

**Planes de Desarrollo Sostenible en los
Parques Naturales de Andalucía**

Aproximación conceptual y metodológica

Francisco Alburquerque Llorens
Investigador Científico del
Instituto de Economía y Geografía, CSIC
y
Subdirector del Instituto de Desarrollo Regional,
Fundación de la Universidad de Sevilla

Este documento da cuenta de un trabajo colectivo llevado a cabo, bajo mi dirección, por la Unidad de Desarrollo Sostenible del Instituto de Desarrollo Regional, Fundación de la Universidad de Sevilla. Dicha Unidad fue encargada por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía de la realización de varios planes de desarrollo sostenible en Parques Naturales, un trabajo en el que han intervenido de forma decisiva, Diana Durán, Eva Jiménez, Alejandro García y Alfredo Martín. Así pues, pese a que soy responsable de la redacción final de este documento, el mérito del trabajo corresponde en su conjunto a la citada Unidad de Desarrollo Sostenible del Instituto de Desarrollo Regional, así como a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía por haberlo promovido, y al Consejo Superior de Investigaciones Científicas que me permitió durante todo este tiempo desplegar buena parte de mi tiempo de trabajo en este proyecto. Ni que decir tiene que la redacción constituye únicamente una reflexión preliminar que en absoluto tiene que corresponder a la posición que asuma finalmente el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía respecto a la aprobación definitiva de las Planes de Desarrollo Sostenible.

I. Introducción

1. La importancia de los Planes de Desarrollo Sostenible

La tendencia actual en la Unión Europea muestra la creciente puesta en valor de los espacios naturales protegidos como activos fundamentales en las estrategias de desarrollo local en el medio rural, en coherencia con la creciente valorización de los temas ambientales por parte de la ciudadanía. Asimismo, hay que señalar la urgente necesidad de buscar nuevas orientaciones de diversificación productiva basadas en el aprovechamiento de las potencialidades existentes en el medio rural, entre las que se encuentran las características de calidad y diferenciación que los Parques Naturales ofrecen como parte del patrimonio natural y cultural, a fin de llevar adelante los necesarios procesos de adaptación ante el obligado desmantelamiento del proteccionismo de la Política Agraria Común (PAC).

Como es conocido, los objetivos tradicionales de la Política Agraria Común han evolucionado, abandonando los anteriores planteamientos que se orientaban hacia el aumento de la producción sin reparar en los costes ambientales que ello provocaba. La aparición de excedentes agrícolas ha obligado a reducir la producción a través de recortes de subsidios, abandono de cultivos y otras medidas. Asimismo, la apertura de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales en el seno de la nueva Organización Mundial de Comercio, obliga a la Unión Europea a la progresiva eliminación de los subsidios directos a la producción, a fin de estimular una mayor liberalización de los intercambios comerciales a nivel internacional y, con ello, permitir las exportaciones de los países de menor grado de desarrollo al importante mercado comunitario.

Cabe recordar que en el año 2003 concluye la “cláusula de paz” acordada en la anterior Ronda Uruguay, mediante la cual Estados Unidos renunciaba a continuar la presión sobre la Unión Europea para que los pagos compensatorios de la Política Agraria Común pasaran a ser objeto de reducción gradual. Los cambios introducidos en la política agraria de Estados Unidos en 1996, transformando las ayudas indefinidas en ayudas transitorias a lo largo del período 1997-2003, invitan a pensar que su posición en las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio no continuará prorrogando la citada “cláusula de paz”, con lo que la Política Agraria Común deberá acelerar la transición de su esquema proteccionista hacia un tipo de ayudas de desarrollo rural sostenible, las cuales no están sometidas a compromisos de reducción.

Adicionalmente, la perspectiva de la próxima ampliación comunitaria a los países de Europa Central y Oriental va a suponer el incremento de los excedentes agrarios, dada la importancia relativa que la agricultura tiene en esos países. La necesidad de contemplar estos escenarios exige, por tanto, propuestas orientadas a reducir la intensidad de la producción agrícola buscando aplicaciones sostenibles en el uso de tierras, a fin de restaurar o gestionar espacios naturales como parte del esfuerzo de diversificación productiva en el desarrollo del medio rural.

En Andalucía hay más de un millón y medio de hectáreas declaradas espacios naturales protegidos, una extensión que supone el 17,4 por ciento de la superficie total de dicha Comunidad Autónoma. Ello involucra a un número muy elevado de municipios y de población que habita en las “áreas de influencia socioeconómica” de dichos espacios naturales, esto es, los municipios que poseen territorio en los mismos. Esto concede a dicha región una oportunidad cierta para incorporar una estrategia de desarrollo local sostenible en sus diferentes comarcas o ámbitos territoriales, a fin de acompañar y complementar las orientaciones generales de política regional y lograr difundir efectos territoriales de desarrollo compatibles con la preservación y puesta en valor del medio natural.

Sin embargo, pese a la importancia de los espacios naturales protegidos como activos de desarrollo, buena parte de la población local en los diferentes territorios de Andalucía, todavía suele considerar la declaración de espacios naturales protegidos como un obstáculo para la realización de actividades productivas que con anterioridad permitían a determinados grupos de población la obtención de algunos medios de vida. El análisis de la percepción social sobre la declaración de los Parques Naturales en Andalucía muestra aún la pervivencia de esta opinión entre la población local, lo cual parece estar relacionado con la falta de información suficiente en el momento de declarar dicha figura de protección, así como –sobre todo– la carencia de discusión colectiva con los interesados en los diferentes ámbitos territoriales de la región, sobre las importantes funciones ecológicas que desempeñan los Parques Naturales y la necesidad de aprovechar la declaración de espacio natural protegido para el diseño de una estrategia de desarrollo sostenible en el medio rural, ante el anunciado final de las subvenciones directas de la Política Agraria Común.

Dado que resulta necesario identificar nuevas oportunidades empresariales y empleos para incrementar los ingresos de la población rural ante este escenario de obligado abandono de las políticas de subsidio directo a la producción, resulta fundamental proporcionar incentivos a las iniciativas locales de desarrollo que utilicen los recursos rurales, teniendo en cuenta la superior sensibilidad ambiental ahora existente entre los actores sociales y la necesidad de adaptar sus proyectos en favor de una compatibilidad entre el desarrollo económico y la conservación de los espacios naturales protegidos. Todo ello hace necesario un ejercicio de planificación que contemple las exigencias de conservación ambiental conjuntamente con las de desarrollo económico local en los Parques Naturales de Andalucía.

Una visión tradicional ha asumido en el pasado la incompatibilidad de los objetivos de desarrollo económico de las comunidades locales y la conservación ambiental de los espacios naturales protegidos, lo cual ha llevado consigo una gestión de dichos espacios protegidos basada en controles y reglamentos, dando por sentada la citada incompatibilidad, y marginando a las comunidades locales y al resto de actores sociales de la gestión de los mismos. Sin embargo, los espacios protegidos y las comunidades locales y actores sociales pueden ayudarse mutuamente y constituirse en defensores de los intereses respectivos. De esta manera, puede darse una interacción positiva entre todos ellos, beneficiándose la conservación ambiental de la implicación de las comunidades locales y actores sociales en su planificación y gestión, mientras todos estos actores locales aprovechan las oportunidades del espacio natural como activo estratégico para el desarrollo.

De este modo, además de mantener las medidas protectoras, en la gestión de los espacios naturales protegidos hay que intentar maximizar la citada interacción positiva, para lo cual se requieren políticas que promuevan el crecimiento económico sostenible a partir de las posibilidades y aprovechamientos que ofrecen dichos espacios naturales como activos de desarrollo local sostenible. Sin embargo, nada de esto es posible si no se logra la aceptación social y el pleno involucramiento de los principales actores sociales protagonistas de las actividades productivas y la generación de empleo y riqueza en cada ámbito territorial, esto es, el sector privado empresarial y los/as trabajadores/as del medio rural. Para todo ello se hace necesario capacitar a las comunidades locales para que cuiden los recursos naturales, paisajísticos y culturales, estableciendo incentivos financieros y fiscales, así como apoyo técnico, y estimulando al mismo tiempo un tipo de gestión compartida del espacio protegido y su área de influencia socioeconómica.

2. Los Planes de Desarrollo Sostenible no son planes sectoriales

La dimensión ambiental cruza de forma horizontal las diferentes políticas sectoriales, las cuales deben tener en cuenta las características ambientales específicas del espacio natural protegido en cada ámbito territorial. Esto hace ineficiente el tratamiento genérico, a nivel regional e incluso provincial, del diseño de la planificación para el desarrollo local sostenible. El tránsito desde la concepción sectorial y vertical de las políticas a la visión territorial de las mismas, a lo que obligan los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS), supone en la práctica un ejercicio decidido de coordinación institucional eficiente de las diferentes Consejerías de la Administración Regional y otras entidades con competencias relacionadas (como las Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos o Confederaciones Hidrográficas, por ejemplo), a fin de lograr el éxito.

Los PDS no pueden ser, por tanto, planes diseñados por expertos desde sus mesas de trabajo. En todo el proceso de elaboración de los mismos, la recogida de las experiencias preexistentes realizadas por los grupos de desarrollo rural u otras iniciativas locales de desarrollo, así como la opinión fundamentada de los diferentes actores locales, son el punto de vista principal de dicho proceso de elaboración. De este modo, los planes han sido elaborados a partir del conocimiento de las iniciativas locales preexistentes y de las exigencias y oportunidades que plantea la sostenibilidad ambiental para el desarrollo económico en cada ámbito territorial.

En sentido estricto, hay que señalar también que los PDS no son sólo documentos orientadores para el gobierno de la Junta de Andalucía, sino estrategias de desarrollo concertadas con la sociedad local que habita en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Naturales de Andalucía, las cuales deben ser gestionadas por responsables competentes en colaboración con los actores locales involucrados y sus propias organizaciones, con el apoyo de las gerencias de promoción económica que, de forma concertada con la Consejería de Medio Ambiente, deben establecerse por el Instituto de Fomento de Andalucía, tal como se señala en el artículo 20 de la Ley 2/1989 de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía.

En este sentido, los PDS son planes participativos, cuyo éxito depende del involucramiento de la sociedad local del área de influencia socioeconómica del Parque Natural como protagonista principal de las diferentes iniciativas de desarrollo. Por ello, en el proceso de elaboración de los planes se ha dado, desde el inicio, una importancia decisiva a la participación estratégica de los diferentes grupos de desarrollo rural involucrados en los diferentes ámbitos territoriales. Los PDS deben, a su vez, integrarse con las restantes políticas ambientales, siendo asimismo parte de una política más amplia que busca el desarrollo solidario, equilibrado y sostenible, tal como se formula en los objetivos del Plan Económico Andalucía Horizonte 2000.

3. Objetivos y horizonte temporal de los Planes de Desarrollo Sostenible

El objetivo final de los PDS es la mejora del nivel y la calidad de vida de la población de las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Naturales, de forma compatible con la conservación ambiental, y considerando los espacios naturales protegidos como un activo fundamental de desarrollo económico local.

Para conseguir dicho objetivo final, los PDS incorporan como objetivos específicos la mejora de los aprovechamientos productivos y las actividades empresariales vinculadas con la utilización sostenible de los recursos del Parque Natural, tratando con ello de ofrecer oportunidades de empleo e ingreso a la población local relacionada con el Parque Natural. Del mismo modo, los planes contemplan las exigencias de infraestructuras, equipamientos básicos, formación de recursos humanos, investigación y desarrollo aplicada localmente, valorización del patrimonio cultural, y todos aquellos aspectos requeridos en este proceso de desarrollo económico local sostenible.

Los PDS deben buscar también el aprovechamiento de las oportunidades generadas por el dinamismo económico próximo o que tenga incidencia en dichos ámbitos territoriales, procurando al mismo tiempo identificar los riesgos ambientales de dichos entornos, a fin de compatibilizar el desarrollo exógeno de dichas áreas dinámicas con la conservación de los recursos propios del desarrollo local en los espacios naturales protegidos. El horizonte temporal de los PDS es de siete años, coincidiendo con el marco comunitario 2000-2006.

4. Criterios de elaboración de los Planes de Desarrollo Sostenible

Para la elaboración de los PDS se han seguido una serie de criterios como parte del enfoque metodológico del trabajo.

- a) **Concepción integral.** Los Planes de Desarrollo Sostenible están integrados en la planificación del desarrollo regional de Andalucía, según las directrices del Plan de Medio Ambiente de Andalucía y el Plan Económico Andalucía Horizonte 2000, tratando de incorporar las diferentes perspectivas sectoriales y las diversas instituciones involucradas en el desarrollo económico sostenible de los Parques Naturales y sus áreas de influencia socioeconómica. Las políticas sectoriales y territoriales relacionadas con los Parques Naturales y sus áreas de influencia socioeconómica son contempladas, pues, en los PDS de forma integral, tratando de verificar el criterio de sostenibilidad ambiental en las mismas.

- b) **Coordinación.** Los PDS exigen un esfuerzo importante de coordinación interinstitucional, tanto desde el punto de vista horizontal -entre diferentes Consejerías de la Junta de Andalucía- como vertical, entre distintas administraciones territoriales y actores locales, públicos o privados. El involucramiento del Instituto de Fomento de Andalucía en la ejecución de las actuaciones y programas de fomento de los PDS, tal como es preceptivo legalmente, debe facilitar a nivel técnico, la coordinación de las actuaciones de fomento existentes en cada comarca o ámbito territorial respectivo. Por su parte, desde el punto de vista institucional, la coordinación del plan corresponde a la Delegación del Gobierno Regional en la provincia correspondiente, al ser los PDS documentos aprobados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y, como tales, documentos orientadores de todas las actuaciones del gobierno regional en este campo.
- c) **Participación local y gestión concertada.** La participación de los actores locales es necesaria para el éxito de los PDS. Para ello, se propone el fortalecimiento de instituciones capaces de gestionar el Plan, alentando la vinculación y coordinación de las diferentes iniciativas a nivel territorial, procurando de ese modo la adscripción de las diferentes fuentes de recursos financieros, tanto públicos como privados. De hecho, los planes se han basado en el aprendizaje adquirido por los diversos grupos de desarrollo rural existentes, buscando reforzar dichas iniciativas para así incrementar la sinergia de los esfuerzos para el desarrollo local sostenible. La gestión de los PDS debe realizarse, pues, conjuntamente con las comunidades locales, cooperando con ellas y concitando el apoyo de todos los sectores de la sociedad local. La cooperación con las municipalidades, empresarios y sindicatos locales, organizaciones ecologistas, universidades, entre otros actores relevantes, debe ser alentada en la búsqueda de proyectos de desarrollo local basados en un mejor funcionamiento en red de dichos actores. Finalmente, los niveles de gobierno local, regional y estatal deben cooperar con otras iniciativas similares a nivel internacional, a fin de buscar los apoyos complementarios para la ampliación de las redes de cooperación para el desarrollo sostenible en la Unión Europea y en el resto del mundo.

II. El marco conceptual del desarrollo sostenible y el desarrollo local en el medio rural

1. El concepto de desarrollo sostenible: hacia un nuevo modelo de desarrollo

La utilización del término *desarrollo sostenible* comenzó a generalizarse a partir de la publicación, en 1986, del informe "*Nuestro Futuro Común*", también conocido como "Informe Brundtland", de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas. Según dicho Informe, por *desarrollo sostenible* se entiende aquel que es capaz de satisfacer las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones venideras para atender a sus propias necesidades. El desarrollo sostenible se considera, por tanto, como un proceso continuado de cambios, y no un estado fijo, en el cual la utilización de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones deben ser acordes con el potencial actual y futuro de las necesidades humanas.

La noción de sostenibilidad incorpora, pues, una multidimensionalidad de aspectos interdependientes humanos, ambientales, tecnológicos, económicos, sociales, políticos, culturales, que obliga a realizar adaptaciones en las formas de gestión y planificación tanto públicas como privadas. El desarrollo sostenible, entendido como proceso requiere, por tanto, un cambio estructural en los sistemas productivos, estilos de consumo, formas de gestión y pautas de comportamiento e institucionalidad del conjunto de la sociedad. A pesar de que este enfoque parece estar aceptado a nivel declarativo, requiere ser traducido en criterios operativos que orienten a los poderes de decisión hacia formas de gestión capaces de actuar sobre la realidad, así como reinventar la organización institucional adecuada y eficiente para promover los cambios necesarios.

Tras el importante hito del Informe Brundtland, el siguiente punto de referencia principal en la evolución del concepto de desarrollo sostenible en los años noventa fue la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en junio de 1992, conocida como "*Cumbre de la Tierra*". El Programa de Acción emanado de dicha Conferencia, denominado *Agenda 21*, refleja la intención de avanzar hacia un consenso político de alto nivel para promover estrategias de desarrollo sostenible y ambientalmente racional en todos los países. La *Agenda 21* considera fundamental la mejora o reestructuración del proceso de adopción de decisiones, de forma que se integren plenamente las cuestiones socioeconómicas y las ambientales.

Este "principio de integración" requiere, desde un punto de vista estratégico y operativo, avanzar hacia modelos de desarrollo sostenible que cumplan como requisitos fundamentales los de integrar los factores socioeconómicos y ambientales en la definición de las políticas y esquemas de planificación y gestión; abrir nuevas modalidades de diálogo participativo entre todos los agentes implicados; y establecer

mecanismos eficientes de cooperación institucional entre los diferentes niveles territoriales de la Administración Pública.

Por su parte, la importancia creciente dada a la cuestión ambiental en la Comunidad Europea dio origen a diferentes Programas de Acción en Materia de Medio Ambiente a partir de 1973, con objetivos dirigidos a la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, contribuyendo a la protección de la salud de las personas y tratando de garantizar una utilización racional de los recursos naturales. En el Acta Única Europea se incluye de manera explícita la prioridad del medio ambiente, planteándose en el Tratado de la Unión Europea de 1992 como objetivo prioritario el desarrollo sostenible, entendido como el desarrollo económico y social continuado sin que implique deterioro de los recursos naturales. La puesta en práctica de esta estrategia de desarrollo sostenible condiciona, pues, de forma creciente la formulación de todas las políticas sectoriales, ya que las exigencias de la protección del medio ambiente deben integrarse en la definición y puesta en práctica de aquellas políticas, a fin de lograr su eficacia.

Una vez alcanzados los objetivos de la integración monetaria, los esfuerzos en favor del desarrollo sostenible y la cohesión social están pasando, pues, al primer plano de la agenda de actuaciones de la Unión Europea existiendo, además, una clara interdependencia entre políticas, recursos y sectores, lo que exige nuevos enfoques de gestión bajo principios de responsabilidad compartida entre los principales agentes públicos y privados, esto es, responsables gubernamentales y técnicos de las diferentes administraciones territoriales, empresarios, partidos políticos, sindicatos, ecologistas, movimientos sociales, universidades, sociedad civil y los diversos sectores (agricultura, industria, turismo, obras públicas, transportes, ordenación territorial, medio ambiente, fomento económico, etc.) a través de una amplia e integrada gama de instrumentos.

Con motivo de la publicación en 1993, del *Libro Blanco* de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre *Crecimiento, Competitividad y Empleo*, se incorporaron al mismo importantes reflexiones sobre el nuevo modelo de desarrollo sostenible al que deberían orientarse los países de la Comunidad. En dicho texto se argumenta que el actual modelo de desarrollo está llevando a una combinación subóptima de dos de sus principales recursos, esto es, la mano de obra y los recursos naturales, lo cual se traduce en un deterioro de la calidad de vida. Desde hace varias décadas, la utilización de mano de obra se ha visto desalentada, mientras que la sustitución de trabajo por capital ha venido acompañada del aumento constante del consumo de energía y materias primas, que ha llevado a la sobreexplotación de los recursos naturales.

Cualquier nueva política debe incluir, pues, respuestas sustantivas a la cuestión de cómo reducir la degradación ambiental y mejorar el nivel y la calidad de vida en sentido amplio. Esto obliga a un diseño de políticas concertadas entre los sectores público y privado, lo cual es bastante más eficiente si se plantea desde el nivel local, fomentando la responsabilidad individual y la participación social. Por otro lado, un importante objetivo del nuevo modelo de desarrollo debe dirigirse a romper la relación directa entre prosperidad económica y contaminación ambiental o, incluso, lograr que la relación entre economía y medio ambiente sea positiva en lugar de negativa. La clave para

lograr dicho objetivo radica en la creación de una nueva base de "tecnologías limpias". Pero dado que la innovación en tecnologías depende, en definitiva, del trabajo humano cualificado, y que este tipo de conocimientos debe contextualizarse según el perfil socioeconómico y ambiental de los diferentes territorios existentes, es crucial la inversión permanente en recursos humanos. Como señala la Comisión Europea, la introducción gradual de tecnologías limpias dará lugar a una renovación permanente del capital de la Comunidad e implicará la necesidad de proporcionar una formación específica a los recursos humanos existentes.

Como vemos, el objetivo del desarrollo sostenible representa, de hecho, una *nueva fase de reestructuración del sistema económico*, en la cual los crecientes costes ambientales constituyen un acicate para que las empresas busquen los incrementos de eficiencia productiva y competitividad en el uso más sostenible de los recursos. Las bases de esta reestructuración emergente se encuentran en el desarrollo de tecnologías limpias, de eficiencia energética, no contaminantes y capaces de reducir al mínimo la emisión de residuos. Estas tecnologías estimulan el crecimiento económico, haciendo más eficaces a las empresas que realizan este tipo de inversiones y más competitivas a las economías locales que las alientan mediante los estímulos apropiados en la creación de los correspondientes *entornos innovadores territoriales*. Además, este desarrollo estimula la creación de un nuevo sector de empresas suministradoras de bienes y servicios medioambientales, cuya relevancia es creciente.

Un aspecto fundamental adicional radica en la necesidad de reorientar el conjunto de esfuerzos regionales y locales dispersos de investigación básica y de investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i) mediante aplicaciones concretas comercializables, lo cual exige elaborar un conjunto coherente de incentivos que incluyan formas de organización del trabajo innovadoras y destinadas a los agentes económicos interesados en inversiones relacionadas con los nuevos productos y procesos de producción y gestión. Esto debería crear una sinergia entre consumidores y empresarios respecto al proyecto social de logro de un desarrollo económico sostenible en cada ámbito territorial. Sin embargo, la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo sostenible requiere también un planteamiento institucional coherente que supere la mera sumatoria de las actuaciones sectoriales de carácter genérico. Los cambios necesarios no se reducen tan sólo a los ámbitos tecnológico y de cualificación de recursos humanos, ya que para responder adecuadamente a los retos de esta nueva fase de reestructuración es preciso también abordar las adaptaciones sociales e institucionales oportunas.

2. La evolución de las políticas de desarrollo rural y el desarrollo local sostenible

En la elaboración de los planes de desarrollo sostenible de los Parques Naturales andaluces existe una colaboración no casual entre la actividad de los diferentes grupos de desarrollo rural involucrados en los territorios definidos por los espacios naturales protegidos y sus respectivas áreas de influencia socioeconómica, y el esfuerzo de la Junta de Andalucía para impulsar estrategias de desarrollo sostenible en dichos ámbitos territoriales. La coherencia de dicha cooperación responde,

esencialmente, a la importancia creciente que la dimensión medioambiental tiene en los procesos innovadores de desarrollo rural de los países comunitarios, los cuales son impulsados principalmente a través de las iniciativas *Leader* y *Proder*. En efecto, la incorporación y puesta en valor del medio ambiente como un activo importante de desarrollo local ofrece diferentes oportunidades para el despliegue de actividades productivas innovadoras en el medio rural, de forma complementaria a las ocupaciones tradicionales agrarias, forestales, cinegéticas u otras.

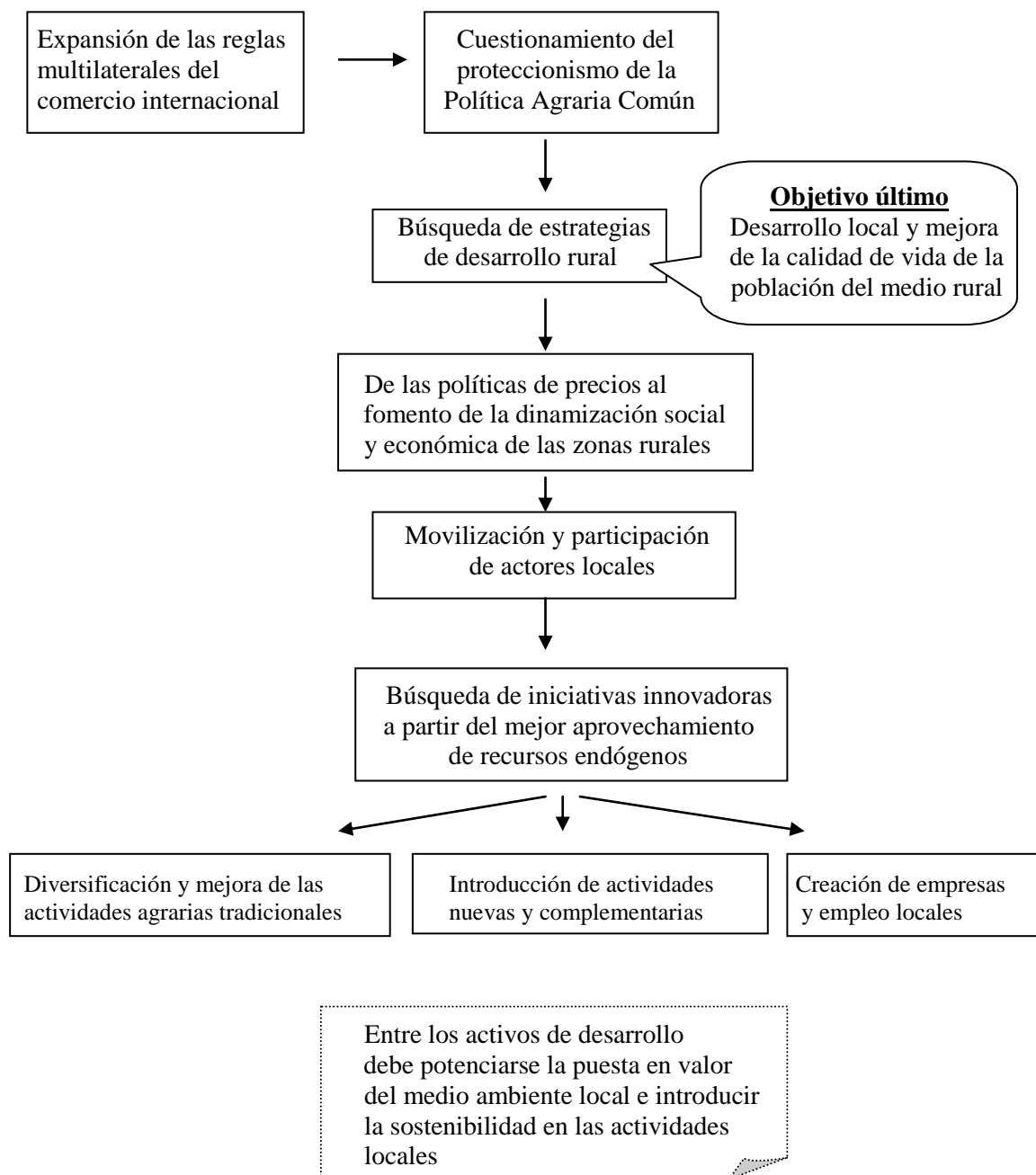
Igualmente, la superior valorización de los espacios naturales protegidos resulta necesaria para asegurar la producción de recursos insustituibles como el agua potable, el aire y el suelo no contaminados. Otras actividades productivas como las modalidades de turismo rural, la implantación de prácticas de agricultura y ganadería ecológicas, o la incorporación de la marca de calidad a los productos de los Parques Naturales andaluces, tienen una importancia crucial. Sin embargo, todos estos cambios requieren ser visualizados por los diferentes actores locales, públicos y privados, ya que incorporan una dimensión novedosa en relación con algunas prácticas tradicionales y, en ocasiones, cuestionan actividades locales lucrativas pero ambientalmente insostenibles.

El contexto en el que tiene lugar la orientación actual de la política de desarrollo rural de la Unión Europea viene marcado desde hace años, tal como se ha señalado anteriormente, por la expansión de las reglas multilaterales del comercio internacional en el seno de la actual Organización Mundial de Comercio desde donde se cuestiona, como es bien sabido, el carácter proteccionista de la Política Agraria Común. Ello ha obligado a sucesivas reformas de la PAC en la búsqueda de estrategias de desarrollo rural, con un desplazamiento desde la clásica intervención a través de políticas de precios hacia el fomento de la dinamización social y económica en las zonas rurales para impulsar estrategias de desarrollo económico local en las mismas.

En la búsqueda de iniciativas innovadoras de desarrollo rural es fundamental la participación de los actores locales, públicos y privados, a partir de un mejor aprovechamiento de los recursos endógenos y de las oportunidades de dinamismo externo existentes. Con ello se trata de impulsar procesos de desarrollo económico local con el objetivo último de mejorar la calidad de vida de la población, basándose para ello en la diversificación y mejora de las actividades agrarias tradicionales y la creación de nuevas empresas y empleo locales. Entre los activos de desarrollo rural debe potenciarse la puesta en valor del medio ambiente e introducir la sostenibilidad en el conjunto de actividades productivas locales (*Gráfico II.1*).

Gráfico II.1

De la política agraria a la estrategia de desarrollo local en el medio rural



Como es conocido, durante los años sesenta, la Política Agraria Común se centró básicamente en la puesta en marcha de las *organizaciones comunes de mercado* mediante el establecimiento de mecanismos de regulación e intervención de los precios y mercados agrarios. Posteriormente, a partir de los años setenta, la PAC incluyó medidas de mejora y modernización de las estructuras agrarias y de ayuda a las zonas de agricultura de montaña y áreas desfavorecidas, comenzando de ese modo a superar el enfoque sectorial e incorporar la dimensión territorial. Sin embargo, la creciente contestación al esquema proteccionista de la PAC, junto a la generalización de los excedentes agrarios a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta obligaron a la modificación del sistema presupuestario de la Comunidad Europea aumentando las aportaciones de los Estados miembros e introduciendo un conjunto de cambios orientados hacia la reducción del proteccionismo agrario, haciéndose más restrictivos los mecanismos de intervención y de compras de garantía, congelándose los precios institucionales e implantándose mecanismos estabilizadores del gasto agrícola por productos. Todo ello desencadenó una importante crisis agraria, con efectos adversos para las regiones y comarcas donde la agricultura desempeñaba un papel relevante.

El abandono de cultivos y la emigración del medio rural como consecuencia de dicha crisis agraria convirtieron el desarrollo rural en una de las preocupaciones principales de la Comisión Europea a mediados de los ochenta, tal como expresa el “Libro Verde” de 1985 el cual subrayaba, de un lado, la necesidad de integrar el desarrollo agrario en un enfoque multisectorial de diversificación económica de las zonas rurales y, de otro, ponía de manifiesto el papel clave de la agricultura no sólo en sus funciones económicas y sociales, sino en relación con la protección del medio ambiente y la conservación del patrimonio natural y cultural. Posteriormente, la Comisión Europea publicó su visión del futuro del mundo rural (COM, 1988) insistiendo en la necesidad de una estrategia integral para el desarrollo rural en la cual se incorporaban como elemento central los aspectos medioambientales.

En este importante documento de la Comisión Europea se resaltan los problemas principales del mundo rural relativos a la presión por la utilización del suelo en áreas rurales próximas a las aglomeraciones urbanas, la decadencia rural en zonas periféricas y la marginalidad en áreas aisladas de difícil acceso como las zonas de montaña. La presión por la utilización del suelo rural tiene lugar en un contexto de intereses opuestos, transformación del paisaje, debilitamiento del equilibrio ecológico y avance de la parcelación rural con construcción indiscriminada en espacios naturales protegidos o áreas próximas a las aglomeraciones urbanas. Ante estos problemas, se plantean diferentes estrategias que involucran la ordenación del territorio, la diversificación productiva en el medio rural y el fomento del desarrollo económico local de forma compatible con la sostenibilidad ambiental, resaltando en todo ello el importante papel del medio ambiente como activo de desarrollo.

En esta estrategia de fomento de la diversificación productiva en el medio rural destacan varios aspectos. De un lado, el aseguramiento territorial de la oferta de servicios de apoyo a la producción, tanto financieros como reales, para el fomento de las microempresas, pequeñas y medianas empresas y cooperativas locales. De otro,

se trata de favorecer una organización territorial eficiente de ciudades medias (en las cuales se concentra la dotación de servicios de apoyo a la producción local) y áreas rurales próximas, de forma que garanticen la distribución territorial de la oferta de recursos estratégicos de conocimiento, básicos para el desarrollo económico local. Todo ello obliga a una revitalización social en los diferentes territorios o comarcas, de modo que la gestión de las políticas públicas incorpore una actuación decidida en el fomento del desarrollo económico local.

Por otra parte, la estrategia de desarrollo local sostenible insiste en la importancia del mantenimiento de la población agraria en el medio rural, tratando de diversificar sus actividades hacia la puesta en valor del medio ambiente natural; el desarrollo de actividades forestales; la incorporación de elementos de calidad en actividades como la agricultura biológica, la artesanía o las agroindustrias locales; y la conservación y valorización del patrimonio cultural como soporte fundamental para el impulso del turismo rural.

Los planteamientos estratégicos de la Comisión Europea acerca del desarrollo rural han venido exponiendo, pues, desde mediados de los años ochenta, diversos aspectos de una nueva estrategia de desarrollo local en el medio rural basada en las siguientes características:

- Carácter integrado del enfoque de desarrollo rural.
- Importancia de la diversificación productiva en el medio rural.
- Decisivo papel del entorno local como elemento impulsor de iniciativas emprendedoras.
- Importancia de la calidad de los recursos humanos como condición de éxito de cualquier estrategia de desarrollo local.
- Asegurar la dotación de infraestructuras y equipamientos básicos a fin de garantizar las condiciones para el mantenimiento de la población en el medio rural.
- Fomento de la identidad cultural de los diferentes ámbitos territoriales.
- Importancia de la protección y conservación ambiental así como la reducción de los niveles de contaminación y degradación del medio natural, e incorporación de una visión del medio ambiente como recurso fundamental de desarrollo rural.

En ese mismo año de 1988 la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) publicó un informe sobre las nuevas tendencias en política rural, que subraya también la necesidad de proceder a adaptaciones institucionales que superen la ineficiencia global de las organizaciones tradicionales basadas en estructuras gubernamentales que operan según líneas sectoriales de actuación. Tal como señala el mencionado informe de la OCDE, la economía rural no es sinónimo de economía agrícola, siendo los cambios estructurales en la economía rural resultado de las siguientes tendencias básicas:

- Reconocimiento de que las áreas rurales tienen un trascendental valor en sí mismas como proveedoras de recursos naturales de importancia medioambiental.
- Surgimiento de pequeñas y medianas empresas manufactureras y de servicios pertenecientes a empresarios rurales, dirigidas por ellos y orientadas a los mercados local, regional, estatal e internacional.
- Incremento de actividades de ocio y jubilación en áreas rurales, proporcionando un creciente nivel de servicios para el turismo y los nuevos asentamientos rurales de las familias jubiladas.
- Crecientes cambios de residencia hacia zonas periféricas de los núcleos urbanos en busca de mejor calidad de vida, y la nueva demanda de bienes y servicios que ello conlleva.

Este conjunto de orientaciones sobre desarrollo rural, forma parte del enfoque más amplio del *desarrollo sostenible* no sólo en el medio rural sino también en el medio urbano. En otras palabras, las aproximaciones sectoriales deben ceder protagonismo al enfoque territorial básico del desarrollo sostenible, lo cual obliga a introducir mecanismos de cooperación institucional que aseguren que la asignación sectorial de recursos financieros pueda ser orientada con eficacia dentro del enfoque territorial que incorporan los Planes de Desarrollo Sostenible.

Los planteamientos de la Comisión Europea contribuyeron, pues, a que la reforma de los Fondos Estructurales de 1988 incluyera el desarrollo rural como uno de sus objetivos prioritarios de intervención. En efecto, el objetivo 1 de la reforma de los Fondos Estructurales se orientó hacia el desarrollo de las regiones atrasadas, mientras que el objetivo 5 se subdividió en el objetivo 5a, para la adaptación de estructuras agrarias, y el objetivo 5b para el desarrollo en comarcas rurales deprimidas no incluidas en las regiones atrasadas del objetivo 1. De esta forma se superaba la anterior política horizontal de modernización y mejora de estructuras agrarias por un planteamiento territorial de desarrollo en el medio rural.

La importancia de la introducción de innovaciones a partir del potencial endógeno en los diferentes sistemas productivos locales llevó posteriormente a la Comisión Europea a plantear la primera *Iniciativa Comunitaria para el Desarrollo Rural (Leader I)*¹ con la finalidad de potenciar la creación de una red de *grupos de acción local* con capacidad para activar la participación de los diferentes agentes socioeconómicos (públicos y privados) y el conjunto de la sociedad local en la dinamización de las zonas rurales en declive, a partir de la introducción de acciones innovadoras con un importante efecto demostración para las demás áreas rurales. En España el *Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica en las Zonas Rurales (Proder)*, aplicado en las regiones objetivo 1 durante el período 1996-2000, vino a complementar este tipo de actuaciones en las comarcas que no fueron seleccionadas para aplicación de las iniciativas *Leader II*.

¹ *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale.*

Las iniciativas *Leader* incorporan un método de trabajo basado en la adopción de medidas innovadoras surgidas de la capacidad de acción de los actores locales, subrayando su carácter de experiencias piloto, con una finalidad demostrativa a través del intercambio de mejores prácticas, enfoque participativo y de “abajo-arriba”, con cooperación público-privada de actores territoriales y gestión local. Con esta nueva estrategia de desarrollo rural la Comisión Europea viene tratando de impulsar un tipo diferente de intervención pública en el medio rural, que permita combinar la reducción gradual del proteccionismo agrario con el fomento de la multifuncionalidad de la actividad agraria y la diversificación productiva en los territorios rurales. Dicha estrategia comparte con otras políticas el mismo principio de abandono de los subsidios directos a la producción como eje central de las mismas, dando énfasis fundamental a las ayudas de carácter indirecto, orientadas a facilitar las diferentes estrategias de desarrollo territorial, mediante la construcción social e institucional de los mercados de servicios o recursos estratégicos para el fomento del desarrollo económico local.

El Documento sobre Estrategia Agraria presentado por la Comisión Europea en la Cumbre de Madrid de 1995, la Declaración Final de la Conferencia de Cork sobre Desarrollo Rural de 1996 y, más recientemente, la Agenda 2000 vienen a confirmar este nuevo enfoque de la política de desarrollo rural en la Unión Europea en lo relativo a la reforma de la PAC y la reorganización de los instrumentos de la política rural comunitaria. Este planteamiento de la Comisión Europea no está exento de contestación ya que existen aún en la práctica posiciones favorables al mantenimiento del proteccionismo agrario, con una reducida visión global de las nuevas exigencias del modelo de producción actual y de la importancia del desarrollo económico local sobre bases competitivas, lo cual explica algunas de las dificultades de dicho proceso.

Sin embargo, apenas hay duda de que la revisión de la reforma de la PAC posee una dirección que irá reforzándose gradualmente en los próximos años en el sentido de una reducción general de los precios de sostenimiento acompañada de medidas que permitan remunerar las prácticas agrícolas ecológicas, así como retribuciones adecuadas para las actividades que se ocupen de la preservación de los equilibrios hidrogeológicos como la calidad del agua potable y la protección contra la erosión del suelo o la desertificación, o que mejoren los atractivos del paisaje y del medio natural.

Como vemos, la creciente importancia de los temas ambientales en su interacción con las estrategias de desarrollo económico local o, dicho de otra forma, la relevancia adquirida en estos años por el *desarrollo sostenible*, muestra su convergencia con la evolución de la política agraria en estos años hacia un enfoque más integral del desarrollo local en el medio rural. De este modo, ante la crisis agraria y el declive del mundo rural las políticas de desarrollo rural y desarrollo sostenible se consolidan como una respuesta necesaria de diseño territorial, superando los tradicionales enfoques sectoriales. En definitiva, se trata de alcanzar un nuevo contrato social mediante el cual el medio rural asuma funciones que la sociedad demanda de forma

creciente a cambio de que ésta facilite los recursos necesarios para remunerar dichas funciones.

La nueva política que incorpora la Agenda 2000 tiene, pues, entre sus objetivos principales acabar con el dualismo entre agricultura y territorio, integrando ambos planteamientos. Para ello, además de las medidas orientadas a la agricultura incluye otras relativas al desarrollo territorial como son la dotación de infraestructuras y equipamientos básicos, el fomento de la multifuncionalidad y diversificación productivas teniendo en cuenta los mercados y exigencias competitivas, la puesta en valor del medio ambiente local y la función recreativa de los espacios rurales y la dotación de infraestructuras y equipamientos básicos.

Por todo ello, se reconoce hoy la importancia del desarrollo rural como uno el "segundo pilar" de la PAC, una política basada gradualmente en los principios de flexibilidad, descentralización, subsidiariedad y simplificación operativa, tal como corresponde a las exigencias actuales de gestión eficiente. El principio de subsidiariedad obliga a que los programas sean elaborados por aquellos actores que se encuentran más cerca de los respectivos ámbitos territoriales de actuación. Con ello se trata de implicar a las administraciones locales a la vez que se impulsa la máxima participación de la población local en los procesos de planificación que les afecten.

Pero la intensificación de la componente territorial de la política rural y el carácter intrínsecamente territorial de la política de desarrollo sostenible obligan a buscar el máximo de coherencia entre la política agraria, la política de desarrollo rural, la política regional y la planificación del desarrollo sostenible, lo cual hace necesario emprender progresivamente cambios institucionales y operativos en las formas de funcionamiento de la administración autonómica para conseguir mayores niveles de eficacia y eficiencia.

3. El enfoque del desarrollo económico local

Además del radical cambio de visión que implica la incorporación del desarrollo sostenible, en el transcurso de las dos últimas décadas vienen desplegándose procesos de cambio estructural de amplitud y profundidad considerables relacionados con la emergencia de una nueva fase de reestructuración tecnológica y organizativa que afecta a las formas de producción y gestión empresarial, así como a la propia naturaleza del Estado, a la regulación social e institucional y al funcionamiento eficiente de todo tipo de organizaciones, públicas o privadas.

En el seno de esta fase de reestructuración tecnológica, organizativa y de gestión que constituye un profundo proceso de cambio social, institucional y cultural, hay que identificar la introducción de innovaciones que abren nuevos horizontes en lo relativo a los óptimos de producción y funcionamiento competitivo, que alientan la emergencia de nuevos sectores y actividades económicas y el declive de otros sectores "maduros", con movimientos de desestructuración y reestructuración del tejido productivo y

empresarial preexistentes, de desinversión y reinversión de capitales, de destrucción neta de empleos, todo ello con efectos diferentes en cada territorio.

Los ritmos y la amplitud de estos cambios, así como la secuencia temporal en que son advertidos, son diferentes en cada caso pero, no obstante, constituyen exigencias y retos que caracterizan la actual fase de transición tecnológica y organizativa a escala mundial, con efectos diferenciados según las circunstancias de cada base económica local, lo cual obliga a un inteligente y complejo diseño de políticas para encarar estos retos desde la especificidad de cada territorio.

Así pues, los factores que, en último término, están removiendo radicalmente la base productiva de los diferentes sistemas económicos territoriales, se refieren, entre otros:

- Al tránsito hacia nuevas formas de producción más eficientes, que concretan la nueva revolución tecnológica y de gestión.
- La introducción de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, que abren la posibilidad de vincular las diferentes fases de los procesos económicos trabajando en la misma unidad de tiempo real.
- La existencia de cambios radicales en los métodos de gestión empresarial.
- La importancia de la calidad y diferenciación de los productos como estrategia de competitividad dinámica desde cada ámbito territorial.
- La renovación rápida e incesante de productos y procesos productivos, acelerando notablemente los ritmos de obsolescencia técnica y amortización de los activos físicos.
- La identificación precisa de la segmentación de la demanda y la existencia de diferentes “nichos” de mercado.
- La necesaria incorporación de la dimensión medioambiental en todos los procesos socioeconómicos.

Todo ello obliga al diseño de actuaciones eficientes que deben llevarse a cabo en cada territorio, esto es, a nivel local, a fin de dar respuestas apropiadas a las exigencias de reorganización de los diferentes sistemas productivos locales y la gestión empresarial en los mismos. La adaptación a los cambios permanentes y profundos de la actual fase de transición estructural requiere, pues, esfuerzos notables por parte de todos los actores sociales, esto es, no sólo de las empresas y, en general, los protagonistas de la organización de la producción y de las Administraciones Públicas, sino del conjunto de organizaciones privadas o públicas en los diferentes ámbitos territoriales.

Como es sabido, la eficiencia productiva no depende tan sólo de lo que ocurra dentro de la empresa, en términos de su reorganización inteligente. También es resultado de la dotación, orientación y calidad de las infraestructuras básicas y los servicios avanzados de apoyo a la producción existentes en su entorno territorial, así como de la eficiencia alcanzada en el conjunto de relaciones y redes existentes en los diferentes agrupamientos de empresas a los que pertenece cada una de ellas. Así pues, las empresas no protagonizan en solitario la pugna competitiva en los mercados, sino que también compiten el entorno territorial e institucional en el que dichas empresas se

encuentran, los cuales son elementos que explican, de forma decisiva, la eficiencia productiva y la competitividad.

Este novedoso enfoque en términos de *competitividad sistémica territorial* señala que la existencia de recursos humanos cualificados; la vinculación del sistema de educación y capacitación con el perfil productivo de cada territorio; el acceso a líneas apropiadas de financiación para las microempresas, cooperativas y pequeñas y medianas empresas; la disponibilidad de servicios de desarrollo empresarial (tales como la información de mercados y tecnologías, líneas de comercialización, cooperación entre empresas, etc.), son todos ellos aspectos de un mercado de factores estratégicos que hay que construir territorialmente, en un esfuerzo conjunto de toda la sociedad, a través de la concertación estratégica público-privada, para lograr disponer de entornos innovadores de calidad en los diferentes ámbitos locales.

Esta función corresponde ser alentada y promovida por parte de organizaciones de carácter intermedio como son las Agencias de Desarrollo Regional y Local, las cuales desempeñan un papel fundamental en estos procesos de fomento del desarrollo territorial. Es en esta perspectiva en la que ha ido surgiendo a lo largo de estas dos últimas décadas en los países desarrollados un conjunto diverso de *iniciativas locales de desarrollo*, tratando de generar actividades, empresas, o nuevos empleos a través de:

- El estímulo de la innovación creativa y los emprendimientos empresariales, a fin de facilitar, mediante una decidida política de oferta, los necesarios microajustes en la actividad productiva local.
- La organización de *redes* territoriales de interdependencia entre empresas y actividades ligadas a los mercados.
- El impulso de la *diversificación productiva* local basada en la *diferenciación y calidad* de productos y procesos productivos, así como en la mejor identificación de la segmentación de la demanda y la emergencia de nuevas necesidades y mercados.
- La *valorización de los recursos endógenos* existentes en cada territorio.
- La búsqueda de *nuevas fuentes de empleo*, abandonando el supuesto tradicional que vincula la solución de los problemas del desempleo o el subempleo a la recuperación del crecimiento económico. Este supuesto, que subordina las políticas de empleo a las de crecimiento económico del producto, es hoy cuestionado por la incesante incorporación de innovaciones tecnológicas y de gestión ahorradoras de mano de obra.
- La *puesta en valor de los recursos ambientales*, resaltando el importante papel de los espacios naturales como activos de desarrollo.

El núcleo propositivo básico de este conjunto de iniciativas locales de desarrollo subraya la necesidad de acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con este tipo de ajustes flexibles desde los diferentes ámbitos territoriales, tratando de definir apropiadamente, esto es, en su propio contexto, las actividades de innovación tecnológica y de gestión, así como la necesaria cualificación de recursos humanos según el perfil específico de las actividades productivas y el tejido empresarial de cada territorio y sus características físicas y ambientales concretas.

Ello supone la movilización de los actores sociales territoriales implicados en los procesos de desarrollo local, a fin de construir los sistemas de información empresarial pertinentes en cada territorio; mejorar la base empresarial innovativa; la calidad y orientación de las infraestructuras básicas; la coordinación de los instrumentos de fomento para microempresas, cooperativas y pequeñas y medianas empresas; el acceso a líneas de financiación para este colectivo de empresas de pequeña y mediana dimensión; y, en suma, para crear la institucionalidad apropiada para el desarrollo territorial como resultado de la concertación estratégica del conjunto de la sociedad local.

La gestión de las iniciativas de desarrollo local exige también *una nueva mentalidad alejada de la lógica del subsidio*. Por el contrario, desde esta perspectiva se subraya fundamentalmente la importancia de que la población local y los emprendedores actúen por ellos mismos desde sus propios territorios, a través de la movilización de los diferentes actores y organismos, tanto públicos como privados. En otras palabras, la función de fomento por parte del Sector Público es la de facilitar el acceso a la información e instrumentos de fomento en los diferentes ámbitos territoriales, a través del impulso de la concertación público-privada de actores locales y la eficiente coordinación institucional. No es la de la gestión de los subsidios directos a la producción, sino la de crear condiciones para que en cada territorio las empresas de pequeña y mediana dimensión puedan acceder a la oferta de instrumentos y servicios de apoyo a la producción.

III. Los Planes de Desarrollo Sostenible en el Contexto del VI Programa Comunitario de Medio Ambiente 2001-2010

1. La integración medioambiental

Tal como señala el *VI Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente 2001-2010*, el desarrollo sostenible no puede alcanzarse únicamente mediante la política de medio ambiente, sino que requiere el compromiso de todos los decisores políticos, buscando un equilibrio óptimo entre objetivos ambientales, sociales y económicos. La integración medioambiental es, por tanto, un mecanismo que trata de asegurar que las demás políticas respondan a los problemas planteados por la sostenibilidad de manera efectiva. De este modo, la integración de las cuestiones medioambientales en las políticas sociales y económicas es esencial para afrontar las fuerzas que causan las presiones sobre el medio ambiente. Por ello se requiere un planteamiento estratégico, a fin de inducir los cambios necesarios en los modelos de producción y consumo que influyen en el estado y las tendencias del medio ambiente, incorporando nuevas formas de trabajar con el mercado, dando protagonismo a las personas y fomentando una mejor ordenación y gestión del territorio. El fomento del desarrollo sostenible debe realizarse, por tanto, dentro de un amplio diálogo con todas las administraciones territoriales y buscando la cooperación de las empresas y el conjunto de la sociedad civil para mejorar el grado de conciencia ambiental.

El *VI Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente*, iniciado el primero de enero de 2001, se plantea como objetivo facilitar la plena integración de las exigencias de la protección del medio ambiente en otras políticas comunitarias asegurando, al mismo tiempo, que las medidas propuestas y adoptadas en favor del medio ambiente tengan en cuenta los objetivos de las dimensiones social y económica del desarrollo sostenible, y consideren plenamente todas las opciones e instrumentos, basándose en un diálogo amplio y en conocimientos científicos contrastados. Los objetivos de este programa comunitario referentes a la elaboración de una política de medio ambiente basada en la participación de la población y en conocimientos científicos sólidos, pueden lograrse mediante la creación de mecanismos dentro de los cuales las personas interesadas son consultadas de manera amplia en todas las etapas, asegurando un resultado satisfactorio para el medio ambiente en relación con las diferentes medidas propuestas. Igualmente, resulta necesario facilitar información regular al público sobre el medio ambiente local y regional a través de la preparación de los correspondientes indicadores ambientales, revisando los sistemas actuales de información y preparación de informes con vistas a la implantación de sistemas efectivos y coherentes que aseguren informes de calidad, e información y datos comparables sobre el medio ambiente en cada región y en sus diferentes comarcas.

Como se ha señalado, las medidas que dependen de las autoridades de medio ambiente sólo pueden contribuir hasta cierto punto a la realización de los objetivos medioambientales. Tal como indica el programa comunitario, los cambios que es

preciso introducir en las formas de cultivo, el suministro de energía, modos de transporte, utilización de recursos y explotación del suelo exigen cambios en las políticas que en la actualidad regulan estos aspectos, así como en las políticas relativas al medio ambiente. Para ello es preciso integrar objetivos medioambientales desde las primeras fases de los procesos de cada una de esas políticas y evaluar y tomar decisiones con conocimiento de causa con una perspectiva temporal mucho más larga.

El VI Programa Comunitario plantea que la protección del medio ambiente no implica la limitación del crecimiento o el consumo *per se*. Con normas medioambientales y estrategias de desarrollo local sostenible es posible impulsar la innovación en el medio rural, tal como viene ya haciéndose a través de las iniciativas comunitarias *Leader*, creando nuevos mercados y oportunidades para las empresas en los diferentes territorios o comarcas. Lo importante es aumentar la *calidad* del crecimiento económico y demás actividades humanas para satisfacer la demanda de bienes y servicios y, al mismo tiempo, conseguir un medio ambiente limpio y sano, el cual es un capital natural fundamental como activo de las estrategias de desarrollo local y regional.

El desarrollo sostenible constituye también una gran oportunidad en esta era caracterizada como “sociedad del conocimiento”. El fomento del desarrollo sostenible implica para las empresas y ciudadanía en general, la introducción de innovaciones tecnológicas y de gestión que deben estimular el crecimiento, la competitividad, la rentabilidad y la creación de empleo. Es preciso reconocer, sin embargo, que los mecanismos de apoyo a los precios agrícolas y algunos pagos vinculados a productos pueden servir, en ocasiones, de estímulo a prácticas agrarias perjudiciales para el medio ambiente. En el proceso de la *Agenda 2000* se están evaluando y modificando las subvenciones que se aplican con arreglo a la Política Agraria Común y a los Fondos Estructurales y de Cohesión, hecho éste que continuará profundizándose cuando esos programas sean objeto de revisión a mediados de esta primera década del siglo XXI.

Entre los planteamientos estratégicos para alcanzar los objetivos de medio ambiente cabe destacar la integración de las exigencias de protección del medio ambiente en la definición de todas las políticas y actividades comunitarias y la preparación de informes sobre el proceso de integración de las políticas sectoriales; una mayor integración de los criterios ambientales en los programas de financiación de la Unión Europea; la cooperación y la asociación con las empresas y sus organismos representativos sobre cuestiones de medio ambiente; el apoyo a la integración de los aspectos ambientales en el sector financiero; el aliento y fomento de decisiones efectivas sobre gestión y ordenación del territorio que tengan en cuenta las consideraciones ambientales; una mejor información al consumidor respecto a los procesos y productos en lo que se refiere a sus efectos sobre el medio ambiente, y el fomento de una mejor comprensión de los problemas ambientales por la población en general.

En este sentido, el fomento de la cooperación y la asociación con las empresas y sus organismos representativos sobre cuestiones de medio ambiente concede a la Consejería de Medio Ambiente y, en particular, al Instituto de Fomento de Andalucía un papel relevante para el establecimiento de ayudas específicas a las pequeñas y medianas empresas para mejorar su gestión ambiental; la implantación de planes de recompensa a empresas por su comportamiento ambiental; el fomento de un planteamiento integrado de las políticas que tenga en cuenta las exigencias ambientales a lo largo del ciclo de vida de los productos, así como una aplicación más extensa de los procesos y productos respetuosos del medio ambiente; y el fomento de los compromisos y acuerdos voluntarios para alcanzar objetivos ambientales claros.

La Comunidad Europea ha llevado a cabo una serie de iniciativas y programas dirigidos a estrechar la colaboración entre autoridades y empresas e incitar a estas últimas a tomar con carácter voluntario medidas para aumentar su rendimiento ecológico. Por ejemplo, el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales anima a las empresas a crear, de forma voluntaria, sistemas internos de ecoauditoría y ecogestión y a publicar de forma periódica informes sobre el rendimiento ecológico, verificados por auditores independientes autorizados. El programa comunitario *LIFE* va a seguir siendo un instrumento importante para ilustrar las posibilidades y ventajas de un rendimiento ecológico mayor por parte de empresas y autoridades locales. Hay que prestar especial atención, en todo caso, a que estos instrumentos se adapten a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas y cooperativas locales, a fin de que puedan perfeccionar de forma efectiva sus sistemas de gestión medioambiental.

Como vemos, las posibilidades de conseguir mejoras ambientales por medio de tecnologías, materiales y procesos de producción más respetuosos del medio ambiente son enormes, pero con frecuencia la falta de información y otros obstáculos comerciales o institucionales impiden que las empresas, especialmente las de pequeña y mediana dimensión las apliquen. Esto tiene una incidencia negativa muy clara para el estado del medio ambiente ya que las microempresas y pequeñas y medianas empresas son la inmensa mayoría de las empresas existentes y las más relevantes desde el punto de vista del empleo de la mano de obra, con una presencia territorial en los diferentes ámbitos geográficos de la región andaluza.

El apoyo a la integración de los aspectos ambientales en el sector financiero requiere estudiar iniciativas voluntarias de colaboración con el mismo, que incluyan orientaciones para la incorporación de datos sobre costes ambientales a los informes anuales de las empresas y el intercambio de mejores prácticas en desarrollo sostenible. Las actividades del sector financiero en materia de crédito e inversión tienen, indirectamente, un impacto ambiental considerable porque determinan las empresas y actividades que pueden tener acceso al capital, y en qué condiciones. De este modo, si las empresas y el sector financiero facilitasen la información pertinente, podría crearse un incentivo a favor de actitudes más ecológicas. Cada vez son más los consumidores y partes interesadas que no se conforman con saber que una empresa ofrece buenos productos y servicios, sino que quieren, además, garantías de

que esos productos y servicios se han producido de una forma responsable desde los puntos de vista social y ambiental. Así mismo, el aliento y fomento de decisiones efectivas sobre gestión y ordenación del territorio que tengan en cuenta las consideraciones ambientales, respetando, al mismo tiempo, el principio de subsidiariedad, requiere impulsar el intercambio de experiencias y mejores prácticas en relación con la ordenación del territorio, desarrollo urbano o explotación marina sostenibles, aumentando también los recursos destinados a medidas agroambientales dentro de la Política Agraria Común.

Los programas comunitarios, en especial las políticas regionales, van a desempeñar un papel importante a la hora de estimular la gestión medioambiental. La Política Agraria Común brinda cada vez más oportunidades para favorecer una gestión del suelo positiva para el medio ambiente gracias a los programas agroambientales, lo cual reviste gran importancia para facilitar la constitución de la *Red Natura 2000* y ampliar las vías de conservación de la biodiversidad y el paisaje. En este sentido, la introducción de la dimensión ambiental en las decisiones sobre planificación y gestión de los usos del suelo es fundamental. Se trata de un amplio conjunto de decisiones que suelen adoptarse a nivel regional y local, y que determinan el carácter e intensidad de actividades y usos del suelo que, con frecuencia, pueden tener grandes impactos sobre las condiciones medioambientales en los diferentes ámbitos locales o comarcales.

La Directiva comunitaria 97/11/CE sobre *Evaluación de Impacto Ambiental* del Consejo de 3 de marzo de 1997, y la propuesta sobre *Evaluación Ambiental Estratégica*, que tienen por objeto garantizar la evaluación adecuada de las repercusiones sobre el medio ambiente de proyectos de infraestructuras, pueden contribuir a una mayor integración de las consideraciones medioambientales en estas decisiones de planificación sectorial, a fin de que las mismas se orienten según los diferentes modelos de desarrollo sostenible en nuestra Comunidad Autónoma.

Por otro lado, la contribución a una mejor información al consumidor respecto a los procesos y productos en lo que se refiere a sus efectos sobre el medio ambiente requiere fomentar el empleo de etiquetas ecológicas que permitan a los consumidores comparar el comportamiento ambiental de productos del mismo tipo; fomentar el empleo de declaraciones fiables de las propias empresas sobre comportamiento ambiental; e impulsar la aplicación de criterios ecológicos en la adjudicación de contratos, sin perjuicio del respeto por las normas comunitarias sobre mercado interior y competencia, aportando orientaciones sobre mejores prácticas y empezando con una revisión de la adjudicación de contratos con criterios ecológicos. Asimismo, los contratos públicos que, según señala el VI Programa, representan aproximadamente a nivel comunitario el 14% de la demanda en el mercado, y los responsables de las compras en compañías privadas y otras organizaciones, gubernamentales y no gubernamentales, pueden contribuir a introducir la dimensión medioambiental en el mercado incluyendo el rendimiento ecológico entre sus criterios de compra.

El fomento de una mejor comprensión de los problemas ambientales por la ciudadanía en general requiere apoyar el acceso de los mismos a la información sobre el medio ambiente local y regional, y proporcionar un conjunto de recursos a las autoridades locales y regionales o a otras organizaciones que permitan la comunicación con la población sobre cuestiones de medio ambiente, especialmente sobre la evaluación comparativa del comportamiento ambiental de los hogares y procedimientos para mejorarla. Muchas personas están ya empeñadas en cambiar su comportamiento personal y familiar y reciclan, adquieren productos ecológicos e instalan sistemas eficientes desde el punto de vista energético en sus viviendas. Hay, sin embargo, mucho por hacer en este sentido. Pero los ciudadanos bien informados que participan activamente en el proceso de toma de decisiones medioambientales constituyen una poderosa fuerza impulsora a favor del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Para actuar con eficacia, sin embargo, la gente necesita información de calidad que pueda comprender y aplicar, y tienen que poder acceder convenientemente a los responsables territoriales en el proceso de toma de decisiones, a fin de expresar sus opiniones. Por consiguiente, la educación ambiental, la información a través de mapas, indicadores, guías e informes, y las campañas de sensibilización van a ser fundamentales en este proceso.

2. Campos prioritarios de actuación del VI Programa Comunitario de Medio Ambiente

Como ya se ha señalado, la protección de la naturaleza y la diversidad biológica no implican necesariamente el cese de la actividad humana. Gran parte de los paisajes y espacios seminaturales valiosos actuales son el resultado de nuestro patrimonio histórico agrario. No obstante, la estabilidad ecológica de esos paisajes con especies diversas de flora y fauna se ve amenazada a medida que se abandonan o marginan las tierras. Por eso, el mantenimiento de paisajes valiosos exige una gestión adecuada del suelo.

Los paisajes son sistemas con su propia geología, sus propios usos del suelo, características naturales y artificiales, fauna y flora, cursos de agua y clima. Los paisajes los forman y caracterizan las condiciones socioeconómicas y los modelos de asentamiento de la población. La preservación y mejora de los paisajes son importantes para la calidad de vida y el turismo rural, así como para el funcionamiento de los sistemas naturales. No obstante, el desarrollo y algunos tipos de agricultura pueden amenazar la viabilidad y la existencia de los paisajes. Ante esto, la Política Agraria Común ya está fomentando métodos de explotación agraria más favorables al mantenimiento de los paisajes tradicionales. A una escala más amplia, el *Convenio Europeo del Paisaje*, adoptado por el Consejo de Europa el 19 de julio de 2000, prevé medidas para determinar y evaluar los paisajes, para definir los objetivos cualitativos correspondientes y para introducir las medidas necesarias.

El suelo es un recurso finito vital para la agricultura que está sometido a diversas presiones. Una de ellas es la erosión, que está con frecuencia relacionada con la disminución del contenido de materia orgánica del suelo, lo cual puede causar

asimismo la desertización. Algunas prácticas agrícolas y el abandono de tierras son factores que predisponen a esta situación. Otras amenazas son la contaminación y la pérdida de suelo debida a la construcción de infraestructuras. Los bosques constituyen también un recurso natural fundamental y un importante patrimonio económico. La existencia de bosques bien preservados y gestionados de forma sostenible contribuye de forma importante a la biodiversidad y al desarrollo rural, al tiempo que crean una barrera contra los riesgos de degradación y los incendios. Es necesario intervenir porque los bosques no sólo sostienen las actividades derivadas de sus aprovechamientos productivos, sino que desempeñan funciones más amplias relacionadas con el agua y la calidad del agua, la protección y estabilidad de los suelos y la prevención de corrimientos y avalanchas.

La *Conferencia Ministerial para la Protección de los Bosques en Europa* creó una plataforma para trabajar por la gestión sostenible y la protección de los bosques. En su resolución de 15 de diciembre de 1998 sobre una Estrategia Forestal para la Unión Europea, se hizo hincapié en la multifuncionalidad de los bosques y se abogó por la aplicación de los compromisos internacionales suscritos por los Estados miembros y la Comunidad Europea. Así pues, hay que fomentar un mayor desarrollo de la silvicultura en los planes de desarrollo rural, con un énfasis especial en una gestión multifuncional que persiga al mismo tiempo los objetivos de la biodiversidad, la conservación de la naturaleza, la protección del entorno y el uso de los recursos naturales con fines recreativos. Para ello, deben elaborarse programas de fomento de la gestión sostenible de los bosques incluyendo objetivos medioambientales cualitativos referidos a la producción, la biodiversidad, el impacto sobre los recursos hídricos y los usos recreativos. Igualmente, mediante la certificación de origen es posible mostrar a los consumidores que la madera o los productos de madera provienen de bosques cuya explotación comercial es sostenible y se efectúa de acuerdo con buenas prácticas medioambientales.

En lo relativo al medio ambiente marino hay que señalar que, pese a su importancia como fuente de alimentos, como factor climático o para las actividades de ocio, se sabe todavía sorprendentemente poco sobre su estructura y funcionamiento. También es muy escasa nuestra comprensión y la previsibilidad del efecto de la actividad humana sobre los ecosistemas marinos a pesar de su gran impacto sobre el medio ambiente marino y su biodiversidad, en especial a causa de la contaminación de fuentes industriales y domésticas en los ríos, las aguas costeras y el mar. Otras agresiones las constituyen los vertidos de buques que limpian sus depósitos de combustible en el mar, los naufragios y la sobreexplotación de las zonas costeras. Todo ello está provocando cada vez más la perturbación y contaminación de los mares, con efectos negativos para los hábitats marinos y la fauna y flora que abrigan.

Por otra parte, el turismo y el medio ambiente natural están estrechamente relacionados entre sí. Si no se gestionan adecuadamente, la naturaleza y la diversidad biológica, así como el patrimonio cultural, pueden verse seriamente afectados por un tipo de desarrollo turístico descontrolado. Zonas frágiles como las zonas costeras y montañosas son ricas en diversidad biológica y exigen, por tanto, una atención

especial y medios específicos de gestión integrada para hacer frente al desarrollo turístico.

La estrategia comunitaria para proteger la naturaleza y la biodiversidad puede apoyarse, según el VI Programa, en las políticas e instrumentos existentes:

- El establecimiento de la *Red Natura 2000*, gracias a la cual deben determinarse las zonas y ecosistemas naturales más representativos que deben gestionarse y protegerse. Según señala el VI Programa, los Estados miembros deben establecer planes de gestión para cada espacio natural de aquí a 2004.
- La contribución de los proyectos naturales del Programa *LIFE* a la aplicación de la política comunitaria en el ámbito de la naturaleza.
- La estrategia comunitaria en materia de biodiversidad y los planes de acción complementarios que se están elaborando para resolver los principales problemas en los distintos sectores económicos y sociales.
- La legislación comunitaria de protección de la calidad del agua y los recursos acuáticos, de reducción de la contaminación atmosférica, de lucha contra la acidificación y la eutrofización y de evaluación ambiental de los proyectos y, en el futuro, de los planes y programas de uso del suelo.
- El desarrollo de medidas agroambientales dentro de la Política Agraria Común, y de planes de desarrollo rural con un fuerte contenido medioambiental para el período 2000-2006, en respuesta a la Agenda 2000. Asimismo, los nuevos requisitos de protección medioambiental para los sectores agrarios establecidos por la Agenda 2000, incluida la posibilidad de retirar o reducir los pagos directos para obligar a su cumplimiento, constituyen tanto un mandato como una oportunidad para lograr un mejor equilibrio entre la agricultura y el medio ambiente.
- La revisión de la Política Pesquera Común a partir de 2002, que llevará igualmente a una mayor integración de los factores medioambientales.

Como se aprecia, las reformas de la Política Agraria Común, que han tenido y continuarán teniendo un impacto positivo en el medio rural, incrementarán aún más dicho apoyo garantizando que una mayor proporción de los fondos disponibles para la PAC vaya a medidas de carácter ecológico. Tal como señala el VI Programa, el uso de las medidas de desarrollo rural, como la financiación del *Programa Especial de Adhesión para el Desarrollo Agrario y Rural* deben centrarse en el fomento de la agricultura biológica, los cultivos energéticos, otros servicios de conservación del suelo y el desarrollo de actividades distintas de las agrícolas en las explotaciones agrarias.

Por otra parte, entre los campos prioritarios de actuación sobre el medio ambiente y la salud cabe citar el refuerzo de la capacidad de investigación regional y la base de conocimientos científicos, fomentando la coordinación con otros programas de investigación relativos a la consecución de los objetivos de salud y medio ambiente; el establecimiento de una estrategia temática sobre el uso sostenible de plaguicidas; la mejora de la información facilitada por las empresas sobre las propiedades de los productos químicos que producen o utilizan, a fin de cubrir los posibles riesgos para el medio ambiente y la salud; y el uso sostenible y el aseguramiento de la calidad del agua, mediante la eliminación gradual de la emisión de sustancias peligrosas a las aguas y la integración del planteamiento de la Directiva Marco del Agua y de los objetivos de calidad de las aguas en la Política Agraria Común y la Política de Desarrollo Regional.

Un grupo de productos químicos que exige una atención especial es el de los plaguicidas, esto es, los productos fitosanitarios y los biocidas, los cuales pueden afectar a la salud humana mediante la contaminación de los acuíferos, el suelo, los alimentos e incluso el aire. La contaminación de los acuíferos es un problema especialmente inquietante. Por término medio, según señala el VI Programa Comunitario sobre Medio Ambiente, el 65% del agua potable europea proviene de reservas subterráneas que, a pesar de las medidas para frenar la contaminación, obligan a esperar durante bastante tiempo antes de lograr niveles de calidad aceptables. Del mismo modo, es también preocupante la contaminación de los alimentos a la vista de las pruebas de una acumulación continua de algunos plaguicidas en las plantas y los animales, que tiene consecuencias para su salud y capacidad reproductora. Como se aprecia, la puesta en valor de los espacios naturales protegidos que se busca con los Planes de Desarrollo Sostenible en Andalucía, lejos de constituir una propuesta conservacionista, permite incorporar formas de producción y consumo sostenibles y confiables.

Entre las acciones comunitarias previstas para enfrentar estos riesgos para la salud procedentes de la contaminación de los alimentos por plaguicidas se prevé adoptar una estrategia temática sobre el uso sostenible de los plaguicidas que puede incluir, entre otros elementos, la introducción de incentivos fiscales para reducir el uso de los plaguicidas más peligrosos, aumentar la concienciación y formación de los usuarios, efectuar un mejor control del uso y la distribución de los plaguicidas, apoyar la investigación y desarrollo sobre el uso sostenible de los plaguicidas, y relacionar la concesión de los Fondos de Desarrollo Rural a la adopción de un código de buenas prácticas en el uso de los plaguicidas.

En relación con la calidad del agua hay que asegurar la plena aplicación de la *Directiva Marco del Agua*, aprobada en el año 2000, garantizar la adecuada aplicación de la Directiva de 1991 relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, e integrar la Directiva Marco del Agua en las demás políticas relativas a la calidad del agua en cualquier nuevo desarrollo de la Política Agraria Común y de la Política de Desarrollo Regional de la Comunidad Europea.

Finalmente, los objetivos referentes a la gestión de recursos y residuos exigen la promoción del uso sostenible de los recursos y la prevención de residuos. La promoción del uso sostenible de los recursos puede incluir el estudio de un posible programa de mejores prácticas para las empresas; la definición de necesidades de investigación; la eliminación de subvenciones que fomenten el consumo excesivo de recursos; y la incorporación de los criterios de eficiencia en el consumo de recursos en una política integrada de productos. La incorporación de los objetivos y las prioridades sobre la prevención de residuos en un planteamiento integrado es también un campo de actuación para la prevención de los mismos.

La reducción del uso y la mejora de la eficacia con que la economía y la sociedad utilizan los recursos obliga a las distintas administraciones a emprender actuaciones en los diferentes sectores de la economía. En este sentido, es necesario insistir en que la mejora de la eficacia en el uso de los recursos permite aumentar en términos generales la eficacia económica fortaleciendo la introducción de innovaciones y la mejora de la competitividad.

3. Elaboración de políticas basada en la participación

La reglamentación del medio ambiente ha sido decisiva en la disminución de la contaminación de las aguas y la atmósfera. Sin embargo, las fuentes de contaminación no se concentran en instalaciones industriales aisladas sino que consisten en actividades económicas múltiples y tienen que ver también con las formas de consumo predominantes. De este modo, es bastante limitado el margen para resolver estos problemas mediante sistemas de control jerárquico. La reglamentación puede servir para estimular a las empresas a innovar de manera provechosa, tanto por lo que se refiere a su mercado como al medio ambiente. Pero dicha reglamentación ha de ser flexible, adecuándose a la amplia diversidad geográfica y socioeconómica de cada comarca o área de actuación territorial al interior de cada región. Igualmente la flexibilidad es necesaria para permitir, cuando sea preciso, el establecimiento de períodos transitorios para la introducción paulatina de normas. Del mismo modo, la reglamentación puede ofrecer incentivos positivos a las empresas cuya actuación sea adecuada, por ejemplo, a las que superen las normas establecidas. La idea central es mostrar que las empresas tienen un papel cada vez más importante a la hora de alcanzar objetivos ambientales, siendo la contaminación una señal de ineficiencia o de mala gestión empresarial.

Ahora bien, tal como señala el VI Programa Comunitario, en algunos casos, puede ser más adecuado recurrir a métodos distintos de la reglamentación y a medios flexibles de tratar las cuestiones del medio ambiente. Nos referimos a nuevos métodos de “gobernanza” territorial que incluyan alternativas a la reglamentación tradicional, como son los compromisos y acuerdos voluntarios para mejorar la capacidad de innovación y cambio de las empresas y territorios alrededor de los objetivos del desarrollo local sostenible. Otra posibilidad, dentro de este enfoque, es el establecimiento de un marco general de objetivos, dejando que las medidas de

aplicación se definan por los diferentes actores públicos y privados de manera consensuada.

Como vemos, el VI Programa Comunitario establece un marco estratégico y las prioridades generales para la actuación medioambiental, insistiendo en que para mejorar las posibilidades de establecer medidas factibles y una reglamentación efectiva, la definición de los objetivos y la actuación política deben llevarse a cabo mediante un diálogo abierto con todos los grupos interesados. Este diálogo debe apoyarse en una evaluación socioeconómica y científica sólidas, basada en información sobre el estado del medio ambiente en cada ámbito territorial o comarcal, identificando las presiones, las fuerzas impulsoras de los problemas ambientales y los conflictos relacionados con los mismos. Para ello, el trabajo tiene que apoyarse en la preparación de modelos de evolución y herramientas de predicción, tal como se proponen los Planes de Desarrollo Sostenible que en Andalucía se están comenzando a desplegar.

IV. Marco legal y directrices para la planificación del desarrollo sostenible en Andalucía

1. El Área de Influencia Socioeconómica de los Parques Naturales

La Ley ambiental estatal 4/1989, de 27 de marzo, de *Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres*, creó en España el marco legal para la actuación protectora del Estado sobre el patrimonio natural. Tal como se señala en la exposición de motivos de dicha Ley, en las sociedades industrializadas, es creciente la preocupación de la población y los poderes públicos por la conservación de la naturaleza y la calidad de vida. La Constitución democrática española de 1978 recoge en su artículo 45 tales inquietudes, al reconocer que todas las personas tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, así como el deber de conservarlo, lo cual exige a los poderes públicos que velen por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente. La Ley ambiental estatal 4/1989 vino, pues, a dar cumplimiento al mandato constitucional, creando un régimen jurídico protector de los recursos naturales, sin menoscabo de su necesaria explotación en aras de un desarrollo económico y social ordenado.

Esta ley supuso como novedad, en el ordenamiento jurídico español, la aparición de los *Planes de Ordenación de los Recursos Naturales*, significando con ello la superación de la política exclusivamente conservacionista, limitada a los enclaves considerados por la ley anterior, de 2 de mayo de 1975, de Espacios Naturales Protegidos. Pese a que en la declaración de principios de la Ley 4/1989 se incorpora la necesidad de compatibilizar los objetivos de conservación ambiental y desarrollo socioeconómico, lo cierto es que la limitación de determinados tipos de aprovechamiento de los recursos naturales en los espacios protegidos, llevó al legislador a señalar la necesidad de compensar socioeconómicamente a las poblaciones afectadas por tales limitaciones, reconociéndose de ese modo la visión más tradicional que contrapone los objetivos de conservación ambiental y desarrollo socioeconómico. De este modo, según la Ley estatal 4/1989, podrán establecerse *Áreas de Influencia Socioeconómica* con especificaciones del régimen económico y compensación adecuada al tipo de limitaciones existentes, las cuales estarán integradas por el conjunto de los términos municipales donde se encuentre ubicado el espacio natural de que se trate y su *Zona Periférica de Protección*, entendiéndose por ésta última aquella zona destinada a evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior.

Como se aprecia, a pesar de la declaración de principios favorable a la compatibilidad de los objetivos de conservación ambiental y desarrollo económico, se mantuvo la prudencia de contemplar ese cambio de visión haciendo convivir ambos enfoques -el de la compatibilidad de objetivos y el de la necesaria compensación por la contradicción existente entre los mismos- en el propio articulado de la ley. Hoy día, este planteamiento ambivalente está ya superado, al incorporarse una visión integral que hace compatibles los objetivos de conservación ambiental y desarrollo socioeconómico, dentro del concepto de *desarrollo sostenible*. Se trata, en definitiva, de aplicar un concepto más avanzado en la gestión de los espacios naturales protegidos, ordenando la conservación de la naturaleza de manera compatible con su conocimiento y disfrute por parte de la población, y con el desarrollo

sostenible a nivel local. Queda lejos, por tanto, la vieja idea de la protección limitada a clausurar espacios, tratando de mantener vírgenes ecosistemas en los que la actividad humana no ha tenido una presencia apreciable.

Como se ha señalado anteriormente, la declaración de espacios naturales protegidos, lejos de suponer una limitación, constituye un activo importante para el desarrollo sostenible, en una fase del desarrollo económico donde la *calidad* y la *diferenciación* de los productos y procesos productivos constituye el referente fundamental para el logro de ventajas competitivas dinámicas.

2. La prevalencia de las disposiciones ambientales frente a las políticas sectoriales

Entre los objetivos de los *Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN)*, la ley estatal 4/1989 señala la necesidad de "formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias señaladas". Esto supone que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales deben establecer los criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial del Parque Natural. En este sentido, la Ley 4/1989 es explícita al señalar que los instrumentos de ordenación territorial o física deben adaptarse a las disposiciones establecidas en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y que, igualmente, estos Planes poseen carácter indicativo respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales existentes.

Del mismo modo, los *Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales* deben prevalecer sobre el planeamiento urbanístico, de modo que cuando sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, ésta deberá revisarse de oficio por los órganos competentes. Y en relación con las competencias de ámbito municipal, también las determinaciones del planeamiento urbanístico deben adaptarse a las disposiciones del PORN, estando obligados los municipios del área de influencia socioeconómica de los Parques Naturales a disponer de figuras de planeamiento que contemplen, entre otras, medidas de protección y conservación relativas a la clasificación y calificación urbanística del suelo; normativas sobre edificación acorde con la arquitectura popular local; adecuada atención a las vías pecuarias; y protección de los bienes culturales de interés para el Patrimonio Histórico Artístico Andaluz. Por otro lado, la *Ley Forestal de Andalucía*, de 15 de junio de 1992, reconoce la figura del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales como la más idónea para hacer efectiva las potestades que ostenta la Comunidad Autónoma en la ordenación y planificación de los recursos forestales, clasificando los terrenos forestales en función de los recursos naturales que sustenta y limitando los usos y aprovechamientos en razón de las determinaciones que dicho Plan establece.

3. Los instrumentos de planificación ambiental en Andalucía y el fomento económico en los Parques Naturales

La Comunidad Autónoma Andaluza, en virtud de las competencias estatutarias existentes sobre la materia, y como desarrollo de la Ley ambiental estatal 4/1989, procedió a promulgar la Ley 2/1989, de 18 de julio, de *Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía*.

Esta Ley señala en su exposición de motivos que la idea de conservación debe entenderse en sentido amplio, esto es, siendo inherente a la misma el fomento de la riqueza económica. Se hace necesario, por tanto, implicar en la conservación de la naturaleza a todos los sectores y actores socioeconómicos, ya que cualquier actuación que pretenda desconocer la relación entre la naturaleza y el desarrollo resulta a la larga frustrada.

La legislación ambiental autonómica ha pretendido ir más allá del enfoque tradicional de simple compensación por las limitaciones impuestas a los usos, para situar como objetivo básico de la gestión ambiental el desarrollo de los municipios afectados y la dinamización de las estructuras económicas del ámbito de influencia de los espacios naturales protegidos. La Ley ambiental autonómica 2/1989 vino así a desarrollar y completar la legislación estatal en materia ambiental, añadiendo dos instrumentos de planificación (los Planes de Desarrollo Sostenible y los Programas de Fomento) para complementar los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales.

Según la Ley 2/1989, el Consejo de Gobierno debe aprobar los *Planes de Desarrollo Sostenible* para los municipios incluidos en el Parque Natural y su área de influencia socioeconómica, siendo objeto de dichos planes la dinamización de las estructuras socioeconómicas salvaguardando la estabilidad ecológica medioambiental, de conformidad con lo dispuesto en el Plan Rector de Uso y Gestión.

La intervención pública en los Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, además de establecer el marco legal adecuado para dar cauce a las actuaciones públicas y privadas en este ámbito se apoya, por tanto, en diversos instrumentos de planificación debidamente jerarquizados:

- Los *Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN)*, que establecen las directrices generales reguladoras de la ordenación de los recursos de los diferentes espacios naturales protegidos.
- Los *Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG)*, los cuales desarrollan a nivel operativo la estrategia de ordenación y gestión de los PORN, estableciendo las relaciones entre las normas de utilización y la gestión y administración del espacio natural protegido.
- Los *Planes de Desarrollo Sostenible (PDS)*, que deben señalar las estrategias de desarrollo integral correspondientes, combinando las variables ambientales, económicas y territoriales, a fin de compatibilizar los objetivos de conservación y desarrollo.
- Los *Programas de Fomento*, que deben concretar las líneas de actuación previstas en los Planes de Desarrollo Sostenible, para la promoción de determinados sectores o actividades productivas y el reforzamiento del tejido empresarial local.

El *Plan de Ordenación de los Recursos Naturales* es, por consiguiente, un documento marco que carece de programa de actuación propio, básicamente normativo y director para las restantes figuras de planeamiento ambiental, territorial y sectorial. Mientras que el *Plan Rector de Uso y Gestión* es una norma de carácter especial que complementa al PORN no sólo en la ordenación de los recursos naturales sino en todo lo referente a la ordenación de las visitas, uso didáctico, científico, turístico y de régimen interior del Parque Natural. Por su

parte, el *Plan de Desarrollo Sostenible* se encuentra sustentado en la regulación de usos y actividades establecida en el PORN, y trata de utilizar en favor del desarrollo económico y social del área de influencia del Parque Natural, aquellos recursos cuyo empleo sea compatible con los objetivos de conservación.

Según la Ley 2/1989 de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, corresponde al *Instituto de Fomento de Andalucía* dirigir la ejecución flexible y actualizada de los programas de actuación contenidos en los Planes de Desarrollo Sostenible, para lo cual deberá elaborar los oportunos *Programas de Fomento*. Estos programas están orientados a actualizar, priorizar e individualizar las líneas de actuación previstas en el Plan de Desarrollo Sostenible, materializando la ejecución de los proyectos empresariales a acometer. A los efectos de esta ejecución la Ley 2/1989 dispuso la creación de la *Gerencia de Promoción del Parque Natural*, a cuyo frente debe estar un Gerente designado por el *Instituto de Fomento de Andalucía*.

Las funciones específicas de la citada Gerencia de Promoción del Parque Natural son, entre otras, las siguientes:

- Estudio y evaluación de los proyectos empresariales que favorezcan el desarrollo socioeconómico de la población del Parque Natural y su zona de influencia.
- Análisis y seguimiento general de la situación socioeconómica del Parque Natural y su zona de influencia.
- Ejecución de los Programas de Fomento.
- Propuesta a la Junta Rectora de medidas necesarias de coordinación de las Administraciones Públicas para la ejecución de los Programas de Fomento.
- Búsqueda y apoyo en la captación de ayudas externas para el desarrollo de los proyectos empresariales de interés.
- Información, asesoramiento y apoyo en todo lo relativo a la tramitación de autorizaciones, licencias o concesiones de las Consejerías u Organismos de la Junta de Andalucía para la ejecución de proyectos empresariales a desarrollar en el marco de los Programas de Fomento.

En el mismo sentido, la Ley 2/1989 señala que el Consejo de Gobierno debe establecer ayudas técnicas y financieras para el ámbito territorial de los Parques Naturales y de su área de influencia las cuales tendrán, entre otras, las siguientes finalidades:

- Crear infraestructuras y lograr niveles de servicios y equipamientos adecuados.
- Mejorar las actividades tradicionales y fomentar otras actividades compatibles con el mantenimiento de los valores ambientales.
- Integrar a los habitantes en las actividades generadas por la protección y gestión del Parque Natural.
- Rehabilitar la vivienda rural y conservar el Patrimonio Arquitectónico.
- Estimular las iniciativas culturales, científicas, pedagógicas y recreativas autóctonas.

Como se aprecia, el conjunto de finalidades que debe orientar a los Planes de Desarrollo Sostenible, incorpora actuaciones en los diferentes ámbitos del *desarrollo económico local*, tratando de impulsar de forma sostenible la modernización y la diversificación productiva territorial, y la mejora de las infraestructuras, servicios y equipamientos básicos, incorporando a la población local en tales actividades, contemplando igualmente otras iniciativas impulsoras de dinamismo local tales como la rehabilitación de la vivienda y el patrimonio arquitectónico en el medio rural, y el estímulo de las iniciativas culturales, pedagógicas, científicas y recreativas de carácter endógeno.

Todo ello requiere, lógicamente, avanzar en un esquema de gestión en el que los acuerdos originarios entre la Consejería de Medio Ambiente, los Grupos de Desarrollo Rural y la Consejería de Agricultura y Pesca permitan reforzar la vinculación existente entre la Consejería de Medio Ambiente y el IFA para la gestión de los PDS y ésta se enriquezca con una participación activa de los grupos de desarrollo rural y la eficiente coordinación con las restantes instancias de fomento territorial dispersas, a fin de alcanzar los objetivos finales de este proceso de planificación.

V. Los Talleres de Participación Estratégica de Actores Locales²

1. La importancia de la participación en el desarrollo

Desde mediados de la década de los años setenta del siglo XX, se viene produciendo una transición desde el paradigma de la modernización en el pensamiento del desarrollo, centrado básicamente en el capital físico, hacia un enfoque basado en la búsqueda de modelos de desarrollo basados en la participación de las personas. Es indudable que se precisan mejoras en las infraestructuras y equipamientos en las zonas rurales, así como aportaciones de recursos financieros y tecnologías apropiadas, entre otros elementos tangibles. Sin embargo, esos elementos no son suficientes por sí solos para lograr el desarrollo local. En este sentido, la participación se plantea como un medio para la incorporación de la gente a los procesos y decisiones del desarrollo. En la actualidad se habla de “planificación participativa” para referirnos a los procesos basados en el involucramiento real de las personas, a fin de aprovechar el potencial de capital humano existente en cada territorio.

Algunas de las principales agencias internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización Internacional del Trabajo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o el Instituto de Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social, han realizado importantes programas de investigación sobre la participación de actores locales o han tratado de incorporar la participación en la práctica del desarrollo. La participación tiene una naturaleza cualitativa y puede considerarse como parte del proceso político de democratización, además de constituir un componente mediante el cual las comunidades locales amplían sus relaciones en un contexto más amplio. En cualquier caso, la participación nace del convencimiento de que nadie puede desarrollar a los demás o, dicho de otra forma, la gente sólo puede desarrollarse por sí misma.

En teoría parece existir consenso sobre la importancia que tiene la participación de la población a lo largo del proceso de planificación del desarrollo, es decir, desde el análisis de la situación, pasando por la toma de decisiones y la implantación de las medidas hasta la evaluación. No obstante, es preciso diferenciar la “participación en el desarrollo” del “desarrollo participativo”. La *participación en el desarrollo* consiste en que los planes y proyectos de desarrollo se llevan a cabo incorporando una mayor sensibilidad hacia la cultura y las aspiraciones de la sociedad local, la cual es informada de la existencia de dichos planes solicitando posteriormente su participación. Se trata de un enfoque de “arriba-abajo” pero suavizado por esa circunstancia. El *desarrollo participativo* se basa, por el contrario, en un proceso de “abajo-arriba” mediante el cual se busca la participación de la población local desde el inicio mismo del proceso de planificación, tratando de incorporar las orientaciones y propuestas sentidas por la misma.

² En la redacción de este capítulo se han utilizado notas de trabajo elaboradas por Diana Durán y Eva Jiménez.

Aunque las dos perspectivas parecen en teoría excluyentes, a veces es preciso combinar las dos aproximaciones para conseguir resultados tangibles. Este es el caso de los Planes de Desarrollo Sostenible en los Parques Naturales en Andalucía en los que se trata de promover un desarrollo participativo de la población local a partir de una iniciativa emanada de la Consejería de Medio Ambiente, que cuenta para ello con la participación de los Grupos de Desarrollo Rural y que, finalmente, debe ser promovida técnicamente por las Gerencias de Promoción Económica del Instituto de Fomento de Andalucía en los respectivos espacios protegidos y sus áreas de influencia socioeconómica, y políticamente por los respectivos Delegados Provinciales de Gobierno, tras ser aprobados los Planes de Desarrollo Sostenible por acuerdo del Consejo de Gobierno y pasar a ser, por tanto, figuras de planificación de la Junta de Andalucía.

De todas formas, es oportuno subrayar que hay una diferencia de enfoque entre la *participación en el desarrollo*, en el que la población local va gradualmente involucrándose en una actividad planificada y dirigida básicamente desde fuera, y el *desarrollo participativo*, en el que la población local está en el centro de la propia actividad de desarrollo. Está claro que esa diferencia depende esencialmente del grado en que la población local haga suyo el proyecto en su conjunto y pase a darle vida propia, más allá de lo que puede promoverse desde la iniciativa pública.

Así pues, mediante el *desarrollo participativo* la gente, por propia iniciativa o mediante un proceso colectivo de dinamización territorial, establece una base organizativa que se convierte en un instrumento de participación. La organización en el desarrollo participativo transforma, pues, el planteamiento tradicional de la participación en el desarrollo y contempla la organización como intrínseca al proceso de participación y no sólo como un medio para facilitar la aplicación o cumplimiento de un plan o un proyecto. En pocas palabras, la organización para la participación no se proyecta o se implanta, sino que ella misma es parte del proceso de la planificación participativa que se va desarrollando en el tiempo.

En la elaboración de los Planes de Desarrollo Sostenible de los Parques Naturales en Andalucía los Grupos de Desarrollo Rural constituyen un germen de esta organización local necesaria para la participación, en la medida que ellos representan una asociación de actores públicos y privados orientados por una estrategia de actuación innovadora para el desarrollo en el medio rural. A su vez, una progresiva incorporación de los equipos universitarios territoriales a estos Grupos de Desarrollo Rural como partícipes estables de las actividades de desarrollo comarcales resultaría de gran utilidad para un mayor acercamiento de las universidades provinciales a las tareas del desarrollo local sostenible en cada ámbito territorial.

En definitiva, la participación no puede limitarse a un mero momento de información pública ni participar supone solamente ser objeto de consulta o acceder a la lectura de las propuestas realizadas en un plan de desarrollo. Tampoco es participación involucrarse únicamente en un proyecto aislado sin interesarse del conjunto de los objetivos finales del plan de desarrollo sostenible. Finalmente, la organización para la participación no tiene por qué convertirse únicamente en una estructura burocrática de representación de actores

involucrados. Por el contrario, a veces, la organización para la participación se logra impulsar a partir de un conjunto pequeño de agentes activos territorialmente.

2. Los Talleres de Participación Estratégica

Un Taller de Participación Estratégica (TPE) constituye una reunión de trabajo que normalmente se realiza a lo largo de un día completo, dirigida y moderada por una o dos personas con experiencia en este tipo de decisiones, cuyo objetivo último es la recogida por escrito de elementos de información o de opinión del grupo que asiste al taller en relación con determinados aspectos de interés para el mismo tales como, por ejemplo, la enumeración de los principales problemas que dificultan el desarrollo sostenible en una determinada comarca; las medidas para enfrentar un determinado problema; la percepción local ante una determinada situación; o la visión futura que se propugna para el desarrollo de un determinado territorio.

Los TPE son, por tanto, sesiones de trabajo en las que predomina la expresión por escrito y donde los participantes son los propios actores locales. Los talleres tratan de ordenar ideas y recoger información acerca de determinados temas que poseen un interés común o sobre los cuales es posible construir una visión compartida entre diferentes actores territoriales. Constituyen una técnica de trabajo parecida a las reuniones que se llevan a cabo en el mundo empresarial como “tormenta de ideas” entre personas con conocimiento de los respectivos temas involucrados, apareciendo sus opiniones resumidas por escrito, ordenadas y visualizadas de forma permanente durante la reunión a fin de que las mismas estén presentes a lo largo de todo el proceso de trabajo del taller.

En los Talleres de Participación Estratégica es muy importante la selección de las personas asistentes a los mismos ya que no se trata de asambleas representativas o reuniones para expresar reivindicaciones sectoriales o de grupo, sino un esfuerzo de reflexión ordenada por el cual un grupo de actores locales significativos exponen diferentes puntos de vista y elementos de información relevantes sobre los temas propuestos. En los TPE que han tenido lugar como parte del proceso de preparación de los Planes de Desarrollo Sostenible la selección de asistentes ha buscado incorporar tanto a actores públicos como privados, esto es, alcaldes y responsables de servicios municipales, gestores ambientales, empresarios locales, agricultores y ganaderos, ecologistas, gerentes de Grupos de Desarrollo Rural, gerentes de cooperativas, entidades financieras con presencia en el territorio, agentes de desarrollo local, integrantes de asociaciones de mujeres, trabajadores, vecinos o miembros de otras entidades activas en el ámbito local.

El número óptimo de asistentes a un taller es aproximadamente de 30 personas, ya que lo que se busca es una recogida intensiva de información del grupo asistente y, por consiguiente, un número mayor hace el taller demasiado pesado. Esta limitación del número de asistentes enfatiza el esfuerzo previo respecto a la selección de asistentes, para lo cual se ha contado con la importante colaboración de los Grupos de Desarrollo Rural en los diferentes ámbitos territoriales de actuación. De igual modo, en la selección de asistentes es muy importante identificar las personas con capacidad propositiva y no sólo las que se limitan a la formulación de problemas. Estos talleres buscan, en definitiva,

identificar situaciones que pueden ser mejoradas con actuaciones colectivas, lo cual exige la formulación de propuestas y la capacidad local de creer y luchar por ellas.

3. El método de trabajo en los Talleres de Participación Estratégica

En los Talleres de Participación Estratégica predomina la expresión de las opiniones por escrito realizadas por las personas asistentes. Estas opiniones se recogen de forma ordenada una vez que se formulan las diferentes cuestiones tratando, con ello, de favorecer la participación de la totalidad de las personas, incluso las más tímidas, al aminorar la tendencia que a veces se da en los coloquios abiertos, los cuales suelen ser monopolizados por las personas más activas o con mayor capacidad oratoria.

El método principal de los TPE consiste en la presentación de los diferentes temas por parte del equipo moderador, o con ayuda de algún especialista expresamente invitado para ello, tras lo cual se van planteando al grupo las diferentes preguntas sustantivas a fin de que cada persona asistente al taller exprese de forma resumida su opinión. Cada opinión se expresa por escrito a través de tarjetas, en las que hay que escribir con letra clara y rotuladores de punta gruesa a fin de que puedan ser visualizadas las opiniones por todas las personas del taller al irse colocando dichas tarjetas de forma ordenada en los diferentes murales preparados al efecto en las paredes de la sala donde tiene lugar el taller.

Todo este proceso de elaboración de información es anónimo. Las tarjetas no llevan el nombre de la persona que las escribe, ni existe necesidad de identificarse para ello. No obstante, si durante la lectura de las tarjetas ante el grupo alguna redacción no es suficientemente clara, se ruega a la persona que la ha escrito que explique de forma voluntaria su idea, a fin de redactarla de la forma más clara posible. Si es necesario, alguna de las personas del equipo moderador del taller ayudan en esa nueva redacción de las tarjetas a la persona correspondiente. La redacción nueva de la tarjeta se incorpora entonces al panel respectivo.

La moderación y conducción de los talleres suele realizarse por dos personas, con alguna ayuda adicional para la colocación de tarjetas en los paneles y el movimiento de los mismos en la sala. Estas personas responsables de la conducción del taller deben exponer desde el principio el programa de trabajo y los objetivos últimos del taller; presentar directamente (o con ayuda de algún especialista) las oportunas introducciones teóricas a los temas para facilitar la comprensión de la información que se solicita al grupo de asistentes; y realizar periódicamente una síntesis de los pasos dados en el taller y la información recogida, a grandes rasgos, la cual debe ir orientándose hacia los objetivos últimos del taller.

Las personas encargadas de la conducción del taller deben favorecer un ambiente relajado, a la par que reflexivo y serio. Debe advertirse al grupo que la intención del taller no es entrar en una discusión sobre las diferentes ideas de las personas asistentes. Todas las ideas se recogen en tarjetas y se sitúan en grupos de temas afines, con todos los matices que aporte la información recogida de los diferentes actores.

Este trabajo de ordenación de información por grupos de temas constituye un levantamiento del estado de la cuestión realizado con ayuda de esta metodología, por los propios actores locales asistentes al taller. De este modo, las personas responsables de la conducción del taller realizan con posterioridad un informe del taller recogiendo toda la información del mismo, a fin de entregarlo a los asistentes, que son los verdaderos autores de dicho trabajo. Ese informe de los talleres ha sido parte sustantiva del proceso de elaboración de los Planes de Desarrollo Sostenible de los Parques Naturales de Andalucía.

4. Los Talleres de Participación Estratégica como instrumentos de consenso para la planificación

El objetivo de los talleres es múltiple. Se trata de obtener información de forma sistemática, favorecer el consenso en torno a determinados temas o líneas estratégicas, y generar conciencia de grupo en cada ámbito local o comarcal. En lo relativo a la recogida de información se trata de detectar los problemas más sentidos por la población; contrastar la información preexistente; y conocer las propuestas de los actores ante la situación que viven.

Los Talleres de Participación Estratégica favorecen el consenso entre los diferentes actores locales al reunir a personas que habitualmente no están en contacto y sobre las cuales pueden existir, en ocasiones, más prejuicios que intercambio de opiniones o razonamientos; permitir conocer los problemas y posiciones manifestados por diferentes actores locales; estimular la reflexión conjunta sobre temas de interés común para el territorio; mostrar la importancia de flexibilizar las posturas individuales dentro de un proyecto compartido que ofrece ventajas indudables a todos los actores; y permitir la posibilidad de asumir ideas de otros actores.

En suma, la generación de conciencia de grupo es estimulada al evidenciarse la pertenencia de los diferentes actores a un mismo territorio y subrayarse los elementos dispersos de identidad en torno a un proyecto aglutinante y sentirse los actores protagonistas de su propio desarrollo, todo lo cual sirve de catalizador de los acuerdos locales alcanzados alrededor de la estrategia de desarrollo local sostenible.

Como vemos, el Taller de Participación Estratégica consiste en un proceso que utiliza la dinámica de grupos para favorecer posturas creativas y facilitar la toma de decisiones de una forma democrática y participativa. El método ayuda a realizar un esfuerzo de reflexión ordenada, pero también colabora en la comprensión uniforme de los términos empleados y en la cooperación entre todos los participantes. Se basa en la identificación de espacios de consenso entre los actores asistentes tratando de facilitar, de ese modo, la búsqueda de una estrategia de desarrollo local sostenible compartida por los actores.

Los Talleres de Participación Estratégica constituyen, pues, un instrumento para la planificación del desarrollo local sostenible basada en los actores territoriales. Por ello, su buen funcionamiento se encuentra muy condicionado por la preparación cuidadosa del mismo, la definición de los objetivos a alcanzar, la selección de las personas asistentes, y el tiempo que debe dedicarse a cada tema, entre otros aspectos sustantivos.

Existen dos factores de éxito principales en los Talleres de Participación Estratégica: unos son los factores que dependen del trabajo previo realizado en la convocatoria de los actores asistentes al taller, mientras que los otros se refieren a los factores relacionados con la propia conducción del taller. Entre los primeros hay que subrayar la importancia de realizar una convocatoria personalizada, preferiblemente de forma presencial, a las personas seleccionadas, transmitiéndoles toda la información previa existente e insistiendo que se trata de una convocatoria a una sesión de trabajo. Entre los factores de éxito de los talleres relacionados con su propia realización hay que explicar desde el principio del taller el objetivo final del mismo; señalar de forma ordenada las normas de funcionamiento; crear un ambiente relajado y de confianza; y proponer preguntas claras o inequívocas sobre cada uno de los temas. De igual modo, es importante proceder al fin de la reunión a la evaluación por parte de los asistentes de los aspectos positivos o negativos apreciados en el taller, y remitir en un plazo corto a los asistentes al taller el informe con todos los elementos de información recogidos en el mismo.

VI. El modelo de gestión del Plan de Desarrollo Sostenible

1. La gestión de los Planes de Desarrollo Sostenible

Una gestión adecuada del Plan de Desarrollo Sostenible constituye una condición inexcusable para su puesta en marcha y la consecución de sus objetivos. Esto es mucho más necesario aún en los Planes de Desarrollo Sostenible en Andalucía, al tratarse de una experiencia pionera en la que se concibe al patrimonio natural y cultural como un activo fundamental de desarrollo local. En efecto, la existencia de espacios naturales protegidos constituye una posibilidad para incluir su puesta en valor como un elemento fundamental en la estrategia de desarrollo territorial. No obstante, para que esto ocurra resulta necesario que dicha estrategia sea socialmente compartida por los diferentes actores locales, tanto públicos como privados, preferiblemente mediante acuerdos explícitos de apoyo territorial a los PDS.

En este sentido, la existencia de una estructura eficiente de gestión del plan resulta absolutamente necesaria y, en ella, el Sector Público debe desempeñar un papel importante como animador y catalizador del proceso de concertación entre los agentes públicos y privados territoriales como protagonistas principales del PDS. Esta estructura de gestión debe superar los sesgos burocráticos y tratar de alcanzar la eficiente coordinación institucional de todas las administraciones y entidades implicadas. En todo ello debe aprovechar, igualmente, aquellas experiencias exitosas desplegadas durante estos últimos años por los Grupos de Desarrollo Rural y las restantes iniciativas institucionales de fomento del desarrollo local.

El carácter estratégico y horizontal del Plan de Desarrollo Sostenible requiere la integración de los diferentes recursos, instrumentos y políticas, dentro de una visión compleja e interdependiente desde los diferentes niveles que influyen en la competitividad sistémica territorial. Esto significa tener en cuenta todos los aspectos relevantes del entorno próximo así como los específicamente endógenos, incorporando una visión del territorio como actor de desarrollo y no sólo como mero espacio abstracto. De este modo, se trata de incorporar a los diferentes actores sociales y económicos territoriales, así como sus reglas de comportamiento, redes y organización social y cultural y conjunto de instituciones, ya que todo ello resulta decisivo para la aplicación de los programas y líneas de actuación de los PDS.

En el esfuerzo por conformar un entorno territorial facilitador de la introducción de innovaciones ambientales y productivas el concepto de “*competitividad sistémica*” constituye un referente fundamental, ya que permite destacar la importancia de la integración de las políticas en el territorio para la construcción de ventajas competitivas dinámicas. En este sentido hay que recordar que las empresas no compiten solas sino que están integradas en redes de eslabonamientos productivos *hacia atrás* (proveedores) y *hacia delante* (distribuidores y clientes), las cuales son determinantes de la eficiencia

productiva en el conjunto de la cadena de valor y ciclo de los productos. Igualmente, también compiten los distintos territorios donde se encuentran localizadas las empresas, en la medida que ellos logren organizar una oferta territorial eficiente y apropiada de servicios de apoyo a la producción para las microempresas, pequeñas y medianas empresas y cooperativas de producción locales.

En la construcción de este entorno innovador territorial influyen, pues, aspectos del nivel *macro*, junto a otros de nivel *micro* y *mesoeconómico*, así como los relativos al nivel *meta*. El nivel *macro* se refiere a las condiciones generales de estabilidad macroeconómica, así como a la existencia de mercados eficientes de factores, de bienes y servicios y de capitales que colaboren a una asignación eficaz de los recursos. Esto exige, igualmente, niveles adecuados de coherencia entre las directrices básicas de la política económica regional y las actuaciones e iniciativas de desarrollo local en las diferentes áreas de influencia socioeconómica de los Parques Naturales. Las iniciativas de desarrollo local sostenible en estos ámbitos no son un nivel secundario o inferior de actuaciones respecto a las directrices generales de la política regional, sino la forma específica como dichas directrices generales se concretan en diferentes territorios rurales de Andalucía para lograr la difusión de las innovaciones y la generación de empleo y renta en los mismos, a partir de la valorización de sus recursos endógenos, en especial con la puesta en valor de su patrimonio natural.

Junto a la existencia de estas condiciones de contexto *macro*, se requieren también políticas activas de nivel *micro* dirigidas a promover el dinamismo del tejido de microempresas y pequeñas y medianas empresas locales, las cuales constituyen la inmensa mayoría del conjunto de empresas en nuestra Comunidad Autónoma. Las empresas y sus redes de colaboración recíproca enfrentan escenarios de superiores exigencias ante el cambio estructural provocado por la reestructuración tecnológica y el contexto creciente de globalización competitiva. La apuesta por la calidad y la diferenciación en los productos y procesos productivos tiene en la valorización del medio ambiente una vía segura para la incorporación de *eco-innovaciones*, esto es, para diferenciar la producción de bienes y servicios mediante la incorporación de elementos más eficientes desde el punto de vista ambiental y social, con una utilización más racional de los recursos naturales, logrando de este modo la penetración y permanencia en nuevos segmentos de mercado para el consumo sostenible.

Para todo ello resulta necesario organizar eficazmente la dispersa oferta territorial de agentes de desarrollo local, así como el resto de activos de conocimiento disponibles en los diferentes territorios. De ahí la importancia de la vinculación mayor entre departamentos universitarios, centros de investigación y desarrollo, entidades de información y extensión tecnológica, ayuntamientos, entidades financieras con presencia en el territorio, gestores ambientales, grupos de desarrollo rural y sector privado empresarial. La construcción de agencias de desarrollo territorial responde a este objetivo de intermediación entre diferentes actores, públicos y privados, para la construcción de los diferentes “*entornos innovadores*” territoriales. Se trata del llamado nivel *mesoeconómico*, cuya finalidad es fomentar las relaciones de cooperación entre actores públicos y privados locales y la formación de redes de colaboración y procesos de aprendizaje entre los mismos.

Finalmente, en el nivel *meta* se incluyen las actuaciones que tratan de estimular la dinamización socioeconómica local, esto es, el fomento de la cultura emprendedora, el asociacionismo local y la participación ciudadana y el fortalecimiento o construcción de elementos de identidad territorial. Se trata de facilitar la capacidad de interacción estratégica, la disposición al diálogo y la colaboración territorial entre los actores, lo cual a menudo exige superar años de comportamientos aislados o dispersos.

Así pues, el éxito del PDS requiere una estructura de gestión participativa, en la cual los diferentes actores locales y los distintos niveles de las administraciones públicas, al compartir la estrategia de desarrollo sostenible tratan de buscar los acuerdos de colaboración horizontal que el PDS requiere, para orientar los diferentes presupuestos sectoriales hacia las líneas de actuación definidas por el plan. Asimismo, hay que insistir en el carácter estratégico, abierto y flexible del PDS, lo que quiere decir que, alcanzado el consenso entre los diferentes actores públicos y privados sobre la estrategia del plan, la estructura de gestión debe someter las diferentes actuaciones a una revisión permanente, dentro de un proceso de concertación y diálogo, del que surjan nuevas medidas o actividades que actualicen y mantengan vivo el ejercicio de planificación por el desarrollo sostenible.

2 El modelo de gestión del Plan de Desarrollo Sostenible

Los Planes de Desarrollo Sostenible en Andalucía nacen con vocación de ser gestionados de forma eficiente, a fin de no quedarse en una mera declaración de intenciones. De este modo, junto a la planificación de programas y líneas de actuación, el PDS incorpora un modelo de gestión que trata de poner en pie un doble proceso de coordinación institucional eficiente así como de dinamización social en el territorio. Para el diseño del modelo de gestión se han tenido en cuenta, igualmente, algunas de las conclusiones obtenidas en el diagnóstico de los PDS, así como las referencias normativas correspondientes. En el diagnóstico se detectaron, entre otras consideraciones, la necesidad de potenciar una imagen territorial conjunta frente a la simple suma de iniciativas comarcales dispersas, así como la necesidad de la coordinación institucional de las diferentes iniciativas que actúan en el territorio y los distintos instrumentos y agentes de fomento. La descoordinación y dispersión suponen una pérdida de sinergia evidente, por lo que resulta necesario coordinar todos esos activos de información y conocimiento en el territorio, a fin de que puedan cumplir su principal función como elementos dinamizadores de la innovación para el desarrollo local sostenible en el medio rural andaluz.

Asimismo, este mecanismo de gestión debe ofrecer periódicamente sus resultados ante la Junta Rectora del Parque Natural, la cual constituye un órgano aglutinador de las diferentes tendencias y opiniones de los distintos colectivos institucionales, sociales y económicos del territorio, conformando un foro de participación del PDS que debe ser reforzado. En efecto, en las Juntas Rectoras están representadas Consejerías de la Junta de Andalucía, Ayuntamientos, Diputación Provincial y el conjunto de la sociedad civil, esto es, empresarios, agricultores, ganaderos, colectivos ecologistas y vecinales, etc.

Para la gestión del Plan de Desarrollo Sostenible se plantea un ámbito principal de coordinación de las Administraciones Públicas presentes en el territorio, que corresponde a la Delegación de Gobierno en la provincia, como estructura responsable de la Junta de Andalucía y, por tanto, con capacidad de alentar y hacer cumplir los correspondientes compromisos adquiridos por las respectivas Consejerías sectoriales respecto a los PDS.

De esta forma, la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía, a través de sus propios Servicios Técnicos y con el apoyo de una Unidad Técnica de Promoción del PDS en el Parque Natural y su área de influencia socioeconómica, desempeñará la labor de coordinar las actuaciones que lleven aparejadas inversiones públicas por parte de las distintas Consejerías y Organismos. Esta función es crucial para poder lograr, en la práctica, que la asignación sectorial de inversiones se oriente según las respectivas líneas de actuación y programas de los PDS.

La promoción de los diferentes programas de fomento y líneas de actuación de los Planes de Desarrollo Sostenible corresponde al Instituto de Fomento de Andalucía, quien debe desempeñar un papel fundamental al frente de dicha Unidad Técnica de Promoción del PDS, no sólo asegurando el funcionamiento de la misma como soporte técnico a la Delegación de Gobierno, sino promoviendo igualmente el despliegue de acuerdos estratégicos de colaboración y coordinación entre las diferentes figuras y agentes de fomento dispersos en el territorio. De igual modo, la dinamización socioeconómica del territorio debe contar con el respaldo y participación de los Grupos de Desarrollo Rural, los cuales han venido colaborando de forma decisiva en la realización de los diferentes Talleres de Participación Estratégica y tienen, además un planteamiento estratégico de desarrollo rural plenamente convergente con los objetivos del desarrollo sostenible.

Por su parte, las iniciativas de contenido ambiental seguirán estando en manos de la Oficina del Parque Natural, aunque su funcionamiento debe guardar plena sintonía y coherencia con las actividades de promoción desplegadas por la Unidad Técnica de Promoción del PDS. En todo caso, y como corresponde a sus funciones actuales, la Oficina del Parque Natural se encargará de coordinar y realizar el seguimiento de las iniciativas de contenido ambiental y colaborará con la Unidad Técnica de Promoción del PDS suministrando la información necesaria para la elaboración periódica de los Informes de Seguimiento del PDS a la Junta Rectora del Parque Natural.

La labor del IFA en los Parques Naturales es la de impulsar, favorecer y priorizar entre la sociedad civil la creación y el apoyo a las empresas de los municipios del área de influencia socioeconómica del espacio natural protegido. Su función principal consiste en promover iniciativas y proyectos empresariales para lo cual debe, de un lado, potenciar la puesta en marcha de todas las medidas previstas en el PDS para la dinamización socioeconómica de la zona y, de otro lado, procurar que los distintos proyectos emergentes reciban el apoyo necesario de los diversos regímenes de ayuda existentes, siempre de acuerdo con la estrategia del Plan de Desarrollo Sostenible.

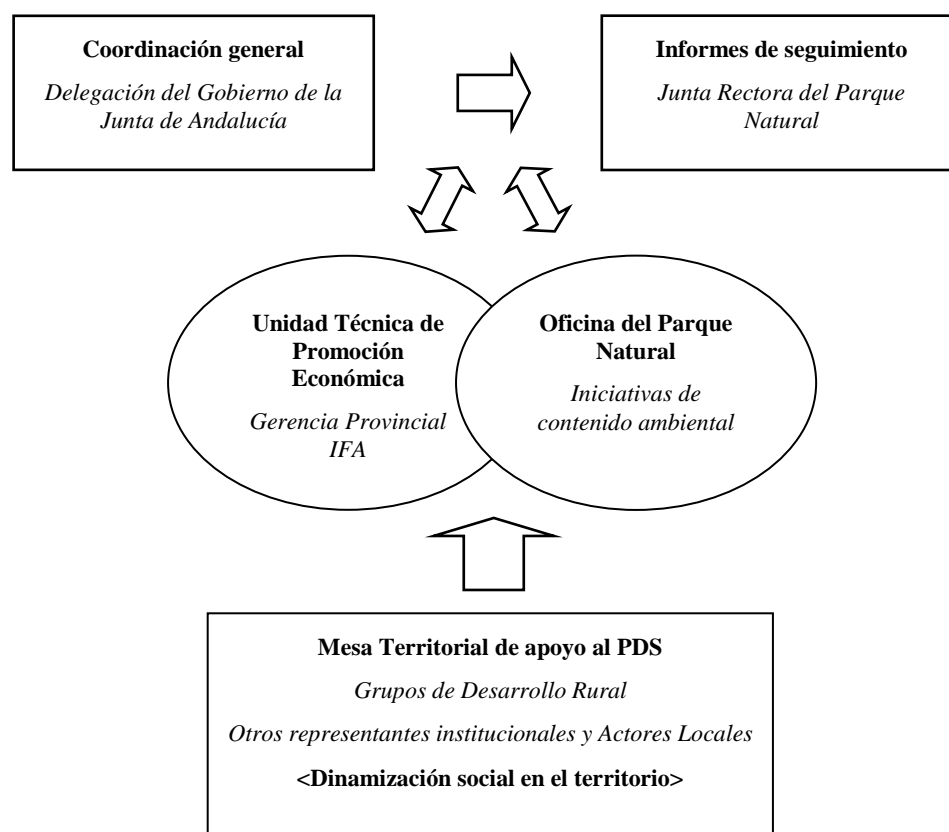
El PDS constituye, por tanto, un marco que justifica y da sentido a determinados tipos de proyectos y emprendimientos en el ámbito de actuación previsto, para lo cual es fundamental poder contar con los apoyos necesarios. Estos apoyos no deben buscarse

únicamente en el sistema de ayudas públicas sino que deben también orientarse a la captación de inversiones del sector privado emprendedor, señalando las oportunidades de negocios vinculadas a la producción ecoeficiente e innovadora en el territorio. La labor de la Gerencia del IFA, como principal entidad de fomento regional, es procurar que otros regímenes de ayuda e iniciativas de dinamización en el territorio, respondan de forma coherente con las recomendaciones del PDS. Por eso resulta crucial la coordinación con los Grupos de Desarrollo Rural que tienen actuación en el área de influencia socioeconómica del Parque Natural. La Gerencia del IFA, a través de la Unidad Técnica de Promoción del PDS asesorará e informará permanentemente a la Delegación del Gobierno sobre estas actividades sustantivas de dinamización socioeconómica, colaborando igualmente con los Grupos de Desarrollo Rural en la promoción de la participación de la población, principal protagonista del plan.

Como se aprecia en el *Esquema VI.1*, que muestra el modelo de gestión del plan, esta estructura de gestión debería estar respaldada por una Mesa Territorial de Apoyo al PDS, a fin de abordar las importantes tareas de dinamización social en el territorio. En dicha Mesa Territorial de Apoyo al PDS deben tener una presencia destacada los Grupos de Desarrollo Rural, así como otros representantes institucionales y actores locales destacados.

Finalmente, la Unidad Técnica de Promoción Económica del PDS, como instancia técnica de apoyo a la Delegación del Gobierno, preparará anualmente Informes de Seguimiento del plan que deberá presentar ante la Junta Rectora del Parque Natural. Estos Informes de Seguimiento permitirán evaluar la eficacia y eficiencia del plan, así como detectar las posibles acciones o cambios a introducir ante circunstancias no previstas.

Esquema VI.1. Modelo de gestión del Plan de Desarrollo Sostenible



3 Financiación del Plan de Desarrollo Sostenible

La política de conservación de la naturaleza mediante la declaración de espacios naturales protegidos por parte de las Administraciones Públicas ha sido tradicionalmente contemplada como una limitación al desarrollo económico local. Sin embargo, la toma de conciencia cada vez más generalizada de los temas ambientales y la creciente valorización de los mismos, ha abierto nuevas posibilidades para el desarrollo en el medio rural, observándose que puede darse una interacción positiva entre las comunidades locales que habitan en los espacios protegidos y el despliegue de actividades eco-eficientes y rentables, capaces de generar fuentes de empleo y renta en dichos territorios.

La Unión Europea se ha hecho eco de la trascendencia que tiene la permanencia de población en los espacios protegidos y viene proponiendo actuaciones y ayudas dirigidas a evitar el despoblamiento de dichas áreas a fin de inducir, igualmente, una diversificación productiva en el medio rural que considere el patrimonio natural y cultural como activos principales de desarrollo local. De esta forma, se trata de impulsar nuevas actividades y fuentes de empleo, con el fin de que las zonas rurales sigan conformando un tejido económico y social dinámico, mediante el apoyo a programas de desarrollo rural de

carácter integral, cada vez más orientado por actuaciones basadas en la sostenibilidad ambiental y la producción natural y de calidad. De este modo, además de mantener las medidas protectoras, como los controles sobre las actividades dentro de los espacios naturales protegidos, se trata de maximizar la interacción positiva entre territorio, actores locales e innovación ambiental o *eco-innovación*.

Las iniciativas comunitarias para el desarrollo rural contienen un componente creciente de asignación para el desarrollo sostenible, hecho éste que va a seguir incrementándose en el futuro, incluso tras la ampliación de la Unión Europea. De igual modo, el resto de ayudas públicas, tanto de la Administración regional como central, así como de las entidades locales, irán reforzando esta asignación de inversiones eco-eficientes ambiental y socialmente, sin ninguna duda. Por ello, lo más importante es disponer de una estrategia territorial de actuación y asignación de dichas inversiones según planes pactados entre los actores.

Este énfasis principal en la participación para la disponibilidad de una estrategia territorial de desarrollo sostenible, que son en esencia los Planes de Desarrollo Sostenible, permite subrayar que dichos planes no constituyen, como en la planificación tradicional tecnocrática, un mero plan de inversiones sino, fundamentalmente, una estrategia para la acción territorial, consensuada por los actores locales. El plan trata, pues, de fomentar y apoyar las iniciativas que lleven a una mayor movilización de la población y de las inversiones privadas hacia las oportunidades que abren las líneas de actuación de los PDS, cuyo éxito dependerá esencialmente de la implicación de la sociedad local del área de influencia socioeconómica del Parque Natural, como protagonista principal del plan.

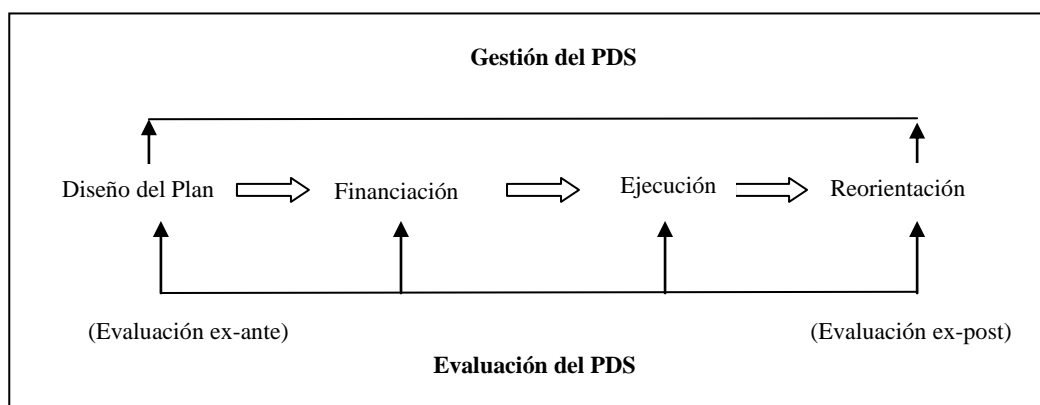
Pese a no ser un plan de inversiones, el PDS cuenta, sin embargo, con las asignaciones presupuestarias de los diferentes departamentos de la Junta de Andalucía las cuales, si bien se aprueban de forma sectorial, pueden irse orientando según la estrategia territorial y horizontal del PDS a lo largo de su horizonte temporal. Este es un reto fundamental para la estructura de gestión del plan. Igualmente, como ya se ha mencionado, además de estas asignaciones de los diferentes departamentos de la Junta de Andalucía, hay que contar con recursos de otras entidades y organismos, como los Grupos de Desarrollo Rural, Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, así como entidades financieras o empresas privadas comprometidas con el desarrollo sostenible en nuestra Comunidad Autónoma. Todo ello debe, sobre todo, permitir la creación de un ambiente de rentabilidad basado en la introducción de innovaciones eco-eficientes, que atraiga el ahorro privado hacia la creación de nuevas empresas basadas en la producción limpia y de calidad, utilizando para ello la propia imagen de producción de bienes y servicios prestados por o desde los Parques Naturales de Andalucía.

VII. Evaluación y Seguimiento del Plan de Desarrollo Sostenible³

El seguimiento y evaluación de un Plan de Desarrollo Sostenible forma parte de la metodología utilizada para el diseño y gestión de proyectos de desarrollo. Según este método, en el mismo diseño del plan hay que asegurar la coherencia entre el diagnóstico y el árbol de problemas que lo resume, así como entre éste y el correspondiente árbol de objetivos, programas y líneas de actuación. Esto quiere decir que el proceso de evaluación está presente desde el propio diseño del plan y a lo largo de las diferentes fases del mismo. Igualmente, como parte de la evaluación *ex-ante* del PDS debe incorporarse el sistema de indicadores que permita verificar la marcha del plan. Este planteamiento difiere de la visión tradicional de la gestión del ciclo del proyecto en la cual, la evaluación aparecía dentro de un planteamiento secuencial, como una fase posterior de los momentos de diseño y ejecución del plan.

En el *Esquema VII.1* se refleja la presencia de la evaluación en todas las fases del ciclo del plan.

Esquema VII.1. La evaluación en el proceso de planificación



Por otra parte, en el diseño del Plan se debe buscar su viabilidad económica a través del compromiso de las diferentes fuentes de financiación, a fin de poder avanzar en su ejecución, poniendo en marcha las actuaciones previstas. Durante todo ese proceso existe por parte de la gestión del plan un seguimiento de las actuaciones con la finalidad de comprobar si los objetivos propuestos se están cumpliendo, tratando de corregir el rumbo en el caso de que las acciones emprendidas no produzcan el efecto deseado. Esta labor correctora de la evaluación se inscribe en un proceso continuo de *retroalimentación* de la gestión del plan, dentro de una concepción de la planificación como un proceso abierto y flexible.

³ La elaboración de este capítulo se basa en documentos de trabajo previos de Eva Jiménez y Diana Durán.

Como vemos, al plantearse la evaluación como un instrumento de la gestión del plan, conviene aclarar la diferencia existente entre seguimiento y evaluación. El seguimiento constituye una verificación periódica de lo que se está realizando de acuerdo con el plan, generalmente desde una perspectiva física y financiera. La evaluación va más allá, dado que su objetivo es emitir un juicio crítico acerca de la validez de la intervención. Así, mientras el seguimiento informa de cada uno de los elementos del plan, la evaluación busca obtener conclusiones. Por ello, la evaluación está presente en todas las fases del plan, y necesita ser acompañada de un seguimiento que describe lo que se está haciendo y cómo. El hecho de saber desde el inicio de la redacción del PDS que su gestión posterior debe ser objeto de seguimiento y evaluación implica que la configuración de las medidas y los objetivos propios del proceso de planificación se deben ceñir a un ejercicio sistemático que se encuadra dentro del llamado *Enfoque del Marco Lógico*.

1. El Enfoque del Marco Lógico

En la tarea de definición de los problemas que el PDS desea resolver, de los objetivos que se plantea y de las líneas de actuación necesarias para lograrlos, resulta de gran utilidad la herramienta analítica denominada *Enfoque del Marco Lógico*⁴, que se basa en la premisa de que los principales elementos de un plan, esto es, los recursos previstos, las líneas de actuación planeadas y los resultados esperados, responden a una relación causal interna.

La definición de los lazos causales entre estos elementos constituye, pues, la secuencia lógica de este enfoque, la cual establece que si los recursos están disponibles, las líneas de actuación podrán ejecutarse; y si éstas se realizan, se obtendrán resultados por programas que contribuirán a lograr los objetivos específicos del PDS, lo cual favorecerá, a medio y largo plazo, la consecución del objetivo final del desarrollo sostenible.

Esta secuencia es la base metodológica para la construcción de una matriz de planificación de cada objetivo específico, que se suele denominar *Matriz del Marco Lógico*⁵. En esta matriz, además de exponer la secuencia lógica necesaria para alcanzar cada objetivo específico, se deben reseñar los indicadores que se van a utilizar para cuantificar o comprobar el cumplimiento de los objetivos y los resultados de las líneas de actuación, así como señalar los factores externos al plan que pueden incidir en su ejecución. En el *Esquema VII.2* se muestran los componentes de la Matriz del Marco Lógico.

⁴ Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo (NORAD): *El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*. Primera edición española. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. 1993.

⁵ Banco Interamericano de Desarrollo (BID): *Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. Oficina de Evaluación. 1997.

Esquema 7.2. Matriz del Marco Lógico

	Resumen de los objetivos y actividades	Indicadores verificables objetivamente	Fuentes de verificación de los indicadores	Factores externos que condicionan el éxito del PDS
Objetivo global (fin último del desarrollo sostenible)	↑			
Objetivos específicos (del PDS)	↑			Supuestos externos que hacen posible la realización del PDS
Resultados (Desglose por programas)	↑			
Líneas de actuación (Actividades del PDS)	↑	Recursos (financieros, humanos, y materiales disponibles)	Costes (presupuesto de las actuaciones)	

La matriz está integrada por cuatro columnas y cuatro filas que incorporan dos tipos de perspectivas. Las dos primeras columnas, de abajo arriba, tratan de mostrar las relaciones causa-efecto entre las líneas de actuación, los resultados por programas y los objetivos específicos, es decir, muestran la secuencia lógica que se debe seguir para conseguir los objetivos propuestos. Las filas, sin embargo, establecen la forma de conocer el grado de cumplimiento de cada objetivo (indicador) y las condiciones no controladas por el plan (factores externos) que pueden distorsionarlo. En definitiva, las filas señalan la forma de comprobar si, efectivamente, la secuencia lógica mostrada en las columnas es la apropiada. Las columnas reflejan, pues, el proceso de planificación, mientras que las filas perfilan el sistema de seguimiento y evaluación del plan.

La ventaja práctica de la confección de una matriz de planificación por cada programa del PDS es que en una sola página se muestra la filosofía del plan. Efectivamente, en la tabla aparece identificada la razón para llevar adelante las actuaciones (los objetivos), los logros que se quieren alcanzar (resultados por programas), la forma en que se trata de lograr los resultados (líneas de actuación), los factores externos que resultan imprescindibles para llevar a cabo el plan, los indicadores para medir o mostrar el éxito de las actuaciones y las fuentes donde se pueden conseguir los datos y el coste de dichas actuaciones.

La última columna muestra los supuestos externos que deben darse para conseguir éxito en las intervenciones del PDS. Se trata de circunstancias que no cabe imputar a la gestión del plan pero que ésta debe tener en cuenta a fin de lograr, en la medida de lo posible, que tales circunstancias no interfieran de forma adversa, o lo hagan de la menor manera posible, en el desarrollo de las actividades del Plan de Desarrollo Sostenible.

El seguimiento y, sobre todo, la evaluación del Plan de Desarrollo Sostenible requieren incorporar la cuantificación precisa de los indicadores en el momento de inicio de la ejecución del plan, con el fin de disponer de un punto de referencia (*línea base*) con el que poder comparar los resultados obtenidos según se vayan ejecutando las líneas de actuación. A tal fin, en el Programa 6.3 del PDS (Gestión estratégica del desarrollo sostenible), se ha incorporado la realización del oportuno estudio sobre los indicadores de *línea base*, así como la elaboración del Sistema de Indicadores relativo al desglose de medidas dentro de las líneas de actuación del plan, el cual debe constituir una herramienta principal de trabajo para la gestión del PDS.

2. Los Indicadores de Seguimiento y Evaluación

En general, un indicador es un instrumento que simplifica, mide y comunica tendencias y hechos, esto es, una imagen sintética de la realidad que facilita la formación de opinión. De ahí su utilidad para las labores de seguimiento y evaluación de las actuaciones del plan, así como la diferenciación que se establece entre indicadores de seguimiento e indicadores de evaluación.

Conocer cómo se progresa en la consecución de los objetivos es esencial para una buena gestión del PDS. La puesta en marcha de un plan no sólo debe tratar de realizar actividades, sino también conocer el grado de cumplimiento de los objetivos esperados. De esta forma, al distinguir entre seguimiento y evaluación, señalando que el seguimiento es una verificación del grado de cumplimiento de las medidas del plan y la evaluación una valoración de esa circunstancia, se está introduciendo una diferencia sustancial entre los indicadores que se deben utilizar para estos dos cometidos.

Los indicadores de seguimiento, denominados habitualmente *indicadores de realización*, buscan reflejar tres aspectos de la ejecución del Plan de Desarrollo Sostenible:

- a) La puesta en práctica o el estado de ejecución de cada medida del plan.
- b) Los recursos financieros dedicados.
- c) Los actores involucrados, tanto los que ejecutan la medida como los usuarios o beneficiarios.

Estos *indicadores de realización* son útiles para medir el estado de ejecución de cada medida del plan, pero no señalan si la medida está contribuyendo a obtener el resultado esperado porque no establecen una relación con el objetivo propuesto para dicha acción. La relación entre medidas y objetivos es objeto de la evaluación del plan y para ello cuenta con dos tipos de indicadores: los *indicadores de resultados* y los *indicadores de impacto*.

Los *indicadores de resultados* miden los efectos directos, calidad y rendimiento de las actuaciones, esto es, el grado de cumplimiento de un objetivo específico como consecuencia de las actuaciones llevadas a cabo. Mientras que los *indicadores de impacto* tratan de ampliar el horizonte de la actuación y miden la repercusión de las actuaciones en el logro de los objetivos específicos y objetivo general del Plan de Desarrollo Sostenible. Los indicadores de impacto cuantifican, pues, el logro de los objetivos más generales, lo cual implica que el periodo de evaluación debe ser más amplio para que pueda medirse dicho impacto.

Finalmente, hay que señalar que, dado el carácter sintético que posee un indicador, éste en ocasiones no logra mostrar la complejidad de los diferentes aspectos que trata de evaluar (resultados o impactos). De ahí que sea útil la elaboración de una batería de indicadores para cada programa de fomento, y no un indicador exclusivo para cada línea de actuación o medida⁶.

3. Indicadores del Plan de Desarrollo Sostenible

Tal como se indicó anteriormente, el seguimiento y evaluación del PDS requieren que desde el principio se establezcan los indicadores que van a facilitar estas tareas. La Matriz del Marco Lógico refleja esta información de una forma sistemática, ya que especifica el tipo de indicador que se va a utilizar en cada caso. Las tablas que a continuación se presentan reflejan parcialmente la información requerida en una Matriz del Marco Lógico, ya que se ciñen exclusivamente a los indicadores y a sus fuentes de verificación.

Dichas tablas se refieren a los indicadores por resultados o programas del PDS y no a su desglose por líneas de actuación, una tarea que corresponde a la propia gestión del plan, una vez que éste se encuentre aprobado. Los indicadores por programas son, pues, el centro de atención de los indicadores de seguimiento y evaluación que se presentan en este documento.

El orden de las tablas que se expone a continuación responde a una estructura-tipo de un Plan de Desarrollo Sostenible, a modo de ejemplo, mostrando los diferentes objetivos específicos, desglosados en programas.

⁶ Instituto de Desarrollo Regional: *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Sevilla. 2000.

Objetivo 1: Valorización del Patrimonio Natural

- Programa 1.1: Educación Ambiental
- Programa 1.2: Conservación y Puesta en Valor de los Recursos Naturales
- Programa 1.3: Gestión del Medio Natural

Objetivo 2: Valorización del Patrimonio Cultural

- Programa 2.1: Conservación y Difusión del Patrimonio Cultural
- Programa 2.2: Aprovechamiento del Patrimonio Cultural

Objetivo 3: Fomento del Sistema Productivo Local

- Programa 3.1: Transformación y Diversificación Productiva Local
- Programa 3.2: Mejora de la Comercialización y Calidad de los Productos Endógenos
- Programa 3.3: Mejora de la Gestión Empresarial
- Programa 3.4: Mejora de la Oferta Territorial de Servicios a la Producción

Objetivo 4: Formación de Recursos Humanos y Promoción de la I+D+i

- Programa 4.1: Adecuación de la Oferta de Formación a las Necesidades del Sistema Productivo Local
- Programa 4.2: Investigación para el Desarrollo Sostenible y la Innovación Local

Objetivo 5: Mejora de Infraestructuras y Equipamientos Básicos

- Programa 5.1: Mejora de Infraestructuras Productivas y NTIC
- Programa 5.2: Mejora de Infraestructuras Viarias
- Programa 5.3: Mejora de Infraestructuras Energéticas
- Programa 5.4: Mejora de Infraestructuras Ambientales
- Programa 5.5: Mejora de Equipamientos de Uso Público
- Programa 5.6: Mejora de Equipamientos y Servicios Sociales

Objetivo 6: Mejora de la Gestión Institucional del Desarrollo

- Programa 6.1: Mejora de la ordenación territorial y urbanística
- Programa 6.2: Mejora de la Coordinación Institucional
- Programa 6.3: Gestión estratégica para el Desarrollo Sostenible

Objetivo 7: Fomento de la Dinamización y Participación Social

- Programa 7.1: Fomento de la Cultura Emprendedora Local
- Programa 7.2: Fomento del Asociacionismo y la Participación Local
- Programa 7.3: Fomento de la Cooperación Público-Privada
- Programa 7.4: Fomento de la Identidad Territorial

Dentro de cada objetivo específico se incluyen los diversos programas que los componen, especificándose los indicadores pertinentes para los mismos. De esta forma, cada tabla señala los indicadores de realización y de resultados de cada programa, mientras que los indicadores de impacto se adscriben al objetivo específico, reiterando que estos indicadores necesitan un periodo de tiempo más prolongado para poder ser medidos. Una tabla tiene, por tanto, la estructura reflejada en el *Esquema VII.3*.

Esquema VII.3. Estructura de la tabla de indicadores de seguimiento y evaluación

Plan de Desarrollo Sostenible		
Objetivo general		
	Indicadores	Fuentes de verificación
Programa	<i>Indicadores de realización</i>	Fuente de cada indicador
Descripción del Programa	<i>Indicadores de resultados</i>	
Objetivo específico		
Descripción del objetivo	<i>Indicadores de impacto</i>	Fuente de cada indicador

Tal como se indicó anteriormente, se ha diseñado una batería de indicadores para cada programa, con el fin de facilitar una imagen más completa del fenómeno que se quiere medir. Las fuentes de verificación de cada indicador son, cuando ello es posible, las estadísticas oficiales publicadas. No obstante, con frecuencia hay que recurrir a señalar fuentes de información suministrada por organismos territoriales que actúan en el ámbito del plan, tales como los Grupos de Desarrollo Rural, la Unidades Técnicas de Desarrollo Local y Tecnológico, las Oficinas Comarcales Agrarias o la Oficina del Parque Natural, entre otras entidades. Aunque la información es, a veces, muy elemental, su recopilación es laboriosa.

La práctica de recogida sistemática de este tipo de información territorial permite además la creación de un *Sistema de Información Territorial* específico para los municipios del Parque Natural, el cual puede convertirse en un instrumento muy valioso para la toma de decisiones en torno a nuevos proyectos de desarrollo sostenible en la zona. Este tipo de actuaciones podría enriquecer, sin duda, el Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía.

Precisamente será este esfuerzo de recogida de información y las dificultades encontradas en el mismo, o que vayan identificándose a lo largo del proceso de seguimiento, los principales elementos que muestren la pertinencia de algunos indicadores y la necesidad de desechar otros. Las baterías de indicadores que se presentan son, por tanto, una propuesta inicial, pero será el propio trabajo de seguimiento y evaluación del PDS el que vaya depurando y seleccionando los indicadores más apropiados.

Bibliografía

- Alburquerque, F: *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria. Sevilla. 2002.
- Cernea, Michael M (coord.): *Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural*. FCE/Banco Mundial, México, 1995.
- Comisión de las Comunidades Europeas: *El futuro del mundo rural*. COM (88) 501 final. 1988.
- _____ : *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*. COM (97) 2000 final. 1991.
- _____ : *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Libro Blanco. Bruselas-Luxemburgo. 1993.
- EUROPARC-España: *Plan de acción para los espacios naturales protegidos del Estado español*. Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid. 2002.
- MOPU/INTUR: *Nuevas tendencias en política rural*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid. 1990.
- Oakley, P y otros: *Proyectos con la población. La práctica de la participación en el desarrollo rural*. Informes OIT. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993.
- Pérez Yruela, M y otros: *La nueva concepción del desarrollo rural: Estudio de casos*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Córdoba. 2000.
- Ramos, E (coord.): *El desarrollo rural en la Agenda 2000*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 1999.
- Ramos, E: "Retos del mundo rural ante la Agenda 2000", en Gonzalo, M y J. Velarde, (dir.): *Reforma de la PAC y Agenda 2000. Nuevos tiempos, nueva agricultura*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 2000.
- UICN: *Parques para la vida. Plan de Acción para las áreas protegidas de Europa*. ICONA. Madrid. 1994.
- Vázquez Barquero, A: *Política económica local*. Editorial Pirámide. Madrid. 1993.