

ESTUDIOS

El proceso de planificación del desarrollo rural: la Nueva Estrategia Rural para Andalucía

Pedro Pablo Pérez Hernández, José Manuel Martín Lozano y Luis Antonio Fernández Portillo¹

Resumen: La experiencia andaluza en la puesta en práctica del desarrollo rural es rica y variada. La planificación realizada en la nueva estrategia rural andaluza 2007–2013, ha aportado una nueva experiencia en el terreno de la planificación estratégica participativa. El principal objetivo de este artículo es dar a conocer la metodología aplicada en el desarrollo de esta estrategia. Este trabajo se divide en tres partes: en primer lugar se expone la situación y breve evolución del desarrollo rural. A continuación, se describe detalladamente la metodología seguida para su desarrollo. Ello exigió el diseño de un complejo procedimiento para la formulación estratégica al requerir la integración de planes estratégicos parciales a diferentes niveles hasta alcanzar el regional. Finalmente, se presentan las conclusiones y las lecciones aprendidas en clave de oportunidad.

Palabras Clave: *Desarrollo Rural, Planificación Estratégica, Análisis Estructural de Prospectiva.*

Fecha de recepción: 24 de noviembre de 2011.

Fecha de admisión definitiva: 15 de marzo de 2012.

¹ ETEA – Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Córdoba.

Planning process in rural development: new rural strategy to Andalusia

Abstract: Andalusia has a rich and varied experience in the application of rural development as proposed by the EU. The most recent Andalusian rural strategy for 2007–2013 offers a new experience in participative strategic planning. The main aim of this article is to show the methodology applied to develop this strategy. Our research can be divided into three parts. First of all, there is a presentation of the situation and the brief evolution of rural development. Secondly, the methodology used in the development is thoroughly described. To study this main issue in our research, it was necessary to design a complex process for the strategic formulation as the integration of partial strategic plans was required at different levels to reach the regional plan. Finally, conclusions are drawn and we also present ideas obtained from the analysis that could serve as good examples for other regions in similar situations.

Key words: *Rural Development, Strategic Planning, Prospective Structure.*

Le processus de planification du développement rural: la nouvelle stratégie rurale pour l'Andalousie

Résumé: L'expérience andalouse est riche et variée dans la mise en œuvre du développement rural. La planification fait dans la nouvelle stratégie rurale andalouse 2007–2013, a fourni une nouvelle expérience dans le domaine de la planification stratégique. L'objectif principal de cet article est de présenter la méthodologie utilisée dans l'élaboration de cette stratégie. Ce document est divisé en trois parties: la première présente l'état et l'évolution du développement rural. Il décrit ensuite en détail la méthodologie utilisée pour leur développement. Cette conception nécessitait une procédure complexe pour des raisons stratégiques nécessitant l'intégration de la planification stratégique partielle à différents niveaux pour atteindre la région. Enfin, nous présentons les conclusions et les leçons apprises dans l'occasion clé.

Mots-clés: *développement rural, planification stratégique, analyse structurel de prospective.*

I. Introducción

El desarrollo industrial de España iniciado en los años 60 vino acompañado de una pérdida de importancia paulatina del medio rural (González, 2006), como consecuencia del éxodo hacia las ciudades que demandaban mano de obra para hacer frente a la creciente industrialización. No obstante, la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea y la aplicación en nuestro país de la Política Agraria Común (PAC), trajo consigo una serie de transformaciones importantes (Sumpsi, 2006) que han supuesto una profunda reestructuración y diversificación de la actividad (González, 2002).

El desarrollo rural como proceso sistematizado e instrumentalizado a través del sector público nace en Europa hace más de veinte años con la publicación de *El futuro del mundo rural* (Comisión Europea, 1988) y con la reforma de los fondos estructurales que se produce con el Acta Única Europea² para adaptarlos a las exigencias internas –mayor cohesión económica y social– y externas –negociaciones en el ámbito de la Ronda Uruguay. Este cambio de orientación, recogido en la reforma de la PAC de 1992, donde aparecen por vez primera las alusiones al carácter ruralista de la PAC (Consejo de Redacción Fomento Social, 2011), se vio plasmado con la aprobación de una serie de iniciativas comunitarias siendo la primera de ellas la aprobada en 1991, LEADER (Delgado et al 2007) cuyo objetivo principal fue la promoción y el desarrollo económico de las zonas rurales más desfavorecidas de los entonces estados miembros de la Unión Europea, aplicando para ello el *enfoque territorial y participativo* (Sumpsi, 2006). Para su puesta en marcha se creó, en cada una de las regiones afectadas de los Estados miembros, una red de grupos de acción local que con el paso del tiempo y para el caso español pasaron a denominarse Grupos de Desarrollo Rural (GDR). El objetivo de estos grupos estuvo claro desde su creación (Comisión Europea, 1991) y han sido ellos los que han promovido el proceso de planificación y promoción del desarrollo (González, 2006) dinamizando a los distintos agentes económicos y sociales de las zonas rurales que continuará, como mínimo, hasta 2013. La situación descrita anteriormente, confirma algo ya sabido; la política de desarrollo rural comenzaba a consolidarse como una política que presionaba, cada vez más, a diferenciarse de la PAC (Moyano, 2005).

A lo largo de estos años la iniciativa LEADER se consolidó mediante la puesta en funcionamiento de sucesivas ediciones (LEADER II y LEADER +) y ha tenido continuidad en la propuesta del año 2005 emprendida por la Unión Europea para el período 2007–2013³, marca un importante punto de inflexión en la política de desarrollo rural y es el principal instrumento para la política rural de los próximos años, con las siguientes características:

² El Acta Única Europea (1986) sentó las bases de una verdadera política de cohesión modificando el Tratado de Roma e incluyendo un nuevo Título V sobre Cohesión Económica y Social. Así en el artículo 130 B se unificaron los instrumentos para su financiación (FEDER, FSE Y FEOGA–Orientación).

³ Queda recogida en el Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo UE de 20 de septiembre de 2005 relativo a la ayuda al Desarrollo Rural a través del Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER).

- Un solo instrumento de financiación y programación: FEADER.
- Una genuina estrategia de desarrollo rural con mayor énfasis en las prioridades de la UE.
- El refuerzo del control, la evaluación y la elaboración de informes.
- Un enfoque ascendente («*bottom-up*») consolidado.

Por su parte, la Decisión del Consejo de 20 de febrero de 2006, relativa a las Directrices Estratégicas de Desarrollo Rural fijó las prioridades en la materia en función de los ejes y objetivos del Reglamento (CE) 1698/2005⁴, reflejando el papel socioeconómico y ambiental de la actividad agraria y las actuaciones prioritarias en relación con los objetivos de desarrollo sostenible de la Cumbre de Gotemburgo (2001) y la estrategia de crecimiento y empleo de la Cumbre de Lisboa (2000).

De otro lado, la experiencia andaluza en la aplicación de las iniciativas europeas de desarrollo rural es rica y variada. Sin embargo, la Nueva Estrategia Rural para Andalucía (NERA)⁵, ha aportado una nueva experiencia en el terreno de la planificación estratégica participativa para el desarrollo rural proporcionando nuevos elementos de innovación y de trabajo en redes entre los diferentes agentes de la región. El proyecto, desarrollado durante más de un año, exigió el diseño de un complejo procedimiento para la formulación estratégica, al requerir la integración de planes estratégicos parciales a diferentes niveles para llegar finalmente por agregación a un plan estratégico agregado regional.

Conocer cómo se llevó a cabo el proyecto NERA y las lecciones aprendidas que se desprenden de él puede ser útil para procesos similares que en el futuro se desarrollen en otros territorios, lo que es razón más que suficiente para plantear la elaboración de este artículo, además del propio interés que pueda suscitar el contenido del proyecto NERA en sí mismo. Por tanto, el principal objetivo de este artículo es describir la metodología empleada para la formulación de los diferentes planes estratégicos incluidos en el proyecto. Además, se pretende hacer una valoración crítica del proceso de formulación estratégica y de implementación que permita extraer una serie de lecciones aprendidas.

⁴ Los ejes temáticos son: aumento de la competitividad de los sectores agrario y forestal, mejora del medio ambiente y del entorno rural, de la calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural. Además de los tres ejes temáticos, se incorpora un cuarto eje metodológico relativo al enfoque LEADER, de aplicación en los otros tres.

⁵ CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA, JUNTA DE ANDALUCÍA, (2008).

El presente artículo se divide en tres partes: en primer lugar, se expone la situación y breve evolución del desarrollo rural en Andalucía. A continuación, se analiza en detalle la metodología seguida para el desarrollo del proyecto NERA. Finalmente, presentamos las conclusiones y las lecciones aprendidas en clave de oportunidad para la región.

2. El desarrollo rural en Andalucía

2.1. Antecedentes

El desarrollo rural en Andalucía tuvo sus orígenes en la publicación *Bases para un plan de Desarrollo Rural Andaluz*⁶. El análisis, diagnóstico y propuestas de ese documento eran muy heterogéneos dadas las características del territorio andaluz. Podríamos decir, parafraseando en términos similares a los utilizados una década antes por el Grupo ERA para la diversidad agraria andaluza⁷, que en la región no existe un desarrollo rural homogéneo ni único, sino que existen “los desarrollos rurales andaluces”. En efecto, no es posible elaborar un diagnóstico sobre el desarrollo rural de esta región sin atender a la diversidad estructural, reflejada en los variados tipos de actividades económicas existentes en el territorio rural; a la multiplicidad sectorial, expresión de una riqueza y variedad productiva con escaso parangón en el resto de España y Europa; y, por último a la desigualdad espacial, derivada de lo extenso de su territorio y de su plural geografía. Todos estos hechos, de carácter general, junto a aquellos más específicos relativos a la propia heterogeneidad de los GDR andaluces⁸, proporcionan un nivel de pluralidad más intenso que el existente en otras regiones españolas y europeas.

A partir de la publicación citada, se fue configurando el modelo plural del desarrollo rural andaluz. Modelo que contó con proposiciones teóricas muy valiosos en las fases de diagnóstico (Delgado, 2001), propuestas (Moyano, 2002) y planteamientos de actuación (García, Ramos y Romero, 1998). Sin embargo, la diversidad terri-

⁶ CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA, JUNTA DE ANDALUCÍA (1993).

⁷ GRUPO ERA, (1980).

⁸ Las diferencias existentes entre los grupos se deben fundamentalmente a su origen (LEADER o PRODER), a la dirección tomada en cuanto a las relaciones establecidas con los distintos agentes económico-sociales y a las actividades realizadas por cada uno de ellos.

torial, la aplicación de las normativas europeas, la planificación realizada en las diversas comarcas y la gestión atomizada del día a día de los proyectos, hicieron que la estrategia del desarrollo rural regional estuviera un tanto fragmentada y careciera de una visión global dentro de la diversidad existente.

Así pues, con la experiencia de quince años de desarrollo rural en Andalucía, la Consejería de Agricultura y Pesca diseñó un nuevo proceso de planificación para el marco 2007–2013.

2.2. La Nueva Estrategia Rural para Andalucía

En la estrategia de desarrollo rural de la región han tenido un papel fundamental los GDR, un enfoque similar al adoptado por el Banco Mundial, enfoque de orientación local, desde las década de los 90, los llamados Community Driven–Development (Ambrosio, 2007). La actividad de los primeros grupos comenzó en 1993 con la iniciativa europea LEADER, dinamizando el sector agrícola, agroindustrial y turístico (Blancas, Guerrero y Lozano, 2009). Posteriormente, en 1996, se puso en marcha la iniciativa LEADER II que se aplicó, prácticamente, a los mismos territorios de la primera edición. Junto a LEADER II comenzó la iniciativa nacional PRODER (Programa operativo “Desarrollo y diversificación económica de la zonas rurales”), que completó la iniciativa europea para otras comarcas que quedaron fuera de la iniciativa LEADER pero que tenían necesidades y características similares.

A partir del año 2000, los GDR se transformaron en entidades que, sin perder su personalidad jurídica propia y su capacidad de intervención en el territorio, tenían la misión de aplicar una política de desarrollo que emanase de la política general de la Junta de Andalucía. La validez del enfoque LEADER junto a la implantación de los GDR en el territorio dan fe de la eficacia en la dinamización lograda. La experiencia acumulada puso de manifiesto la necesidad de que los GDR tuvieran definida con precisión cuál es la política de desarrollo que deben realizar. De esta forma, y para el Programa Marco 2007–2013, la Consejería de Agricultura y Pesca, a través de su Dirección General de Desarrollo Rural, tomó las siguientes decisiones⁹:

- Propiciar la realización de un proceso de reflexión sobre la evolución, situación actual y necesidades futuras.

⁹ CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA, JUNTA DE ANDALUCÍA (2008), pp. 9 – 10

- Lograr que los GDR lideren dicho proceso.
- Establecer una metodología común.
- Garantizar, en la medida de lo posible y con el apoyo de una institución externa, la calidad científica y técnica de la metodología utilizada para la elaboración de la estrategia¹⁰.
- Conseguir que todo este proceso se realizase de forma armonizada.
- Coordinar regional y provincialmente todo el proceso de diseño estratégico.

Fruto de lo anteriormente expuesto y en el marco de una "Planificación estratégica de la política agraria andaluza para el periodo 2007–2013" la Consejería de Agricultura y Pesca propuso la elaboración de una Nueva Estrategia de Desarrollo Rural (NERA). Se trataba pues, de configurar, por primera vez, una propuesta estratégica de manera coordinada para los cincuenta y un GDR que conforman el territorio rural de la Comunidad Autónoma.

3. Condicionantes y niveles en la metodología del proyecto NERA

El principal aspecto destacable del proyecto NERA es su propia metodología de elaboración: se trataba de diseñar un plan estratégico de desarrollo rural para el conjunto de la comunidad autónoma andaluza, que sería el resultado de integrar, a su vez, ocho planes estratégicos provinciales, uno por cada una de las provincias que conforman esta comunidad. Así mismo, cada plan provincial se elaboraría integrando los planes estratégicos de cada uno de los GDR existentes en la provincia (con alguna excepción, caso de las comarcas de la Alpujarra granadina y almeriense, cada grupo está asignado a una provincia determinada). En todo el proceso intervendrían los actores del territorio, ya que la metodología preveía su participación, en mayor o menor grado, en todos los niveles descritos. Es un claro ejemplo de la capacidad del sector privado para dinamizar (Díez y Gutiérrez, 2008) la economía en armonía con el sector público.

¹⁰ Es interesante destacar otras metodologías de acompañamiento por parte de un equipo experimentado que actuase como facilitador, aportando el correspondiente rigor científico. Véase el trabajo realizado por M. DELGADO ET AL en el Altiplano granadino.

Por lo tanto, las peculiaridades de este proceso de planificación estratégica implicaban la existencia de los siguientes factores que condicionaban claramente la metodología que se debía utilizar:

1. Los planes estratégicos resultantes debían ser claramente participativos¹¹, elaborados de abajo hacia arriba contando con todos los agentes que intervienen en el ámbito rural andaluz.
2. Sobre el modelo de planificación por integración de planes de un nivel inferior para llegar al plan del nivel inmediatamente superior no se tenía experiencia. Aunque sí los hay en el contexto empresarial, es evidente que la realidad de una empresa no era comparable a la complejidad de agentes e instituciones que intervienen en un territorio, por lo que no existía la posibilidad de “importar” una metodología útil para este proyecto. Por lo tanto, hubo que diseñar un método *ad hoc* para NERA.
3. Las necesidades de integrar planes comarcales para llegar al nivel provincial y las restricciones de fechas para dar por finalizado el proceso exigían que todos los GDR trabajaran de forma simultánea, lo que suponía utilizar grandes recursos de coordinación.
4. Fue conveniente incrementar la dotación de recursos humanos de los grupos, porque el trabajo cotidiano de los técnicos de cada grupo no podía dejarse de lado para atender la planificación. En el proceso de selección de personal fue difícil encontrar personal con experiencia en planificación estratégica y no todos los responsables de los GDR de elaborar los planes estratégicos disponían de experiencia en ella. No obstante, se realizó la contratación de un total de 64 personas (51 técnicos de base, 8 coordinadores provinciales y 5 técnicos auxiliares). Igualmente se contó con el apoyo de 18 personas contratadas *ad hoc* por la empresa pública de Desarrollo Agrario y Pesquero.

Según lo expuesto, la planificación estratégica en el proyecto NERA tenía que responder básicamente a dos retos: el primero, diseñar una metodología de planificación que permitiera integrar planes de un nivel para elaborar planes de un nivel superior, y el segundo, diseñar una metodología de acompañamiento a los responsables de llevar a cabo el proceso en cada GDR para proporcionarles la formación y herramientas necesarias para elaborar el plan. Por tanto, se podría hablar de una metodología de planificación y otra de acompañamiento (realmente

¹¹ Basándose en la metodología de la iniciativa LEADER.

una “meta–metodología”) como dos niveles diferentes pero íntimamente interrelacionados entre sí.

4. Metodología de planificación

4.1. Planteamiento metodológico

La heterogeneidad del equipo humano encargado de elaborar los diferentes planes estratégicos hizo que se optara, dentro del amplio abanico de técnicas de diagnóstico y planificación disponibles, por aquellas más ampliamente conocidas y empleadas en el entorno de la planificación estratégica en el desarrollo rural territorial¹² (García Iniesta, 2003; Delgado, 2001; Ramos, 2001; Ruiz, 2002). La novedad no radica en la utilización de técnicas innovadoras en el proceso estratégico, sino en la adaptación de estas mismas técnicas para satisfacer los requisitos de complejidad de este proyecto. Por tanto, no se puede decir que la metodología de planificación seguida sea la mejor ni la más novedosa en cuanto a la literatura y la praxis disponible, pero sí se puede afirmar que fue adecuada para dar respuesta a las poderosas restricciones existentes.

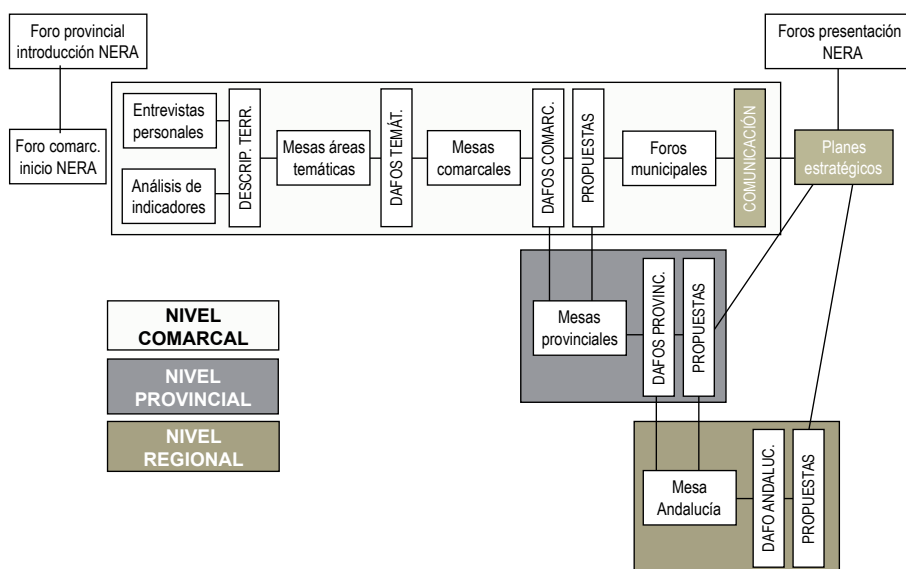
En la Figura 1 aparece reflejada la metodología de planificación de NERA. Se ve, en primer lugar, que existen tres niveles territoriales de planificación: el comarcal, el provincial y el autonómico o regional. Sin duda, el nivel más complejo es el primero, ya que es el fundamento de todo el proceso, en el que se apoyan los demás niveles.

Desde un punto de vista conceptual, la planificación se estructuró en una fase de presentación y organización del proceso, una fase de diagnóstico, una fase de definición de objetivos estratégicos, una fase de formulación de estrategias y una fase de comunicación de resultados. Evidentemente, terminado el proyecto, se iniciaron las fases de implantación y control de los respectivos planes.

Al tratarse de un plan participativo, la metodología tomaba como elemento de inicio una serie de foros (provinciales y comarcales) en los que se presentó el proyecto a los agentes del territorio.

¹² P. RUIZ (2002, p. 79) sugiere, además de la metodología tradicional, un modelo de planificación estratégica basado en el Enfoque del Marco Lógico.

FIGURA I. Metodología de planificación de NERA



Fuente: elaboración propia.

Para dar respuesta a los factores condicionantes se creyó adecuado que todos los GDR trabajaran con un marco temático común, es decir, que su aproximación a la realidad del territorio (tanto para el diagnóstico como para la fijación de objetivos y elaboración de estrategias) se llevara a cabo clasificando dicha realidad según una lista cerrada de áreas temáticas: 1. Medio físico y medio ambiente, 2. Población y sociedad, 3. Infraestructuras y transporte, 4. Economía, 5. Organización administrativa y 6. Entorno. Estas áreas se basaron en la clasificación temática que presenta el Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA), cuya base de datos fue utilizada para alguna parte del diagnóstico. Pero para acotar aún más el trabajo, las áreas temáticas se clasificaron en macrovariables y éstas en variables, que fueron la unidad básica conceptual para el trabajo en las diferentes fases del proyecto. Cada área temática contenía una serie de macrovariables que reproducimos en la Tabla 1.

En total se consideraron 33 macrovariables. A su vez, cada macrovariable contenía un grupo de variables, de forma que el conjunto de variables utilizado fue de 177. En la Tabla 2 se muestra un ejemplo de descomposición de una determinada macrovariable en el grupo de variables que la definen.

TABLA I. Lista de macrovariables por áreas temáticas

A.T. 1: MEDIO FÍSICO Y MEDIO AMBIENTE	A.T. 4: ECONOMÍA
1.1.- Dotación de recursos	4.1.- Agricultura
1.2.- Situación de los recursos	4.2.- Pesca
1.3.- Gestión y aprovechamiento de los recursos	4.3.- Ganadería
1.4.- Ordenación del territorio	4.4.- Industria agroalimentaria
A.T. 2: POBLACIÓN Y SOCIEDAD	4.5.- Otras industrias
2.1.- Identidad comarcal	4.6.- Construcción
2.2.- Capital Social	4.7.- Servicios y comercio
2.3.- Capital humano	4.8.- Actividad turística
2.4.- Conciliación social	4.9.- Renta y su distribución
2.5.- Cultura y Patrimonio	4.10.- Redes y cooperación empresarial
2.6.- Ocio y deporte	4.11.- Mercado de trabajo
2.7.- Formas de asentamiento de la población	4.12.- Fuentes de financiación
A.T. 3: INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE	A.T. 5: ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA
3.1.- Accesibilidad, mantenimiento y movilidad	5.1.- Competencias
3.2.- Servicios básicos a la población	5.2.- Presencia y recursos
3.3.- TIC	A.T. 6: ENTORNO
3.4.- Redes de abastecimiento básico	6.1.- Marco legal
	6.2.- Situación macroeconómica
	6.3.- Marco socio-cultural y demográfico
	6.4.- Marco tecnológico

Fuente: elaboración propia.

TABLA 2. Ejemplo de variables contenidas en una macrovariable

Macrovariable 1.1.- Dotación de recursos
– Disponibilidad de agua potable
– Disponibilidad de agua para riego
– Disponibilidad de suelo agrario
– Disponibilidad forestal
– Disponibilidad de espacios protegidos
– Disponibilidad de otros recursos
– Disponibilidad pesquera

Fuente: elaboración propia.

Al mismo tiempo, se constató que había aspectos transversales, no contenidos en ninguna de las variables contempladas, entre los que destacamos los correspondientes al género y a la sostenibilidad. En vez de contemplar nuevas variables, se consideró que su carácter transversal aconsejaba otro enfoque. Así, en la fase de diagnóstico se sugirió que se indicara cuándo alguna variable presentaba características diferentes según el género o supusiera un aspecto relevante en cuanto a la sostenibilidad. En la fase de formulación se dedicó un apartado a líneas y actuaciones estratégicas relacionadas con el género, otro con aquellas relacionadas con la sostenibilidad, y un tercer apartado a otros aspectos transversales a discreción de cada grupo (juventud, tercera edad...).

Es evidente que toda clasificación de la realidad es imperfecta, ya que, por ejemplo, hubo determinados factores cuya clasificación en un área u otra no estuvo clara. No obstante, en general se puede decir que fueron más las ventajas que los inconvenientes de esta clasificación.

4.2. Diagnóstico estratégico

La fase de diagnóstico tenía como objetivo disponer de una valoración participativa de la realidad del territorio, tanto en el momento presente como sobre todo en lo referente a las tendencias de futuro. Este diagnóstico constó a su vez de dos sub-fases. La primera pretendía llegar a una descripción básica del territorio (considerando las diferentes áreas temáticas citadas) con el objetivo de tener una imagen detallada de los principales agentes y variables presentes en él. Esta descripción del territorio sería útil para los agentes que elaboraban cada plan, ya que así dispondrían de información sobre la realidad a la que se enfrentaban, pero además también serviría como input para las siguientes fases del proceso. La segunda sub-fase consistía en la elaboración de las matrices DAFO, tanto a nivel de cada área temática como a nivel de la comarca.

Para llevar a cabo el diagnóstico, se contó con más de 1.500 personas de las distintas zonas y de las áreas temáticas correspondientes, de las que el 31% fueron mujeres y el 69% hombres. Se utilizó para ello un cuestionario *ad hoc* que cada una de estas personas de manera personalizada fueron respondiendo al entrevistador correspondiente.

4.2.1. Descripción del territorio

En la primera sub-fase del diagnóstico se partió de un mapeo de los actores e instituciones del territorio. Esta tarea la realizó el equipo técnico de los GDR. A partir de ahí, se seleccionó a un subconjunto de actores, para ser entrevistados en profundidad, con los requisitos de que fueran representativos de las principales instituciones presentes en la comarca y que tuvieran un gran conocimiento de su municipio, sector de actividad o institución representada. Se fijó como objetivo la existencia, por término medio, de tres o cuatro entrevistados por cada área temática. Los técnicos de los GDR realizaron una entrevista individual semi-estructurada a este subconjunto de actores, con la finalidad de obtener una primera aproximación a la situación del sector, municipio o institución y posibles soluciones a los problemas detectados, de manera que el entrevistador pudo obtener una imagen más clara de cómo se encontraba la comarca en relación con el tema tratado. Un objetivo secundario de la entrevista fue determinar la idoneidad del entrevistado para ser convocado a la celebración de una posterior mesa temática. En tercer lugar, la entrevista también trató de fomentar la vinculación del entrevistado con el proceso participativo del propio proyecto.

El núcleo de la entrevista se centró en determinar la situación actual de la comarca, las posibles tendencias y las iniciativas personales del entrevistado en su ámbito de influencia (estrategias de los actores), en relación siempre con el área temática a la que se hubiera asignado el actor (en algunos pocos casos un actor pudo ser entrevistado en varias áreas temáticas).

Al objeto de poder tabular los resultados de las entrevistas e integrarlos a nivel provincial, se elaboró una lista de preguntas con respuestas cerradas, según el ejemplo de la Tabla 3, si bien el cuestionario dejaba partes abiertas para que el entrevistado pudiera verter su opinión sobre los temas que considerara oportunos.

TABLA 3. Ejemplo de pregunta en entrevista personal

¿Cómo describiría la situación medio-ambiental general de su comarca?	Mala	Regular	Buena	Muy buena
Tendencia en el futuro	Muy a peor	Peor	Mejor	Muy a mejor

Fuente: elaboración propia.

Además de esta herramienta de las entrevistas personales semi-estructuradas, la descripción del territorio se basó en el análisis de una serie de indicadores, como superficie de la comarca, población activa, tasa de desempleo, etc., recopilados de fuentes secundarias en su mayoría (SIMA fundamentalmente), aunque otros fueron obtenidos directamente por cada grupo, con la exigencia de citar la fuente de información utilizada. Se procuró obtener cada dato a nivel comarcal, provincial y regional, para poder realizar análisis comparativos.

Aparte de servir a los técnicos para forjarse una imagen del territorio, el análisis de indicadores fue muy útil para preparar el desarrollo posterior de las diferentes mesas temáticas (al dotar a la mesa de datos objetivos en los que basar las opiniones allí vertidas).

Con la información obtenida de las entrevistas y del análisis de los indicadores, los técnicos elaboraron un documento de descripción de cada comarca, resultado final de esta sub-fase.

4.2.2. Matrices DAFO

Para el diagnóstico propiamente dicho se elaboraron matrices DAFO, a dos niveles: para cada área temática y para la comarca en su conjunto. El proceso fue participativo, para lo cual los técnicos de los GDR convocaron una mesa de debate por cada área temática, en la que se invitó a los actores relacionados con el área en cuestión. Se convocaron 110 mesas comarcales en toda la Comunidad Autónoma, aglutinando un total de 1.493 personas (60% hombres, 40% mujeres).

Para cada una de las variables se elaboró una ficha que fue rellenada en la mesa temática por consenso, es decir, se elaboró una ficha por cada variable para el conjunto de la mesa temática.

En la Figura 2 aparece un ejemplo de ficha. Como se puede ver, la ficha incluye el nombre de la variable correspondiente con una breve descripción y la macrovariable a la que pertenece. La mesa debía determinar cuál era la situación en ese momento de la comarca en relación con esa variable, y cuál era la tendencia con respecto al futuro. Los asistentes a la mesa debían detectar cuáles eran los principales problemas o retos en relación con la variable, la causa y la posible solución.

FIGURA 2. Ejemplo de ficha de área temática

FECHA DE CELEBRACIÓN DE LA MESA:						
MACROVARIABLE: 1.1. Dotación de recursos			VARIABLE: 1.1.1. Disponibilidad de agua potable			
DESCRIPCIÓN: Se mide la dotación y calidad de agua potable.						
SITUACIÓN ACTUAL				TENDENCIAS		
Mala	Regular	Buena	Excelente	Mejor	Igual	Peor
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
PROBLEMA:						
CAUSA:						
SOLUCIÓN:						
COMENTARIOS:						

Fuente: elaboración propia.

Una vez consensuadas las respuestas para todas las variables de la mesa, se solicitó a los participantes que elaboraran la matriz DAFO de la mesa temática, escogiendo un número aproximado de cuatro elementos para cada apartado de la matriz (véase la Figura 3), con la finalidad obligar a los participantes a reflexionar sobre cuáles eran realmente los elementos más importantes del diagnóstico del área temática. Además, hubo que consensuar una serie de medidas (aproximadamente cuatro por apartado de la matriz) para potenciar las fortalezas, reducir las debilidades, aprovechar las oportunidades y neutralizar las amenazas.

Como resultado de todo lo anterior, cada GDR elaboró un documento de diagnóstico que recogía los elementos más importantes de cada mesa temática.

Cada comarca convocó una mesa denominada "comarcal" en la que participaban alrededor de dos personas por área temática. La principal finalidad de esta mesa fue elaborar la matriz DAFO comarcal, escogiendo de manera consensuada de las diferentes matrices DAFO temáticas los principales elementos que configuraban las características más destacables del territorio en cuestión. Esta mesa comarcal se reunió posteriormente en otras dos ocasiones.

FIGURA 3. Matriz DAFO temática

A partir de la información que aparece en las tablas anteriores, seleccione de uno a cuatro elementos de cada tipo (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) que considere como más relevantes en relación con esta área temática, y ordénelos por importancia, siendo el primer el más importante y el último el menos. También aporte de uno a cuatro vías de actuación que podría emprender la comarca para potenciar las fortalezas, lo mismo para reducir las debilidades, aprovechar las oportunidades y neutralizar las amenazas.

FORTALEZAS	DEBILIDADES	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
1.	1.	1.	1.
2.	2.	2.	2.
3.	3.	3.	3.
4.	4.	4.	4.
POTENCIAR	REDUCIR	APROVECHAR	NEUTRALIZAR
1.	1.	1.	1.
2.	2.	2.	2.
3.	3.	3.	3.
4.	4.	4.	4.
COMENTARIOS:			

Fuente: elaboración propia.

4.3. Objetivos

Una vez determinado el diagnóstico comarcal, se convocó una reunión de la mesa comarcal para establecer los objetivos de cada plan estratégico. La finalidad de esta reunión fue la redacción de un objetivo global para la comarca, que fuera capaz de aglutinar las principales inquietudes surgidas en las diferentes mesas temáticas y tener una vocación de ilusionar o impulsar el cambio o la mejora del territorio. De este gran objetivo global se desprendieron los objetivos para cada área temática.

4.4. Formulación de estrategias

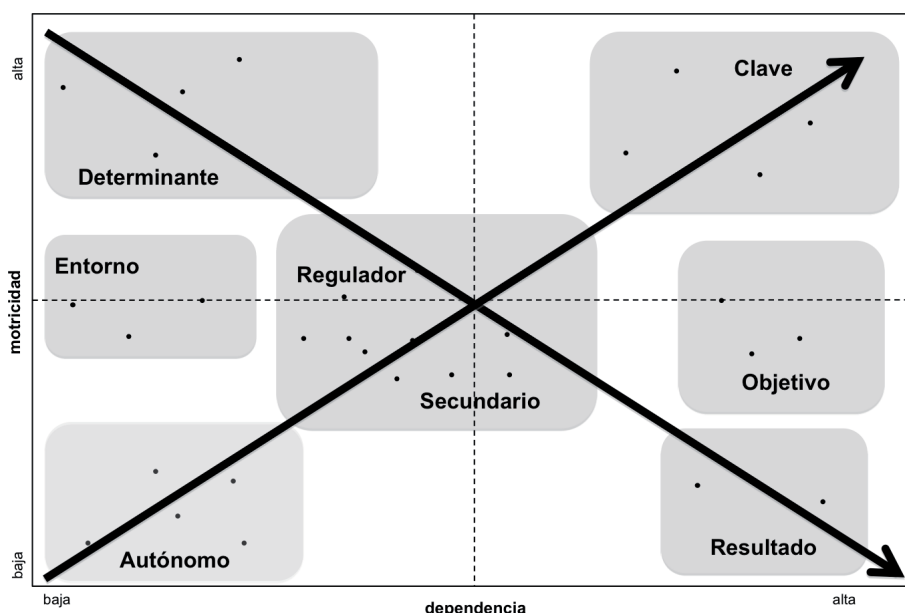
4.4.1. El análisis estructural de prospectiva y el método MICMAC

En la formulación de las estrategias de cada comarca, se consideró necesario conocer qué elementos del territorio tenían capacidad de movilizar o impulsar a otros. Para ello, los técnicos de cada GDR convocaron a representantes de las distintas mesas temáticas que fueron los encargados de cumplimentar con la supervisión de los técnicos de los grupos las diferentes matrices de entrada¹³. Se utilizaron las macrovariables como unidad de análisis ya que agregaban a numerosas variables de menor dimensión. Cada macrovariable definía claramente la parte del territorio en cuestión. La consideración de numerosas variables hubiera imposibilitado el uso de la metodología seleccionada y, al mismo tiempo, la interpretación de los resultados y su utilidad para la formulación.

La clasificación de las macrovariables según su capacidad de influir en las demás o de ser influida por otras es explicada por el análisis estructural de prospectiva (AEP), el cual parte de la base de que el futuro no se puede extrapolar del pasado y no viene impuesto, sino que se puede construir. Con el AEP se pueden describir las situaciones de dependencia o influencia existentes en el territorio. También es posible diseñar estrategias, animar y estructurar procesos de reflexión colectiva que generan una visión de futuro de los territorios rurales y ponen de relieve las acciones necesarias para alcanzarlo (Godet, 2001; Gavigan and Scapolo, 2001). Al disponer de esa información los agentes de cada comarca dispusieron de más elementos para diseñar sus estrategias de futuro, al conocer con mayor profundidad cuál es la dinámica interna de su sistema territorial. Evidentemente, en cada comarca la combinación de macrovariables que resultaron más influyentes o más dependientes era diferente, lo que posiblemente reflejaba la diversidad del medio rural andaluz a la que se hizo mención antes.

¹³ Ver ejemplo en anexo.

FIGURA 4. Representación ideal de las clases de macrovariables en el Plano de Motricidad–Dependencia



Fuente: Godet (1985) y elaboración propia.

Para la clasificación de las macrovariables en el sistema se utilizó el método MICMAC¹⁴, que aplica las propiedades de las matrices Booleanas para ordenarlas conforme al número y la intensidad de las sendas y las retroalimentaciones que parten (influencia por motricidad) o son recibidas (influencia por dependencia) por cada macrovariable (Godet, 1985, 1994; Godet y Bourse, 1989). Este método permite representar los elementos de un sistema en un Plano de Motricidad–Dependencia (MD), a partir de los pares de valores asociados a cada elemento (Figura 4). La clasificación de las macrovariables en el Plano MD se plantea en base a dos criterios. El primero responde a la *lógica de entrada–salida* del sistema territorial y distingue cuatro tipos de macrovariables: *Determinantes*, alta incidencia en las dinámicas territoriales; *Entorno*, incidencia media; *Objetivo*, aspiraciones o

¹⁴ Se puede encontrar más información sobre la aplicación del método MICMAC en el marco del desarrollo rural en M. DELGADO et al. (2010).

metas del sistema territorial; *Resultado*, indicadores descriptivos de la evolución del sistema territorial.

El segundo criterio responde a una *lógica estratégica* y a la capacidad de provocar 'efectos multiplicadores', según la posición que ocupe una macrovariable en la 'diagonal estratégica' del Plano MD. Esta capacidad será mayor cuanto más distancia exista entre las macrovariables del origen del plano, y viceversa. Podemos distinguir cuatro tipos de macrovariables estratégicas: *Clave*, alta incidencia en las dinámicas territoriales; *Reguladoras*, incidencia media en tales dinámicas; *Secundarias*, impacto medio-bajo en las dinámicas territoriales; *Autónomas*, impacto bajo para generar cambios en el sistema.

La imagen obtenida en este plano es un producto de la interpretación que hacen los participantes de las influencias directas entre los elementos del sistema. Este plano es pues un insumo clave para entender qué restricciones, oportunidades y dinamizadores del cambio perciben los actores locales y, en consecuencia, afronta su territorio rural.

4.4.2. Generación de opciones estratégicas

La estructura de la formulación de estrategias fue jerárquica: de cada objetivo se desprendía un conjunto de líneas estratégicas y de cada una de estas una serie de actuaciones.

La determinación de las líneas y actuaciones se llevó a cabo a partir de las matrices DAFO temáticas (que incluían problemas y soluciones, medidas para potenciar las fortalezas, etc) y con la información del AEP. De este modo se detectaron no sólo posibles vías de actuación, sino también sobre qué factores del territorio era más conveniente o prioritario intervenir, por su potencial multiplicador sobre otros elementos.

Era imprescindible mantener una coherencia interna entre las diferentes medidas a nivel vertical (coherencia de la actuación con su línea y objetivo) y a nivel horizontal (coherencia entre las actuaciones, entre las líneas y entre los objetivos). Igualmente se consideró fundamental que el nivel de definición de objetivos, líneas y actuaciones fuera similar, es decir, que no deberían considerarse actuaciones muy generales junto a otras muy concretas.

Las tareas de definición de líneas y actuaciones las realizaron los técnicos de cada GDR, por lo que fue necesario verter esta información para su valoración y vali-

dación por parte de los agentes del territorio. Para ello, se convocó una reunión de la mesa comarcal, que no sólo matizó o alteró los resultados de la formulación, sino que una vez consensuados estos, puntuó la importancia y la urgencia de cada línea estratégica.

Los técnicos de cada grupo elaboraron las fichas de actuaciones (Figura 5). La ficha incluía los indicadores de ejecución, necesarios para controlar la implantación de la actuación, en particular, y del plan en su conjunto. La prioridad de las actuaciones se estableció en la mesa comarcal a partir de la puntuación según la importancia y la urgencia de cada una.

FIGURA 5. Ejemplo de ficha de actuación estratégica

ACTUACIÓN E1.3 Inversiones que supongan el aprovechamiento forestal y producción silvícola		OBJETIVO E1. Mejorar las estructuras productivas comarcales mediante la diversificación y la modernización del tejido empresarial existente	
		LÍNEA ESTRATÉGICA E1. Diversificación y desarrollo agro-ganadero	
Justificación y objetivos			
Pese a no ser un sector tan fundamental en la comarca como la agricultura o la ganadería, la contribución económica de la explotación de los productos del bosque y el aprovechamiento forestal al sector primario no se puede ignorar desde una estrategia de desarrollo integral. Objetivos Operativos: <ul style="list-style-type: none"> • Implantar empresas de transformación y comercialización de productos forestales y del monte • Diversificar y aumentar el catálogo de productos forestales y del monte puestos en valor y comercializados en la comarca • Crear nuevas líneas de producto, marcas comerciales y canales de comercialización para los recursos forestales de la zona • Mejorar la gestión de los bosques de la comarca mediante la creación y el apoyo a empresas especializadas en servicios forestales 			
Descripción e instrumentación			
Se pretende una actuación integral sobre los recursos forestales locales, incidiendo en las fases de producción, transformación y comercialización de los mismos, pero sin olvidar los servicios y trabajos específicos que se desarrollan en los montes de la comarca. Así, como ejemplos de acciones que pueden acometerse bajo esta actuación estratégica se pueden citar la adquisición de maquinaria y equipamientos para las empresas forestales o de fabricación de productos del bosque, la realización de estudios de viabilidad extractiva y comercial de productos específicos, las acciones de planificación y la ordenación forestal, la instalación de empresas que aprovechen los recursos forestales mediante la transformación o la comercialización directa, la identificación y puesta en el mercado de nuevos productos del monte con valor económico y social, la mejora de la comercialización de productos forestales existentes mediante el apoyo a la promoción, la asistencia de empresas del sector de productos del monte a ferias y eventos especializados, el diseño de marcas comerciales y nuevos productos para una mejor adaptación a los mercados, etc. También se pretende apoyar a empresas especializadas en servicios forestales, como las dedicadas a trabajos de mantenimiento de los montes, los viveros forestales o las empresas madereras			
Urgencia	3,33	Importancia	3,44
		Prioridad	Alta
Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> • Número de proyectos de valorización de productos del monte apoyados • Número de empresas de producción, transformación y comercialización de productos forestales y del monte creadas • Número de recursos forestales nuevos identificados y puestos en valor • Número de nuevos productos, marcas comerciales y canales de comercialización identificados • Número de empresas de servicios forestales creadas • Número de empleos creados en el sector forestal, distinguiendo sexo y edad 		

Fuente: NERA Guadix.

Finalmente, los técnicos de cada grupo elaboraron un cuadro de sinergias entre líneas estratégicas. En este nuevo cuadro (Figura 6) se marcaron las líneas estratégicas con las que se relacionaba cada actuación, de manera que era posible

tener una imagen de conjunto de todo el plan y ver las interrelaciones entre sus elementos. La utilidad más directa de este cuadro fue evitar que la clasificación en áreas temáticas las convirtiera en compartimentos estancos, ya que el territorio es uno y una actuación de un área determinada tendrá impactos en otras áreas que deben ser previstos en el proceso.

Una vez terminada la formulación estratégica, se realizaron foros municipales abiertos a toda la población para comunicar y validar los resultados. Con las sugerencias recibidas se redactaron los planes estratégicos comarcales.

Se celebraron un total de 678 foros municipales repartidos entre las ocho provincias andaluzas y los siguientes aspectos temáticos: Medio físico y medioambiente (200), economía (272) y población y sociedad (206).

4.5. Planes provinciales y autonómico

La metodología propuesta para la elaboración de los ocho planes provinciales consistió en utilizar las DAFO comarcales y las propuestas estratégicas (líneas y actuaciones) de cada comarca como inputs para elaborar la DAFO y las líneas y actuaciones estratégicas de cada provincia. Para ello, se debieron escoger a representantes de las mesas comarcales para formar la mesa provincial. La DAFO provincial seleccionó los elementos más importantes de las DAFO comarcales, sobre todo en lo referente a los elementos más generales, es decir, presentes en un número significativo de comarcas y definitorios de la situación de la provincia. Con respecto a las propuestas estratégicas, se debían recoger aquellas líneas y actuaciones generalizables a la provincia, y proponer otras que sin estar presentes en las comarcas fueran convenientes para la provincia. Con esa información se elaboró el plan estratégico de cada provincia.

La propuesta metodológica para el plan estratégico para Andalucía fue similar. Se elevaron los resultados provinciales de las DAFO y de las propuestas estratégicas, bajo la misma filosofía que para los planes provinciales: integrar los elementos comunes y definitorios de la comunidad autónoma, recoger las líneas y actuaciones provinciales aplicables a la comunidad, y proponer otras no presentes en ningún plan provincial. La mesa de Andalucía se conformó con representantes de las mesas provinciales. Finalmente, los planes estratégicos así obtenidos fueron presentados en diferentes foros, para su general conocimiento y difusión.

5. Metodología de acompañamiento

Como se dijo anteriormente, la complejidad de este proceso, unida al hecho de que los encargados de llevarlo a la práctica en cada comarca no tenían en todos los casos una formación específica en planificación estratégica, exigió que se llevara a cabo un acompañamiento permanente durante todo el proceso. Las actividades realizadas para este acompañamiento fueron realizadas en primer lugar para la Dirección General de Desarrollo Rural y para los GDR a los que se mantuvo un asesoramiento permanente durante todo el proceso. De manera más específica para los grupos se elaboró el material metodológico necesario, se les impartió la formación que fue demandada para acometer las tareas encomendadas, se efectuó el tratamiento de datos y se les proporcionó las plantillas y fichas necesarias en cada fase del proceso.

5.1. Asesoramiento permanente

Esta actividad se realizó tanto para los técnicos de la Dirección General de Desarrollo Rural como para los propios GDR. Se pretendía que el proceso siguiera fielmente la metodología propuesta. Esta actividad se concretó en dos tareas fundamentales: en primer lugar, el equipo de investigación fijó una metodología y calendarización del proceso, indicando en cada momento qué actividades había que hacer, cómo y cuándo, y en segundo lugar, resolver las dudas planteadas por los técnicos.

5.2. Elaboración de material sobre metodología

Para facilitar la labor de los técnicos de cada GDR se elaboró un texto general en el que se describían de forma secuencial los fundamentos teóricos de la metodología a aplicar así como las tareas que debían emprenderse en el proyecto, con un profundo nivel de detalle.

Si bien este material se mostró muy útil para los técnicos, no fue suficiente para que estos pudieran aplicar la metodología, por lo que se vio necesario realizar una formación específica.

5.3. Formación

Se realizaron cinco jornadas de formación a lo largo del proyecto NERA, según se avanzaba en su elaboración. La primera ocupó tres días, y el resto un solo día

de trabajo. A estas jornadas asistieron, por parte de los grupos, los gerentes del propio grupo y los técnicos encargados de realizar el proyecto. Por parte de la Dirección General de Desarrollo Rural asistieron diferentes técnicos vinculados con NERA. Evidentemente estas jornadas exigieron la elaboración de un material de apoyo (transparencias, textos...) sobre el contenido. En algunos casos la formación tuvo un marcado carácter práctico: formación sobre la organización de una mesa de debate llevada a cabo mediante la metodología "role-playing".

TABLA 4. Estructura de la metodología de acompañamiento

DESTINATARIO	ACTIVIDAD
Dirección General de Desarrollo Rural	Asesoramiento permanente durante todo el proceso
Grupos de Desarrollo Rural	Asesoramiento permanente durante todo el proceso
	Elaboración de material sobre metodología
	Formación
	Elaboración de plantillas o fichas
	Tratamiento de datos

Fuente: elaboración propia.

5.4. Elaboración de plantillas o fichas

La necesidad de integración de planes hizo recomendable que todos los grupos trabajaran con la misma estructura de información. Para ello, se generaron plantillas o fichas para las diferentes partes del proceso, que los técnicos debían rellenar con la información correspondiente en cada caso.

Estas plantillas fueron las siguientes:

- Relación de indicadores de cada una de las comarcas según se muestra en la Tabla 5 para un área temática. Los técnicos de cada grupo debían buscar los datos correspondientes a cada indicador y plasmarlos en la tabla¹⁵. Los datos obtenidos correspondían a municipios, por lo que se agregaron para su elevación a nivel comarcal.

¹⁵ En realidad una hoja de cálculo. Cada indicador pudo llevar asociado más de un dato. Por ejemplo, en el número de hectáreas de regadío, se obtienen datos para cada tipo de cultivo herbáceo y leñoso.

TABLA 5. Ficha de indicadores

ÁREA TEMÁTICA	MACROVARIABLE	INDICADOR	TIPO (SEGÚN SIMA)	AÑO
1. Medio físico y medio ambiente	1.1. Dotación de recursos	1.1.1. Extensión superficial	Superficie	2003
		1.1.2. Superficie explotaciones agrarias	Agricultura	1999
		1.1.3. Distribución de la tierra por aprovechamiento	Agricultura	2005
	1.2. Situación de los recursos	1.2.1. Altitud sobre el nivel del mar	Situación	1999
		1.2.2. Suelos según erosión	Suelos	1996
		1.2.3. Residuos sólidos urbanos: cantidad	Medio Ambiente	2004
		1.2.4. Residuos sólidos urbanos: destino	Medio Ambiente	2001
		1.2.5. Contaminación y/o malos olores provocados por industria, tráfico, entre otros	Estimación propia	
	1.3. Gestión y aprovechamiento de los recursos	1.3.1. Número de hectáreas de regadío (herbáceas+leñosas)	Superficie	2005
		1.3.2. Consumo de agua	Infraestructura y Equipamiento	2000
		1.3.3. Suelos según uso	Suelos	1999
		1.3.4. Disponibilidad agua superficial y acuíferos	Estimación propia	
		1.3.5. Depuradoras (municipios a los que da servicio)	Estimación propia	
	1.4. Planificación territorial	1.4.1. Espacios Naturales Protegidos: N° Parques y superficie afectada	Estimación propia	
		1.4.2. Planes de OT que afecten directamente al municipio	Estimación propia	
		1.4.3. Tipología y vigencia del planeamiento urbanístico (NNSS, PGOU)	Estimación propia	
		1.4.4. Suelo urbano y urbanizable	Estimación propia	
		1.4.5. Suelo no urbanizable	Estimación propia	

Fuente: elaboración propia.

- Entrevistas en profundidad. Cada pregunta de la entrevista debía ser respondida en la plantilla eligiendo una de las opciones propuestas, pero se dejaba un espacio para recoger opiniones abiertas que matizaran o ampliaran la respuesta cerrada.
- Fichas de las áreas temáticas (ver Figura 2): estas fichas servían para recopilar la información de las mesas temáticas y elaborar la matriz DAFO.

- Matriz DAFO (ver Figura 3).
- Análisis estructural de las macrovariables: cada mesa comarcal indicó la influencia de una macrovariable sobre las demás rellenando la matriz correspondiente que les fue facilitada.
- Índice del plan estratégico: se fijó una estructura común de contenidos que debían estar recogidos en cada plan.

5.5. Tratamiento de datos

Una vez obtenidos los datos por parte de los GDR, éstos los enviaron al equipo de investigación para su tratamiento, de forma que éste fuera homogéneo, así como los resultados una vez procesada la información. El tratamiento se realizó sobre los resultados de las entrevistas personales y la matriz de relaciones entre macrovariables mediante la aplicación del método MICMAC. Los resultados obtenidos una vez analizados fueron plasmados en el correspondiente informe de cada comarca.

6. Análisis crítico del proceso de formulación e implementación

La descripción que se ha realizado aquí del proceso de formulación no estuvo exenta de dificultades. En primer lugar, el hecho de que la Junta de Andalucía deseara que el proceso se llevara a cabo de manera simultánea y homogénea por parte de los grupos de desarrollo rural de la comunidad autónoma suscitó algunas voces críticas por parte de ciertos grupos, que argumentaron que esa imposición iba en contra de la propia filosofía en la que el proceso debía basarse, es decir, en contra del espíritu participativo y ascendente de la formulación. Para estos grupos, se estaba encorsetando demasiado la iniciativa de planificación. No obstante, parte de estas resistencias, según conversaciones mantenidas entre los autores y algunos gerentes de grupos, se debían a que algunos gerentes propusieron que el trabajo técnico de formulación lo pudieran contratar los grupos a consultores externos. La Junta rechazó tal pretensión, y determinó que los equipos técnicos de los grupos debían trabajar directamente en el proceso, sin que fuera posible la subcontratación. En cierta medida la propuesta metodológica incluía elementos novedosos para los técnicos (por ejemplo, el uso del método MICMAC), por lo que esto posiblemente también fuera origen de ciertas reticencias. Si bien el proceso de acompañamiento intentó solventar esa dificultad, no se consiguieron vencer todas las resistencias.

Durante la formulación la mayoría de grupos colaboró activamente siguiendo la metodología propuesta. Sin embargo, dos o tres grupos mostraron continuamente su resistencia al proceso, lo que complicó los trabajos y obligó a seguir en paralelo un proceso político de negociación con los gerentes correspondientes. Finalmente, un grupo se descolgó de la formulación.

Todo lo anterior dio como resultado además que algunos técnicos enfocaran el proceso de formulación como una especie de "check-list" de fases que había que realizar, pero sin llegar a asumir verdaderamente la coherencia global de la metodología, de manera que los productos de alguna fase, que debían servir como insumos de la siguiente, no siempre fueron usados convenientemente. Eso es especialmente cierto para los resultados del análisis de las macrovariables con la metodología MICMAC. Como se dijo antes, la clasificación de las macrovariables debía orientar la formulación de estrategias, cosa que no siempre se llevó a cabo de esa manera¹⁶.

Por otro lado, si bien la metodología contemplaba que los planes provinciales y el plan regional se elaborarían a partir de los resultados de los planes de los grupos, de manera participativa, finalmente esto no fue así: tanto los planes provinciales como el regional contaron con algunos miembros de algunos de los grupos existentes en la provincia y se elaboraron por técnicos de la Consejería de Agricultura. Esto podría uede interpretarse por algunos, como un deseo de control político del proceso, de forma que al menos estos planes provinciales y el plan regional reflejaran las prioridades de la Junta de Andalucía para el desarrollo rural. No obstante, la escasez de tiempo disponible para finalizar el proyecto, provocó que estos dos últimos planes se elaboraran de la forma descrita y con una menor participación de la prevista en un principio.

En cuanto al proceso de implementación, determinados cambios internos en la organización de la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía hicieron que los responsables de este proyecto ocuparan cargos diferentes, de forma que dejaron de estar al frente de su implementación. Estos cambios provocaron una pérdida de apoyo político al proyecto que en última instancia hizo caer en el olvido el trabajo realizado y que sus frutos finales pasaran desapercibidos para buena parte de la ciudadanía.

¹⁶ Es preciso señalar que mucha de la información que se está exponiendo en este apartado proviene de conversaciones privadas de los autores con gerentes y otros técnicos de los grupos. Dado que lo que se está exponiendo tiene una connotación negativa para los propios equipos técnicos, difícilmente sería posible hacer una cuantificación en el sentido de cuántos grupos usaron o no los resultados del MICMAC, etc., todo lo cual obliga a leer este apartado con prudencia.

7. Conclusiones

La realización del proyecto NERA supuso una clara oportunidad para fijar la estrategia de desarrollo rural de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el periodo 2007–2013.

Si esta estrategia se hubiera formulado e implementado como se propuso inicialmente, posiblemente habría permitido generar nuevas medidas que habrían favorecido la diversificación económica, la conservación del medio natural y cultural y el desarrollo de un espíritu emprendedor para el territorio (Toledano, Vaillant, Urbano y Serarols, 2010). El hecho de que se siguiera una metodología participativa aseguró que fueran los propios protagonistas de los planes estratégicos los que diseñaran su contenido, es decir, que los territorios tuvieron la oportunidad de definir hacia dónde quieren caminar en esos años.

Igualmente, NERA representó un importante reto para el mundo rural andaluz, para los técnicos encargados de llevarlo a cabo, para la Dirección General de Desarrollo Rural y para el equipo asesor que tuvo que definir la metodología a emplear. En ese sentido, la complejidad de la coordinación fue el principal factor condicionante. La exigencia de una metodología participativa de abajo hacia arriba (“bottom–up”) se combinó adecuadamente con la necesidad de que fuera un proceso dirigido desde la Dirección General con el objetivo de homogeneizar la metodología a utilizar en el conjunto de la región.

Las diversas técnicas empleadas y el acompañamiento realizado dieron como resultado un conjunto de planes con dos características principales: por un lado, mostraban una estructura común, y por otro, recogían las especificidades de cada territorio, porque se marcó la estructura, pero no el contenido. Además, una de las bondades de la metodología descrita en este documento fue su flexibilidad, ya que podía adaptarse a los requisitos de cada grupo y recoger las opiniones e inquietudes de los agentes de cada territorio.

Los cambios políticos en la Junta de Andalucía y las resistencias por parte de algunos grupos demuestran la fragilidad de este tipo de iniciativas, muy sujetas a la voluntad política de los responsables en cada momento. Una recomendación que surge directamente de esta apreciación sería establecer dentro de las normas de funcionamiento de los grupos y de la propia Consejería una metodología propia de planificación y blindarla mediante los procedimientos legislativos necesarios, de forma que con la periodicidad que se estimara necesaria (y en cualquier caso adaptada a los requisitos de los marcos nacional y comunitario) se llevaran a cabo procesos de planificación estratégica siguiendo dicha metodología.

En el desarrollo del proyecto se aprendieron algunas lecciones que pueden ser de utilidad para actuaciones similares y que se sintetizan como sigue:

- Un proceso de esta complejidad requiere una apuesta política a todos los niveles, desde la administración regional hasta el propio GDR, ya que implica una asignación importante de recursos humanos, materiales y financieros, durante un tiempo relativamente largo.
- Las necesidades de simultaneidad y homogeneidad han condicionado todo el proceso. Se podría plantear la duda de si esta metodología de acompañamiento resultaría útil en circunstancias diferentes, en las que no se exigiera tal simultaneidad y homogeneidad. La respuesta es que sí, porque la utilidad de la metodología no es únicamente coordinar la realización de diferentes planes estratégicos, sino que una parte importante del esfuerzo se dedicó a acompañar a técnicos de los grupos que no tenían una formación específica en planificación estratégica. El material generado y la experiencia adquirida por los implicados en este proceso resultarán muy útiles para futuros planes estratégicos, que con seguridad será preciso elaborar tras el horizonte 2013.
- La implicación simultánea de todos los actores en la elaboración de la estrategia ha provocado una dinámica muy positiva entre los propios territorios con un aumento muy notable de relaciones entre los GDR de una misma provincia y entre los de las distintas provincias, hecho este que en ocasiones anteriores no se había producido. De ahí a desarrollar el trabajo en red entre todos los agentes que intervienen en este proceso va sólo un paso.
- Desde el punto de vista del acompañamiento ha habido una infrutilización de las posibilidades de coordinación que ofrece internet. Para futuros proyectos de este tipo se podrían emplear instrumentos como las redes sociales, videoconferencias, etc. que mejorarían notablemente el uso de los recursos y la realización del propio proyecto.
- La dinámica participativa iniciada durante la fase de diagnóstico y formulación provocó el interés entre los actores de los territorios por el proceso, lo que habría resultado enormemente ventajoso para la implementación del plan. Del mismo modo, la metodología participativa ha demostrado ser muy válida para concertar procesos de planificación estratégica territorial en unos territorios bien articulados desde el punto de vista del capital social, porque los actores se han sentido implicados en el proceso y porque su intervención ha sido crucial para tener un diagnóstico fiel del territorio y una batería de propuestas estratégicas de actuación para incidir en él.

Una de los primeros pasos que ha dado la Junta de Andalucía tras la culminación del proyecto NERA, ha sido establecer una asignación de recursos financieros a los GDR para el periodo 2009–2011 resolviéndose una inversión de 217 millones de euros para la gestión y ejecución del Plan de Actuación Global para ese periodo. Los GDR ya han comenzado a hacer realidad sus estrategias, y las iniciativas empresariales de los municipios rurales ya están contando con esta valiosa herramienta de estímulo puesta a su disposición. Adicionalmente, se abrirán procesos para determinar la participación de los GDR en la gestión de acciones de cooperación y se llevarán a cabo medidas en materia de turismo y patrimonio, dotadas con algo más de 15 y 24 millones de euros, respectivamente.

Finalmente, creemos que la puesta en marcha de esta forma coordinada de trabajo para toda la región debería mantenerse utilizando para ello todas los medios tecnológicos existentes, lo que sin duda mejoraría la realización de los diferentes proyectos y establecería las oportunas sinergias entre los grupos de desarrollo, lo que redundaría en el objetivo último de la nueva estrategia rural de Andalucía: el desarrollo de nuestros territorios rurales. Así mismo, el procedimiento metodológico debería quedar recogido en la normativa de la propia Consejería, con el propósito de que quedara más blindado ante posibles cambios en los responsables políticos correspondientes.

Bibliografía

AMBROSIO ALBALÁ, M. (2007) "Nuevos argumentos y políticas públicas para las zonas rurales latinoamericanas; una visión crítica". *Revista de Fomento Social* 62, pp. 319–361

BLANCAS, F. J., GUERRERO, F. M. y LOZANO, M. (2009) "La localización espacial en la planificación del turismo rural en Andalucía: en enfoque multicriterio", *Revista de Estudios Regionales* 84, pp. 83–113.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1988) *The Future of Rural Society*. Document COM (88) 501 end, Bruselas.

— (1991) *LEADER I Communication to the member States*. OJEC C 73 of 19 March, Bruselas.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA, JUNTA DE ANDALUCÍA (1993) *Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz*, Córdoba.

— (2008) *Nueva Estrategia Rural para Andalucía*. El proyecto NERA, Sevilla, Junta de Andalucía.

CONSEJO DE REDACCIÓN (2011) “El futuro de la Política Agraria Común Europea: nuevas perspectivas”, *Revista de Fomento Social* 66, pp. 155–180.

DELGADO, M. M. (2001) *Análisis de los efectos de la nueva política rural europea: una aplicación al caso andaluz*. Tesis Doctoral. Departamento de Economía Agraria. Escuela Superior de Ingenieros Agrónomos y Montes, Córdoba, Universidad de Córdoba.

DELGADO, M. M., AMADOR HIDALGO, F. y AMBROSIO ALBALÁ, M. (2010) “Rural development drivers and public policy formulation: the use of prospective structural analysis”, *European Association of Agricultural Economists, 118th Seminar*, Eslovenia 25–27 de agosto de 2010, Ljubljana.

DELGADO, M. M., PRETEL, A. y RAMOS, E. (2007) “Nuevas tendencias en evaluación de programas de desarrollo rural territorial: un proceso de autoevaluación en el altiplano de Granada”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 213, pp. 11–40.

DÍEZ, J. I. y GUTIÉRREZ, R. R. (2008) “La transformación de las políticas de desarrollo económico: de la planificación del Estado Nacional a la gestión de las economías locales”, *Revista de Estudios Regionales* 83, pp. 111–142.

GARCÍA INIESTA, R. (2003) “La planificación estratégica en el medio rural y su aplicación en el Alto Almanzora (Almería)”, *Revista de Humanidades y Ciencias Sociales del IEA* 19, pp. 95–116.

GARCÍA, C., RAMOS, E. y ROMERO, J. J. (1998) “La agricultura y el mundo rural de Andalucía al filo del nuevo siglo” en MOLINA, M., MUÑOZ, C. y RUIZ-MAYA, L., coordinadores, *El sector agrario. Análisis desde las Comunidades Autónomas*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Mundi-Prensa, pp. 7–36.

GAVIGAN, J. y SCAPOLO, F. (2001) “Regional Foresight – Future-proofing and validating development strategies”, *The IPTS Report 59*, at www.jrc.es/home/report/english/articles/vol59/EDI1E596.htm

GODET, M. (1985) *Prospective et planification strategique*, Londres, Economica.

— (1994) *From Anticipation to Action: A Handbook of Strategic Prospective*, Paris, UNESCO.

— (2001) *Creating futures. Scenario planning as a strategic management tool*, Londres, Economica.

GODET, M. y BOURSE, F. (1989) *MICMAC Ver.6.1.2. Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation* (LIPSOR), Paris at www.3ie.fr/lipsor/lipsor_uk/micmac_uk.htm

GONZÁLEZ, M. (2002) *Sociología y ruralidades. La construcción social del desarrollo en el Valle de Liébana*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

— (2006) “Idas y vueltas en el desarrollo rural. De la diversificación de las economías locales a los rural como categoría económica global”, *Revista española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 211, pp. 121–141.

GRUPO ERA (Estudios Rurales Andaluces) (1980) *Las agriculturas andaluzas*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Serie Estudios).

MOYANO, E. (2002) “La sociedad rural en Andalucía”, Ponencia en las Jornadas Autonómicas de presentación de: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Libro blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

— (2005) “Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural”, *Revista de Fomento Social* 60, pp. 219–241.

RAMOS, E. (2001) “Metodología de la Planificación Estratégica”, en PILLET, F. y PLAZA, J., coordinadores, *Lecciones de Desarrollo Rural. Una aproximación formativa desde y para Castilla-La Mancha*. Ciudad Real, Universidad de Castilla-La Mancha y Asociación para el Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha, pp. 153–157.

RUIZ, P. (2002) *Acción social y planificación estratégica del desarrollo rural*, Sevilla, Consejería de Agricultura y Pesca (Junta de Andalucía).

SUMPSI, J. M. (2006) “Experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en la Unión Europea y América Latina”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 209, pp. 41–71.

TOLEDANO, N., VILLANT, Y., URBANO, D. y SERAROLS, C. (2010) “El fomento de la creación de empresas en el marco de la nueva política de desarrollo rural: un estudio empírico en Cataluña”, *Revista de Estudios Regionales* 87, pp. 139–156.