

DOSSIER

## Intervención integral para el desarrollo en el medio rural

### *Integral intervention for the development in the rural environment*

**F. CRUZ SUAZA y Natividad DE LA RED VEGA**

Asociación ADEMPA y Universidad de Valladolid

#### RESUMEN

La metodología de la intervención social se ha pensado y desarrollado asociada a los fenómenos urbanos. En las últimas décadas se ha ido configurando un modelo de desarrollo basado en la sostenibilidad, no solo en el productivismo, desde una mayor conciencia ecológica. Desde esta perspectiva se contempla la intervención social integral en el medio rural. Ello comporta una estrategia metodológica centrada en lo local, conducida desde nuevos enfoques organizativos, más promotoras de la coordinación y la cooperación de diversos agentes, según el avance del proceso de descentralización y favoreciendo la interdependencia que supere las subordinaciones de las dimensiones sociales y económicas.

#### PALABRAS CLAVE

Lo rural, lo urbano, lo local. Intervención integral. Desarrollo sostenible. Demarcación territorial. Exigencias organizativas.

#### ABSTRACT

The methodology of social intervention has been developed in relation to urban matters. In the last decades, a developing model based in equilibrium has been shaped, not only inspired in economical matters but in relation with a bigger ecological conscience. This is the way for integral social work in the rural environment. That means a local issues strategy linked to new ways of organization, which needs coordination between

*differents agents, depending to the decentralization process, and promoting the dependence relations which overcome the submission between social and economical dimensions.*

### **KEY WORDS**

Rural, urban and local matters, integral working, balanced development, territorial demarcation, organization demands.

### **INTRODUCCIÓN**

La intervención social, su metodología, enfoque y objetivos, se suelen pensar asociados casi exclusivamente a los fenómenos urbanos. Desde esta perspectiva las intervenciones están planteadas para atender a un número importante de población, que se distribuye entre el centro de la ciudad y los barrios más o menos periféricos. En el centro se suelen ubicar los servicios más especializados y comunes a población global y en los barrios los servicios de atención primaria más genéricos y dirigidos a la población local. Dichos servicios se dividen y subdividen sucesivamente, por temáticas (educativas, sanitarias, sociales, jurídicas, etcétera...), por destinatarios (mujeres, jóvenes, ancianos, infancia, desempleados, emprendedores, etc.), así como por niveles de especialización (primaria, secundaria, terciaria). Esta fragmentación se hace con vistas a la funcionalidad en la tarea de atender a un gran número de personas, y abarcar la diversidad de necesidades identificadas, siguiendo una lógica del sistema.

En el medio rural encontramos características específicas que difieren del entramado urbano, pero sobre todo, tiene un aspecto de invisibilidad con efectos

perversos, porque lo que no se ve, se tiende a pensar que no existe, y, en consecuencia, a no considerarse. Además, la dispersión de la población, hace que la aplicación de modelos urbanos de organización de los servicios genere ineficacia y vaciamiento. Lo que a su vez, en muchas ocasiones, justifica la extinción de determinados servicios y la cada vez mayor dependencia de los centros urbanos para los habitantes de las zonas rurales.

La población rural se encuentra afectada por esta tendencia a la vez que se produce el declive de los sectores primarios: reestructuración de la agricultura y la ganadería, reconversión de las industrias de extracción mineral, desempleo elevado (principalmente entre la población femenina), disminución en la oferta de servicios (educativos, sanitarios y sociales), problemas de transporte y comunicaciones, aislamiento, empobrecimiento de la vida social e imposibilidad del relevo generacional.

Junto a este proceso en el medio rural coexisten, en el mismo territorio, situaciones familiares desahogadas y con buen nivel de calidad de vida, con otras en situaciones desfavorecidas, lo que aumenta la dificultad de detectar la exclusión social en el medio rural, sin que por eso

deje de existir. La concentración de los excluidos es un fenómeno fundamentalmente urbano y relacionado con el modelo de desarrollo económico de las sociedades industriales, que fomentó la concentración de la población en los llamados polos de desarrollo, en cambio en las zonas rurales la exclusión es menos visible, ya que es más dispersa y muchas veces está oculta.

En la última década se sucedieron programas de desarrollo rural, que permitieron experimentar nuevas estrategias de intervención en el medio rural y abrir caminos de lucha contra la exclusión social, considerando las especificidades de este contexto. Sobre todo en estos momentos de evaluación de los programas de desarrollo rural anteriores, LEADER I y II, y de formulación de las directrices de la futura iniciativa comunitaria LEADER+, la Comisión Europea pone de relieve la importancia de la "aplicación de un enfoque territorial descentralizado e integrado basado en un proceso ascendente" (PROYECTO DE COMUNICACION DE LA COMISION A LOS ESTADOS MIEMBROS, 13/10/99, DG VI). En este enfoque se sintetiza las bases de las estrategias actuales para la lucha contra la exclusión social en el medio rural, que consideraremos de forma detalla más adelante. Sin embargo, hay dos cuestiones previas que queremos tratar antes de pasar a los aspectos operativos de la intervención integral. La primera sobre el acercamiento a un nuevo modelo de desarrollo. La segunda cuestión aborda la imagen del medio rural, o para ser más precisos, las representaciones sociales construidas sobre la ruralidad: ¿cómo se considera el medio rural?. Y, principalmente, ¿cómo representan a sí mismos y a su entorno los habitantes del medio rural?. Desde estas cuestiones planteamos la intervención social en el medio rural.

### **1. De los modelos de desarrollo urbano a la opción por un nuevo modelo de desarrollo**

La noción de desarrollo, con frecuencia, ha ido emparejado al concepto de **crecimiento**; vinculación que tiene su origen en la crisis del mundo capitalista en los años 1929-1930, con una desorganización del sistema económico y una importante situación de paro. No siendo una crisis aislada, ésta ha caracterizado los propios movimientos de expansión del sistema capitalista mundial, que encontró una salida a las crisis con una política de crecimiento económico. (Bifani, P., 1999).

La propia noción de desarrollo, que está cargada de connotaciones económicas, más que sociales o humanas, surge vinculada a un ideal de sociedad urbano-industrial, basada en un ansia de crecimiento y en el consumo de bienes y servicios materiales. En la perspectiva liberal, representada por W. Rostow (1973), los procesos de desarrollo pasan por cinco etapas: *sociedad tradicional*; *etapa previa al despegue*, anterior a la industrialización y donde se construye un Estado moderno; *periodo de despegue*, donde avanza la industrialización y la expansión económica se extiende por toda la sociedad; *etapa de madurez*, donde la industria sobrepasa a los sectores básicos y asimila tecnología avanzada; y *etapa de consumo de masas*, en la que se generaliza la mejora de la calidad de vida de la población (Entrena, 1998). Esta secuencia de etapas fue sistematizada a partir del estudio de países denominados desarrollados. Las etapas son consideradas históricas y se suceden en un proceso de superación de cada una de ellas.

En esta perspectiva el desarrollo es considerado natural; superada una etapa se pasa a la siguiente, y así, sucesivamente. Pensando en un paralelismo con el desarrollo evolutivo del ser humano, donde después de la niñez viene la adolescencia, la juventud, después la edad adulta y por último la vejez. Se puede pasar por crisis en algunas etapas, pero éstas se van sucediendo indefectiblemente. Algo parecido es lo que sucedería con el desa-

rollo económico de las sociedades, desde la perspectiva liberal, donde cada sociedad se encuentra ubicada en algún punto de este proceso evolutivo y después pasará a los siguientes, hasta alcanzar el nivel de desarrollo de los países más ricos.

Se puede entender, a partir de este modelo, que los primeros proyectos de desarrollo se plasmasen, desde los grandes centros de poder para su aplicación en las colonias y comunidades del tercer mundo, principalmente en el medio rural. El objetivo era “ayudar” a las comunidades atrasadas a alcanzar etapas más avanzadas de desarrollo, dentro de este marco preestablecido. El desarrollo es entendido así, principalmente, como desarrollo económico, y en muchos casos, pretendía implantar un modelo de acceso ilimitado a los bienes y servicios materiales, adaptando las comunidades a un determinado modelo de sociedad de consumo, más próximo del ideal urbano-industrial.

Las nociones de crecimiento y de modernización han estado profundamente vinculadas a la de desarrollo, siendo metas comunes de éste. En un contexto de escasez, de subdesarrollo y de estancamiento de las economías, desarrollarse significaba superar sus ancestrales carencias, evitar las hambrunas más o menos cíclicas, alcanzar cotas tecnológicas y unos niveles socioeconómicos y adoptar unas formas de vida equiparables a las urbanas de los países industriales avanzados, concebidas como el anhelado arquetipo de modernidad” (Entrena Durán, 1998).

Muchos autores establecen correlaciones entre el crecimiento, la modernización y la transformación cualitativamente positiva de la sociedad, donde las sociedades industrializadas son consideradas más avanzadas y más cercanas a un modelo ideal que las sociedades tradicionales, que deben ser superadas. En este marco surgen los programas de desarrollo rural, donde las zonas rurales, consideradas sociedades tradicionales y atra-

sadas deberían evolucionar a los niveles de desarrollo, y sobre todo de consumo, de las zonas urbanas.

Concepciones diferentes del desarrollo se han sucedido, y visiones más críticas cuestionaron el modelo liberal-capitalista. A finales del siglo XIX y principios del XX se formularon las teorías conflictuales del desarrollo, donde la primera referencia se debe a Marx. Para él, el desarrollo de los sistemas de producción genera un proceso de cambio social que nace del conflicto entre el desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones de propiedad que intentan limitarlo.

Posteriormente, se formularon las teorías de la dependencia. Más o menos cercanas a los paradigmas del marxismo, estas teorías explican el subdesarrollo a partir de la dependencia económica de las sociedades industriales desarrolladas. Las economías dependientes, basadas en relaciones de producción desiguales, con criterios impuestos desde fuera para atender a intereses económicos ajenos provenientes de las sociedades industrializadas, están obligadas a permanecer en el subdesarrollo. El medio rural es considerado por muchos autores, planificadores y políticos como en situación de dependencia de los centros urbanos, con una función histórica de suministrador de alimentos y, más actualmente, de espacios y servicios y esparcimiento.

De este modo “el crecimiento y la modernización han constituido metas y consecuencias habituales de los clásicos procesos de reforma agraria o desarrollo que, por lo general, han dado lugar a la penetración de las relaciones equipo capitalista y/o industrial el mundo rural tradicional. Resultados de dichos procesos han sido la introducción de nuevas tecnologías, formas de cultivo y de organización el trabajo agrícola, tendentes a insertar al campesinado en las pautas socioeconómicas, institucionales y culturales de los modos de vida industriales urbanos” (Entrena Durán, 1998).

En todas estas concepciones de desarrollo, tanto liberales como críticas, subyace, en mayor o menor medida, un modelo urbano-industrial de organización social, con una concepción del desarrollo estrechamente vinculada a las ideas de crecimiento y modernización del modelo productivista.

Aunque tímidamente, y cuando avanza el proceso de globalización económica, se aprecia el surgir de las últimas décadas un modelo de desarrollo que no se basa en el productivismo, sino en la sostenibilidad. El deterioro del planeta, la depredación de los recursos naturales y la esquilación de los recursos no renovables, así como la degradación de la calidad de vida en los grandes centros urbanos, han generado una mayor conciencia ecológica que se fundamenta en la necesidad de equilibrio entre el desarrollo socioeconómico y la conservación medioambiental. En este modelo se trata de fomentar la calidad de vida, desvinculando el crecimiento y el desarrollo del consumo ilimitado de bienes materiales y del modelo productivista.

El nuevo modelo de desarrollo se apoya en un paradigma, desvinculado de las crisis del sistema capitalista y sin el objetivo de mantenerlo y ampliarlo, si no todo lo contrario, procurando crear nuevos esquemas de relaciones de producción, basado en la producción de bienes de calidad y no en el consumo masivo e indiscriminado. Tres son los pilares de este nuevo modelo:

**a. Endógeno:**

Busca estrategias de desarrollo desde los recursos propios de cada territorio, partiendo de un análisis de las potencialidades de desarrollo inherentes a las características socioestructurales y del patrimonio de las localidades en concreto en las que se interviene. El punto de partida arranca del diseño de actuaciones vinculadas a la realidad del territorio en el que se actúa, buscando vincular el desarrollo a las características cultura-

les, económicas y sociales de un territorio y su población.

Una parte del fenómeno de la globalización se manifiesta en la valorización de los recursos locales. Lo global y lo local resultan así las dos caras de una misma moneda (U. Beck, 1998). De este modo, la apuesta por un desarrollo endógeno responde a la necesidad en la sociedad actual de vincular las estrategias de desarrollo al territorio y a sus especificidades. La realidad de la economía mundial está demostrando que las actividades económicas, que no estén directamente arraigadas en un espacio geográfico y sociocultural, que puedan ser desterritorializadas atendiendo a criterios estrictamente de rentabilidad económica, se instalarán en aquellos lugares donde la mano de obra y las materias primas son más baratas, y allí donde se facilite la accesibilidad que abaraten los costes de transporte, que no es el caso del medio rural.

En este panorama globalizado, los recursos locales adquieren un nuevo protagonismo y mayor relevancia y significado en las estrategias de desarrollo planteadas a partir de lo endógeno.

**b. Sostenible:**

El desarrollo sostenible incluye dos aspectos fundamentales; el primero viene dado por la imposibilidad de crecimiento ilimitado en un planeta finito y con recursos limitados, enfatizando los límites e implicaciones ecológicas de los modelos de producción; el segundo resalta la solidaridad con las generaciones futuras y la necesidad de preservar los recursos naturales y ambientales para salvaguardar la calidad de vida de los que todavía están por venir. Es un planteamiento de planificación a largo plazo, midiendo las consecuencias de las acciones actuales para el medioambiente, que pasa a ser visto no sólo como fuente de recursos sino también como depósito de residuos resultantes de las actividades económicas.

Pero además, “el concepto de desarrollo sostenible no se refiere a un estado estable, fijo, de armonía, sino que a situaciones de cambio. Enfatiza el carácter dinámico del desarrollo y reconoce la existencia de conflictos y desequilibrios que son en sí mismos reflejo de situaciones cambiantes, dinámicas. Lo primero debe examinarse tanto en su dimensión cuantitativa de velocidad de expansión (crecimiento del PIB, aumento del consumo per cápita, etcétera), aspecto privilegiado por las teorías del crecimiento económico, como también en sus dimensiones cualitativas y desde la perspectiva de las condiciones que posibiliten un proceso conducente al mayor bienestar social.” (Bifani, 1999: 77)

En este sentido el medio rural adquiere un papel protagonista en la preservación de los recursos medioambientales. Pero la sostenibilidad del desarrollo no se mide sólo en términos ecológicos; el desarrollo debe ser sostenible también social, económica y políticamente. Contribuyendo a superar la situaciones de exclusión social, generando empleo y recursos técnicos y económicos para satisfacer las necesidades de la sociedad, permitiendo gestionar y ordenar el patrimonio del Sistema Territorial sobre el que se actúa (Gómez Piñeiro, 1999). El desarrollo, basado en criterios de sostenibilidad social, económica y política, además de medioambiental, también está relacionado con la calidad de vida de la población y con la distribución de la riqueza. Es moral y económicamente insostenible un modelo de desarrollo que excluye a una amplia mayoría de la población mundial de los bienes y servicios destinados a la satisfacción de las necesidades humanas básicas.

### **c. Integral:**

Desde la perspectiva de la intervención social integral, se afrontan los problemas interrelacionados en el territorio, o por lo menos actuando sobre el mayor número posible de factores y ámbitos específicos

que configuran el entramado socioeconómico, político, histórico y cultural prestando atención además a aquellos factores que originan y mantienen las desigualdades sociales y la situación de exclusión en el medio rural.

Consiste en una estrategia metodológica centrada en el contexto territorial, desde la lógica de las exigencias de éste.

La integración de factores, constituye aquí la clave que supera subordinaciones o relaciones de dependencia. En palabras de Paolo Bifani: “La capacidad de alterar las estructuras sociales es la que interesa a la política de desarrollo; es decir, que interesa la innovación tecnológica como causal de cambio social, y no sólo como factor que estimula y posibilita crecimiento de la producción mercantil de bienes y servicios. Ello no implica oponer cambio social a crecimiento, ni identificar cambio social con desarrollo. De hecho, ambos fenómenos son complementarios y están presentes en una concepción integral del desarrollo. Este último va más allá del mero cambio social abarcando la compleja trama de interrelaciones de todo el sistema y los juicios y valores subyacentes” (1999:77).

## **2. Perspectivas teóricas y representaciones sociales de la ruralidad**

Los factores económicos son muy importantes a la hora de plantear estrategias de intervención para el desarrollo del medio rural, que fijen la población en el territorio y que atraigan agentes sociales y económicos dinamizadores. Sin embargo, la importancia de lo endógeno, lo sostenible y lo integral, nos exige considerar además de los factores económicos, que se traducen a grueso modo en la falta de empleo (que en las ciudades también son insuficientes) y en la escasez de servicios, los factores psicosociales implicados en los procesos de promoción, que necesitan mayor profundización. Y cabe preguntarse

nos en que se asemejan o diferencian estos factores en lo rural y lo urbano.

Desde una perspectiva teórica<sup>1</sup>, algunos estudiosos, que hacen de lo rural un objeto específico de conocimiento y análisis, se acercarán a él desde parámetros comparativos, por ejemplo, L. With, 1938- (K.H. Halfacree, 1993), en la medida en que se estudia lo rural por su diferencia con lo urbano (estable, integrado, estratificado, rígido y dinámico, móvil e impersonal, respectivamente). Y frente a esta perspectiva surgirá un nuevo enfoque que, desterrando esa concepción dicotómica -por ejemplo, P. A. Sorokin y C.C. Zimnuerman-, propone un esquema comprensivo de lo rural que se apoya en la defensa de un continuo rural - urbano ( J.M. Garcia, 1991). A principios de los años 60, otros autores (1993), alejándose de esta pretendida vinculación entre el medio rural y urbano (sea para justificar su identificación, sea para avalar su enfrentamiento), utilizan un criterio socioeconómico para desentrañar aquellos aspectos que, a su juicio, dan significación al primero. Estudios posteriores retomarán estos postulados: así, algunos extremarán la importancia de lo económico, sustituyendo lo rural por la agricultura como categoría de análisis (Newby, 1981), fundamentando una asociación que hoy ya no encuentra mucho eco. Otros, más recientemente, concebirán lo rural y lo urbano como formas de relaciones, de tal forma que lo rural, por ejemplo, no se identifica tanto con un lugar sino que es localmente producido<sup>2</sup> (ej. un parque en una ciudad ofrece una experiencia rural a la gente de la ciudad).

Desde una perspectiva político-administrativa observamos que, por ejemplo, la Unión Europea considera lo rural una delimitación geográfica con tejido económico y social que comprende un conjunto de actividades diversas: agricultura, artesanía, pequeña y mediana industria.

Según este criterio, representaría la mitad de la población. La O.C.D.E., por su

parte, define lo rural como territorio de débil densidad de población y de actividad económica diversa, relativamente lejos de la influencia directa de zonas metropolitanas. Comprende según este enfoque, las tres cuartas partes del territorio y más de la mitad de la población de los países miembros (J.M. Garcia, 1991).

Retomando los elementos más intangibles como los determinantes de la realidad rural, se ha sustentado un enfoque teórico que defenderá la pervivencia de aspectos culturales diferenciales que pueden dar pie a reivindicar la existencia de una cultura rural, considerando en la misma la dimensión política, asociativa, religiosa y de manera especial el aspecto de la identidad (López Casero, 1994: 334).

En una descripción de la población rural en la que se enfatizan los contrastes, B. García Sanz (1997) afirma que, en este medio, las gentes se relacionan de otra manera, se quieren y se critican, se ayudan y se odian, se conocen y se ocultan; en esta sociedad funcionan de forma muy marcada los roles y los estatus de adscripción por encima de los logros personales: cada uno tiene asignado un nicho en la localidad y funcionan redes difusas que articulan de forma ambigua lo privado y lo público, lo individual y lo colectivo, la libertad y la necesidad.

Considerando que la toma de decisiones y las interacciones sociales están, en gran medida, influenciadas por las representaciones elaboradas subjetivamente sobre la situación y las demás personas, a parte de la realidad objetiva de que trata, parece importante aludir al contenido de las *representaciones sobre el medio rural*, que constituyen una guía de comportamiento pues está configurando activamente el universo simbólico de la población rural.

Recordamos aquí que el primero en formular una teoría en torno al término de representación social fue Serge Moscovici, que rescatando un concepto del

sociólogo E. Durkheim, “suponía que los miembros de colectividades compartían de manera inconsciente modelos que asimilaban, reproducían en sus comportamientos y propagaban a otros...” (Di Giacomo, 1987). Siguiendo en esta perspectiva, constituyen modalidades de pensamiento práctico orientados hacia la comunicación, la comprensión y el dominio del entorno social”. Es interesante destacar el aspecto de las representaciones como guías del comportamiento, en la medida en que mediatizan las relaciones sociales con el objeto representado.

Las representaciones sociales no son simples imágenes introyectadas de lo rural, sino que son el producto y a la vez el proceso de construcción social de una realidad concreta, y la forma como los grupos sociales que comparten nuestra cultura se relacionan con esa realidad. La emergencia de las representaciones sociales sobre la ruralidad no solamente orienta las acciones e intervenciones sobre los territorios rurales, sino que además las justifican. (Ibáñez, T., 1988).

Entrena Durán (1998), examinando las tipologías del pensamiento sociológico clásico en Europa, afirma que la mayoría de los autores que analizaron la transición de la sociedad rural tradicional a la moderna, dedicaron poca atención a los aspectos referentes a la agricultura y a la vida rural, concentrando el interés en la vida urbano-industrial, que se afirmaba con gran fuerza. Esta perspectiva, determinó la mentalidad de amplios sectores de la población y la de casi todos los artífices de las políticas agrarias hasta pasada la primera mitad del siglo XX, menospreciaba la importancia de la sociedad rural, a la que consideraba, despectivamente, como un mundo arcaico o atrasado que tenía que ser transformado y superado por innovaciones culturales y socioeconómicas procedentes de las ciudades y de la industria. En consecuencia, a lo rural se le asignaba el papel de receptor pasivo de esas innovaciones, que habrían

de modelarlo y adaptarlo a las exigencias y características de la sociedad urbano-industrial, concebida de manera acrítica como el paradigma supremo de civilización.

También en las Ciencias Sociales se ha vivido un énfasis en los aspectos referentes a la modernidad y al progreso asociados a una imagen de superación y ruptura con la vida tradicional y con tiempos pasados, que no han sido neutrales en fomentar la dicotomía rural-urbano, así como una imagen ideológicamente más favorable a la sociedad urbano-industrial.

Empezar pensando en lo rural como una categoría socialmente construida, nos permite comprender por qué para unos será un paraíso idílico y, para otros, representará la dureza de las condiciones de vida o la carencia de urbanidad. Entre las diversas representaciones que se han articulado sobre lo rural quizás las que lo asimilaron a las denominadas “comunidades tradicionales” han sido las más secundadas. En efecto, no son escasos los trabajos científicos o divulgativos que, con afanes a veces teóricos y otros pseudomercantiles, recuperan una visión bucólica y hasta “pastoril” de las zonas rurales, asignándoles las características propias de aquellos entornos que no han sido afectados por procesos modernizadores: proclividad a la constitución de un poder caciquil, funcionamiento social mecánico, capacidad de mediación y presión político social frágil, nivel educativo y cultural bajo, agentes sociales endoproyectados, poca organización del tejido asociativo, conflicto local poco productivo y recursos y capacidad de gestión muy reducidos (Bouzada Fernández, 1995: 90).

Otras veces, las representaciones sociales de lo rural han contrapuesto las diferencias entre lo rural y lo urbano en la calidad de vida. Así, se aceptarían afirmaciones como que la desorganización personal, el suicidio, la delincuencia, el crimen, la corrupción y el desorden, estarán más presentes en comunidades urbanas... mientras que el mundo rural



aparecería como un ámbito menos estresante y más pacífico.

A nuestro juicio, estas representaciones sociales han sustentado algunos modelos de comprensión, interpretación e intervención (social o económica) sobre lo rural que se han mostrado desorientados, ineficaces e, incluso, perjudiciales para estos contextos y sus habitantes. Por ello, creemos que puede haber llegado el momento de proceder a articular nuevas concepciones de lo rural que desmitifiquen este medio, superando aquellos estereotipos que, en ocasiones beneficiaban a estos entornos y sus habitantes (predominio de relaciones cara a cara, primacía de la armonía sobre el conflicto, debilidad de las relaciones funcionales...), pero que muchas otras sepultaba algunas de sus potencialidades (individualismo, intolerancia, asfixiante control social, etc.).

Esto no debe significar una ruptura incondicional con aquellos presupuestos teóricos que, en otros momentos, han orientado las intervenciones; sin duda, estos enfoques, junto a las nuevas aportaciones, han de seguir presentes en todo acercamiento a lo rural. Negar esto conllevaría obviar el enriquecimiento que supone contemplar diversos paradigmas en el proceso de estudio e intervención de una realidad sumamente compleja y en continuo cambio.

Sin embargo, reconocemos que en las comunidades rurales, como en las urbanas, los lazos y redes sociales pueden ser tan diversos como los intereses y las orientaciones vitales. Ni la armonía es el distintivo básico de los grupos que conforman la realidad rural, ni el individualismo puede ser generalizado a todos sus pobladores. La heterogeneidad y la diversidad (de objetivos, relaciones,...) deben ser elementos a tener presentes si no se quiere abortar las iniciativas de intervención social en el mismo momento de su diseño.

Si consideramos estas representaciones sociales de la ruralidad, habrá que definir estrategias de desarrollo para el medio rural, que repercutan significativamente en la construcción de nuevas valoraciones más positivas sobre el medio rural y sobre cada comarca en concreto, buscando construir una imagen más atractiva no sólo para los turistas, como está muy de moda, sino también para los residentes actuales y potenciales, como parte de una estrategia activa de intervención para frenar el despoblamiento y reconstruir el tejido social.

### **3. La lógica territorial en la intervención integral**

La organización actual de los recursos en cualquier contexto tiende a desarrollarse desde criterios más centrados en la lógica del sistema que en la lógica del territorio. La aceptación de la intervención integral precisa de la atención a lo local.

La ubicación de la población en un espacio geográfico y en su contexto socio-cultural es fundamental para definir el diagnóstico de la situación, con sus problemas y también sus potencialidades de solución, así como para diseñar la estrategia de trabajo a seguir. Según Blanco Abarca (1988), a todos los trabajos desde una perspectiva comunitaria subyace una misma hipótesis: el territorio físico compartido favorece una continua y estrecha interacción de la que se desprende una realidad social común definida por normas, valores, creencias, modelos de comportamiento, lenguaje, etc., de los que acaba nutriéndose en alguna medida el individuo y que acaban siendo visibles en su forma de actuar.

Todos los elementos de la intervención se circunscriben a un territorio físico y social, con características específicas que le distinguen de otros y que exigirán: primero, un análisis de esas especificidades, teniendo en cuenta el contexto y las causas reales de la problemática local,

para una comprensión global de la situación. Y en segundo, un enfoque y una estrategia en función de la idiosincrasia y de las necesidades propias de este territorio, así como de sus recursos naturales, económicos, institucionales, históricos e humanos. Las estrategias de intervención siempre se planifican a partir de estos recursos disponibles, o que se puedan generar sobre la base de lo que se tenga.

Observamos pues que, la implantación de la intervención integral en una demarcación territorial definida, en un territorio, plantea nuevas exigencias a los servicios sociales que pretenden incidir en un contexto local, en colaboración con los recursos y sistemas de bienestar existentes. Pero además, para llegar a la intervención integral, esas exigencias son también ampliables a otros servicios que inciden en el bienestar del territorio, como educación, salud, cultura, vivienda, empleo.

Tenemos, de este modo, que las nuevas necesidades, las nuevas demandas, no pueden quedar adecuadamente resueltas con modalidades de respuestas viejas; se plantea una nueva cultura local del bienestar desde un sistema de relaciones sociales integradoras y solidarias, en un marco de políticas integradas desde la dimensión territorial determinada, en la que se articulan las acciones locales para el desarrollo.

Las intervenciones en el ámbito local tienen que tener en cuenta la inserción de la comunidad en un contexto global. Las comunidades no son sistemas aislados, sino todo lo contrario, son sistemas interrelacionados e interdependientes, que se conforman en una complejísima trama de vínculos económicos, sociales, políticos y culturales. Partiendo de esta constatación de que las comunidades no son unidades aisladas, también la intervención social tiene que ser planificada considerando las necesidades, los recur-

sos y potencialidades, así como las dificultades y amenazas de las comunidades en sí y en el contexto global que las condiciona.

Frente a la uniformidad que puede suponer la globalización, se rescata la singularidad de lo local, en lo cultural, en lo paisajístico, en la producción artesanal, etc. Lo local adquiere otro sentido y significado, vinculado a las especificidades propias como recursos para el desarrollo socioeconómico. El territorio tiene un papel primordial en esa configuración de las identidades socioculturales, especialmente en el sostenimiento de aquellos elementos que las definen y las diferencian de otras y, desde esa misma especificidad se refuerza lo integral en el contexto.

La misma *normativa comunitaria* aborda una propuesta global e integrada de funcionamiento de los Fondos con finalidad estructural a fin de lograr los objetivos previstos en el Tratado de la Unión Europea<sup>3</sup>. En las convocatorias de los programas y proyectos de los fondos estructurales, aparecen con insistencia algunos de los criterios y fundamentos claves de la intervención integral.

Si desde el marco comunitario nos acercamos a la intervención integral, en el ámbito estatal y autonómico, hemos de partir de las respectivas competencias y su distribución entre el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>4</sup>. Estas se establecen en los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y presentan en sí cierta complejidad ya que, incluso en el caso de ciertas competencias que se definen como "exclusivas" del Estado o de las Comunidades Autónomas, en realidad, tal exclusividad, debe ser matizada por el entrecruzamiento o superposición de competencias materiales distintas que inciden sobre un mismo objeto. El ejemplo más característico es el de la interrelación existente entre la competencia del

Estado sobre las bases y coordinación de la planificación económica general y las competencias sobre distintos sectores productivos (agricultura y ganadería, vivienda, turismo...), que algunas Comunidades Autónomas, han asumido en sus Estatutos, "sin perjuicio" de aquella competencia estatal.

Dadas las características de los *planes* y *proyectos integrales* y su relación con lo económico y lo social centrado en el territorio, hemos de considerar el marco de relaciones competenciales entre Estado y Comunidades Autónomas, al menos en relación al fomento, la ordenación del territorio y, en el caso que nos ocupa, a las competencias *integrables* de los diversos servicios que inciden en el territorio.

En España contamos además, con la posibilidad territorial de las comarcas, como unidades territoriales compuestas de varios municipios, con características naturales y culturales comunes. La comarcalización puede ser vista como una vía de organización y gestión de los recursos y de las necesidades, en la implantación de estrategias de desarrollo comunitario en el medio rural. El medio rural español se caracteriza por tasas muy bajas en densidad de población, un gran número de municipios con muy pocos habitantes. Estas características muchas veces dificultan la viabilidad de estrategias de desarrollo municipales, pues los municipios aisladamente no tienen recursos humanos y económicos capaces que afrontar la gestión y realización de proyectos innovadores y viables social y económicamente. En estos casos, es fundamental la existencia de unidades administrativas supramunicipales, que estén mucho más cerca de los ciudadanos que las administraciones provinciales y regionales, y que articulen en un territorio, más o menos homogéneo, las iniciativas para el desarrollo.

En definitiva, las unidades territoriales constituyen la base de las estra-

tegias de desarrollo vinculadas a los recursos locales, que frente a la globalización, abren posibilidades de actividades económicas marcadas por la identidad y las culturas en las que están inmersas, impidiendo la desterritorialización de los productos y servicios locales. La revalorización de aspectos ligados a las tradiciones productivas y a las culturas es, hoy en día, un importante medio para desarrollar social y económicamente un territorio y su población, a la vez que se refuerzan la autoestima, la cohesión y la identidad social.

#### **4. La armonización de directrices y proyectos y la intervención integral**

A las dificultades para la intervención integral derivada de la ordenación del territorio, ha de añadirse la dispersión de servicios en el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que constituye un obstáculo para su coordinación, y que genera, a su vez, superposiciones, lagunas y escasa eficiencia.

La superación de estos problemas pasa por modalidades de *coordinación* y puede tomar una gran variedad de fórmulas, que se ordenan alrededor de diferentes ejes: a) el *eje político-organizativo* que, partiendo del principio de autonomía de cada área, establezca vínculos interáreas centradas en el territorio; b) el *eje técnico o de intervención*, en una mayor o más amplia integración en la formulación de proyectos de largo alcance y c) el *eje territorial de aplicación*, que implica la adaptación de los dos ejes anteriores a la especificidad concreta de la que se trate.

Además de la atención a los anteriores ejes, el avance de la intervención integral, precisa de una serie de *criterios organizativos* y operativos, de las que destacamos:

- La *superación del carácter sectorial* a través de una intervención más congruente con el avance del proceso descentralizador y la transferencia de competencias a las corporaciones locales y la integración de los recursos comunitarios que se encuentran en el ámbito local. Habría así posibilidad de prestar más atención a la prevención de problemas y la promoción de recursos endógenos desde la integración de objetivos económicos y sociales. La desconexión entre política social y política económica tiene como consecuencia que la política social palie los efectos de la política económica y permanezca subordinada a ésta.
- La mejora de la *planificación y de los modelos de organización de gestión y de evaluación* que superen lagunas o superposiciones de competencias y admitan un enfoque más humanitario y comunitario y por lo mismo más centrado en la racionalidad social y no solo en la burocrática.
- La *estructuración de equipos profesionales* capaces de responder a las exigencias de la descentralización, la organización de colectivos y el fomento de canales de participación

En la realidad actual, además de los criterios organizativos a los que hemos aludido, para conseguir una intervención integral, hemos de contar con la voluntad de las organizaciones, públicas, privadas, sociales. Y dentro de ellas, con los servicios y profesionales de los mismos, también con los agentes vinculados o no a organizaciones, pero que intervienen en el contexto.

Para que esta dinámica de intervención integral se oriente en la dimensión correcta, se precisan algunos requisitos

que pasan por la superación de la visión particular de cada uno de los proyectos y de las organizaciones, desconectados de los demás. La interdependencia que caracteriza lo rural, exige la superación de servicios que funcionan aisladamente. A su vez, solo desde esa interdependencia, se pueden abordar proyectos de progreso y desarrollo centrados en lo local y con estilos de funcionamiento coordinados e integrados.

La dificultad de la dinámica integral es evidente, pero parece cada vez más necesario en los contextos rurales si tenemos presente que, en cada de ellos, además de las relaciones entre lo económico y lo social, se producen también los problemas y conflictos de los grupos heterogéneos que se presentan con creciente magnitud e importancia en el territorio, en la convivencia cotidiana, en la organización local, en los municipios.

De hecho, al ritmo del avance de las dinámicas sociales de los últimos años, se constata que los conflictos sociales se han desplazado a lo local. Por ello, desde este ámbito, se ha de abordar la nueva dimensión en la distribución de bienestar común y comunitario, desde la emergencia de las necesidades más concretas y heterogéneas y desde la superación de los obstáculos que dificultan las mejores condiciones de vida.

Por todo ello, los gobiernos locales se convierten en el canal mediante el cual los ciudadanos pueden expresar legítimamente la necesidad de ver satisfechos sus derechos constitucionales y donde pueden expresar su cualidad de ciudadano y ejercer la democracia más allá de los mecanismos formales de participación (Plana y Arrasa, 1998).

La intervención integral en los contextos rurales parece planteada hoy como una forma de respuesta a las actuales transformaciones, originadas por los cambios en la estructura social que lle-

van aparejados nuevas exigencias organizativas en los contextos locales para hacer frente a los retos económicos y sociales. E implica además, una reformulación en el modo de prestar los servicios, en el estilo de funcionamiento de éstos;

estilos más acordes con las nuevas concepciones y estrategias de desarrollo, más eficientes, descentralizadores y más promotores de la coordinación y cooperación público-privada, entre diversas administraciones, agentes e iniciativas.

## NOTAS

<sup>1</sup> Incluimos aquí una síntesis de lo ya expuesto en Red Vega, N. "Mundo rural y trabajo social" en K. Fernández de Larrinoa (Ed.) *La cosecha pendiente* Los libros de la catarata, Madrid, 2000, pp. 163-164.

<sup>2</sup> Para abundar sobre éstas y otras aportaciones teóricas, fundamentalmente desde la sociología, puede consultarse: F. Entrena Duran (1998). *Cambios en la construcción social de lo rural*, Tecnos, Madrid, pp. 124-151.

<sup>3</sup> De los 195.000 millones de ecus asignados a los fondos estructurales acordados en la agenda 2000 (Berlín, (25 y 26 de marzo de 1999), 135.000 (67.7%) se destinan al objetivo 1, a las regiones más pobres de la Unión Europea, las que tiene un P.I.B. menor al 75% de la media de la U.E., y las regiones ultraperiféricas de Suecia y Finlandia del actual objetivo 6. Al objetivo 2, para la transformación económica y social de las regiones con problemas estructurales se dedican 22.500 millones de ecus. Para el objetivo 3 se destinan 24.050 millones de ecus. Para el objetivo 3 se destinan 24.050 millones de ecus orientados a la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo en todos los lugares fuera del objetivo 1.

<sup>4</sup> Sobre las competencias estatales y autonómica puede verse Legina y Sánchez, M. *Acción administrativa y desarrollo rural*, Tecnos, 1994, pp 41-43. p 41-43.

## BIBLIOGRAFIA

Aliena L, R. (1996), *Representaciones de la pobreza: esbozo de un mapa*, "Cuadernos de Trabajo Social", nº 9, pp. 71-96.

Beck, U. (1998): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuesta a la globalización* Paidós, Barcelona.

Bifani, P. (1997), *Desarrollo sostenible: ¿panacea o paradigma?*, en VV.AA., *Cultura y Progreso*, pp. 69-110, Fundación Navapalos-Universidad de Valladolid, Valladolid.

Blanco Abarca, A., (1988), *Psicología comunitaria ¿una nueva utopía para el final del siglo XX?*, en MARTIN, A., CHACÓN, F., y MARTÍNEZ, M.F. *Psicología Comunitaria*, Visor, Madrid.

Bouza Fernández, X. (1995): Elementos teóricos relativos al desarrollo comunitario local, *Papers* 45.

Brugué, Q. y Goma, R.(COORDS.) (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona.

Di Giacomo, J. P. (1987): *Teorías y métodos de análisis de las representaciones sociales*, en PAÉZ, D. y colabs. *Pensamiento, individuo y sociedad: cognición y representación social*, Ed. Fundamentos. Madrid

Dabas, E. N. (1993), *Red de redes. Las prácticas de intervención en redes sociales*, Paidós, Barcelona.

Entrena Durán, F. (1998): *Cambios en la construcción social de lo rural*, Tecnos, Madrid.

- García Bartolome, J. M. (1999): *Mujer y ruralidad*. Instituto de la Mujer. Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- García Sanz, B. (1997): *Envejecimiento en el mundo rural: problemas y soluciones*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Madrid.
- García Sanz, B., (1999): *La sociedad rural ante el siglo XXI*, MAPA, Madrid.
- García J. M. (1991): Sobre el concepto de ruralidad: crisis y renacimiento rural, *Política y sociedad*, 8 pp. 87-94
- Garde, J. A. (1999): *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España*, Fundación Hogar del empleado, Editorial Trotta, Barcelona.
- Gómez Benito, C., González J. J. y Sánchez Azar, R. (1999): *Identidad y profesión en la agricultura: Opiniones y actitudes*, 24 CIS.
- Gómez Piñero, F. J. (1999): Medioambiente y desarrollo territorial. Realidades y potencialidades, en VALENZUELA RUBIO, M. (Coord): *Economía, sociedad y territorio. Las nuevas dimensiones del desarrollo*. Fundación General de la Universidad Autónoma. Madrid.
- Halfakree, K. H. (1993): Locality and Social Representation: Space, Discourse and Alternative Definitions of the Rural, *Journal of Rural Studies*, n° 9 (1), pp. 23-37.
- Hesselbeink, F., Goldsmith, M., Beckard R., y Schutbert, R. F., (1999): *La Comunidad del futuro*, Granica, Buenos Aires, Barcelona, México.
- Hopenhaing, M., y otros (1999): *Integración o desintegración social en el Mundo del Siglo XXI*, Edit, Espacio, Buenos Aires.
- Ibáñez, T. (1988): Representaciones sociales: teoría y método. In: Ibáñez, T. (coord.). *Ideologías de la vida cotidiana*. Sendai Ediciones, Barcelona.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS PARA AMÉRICA LATINA Y ÁFRICA (e.o. 1981), (1999). *Medio ambiente y desarrollo sostenible*. Madrid.
- Leguina, J. y Sánchez, M. (1994): *Acción administrativa y desarrollo rural*, Tecnos, Madrid.
- López Casero, F. (1994): La redefinición del pueblo, en LÓPEZ CASERO y BERNECKER (comp.), *El precio de la modernización*, Iberoamérica.
- Naredo, J.M. (1996): Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible, *Documentación Social*, n° 102.
- Nerín, J. W et al., (1996): *Volver a ser. Modelo de intervención social con transeúntes*, Cáritas, Madrid.
- Newby, H. y Sevilla-Guzmán, E. (1981), *Introducción a la sociología rural*, Alianza, Madrid.
- Nogueiras Mascareñas, L.M. (1996): *La práctica y la teoría del Desarrollo Comunitario. Descripción de un modelo*, Narcea, Madrid.
- Pascual y Estevez, J.M. (1996) Planificación integral en el ámbito del bienestar social, en N. DE LA RED VEGA (coord) *La intervención integral en municipios menores de 20.000 habitantes*, Junta de Castilla y León y Universidad de Valladolid, Valladolid, p p. 3 7-4 8.
- Perez Adán, J., (1999): *La salud social. De la socioeconomía al comunitarismo*, Edit. Trotta, Madrid.
- Plana I Arrasa, J., (1998): *Hacia un modelo integral de Servicios Sociales: Nuevas propuestas de futuro*. Ponencia presentada al IV Congreso Nacional de Servicios Sociales. Gijón.
- Red Vega, N., (2000): Mundo rural y trabajo social en K. FERNÁNDEZ DE LARRINO (Ed.) *La cosecha pendiente*, Los libros de la catarata, Madrid, pp. 163-178.
- Rodríguez Ferrera, J.C. (1997): *La economía mundial y el desarrollo*, Acento, Madrid.
- Rostow, W. (1973): *Las etapas del crecimiento económico*, Fondo de Cultura Económica.