodological approach”, *Journal of Rural Studies*, 26, pp. 63-72.

OSTI G. (2000): “LEADER and partnerships: the case of Italy”, *Sociologia Ruralis*, 40 (2), pp. 172-180.

PANIAGUA MAZORRA, A. (2005): “Espacio, medio ambiente y nuevos grupos sociales en áreas rurales despobladas”, *Ería*, 66, pp. 45-55.

RAMOS E., y DELGADO M. (2003): “European Rural Development Programmes as a mean of strengthening democracy in rural areas. Walking towards justice: democratization in rural life”, *Research in Rural Sociology and Development*, 9, pp. 135-157.

SANZ CAÑADA, J. (Ed.) (2007): *El futuro del mundo rural. Sostenibilidad, innovación y puesta en valor de los recursos locales*, Madrid, Síntesis, 296 p.

SCOTT, M. (2004): “Building institutional capacity in rural Northern Ireland: the role of partnership governance in the LEADER II programme”, *Journal of Rural Studies*, 20, pp. 49-59.

SEGRELLES SERRANO, J.A. (2000): “Desarrollo rural y agricultura ¿incompatibilidad o complementariedad?”, *Revista Agroalimentaria*, vol. 6, nº 11, pp. 85-95.

SHORTALL S. (2008): “Are rural development programmes socially inclusive? Social inclusion, civic engagement, participation, and social capital: Exploring the differences”, *Journal of Rural Studies*, 24, pp. 450-457.

SHUCKSMITH M. (2000): “Endogenous Development, Social capital and Social inclusion: Perspectives from LEADER in the UK”, *Sociologia Ruralis*, 40 (2), pp. 209-217.

CUADRO 7. CONFIANZA PERSONAL, CONFIANZA INSTITUCIONAL

EN SU OPINIÓN, ¿CONFÍA LA GENTE EN LOS SIGUIENTES GRUPOS/INDIVIDUOS/INSTITUCIONES?	ADIMAN			ADI ZÁNCARA			ADESIMAN			CEDER ALCARRIA			PRODESE		
	MEDIA	DE	NS/NC	MEDIA	DE	NS/NC	MEDIA	DE	NS/NC	MEDIA	DE	NS/NC	MEDIA	DE	NS/NC
Familia	3,28	0,51		2,98	0,30	4%	2,95	0,21	2%	3,34	0,48	7%	2,93	0,29	2%
Vecinos de la misma ciudad/pueblo	2,99	0,40	1%	2,90	0,37	2%	2,83	0,40		3,00	0,43		2,84	0,36	1%
Personas que viven en otras ciudades/pueblos de la comarca	2,70	0,46	17%	2,80	0,45	15%	2,51	0,61	16%	3,02	0,24	3%	2,63	0,58	10%
En la corporación municipal	2,71	0,59	11%	2,66	0,54	13%	2,73	0,49	3%	2,90	0,46	5%	2,75	0,49	9%
En el gobierno regional	2,72	0,57	12%	2,88	0,43	26%	2,83	0,38	19%	3,00	0,30	16%	2,84	0,41	31%
En la administración provincial	2,73	0,57	32%	2,90	0,30	40%	2,83	0,38	27%	2,88	0,40	24%	2,91	0,29	39%
En la Unión Europea	2,67	0,68	39%	2,78	0,45	60%	2,88	0,33	31%	2,86	0,44	46%	2,74	0,55	58%
En el Grupo de Acción Local	2,71	0,71	54%	2,64	0,66	87%	2,85	0,36	50%	2,79	0,43	74%	2,15	0,90	86%
En el equipo técnico del GAL	2,70	0,75	65%	2,67	0,69	90%	2,82	0,40	90%	2,79	0,43	74%	2,29	0,76	92%
En el futuro de la región	2,82	0,60	5%	2,60	0,58	7%	2,56	0,54	5%	2,23	0,66	11%	2,29	0,59	4%

Categorías de respuesta: 1= muy poco, 2= poco, 3= bastante; y 4= mucho. DE: Desviación Estadística. NS/NC: no sabe/ no contesta.

Fuente: Cuestionario telefónico, 2008.

