

X Coloquio Ibérico de Geografía

A. Nuevas estrategias y reorganización territorial en una Europa ampliada

NUEVAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL EN LAS REGIONES OBJETIVO 1 Y 2 DE LAS COMUNIDADES AUTONÓMAS DE MADRID Y CASTILLA-LA MANCHA. UN PRIMER BALANCE

Autores: Miguel Angel Troitiño, Isabel del Río, José Carpio, María García, Javier de Marcos, Manuel de la Calle, Luis Daniel Abad

Institución: Universidad Complutense de Madrid

Domicilio: Departamento de Geografía Humana. Facultad de Geografía e Historia

Teléfono: 913945956

Fax: 913945954

e-mail: iriolafu@ghis.ucm.es

Introducción.

El eje temático al que va orientada esta comunicación tiene como marco general de análisis la Europa ampliada y como preocupación central la búsqueda desde la perspectiva geográfica del mejor abordaje para estudiar la complejidad creciente del nuevo escenario europeo. Pero, también en la ponencia se señala el interés por prever que puede pasar con los territorios donde se han puesto en práctica innovadoras fórmulas de desarrollo territorial y cómo estas nuevas forma de gobierno bajo los principios de sostenibilidad y equidad van a poder ser capaces de adaptarse a la nueva realidad. Esta última preocupación es la que dirige el trabajo, que se centra no tanto en aspectos teóricos o prospectivos sino en presentar algunos de los primeros resultados de la experiencia que emana de la puesta en práctica de nuevas iniciativas y formas de gobierno en dos comunidades autónomas de España, Madrid y Castilla-La Mancha, coincidentes en su nivel regional con las NUTS 2 europeas que además, con la ampliación, dejarán de recibir ayudas económicas procedentes de Bruselas a partir de 2007.

Consideramos que la literatura que ha generado el interés por la nueva orientación de desarrollo territorial se centra más en los aspectos teóricos que en experiencias o análisis de casos en los que se haga un balance de lo que ha representado para los territorios el giro de orientación de la política de desarrollo territorial. Parece conveniente, al iniciarse una nueva etapa en la construcción europea, disponer de diagnósticos de lo que está significando para los territorios con

cierta experiencia de la puesta en práctica de la nueva filosofía de desarrollo y destacar sus logros y debilidades y poder si acaso trasladar esta experiencia a los territorios de los países que se incorporan. Lo que aquí se expone forma parte del proyecto de investigación *Estrategias de Cooperación y Desarrollo Territorial Sostenible en Madrid y Castilla-La Mancha*¹ y constituye un primer balance crítico de algunos de los efectos de la puesta en acción de las nuevas estrategias e iniciativas que emanan de actores y agentes orientados por la nueva cultura territorial.

1. Principios básicos de referencia.

Partimos de manera muy sucinta de la parte del “corpus” teórico multidisciplinar que mejor se adecua a nuestra investigación y que ha sido elaborado en las dos últimas décadas con el objeto de explicar e interpretar los profundos e interrelacionados cambios económicos, sociales y territoriales, vinculados a procesos globales y locales en continua interacción o como se ha dicho recientemente en constante “retroalimentación dialéctica” (Méndez, 2002, 2004). Así mismo, y paralelamente a la construcción de la teoría interpretativa, se han diseñado e instaurado nuevas estrategias y políticas para el nuevo desarrollo de los lugares y las regiones que tratan de aplicar los fundamentos teóricos básicamente consensuados.

a) Se acepta considerar que el giro que inicia los cambios señalados se relaciona desde hace casi veinte años con la globalización y la informacionalización (Borja y Castells, 1997), fenómeno conjunto imparable que se vincula según la mayoría de analistas, no tanto como la etapa avanzada del capitalismo internacional, sino como el proceso por el cual estados, territorios, empresas e individuos tienen la posibilidad de estar cada vez mas interrelacionados a través de un sistema creciente de flujos que no son generales sino en principio selectivos; es decir, la globalización permite inicialmente una mayor integración de los principales centros económicos y de gestión a nivel mundial. A medida que el proceso avanza, la integración a distintos niveles se amplía, de tal forma que ya no hay realidad social o física que no esté de alguna manera relacionada con los procesos globales en curso.

Paralelamente al interés que despierta conocer el funcionamiento de la globalización como realidad de flujos, surge el interrogante del papel que en el nuevo contexto general tienen los diferentes territorios. Esta preocupación se ha identificado con expresiones como “la respuesta de los territorios a la globalización” o “la

¹ Proyecto dirigido por Miguel Ángel Troitiño Vinuesa. Dentro del proyecto coordinado: *Estrategias de cooperación y desarrollo territorial sostenible en España, 2002-1005*, Plan

adaptación de los territorios a los requisitos de la globalización”. Sin embargo, cada vez más la oposición entre lo global y lo local o entre realidades dominantes y subordinadas de gran y mediana escala da lugar a un nuevo interés por un enfoque de complementareidad entre ambas realidades, donde se señala sin embargo la aparición de una nueva fragmentación del territorio con nuevas diferencias microterritoriales (Demateis, 2004). Surge así un renovado interés por lo local, por los lugares, por sus geografías, paisajes e identidades (Nogué y Romero, 2004; Nogué, 2005), por sus recursos y potencialidades que, puestos en valor bajo los principios de sostenibilidad y cohesión social, han devenido en considerarse como los componentes de la “cultura territorial” o “cultura local”, entendida como la dimensión “que impregna todas las facetas de la actividad y el comportamiento humano, y comprende todo aquello que un determinado grupo humano percibe como propio y específico, incluyendo valores, ideas y formas de comportamiento” (Albertos Puebla, 2002, pp. 231).

Desde la perspectiva del nuevo desarrollo territorial los lugares con “éxito” suelen ser ámbitos con una determinada cultura territorial, en la medida en que la cultura, en la dimensión que se ha señalado, favorece las iniciativas colectivas, la creatividad y la innovación. Esta idea ha sido suficientemente debatida y contrastada en los estudios de los llamados “medios innovadores”, relacionados sobre todo con sistemas productivos locales que se caracterizan por una densa red de relaciones basadas en la cultura de la cooperación entre los agentes sociales que lo conforman (Albertos, Caravaca, Méndez y Sanchez, 2005). También los recientes estudios sobre el “capital social” y los aspectos que lo conforman inciden en los mismos principios al considerarlo como la herramienta que mide “el valor de las relaciones sociales y el papel de la cooperación, la confianza y la inclusión social en el logro de resultados colectivos y económicos” (Fundación BBVA, 2005).

Se avanza pues hacia el convencimiento de que el desarrollo de los lugares y las regiones es un proceso complejo donde la acción colectiva y el consenso, la colaboración y la cooperación en un clima de confianza entre las instituciones públicas y privadas consigue logros superiores a los que emanan de acciones individuales o sectoriales. Por ello ha tenido tanta aceptación la idea de la red - Castells acuña en 1996 el concepto de “la sociedad red” - o malla que entrelaza la totalidad de actores inmersos en el desarrollo local; y ya desde hace algún tiempo se habla de la oportunidad de constituir en los territorios redes entrelazadas de empresas, asociaciones, instituciones, ciudades y municipios encaminadas a conseguir un fin concreto predeterminado. Serían las consideradas como “redes de proximidad”, que

Nacional de I+D+I (2000-2003), Programa Nacional de Promoción General de Conocimiento. Investigación Básica. Referencia: B502002-04233-C10-09.

refuerzan los lazos locales, frente a las “redes de larga distancia”, que buscan la integración de los lugares con espacios regionales, nacionales y globales (André y Rego, 2003). En definitiva, desde la economía territorial, refrendada por la sociología y antropología, se han acuñado conceptos que no son estrictamente de índole económica pero que se reconocen como imprescindibles en la nueva concepción del desarrollo territorial integrado.

b) La nueva política de ordenación y desarrollo territorial europea, en el marco de la búsqueda de una mayor integración entre sus regiones, ha ido asumiendo la filosofía del nuevo desarrollo territorial y como tal la hace explícita en documentos de referencia imprescindibles como el de la *Estrategia Territorial Europea* (1999) o y en las orientaciones y disposiciones que acompañan a la distribución de las ayudas de los Fondos Estructurales, donde la cooperación intra-regional, Inter-regional e internacional o transfronteriza se resalta de manera muy explícita.

Un paso más en la búsqueda de la adecuación entre la realidad y la teoría ha sido la reutilización de un término que se acomode a la nueva forma de entender el gobierno de los territorios, una vez que se asume a finales del siglo XX la crisis del estado-nación, del Estado del bienestar y de la planificación territorial. El término de “governance”, fue anunciado en 2000 por el entonces Presidente de la Comisión Romano Prodi al señalar que es necesario “la promoción de nuevas formas de gobernanza” y queda definido en el *Libro Blanco*, sobre la gobernanza europea un año después (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001). El término pretende recoger de manera operativa la filosofía de la nueva forma de dirigir los territorios a través de la implantación de un nuevo método en el que participen de manera conjunta y coordinada una gran variedad de actores, cuya actuación viene definida por los principios, que el *Libro Blanco* propone, de “apertura, participación, responsabilidad, eficacia, coherencia, proporcionalidad y subsidiaridad”. En la práctica daría lugar a un “gobierno multinivel” o a un “gobierno en red” (Brugué, Gomá, Subirats, 2002), en el que la acción del Estado se articula con la participación cada vez mayor de la sociedad civil. Sin embargo, aún siendo el *Libro Blanco* un documento que señala “nuevos modos de actuación” en el gobierno regional europeo, a decir de algunos analistas “no es muy preciso en sus propuestas, las cuales, en buena parte de los casos, carecen además de una concreción temporal y del establecimiento preciso de una agenda con plazos específicos de realización” (Bar Cerdón, 2002).

Mientras teoría y orientaciones progresan en el camino de la interpretación de la nueva realidad y en la búsqueda de fórmulas cada vez más operativas, los territorios europeos -también los españoles- están poniendo en práctica nuevas formas de gobierno a través de la implementación de iniciativas supramunicipales, lo que exige

ante todo la concertación horizontal de los agentes políticos y la búsqueda de la cooperación con el resto de agentes sociales. Algunos de los impactos territoriales en dos regiones del estado español de estas iniciativas se da cuenta en los apartados siguientes.

2. Los territorios de la experiencia: Las comunidades autónomas de Madrid y Castilla-La Mancha. Diferencias sociales y territoriales.

El *Tercer Informe sobre la cohesión económica y social* de la Unión Europea, 2004, que hace una evaluación de las repercusiones de las políticas comunitarias y nacionales en el avance de la cohesión y presenta propuestas sobre el futuro de la política regional posterior a 2006, señala que desde 1994 han disminuido las diferencias de renta entre los Estados miembros y las regiones, sobre todo en los cuatro más beneficiados -España, Grecia, Irlanda y Portugal- y que los Fondos Estructurales contribuyen al crecimiento de sus riquezas nacionales. En este sentido, en los últimos 10 años, el estado español en su conjunto ha experimentado en algunas de las variables socioeconómicas más significativas una mejora superior a la media de los países europeos, ya sea considerando a los quince o a los veinticinco países componentes. El cuadro 1 recoge el cambio socioeconómico habido en España en los últimos años a través de su posición relativa con los dos subconjuntos mencionados. Además de aumentar su peso demográfico, lo más significativo que ha pasado es el incremento de la riqueza con tasas que superan en un punto la media de los quince, lo que hace aumentar la renta para cada habitante en 12 puntos, y el crecimiento espectacular de la población activa, sobre todo en el caso de las mujeres, y el descenso de las tasas de desempleo, aunque el paro femenino permanece aun sensiblemente más alto que en el resto de la Unión.

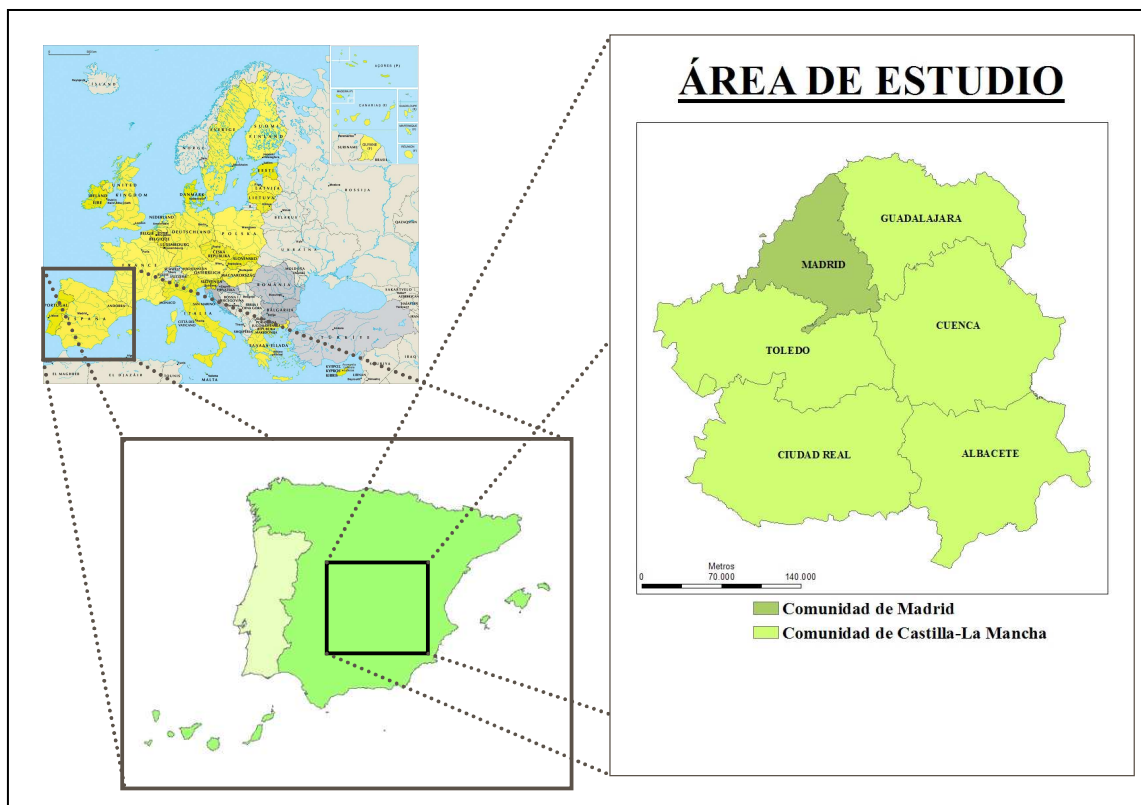
Sin embargo, en el *Informe* también se señala que a nivel regional las disparidades en el crecimiento continúan y lo mismo ocurre con aspectos relacionados con el empleo y el nivel de riqueza. Según algunos estudios, el aumento o disminución de las diferencias interregionales en las economías más protegidas, como es el caso de España, adquiere un comportamiento cíclico: disminuyen en periodos de recesión y aumentan en las fases expansivas (Rodríguez Pose, 2003) Las dos regiones españolas que se analizan, aunque vecinas en el centro peninsular -ver mapa 1-,

Cuadro1. Evolución socioeconómica de España en el contexto europeo, 1995-2004

Variables socioeconómicas	1995			2004		
	UE (25)	UE (15)	España	UE (25)	UE (15)	España
Peso demográfico %	100	83,11	8,80	100	83,77	9,27
Variación del PIB 1995/2004				2,5	2,6	3,81
PIB/habitante	100	110,8	86,9	100	108,9	98,1
Tasa de actividad	-	60,1	46,9	63,3	64,8	60,9
Tasa de actividad masculina	-	70,5	62,5	70,9	72,7	73,7
Tasa de actividad femenina	-	49,7	31,7	55,8	57,0	48,0
Tasa de paro general	-	10,0	18,8	9,0	8,1	11,0
Tasa de paro masculina	-	8,6	14,9	8,1	7,1	8,1
Tasa de paro femenina	-	12,0	25,3	10,2	9,3	15,0

Fuente: EUROSTAT

Mapa 1: Localización de las Comunidades de Madrid y Castilla-La Mancha en Europa



Fuente: elaboración propia

constituyen un ejemplo de disparidad interregional de carácter histórico, agudizada en la segunda mitad del siglo XX, y apenas suavizada en la última década; lo que pone en tela de juicio la efectividad a corto plazo de las políticas de desarrollo territorial, por lo menos a la luz de los datos de las variables más convencionales. Las dos regiones ya quedaron diferenciadas desde la primera reforma de los fondos estructurales europeos: Castilla-La Mancha se define como región con retraso en su desarrollo (objetivo 1) y a las zonas menos “metropolitanizadas” de la Comunidad de Madrid se las considera como zonas rurales con diversificación económica (objetivo 2). Las dos categorías se siguen utilizando en las más recientes orientaciones de política comunitaria regional aplicadas a ambas comunidades. El cuadro 2 recoge algunos aspectos de esta cuestión.

Cuadro 2. Dinámica socioeconómica de Madrid y Castilla-La Mancha en el conjunto estatal, 1991-2004

Variables	Madrid	Castilla-La Mancha	España
Superficie, Km2	8.028 (1,6)	79.463 (15,74)	504.750
Población 1991	4.947.555 (12,7)	1.658.446 (4,2)	38.872.268
Población 2004	5.804.829 (13,4)	1.848.881 (4,2)	43.197.684
% Variación 2004-1991	17,32	11,48	11,12
% población urbana 2001	94,3	49,5	65,96
% del PIB nacional			
1999	17,20	3,48	100
2004	17,35	3,39	100
Tasa de actividad			
1995	52,93	46,71	50,95
2004	57,40	51,52	55,38
Tasa de empleo			
1995	41,76	37,03	38,77
2004	53,66	46,36	49,08
Tasa de paro			
1995	21,10	20,71	23,90
2004	6,53	10,00	11,38
% ocupados Sector II			
1995	18,12	22,75	21,23
2004	14,02	19,08	18,23
% ocupados Sector III			
1995	72,87	50,22	60,07
2004	76,16	55,85	64,12
PIB/p.cap. (UE 25=100)			
1995	115,2	71,8	86,9
2002	126,7	76,0	96,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística: *Censos de Población, Padrón Municipal, Encuesta de Población Activa y Contabilidad Regional de España* y EUROSTAT

Las dos son regiones administrativas muy diferentes en su extensión, concentración demográfica, creación de riqueza, actividad económica y capacidad adquisitiva de sus habitantes. Madrid con sólo el 1,6% de la superficie estatal concentra en la actualidad más del 13% de la población y más del 17 % de la riqueza creada en el país; mientras que Castilla-La Mancha con casi el 16% de la superficie apenas agrupa el 4% de la población estatal y menor es la cifra de su participación en el PIB nacional. La primera es una región altamente urbanizada, que supera con creces el valor de esta categoría en el conjunto estatal; también superan la media nacional sus tasas de actividad general, de empleo y de ocupados en el sector terciario; por el contrario, la tasa de paro es casi la mitad del valor medio del país. En Castilla-La Mancha, salvo en el desempleo, ocurre lo contrario.: las cifras actuales de las variables analizadas son inferiores a la media nacional.

Pero lo que se subraya como más interesante es que las diferencias que se observan en la actualidad en casi nada se han mitigado con respecto a la situación de 10 años antes. Incluso algunas de las variables sintéticas, como el PIB per cápita, ha tenido un comportamiento evolutivo en Castilla-La Mancha bastante más débil que la comunidad madrileña e incluso que el conjunto del país. En siete años (1995-2002), en relación a UE 25=100, el país ha visto aumentar su posición relativa en 10 puntos, Madrid lo ha hecho en más de 11, mientras que Castilla-La Mancha apenas llega a 5 el incremento ganado.

Hay otro aspecto que no queríamos pasar por alto, y es el hecho del diferente tamaño de las dos regiones y, por lo tanto, el distinto peso de los desequilibrios intrarregionales a las que se enfrenta cada una de las comunidades autónomas. Madrid, comunidad uniprovincial; Castilla-La Mancha formada por cinco provincias, cada una de las cuales es mayor que la madrileña y muy distinta su situación socioeconómica, que va desde una renta per cápita para Cuenca en 2002 de 72,8 a la de Guadalajara con un valor de 89 en el mismo año.

Así pues, con este panorama tan diferenciado, cobra sentido un análisis interregional comparado a partir del estudio de las diferentes propuestas de desarrollo territorial que en ambas comunidades se han implementado en los últimos años, con el fin de conocer qué territorios se han beneficiado de estas propuestas, si se adecuan a las necesidades de los diferentes territorios o por el contrario existen desajustes entre objetivos, instrumentos empleados y realidad y, en definitiva, entrever su incidencia en el progreso de la cooperación y la nueva cultura territorial.

3. Instrumentos para el desarrollo en las Comunidades de Madrid y Castilla-La Mancha.

Este apartado enuncia, describe y espacializa las iniciativas para el desarrollo territorial puestas en acción en las dos comunidades en los últimos años. Se inicia el proceso cuando desde Bruselas se instaura la concesión de ayudas para las regiones más desfavorecidas de los países miembros, indicando la orientación de estas ayudas y la forma de gestionarlas. Se incide en el papel destacado que han de tener los agentes locales y en la acción coordinada de las diferentes instituciones políticas y sociales. Además, se considera que los logros del desarrollo local serán mayores si los actores intervienen cooperando en un ámbito territorial definido por relaciones de carácter histórico, económico, social, cultural e institucional, que viene a coincidir con espacios considerados como subregionales o comarcales. Esta nueva forma de gobierno de los territorios, promovida desde Bruselas, va impregnando con mayor o menor fortuna a las diferentes administraciones públicas, que intentan adaptar sus políticas tradicionales a los nuevos principios del desarrollo territorial. En este sentido, en el estudio se agrupan las iniciativas supramunicipales en dos bloques: las que se diseñan como políticas bien orientadoras o diseñadas desde los distintos niveles de la administración estatal, bien las que proceden de los programas financiados desde la Unión Europea.

a) El primer bloque acogería a los diferentes **planes de ordenación del territorio y a los planes directores y estratégicos de carácter supramunicipal** y a las **Agenda Local 21**. Se ha señalado recientemente de manera acertada la escasa cultura territorial del país que ha devenido en escasos logros en materia de ordenación del territorio (Romero, 2005). En este sentido, trasladadas las competencias en esta materia a las comunidades autónomas y aprobadas las leyes de ordenación del territorio, en 1984 para la madrileña y en 1998 para la de Castilla-La Mancha, las dos comunidades han sido incapaces de dotarse de instrumentos de Ordenación del Territorio a diversas escalas, quedando bloqueadas las diversas iniciativas, bien por motivos políticos, bien por motivos técnicos (Troitiño y alt, 2003).

Mejores resultados se han obtenido en propuestas de planeamiento comarcal o subregional con orientación bien sectorial o integral. Son los Planes de Dinamización Turística y los Planes Estratégicos. Los primeros responden a la figura de Planes Directores Supramunicipales para el desarrollo territorial de carácter sectorial y son el *Plan de Dinamización Turística “Tierra de Caballeros y Tablas de Daimiel”*, el *Plan de Dinamización Turística “Valle del Cabriel”* y el de la *Mancomunidad del Embalse de El*

Atazar, los dos primeros en la comunidad de Castilla-La Mancha y el tercero en Madrid . Los tres responden a proyectos de desarrollo turístico, donde colaboran el Estado, las administraciones autonómica y local y otros agentes locales. En el primero participan seis de los municipios con más patrimonio histórico y natural de la provincia de Ciudad Real, en el segundo participan ocho municipios conquenses con altos valores naturales y en el tercero son seis municipios los que colaboran para la puesta en valor de sus recursos naturales.

Por otro lado, se han diseñado dos Planes Estratégicos orientados al desarrollo integral de los territorios elegidos: *El Plan Comarcal de la Sierra Norte de Madrid* y *El Plan Estratégico de Desarrollo Local Integrado para la provincia de Cuenca*. El primero, que afecta a 42 municipios serranos de la comunidad de Madrid, tiene como fin coordinar e integrar las acciones públicas que afectan a dicho territorio. La creación y gestión del Plan corre a cargo del Patronato Madrileño de Areas de Montaña (PAMAM). De su nivel de eficacia como agente gestor del desarrollo territorial de la zona se hará un comentario en el apartado siguiente. Finalmente, el *Plan Estratégico* de la provincia de Cuenca persigue el desarrollo integral de todos los municipios de la provincia y a pesar de estar elaborado en 1995, apenas se ha desarrollado, además siendo una iniciativa de la Diputación Provincial no cuenta con ningún representante de las corporaciones municipales.

Con respecto a la Agenda 21, aunque es una iniciativa de carácter local y no supramunicipal, tiene interés conocer su alcance en tanto que responde al interés por parte de las comunidades locales por integrar el futuro de sus territorios en la nueva dinámica del desarrollo sostenible, por lo que colabora y refuerza la filosofía que subyace en otras iniciativas innovadoras en las que la entidad local participe. Sin embargo, sin bien la adhesión municipal a la iniciativa va progresando, apenas se ha avanzado en la conformación de Agendas 21 a escala comarcal. En nuestras dos comunidades comienza a haber algunos ensayos, todavía en fase incipiente de desarrollo, de Agendas 21 de alcance supramunicipal, concretamente 3 en Castilla-La Mancha y 4 en Madrid.. Lo más interesante es que están impulsadas por agentes como los Gal o Ceder, con cierta experiencia en el desarrollo de esos territorios, incorporando la dimensión sostenible y medioambiental.

En definitiva, las iniciativas relacionadas con las políticas orientativas son muy escasas en las dos comunidades y las que se han puesto en funcionamiento, sobre todo las de carácter integral, no son capaces de articular sus actuaciones para un adecuado desarrollo del territorio. Sin embargo, se va avanzando en la implantación de instrumentos de planificación sectorial y en la asunción por parte de los gestores y promotores del desarrollo la filosofía de la cooperación, la cohesión y la sostenibilidad.

b) Mucho mayor es el impacto en las dos comunidades de los **programas financiados y cofinanciados por la Unión Europea**. Nos referimos a los programas Leader (en sus tres programaciones, I, II y Plus), Proder (I y II), Equal, e Interreg. Sin duda, los programas Leader y Proder son los que han movilizado más población, más municipios, más recursos y más agentes que ninguna otra iniciativa en las dos comunidades desde que se pusieron en marcha a principios de la década de los noventa del pasado siglo. Los primeros diseñan la nueva figura responsable del desarrollo, los Grupos de Acción Local, que serán objeto de atención en el apartado siguiente, mientras que los Proder son coordinados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Cuadro 3. Síntesis del total de iniciativas de desarrollo supramunicipal en las Comunidades de Madrid y Castilla-La Mancha

INICIATIVAS	CCAA	Nº iniciativas	Nº municip.	Población	Superficie
LEADER I	C-LM	6	172	176.100	12.761,7
	MADRID	1	42	19.838	1.255,55
LEADER II	C-LM	13	400	446.640	34.101,80
	MADRID	3	78	152.430	3.325,07
LEADER PLUS	C-LM	13	449	547.602	39.851,1
	MADRID	3	84	162.733	3.674,4
PRODER I	C-LM	14	222	293.766	21.518
PRODER II	C-LM	16	434	655.196	35.363,71
	MADRID	6	104	328.681	5.239,47
EQUAL*	C-LM	13	305	1.227.556	39.462
	MADRID	9	32	4.519.637	2.185
INTERREG	MADRID	1	6	258.201	395,91
AGENDA 21	C-LM	3	84	82.116	5.591
	MADRID	4	27	14.653	711
CONSORCIOS	C-LM	13	363	1.301.380	46.753
	MADRID	6	177	5.356.625	8.588
MANCOMUNIDADES	C-LM	126	799	1.308.795	68.908
	MADRID	47	155	1.007.777	5.987
P.L.E	C-LM	4	55	104.911	7.230
P.E.S	C-LM	3	244	330.955	18.930
	MADRID	2	42	17.332	1.256

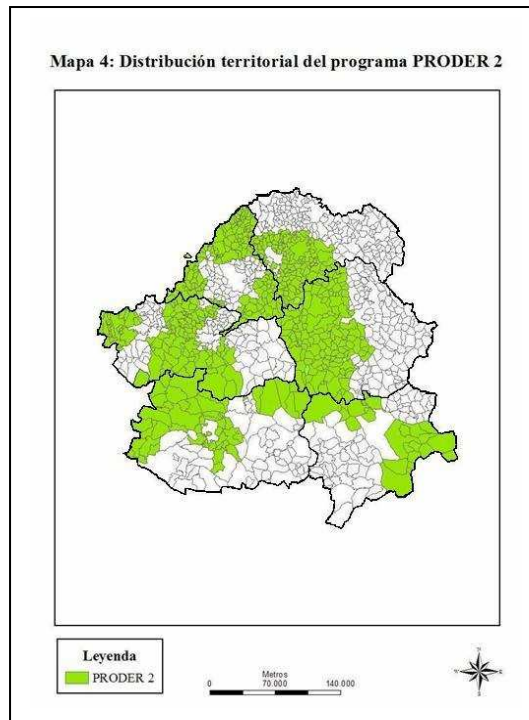
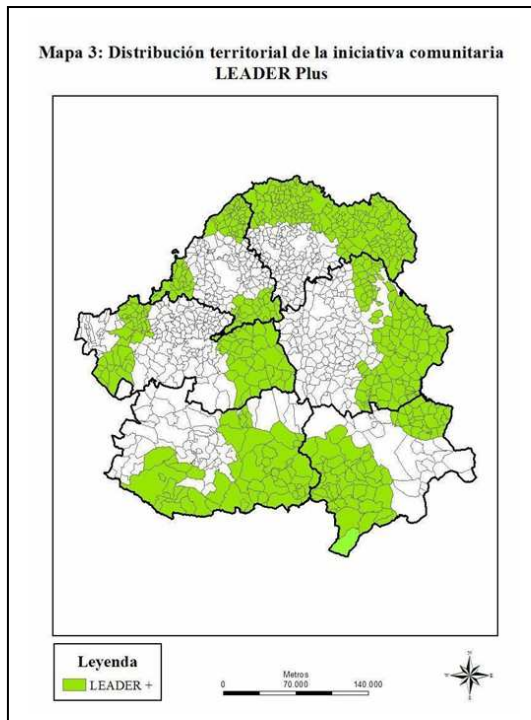
Fuente: *Inventario de Iniciativas en Madrid y Castilla-La Mancha*, Grupo Territorios, U. C. M.

El cuadro 3 recoge el total de iniciativas de desarrollo supramunicipal desarrolladas o en desarrollo en las dos comunidades. Además de las ya indicadas, se recogen también los Consorcios y Mancomunidades, que por constituirse en fórmulas originales de cooperación intermunicipal para determinados objetivos colectivos serán analizados en el apartado siguiente. El programa Leader se inicia de manera prudente con el primer programa a desarrollar entre 1991 y 1994. Se aprueban 6 programas que afectan a 172 municipios, que suman una población de 176.100 habitantes, en Castilla-La Mancha y tan solo 1 en la comunidad de Madrid, en la que quedan englobados 42 municipios que suman una población de 19.838 habitantes. Los territorios programados para recibir las ayudas vienen a coincidir en su mayoría con zonas de montaña con graves problemas de pérdida de actividad y vacío demográfico. Leader II (1995-1999) amplía los territorios subvencionados, pasando de 6 a 13 las iniciativas Castilla-La Mancha y de 1 a 3 en Madrid. El resultado es que el número de municipios con ayudas casi se multiplica por tres en la primera comunidad y por dos en el caso de Madrid. Estos territorios, ampliados en algunos casos, se mantienen en la fase actual de Leader Plus a desarrollar entre 2000 y 2006.

Por su parte, los programas Proder I y II (1996-1999 y 2000-2006), de iniciativa nacional, se aprobaron para apoyar a aquellos territorios objetivo 1 que no se beneficiaron de la medida innovadora Leader. En este sentido, los territorios Proder I en las dos comunidades vienen a coincidir con los no incluidos en el programa Leader. De ahí que sumadas las superficies de Leader II y Proder I resulte que, a finales de los años noventa, algo más del 40% de la superficie de la comunidad de Madrid reciba ayudas y el 70% de la de Castilla-La Mancha. Porcentaje que se hace mayor a partir de 2000 con la ampliación territorial tanto de Leader Plus como de Proder II. Los Mapas 1 y 2 son representativos de este hecho, de tal forma que el mayor vacío en relación con estos programas coincide con el municipio de Madrid y la primera corona metropolitana.

La iniciativa EQUAL (2001-2006) se orienta para combatir la discriminación y la desigualdad en el mercado de trabajo y está teniendo en las dos regiones una presencia significativa, como se muestra en los principales datos, tanto en el número de municipios implicados como, sobre todo, en la población afectada: el 66% de la Castellano-manchega y el 78% de la madrileña. No en vano, la iniciativa se dirige a los territorios más urbanos y con mayores problemas de empleo.

Por último Interreg, ideada para la cooperación transnacional, transfronteriza e interregional está presente tan solo en la comunidad de Madrid, con una iniciativa que desarrollan seis municipios de su primera corona metropolitana.



Fuente: *Inventario de Iniciativas en Madrid y Castilla-La Mancha*, Grupo Territorios, U. C. M.

4. La conformación de redes sociales e institucionales.

El impacto que los instrumentos de desarrollo han tenido sobre los territorios de Madrid y Castilla-La Mancha durante los últimos años es difícil de evaluar. Las grandes variables socioeconómicas proporcionan un marco de referencia: tasas de actividad y desempleo, envejecimiento poblacional, saldo migratorio, renta per cápita, variación del PIB. No obstante a estos efectos resulta clave también evaluar el capital cultural del territorio, entendido como el conjunto de aptitudes, valores, ideas y formas de comportamiento propios y específicos que se sitúa en la base de la competitividad de los territorios y da por tanto idea de sus posibilidades de desarrollo futuras.

Se trataría por tanto de evaluar cual ha sido el papel de los agentes sociales e institucionales como elemento clave de la dinamización del territorio desde el punto de vista de la cooperación supramunicipal. En el marco de este trabajo, dicho análisis se encuentra condicionado por la orientación metodológica del proyecto en que se inscribe. La información de base se refiere al inventario territorializado de iniciativas de desarrollo supramunicipal y no a la relación de agentes que las llevan a cabo, por tanto nuestra evaluación al respecto se ve limitada a la identificación de los agentes implicados en la puesta en marcha de estas iniciativas evaluando su capacidad de actuación sobre el territorio en función de su continuidad dentro de los programas

financiados o su participación en las definición de las políticas orientativas (agenda 21, planes estratégicos supramunicipales...). No pudiendo realizar en esta fase un análisis cruzado con otro tipo de información (de base cualitativa) que permitiría evaluar el arraigo de las iniciativas de desarrollo sobre el tejido social preexistente en relación a variables como la tradición asociativa de la zona, el liderazgo institucional o la pervivencia de determinadas estructuras asociativas; lo que permitiría evaluar, en definitiva, el proceso de consolidación de redes sociales e institucionales con capacidad operativa y decisiva real sobre el territorio.

Al hablar de fórmulas de cooperación supramunicipal relacionadas con las iniciativas de desarrollo se hace referencia fundamentalmente a dos tipos de agentes con capacidad operativa: **entidades locales supramunicipales (mancomunidades)** y organizaciones con personalidad jurídica propia de distinta naturaleza en las que se encuentra representada la administración y otros agentes locales: se trataría básicamente de **consorcios y asociaciones** (fórmulas que engloban los **Grupos de Acción Local**).

Las **mancomunidades**, organizaciones de carácter político administrativo orientadas a la prestación de determinados servicios públicos, constituyen un agente clave de actuación cooperativa sobre el territorio. Como indicador de su papel en la consolidación de redes sociales e institucionales se pueden utilizar dos criterios: la ampliación de sus objetivos (evolución desde la mera prestación de servicios a la inclusión de objetivos relacionados con políticas y estrategias de desarrollo económico y social) y la vinculación con algunas de las iniciativas financiadas de desarrollo territorial llevadas a cabo durante los últimos años en las comunidades de Madrid y Castilla-La Mancha (programas leader, proder, interreg, equal, urban y planes de dinamización y excelencia turística). En este sentido las mancomunidades constituyen un indicador pertinente del cambio operado en la “cultura territorial” por cuanto son entidades locales configuradas por la agrupación de varios municipios con carácter voluntario a partir de la iniciativa local y de común acuerdo entre sus miembros (ejemplo de cooperación horizontal) (Riera et alii, 2005).

La ampliación de objetivos de las mancomunidades de Madrid y Castilla La Mancha (171 en total) en relación con su condición de instrumentos de cooperación para el desarrollo queda patente con la inclusión de servicios relacionados con el “asesoramiento” (16% del total de servicios que se prestan en las mancomunidades de ambas comunidades autónomas), los “servicios públicos de promoción social” (12%), la “cultura y difusión” (9%), o los “sectores productivos” (9%) cuyo ejemplo más representativo es el turismo rural.

Por otra parte, existe también vinculación de estas estructuras político-administrativas con otras iniciativas financiadas de desarrollo que da cierta muestra de la adecuación de esta fórmula administrativa de cooperación a los nuevos paradigmas del desarrollo territorial. Del total de mancomunidades existentes en las dos comunidades autónomas, 24 están relacionados con los entes gestores de diversas iniciativas de cooperación supralocal, constituyendo la base sobre la que se han montado los grupos de acción local. De las mancomunidades que han formado parte de grupos de acción local, 10 han participado en los distintos programas LEADER: La Sierra, Campo-Mesa y Alto Tajo (de Guadalajara), Sierra del Segura, Manserja y Mancomunidad para el desarrollo de la Manchuela (de Albacete), La Mancha y Cabañeros (de Ciudad Real) y Alto Guadiela y Los Serrano (de Cuenca). En los programas PRODER han participado 13 mancomunidades. Dentro del programa EQUAL también participan 8 de estas mancomunidades y 10 además han entrado a formar parte de los grupos de acción local que han gestionado otros programas diversos: LIFE, Pactos Locales por el Empleo, planes de desarrollo territorial, Agendas 21 e INTERREG. De este conjunto de mancomunidades que forman parte de los grupos de acción local, sólo dos se formaron exclusivamente con esa finalidad, es decir se eligieron como fórmula de cooperación interadministrativa bajo la cual dar forma al órgano gestor encargado de desarrollar el programa de inversiones: la Mancomunidad Tierra de Caballeros – Tablas de Daimiel de Ciudad Real creada *ex profeso* para la gestión de un Plan de Dinamización Turística y la Mancomunidad para el Desarrollo de la Manchuela en Albacete creada para la gestión de un Leader II .

Los **consorcios**, a diferencia de las mancomunidades constituyen una fórmula de cooperación vertical, que puede estar integrada por administraciones de distinto rango junto con instituciones privadas sin ánimo de lucro. En función de sus objetivos el mayor número de los consorcios existentes en Madrid y Castilla-La Mancha está destinado a la gestión de grupos de acción local (4 consorcios) y entre el resto se agrupan los objetivos de: gestión de residuos y limpieza urbana (3), empleo y promoción económica (2), abastecimiento de agua (2), servicios culturales (2), seguridad y protección (2), consumo, servicios sociales y transporte público (1 dedicado a cada tipo de servicio). La vinculación con el desarrollo de programas financiados de desarrollo se limita a 4 consorcios, tres en Madrid y uno en Castilla-La Mancha, constituidos, de hecho, como órganos gestores de las iniciativas en calidad de “grupos de acción local” (Sierra Norte, Noroeste de Madrid, Sierra Norte de Madrid y Estados del Duque).

Por último, cabe citar a los **Grupos de Acción Local**, como actores destacados en los procesos de desarrollo territorial. Se trata de fórmulas de

cooperación ensayadas bajo la necesidad de ajustarse a los parámetros marcados por la financiación europea. En Madrid y Castilla-La Mancha durante los últimos años se han conformado un total de 46 Grupos de Acción Local que han desarrollado programas financiados. Este tejido asociativo, impuesto en muchas ocasiones por la necesidad de “captar subvenciones”, es especialmente dinámico en algunas comarcas. De esta manera, utilizando como indicador indirecto de la capacidad del territorio para vehicular estrategias de desarrollo la convergencia de distintas iniciativas de desarrollo y fórmulas de cooperación supralocal, encontramos distintos espacios donde el nivel de dinamismo es mayor: las zonas de la Sierra madrileña (Sierra Norte, Sierra Oeste, Embalse del Atazar), la Sierra del Segura (Albacete), la Manchuela (Albacete), el norte de la provincia de Toledo (comarca de “La Sagra”, zona de Ocaña), el Campo de Calatrava (Ciudad Real) o Cabañeros en Ciudad Real. En estos lugares la creación de redes de cooperación que intensifican el nivel de densidad institucional constituye un indicador de la capacidad de estos territorios en la medida en que estas redes han sido capaces de gestionar un buen número de programas diversos.

A modo de ejemplo se puede citar el caso de la Sierra de Madrid donde operan varios grupos de Acción Local: Consorcio Sierra Oeste de Madrid y Consorcio Sierra Norte (GALSINMA) que han desarrollado los programas leader I,II y plus, así como un Proder. Se ha puesto en marcha la Agenda 21 de la Sierra Oeste y encontramos también en esta área una Asociación de Desarrollo (Los Molinos) que desarrolla un programa EQUAL, así como la mancomunidad del Embalse del Atazar que entre otras iniciativas desarrolla un Plan de Dinamización Turística y la Agenda Comarcal 21. Por su parte el Patronato Madrileño de Áreas de Montaña opera sobre esta zona y gestiona el Plan Comarcal de la Sierra Norte. Por su parte en la zona de la Sierra del Segura (Albacete), a partir de la Mancomunidad Sierra del Segura se ha configurado un grupo de acción local implicado en el desarrollo del programa leader (en todas sus ediciones), así como en un Pacto Local por el Empleo, gestiona múltiples subvenciones y ayudas y constituye un germen dinamizador de las actividades productivas locales: turismo, artesanía,...También La Manchuela en Albacete constituye otro polo de dinamismo respecto a su contexto provincial. El Grupo de Acción Local de la comarca ha desarrollado los programas leader, así como un Pacto Local por el Empleo y un programa de cooperación internacional con Guatemala (MECAPAL).

En la Comunidad de Madrid destaca el papel del Patronato Madrileño de Áreas de Montaña (PAMAN) como un ensayo de la administración autonómica para abordar nuevas vías de cooperación que permitieran afrontar los problemas que afectaban al

territorio de la Sierra Norte. En este sentido, el Patronato ha integrado en su organigrama a los 42 ayuntamientos de la Sierra Norte tanto en los órganos de asesoramiento como en los de dirección si bien, en estos últimos es el gobierno regional quien ostenta mayor poder de decisión. Por otra parte, y aunque la Ley que regula la estructura interna del PAMAM lo permite, no se ha incorporado a otros agentes comarcales en los órganos de asesoramiento, disminuyendo de esta manera la representatividad de otras sensibilidades ajenas a las meramente institucionales. Así mismo, el PAMAM surge también con la pretensión de coordinar las actuaciones de organismos autonómicos en este territorio; no obstante, la oposición de éstos ha impedido desarrollar convenientemente dicha función, ni tan siquiera tras la aprobación en 2001 del Plan Comarcal, principal instrumento para la coordinación de la actuación pública en la comarca Sierra Norte, se ha logrado plenamente este objetivo.

Sin embargo, el PAMAM sí se ha mostrado como un organismo eficiente en la captación y posterior gestión de recursos financieros para la comarca Sierra Norte, hasta el punto de haber colaborado en gran medida en la transformación social, económica y funcional suscitada por la expansión de la ciudad central.

Conclusiones.

Las consecuencias regionales de la ampliación sobre el territorio de los Quince están determinadas por la propia capacidad de reacción de las regiones de la UE ante las nuevas condiciones de competencia que se plantean. Durante los últimos años las regiones menos favorecidas están sujetas a dos tipos de influencias externas: por un lado, las que provienen de la propia dinámica de los procesos generales en curso, según los cuales estas regiones tienen un papel subsidiario en relación a las decisiones que se adopten desde centros globales, por otro, las que proceden de las ayudas para su desarrollo, que gestionadas desde dentro permiten mejorar las condiciones competitivas del territorio a través de la mejora de las dotaciones asistenciales y la creación de redes sociales e institucionales de cooperación.

En Madrid y Castilla-La Mancha a nivel general, como ocurre en otros territorios, los análisis realizados a partir del inventario de iniciativas de desarrollo llevadas a cabo durante los últimos años y el estudio de caso pormenorizado de dos espacios concretos (Parque Nacional de Cabañeros y Sierra Norte de Madrid²) ponen

² ABAD ARANGÓN, L.D. *Estrategias de desarrollo territorial sostenible. El caso de la Sierra de Madrid*. Proyecto de Investigación D.E.A. Departamento de Geografía Humana. Universidad Complutense de Madrid. Septiembre 2005.

de manifiesto el desajuste existente entre los planteamientos teóricos del ideal a conseguir y la realidad. El desarrollo territorial sostenible basado en la cohesión territorial, la cooperación y la coordinación institucional, el enfoque estratégico de las políticas públicas y la capacidad de innovación que se desprende de la cultura territorial (saber hacer local, herencia cultural, tradición asociativa, identidad) presenta aún “tintes utópicos” para los territorios de referencia.

Las políticas orientativas impregnadas de estos nuevos paradigmas de la cultura territorial no trascienden el papel en el que están escritas y muestran una escasa capacidad para permeabilizar la sensibilidad de los políticos locales. En el caso de los programas financiados en muchas ocasiones se han realizado inversiones finalistas de tipo asistencial no concebidas en términos de oportunidad para la preparación futura del territorio. No obstante se constata una mejora sustancial de la situación de estos territorios durante los últimos veinte años, inducida en algunos casos por una dinámica territorial marcada por el crecimiento del área de influencia de la región metropolitana madrileña y las principales vías de comunicación (carreteras de Valencia y de Andalucía) y en otros casos, en cierta manera, por la convergencia de diversos programas financiados que han servido para mejorar los equipamientos de la zona y crear estructuras de gestión nuevas (asociaciones de desarrollo).

Bibliografía

- ALBERTOS PUEBLA, J. M. (2002): “Cultura, innovación y desarrollo local”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 34, pp. 229-24, en ALBERTOS, J. M.; CARAVACA, I.; MENDEZ, R.; SANCHEZ, J. L. (2004): “Desarrollo territorial y procesos de innovación socioeconómica en sistemas productivos locales”, en J. L. Alonso, L. J. Aparicio y J. L. Sanchez: *Recursos territoriales y Geografía de la innovación industrial en España*, Salamanca, Ediciones de la Universidad.
- ANDRÉ, I.; REGO, P. (2003): “Redes y desarrollo local: la importancia del capital social y de la innovación”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 36, pp.117-127
- BORJA, J.; CASTELLS; M. (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus

DÍAZ ZELAYA, O. *Patrimonio natural y desarrollo rural: el caso de Cabañeros* Proyecto de Investigación D.E.A. Departamento de Geografía Humana. Universidad Complutense de Madrid. Septiembre 2005.

- BRUGUÉ, Q.; GOMÁ, R.; SUBIRATS, J. (2002): “la gobernabilidad de las ciudades y los territorios en la sociedad de las redes” en Joan Subirats (coor): *Redes, territorio y gobierno*, Barcelona, Diputació de Barcelona
- CASTELLS. M. (1997): *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Volumen I: La sociedad red*, Madrid, Alianza Editorial (primera edición en castellano)
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la unión europea.*
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001): *La gobernanza europea. Un Libro Blanco*
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2004): *Tercer Informe sobre la cohesión económica y social: situación socioeconómica de la Unión e impacto de las políticas europeas nacionales*
- FUNDACIÓN BBVA (2005): *La medición del capital social. Una aproximación económica*
- MENDEZ GUTIERREZ DEL VALLE (2002): “Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes” *EURE Revista de Estudios Urbanos y Regionales*, Santiago de Chile, vol. XXVIII, nº 84, pp. 63-83-
- MENDEZ GUTIERREZ DEL VALLE, R. (¿): “globalización, redes y nuevos contratos territoriales”, en *Un mundo por descubrir en el Siglo XXI*, pp. 215-241.
- NOGUÉ, J. (2005): “Nacionalismo, territorio y paisaje en Cataluña”, en Nicolás Ortega (dir): *Paisaje, memoria histórica e identidad nacional*, Madrid, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, pp. 147-169
- RIERA, P.; HASS, C.; AMER, C.; VILAPLANA, V. (2005): “Las Mancomunidades en España”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, Monográfico sobre *Desarrollo territorial sostenible en España: experiencias de cooperación*, pp. 151-176.
- RODRÍGUEZ POSE, A. y FRATESI, U. (2003): “Ciclo económico y economías protegidas en la periferia de la UE”, *XXIX Reunión de Estudios Regionales: Competitividad regional en la UE ampliada*, Santander, 27 y 28 de noviembre de 2003.
- ROMERO GONZALES, J. (2005): “El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial”; *Boletín de la A.G.E.*, nº 39, pp.59-86
- TROITIÑO, M. A.;RIO, I.; CARPIO, J.; DE MARCOS, J.; GARCIA, M.; DE LA CALLE, M.; ABAD, L (2003): *Estrategias de cooperación y desarrollo sostenible en*

Madrid y Castilla-La Mancha, Documento de Trabajo presentado en Workshop “Grupo Territorios”, Valencia, 18-20 de diciembre de 2003.

TROITIÑO, M. A.;RIO, I.; CARPIO, J.; DE MARCOS, J.,; GARCIA, M.; DE LA CALLE, M.; ABAD, L (2003). “Líneas de actuación y territorios afectados por la iniciativa EQUAL en las comunidades de Madrid y Castilla-La Mancha”. *Actas del Congreso Internacional sobre TERRITORIOS, COOPERACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE*. Organiza: FUNDICOTEX-Universidad de Extremadura.

TROITIÑO, M. A.;RIO, I.; CARPIO, J.; DE MARCOS, J.,; GARCIA, M.; DE LA CALLE, M.; ABAD, L (2004) “Las mancomunidades y consorcios como fórmulas de cooperación territorial en Madrid y Castilla-La Mancha”. *Actas del Congreso Internacional sobre ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA*. Organiza: FUNDICOTEX - Universidad de Extremadura.

TROITIÑO, M.A.; RIO, I.; CARPIO, J.; DE MARCOS, J; GARCIA, M.; DE LA CALLE, M.; ABAD, L (2005): “Los espacios protegidos en España: significación e incidencia socioterritorial”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, Monográfico sobre *Desarrollo territorial sostenible en España: experiencias de cooperación*, pp. 227-265

TROITIÑO VINUESA, M. A (2004). “Iniciativas europeas de desarrollo local: del desarrollo agrario al desarrollo rural integrado”, en *IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, 2003*, FUNDICOT-Universidad de Zaragoza, pp. 605-616.