



## CAPITAL SOCIAL, GOBERNANZA Y DESARROLLO EN ÁREAS RURALES

[Versión imprimible en pdf](#)

**Eduardo Moyano Estrada**

Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA)

Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)

**El medio rural se caracteriza por la presencia de una gran variedad de actores colectivos (asociaciones), cuyas actividades responden a lógicas distintas, ocupando posiciones diferentes en el sistema de "gobernanza".**

**En definitiva, el reto de un buen sistema de "gobernanza" es convertir la inevitable conflictividad "suma cero", que se produce en todo territorio por el acceso a los recursos, en una conflictividad de "suma positiva", donde los intereses particulares puedan conciliarse en pro de un interés general para el conjunto de la comunidad.**

**E**l análisis de los procesos de desarrollo de las áreas rurales ha venido centrándose fundamentalmente en el tema de la movilización de los recursos endógenos (tanto del capital productivo, como del capital humano). También se le ha prestado atención al papel desempeñado por las instituciones (políticas, económicas, administrativas, financieras, educativas,...) como elemento movilizador, en unos casos, o protagonista directo, en otros, de las iniciativas de desarrollo. Más recientemente se ha enfatizado la importancia que tiene la confianza social y la voluntad de cooperar entre los vecinos a la hora de abordar el desarrollo de un territorio o comunidad (utilizándose para ello el enfoque del "capital social"). Sin embargo, con demasiada frecuencia tales elementos del desarrollo se han estudiado por separado, sin tener en cuenta el modo como se interrelacionan unos con otros. Así, la economía ha analizado el capital productivo de un territorio y su capacidad para generar empleo y riqueza; las ciencias ambientales se han interesado por la gestión de los recursos naturales desde una perspectiva más o menos conservacionista; la antropología ha estudiado la cultura y su importancia en la construcción de la identidad local; la geografía se ha ocupado del modo como se articulan los factores constituyentes del espacio territorial; las ciencias de la educación han prestado atención a la relevancia de disponer de una población bien instruida (capital humano) y la sociología ha centrado su atención en el papel de los grupos sociales y de las instituciones en las dinámicas de desarrollo.

**LA NECESARIA GOBERNANZA**

**[La confianza social es clave en el desarrollo de un territorio o comunidad. Foto: Roberto Anguita]**

Es indudable que este modo de analizar los procesos de desarrollo ha dado interesantes resultados desde cada una de esas disciplinas académicas, pero, debido a la falta de integración multidisciplinar, han sido resultados poco satisfactorios para aprehender la complejidad de tales procesos y explicar las razones por las que, en unos territorios, han tenido éxito y en otros, por el contrario, han cosechado sonoros fracasos.

Ciertamente, la existencia de buenos recursos productivos y la presencia de un capital humano bien formado e instruido, así como de una red de grupos e instituciones bien extendida y asentada en el territorio, son factores necesarios para emprender dinámicas de desarrollo, pero la realidad nos dice que no basta con ello. Lo que marca verdaderamente la línea entre el éxito y el fracaso de los procesos de desarrollo en áreas rurales con similares recursos humanos y productivos, es la existencia de una buena interacción entre las distintas instituciones y agentes implicados, una interacción que permita dotar de adecuadas infraestructuras a los territorios, generar confianza en la población, movilizar a los actores sociales (individuales y colectivos) y facilitar la cooperación entre ellos.

Esa articulación entre actores e instituciones en un territorio es lo que se denomina "gobernanza", noción que viene a decirnos que sin una buena gestión (gobernación) de los recursos existentes, sin una buena canalización de las iniciativas públicas y privadas y sin una adecuada integración de los impulsos individuales en pro de un interés común que trascienda el ámbito de los intereses particulares, cualquier programa de desarrollo está condenado al fracaso. No quiere decir esto que sin "gobernanza" no puedan florecer proyectos impulsados a título individual por personas emprendedoras con capacidad suficiente para generar empleo y riqueza (la realidad del medio rural está llena de exitosas iniciativas individuales en el ámbito del desarrollo). Pero es razonable pensar que, con un buen sistema de "gobernanza", será más fácil que tales proyectos se integren en una estrategia común, contribuyendo a un desarrollo más sostenible del territorio en términos sociales y económicos, además de ambientales.

Transcurridas ya dos décadas de experiencia en los programas de desarrollo de las áreas rurales (concretados, sobre todo, en la iniciativa europea LEADER y en el programa operativo PRODER, pero también en otras iniciativas, como NOW, EQUAL o INTEREG), se hace cada vez más necesario abordar su estudio desde perspectivas multidisciplinares que integren los distintos factores y ofrezcan marcos de análisis capaces de comprender la complejidad de lo que acontece en el medio rural a la hora de llevar a la práctica tales programas. En estas áreas, la presencia de los actores colectivos (sindicatos, organizaciones profesionales/empresariales, asociaciones de mujeres y jóvenes, cooperativas, asociaciones culturales o recreativas, asociaciones cívico-religiosas,...) e institucionales (públicas/privadas) (ayuntamientos, diputaciones, entidades financieras,...) es uno de sus rasgos singulares, al tiempo que los procesos de desarrollo suelen ser resultado de la combinación entre enfoques ascendentes y descendentes. Por ello, resulta más apropiado utilizar perspectivas que analicen tales procesos estudiando las dinámicas sociales tanto en el nivel micro (individual) como en el macro (institucional).

En este artículo se analizarán los elementos que componen el sistema de "gobernanza" en el medio rural, mostrando su mayor o menor implicación en las dinámicas de desarrollo. Para ello utilizaremos algunas de las ideas que proporciona la perspectiva teórica del "capital social", concretamente la que utiliza una acepción amplia de ese concepto, prestando atención no sólo a la confianza generada entre individuos, sino la que generan las instituciones<sup>1</sup>.

## **ELEMENTOS DEL SISTEMA DE GOBERNANZA**

Cuando se analizan las dinámicas de desarrollo en las áreas rurales, lo primero que salta a la vista es la diversidad de actores e instituciones implicadas. Superpuesta a los actores individuales que toman iniciativas para aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado laboral o para emprender negocios de tipo empresarial o profesional, hay una miríada de instituciones públicas y privadas (ayuntamientos, diputaciones, mancomunidades, organismos periféricos de la administración regional, entidades financieras, entidades religiosas,...) y de actores colectivos (partidos políticos, organizaciones empresariales, asociaciones profesionales, sindicatos, cooperativas, comunidades de regantes, grupos y redes de desarrollo rural, asociaciones de mujeres o de jóvenes, asociaciones culturales/recreativas,...) cuyo objetivo es implicarse de algún modo en las estrategias de desarrollo, bien acompañando las diversas iniciativas individuales, bien apoyando con ayudas e incentivos económicos a los emprendedores, bien prestando servicios de diversa índole, bien participando en la formación de líderes o bien actuando como auténticos protagonistas en aquellas áreas donde las iniciativas individuales son inexistente o carecen del empuje necesario para ser el motor del desarrollo. De la buena articulación entre actores colectivos,

**[Las asociaciones de mujeres estarían dentro del primer tipo de asociaciones. Foto: Asociación Villuercaje. FEMAR]**



instituciones e individuos emprendedores —es decir, del sistema de “gobernanza”— depende el éxito de los procesos de desarrollo de las áreas rurales. Por eso dedicaré este apartado a analizar los elementos que componen dicho sistema, estudiándolos desde la perspectiva del capital social (confianza) que generan.



## **Acción colectiva, capital social y asociaciones en el medio rural**

### ***Una tipología de asociaciones***

Desde el punto de vista asociativo, el medio rural quizá sea uno de los más diversos y especializados funcionalmente, con asociaciones de distinta naturaleza y diferentes ámbitos de actividad. A efectos analíticos podemos clasificar ese panorama en tres grandes categorías de asociaciones:

#### **Cuadro nº 1**

#### **TIPOS DE ACTORES DE NATURALEZA ASOCIATIVA EN EL MEDIO RURAL**

##### **Asociaciones orientadas a la representación, defensa y reivindicación de intereses**

- Sindicatos de trabajadores y organizaciones profesionales
- Federaciones de cooperativas
- Organizaciones de consumidores, ambientalistas...
- Asociaciones de mujeres, jóvenes...
- Asociaciones forestales
- Redes de desarrollo rural ...

##### **Asociaciones orientadas a la actividad económica**

- Cooperativas
- Sociedades comerciales
- Asociaciones u organizaciones de productores
- Consorcios empresariales
- ...

##### **Asociaciones orientadas a la actividad cultural, religiosa, recreativa, ocio,...**

- Asociaciones cívico-culturales, deportivas,...
- Asociaciones religiosas (cofradías, hermandades)
- Asociaciones recreativas (peñas, clubs,...)
- ...

##### **Asociaciones orientadas a la gestión y promoción del desarrollo local**

- Grupos de acción local (iniciativa Leader)
- Grupos de desarrollo rural (programa Proder)
- ...

Un primer tipo de asociaciones estaría formado por las que orientan su actividad a la defensa y representación de intereses, sean generales o sectoriales (partidos políticos, sindicatos, organizaciones profesionales/empresariales, federaciones de cooperativas, organizaciones de consumidores, asociaciones de regantes, consejos reguladores de denominaciones de origen, organizaciones ambientalistas, asociaciones forestales, asociaciones de mujeres, asociaciones de vecinos,...). Un segundo tipo sería el constituido por aquellas asociaciones especializadas en el desarrollo de algún tipo de actividad económica, ya sea productiva o comercial (cooperativas, organizaciones de productores, sociedades comerciales, consorcios,...). El tercer tipo estaría formado por las asociaciones que tienen por objetivo la promoción de actividades culturales, lúdico-recreativas, deportivas o religiosas a nivel local (peñas, cofradías, hermandades,...). Finalmente, cabe mencionar en esta categoría de actores colectivos los grupos dedicados a la gestión del desarrollo de los territorios rurales (grupos de acción local y las redes que los vertebran) en la medida en que, surgidos en el marco de la iniciativa Leader y del programa Proder, tienen, en muchas ocasiones, una base asociativa,

aunque bien es verdad que en otros casos tienen naturaleza de tipo institucional.

Centrándonos en el primer tipo de asociaciones (las que orientan su actividad a la representación y defensa de intereses), algunas de ellas actúan en el ámbito de los intereses generales (como ocurre con partidos políticos, asociaciones empresariales, sindicatos, movimiento vecinal,...), mientras que otras centran sus acciones en áreas sectoriales más específicas (agricultura, espacios forestales, medio ambiente, consumo, problemas de la mujer,...). La importancia de estas asociaciones en la puesta en marcha de las estrategias de desarrollo a nivel local es indudable, ya que, al tener entre sus objetivos la agregación de las preferencias individuales en torno a un supuesto interés general del grupo al que pretenden representar, cabe esperar de ellas que contribuyan a reducir el nivel de dispersión de los intereses particulares facilitando la cooperación. En este sentido puede decirse que tienen potencial suficiente para actuar como actores intermedios en la aplicación de las políticas públicas y ser puntos clave de las dinámicas de interacción e interlocución social, constituyendo, por ello, elementos fundamentales del sistema de "gobernanza". De que ejerzan o no de forma adecuada ese potencial de intermediación dependerá, en gran medida, la buena gobernanza del medio rural.

Respecto a las asociaciones orientadas a actividades de naturaleza no reivindicativa —cuya expresión más genuina en el medio rural son las cooperativas, aunque también encontramos formas no cooperativas como las sociedades agrarias de transformación, las sociedades comerciales, los consorcios empresariales,...—, la lógica que guía sus acciones se basa en maximizar las preferencias de sus asociados. Por lo general, las relaciones de los socios con el proyecto asociativo suelen ser de carácter instrumental, y las funciones desarrolladas se basan principalmente en la consecución de determinados objetivos de naturaleza económica (obtener buenos precios de venta de la producción en el mercado, adquirir a precios competitivos insumos y maquinaria, recibir buenos servicios,...). En principio, se pudiera pensar que, al no ocuparse de gestionar asuntos de interés general, el lugar de estas asociaciones, aun siendo importante para el desarrollo económico de las áreas rurales, estaría fuera del sistema de "gobernanza". Sin embargo, la realidad nos dice que muchas de estas asociaciones ejercen un verdadero liderazgo en la vida económica y social de las comunidades rurales, liderazgo que, en no pocas ocasiones, supera el de las asociaciones de naturaleza reivindicativa. Tal es el caso de cooperativas que son auténticos motores del desarrollo en un territorio y que actúan como ejes fundamentales para agregar las iniciativas individuales en pro de una estrategia común.

En lo que se refiere a las asociaciones orientadas a las actividades culturales, lúdico-recreativas o religiosas, sus objetivos no se desarrollan en el ámbito de la actividad económica ni reivindicativa, sino en el de la puesta en valor de recursos intangibles relacionados con el patrimonio cultural y las tradiciones religiosas, o simplemente en el ámbito del ocio y el tiempo libre (como ocurre con las hermandades y cofradías, las peñas, los clubes deportivos,...). No obstante, como resultado de sus actividades estas asociaciones tienen una presencia muy visible en el medio rural, actuando como ámbitos de sociabilidad para los individuos y como elementos fundamentales en la construcción de identidad. Gracias a esa función, tienen un fuerte potencial de integración social en las comunidades locales, siendo verdaderos espacios para agregar afectos, emociones, sentimientos e incluso intereses particulares en aras de proyectos que trascienden el ámbito individual.

El caso de los grupos de desarrollo rural (grupos de acción local) es singular, puesto que, como he señalado, pueden incluirse en la categoría de las asociaciones o de las instituciones, actuando de hecho en esa franja intermedia entre ambos elementos del sistema de "gobernanza" del medio rural. Es indudable que estos grupos son elementos fundamentales de las dinámicas de desarrollo que tienen lugar en las áreas rurales, por cuanto surgieron precisamente en el marco de las iniciativas Leader y del programa operativo Proder. Aunque sus funciones son las de gestionar la aplicación de la correspondiente estrategia de desarrollo e impulsar cualquier iniciativa empresarial dirigida a la generación de empleo y riqueza en el ámbito local, actúan en muchos casos como auténticos centros de referencia para la población, ejerciendo un verdadero liderazgo en el territorio y promoviendo la cooperación intermunicipal. De hecho, estos grupos (y las redes que los vertebran) se convierten en espacios de encuentro donde, gracias al empeño de sus técnicos y agentes de desarrollo, se procura conciliar los intereses de las iniciativas individuales con las estrategias más generales de desarrollo territorial, construyéndose consenso en torno a intereses compartidos para el conjunto de la comarca.

### ***Asociaciones y capital social***

**[Foto: Roberto Anguita]**

Desde la perspectiva del capital social, cabe señalar que no todas las asociaciones antes mencionadas generan el mismo tipo de capital social, y no todo el capital de confianza generado por ellas contribuye al desarrollo de las áreas y territorios rurales.

En la práctica, no es lo mismo que una comunidad esté vertebrada sobre la base de organizaciones orientadas a la actividad religiosa (cofradías, hermandades), cultural (asociaciones folklóricas, artísticas,...) o recreativa (peñas, clubes deportivos, sociedades gastronómicas,...) o que lo haga a través de asociaciones orientadas a la actividad económica (cooperativas, consorcios, sociedades empresariales,...) o a la defensa y representación de intereses (sindicatos, organizaciones profesionales o patronales,...). Aunque todas esas asociaciones son, de algún modo, resultado de la confianza y cooperación entre vecinos y muestran el grado de enraizamiento e integración social existente en una comunidad, cada una de ellas genera tipos diferentes de capital social.

En los casos de las asociaciones culturales, religiosas o recreativas, el capital social generado puede ser de gran utilidad para ocupar en un sentido lúdico el ocio y el tiempo libre de los ciudadanos, mientras que en otras puede serlo para conservar el patrimonio cultural de una comunidad o para mantener las tradiciones y la religiosidad popular. Sin embargo, en las asociaciones orientadas a la actividad económica es evidente que el capital social que



generan es de utilidad muy diferente al generado por las anteriores: ya sea para la obtención de beneficios económicos que no podrían ser alcanzados con la acción individual; ya sea para hacer frente a la competencia del mercado; ya sea para la adquisición en común de bienes y servicios. Lo mismo cabe decir de las asociaciones de tipo sindical o reivindicativo, en las que el capital social generado es útil como base de poder e influencia en el ámbito de la interlocución, defensa y representación de intereses.

Independientemente de la fuente de confianza que las genera y del tipo de capital social que producen, todas esas formas asociativas (sean culturales, económicas, sindicales, políticas o profesionales) representan, no obstante, una interesante base potencial para emprender proyectos de cooperación y desarrollo en el medio rural, si bien algunas son más propensas a ello que otras. Bien es cierto que el éxito de algunos modelos de desarrollo local se ha basado en aprovechar el tejido asociativo creado inicialmente para otros propósitos y en saberlo utilizar para fines relacionados con la actividad económica y el fomento de proyectos emprendedores en beneficio de la comunidad (por ejemplo, asociaciones culturales, religiosas o recreativas, que han sido la base de interesantes proyectos de desarrollo socioeconómico al aprovecharse con esta finalidad la confianza generada entre los socios y el espíritu de cooperación asentado en años de actividad y valores compartidos entre ellos). Pero también es verdad que, en bastantes otras ocasiones, estas formas asociativas son fuente de un tipo de capital social de escasa utilidad para emprender proyectos de desarrollo, cuando no un lastre para estos proyectos, al absorber las energías ciudadanas en la realización de actividades cuya finalidad tiene que ver exclusivamente con el ocio, la religiosidad o la cultura, pero donde no tienen cabida otros propósitos. Muchas veces, ese tipo de capital social (en tanto que alto grado de confianza entre vecinos y elevado nivel de integración de los individuos en sus grupos primarios) ha significado, en efecto, una inversión de recursos (en forma de tiempo y dinero de los ciudadanos) de alta rentabilidad para el logro de los objetivos pretendidos con estas asociaciones, pero de escaso interés para el desarrollo social y económico de la comunidad.

Por eso es importante analizar de forma conjunta, y no de manera aislada, cómo se manifiesta en cada territorio concreto cada una de esas dimensiones del capital social en lo que al asociacionismo se refiere, si queremos valorar la importancia de la acción colectiva en las dinámicas de desarrollo y en el sistema de "gobernanza". No basta con que haya una densa red de asociaciones para que se produzca una buena gobernación del medio rural; lo importante es que esa red se vertebrade adecuadamente y proyecte en las dinámicas de desarrollo el capital social (confianza) generado por las asociaciones que la forman.

### **Instituciones, capital social y desarrollo en el medio rural**

Junto al movimiento asociativo, existe en el medio rural una variada red de instituciones que están ampliamente distribuidas por el territorio, debido a la gran extensión del mismo y a la dispersión de los núcleos locales de población. A efectos analíticos puede hacerse una primera distinción entre instituciones **públicas y privadas**.

#### **Cuadro nº 2**

### **TIPOS DE ACTORES DE NATURALEZA INSTITUCIONAL EN EL MEDIO RURAL**

#### **Instituciones públicas orientadas a la gestión de las políticas locales**

- Organismos para la gestión y prestación de servicios municipales (OMIC,...)
- Entes de cooperación intermunicipal (mancomunidades, diputaciones,...)
- Organismos de la administración regional o nacional (centros de salud, servicios sociales, centros educativos,...)

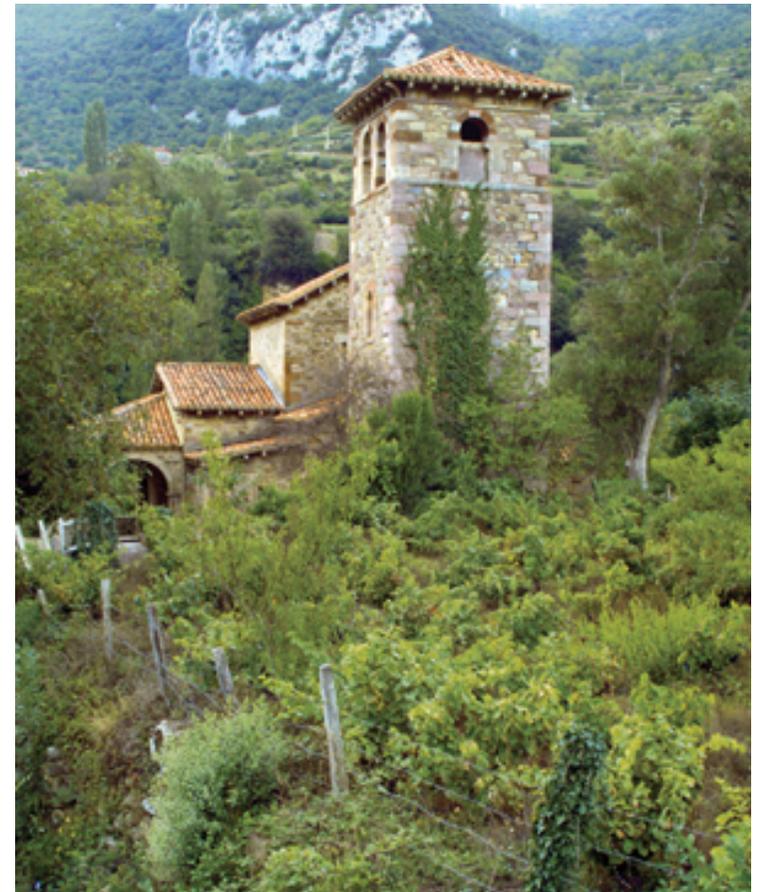
#### **Organismos periféricos de las administraciones regionales y nacionales**

- Centros de salud, centros educativos y de formación
- Centros de servicios sociales
- Centros del IFAPA
- Oficinas comarcales agrarias
- Servicios de medio ambiente (SEPRONA)
- ...

#### **Instituciones privadas**

- Entidades financieras (bancos, cajas,...)
- Medios de comunicación (prensa, TV, radio)
- Fundaciones
- Grupos de desarrollo rural

**[Los objetivos de las asociaciones religiosas se refieren a la puesta en valor de creencias. Foto: Roberto Anguita]**



- Entidades religiosas (iglesias,...)
- Entidades educativas y de formación profesional
- ...



### **Las instituciones públicas y su contribución al desarrollo**

Entre las instituciones públicas pueden destacarse las siguientes: las que tienen entre sus principales objetivos la gestión y prestación de los servicios ligados a las políticas municipales (ayuntamientos y sus organismos y empresas públicas); las que surgen en el marco de la cooperación intermunicipal (mancomunidades y diputaciones); o las que forman parte de los organismos encargados de gestionar y aplicar a nivel local las distintas políticas del gobierno regional (centros de salud, centros de servicios sociales, servicios ambientales, centros de educación primaria y secundaria, unidades de promoción de empleo,...). Todas esas instituciones tienen una importancia notable en el bienestar de la población rural, si bien el grado de implicación en las dinámicas de desarrollo varía de unas a otras, dependiendo tanto de la naturaleza política de cada institución, como del contenido de la estrategia de desarrollo, del modelo que se pretenda aplicar y del capital social generado por ellas.

Así, la implicación de las **corporaciones locales** (ayuntamientos, diputaciones, mancomunidades de municipios) en las dinámicas de desarrollo suele ser relevante en modelos donde se considera necesaria la presencia de los poderes públicos, llegando a asumir el liderazgo de tales dinámicas en detrimento de la sociedad civil. Por el contrario, en otros modelos, el papel de las instituciones políticas locales se limita a impulsar y apoyar las iniciativas surgidas de la población, existiendo modelos mixtos público/privado donde se produce un adecuado equilibrio entre las instituciones políticas locales y los grupos que vertebran la sociedad civil. La importancia de las **corporaciones supralocales** (como las mancomunidades) ha aumentado conforme las estrategias de desarrollo han pasado de estar centradas en ámbitos geográficos restringidos, a ser abordadas desde una perspectiva de cohesión territorial donde se impulse la cooperación entre municipios, la diversificación de actividades y la interacción entre áreas rurales y áreas urbanas (como es la tendencia marcada en los debates sobre el Libro Verde de la Cohesión Territorial elaborado por la Comisión Europea).

Es indudable que en contextos donde todas esas instituciones políticas son espacios de consenso y de amplia representación de los diversos intereses locales, su función integradora adquiere una relevancia notable en las dinámicas de desarrollo al generar un elevado nivel de capital social basado en la confianza que generan en los ciudadanos, mientras que donde son fuente de disputa y confrontación carecen de legitimidad para liderar tales dinámicas. Si además desarrollan sus funciones con eficiencia, añaden al capital de confianza que poseen, un elevado nivel de credibilidad ante la población.

En lo que respecta a los **organismos de las administraciones públicas** (regional y nacional), su implicación en las dinámicas de desarrollo varía según el contenido de la estrategia de desarrollo aplicada y del procedimiento administrativo utilizado. Así, en el caso de estrategias basadas en la actividad agroalimentaria, la implicación de los organismos de la Consejería de Agricultura es indudable. Asimismo, si el procedimiento utilizado para la aplicación de una política de desarrollo (como la iniciativa europea Leader o las distintas actuaciones del más reciente reglamento de desarrollo rural Feader) es canalizado a través de un determinado departamento administrativo, su implicación es obviamente mayor que la de otros. Tal es el caso de los departamentos de agricultura en el caso de las acciones del Primer Eje del mencionado reglamento, o el de los de medio ambiente en el caso de las actuaciones en espacios naturales protegidos de la red Natura 2000. La aplicación de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural significa introducir una visión territorial en las políticas de desarrollo impulsando la cooperación entre las diversas instituciones presentes en las áreas rurales. En ese contexto, será necesaria la implicación, más o menos coordinada, de los distintos departamentos de las administraciones públicas en las estrategias de desarrollo del medio rural, implicación sin la cual no se podrán alcanzar los ambiciosos objetivos planteados en la citada Ley.

Una mención especial entre las instituciones públicas merecen las encargadas de la educación y formación profesional de la población rural. La extensión universal de la educación obligatoria ha sido un elemento importante para la igualdad de oportunidades entre la población rural y la urbana, aunque, alcanzado ese punto, sea insuficiente para que el sistema educativo se convierta en un verdadero motor del desarrollo de las áreas rurales. Es entonces el momento de valorar los contenidos de los programas formativos y la adecuación de los sistemas de enseñanza a las necesidades del desarrollo. En materia de formación profesional, es un hecho la escasa idoneidad de muchos de los contenidos formativos a las demandas reales del medio rural, lo que hace, como veremos más adelante, que los espacios dejados sin cubrir por los poderes públicos en este ámbito, sean ocupados de forma relevante por la iniciativa privada. Finalmente cabe mencionar el problema generado en el medio rural (sobre todo entre los agricultores) por la práctica desaparición de los servicios públicos de extensión agraria, unos servicios que fueron muy importantes en el proceso de modernización del medio rural español (al incorporar a ese proceso a los pequeños y medianos agricultores) y que hoy se han diluido (cuando no extinguido) en el marco del proceso de transferencia de competencias a los gobiernos de las Comunidades Autónomas. En un momento de cambios significativos en la política agraria y rural de la UE se echa en falta la existencia de organismos administrativos cercanos a la población y con vocación dinamizadora. Bien es cierto que esas funciones son hoy ejercidas por los grupos de desarrollo rural o por las oficinas comarcales agrarias, pero no se percibe la suficiente coordinación entre ellos como para que puedan poner en valor el capital social que generan entre la población que reside en el medio rural.

Es evidente que las instituciones públicas constituyen elementos fundamentales del sistema de "gobernanza" en las dinámicas de desarrollo de las áreas rurales, por cuanto que, en la práctica, tales dinámicas son el resultado de la combinación de estrategias ascendentes (*bottom-up*) y descendentes (*top-down*), donde esas instituciones son las encargadas de garantizar las infraestructuras necesarias, canalizar los recursos públicos de apoyo a las iniciativas individuales y de promover la búsqueda de acuerdos y consenso entre los diversos grupos de intereses. Sin embargo, para que sean auténticos actores del desarrollo estas instituciones deben ser eficientes en el ejercicio de sus funciones administrativas y deben promover una adecuada coordinación entre ellas; sólo de ese modo generarán un capital social de confianza útil para las dinámicas de desarrollo, ofreciendo niveles elevados de eficiencia organizacional y de sinergia, y mostrándose ante la población local como entes capaces de implicarse de forma positiva en esas dinámicas.

### ***Las instituciones de la sociedad civil y su función dinamizadora en el medio rural***

Precisamente porque se busca que los procesos de desarrollo tengan una dimensión ascendente, es por lo que se le concede gran importancia a las instituciones de la sociedad civil en la implementación de los correspondientes planes y programas. Entre tales instituciones, y sin agotar su gran diversidad, cabe mencionar algunas de ellas, como las entidades orientadas a la educación y formación profesional, las entidades financieras (bancos y cajas de ahorro), los medios de comunicación (emisoras locales de radio y TV, periódicos locales,...) o las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento (TIC). Todas esas instituciones prestan servicios de gran importancia para el bienestar de la población local, y, en bastantes ocasiones, se implican en actividades relacionadas con la promoción del desarrollo en las áreas rurales.

Respecto a las entidades educativas y de formación, es bien cierto que, junto a la ya comentada amplia red de centros públicos, es bastante común en el medio rural europeo (aunque menos frecuente en España) la existencia de importantes iniciativas privadas en el ámbito de la formación profesional (por ejemplo, las escuelas familiares agrarias, los centros vinculados al movimiento sindical o cooperativo, las entidades religiosas,...). Tales iniciativas han cubierto un espacio de formación (sobre todo, el dirigido a la formación profesional agraria) al que, por diversas razones, no solían llegar los poderes públicos. Su labor en esta área ha contribuido a la modernización del medio rural por la vía de la formación de los agricultores, creando buenos profesionales y, en no pocos casos, auténticos líderes locales.

La importancia de las **entidades financieras** en las estrategias de desarrollo es indudable, ya que gran parte de las iniciativas individuales necesitan para su implementación el apoyo financiero en forma de créditos de diversa índole. Además, tales entidades desempeñan también una interesante función al introducir criterios de rigor contable y financiero en los estudios de viabilidad de los proyectos de inversión presentados por las personas emprendedoras. Es por todo ello por lo que las entidades financieras son elementos clave en el sistema de "gobernanza" del medio rural, dando lugar a un elevado nivel de capital social basado en la confianza que generan en la población. Mención aparte merecen las cajas de ahorro, cuya componente social (en forma de fundaciones para la gestión de los fondos destinados a obras sociales) las convierten en importantes agentes para promocionar iniciativas innovadoras en ámbitos no estrictamente relacionados con la actividad económica e impulsar proyectos emprendedores en áreas, como las rurales, donde las dificultades para hacerlos rentables a corto plazo exige de una especial atención y apoyo en las etapas iniciales.

En el mundo de hoy, **los medios de comunicación** (prensa, radio, TV) son factores fundamentales en la creación de opinión, pero también instrumentos muy útiles para la difusión de valores e importantes elementos de apoyo en la aplicación de las políticas públicas, además de vías interesantes para canalizar el control de dichas políticas por parte de la ciudadanía. La presencia cada vez más significativa de los medios de comunicación en el ámbito local los convierte en piezas relevantes de las dinámicas de desarrollo y, por tanto, en elementos del sistema de "gobernanza" del medio rural. Desde el punto de vista del capital social que generan, los medios de comunicación pueden contribuir a que se amplíe el marco de relaciones sociales de los individuos más allá del ámbito restringido de sus grupos primarios, y pueden también facilitar la cooperación entre los distintos grupos de intereses, además de favorecer el desarrollo de proyectos que trasciendan los estrechos límites de un municipio. Asimismo, al facilitar los flujos de información entre los poderes públicos y la ciudadanía, pueden contribuir a que las relaciones de confianza entre administración y administrados se construyan sobre bases más sólidas que la mera identificación con una determinada ideología o el simple clientelismo político.

En lo que se refiere a las **nuevas tecnologías de la información y el conocimiento (TIC)**, abren un enorme espacio de posibilidades en el medio rural, no sólo en lo que se refiere a la mejora del nivel formativo e informativo de la población, sino también en todo lo relacionado con la instalación de nuevos profesionales en territorios que ofrecen ahora interesantes ventajas comparativas. Gracias precisamente a las TIC se hacen viables estrategias de desarrollo que en otro momento hubieran sido impensables, acercando los territorios locales a los mercados globales y viceversa, en un flujo de enormes potencialidades para el intercambio económico, la interacción cultural y la movilidad. De ahí que, a la hora de hablar de desarrollo en las áreas rurales, se planteen como fundamentales algunas de las cuestiones relacionadas con la llamada "brecha digital" en su doble dimensión: generacional (debido a las dificultades de aprendizaje de los mayores) y territorial (debido a la insuficiente extensión de la banda ancha en los territorios). Hablar de "gobernanza" del medio rural exige, por tanto, incluir todas estas nuevas cuestiones, ya que son las que marcan las nuevas líneas de desigualdad social en el mundo de hoy. Sin reducir la desigualdad generada por estos nuevos sistemas en el acceso a las oportunidades del mundo global, el desarrollo territorial se encontrará con serios obstáculos para tener éxito en los objetivos que se propone, que no son otros que el bienestar de la población que reside en el medio rural. Desde el punto de vista del capital social, las TIC contribuyen a ampliar el horizonte de relaciones sociales de los individuos, dándoles oportunidad para salir del estrecho marco de su grupo primario y autonomía para cooperar con otros vecinos en proyectos de desarrollo. Asimismo, son instrumentos fundamentales para hacer más eficiente la prestación de servicios por parte de los poderes públicos a la población rural y para acercar al ciudadano a las instituciones, contribuyendo de este modo a elevar su nivel de confianza en ellas.

**[Las entidades financieras prestan servicios de gran importancia para el bienestar de la población local. Foto: Roberto Anguita]**





## CONCLUSIONES

En este artículo se ha analizado el sistema de "gobernanza" del medio rural desde la perspectiva del capital social, valorando la implicación en las dinámicas de desarrollo de cada uno de los actores e instituciones que componen dicho sistema. La utilización del concepto de "capital social" nos ha permitido analizar el sistema de "gobernanza" en un sentido dinámico, mostrando la interacción entre los elementos que lo componen. Actores colectivos e instituciones (públicas y privadas) son elementos clave para una buena gobernanza del medio rural, elementos sin cuya buena coordinación los procesos de desarrollo no tendrían éxito. No obstante, no todos esos elementos tienen el mismo grado de implicación en las dinámicas de desarrollo, ni tampoco la misma importancia en el sistema de "gobernanza". Sobre estas cuestiones, el análisis realizado nos ha permitido extraer algunas conclusiones.

En primer lugar, cabe concluir que el medio rural se caracteriza por la presencia de una gran variedad de actores colectivos (asociaciones), cuyas actividades responden a lógicas distintas, ocupando posiciones diferentes en el sistema de "gobernanza". Por ello, no es posible analizar como un todo homogéneo el asociacionismo del medio rural, sino que es necesario diferenciar las distintas formas en que se expresa en la práctica, distinguiendo, al menos, cuatro tipos de asociaciones: las orientadas a la reivindicación, defensa y representación de intereses; las orientadas a las actividades económicas; las que desarrollan sus actividades en el ámbito cultural y recreativo, y las orientadas a la gestión y promoción de los programas de desarrollo.

En segundo lugar, cabe concluir también que las instituciones (financieras, educativas, administrativas, medios de comunicación,...) desempeñan un papel decisivo en las dinámicas de desarrollo, debido precisamente a que esas dinámicas suelen ser el resultado de la combinación de estrategias ascendentes y descendentes. En efecto, la presencia de una red institucional (pública y privada) en el medio rural es fundamental, sobre todo si existe una buena sinergia entre los distintos tipos de instituciones y entre ellas y las asociaciones que representan a los distintos grupos de intereses.

En definitiva, el reto de un buen sistema de "gobernanza" es convertir la inevitable conflictividad "suma cero", que se produce en todo territorio por el acceso a los recursos, en una conflictividad de "suma positiva", donde los intereses particulares puedan conciliarse en pro de un interés general para el conjunto de la comunidad.

## Notas

**Este artículo se basa en la ponencia del mismo autor, presentada en el Foro FICODER celebrado en Sevilla el 8-9 de junio de 2009.**

1. Sobre la perspectiva del "capital social" y su utilidad para el análisis de las dinámicas de desarrollo en las áreas rurales, puede verse Moyano (2001), donde utiliza el modelo multidimensional del Woolcock. Este modelo combina los niveles micro y macro, y desagrega la noción de "capital social" en cuatro dimensiones: integración (relación de confianza entre los individuos de una comunidad y sus grupos primarios de pertenencia: familia, amigos,...); conexión (relación entre individuos que pertenecen a grupos diferentes y que trascienden el ámbito de la comunidad en la que residen); sinergia (relaciones de cooperación entre instituciones), y eficiencia (credibilidad de las instituciones a la hora de ejercer sus funciones y de prestar servicios)

**[El principal objetivo de los ayuntamientos es la gestión de los servicios ligados a las políticas municipales. Foto: Roberto Anguita]**

## BIBLIOGRAFÍA

BOURDIEU, Pierre (1986), "The forms of capital", en John Richardson (coord.), Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, Greenwood Press, Westport.

COLEMAN, James (1988), "Social capital in the creation of human capital", American Journal of Sociology, nº 94, pp. S95-S120.

FEDDERKE, John et al. (1999), "Economic Growth and Social Capital. A critical reflection", Theory and Society, vol. 28, nº 5, pp. 709-745.

GARRIDO, Fernando y Eduardo MOYANO (2003), "Capital social y desarrollo en zonas rurales. Una aplicación a los programas Leader y Proder en Andalucía", Revista Internacional de Sociología, CSIC, Córdoba, nº 33, pp. 67-96.

HERREROS, Francisco (2001), "Social capital, associations and civic republicanism", en M. Saward (coord.), Democratic Innovation, Deliberation, Representation and Association, Routledge, Londres.

MOYANO, Eduardo (2001), "El enfoque del capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo", Revista de Fomento Social, INSA-ETEA, Córdoba, vol. 56, nº 221, pp. 35-63.

MOYANO, Eduardo (2008), "Acción colectiva, capital social y desarrollo rural", Revista Española de Sociología, nº 10, pp. 15-37. ISSN: 1578-2824

PORTES, Alejandro (1998), "Social capital: Its Origins and Application in Modern Sociology", American Review of Sociology, nº 24, pp. 1-24.

PUTNAM, Robert (1993): Making Democracy Work, Princeton University Press, Princeton.

PUTNAM, Robert (2003), El declive del capital social, Galaxia Guttenberg-Círculo de Lectores, Barcelona.

WOOLCOCK, Michael (1998), "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", Theory and Society, vol. 27, nº 2, pp. 151-208.

WOOLCOCK, Michael (2000), "Managing risk, shocks, and opportunities in developing economies: the role of social capital", en G. Ranis (coord.), Dimensions of Development, Yale Center for International and Area Studies, New Haven.

Otros artículos relacionados con: [Gobernanza](#), [Desarrollo](#), [Rural](#)



©2009 Revista Ambienta <<Accesibilidad>>