

## La estructuración y dinamización social para una mejor gobernanza de las comunidades rurales: Caso de estudio en Cuenca, España

### MARCO TEÓRICO

La dinamización del tejido asociativo exige la existencia de grupos de individuos organizados que actúen de manera conjunta (Sanderson & Polson, 1939), siendo el papel de los agentes externos el de colaborar con la comunidad en este proceso (Pettit, 1925).

Este protagonismo necesario de la comunidad hace imprescindible la existencia de grupos funcionales de ciudadanos, en los que se fomenten mecanismos de participación y acción, y que sean capaces de ser los agentes activos y responsables de su progreso (Ware, 1949). Por ello la dinamización del tejido asociativo del territorio es un elemento imprescindible, y que debe estar siempre presente en el proceso de desarrollo comunitario. Con ello se pretende abrir cauces de participación mediante los que la población identifique y priorice sus necesidades, y que impulsen el diseño de medidas que les den respuesta, favoreciendo el desarrollo de la comunidad (Porzecanski, 1983; Klsnerman, 1986).

Sin embargo, el hecho de dinamizar el tejido asociativo para favorecer la participación no asegura que se lleve a cabo un verdadero proceso de desarrollo comunitario (Jessop, 1999).

Existen numerosas investigaciones que muestran como motivo de fracaso del proceso la no inclusión de ciertos grupos de la población en el proceso de dinamización (Kovach, 2000; Shucksmith, 2000; Yarwood, 2002; Considine, 2003; Williams, 2003; Lowndes & Sullivan, 2004), siendo los más vulnerables los grupos tradicionalmente excluidos en el territorio, como jubilados o desempleados.

\* *Direttore di ADESIMAN-Cuenca (Spagna)*

Del mismo modo, es fundamental para el éxito de este proceso, que la comunidad cuente con el apoyo técnico oportuno (Armstrong, 1993), así como con el apoyo de las instituciones públicas (Ware, 1954; Armstrong, 1993; Edwards et al., 2001), tanto en el proceso de identificación y jerarquización de necesidades como en el diseño de medidas y análisis de la disponibilidad de los recursos.

A finales de los años noventa, en el marco de las Iniciativas LEADER, ha habido un gran número de investigaciones sobre la evolución del papel de las instituciones públicas en relación con los procesos de desarrollo del medio rural (Goodwin, 1998; Murdoch & Abram, 1998; Ward & McNicholas, 1998; Woods, 1998; Storey, 1999; Jones & Little, 2000). La progresiva democratización de la mayor parte de los países desarrollados ha permitido un cambio en la concepción del desarrollo, desde los enfoques descendentes clásicos (asistencialistas) a enfoques ascendentes que se basan en la utilización directa de los recursos del territorio (Westholm, 1999; Ray, 2005; Furmankiewicz et al., 2010). Este cambio es fundamental para la viabilidad de los procesos de estructuración social y de desarrollo comunitario (MacKinnon, 2002).

De un modo similar, el cambio en los modelos de gobierno de las sociedades liberales hacia sistemas más descentralizados ha permitido que las organizaciones no pertenecientes al Estado – con gran potencial para movilizar el potencial endógeno del territorio (Furmankiewicz et al., 2010) – asuman un papel muy destacado como colaboradores de la comunidad en el proceso de desarrollo. Este papel es especialmente importante en la organización de la sociedad (Rhodes, 1996; Hudson, 2002; Grochowski & Regulska, 2000) y más aun en el contexto de territorios con baja densidad de población, en los que aparecen fenómenos intensos de aislamiento y éxodo rural (Schejtman & Berdegú, 2004). La labor de estas asociaciones es fundamental para lograr un enfoque más inclusivo y participativo del desarrollo (Shucksmith, 2000; Kovacs Katona et al., 2006), aunque para ello es imprescindible la confianza de las instituciones públicas en que los actores locales lleven a cabo una gestión correcta del proceso de desarrollo (MacKinnon, 2002).

En este documento se pretende condensar la experiencia acumulada por la Asociación Instituto de Desarrollo comunitario de Cuenca (en adelante IDC de Cuenca) durante 25 años en el ámbito de la dinamización social de zonas rurales con baja densidad de población. Aborda un proceso basado en la inclusión y el fomento de la participación de todos los sectores de la población a través de la animación, la atención primordial a las necesidades más sentidas por ella, y la innovación para adaptarse a estas necesidades. Dicho proceso se ha mostrado como una experiencia con numerosos e importantes aportes al

proceso de desarrollo del territorio. Además, el papel del IDC como intermediario, aporta respuestas a la problemática sobre las relaciones y la confianza entre las instituciones públicas y las asociaciones locales. Otro valor añadido de esta experiencia es el de poder analizar el papel de las asociaciones en el proceso de desarrollo. Esta cuestión – poco analizada, y en especial desde el largo plazo – es fundamental para conocer la eficacia de los programas de desarrollo, y es de interés tanto para la población como para las asociaciones de cooperación y los responsables políticos (Armstrong, 1993; Borek et al., 2006).

Durante los años 2010 y 2011 se realizó un análisis documental de las actividades de dinamización social llevadas a cabo por el IDC de Cuenca, sus resultados y sus correspondientes estudios previos. También se realizaron más de 30 entrevistas a personal y directivos del IDC, agentes de desarrollo rural y participantes en estas actividades de dinamización social.

#### CONTEXTO DE ACTUACIÓN

El IDC de Cuenca es – a diferencia de los Grupos de Acción Local, que son partenariados público-privados – una entidad privada, que ha sido declarada de utilidad pública y sin ánimo de lucro. La asociación surge en 1984 con la voluntad de sus fundadores de trabajar en el desarrollo endógeno y en el aumento de la gobernanza – desde la concepción del desarrollo comunitario y participativo – de las zonas rurales deprimidas de Cuenca. El contexto de entonces era el de un entorno rural necesitado de profundos procesos de desarrollo endógeno tras el fin reciente de una dictadura militar en España, en la que el desarrollo se concebía de manera exógena y planificada y en la que la gobernanza era inexistente.

La labor desarrollada en estos más de 25 años tiene como centro la promoción de la persona, como ser individual y como parte de su comunidad. De este modo, las acciones se enmarcan en la consecución de tres grandes objetivos. En primer lugar, la revalorización de los recursos humanos y la estructuración de la sociedad para favorecer la gobernanza y el desarrollo protagonizado por la población en un marco de igualdad, que mejore su calidad de vida y evite el progresivo despoblamiento de los núcleos rurales. En segundo lugar, la preservación y potenciación de las señas de identidad, la cultura rural y los recursos naturales. Y, por último, apostar por la innovación y la calidad en el sector agrario y en la actividad empresarial impulsando la incorporación de nuevas técnicas y tecnologías.

Estos objetivos se llevan a cabo mediante una metodología de trabajo que se fundamenta en garantizar el acceso a la información, mejorar la capacitación y favorecer la creación de un tejido asociativo dinámico. El IDC impulsa estos procesos mediante estrategias de animación social, el conocimiento profundo de la realidad del territorio y el establecimiento de vínculos con la población. Después de 25 años, esta metodología se ha demostrado capaz de dar respuesta tanto a las necesidades percibidas por la población como a aquellas más específicas y urgentes del desarrollo, y de conciliar ambas con la situación de partida de cada comunidad. De este modo, el IDC se ha consolidado como una asociación para el desarrollo de gran calado en el territorio y que, como se verá a continuación, ha favorecido numerosos procesos de desarrollo, así como un gran avance en la mejora de la gobernanza de la provincia de Cuenca.

Además del Instituto de Desarrollo Comunitario de Cuenca, existen otros Institutos de Desarrollo Comunitario en España. Todos ellos son asociaciones autónomas con personalidad jurídica propia. Estas asociaciones se unen en la Federación Nacional de Institutos de Desarrollo Comunitario, en la que comparten objetivos, metodologías y diversos proyectos.

#### MARCO TERRITORIAL: LA PROVINCIA DE CUENCA

La provincia de Cuenca se encuentra en el centro-este de la Península Ibérica, dentro de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en España. La extensión de la provincia es de 17.141 km<sup>2</sup> (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2008a) y cuenta con 217.716 habitantes (INE, 2010). La densidad de población de la provincia es de 12,70 habitantes por km<sup>2</sup> (INE, 2010), muy por debajo de la media nacional, que se encuentra en 90,6 habitantes por km<sup>2</sup> (INE, 2010) y de la Unión Europea, con 113,5 habitantes por km<sup>2</sup> (INE, 2010). De los 238 municipios que conforman la provincia, casi el 80% (186 municipios) presentan una densidad de población inferior a 10 habitantes por km<sup>2</sup>, y 111 municipios presentan menos a 4 habitantes por km<sup>2</sup> (INE, 2008b). Históricamente la provincia ha sufrido un fenómeno de despoblamiento y se concreta en una pérdida de 34.208 habitantes (un 13%) desde 1970 (INE, 1970) y en la clasificación como zona desfavorecida y con riesgo de despoblamiento según el Libro Blanco de Agricultura en España (Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación [MAPA], 2003).

El territorio presenta una marcada tendencia hacia el predominio de la actividad agraria, la escasez de ofertas formativas y de servicios, la deficien-

cia en las comunicaciones – referente en un principio a las infraestructuras viarias y vinculadas en la actualidad a las tecnologías de la información y las comunicaciones –, y la desestructuración social. Tendencias que el IDC de Cuenca intenta frenar con su labor, pero que continúan, en algunos casos, favoreciendo el abandono del territorio.

Estas tendencias tienen su reflejo en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible de España para el periodo 2010-2014 (regulado por la Ley 45/2007 de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural), en el que tres de las cinco comarcas de Cuenca – Serranía de Cuenca, Alcarria Conquense y Sierra y Mancha Conquense – se encuentran definidas como zonas rurales a revitalizar debido a su baja densidad de población, el predominio de la actividad agraria, los bajos niveles de renta, su importante aislamiento geográfico y las dificultades de vertebración territorial. Las dos comarcas restantes se clasifican como zonas rurales intermedias; que son aquellas de baja o media densidad de población, con un empleo diversificado, bajos o medios niveles de renta y distantes de los grandes núcleos urbanos (Ministerio de Medio Ambiente Rural y Marino [MARM], 2010).

#### METODOLOGÍA DEL PROCESO

El IDC de Cuenca ha impulsado, durante estos 25 años, un proceso de desarrollo comunitario en los territorios rurales más despoblados de Cuenca empleando gran parte de sus esfuerzos en la dinamización del tejido asociativo y en la creación de partenariados. Esto se ha llevado a cabo localizando y consiguiendo la colaboración de organismos y entidades públicas y privadas, para favorecer el desarrollo a través de las sinergias entre el potencial endógeno y exógeno del territorio. El proceso de dinamización que el IDC ha impulsado presenta una serie de características y herramientas distintivas, que son precisamente, las que han determinado que este proceso continúe hoy después de 25 años.

Dentro de estas características se encuentra la concepción de la dinamización social como un proceso (Roseland, 2000; Clark et al., 2007), que comienza y que supone un conjunto de fases sucesivas y coherentes entre sí. Otra característica importante es el comienzo por el refuerzo de la identidad propia (Preston & Arthur, 1997; Andolina et al., 2005), de este modo se pretende unir a la población bajo el aprecio por su territorio para reforzar así su implicación en el proceso de desarrollo que comienza. La tercera característica metodológica es el establecimiento de vínculos entre la asociación y la pobla-

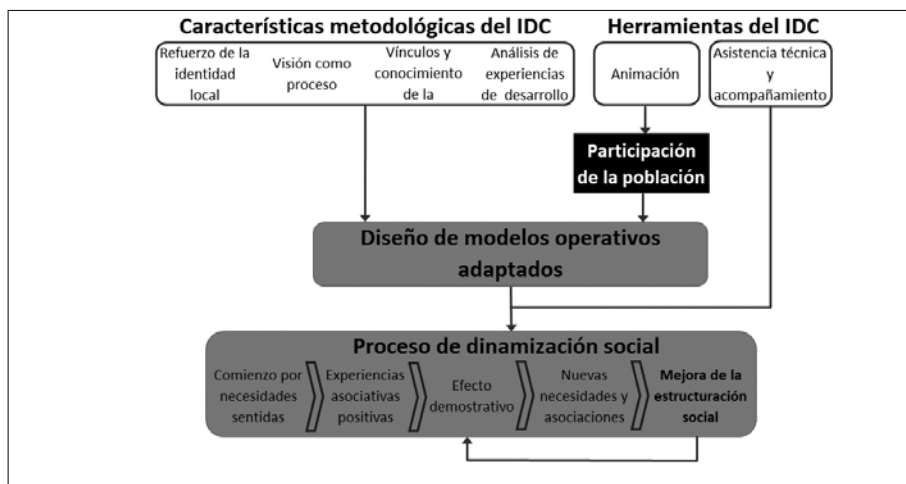


Fig. 1 Metodología del proceso de dinamización social

ción, gracias a los cuales se comienza a conocer cuál es la situación de partida, las potencialidades y las necesidades más sentidas por la población. Por último, destaca el análisis de experiencias de dinamización social y desarrollo comunitario de otros territorios, que servirán como base para el diseño de los modelos operativos para la creación de asociaciones.

Además de estas características, la labor de dinamización social del IDC cuenta con dos herramientas fundamentales. La primera de ellas es la animación, a través de la cual se favorece la participación de las personas, y por tanto, su transformación en protagonistas del desarrollo de su territorio (Caride, 2005). La segunda es el acompañamiento de este proceso y la asistencia técnica para solventar todas aquellas necesidades existentes a través de la formación, la orientación hacia metodologías y herramientas adecuadas y la asunción de responsabilidades en la ejecución, seguimiento y evaluación de las iniciativas.

Mediante las características metodológicas anteriores y la participación de la población – impulsada a través de la animación –, se diseñan una serie de modelos operativos para orientar la estructura y funcionamiento de las asociaciones. Estos modelos deben ser flexibles para adaptarse al contexto y a las necesidades detectadas por la población.

El proceso de dinamización social comienza canalizando las necesidades sentidas por la población a través de los modelos operativos adaptados. Estas primeras experiencias serán exitosas si consiguen dar respuesta a las necesidades planteadas por la población. Para ello el IDC pone a disposición de las

asociaciones su acompañamiento y asistencia técnica. Las experiencias positivas se convierten en estímulo demostrativo para otros colectivos no sumidos aun en el proceso de estructuración social, lo cual favorece que la población continúe ahondando y dando respuesta a sus necesidades a través del trabajo asociativo. Esto resulta en una mejora de la estructuración social, que, también estimula la dinamización de otros colectivos.

## RESULTADOS

En este apartado se abordan – a través del estudio de los hitos más relevantes y sus contextos –, los resultados del proceso de estructuración social llevado a cabo por el IDC de Cuenca a lo largo de estos 25 años. En este proceso se observa la evolución de las necesidades que van dando lugar a las distintas experiencias asociativas. Las primeras experiencias estaban motivadas por el logro de las necesidades prioritarias percibidas por la población, como centros de reunión para los vecinos o la recepción de la señal de televisión en algunos municipios. A medida que se da respuesta a estas necesidades, surgen otras nuevas de carácter sectorial, sobre todo agrario. Tras esto, llega una última etapa en la que el tejido asociativo, ya consolidado y con cierto bagaje, se hace responsable de los procesos de desarrollo del territorio con el apoyo del IDC.

### *Entrada al territorio: La Caravana Cultural*

En el año 1984 se acordó como primera iniciativa para el desarrollo de las zonas rurales de Cuenca la llamada caravana cultural, fruto del convenio entre la Diputación Provincial y el IDC. Esta iniciativa se concretó en un conjunto de actividades culturales itinerantes como talleres de teatro; juegos y deportes tradicionales; talleres y exposiciones de artesanía local; exposiciones bibliográficas; visionado de vídeos y documentales sobre geografía, patrimonio, vida económica y cultural de la provincia; sesiones musicales; fiestas populares con pasacalles; grupos folclóricos y orquestas para concluir la caravana en cada pueblo. Los objetivos de las caravanas culturales fueron reforzar la identidad cultural de las comunidades y conseguir la participación de agentes e instituciones tanto en las actividades como en su diseño.

A pesar de no estar enmarcada en el ámbito estricto de la dinamización social, sus logros en el fomento de la cultura como elemento aglutinador de

la sociedad, hicieron que se llevara a cabo durante cuatro años (1984-1987), llegando a 93.000 personas de 92 pueblos. Además de las tareas propias de animación y dirección de las caravanas culturales, el IDC desarrolló un importante trabajo en la realización de diagnósticos de cada pueblo, basados en datos de demografía, situación económica, cultural, educativa, profesional y existencia y tipos de asociaciones. Con ello, el IDC comenzó el inventario de las actividades prioritarias y la sensibilización de agentes locales que pudieran generar estructuras de participación. Además del conocimiento del territorio, el IDC buscó el establecimiento de vínculos con la población durante la estancia de la caravana y a través de las visitas que realizaron los técnicos del IDC a cada pueblo durante todo el año. La caravana cultural y los vínculos con la población favorecieron que el IDC se diera a conocer entre la población de un modo cercano y en la línea de trabajo del desarrollo comunitario.

El éxito alcanzado por las caravanas culturales no se debió únicamente a la calidad de las actividades. Un factor metodológico clave, que el IDC aplicó en la preparación y en el desarrollo de las actividades, fue contar con la población, haciéndola partícipe del proyecto y ayudándola a plantear iniciativas. El IDC procuró que la población asumiera también tareas en la ejecución de las actividades, lo que reforzó la motivación y confianza en sus capacidades para asumir responsabilidades, situación que no se había dado hasta entonces.

Puede afirmarse que esta actividad reforzó el sentimiento de identidad y pertenencia de la población. Fruto de esta cohesión, la población comenzó a tomar conciencia de su situación y de las posibles perspectivas de futuro de sus territorios; pero sobre todo, de la importancia de su participación en cualquier proceso de desarrollo que pudiera iniciarse. Del mismo modo, la caravana cultural favoreció que el IDC, tras su llegada al territorio, fuera valorado de modo positivo. Por tanto se observa cómo, las caravanas culturales constituyeron el punto de inicio de un proceso de desarrollo endógeno que, acompañado por el IDC, continúa hoy en día y que se aborda a continuación.

### *Comienzo de la creación del tejido asociativo. Del yo al nosotros*

Dentro de este apartado se analizan cuatro experiencias asociativas correspondientes al inicio del proceso de estructuración social, y comprendidas entre los años 1985 y 1990.



### Primera Experiencia Asociativa

Gracias a la progresiva cohesión social generada tras las caravanas culturales, surgió el contexto adecuado para comenzar a aplicar los principios y herramientas del desarrollo comunitario y para suscitar nuevos intereses y perspectivas en la población. De este modo, apareció, en determinados grupos, la inquietud por intervenir en favor de la mejora de sus condiciones de vida.

Esta voluntad colectiva fue conducida por el IDC a través de un modelo asociativo de marcado carácter innovador: los Centros de Animación Rural (CEAR). Los CEAR fueron asociaciones locales de familias en las que estaban representados todos los grupos de edad de la población, y por tanto, la práctica totalidad de los intereses del territorio. Estos grupos consiguieron plantear por primera vez las cuestiones que afectaban a los colectivos sociales del territorio, así como algunas propuestas de intervención para el desarrollo de la vida local. Por ello los CEAR se convirtieron en una estructura de participación y representación social de gran valor e importancia en el territorio, que por otra parte, presentaba como valor añadido la integración de colectivos tradicionalmente desplazados, como jubilados o desempleados. De este modo, los CEAR favorecían que estos colectivos fueran agentes protagonistas del desarrollo de su territorio. Por todo ello, este tipo de asociación contribuyó de manera decisiva a iniciar procesos de desarrollo en los municipios en los que se constituyeron.

La labor desarrollada por los CEAR se centró en plantear actividades de formación para la promoción del empleo y el fomento del asociacionismo empresarial. Por su parte, el IDC acompañó este proceso de dinamización proporcionando asesoramiento técnico y formación a los responsables de los CEAR con el fin de dotarles de capacidades y herramientas que les permitieran hacer progresar a estas estructuras asociativas.

El alcance del CEAR fue importante a escala local; pero también lo fue a nivel nacional, ya que los 32 CEAR de Cuenca se integraron en la Unión Nacional de Centros de Animación Rural; federación compuesta por más de 200 CEAR de todo el país, que perseguía el fomento de la reflexión sobre el desarrollo de las zonas rurales. Además, el esquema metodológico aplicado en los CEAR también se extendió al ámbito urbano con la constitución de un centro de animación local en uno de los barrios de reciente creación en la ciudad de Cuenca. Este grupo alcanzó un protagonismo muy notable en la consolidación de la vida social y cultural de un barrio en el que eran necesarios espacios y actividades que favorecieran la cohesión y la búsqueda de intereses comunes.

Esta experiencia asociativa favoreció también el aumento de la confianza de la población en sí misma y en el IDC. Sin embargo, y a pesar de la gran contribución de los CEAR al desarrollo del territorio, precisamente su carácter innovador precipitó la desaparición de estas asociaciones. El contexto administrativo de 1985 – momento de la creación de los CEAR – restringía únicamente a las asociaciones sectoriales el acceso a cualquier tipo de subvención. Este hecho dificultó el mantenimiento financiero de los CEAR – debido a su carácter plural –, a pesar de que su existencia estuviera recogida en la legislación vigente. La falta de financiación precipitó la desaparición de estos grupos; si bien algunos de ellos fueron capaces de perdurar transformándose en asociaciones de diversos tipos.

De esta experiencia cabe destacar la importancia de la capacidad de adaptación e innovación para generar respuestas que, como los CEAR, se ajusten a las necesidades de la población. Pero también es destacable la importancia de la adecuación de estas respuestas innovadoras a su contexto, ya que dicho contexto es fundamental para que las asociaciones puedan desarrollarse y perdurar. En este caso se observa como la desvinculación entre el contexto administrativo y los principios de un tipo de asociación, fuerza su desaparición a pesar de tratarse de un agente con un papel fundamental en el desarrollo del territorio.

### La inclusión de Todos

Como se ha referido anteriormente, existen numerosas investigaciones que relacionan el fracaso del proceso de dinamización social con la no inclusión de ciertos grupos sociales en dicho proceso (Kovach, 2000; Yarwood, 2002; Considine, 2003; Lowndes & Sullivan, 2004). Por ello es importante destacar que el proceso de dinamización social llevado a cabo por el IDC (aún teniendo un comienzo muy anterior a estos estudios) no tenía como objetivo único aquellos colectivos con un claro potencial para liderar procesos de desarrollo, sino que trataban de dar respuesta a las necesidades del territorio. Un ejemplo de este importante aspecto se encuentra en los CEAR (ya analizados) y en las campañas y en los clubes de la tercera edad.

Las campañas de la tercera edad fueron jornadas culturales dedicadas a los mayores de cada pueblo, propuestas por el IDC y apoyadas por la Diputación provincial, en respuesta al envejecimiento que experimentaba la población del territorio. En su realización, el IDC mantuvo numerosas reuniones con personas mayores, para conocer sus costumbres a fin de diseñar actividades

capaces de suscitar la participación de estas personas, y también para fomentar su implicación en el desarrollo de dichas actividades. Pero además, siguiendo los principios del desarrollo comunitario, el IDC animó al resto de los sectores de la población a implicarse en el desarrollo de estas actividades, logrando así, un clima de relación e intercambio multi-generacional.

La confianza adquirida en sus propias capacidades llevó a un número amplio de personas de edad avanzada a querer seguir contribuyendo a la dinamización de sus localidades. Así, el IDC de Cuenca impulsó la creación de una estructura asociativa de un marcado carácter innovador: los Clubes de la Tercera Edad. Esta estructura asociativa supuso un nuevo espacio de participación y representación para un colectivo que, tradicionalmente había sido considerado como un agente pasivo de la vida de la comunidad. De este modo, las personas de edad avanzada se convirtieron en agentes activos y valiosos del desarrollo. Un ejemplo lo encontramos en el papel preponderante que estas personas tomaron en el diseño de las políticas de asistencia a la tercera edad, de las que antes eran meros destinatarios. Esto apoya las conclusiones de investigaciones recientes sobre el papel de las personas mayores en los procesos de desarrollo, que indican la existencia de una contribución sustancial de este grupo al bienestar de la comunidad (Walshk & O'Shea, 2008).

### Aparición de las Necesidades Sectoriales

Fruto del trabajo realizado por el IDC y la población en el ámbito de los CEAR, se continuó profundizando en las necesidades del territorio. Apareció una nueva preocupación, común también a otros territorios: la situación de la actividad agrícola, que empleaba a un amplio porcentaje de trabajadores y cuyo peso, sin embargo, iba reduciéndose progresivamente a pesar de las ayudas recibidas.

En este contexto, el IDC impulsó la constitución de una estructura asociativa compuesta por agricultores y sus familias, desde la que abordar tanto la problemática concreta que afectaba a sus explotaciones, como las principales vías de solución. Esta estructura recibió la denominación de Grupos de Iniciativas de Desarrollo Agrario (GIDA).

La estructura operativa de los GIDA se caracterizaba por un reducido número de participantes en cada grupo (entre 15 y 20), la autonomía del grupo para conducirse dentro de un plan de trabajo definido, la atribución de responsabilidades fijas y eventuales entre sus miembros y la delimitación de un esquema de trabajo para las sesiones del grupo.

Desde los GIDA se acometió una honda modernización de las estructuras agrarias, a través del impulso a la utilización de nuevas técnicas de cultivo (cultivos sin suelo, cultivos alternativos, agricultura ecológica, etc.) y de la mejora de la formación de los agricultores, tanto en el ámbito de las técnicas de cultivo como en el de las competencias para la puesta en marcha de proyectos. Esta estructura permitió que los propios agricultores asumieran, por primera vez, su papel como agentes de desarrollo, tomando conciencia de su situación y, sobre todo, de las posibilidades que existían para modernizar el sector primario bajo los planteamientos del trabajo asociativo y el desarrollo comunitario.

El apoyo técnico y la labor de animación prestados por el IDC, se vio traducido en la consolidación de tres GIDA, compuestos por casi 60 profesionales. Los ejes principales de esta labor fueron los siguientes: (a) impulsar la participación activa de los agricultores en los trabajos de discusión y reflexión; (b) acercar a los agricultores casos prácticos sobre experiencias exitosas desarrolladas en otras regiones rurales de la Unión Europea con el fin de aportar nuevas ideas y motivar a los participantes; (c) detectar, junto con los agricultores, las principales necesidades formativas, así como articular los programas y metodologías adecuadas para satisfacerlas; (d) organizar visitas con los agricultores a experiencias exitosas y con capacidad de adaptación al territorio; (e) prestar la asistencia técnica adecuada a los agricultores para la definición y puesta en marcha de proyectos; y (f) colaborar con los agricultores en la búsqueda y localización de fuentes complementarias de ayuda.

De la experiencia de los GIDA se observa como el impulso del movimiento asociativo llevado a cabo por el IDC a través de la animación, el diseño de un modelo asociativo adaptado al contexto, el acompañamiento y la asistencia técnica prestada a la asociación, contribuyó a que los propios agricultores fueran los protagonistas del desarrollo del sector agrario y de su territorio.

### Grupos Funcionales de Ciudadanos Protagonistas de su Propio Desarrollo

Los trabajos realizados en el ámbito de los GIDA fomentaron la confianza de sus componentes en las propias capacidades. Esta experiencia sirvió como ejemplo para otros sectores de la población en los que el IDC impulsó – gracias a este estímulo – su compromiso con el desarrollo comunitario a través de una estructura operativa y unas actividades similares a las de los GIDA: las Comisiones Locales de Desarrollo (CLD).

Estas asociaciones constituían una estructura local abierta a aquellas personas interesadas en el desarrollo comunitario del territorio. Su modelo operativo, apoyado por el IDC, se basaba en la participación y la educación permanente (al igual que los GIDA). Los objetivos asumidos por las CLD eran estudiar y analizar la realidad local, valorar y jerarquizar las necesidades, fijar las aspiraciones más sentidas por la población y determinar, en último término, las posibles acciones o iniciativas a acometer. Por ello, las CLD fueron un punto de partida eficaz para dotar a los pueblos de una estructura de desarrollo sólida que liderara el proceso de desarrollo comunitario del territorio.

En este contexto, el IDC impulsó la constitución de 12 CLD a las que prestó asistencia técnica para la definición de pequeños proyectos así como para la localización de vías de apoyo y financiación para su ejecución. Como ejemplo de estos proyectos encontramos el estudio para la instalación de una guardería infantil que facilitaría la incorporación de la mujer al mundo laboral, o la organización en cooperativa de varios agricultores para dotar a su municipio de una bascula de remolques para mejorar la rentabilidad de sus explotaciones. Este último es un ejemplo destacado de la importancia prioritaria de las necesidades más sentidas por la población en este proceso, ya que este proyecto se llevó a cabo a pesar de la carencia de infraestructuras básicas de este municipio.

De este modo, las CLD, se convirtieron en verdaderos actores del desarrollo en el ámbito local, y como tal asumieron responsabilidades en el liderazgo de nuevos procesos de promoción y mejora de las condiciones de vida de sus territorios.

### Más allá de lo local y la confirmación del programa LEADER

Sin embargo, las CLD tenían un marcado carácter local que limitaba la entidad territorial de las iniciativas que se podían asumir y que por tanto, dificultaba el avance del proceso de desarrollo. Por ello, el IDC, impulsó el establecimiento de contactos y colaboraciones entre las CLD y otros grupos de zonas próximas a efectos de intercambiar experiencias e inquietudes, pero también para explorar las posibilidades de constituir una nueva estructura asociativa capaz de continuar el proceso de desarrollo más allá del ámbito local. El IDC también llevó a cabo un proceso en el que reforzó la concienciación de los agentes sobre la importancia de cada uno de ellos en el éxito de los nuevos procesos de desarrollo y en el que reforzó también el desarrollo del territorio como prioridad fundamental y nexo de unión entre ellos.

Fue así como en 1991, surgió la Asociación para el Desarrollo Integral de La Alcarria Conquense (ADINAC) como una estructura de participación y acción con entidad territorial suficiente como para asumir el avance del proceso de desarrollo. Entre sus 104 socios se encontraban representados las instituciones públicas y los agentes privados del territorio así como personas físicas y jurídicas, lo cual dotaba a la asociación de una gran representatividad del territorio.

Paralelamente a este proceso, en el año 1990, la Comisión Europea comenzó a diseñar una nueva estrategia de desarrollo de zonas rurales basada en la promoción del potencial endógeno: el programa LEADER. El IDC realizaba un seguimiento continuo de todo lo relativo a dicho programa a través de los Documentos Informativos de la Comisión, y trasladó esta información a ADINAC para analizar las posibilidades de participación de la asociación en esta nueva Iniciativa Comunitaria. Para ello, el IDC prestó asistencia técnica a la asociación en las labores de análisis de necesidades y potencialidades así como en las tareas de análisis y propuesta de líneas estratégicas de intervención.

Así, el 1 de julio de 1991 se aprobó el Programa LEADER promovido por ADINAC. Éste fue un momento de especial relevancia en el proceso que se analiza, ya que, se había conseguido que una asociación nacida del territorio se convirtiera en protagonista de un nuevo proceso de desarrollo comunitario. Este proceso presentaba una entidad territorial muy superior a la de experiencias anteriores – afectaba a 8.751 habitantes de 1.180 km<sup>2</sup> – y consiguió dinamizar la economía y la sociedad con la aparición de nuevas actividades como el turismo rural, la creación de 93 nuevos puestos de trabajo y la apertura de nuevos cauces para la incorporación de las mujeres y los jóvenes al mundo laboral. Por otro lado, esta aprobación vino a corroborar todos los esfuerzos y la labor llevada a cabo por el IDC para la dinamización social y el desarrollo comunitario del territorio en el proceso comenzado siete años antes.

A partir de este momento, la actuación del IDC se adaptó a las necesidades de ADINAC en la gestión del Programa LEADER. En particular, el IDC se centró en reforzar la capacidad organizativa del grupo, satisfacer sus necesidades formativas tanto en aspectos relacionados con la gestión de la Iniciativa como con temas sectoriales, apoyar la difusión del programa para motivar la participación de la población y satisfacer las necesidades concretas de los agentes en relación al programa, como por ejemplo información sobre nuevos sectores de inversión, formación específica y apoyo a la planificación de sus proyectos.

*Consolidación del proceso y la extensión a otros territorios*

Coincidiendo con el cierre del programa LEADER, en el año 1995, la Comisión Europea, lanzó la segunda convocatoria de la Iniciativa Comunitaria: LEADER II. Los buenos resultados obtenidos con la aplicación de la Iniciativa LEADER en el territorio y la consolidación de ADINAC, favorecieron que las previsiones de cara a la siguiente convocatoria fueran optimistas. El proceso de desarrollo, que acababa de comenzar, necesitaba continuidad para poder consolidarse.

*Continuidad del proceso en peligro*

En este contexto, el IDC continuó prestando asistencia técnica a ADINAC. Destacan dos modificaciones sustanciales introducidas para adaptarse a las recomendaciones de la Iniciativa LEADER II y que brindaban una oportunidad de mejora y consolidación del proceso de desarrollo. En primer lugar, se amplió y reestructuró el territorio de actuación, pasando de 25 a 34 municipios; de este modo se obtenía una masa crítica como para plantear proyectos con mayores perspectivas de futuro y también se posibilitaba la extensión de los potenciales efectos positivos del programa a un mayor número de habitantes. Por otro lado, ADINAC evolucionó hacia una estructura asociativa nueva, basada únicamente en la incorporación de personas jurídicas, lo cual aumentó el poder de representación de la asociación. De este modo, en abril de 1994, se constituyó la nueva Asociación Centro de Desarrollo Rural de La Alcarria Conquense (CEDER), entre cuyos socios se encontraba ADINAC.

Tras este proceso de evolución asistido por el IDC, la candidatura presentada por CEDER a la convocatoria LEADER II fue desestimada, lo que abrió un período de desconcierto y preocupación en el grupo y en el territorio por la imposibilidad de continuar el proceso de desarrollo. En este contexto, y durante el año que duró esta situación, la labor del IDC fue muy importante para mantener viva la motivación y la cohesión de la asociación y del conjunto de la población. El IDC también trabajó en la búsqueda de nuevas alternativas que permitieran obtener recursos para mantener vigentes los procesos de desarrollo iniciados en el territorio. Fue así como tuvo conocimiento de una nueva convocatoria – publicada esta vez por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España – dirigida a aquellas asociaciones configuradas en el marco de la Iniciativa LEADER, que no habían podido acceder a su segunda convocatoria. Era el Programa Operativo de Diversificación

Económica de las Zonas Rurales (PRODER), que conservaba los aspectos esenciales del desarrollo participativo y endógeno promovido por la Iniciativa Comunitaria LEADER.

### Consolidación del proceso

Una vez que el IDC informó al CEDER sobre los principios de la nueva convocatoria, comenzó un trabajo de asistencia técnica para adaptar el programa de desarrollo de la convocatoria LEADER II a la nueva convocatoria (PRODER). Una modificación importante fue aprovechar esta oportunidad para la ampliación del territorio – que pasó a contar con 42 municipios – lo que hizo que se dispusiera de una base social y territorial aun mayor que posibilitaba nuevos procesos de desarrollo. Así, en el segundo semestre del año 1997, la asociación recibió la aprobación de su propuesta.

En el desarrollo de este nuevo programa, el IDC asumió la asistencia técnica de la asociación, centrándose fundamentalmente en un programa de apoyo a la ejecución y gestión de los proyectos y a la concepción, diseño y ejecución de programas de formación dirigidos tanto a la población como a los miembros de la Junta Directiva de la asociación.

Estas dinámicas de trabajo establecidas en el año 1997 siguen vigentes en la actualidad. La labor del CEDER junto con la asistencia técnica del IDC (en las distintas facetas que se han observado) ha conseguido continuar el proceso de desarrollo iniciado con la Iniciativa Comunitaria LEADER – y puesto en peligro con la negativa de la Iniciativa LEADER II – además de extenderlo a un territorio mayor, con 42 municipios y un total de 2030 km<sup>2</sup> y 10.313 habitantes.

### Extensión a otros territorios

La labor de asistencia técnica que el IDC prestó al CEDER se extendió también a otras asociaciones cuyas candidaturas – al igual que en el caso del CEDER – no habían sido aceptadas en la convocatoria LEADER II. Este fue el caso de dos asociaciones de otros territorios de la provincia de Cuenca (ADIMMAC y SEDECUCE).

Así, el IDC de Cuenca apoyó un proceso de reflexión y trabajo conjunto entre ambas asociaciones, para analizar las posibilidades de participar conjuntamente en el programa PRODER y cuyo resultado fue la unión de ambas



asociaciones (y de sus territorios objetivo) bajo una única: la Asociación para el Desarrollo de la Sierra Media y Mancha Alta Conquense (ADESIMAN), que contaba con más de 700 socios. Uno de ellos fue el propio IDC de Cuenca, que asumió la gestión de un programa de asistencia técnica basado en la motivación y cohesión de los socios del grupo y en las labores de concepción y diseño del nuevo programa de desarrollo, que fue aprobado en la convocatoria PRODER.

De este modo, el IDC de Cuenca, a través de la asistencia técnica, contribuyó a dinamizar dos importantes asociaciones del territorio que se encontraban en un momento crítico tras la negativa de la convocatoria LEADER II. Además, fruto de esta dinamización, se configuró una nueva asociación en el territorio que dio continuidad al proceso de desarrollo iniciado con la primera convocatoria del programa LEADER. Algunos ejemplos de como este proceso de desarrollo continúa hoy los encontramos en las asociaciones que se van configurando en el territorio; destacan por ejemplo asociaciones de productores agroalimentarios y de iniciativas turísticas.

## CONCLUSIONES

La dinamización social representa una de las garantías firmes para la progresión de cualquier programa de desarrollo (Unión Nacional de Centros de Animación Rural [UNCEAR], 1991) y es especialmente importante en los territorios con baja densidad de población. No se puede conocer qué parte del progreso en materia de estructuración social de la provincia de Cuenca se debe a la labor del IDC; sin embargo, este proceso presenta, en su conjunto, un éxito avalado por las experiencias analizadas de estos 25 años.

Uno de los aspectos decisivos ha sido el comienzo del proceso a partir de un elemento que estimule a la población – en este caso la cultura endógena – y que fomente la unión de las personas bajo el aprecio por su territorio y en favor de la mejora de sus condiciones de vida. Este factor metodológico – protagonista de la caravana cultural –, ha posibilitado también la entrada de la asociación en el territorio de un modo cercano a la población, gracias al protagonismo en la actividad de un elemento dinamizador apreciado por la población – la cultura – y al trabajo cooperativo con dicha población. De este modo se establecen vínculos y un conocimiento recíproco entre la asociación y la población, que sitúan a la asociación como un agente valorado positivamente y como colaborador de la población en el proceso de desarrollo comunitario.

Los elementos que actúan como estímulo son, normalmente, externos a la comunidad. Además de la cultura existen otros elementos como la amenaza

percibida sobre sus intereses (Armstrong, 1993), el estímulo positivo de un agente externo (Pettit, 1925) o el efecto demostrativo, muy arraigado en el medio rural, y que es fundamental en este proceso en el que un colectivo organizado y sumido en el proceso de desarrollo se convierte en estímulo para otros colectivos del territorio.

Otro aspecto metodológico importante es contar con una filosofía de trabajo definida junto con la capacidad de adaptarla a las distintas iniciativas que se lleven a cabo. Esto se aprecia en toda la labor del IDC, si bien la caravana cultural es un ejemplo destacado por no haber sido una actividad propuesta directamente por el IDC de Cuenca, sino por la Diputación provincial en el marco del convenio con el IDC. A pesar de ello, el IDC, supo aplicar sus principios a la actividad para obtener los resultados antes mostrados.

Sin embargo, la comunidad debe tener un sentido pleno de propiedad sobre el proceso de desarrollo (Armstrong, 1993). Por ello es necesario que la comunidad se involucre para abordar, en primer lugar, aquellas necesidades más sentidas por ella, y no aquellas que, bajo la óptica del agente externo parecen más urgentes. Abordar las necesidades sentidas por la población une a los individuos en el logro de estas metas, mientras que las acciones destinadas a solventar necesidades no consensuadas generan división entre aquellos que están de acuerdo y aquellos que no lo están. Para que las experiencias asociativas se adapten a necesidades prioritarias de la población, deben basarse en modelos flexibles que puedan dar respuestas innovadoras a dichas necesidades dentro del contexto en que se presentan. Además, en la experiencia del IDC de Cuenca, se comprueba cómo la respuesta a estas necesidades sentidas va revelando otras nuevas que favorecen la continuidad del proceso de desarrollo de la comunidad (Rezsohazy, 1988).

Por último, es crucial la labor de acompañamiento y asistencia técnica del IDC a las asociaciones que van surgiendo en el territorio. Uno de los aspectos de esta asistencia se dirige a la realización – con la asociación – de un plan de trabajo que dote de contenido a ésta y actúe como elemento de cohesión entre sus miembros. También es fundamental en este sentido la educación permanente dirigida a reforzar la toma de conciencia sobre la situación local y la adquisición de nuevas competencias que impulsen la participación social y el liderazgo de los nuevos procesos de desarrollo

El proceso de estructuración social animado por el IDC de Cuenca ha seguido una directriz: las asociaciones surgen como consecuencia de la voluntad de sus miembros de querer contribuir a conseguir determinados objetivos en su comunidad. En este contexto el papel del IDC es el de impulsar y facilitar este proceso mediante sus herramientas y características metodológicas. La

riqueza de este proceso de dinamización social radica en el largo plazo, que permite a la población abordar los distintos aspectos de su desarrollo en función de sus necesidades (Armstrong, 1993) y que se convierte en sostenible cuando las propias asociaciones son generadoras y acompañantes de otras nuevas asociaciones que continúan profundizando en la estructuración de la sociedad y en la mejora de la calidad de vida de las personas del territorio.

## RESUMEN

La dinamización social – como proceso para suscitar grupos funcionales de ciudadanos capaces de ser responsables de su propio progreso –, es imprescindible en el desarrollo comunitario. En la actualidad, este proceso presenta algunos interrogantes sobre las relaciones entre las instituciones públicas y las asociaciones locales, la materialización de dicho proceso en territorios con baja densidad de población y el papel de las asociaciones para el desarrollo. En esta aportación se abordan dichas cuestiones desde la labor realizada por la Asociación Instituto de Desarrollo Comunitario de Cuenca en las zonas rurales de esta provincia de España durante 25 años. Esta experiencia aporta algunas respuestas desde una visión de largo plazo, – escasa en este tipo de investigaciones – y desde la dinamización social basada en la participación de la población y la asistencia técnica. De este modo se generan partenariados duraderos capaces de evolucionar por sí mismos, que fomentan el liderazgo de la comunidad en el proceso de desarrollo.

## ABSTRACT

Social Involvement – as the process to generate functional groups of citizens able to be active agents for their own progress –, is essential for community development. Currently, some aspects of this process are questioned, especially relations between public institutions and the local associations, materialization of this process in underpopulated areas and the role of development associations. This document addresses these issues from the work of the Association of Community Development Institute of Cuenca in the rural areas of this province of Spain during 25 years. This experience provides some answers from long term perspective – limited in this type of research –, and from social involvement based on participation and technical assistance. This creates sustainable partnerships able to evolve by themselves, which promote community leadership in the development process.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDOLINA R., RADCLIFFE S., & LAURIE N. (2005): *Development and culture: Transnational identity making in Bolivia*, «Political Geography», 24, pp. 678-702.
- ARMSTRONG J. (1993): *Making Community Involvement in Urban Regeneration Happen – Lessons from the United Kingdom*, «Community Development Journal», 28, pp. 355-361.

- BOREK T., FAIKOWSKI J., GIEJBOWICZ E., JANIĄK K., POSLEDNIK A., & ZIELIŃSKA M. (2006): *Inicjatywa LEADER+ – pierwsze doświadczenia i szanse rozwoju* –, Warszawa, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa.
- CARIDE J.A. (2005): *La animación sociocultural y el desarrollo comunitario como educación social*, «Revista de Educación», 336, pp. 73-88.
- CLARK D., SOUTHERN R., & BEER J. (2007): *Rural governance, community empowerment and the new institutionalism: A case study of the Isle of Wight*, «Journal of Rural Studies», 23, pp. 254-266.
- CONSIDINE M. (2003): *Local partnerships: different histories, common challenges – a synthesis*, in OECD (Ed.), *Managing Decentralisation: a New Role for Labour Market Policy*, Paris, Organisation for Economic and Co-operation Development, pp. 253-272.
- EDWARDS B., GOODWIN M., PEMBERTON S., & WOODS M. (2001): *Partnerships, power, and scale in rural governance*, «Environment and Planning C: Government and Policy», 19, pp. 289-310.
- FURMANKIEWICZ M., THOMSON N., & ZIELIŃSKA M. (2010): *Area-based partnerships in rural Poland: The post-accession experience*, «Journal of Rural Studies», 26, pp. 52-62.
- GOODWIN M. (1998): *The governance of rural areas: some emerging research issues and agendas*, «Journal of Rural Studies», 14, pp. 5-12. doi:10.1016/S0743-0167(97)00043-0
- GROCHOWSKI M., & REGULSKA J. (2000): *New partnership and collaboration: local government and its supporting institutions – the case of Poland*, in Amna, E., Montin, S. (Eds.), *Towards a New Concept of Local Self-government? Recent Local Government Legislation in Comparative Perspective*, Bergen, Fagbokforlaget.
- JESSOP B. (1999): *The dynamics of partnership and governance failure*, in G. Stoker (Ed.), *The New Politics of Local Governance in Britain*, Oxford, Oxford University Press, pp. 11-32.
- JONES O., & LITTLE J. (2000): *Rural Challenges(s): partnership and new rural governance*, «Journal of Rural Studies», 16, pp. 171-183.
- KLSNERMAN N. (1986): *Comunidad*, Buenos Aires: Humanitas.
- KOVÁČ I. (2000): *LEADER, a new social order, and the Central and East-European countries*, «Sociologia Ruralis», 40, pp. 181-189.
- KOVACS KATONA J., FIELDSEND A.F., ALDERSON M., & SZABO G. (2006): *Human and social factors as endogenous factors stimulating the LEADER Programme in Hungary*, in Z. Floriańczyk and K.Ł. Czapiewski (Eds.), *Endogenous Factors Stimulating Rural Development, Rural Areas and Development* (vol. 4), Warsaw, National Research Institute, Institute of Geography and Spatial Organization, Polish Academy of Sciences.
- LOWNDES V., & SULLIVAN H. (2004): *Like a horse and carriage or a fish on a bicycle: how well do local partnerships and public participation go together?*, «Local Government Studies», 30, pp. 51-73.
- HUDSON R. (2002): *New geographies and forms of work and unemployment and public policy innovation in Europe*, «Journal of Economic & Social Geography», 93, pp. 316-335.
- MACKINNON D. (2002): *Rural governance and local involvement: assessing state – community relations in the Scottish Highlands*, «Journal of Rural Studies», 18, pp. 307-324.
- MURDOCH J., & ABRAM S. (1998): *Defining the limits of community governance*, «Journal of Rural Studies», 14, pp. 41-50.
- PETTIT W. (1925): *Some Prognostications in the Field of Community Work*, in *National Conference of Social Work at the Fifty-second Annual Session Held in Denver, Colorado*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 681-685.

- PRESTON R., & ARTHUR L. (1997): *Knowledge societies and planetary cultures: The changing nature of consultancy in human development*, «International Journal of Education», 17, pp. 3-12.
- PORZECANSKI T. (1983): *Desarrollo de comunidades y subculturas*, Buenos Aires, Humanitas.
- RAY C. (2005): *Neo-endogenous rural development in the EU*, in Cloke, P., Marsden, T., & Mooney, P. (Eds.), *Handbook of Rural Studies*, London, Sage, pp. 279-291.
- REZSOHAZY R. (1988): *El desarrollo comunitario*, Madrid, Narcea.
- RHODES R. (1996): *The new governance: governing without government*, «Political Studies», 44, pp. 652-667.
- ROSELAND M. (2000): *Sustainable community development: integrating environmental, economic, and social objectives*, «Progress in Planning», 54, pp. 73-132.
- SANDERSON D., & POLSON A. (1939): *Rural community organization*, New York: John Wiley & Sons.
- SCHEJTMAN A., & BERDEGUÉ J. (2004): *Desarrollo territorial rural*, «Debates y temas rurales», 1, pp. 7-46.
- SHUCKSMITH M. (2000): *Endogenous development, social capital and social inclusion: perspectives from LEADER in the UK*, «Sociologia Ruralis», 40, pp. 208-218.
- STOREY D. (1999): *Issues of integration, participation and empowerment in rural development: the case of LEADER in the Republic of Ireland*, «Journal of Rural Studies», 15, pp. 307-315.
- UNIÓN NACIONAL DE CENTROS DE ANIMACIÓN RURAL (1991, Enero): «Revista Renovación Rural», 21, pp. 31-32.
- WALSH K., & O'SHEA E. (2008): *Responding to rural social care needs: Older people empowering themselves, others and their community*, «Health & Place», 14, pp. 795-805.
- WARE C. (1949): *Estudio de la Comunidad*, Washington D.C., Unión Panamericana.
- WARD N., & McNICHOLAS K. (1998): *Reconfiguring rural development in the UK: Objective 5b and the new rural governance*, «Journal of Rural Studies», 14, pp. 27-39.
- WESTHOLM E. (1999): *Exploring the role of rural partnership*, in Westholm, E., Moseley, M., & Stenlas, N. (Eds.), *Local Partnerships and Rural Development in Europe: A Literature Review of Practice and Theory*, Falun, Dalarna Research Institute, pp. 13-23.
- WILLIAMS C.C. (2003): *Harnessing social capital: some lessons from rural England*, «Local Government Studies», 29, pp. 75-90.
- WOODS M. (1998): *Advocating rurality? The changing position of rural local government*, «Journal of Rural Studies», 14, pp. 13-26.
- YARWOOD R. (2002): *Parish councils, partnership and governance: the development of 'exceptions, housing in the Malvern Hills District, England*, «Journal of Rural Studies», 18, pp. 275-291.

