

# Desarrollo Territorial Rural: una visión integrada para el desarrollo sostenible

**Francisco Alburquerque  
Instituto de Desarrollo Regional  
Fundación Universitaria. Sevilla**

**Versión revisada: 4 de marzo de 2009**

## **Introducción**

El artículo muestra la convergencia que en las últimas décadas se viene dando entre los contenidos de la política de desarrollo rural y de las políticas de desarrollo sostenible<sup>1</sup>. Este hecho, que el autor muestra en el caso de la Unión Europea, es también perceptible en América Latina y el Caribe, dada la relevancia creciente que tiene la apuesta por la incorporación de la sostenibilidad ambiental como marca diferenciada y de calidad en las actividades productivas y de consumo. Sin embargo, este tránsito hacia una visión más integrada del desarrollo rural y urbano requiere incorporar de forma decidida un enfoque de desarrollo económico territorial, lo cual incluye esfuerzos muy destacados en la formación de “capital social” en los distintos ámbitos territoriales de actuación, así como crear la institucionalidad apropiada para sustentar las estrategias de desarrollo local sostenible. El artículo incorpora un estudio de caso en la región de Andalucía, al sur de España, donde el autor dirigió el equipo técnico que elaboró desde el Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla ([www.idr.es](http://www.idr.es)) los planes de desarrollo sostenible en municipios con parte de su territorio con declaración de Parque Natural.

---

<sup>1</sup> En este artículo se utiliza el término “sostenible” para referirse al tipo de desarrollo que incorpora la sostenibilidad ambiental como elemento fundamental de referencia.

## 1. La convergencia de las políticas de desarrollo rural y desarrollo sostenible

La relevancia adquirida en estos últimos años por el concepto de *desarrollo sostenible* (o sustentable ambientalmente) ha coincidido en gran medida con la aproximación que desde el ámbito del desarrollo rural viene realizándose en torno al replanteamiento del mismo, constatando la necesaria diversificación de actividades productivas en el medio rural y un enfoque más integral para el desarrollo en dicho medio.

La mayor apertura de las diferentes economías y la contestación internacional creciente al proteccionismo de la Política Agraria Común (PAC), junto al incremento de las producciones excedentarias, llevaron a la Comisión Europea a plantear una estrategia diferente para el desarrollo rural, primero en el *Libro Verde* de 1985 y, posteriormente, en el documento sobre el *Futuro del Mundo Rural* (COM, 1988) el cual subraya la necesidad de integrar el desarrollo agrario dentro de un enfoque multisectorial de diversificación económica de las zonas rurales, poniendo de manifiesto el papel clave de la agricultura no sólo en sus funciones estratégicas, económicas y sociales, sino también en relación con la protección del medio ambiente y la conservación del patrimonio natural y cultural.

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 impulsar las *Iniciativas Comunitarias para el Desarrollo Rural (Leader)*, con la finalidad de potenciar la creación de *Grupos de Desarrollo Rural*, con capacidad para promover la participación de los diferentes agentes socioeconómicos y el conjunto de la sociedad local en la dinamización de las zonas rurales, incorporando un método de trabajo basado en la adopción de medidas innovadoras surgidas de la capacidad de acción de los actores locales, con un enfoque participativo, de “abajo-arriba”, con cooperación público-privada de actores territoriales y gestión local de las estrategias de desarrollo rural.

Con este nuevo enfoque la Comisión Europea trata de impulsar un tipo de intervención pública en el medio rural, que permite 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 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 la construcción socio-institucional de los mercados de servicios estratégicos para el fomento del desarrollo económico local.

Este planteamiento no está –sin embargo- exento de contestación ya que existen en la práctica posiciones favorables al mantenimiento del proteccionismo agrario, a pesar de que en Europa, a nivel declarativo, se postula lo contrario en otros ámbitos.

Los planteamientos estratégicos de la Comunidad Europea acerca del desarrollo rural han venido exponiendo, pues, desde mediados de los años ochenta, diversos aspectos de una nueva estrategia de desarrollo basada en:

- El carácter integrado del enfoque de desarrollo rural y la importancia de la diversificación productiva en el medio rural;
- El decisivo papel del entorno territorial como impulsor de iniciativas emprendedoras en el medio rural;
- La importancia de la calidad de los recursos humanos como condición de éxito de cualquier estrategia de desarrollo local;
- El logro de la mayor articulación social a nivel local y la disminución de disparidades territoriales, a fin de garantizar las condiciones para el mantenimiento de la población en el medio rural;
- El respaldo a la identidad cultural de los diferentes ámbitos locales; y
- El despliegue de intervenciones favorables al medio ambiente, las cuales involucran tanto la protección ambiental y la reducción de los niveles de contaminación y degradación, como la valorización del medio ambiente como un activo fundamental de desarrollo.

Este conjunto de orientaciones extraídas de las directrices y experiencias de la Unión Europea sobre el desarrollo rural, forma parte del enfoque más amplio del *desarrollo sostenible*, ya que éste no solamente debe ocuparse del medio rural sino del desarrollo económico de cualquier actividad sectorial o en cualquier territorio, ya sea rural o urbano. En efecto, el medio rural proporciona los recursos naturales (agua, materias primas, alimentos, etc.) necesarios para las ciudades y otros asentamientos urbanos y adquiere en ellos los equipos, maquinaria y servicios que precisa. Asimismo, el medio rural es cada vez más apreciado por los habitantes urbanos como espacio de ocio y recreo para actividades deportivas o en la naturaleza. En otras palabras, las aproximaciones sectoriales deben ceder protagonismo al enfoque integrado propio del *desarrollo territorial*.

De este modo, tanto los planteamientos del desarrollo sostenible como los enfoques más novedosos sobre el desarrollo rural, vienen cuestionando desde hace años la capacidad de las administraciones centralistas para adaptarse a los cambios principales de la actual dinámica socioeconómica, en esta fase de cambio estructural la cual exige la superación de la ineficiencia relacionada con la falta de una perspectiva e institucionalidad integradoras del desarrollo económico territorial y la conservación ambiental.

Asimismo, en la búsqueda de iniciativas innovadoras de desarrollo territorial 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 territorial 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.

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 producción. 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 para el desarrollo económico local. Todo ello obliga a una revitalización social en los diferentes ámbitos territoriales, de modo que la gestión de las políticas públicas incorpore una actuación decidida en el fomento del desarrollo económico local.

Por todo ello, se reconoce hoy la importancia del desarrollo rural como un pilar relevante de la Política Agraria Común, 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 del componente territorial de la política rural y el carácter intrínsecamente territorial de la política de desarrollo sostenible obligan a buscar el máximo de coherencia con las demás políticas sectoriales (empleo, desarrollo tecnológico, ordenación del territorio, planificación urbana, entre otras) dentro de un planteamiento integrado y territorial de la planificación del desarrollo regional, lo cual hace necesario emprender progresivamente *cambios institucionales* y operativos en las formas de funcionamiento de la Administración Pública y del conjunto de actores privados para conseguir mayores niveles de eficacia y eficiencia.

## **2. El enfoque del desarrollo económico territorial**

Además del importante cambio de visión que implica la incorporación del desarrollo sostenible, en el transcurso de las 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, y 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 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 estas exigencias desde la especificidad de cada ámbito territorial.

La adaptación a los cambios permanentes y profundos de esta fase de transición estructural requiere, pues, esfuerzos notables por parte de todos los actores sociales, esto es, no solamente 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.

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 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 y cadenas productivas. Así pues, las empresas no protagonizan en solitario la pugna competitiva en los mercados, sino que también compiten el *entorno institucional territorial* en el que dichas empresas se encuentran, los cuales son elementos que explican, de forma decisiva, la eficiencia productiva y la competitividad empresarial (Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer, 1996).

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 público-privada, para lograr disponer de entornos innovadores de calidad en los diferentes ámbitos locales (Alburquerque, 1997).

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 en cada territorio; mejorar la vinculación entre usuarios y oferentes de I+D a nivel territorial para asegurar la incorporación de innovaciones locales; mejorar la calidad y orientación de las infraestructuras básicas; impulsar la

coordinación de los instrumentos de fomento para microempresas, cooperativas de producción y pequeñas y medianas empresas; asegurar el acceso a líneas de financiación para este colectivo de empresas de pequeña y mediana dimensión; y, en suma, crear la *institucionalidad* apropiada para el desarrollo territorial como resultado de la concertación estratégica del conjunto de la sociedad local.

Como vemos, la gestión de las iniciativas de desarrollo local exige *una mentalidad alejada de la lógica del subsidio*, subrayando la importancia de que la población local y los emprendedores/as actúen por ellos mismos desde sus propios ámbitos territoriales. En otras palabras, la función principal de fomento por parte del Sector Público 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 y las cooperativas de producción puedan acceder a la oferta de servicios de apoyo a la producción, una función para la cual resulta necesario impulsar la concertación público-privada de actores locales y la eficiente *coordinación institucional*.

### 3. El alcance del desarrollo sostenible

La utilización del término *desarrollo sostenible* comenzó a generalizarse a partir de la reunión de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas y la edición en 1986 del documento *Nuestro Futuro Común*, conocido como *Informe Brundtland* (CMMAD, 1987). Según este 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 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 ambientales, económicos, sociales e institucionales, 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 incorporar la organización *institucional* adecuada y eficiente para promover los cambios necesarios.

Tras el importante hito del *Informe Brundtland*, el siguiente punto de referencia en la evolución del concepto de desarrollo sostenible es la Conferencia de Naciones

Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992, conocida como *Cumbre de la Tierra*. El Programa de Acción emanado de dicha Conferencia, denominado *Programa 21* (MOPT, 1993), 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, considerando 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 los esquemas de planificación y gestión, abriendo nuevas modalidades de diálogo participativo entre todos los agentes implicados, y estableciendo mecanismos eficientes de *cooperación interinstitucional* entre los distintos niveles territoriales de las Administraciones Públicas.

El Tratado de la Unión Europea de 1992 plantea como objetivo prioritario el *desarrollo sostenible*, entendido como el desarrollo económico y social continuado sin que implique deterioro de los recursos naturales. Con motivo de la publicación del *Libro Blanco* de la Comisión de las Comunidades Europeas (COM, 1993) sobre *Crecimiento, Competitividad y Empleo*, se incorporaron al mismo importantes reflexiones sobre el nuevo modelo de desarrollo sostenible al que deben orientarse los países miembros. En dicho texto se argumenta que el actual modelo de desarrollo de la Comunidad Europea está llevando a una combinación subóptima de dos de sus principales recursos, mano de obra y 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, lo cual 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 debe plantearse desde un nivel territorial, 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 desde una perspectiva territorial y con un

contenido sustantivo en educación ambiental, tanto a nivel general como en su aplicación concreta mediante la valorización del medio natural local.

La incorporación de normas medioambientales viene mostrando una creciente aceptación social, basada en la convicción de que debemos garantizar la calidad del medio natural. No obstante, también está bastante arraigada la creencia de que las reglamentaciones medioambientales suponen un obstáculo para el despliegue de las actividades empresariales y, en suma, para el avance de la competitividad. Como señalan Porter y van der Linde (1999), este es un razonamiento incorrecto ya que parte de una visión estática de la tecnología, los productos, los procesos productivos y la demanda de los consumidores. En el mundo real de la competitividad dinámica, todos estos elementos pueden variar y, de hecho, así lo están haciendo, de modo que la existencia de normas ambientales estrictas y apropiadas puede ser un acicate importante para la búsqueda de soluciones innovadoras mediante el uso de tecnologías limpias y la diferenciación de productos y procesos productivos con garantía de calidad ambiental, ante una demanda creciente de este tipo de productos en los mercados.

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 deben constituir 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 (Jacobs, 1996). 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 para 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 (Cuerda, Román y otros, 1999).

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 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.

Para avanzar en el *desarrollo sostenible* no es suficiente, por tanto, con diseñar políticas económicas adecuadas, conservar el medio natural, incorporar el

desarrollo tecnológico apropiado, contar con infraestructuras y equipamientos básicos e invertir en capital humano y social. Además de todo ello, es preciso crear nuevas y más eficientes *instituciones*, como resultado de una mayor cooperación entre los actores públicos y privados. Sin embargo, como muestra la experiencia histórica, el *cambio institucional* es relativamente más lento y pausado que el cambio en las estructuras económicas, lo cual provoca la existencia de desajustes, a veces importantes, entre el desarrollo económico y las instituciones que lo rodean.

Todo ello se acentúa en el contexto actual de creciente globalización y desregulación de las economías, que implica el surgimiento de nuevos problemas en el funcionamiento de los mercados y las instituciones, lo cual amplifica los fallos del mercado y del gobierno. Por otra parte, la eficiencia de las *instituciones* depende no sólo de sus objetivos y aceptación social, sino de su capacidad para estimular un comportamiento más cooperativo entre los individuos. De este modo, las instituciones son relevantes en un territorio porque permiten transmitir información estratégica, combinar habilidades y esfuerzos de coordinación entre diferentes actores, ampliando las fronteras del sistema productivo local y beneficiando con ello la generación de empleo y el bienestar social (Ayala, 1999).

Para enfrentar los frecuentes conflictos existentes entre la *gestión ambiental* y la búsqueda de beneficios económicos individuales es preciso, por tanto, alcanzar *acuerdos institucionales*, esto es, un conjunto de reglas aceptadas por todos los actores territoriales, de forma que sustituyan los esfuerzos orientados hacia la confrontación por mecanismos de coordinación basados en propuestas sostenibles ambiental, económica y socialmente. Este *consenso institucional* sólo puede alcanzarse a través de negociaciones y acuerdos sociales que faciliten la distribución de los costos y beneficios involucrados.

#### **4. Los Planes de Desarrollo Sostenible en Andalucía**

En Andalucía hay más de un millón y medio de hectáreas declaradas Espacios Naturales Protegidos, una extensión que supone casi el 19 por ciento de la superficie terrestre de la región. 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 (ver Mapa). De este modo, dicha región cuenta con una valiosa oportunidad para incorporar una estrategia de desarrollo local sostenible en los Parques Naturales y sus áreas de influencia socioeconómica, a fin de difundir un modelo de desarrollo compatible 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 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 o complementación de salarios. El análisis de la percepción social que tiene la población local sobre la declaración de los Parques Naturales en Andalucía

muestra aún en buena medida la pervivencia de una opinión contraria a dicha declaración, lo cual parece estar relacionado con la inexistencia de información suficiente, así como la falta de discusión colectiva con los diferentes actores locales, 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 de la región.

La intervención pública en los Espacios Naturales Protegidos de Andalucía se apoya en diversos instrumentos de planificación 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 se refieren a la gestión y administración de los espacios naturales protegidos.
- ⇒ Los *Planes de Desarrollo Sostenible (PDS)*, que deben señalar las estrategias de desarrollo integral correspondientes, a fin de compatibilizar los objetivos de conservación y desarrollo económico y social.
- ⇒ Los *Programas de Fomento*, que deben concretar las líneas de actuación previstas en los Planes de Desarrollo Sostenible, para la promoción de actividades productivas y el reforzamiento del tejido empresarial local.

Los Planes de Desarrollo Sostenible no son, pues, planes ambientales sino planes de desarrollo económico local en el medio rural que tiene como oportunidad destacada el activo fundamental de los espacios catalogados como Parques Naturales. Por ello, en el proceso de elaboración de dichos planes, la recogida de las experiencias preexistentes realizadas por los Grupos de Desarrollo Rural, así como la opinión fundamentada de los diferentes actores locales debe constituir una referencia principal. 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, por tanto, que los Planes de Desarrollo Sostenible no son únicamente documentos orientadores para el gobierno de la Junta de Andalucía, sino estrategias territoriales de desarrollo concertadas con la sociedad local que habita en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Naturales de Andalucía.



Este es un aspecto importante que, sin embargo, resulta en la práctica incómodo para mentalidades partidistas acostumbradas a un tipo de planificación normativa llevada a cabo por un ejercicio de la política que prima la búsqueda de rentabilidad electoral de corto plazo de sus actuaciones sobre la necesidad de construir el 'capital social' que se precisa en todos los procesos de desarrollo económico territorial. Posiblemente esta inmadurez refleja perfectamente la situación actual en relación con el ejercicio de la política en la región andaluza, más cerca aún de las tentaciones clientelísticas que de las exigencias que impone la planificación estratégica y participativa en el contexto de una democracia real y no sólo de carácter representativo y formal.

En este sentido, los Planes de Desarrollo Sostenible son, desde su concepción técnica, planes participativos y su éxito depende, esencialmente, del involucramiento real 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 la promoción del desarrollo rural en los diferentes ámbitos territoriales.

El *objetivo final* de los Planes de Desarrollo Sostenible es la mejora del nivel y la calidad de vida de la población de los ámbitos de influencia del Parque Natural, de forma compatible con la conservación ambiental y considerando el espacio natural protegido como un activo importante de desarrollo económico local. Para conseguir dicho objetivo final, los Planes de Desarrollo Sostenible 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.

Del mismo modo, los planes contemplan la valorización del patrimonio natural y cultural, la mejora de la formación de recursos humanos y de la investigación para el desarrollo y la innovación según las necesidades de cada sistema productivo y mercado de trabajo local, la mejora de las infraestructuras y equipamientos básicos, la dinamización y participación social de la población local y la gestión institucional para el desarrollo sostenible.

En los Planes de Desarrollo Sostenible, la estrategia se ordena, pues, alrededor de varios programas sustantivos, los cuales se desglosan, a su vez, en diversos objetivos específicos, dependiendo de las características específicas de los diferentes ámbitos territoriales y espacios naturales protegidos, así como del ejercicio de movilización y participación de actores locales en cada caso (Esquema 1).

**Esquema 1: Programas y objetivos específicos de los Planes de Desarrollo Sostenible**

<b>Programas</b>	<b>Objetivos específicos</b>
<p>Programa 1: Articulación y diversificación de la estructura económica local</p>	<p>1.1 Fomentar actividades transformadoras para incrementar el valor añadido en los aprovechamientos de recursos locales. 1.2 Incrementar los equipamientos para los aprovechamientos productivos locales. 1.3 Incrementar el asociacionismo y cooperación empresarial local.</p>
<p>Programa 2: Calidad y diferenciación de recursos naturales y productos locales</p>	<p>2.1 Fomentar la calidad de los recursos y productos locales. 2.2 Crear los servicios para la promoción de productos y apoyo a la competitividad. 2.3 Promover los servicios avanzados a empresas y de apoyo a la producción. 2.4 Introducir innovaciones productivas y de gestión.</p>
<p>Programa 3: Adecuada ordenación del medio natural</p>	<p>3.1 Conservar los recursos edáficos y la cubierta vegetal combatiendo la erosión. 3.2 Proteger los ecosistemas de singular valor natural y las especies sensibles. 3.3 Ordenar las actuaciones silvícolas, ganaderas y cinegéticas para un mejor aprovechamiento de los recursos productivos.</p>
<p>Programa 4: Capacitación de recursos humanos locales</p>	<p>4.1 Aumentar la educación básica y formación profesional. 4.2 Fomentar la formación empresarial según el perfil productivo local. 4.3 Mejorar la calidad de las relaciones laborales y ampliar las oportunidades de empleo local. 4.4 Fomentar y difundir los programas de educación ambiental.</p>
<p>Programa 5: Aumento de la investigación y desarrollo sobre los aprovechamientos productivos locales</p>	<p>5.1 Incorporar en los estudios universitarios los conocimientos integrados del desarrollo económico local y el desarrollo sostenible. 5.2 Vincular la investigación y desarrollo a la problemática productiva y empresarial local.</p>
<p>Programa 6: Mejora de infraestructuras básicas para el desarrollo socioeconómico local</p>	<p>6.1 Minimizar los impactos negativos ambientales de las infraestructuras básicas en el Parque Natural. 6.2 Adecuar las infraestructuras al desarrollo socioeconómico local sostenible.</p>
<p>Programa 7: Valorización del patrimonio cultural local</p>	<p>7.1 Conocer y divulgar el patrimonio cultural local. 7.2 Proteger el patrimonio cultural local. 7.3 Valorizar el patrimonio cultural local.</p>
<p>Programa 8: Coordinación institucional y gestión local eficientes</p>	<p>8.1 Coordinar las iniciativas de desarrollo local sostenible. 8.2 Establecer una gestión y estrategia de desarrollo sostenible con los actores locales. 8.3 Conocer el papel económico del Parque Natural en su área de influencia socioeconómica.</p>

El carácter estratégico y horizontal de los Planes 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.

Los Planes de Desarrollo Sostenible 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 e impactos ambientales de las actividades que tienen lugar en dichos entornos, a fin de compatibilizar el desarrollo exógeno de dichas áreas con la conservación de los recursos propios del desarrollo territorial en los espacios naturales protegidos. 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 planes.

Los Planes de Desarrollo Sostenible en Andalucía incorporan un modelo de gestión que trata de poner en pie un doble proceso de *coordinación institucional* eficiente y de dinamización social en el territorio. La descoordinación y dispersión suponen una pérdida de sinergia evidente, por lo que resulta necesario coordinar todos los 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. Este mecanismo de gestión debe ofrecer periódicamente sus resultados ante la Junta Rectora de los Parques Naturales, que constituyen los órganos aglutinadores de las diferentes tendencias y opiniones de los distintos colectivos institucionales, sociales y económicos del territorio, conformando un foro de participación que debe ser reforzado.

Para la gestión de los Planes 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 de la provincia respectiva, como estructura horizontal responsable de la Administración regional en la misma y, por tanto, con capacidad de alentar y hacer cumplir los correspondientes compromisos adquiridos por las respectivas Consejerías de la Junta de Andalucía respecto al Plan de Desarrollo Sostenible. De esta forma, la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía, a través de sus propios Servicios Técnicos y con el apoyo de las Unidades de Cooperación de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía en las respectivas provincias, se trata de coordinar las actuaciones que lleven aparejadas inversiones públicas por parte de las diferentes Consejerías y organismos públicos. Esta función es crucial para lograr, en la práctica, que la asignación sectorial de inversiones se oriente según las respectivas líneas de actuación y programas de los Planes de Desarrollo Sostenible.

La promoción de los diferentes programas de fomento y líneas de actuación de los Planes de Desarrollo Sostenible corresponde, pues, a un esfuerzo principal de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (organismo de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa), quien debe promover los acuerdos estratégicos de colaboración y coordinación entre los diferentes agentes socioeconómicos locales. Por eso es que la dinamización socioeconómica del territorio debe contar con el respaldo y participación de los Grupos de Desarrollo Rural, los cuales tienen un planteamiento estratégico de desarrollo rural plenamente convergente con los objetivos del desarrollo sostenible.

Por su parte, las iniciativas de contenido ambiental se encuentran en manos de las Oficinas de los Parques Naturales, aunque su funcionamiento debe guardar plena sintonía y coherencia con las actividades de promoción desplegadas por las Unidades de Coordinación de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía.

Los Planes de Desarrollo Sostenible constituyen, por tanto, una estrategia territorial que trata de impulsar determinados proyectos y emprendimientos innovadores en sus áreas de actuación, para lo cual es fundamental poder contar con los apoyos necesarios. Estos apoyos no deben basarse únicamente en el sistema de ayudas públicas sino que deben también orientarse a la captación de inversiones del sector privado, señalando las oportunidades de negocios vinculadas a la producción ecológica o eco-eficiente en el territorio.

El énfasis principal en la *participación* para la elaboración de las respectivas estrategias territoriales de desarrollo sostenible, permite subrayar que dichos planes no constituyen un mero plan de inversiones, como en la planificación tradicional tecnocrática, 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 estos planes, cuyo éxito depende esencialmente de la implicación de la sociedad local del área de influencia socioeconómica de los Parques Naturales, como protagonista principal del plan.

Pese a no ser un plan de inversiones, los PDS cuentan, sin embargo, con las asignaciones presupuestarias de los diferentes departamentos sectoriales de la Junta de Andalucía las cuales, si bien se aprueban de forma sectorial, pueden orientarse según las respectivas estrategias territoriales de los 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 comprometidas con el desarrollo sostenible en Andalucía. 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 diferenciada de bienes y servicios realizada en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Naturales de Andalucía.

Finalmente, como parte del modelo de gestión del Plan de Desarrollo Sostenible, se incorpora un *Sistema de Indicadores de Seguimiento y Evaluación*, a fin de verificar el grado de avance de los Planes de Desarrollo Sostenible. Los indicadores facilitan la formación de opinión para la toma de decisiones, permiten determinar objetivos cuantificables que pueden utilizarse para medir el éxito o el fracaso de las actuaciones, y cuantifican la evolución de una situación permitiendo su comparación año tras año.

Los indicadores de desarrollo sostenible pueden también ser contemplados como un ejercicio que concreta el derecho a la información que posee la ciudadanía acerca de las estrategias de desarrollo sostenible planteadas en sus diferentes ámbitos territoriales. Asimismo, los indicadores de desarrollo sostenible tratan de integrar las preocupaciones medioambientales en las diferentes políticas sectoriales (agricultura, industria, turismo, transporte, urbanismo, etc.), a fin de mostrar su eficiencia ambiental y las vinculaciones entre las políticas y las tendencias en los diferentes sectores económicos, de un lado, y su impacto en el medioambiente, de otro.

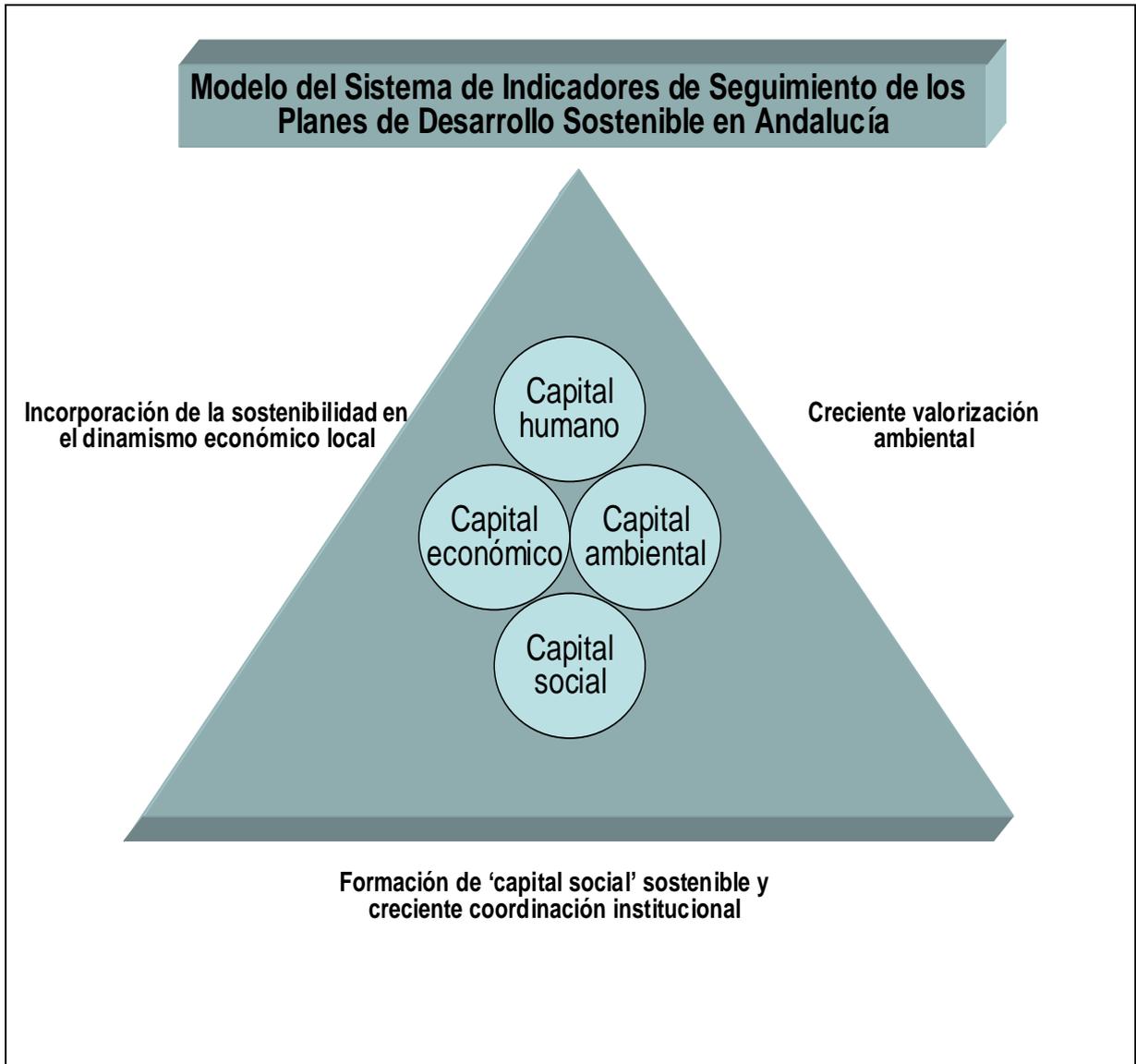
La relevancia de los indicadores va más allá de los aspectos concretos que dichos indicadores tratan de medir, ya que pueden mostrar o hacer más perceptibles determinadas tendencias o fenómenos que no son identificables de forma inmediata. De este modo, el objetivo fundamental de los indicadores es orientar la acción, lo que les diferencia de otros tipos de información, al ser parte de un proceso de control o gestión.

Como es habitual en la construcción de indicadores sobre un tema tan novedoso y complejo que parte, además, de una carencia importante de información, no se trata de presentar una lista exhaustiva de indicadores de desarrollo sostenible, sino de contribuir a crear un sistema de información a partir de las fuentes existentes en Andalucía y la disponibilidad de los datos, sistema que habrá que ir revisando y completando sucesivamente durante la fase de prueba de dichos indicadores en la gestión de los Planes de Desarrollo Sostenible de los Parques Naturales andaluces y sus áreas de influencia socioeconómica.

El modelo utilizado para los Planes de Desarrollo Sostenible en Andalucía constituye una adaptación del modelo de Naciones Unidas (1996), que incluye las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible. De este modo, el modelo agrupa los indicadores en torno a la figura de un triángulo (Figura 2), que incorpora las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible, esto es,

económica, ambiental y socio-institucional. En el primer lado se trata de hacer el seguimiento del grado de incorporación de la sostenibilidad en el dinamismo económico local. De otro lado se trata de observar el crecimiento de una valorización ambiental por parte de la población del territorio, mientras que el tercer lado alude al grado de construcción de “capital social” sostenible y de coordinación institucional existente en las actuaciones locales relativas a los PDS.

Figura 2



Finalmente, en el Cuadro 3 se presenta el detalle de los diferentes ámbitos de análisis del Sistema de Indicadores que se está utilizando y que corresponden a aquellos que cuentan con fuentes estadísticas oficiales o de información pública y accesible.

Así pues, los indicadores se agrupan en torno a tres ámbitos de análisis:

- A.** Incorporación de la sostenibilidad en el dinamismo económico local.
- B.** Creciente valorización ambiental.
- C.** Formación de capital social sostenible y creciente coordinación institucional.

**Cuadro 3: Ámbitos de análisis del Sistema de Indicadores de Desarrollo Local Sostenible**

A. Incorporación de la sostenibilidad en el dinamismo económico local	B. Creciente valorización ambiental	C. Formación de capital social sostenible y creciente coordinación institucional
A-1 Empresas instaladas	B-1 Recogida selectiva de vidrio	C-1 Actuaciones conjuntas entre administraciones de distinto nivel territorial
A-2 Incorporación de marcas calidad en empresas y productores locales	B-2 Superficie forestal ordenada	C-2 Actuaciones coordinadas entre Consejerías
A-3 Producción ecológica	B-3 Calidad de las aguas	C-3 Actuaciones entre entidades públicas y privadas
A-4 Casas rurales y empresas de turismo activo	B-4 Ayudas agroambientales	
A-5 Formación de RRHH en los objetivos de la sostenibilidad	B-5 Agendas 21 locales	
A-6 Acceso a Internet mediante banda ancha (RDSI y ADSL)	B-6 Mejoras en el abastecimiento de agua	
A-7 Mejoras en la gestión del regadío	B-7 Actividades de educación ambiental	
A-8 Carreteras mejoradas	B-8 Depuración de aguas	
	B-9 Recogida de envases de fitosanitarios	
	B-10 Nuevas instalaciones de energías renovables	

## Conclusiones

En la literatura habitual sobre el desarrollo sostenible suele hacerse una alusión recurrente a las tres dimensiones principales del mismo, esto es, las dimensiones económica, ambiental y social. Sin embargo, desde nuestra experiencia de trabajo en terreno, creo que es necesario incluir asimismo la dimensión institucional, que incluye la formación de capital social desde el inicio de cualquier estrategia de desarrollo local sostenible y la construcción de la institucionalidad apropiada para ello.

En la experiencia de los Planes de Desarrollo Sostenible de Andalucía es posible apreciar, con la perspectiva de más de una década desde el inicio de este proceso planificador, algunas conclusiones relevantes:

- a) El enfoque participativo seguido en la elaboración técnica de dichos planes por parte del equipo de trabajo del Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla, incorporó a los Grupos de Desarrollo Rural como actores importantes en la gestión compartida de dichos planes, a fin de asegurar la gobernanza territorial en los mismos, una recomendación que la Consejería de Medio Ambiente del gobierno regional de Andalucía no creyó oportuno asumir. Ello ha privado a la gestión de los planes de una presencia fundamental.
- b) La gestión no solamente debe ser compartida con los actores locales, sino por el conjunto de las Consejerías sectoriales del gobierno regional, un aspecto que no siempre resulta fácil y en el que no se ha logrado avanzar de forma sustantiva por parte del gobierno regional. Los planes de desarrollo sostenible no pueden ser gestionados solamente por la Consejería de Medio Ambiente ya que involucran aspectos diferentes relativos a formación, tecnología, empleo, turismo, cultura, etc. No son planes sectoriales de carácter ambiental, sino planes de desarrollo sostenible. No siempre se entiende perfectamente lo que ello supone.
- c) Las dificultades para acceder a información oficial se ven dificultadas de forma considerable al encontrarse en el camino con celosos guardianes de un bien público (como es la información) que privatizan dichos bienes al negarse (o dificultar) el acceso a los mismos.
- d) Como se aprecia, los aspectos intangibles, como la formación de capital social, institucionalidad y gobernanza aparecen como algunos de los principales obstáculos para avanzar.

## BIBLIOGRAFÍA

ALBURQUERQUE, F: *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico. (Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural)*. Cuadernos del ILPES Número 43, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1997.

\_\_\_\_\_ : *Planes de Desarrollo Sostenible en los Parques Naturales de Andalucía*. Cuadernos del Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Número 38, Sevilla, 2003.

AYALA, J: *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México, 1999.

CMMAD: *Nuestro Futuro común*, Madrid, 1987.

COM: *El futuro del mundo rural*, Comisión de las Comunidades Europeas, 1988.

\_\_\_\_\_ : *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro Blanco*. Luxemburgo, 1993.

CUERDA, JL: ROMÁN, C y otros: *Medio Ambiente y Desarrollo Regional. La contribución de la Industria de Bienes y Servicios Medioambientales al Desarrollo Regional. Una especial referencia al caso de Andalucía*. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Sevilla, 1999.

ESSER, K.; HILLEBRAND, W.; MESSNER, D. y MEYER-STAMER, J.: "Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política", *Revista de la Cepal*, Número 59, Santiago de Chile, Agosto 1996.

JACOBS, M.: *La economía verde. Medio Ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro*. Barcelona, 1996.

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (MOPT): *Río '92. Conclusiones de la Cumbre de la Tierra*. Madrid, 1993.

NACIONES UNIDAS: *Indicadores de desarrollo sostenible. Marco y metodologías*. Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, 1996.

PORTER, M y Van der LINDE, C: "Verdes y competitivos. Acabar con la disyuntiva", en Porter, M: *Ser competitivo. Nuevas aportaciones y conclusiones*, Bilbao, 1999.

SCHEJTMAN, A y BERDEGUÉ, J: *Desarrollo territorial rural*. RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Debates y Temas Rurales Número 1, Santiago de Chile, marzo 2004. ([www.rimisp.org](http://www.rimisp.org)).