

Capítulo 14: El fin de las dicotomías y la urgencia de integrar. Las redes (el quinto poder): piedra angular del desarrollo humano del siglo XXI

Ana Teresa López Pastor *

* Socióloga-Antropóloga. Universidad de Valladolid. Campus de Segovia. Unidad Española del Observatorio LEADER.

A pesar de las innumerables líneas que se han escrito para mostrar el momento de cambio en que hace algún tiempo nos encontramos, nuestros espacios rurales, y especialmente su población, se ubican en muy distintas fases de la aceptación del nuevo contexto y de la generación de estrategias para entrar en el próximo siglo dueños de nuestro futuro.

Esta reflexión, consciente de la heterogeneidad de nuestros espacios rurales, expone algunas líneas básicas que en el próximo siglo debieran seguir un desarrollo adecuado, y pretende servir de debate tanto a planificadores del desarrollo rural, ya sean políticos o técnicos, como a la sociedad civil, para quien en definitiva se planifica, y que tiene o debiera tener que decir mucho. Estas páginas pretenden ser una reflexión en voz alta, en un periodo de transición, con las convulsiones que ello genera.

Tras analizar el contexto en que los espacios rurales y sus habitantes se van a ver inmersos en el próximo siglo, que claramente se enmarca en la búsqueda de sinergias y de políticas integrales, se reflexiona sobre la importancia de las redes y el papel de las administraciones, para concluir apostando por un nuevo paradigma de desarrollo, mostrando su eje fundamental, la teoría universal de las necesidades, de que se podría partir para un adecuado desarrollo sostenible a medio y largo plazo.

1. UN CONTEXTO DE POLÍTICAS INTEGRALES EN BÚSQUEDA DE SINERGIAS

Aunque podríamos haber incluido otros elementos que marcan el contexto espacio-temporal en que el desarrollo rural se va a gestar en los próximos años, se han seleccionado las tres políticas que más van a influir y condicionar sus realidades. Todas apuestan por

un concepto integrador de desarrollo y por el fin de las dicotomías rural-urbano, endógeno-exógeno, público-privado, global-local, etc.

1.1. La Estrategia Territorial Europea, como visión global del desarrollo

Los primeros ochenta mostraron ya la preocupación de diversas organizaciones internacionales por una adecuada ordenación del territorio como base para el adecuado desarrollo del mismo y de quienes lo habitan. El **Consejo de Europa** aprobó en 1983, en la Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio (CEMAT), celebrada en Torremolinos, la Carta Europea de Ordenación del Territorio, donde ya aparecen algunos criterios plenamente consensuados en años posteriores, estando prevista para el 2000 la aprobación de unos Principios Directores de Ordenación del Territorio para todo el ámbito Europeo (CALVO, 1999):

- La definición de ordenación del territorio como “*instrumento para reducir diferencias entre territorios y lograr una mejor utilización del espacio, del reparto de actividades, de la protección del medio ambiente y de la mejora de la calidad de vida*”,
- La necesidad de una visión global que trascienda los ámbitos nacionales y regionales,
- La caracterización de espacios sensibles que requerirán una atención especial, como *las áreas de montaña*, las costeras, *los espacios rurales*, las áreas urbanas o *las fronterizas*.

Paralelamente, el interés de la **Comisión Europea** por la ordenación del territorio europeo se plasma en 1989 con la puesta en marcha de un programa de estudios cuyos resultados se mostraron sucesivamente en los documentos Europa 2000, publicado en 1991, y Europa 2000+, presentado en septiembre de 1994 en Leipzig con motivo del Consejo informal de ministros competentes.

Europa 2000+ analizaba las perspectivas transnacionales, mostraba los factores básicos de la planificación territorial, analizaba la evolución de las zonas específicas rurales, urbanas y fronterizas, y establecía una acción concertada. El contraste preocupante mostraba un desfase entre la evolución económica que supone una fuerte

aceleración de los cambios en la localización de puestos de trabajo, y los ciudadanos que cada vez tienen mayores dificultades para seguir dichos movimientos. La movilidad del empleo y de las inversiones internacionales contrastan con la persistencia de bolsas de desempleo, el deterioro de las condiciones de vida y el importante aumento de los costes para las colectividades, fundamentalmente en materia de transporte por falta de una organización espacial adecuada.

El diagnóstico reconoce los efectos territoriales de la reforma de la PAC en una triple vertiente respecto al territorio (Europa 2000+): incidencia sobre la orientación de la producción o la estructura de las explotaciones agrícolas; incidencia indirecta sobre las industrias de suministro y transformación de la producción agrícola; e incidencia global sobre el desarrollo de las zonas rurales en función de la importancia del sector agrícola y de las industrias afines.

Respecto a la evolución de las zonas rurales destacaba cuatro tipos de espacios rurales, entre la gran variedad de situaciones, y para cada uno de ellos establecía propuestas de orientación:

- espacios rurales atractivos por su proximidad a zonas muy urbanizadas o por sus mejores condiciones para la industria del turismo y del ocio, proponiendo para ellos medidas apropiadas de ordenación territorial;
- espacios rurales pluriactivos en los que las actividades complementarias del sector agrícola dinamizan su economía, pero que registran un alto grado de dependencia de este sector, para los que propone preservar su equilibrio económico y ecológico en el marco de la reforma de la PAC;
- espacios rurales dominados por la actividad agrícola en los que ésta ha mantenido sus formas más tradicionales, proponiendo la consolidación y diversificación del tejido económico a través de los programas de desarrollo regional y rural;
- espacios rurales situados en zonas aisladas, a menudo en vías de despoblación y hasta de desertización económica. Para ellos se planteaba mantener por encima de todo las actividades existentes, promover la calidad de los productos agrícolas, aprovechar los demás recursos locales (en particular medioambientales y turísticos), mejorar los transportes y servicios de utilidad pública, y se consideraba que correspondía

a la I.C. LEADER impulsar los procesos locales de desarrollo rural¹.

La acción concertada que se buscaba giraba en torno a un futuro del territorio europeo que debía basarse en tres principios: *más competitivo* (potenciar el desarrollo endógeno, el papel de las pequeñas y medianas ciudades, y la utilización de las tecnologías de la información); *más viable*, al orientarse hacia un desarrollo sostenible; y *más solidario*, de acuerdo con la política de cohesión económica y social. Entre las opciones transnacionales, además de la cooperación transfronteriza, la recompensación de las ciudades y la cooperación con terceros países europeos, se planteaba el “Aprovechamiento del medio rural, en particular mediante una acción de lucha contra una dispersión residencial descontrolada y *la búsqueda de sinergias entre ciudad y campo*”.

En este contexto adquieren pleno sentido las conclusiones del taller sobre la problemática rura-urbana, celebrado en los II Encuentros Internacionales de Córdoba de este año, recogían la necesidad de financiar proyectos piloto tendentes a ensayar metodologías de trabajo para profundizar en las interacciones entre agentes, actores y aspectos rurales y urbanos; la necesidad de establecer una articulación real entre agentes rurales y urbanos en las áreas rurales de influencia urbana, y un enfoque diferenciado para estas zonas periurbanas. También las tres I.C. que parece van a existir a partir del 2000, muestran todo su sentido integrador de políticas europeas para hacer frente sinéricamente a los grandes problemas de ámbito global y local en la Europa del próximo siglo.

Paralelamente al programa 2000, a iniciativa de los Estados miembros se crea el “Comité de Ordenación del Territorio” (COT) o Comité de Desarrollo Espacial (CDS), en 1991, decidiéndose en 1993, en la reunión de ministros de Lieja, la decisión de elaborar el documento de la Estrategia Territorial Europea (en Francés SDEC –Esquema de desarrollo del espacio comunitario–, o PEOT –Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio–). En junio de 1997 se aprueba el borrador de Noordwijk, y tras su difusión y debate se

¹ Algo que ahora corresponderá a los Programas Operativos de Desarrollo Rural a nivel regional, visto el Nuevo Reglamento Horizontal de Desarrollo Rural que se incluirá con la Reforma de los Fondos Estructurales, mientras que la I.C. LEADER PLUS, modifica claramente la línea mantenida hasta ahora, al menos, en los proyectos de Iniciativa de que se dispone hasta el momento.

presenta la síntesis en el Foro sobre la ETE en febrero de 1999, teniéndose previsto aprobar el documento final para esta primavera.

La **Estrategia Territorial Europea** analiza los aspectos territoriales de la dimensión europea, considerando los cambios en las estructuras urbanas y el papel cambiante y las funciones de las áreas rurales, la presión sobre el patrimonio natural y cultural de Europa, y profundizando en los impactos de las políticas comunitarias sobre el territorio europeo, para a partir de ello, plantear los objetivos y opciones políticas para el territorio europeo y la puesta en marcha de la perspectiva europea. Debemos tener en cuenta que la ETE es un documento de consenso intergubernamental, de carácter no vinculante, pero como se puede constatar con el resto de políticas que influirán en el medio rural, claramente asumido por las políticas europeas que sí son vinculantes.

Los fines que persigue y sobre los que se asienta son tres, buscando proponer un marco, una metodología y un proceso para la aplicación integrada de unas orientaciones temáticas: la cohesión económica y social, el desarrollo sostenible, y la competitividad equilibrada del territorio.

Al analizar el papel cambiante y las funciones de las áreas rurales, sobresalen la creciente interdependencia con las áreas urbanas, que no es igual en las áreas densamente pobladas que en las escasamente pobladas, y que han sufrido los cambios en la agricultura como base económica de las áreas rurales. Es también en las regiones más escasamente pobladas, donde la potencialidad para desarrollar conjuntos cooperativos de ciudades de ámbito regional es más limitada, y son las *redes de cooperación* las que podrían atraer la mayor cantidad de actividad económica posible.

Durante cuarenta años el desarrollo de las áreas rurales en la UE ha estado fuertemente influido por la PAC, y ahora, ante una nueva reforma de la misma, se prevé la acentuación de las diferentes estrategias: algunas áreas pueden seguir siendo competitivas en las cambiantes condiciones, mediante el aumento de la *intensificación* de la agricultura; otras, con algunos problemas de competitividad buscan y buscarán una *diversificación* de la base económica con el desarrollo de actividades alternativas; y otras apostarán por la *extensificación*, mediante un proceso de uso cada vez menos intenso, con la retirada de explotaciones o incluso el abandono total.

La presión continua sobre el patrimonio natural y cultural de Europa es el tercer problema fundamental que considera la ETE.

Las disparidades en la difusión de la innovación y el conocimiento son también una debilidad a superar, conscientes de que su desarrollo puede incrementar teóricamente una mayor libertad de localización de personas y empresas, y ser una fuerza importante para una mayor integración y para el crecimiento y la competitividad europeos.

A partir del diagnóstico, y persiguiendo los fines defendidos, la ETE identifica tres esferas de actividad, correspondientes a tres objetivos concretos:

- Un sistema urbano más equilibrado y policéntrico y una nueva relación campo-ciudad,
- Igualdad de acceso a las infraestructuras y al conocimiento,
- Gestión prudente y desarrollo del patrimonio natural y cultural de Europa.

Para el primer ámbito de actuación, que apuesta por la *superación de la dicotomía y la interrelación campo-ciudad*, se diseñan varias opciones políticas:

- el refuerzo de la economía de las pequeñas ciudades en las zonas rurales donde es difícil establecer una base sólida para el desarrollo urbano, buscando el dinamismo, atractivo y competitividad de las ciudades y pueblos;
- dentro de la cooperación entre las ciudades y el medio rural se apuesta por la promoción de estrategias de (re)localización y medidas medioambientales en las zonas rurales sometidas a presión, *el mantenimiento de un nivel mínimo de servicios de base en las ciudades medias y pequeñas en las zonas rurales que padecen declive o abandono*, y apoyo al desarrollo potencial endógeno de estas zonas;
- y en aras a la diversificación de las zonas rurales, diversificar la economía en las regiones agrícolas con débiles estructuras de producción; asegurar una agricultura sostenible y promover medidas agroambientales así como la diversificación del uso agrario del suelo en áreas agrícolas altamente productivas; y explotar las oportunidades de desarrollo de energías renovables en las zonas rurales, teniendo en consideración las condiciones locales, especialmente el patrimonio natural y cultural.

La segunda línea de acción, *la difusión de la innovación y el conocimiento*, es fundamental para el auge de las regiones desfavorecidas; no sin sentido, uno de los ejes temáticos del LEADER PLUS son precisamente las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Las opciones políticas para la tercera opción, *gestión del patrimonio natural y cultural*, entran de lleno en el desarrollo rural, planteándose la conservación a largo plazo y gestión de los paisajes de gran interés cultural e histórico mediante una cuidadosa gestión y planificación del uso del suelo; rehabilitación creativa de los paisajes degradados por las diversas actividades humanas; y conservación de la calidad de los paisajes característicos en las zonas amenazadas por el abandono agrícola.

Resumiendo, se defiende y apuesta, desde la ETE por una cooperación urbano/rural mediante la explotación sostenible de las oportunidades para estrategias de ordenación del territorio innovadoras para pueblos, ciudades y sus entornos rurales².

También la OCDE (SALLARD, 1998) en la misma línea, apuesta por convertir el activo rural en una ventaja competitiva en el contexto de una nueva relación entre los ámbitos rural y urbano. De hecho, la interdependencia creciente entre comunidades rurales y urbanas muestra que en las regiones rurales, aun remotas, muchas oportunidades de empleo y los servicios diarios, se encuentran en los centros urbanos regionales, y en las regiones urbanas, algunos tipos específicos de empleo y servicios están localizados en zonas suburbanas y en el interior rural de las principales ciudades. La unidad crucial de intervención sería la región, definida ya no en términos rural-urbana, sino en términos de mercado laboral local. Habría que utilizar unidades que comprendan tanto zonas rurales como urbanas y que estén delimitadas por el mercado laboral espacial.

Según datos de la OCDE el cambio más notable en el último decenio es el producido en las regiones intermedias en el crecimiento del empleo. El éxito de las regiones intermedias, en las que

² En Castilla y León, por ejemplo, la recientemente aprobada Ley de Ordenación del Territorio, apuesta por las Directrices de Ordenación Territorial, habiéndose realizado ya las de Valladolid y su entorno, y estando iniciadas las de Segovia y su entorno, en una línea de planificación coherente con los cambios en el territorio y acorde con la ETE. El proceso no ha hecho más que comenzar y aún no puede ser evaluable su implementación, pero es un camino que no debemos desaprovechar para el desarrollo rural integral.

son más intensas las interacciones urbano-rurales, confirmaría los resultados positivos de un modelo basado en elementos tanto urbanos como rurales y del desarrollo de una economía multifuncional (SALLARD, 1998).

La interdependencia entre los cambios en el empleo y los cambios demográficos parece ser clara, siendo un factor clave para frenar el declive demográfico y la emigración la oferta de trabajo en un área rural. Los estudios llevados a cabo por este organismo en los últimos cuatro años para elaborar índices de rendimiento de las regiones rurales sugieren considerar cuatro tipos de región para la adopción de políticas en las zonas rurales:

- Regiones dinámicas predominantemente rurales, en las que el crecimiento de los servicios es más rápido que la media nacional, igual que el crecimiento de algunas actividades industriales. Poseen suficientes recursos naturales, enlaces de transporte o valores medioambientales para atraer a los turistas, a nuevos residentes y a las empresas.
- Regiones retrasadas predominantemente rurales, donde el crecimiento en los tres sectores es generalmente más lento que la media nacional.
- Regiones dinámicas intermedias, en las que el empleo aumenta con rapidez en el sector de los servicios (excepto en España), y en la industria. En general son regiones que han logrado desarrollar un denso tejido de empresas, sostenido con frecuencia por un sólido marco de pequeñas y medianas ciudades que ofrecen una diversidad de servicios para las empresas y los particulares. Son las regiones que participan en mayor medida en el proceso de urbanización inversa y que poseen los vínculos más fuertes con los centros metropolitanos.
- Regiones retrasadas intermedias, que son las que registran un crecimiento más lento que el resto del país en los sectores de los servicios y de la industria. Son en general, antiguas regiones industriales cuya base económica está en proceso de reestructuración, o donde el Estado ha suprimido instalaciones o empresas públicas de gran envergadura.

La base de una política no puede ser únicamente sectorial, ya que la economía rural se basa ahora en sistemas productivos diversos y, con frecuencia, muy prósperos. Las políticas de fomento del

desarrollo positivo de las zonas rurales, para la OCDE, se podrían resumir en tres: la valoración de los bienes naturales y culturales, la diversificación de la economía local, y el apoyo a la creación de redes de pequeñas y medianas ciudades en zonas rurales. El eje de la primera línea sería la creación de centros de interés rural que son el producto de complejas interacciones entre diversas estructuras naturales y culturales, económicas y sociales.

Las trayectorias de desarrollo de las zonas rurales son más complejas de lo que parecen a primera vista y las necesidades de desarrollo dependen en gran medida de las circunstancias locales. Si bien es cierto que las zonas rurales necesitan una atención política espacial para superar un número de desafíos específicos, cada vez es más evidente que debe consistir en desarrollar el papel de estas zonas dentro de una región multifuncional con objetivos económicos, sociales y medioambientales más amplios.

Puesto que el objetivo esencial de los responsables políticos es fomentar una distribución equitativa y sostenible de los recursos, de las actividades económicas y de las personas, el equilibrio resultante entre la ciudad y el campo sólo puede esclarecerse (y negociarse) de modo transparente a través de un proceso que vaya más allá de las definiciones tradicionales basadas en divisiones funcionales y que ponga de relieve las conexiones prácticas y los intereses comunes. Es el contrato que establecía Hervieu (1997), y los espacios rurales integrados y de integración que planteaba y defendía.

1.2. Ante la Agenda 2000: implementar estrategias que nos permitan un desarrollo a largo plazo

La política agrícola común y los fondos estructurales, son las dos políticas más conocidas por su fuerte y directa influencia en los espacios rurales y sus habitantes, por lo que pasamos rápidamente por ellas, apuntando simplemente algunas novedades que mostrarían la relación de las mismas en la línea de la Estrategia Territorial Europea y de la política ambiental (en este caso nos centramos en la Agenda 21).

El nuevo reglamento horizontal de desarrollo rural puede ser fundamental para la mayor parte de las regiones españolas, y si como parece se van a definir los dos grupos de medidas: las medi-

das de acompañamiento de 1992³, y las medidas de modernización y diversificación, debemos construir un futuro muy diferente, de cara al próximo siglo, a partir de una evaluación sincera de lo que ha ocurrido durante estos últimos años.

La Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural (LEADER PLUS) convergería en unos objetivos similares, pero apostando claramente por la innovación en el ámbito de la cooperación entre los territorios y los actores locales, y planteándose como un instrumento de soporte a la nueva política de desarrollo rural, que acompaña y complementa la PAC, y un instrumento de apoyo en la política económica y de cohesión social.

La nueva iniciativa se concentraría en las áreas que demuestren una voluntad y una capacidad real de experimentar novedosos métodos de desarrollo territorial, con tres pilares fundamentales: el enfoque territorial (en términos de coherencia del proyecto de desarrollo y suficiente masa crítica), el enfoque de asociación vertical y horizontal (con una base local real, equilibrada y representativa), y lo realmente novedoso, los requisitos mínimos relativos a la estrategia de desarrollo.

Lo novedoso radica, no tanto en el discurso, que sigue apostando por el enfoque global basado en la interacción de los actores, sectores y proyectos, su carácter sostenible, y su naturaleza piloto, como la apuesta, y aquí está la novedad, por la especificidad y originalidad respecto de las operaciones de los programas oficiales, y por el carácter transferible de los métodos propuestos.

La estrategia de desarrollo, siempre contextualizada, tendrá que enfocarse, buscando sinergias, a partir de un eje temático, de notable interés en el ámbito europeo entre los que por ahora se nombran cuatro: nuevas tecnologías de la información, mejora de la calidad de vida en las áreas rurales, incremento del valor de los productos locales, y desarrollo de los recursos naturales y culturales; o estar destinada a un determinado grupo que podría actuar como eje del desarrollo, citándose expresamente los jóvenes y las mujeres.

Los dos grupos elegidos son los fundamentales para la revitalización de los espacios rurales, como han consensuado numerosas investigaciones, y los cuatro ámbitos temáticos (o proyectos estruc-

³ Habrá que esperar a ver cómo queda definitivamente, pues las medidas agroambientales no resultaron especialmente exitosas en los últimos años al carecer de un planteamiento que apostase claramente por las mismas, tanto en contenidos técnicos como financieros.

turantes que plantea la REDER) coinciden claramente con la Estrategia Territorial Europea y con los Nuevos Yacimientos de Empleo, por los que claramente apuesta el nuevo FSE y la tercera I.C. prevista.

Las actuaciones para el avance en RED, es otra de las grandes apuestas de la Comisión, al plantear tanto la cooperación entre distintas áreas rurales como la interconexión de los actores. La dinámica perseguida es superar la fase de intercambio de experiencias y potenciar la implementación de una *operación común*, la intención de *ampliar el ámbito de acción a todas las zonas y actores del desarrollo rural*, sean o no beneficiarios de la nueva IC, y el *sistema de patrocinio/emparejamiento*, de antiguos GAL con nuevos para salvaguardar la experiencia adquirida. De hecho, en general, su estado actual y su situación de cara al futuro, es muy diferente entre los grupos de acción local que fueron LEADER I, los que lo están siendo ahora, y los grupos PRODER o incluso otros grupos que solicitaron serlo en esta segunda fase y no les fue concedido, o nuevos grupos que ya están surgiendo.

El Observatorio europeo de territorios rurales estaría en esta línea, y probablemente esté en relación con el Observatorio de planificación territorial por el que se apuesta en la ETE. En este contexto, varias de las consideraciones de las dos redes nacionales de desarrollo rural respecto a la nueva iniciativa, debieran ser consideradas, más que en esta, fundamentalmente en el planteamiento regional que se haga del nuevo reglamento horizontal de desarrollo rural.

El seminario organizado en Valencia en junio de este año, sobre la integración de las enseñanzas de LEADER en las políticas rurales, dirigido a los funcionarios de las Comunidades Autónomas, y el Documento de Trabajo del Observatorio Europeo LEADER, disponible desde abril de 1999, parecen converger en una línea de trabajo que fomente esto, por lo que una verdadera valoración de la transferencia tardará algunos meses en tener sentido, por ejemplo, el PDR de Castilla y León para los años 2000-2006, no recoge este planteamiento, pero puede hacerlo en los meses que faltan.

Precisamente, las conclusiones sobre los Programas Operativos de los II Encuentros Internacionales sobre Desarrollo Rural de Córdoba de este año, planteaban que existiera un PRODER donde no hubiese LEADER, o más claramente, que habiendo demostrado el GAL ser un instrumento válido y útil en el enfoque territorial/local,

en la concepción ascendente del desarrollo y en la articulación de un tejido socioeconómico, social e institucional, de cara a la aplicación del Reglamento Horizontal, fueran considerados de manera explícita como los interlocutores de las CCAA, debiéndose recoger en el texto que desarrollase el Reglamento Horizontal para España.

La importancia de los GAL va más allá de su inclusión en los Programas Operativos de Desarrollo Rural, considerándose imprescindible, si queremos realmente dar sentido al desarrollo integral de una comarca, dotar a los mismos de competencias como mediadores, dinamizadores e interlocutores en la ordenación comarcal del territorio, para poder diseñar estrategias globales de desarrollo rural.

También como cuestión estratégica, y en relación a la cohesión económica y social defendida desde distintas políticas europeas, se planteaba en dichos encuentros, la necesidad de discriminación positiva de las zonas más desfavorecidas.

El gran debate en torno a la IC LEADER PLUS se centra en la conveniencia o no de la innovación y los ejes temáticos. En contra de los mismos, la posibilidad de que “asociaciones fantasmas” con diseño temático tuvieran más posibilidades de elegibilidad con estos requisitos, y la pérdida del sentido de un desarrollo integral y territorializado, en detrimento del que actuaría una tematización, unido a un concepto de “innovación”, que siempre va a depender del contexto. “*A lo mejor la innovación es consolidar las bases*”, se planteaba en algún taller, y no siempre lo “excelente” es lo mejor para el conjunto, habiendo zonas donde la verdadera innovación sea consolidar las bases que se han generado y seguir mejorando en el “tempo social” concreto.

Muy unido a esto, la cooperación internacional se veía también, en conjunto, como una exigencia descontextualizada, dependiendo del momento de desarrollo de cada grupo, y especialmente cuando se exigía en términos de internacionalidad, pues a menudo se consideraba más necesaria la cooperación interregional. De hecho, las comarcas fronterizas entre Comunidades Autónomas, con el modelo regional que tenemos en este país, se consensuaba como un obstáculo a superar⁴.

⁴ La Comunidad de Castilla y León, ha encargado un estudio sobre las Comarcas periféricas de la región a las cuatro universidades de la misma, que se entregará a finales de año. El diagnóstico de cada comarca incluye la evaluación de las políticas europeas, así como los estrangulamientos, potencialidades y previsión para los últimos años, sin olvidar las recomendaciones que se consideren oportunas para su desarrollo óptimo.

1.3. La Agenda 21: un instrumento para hacer operativo el adecuado desarrollo sostenible a escala local y global

Conscientes de la integración de lo local y lo global, pensar local para actuar globalmente, y a la vez pensar globalmente para actuar a nivel local, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, aprobó la Agenda 21, un programa global para el desarrollo sostenible que abarca cuestiones económicas, sociales y culturales, así como las relativas a la protección del medio ambiente, buscando implicar y dar poder a la población local, animando a las comunidades individuales a crear su propia versión, una Agenda 21 local.

Aunque el planteamiento discursivo no siempre coincide con la aplicación real del mismo, lo que ha hecho que se diferencien el ecologismo tecnoburocrático del ecologismo de los pobres (MARTÍNEZ ALIER, 1992), en nuestras manos está luchar por un verdadero desarrollo sostenible en nuestros espacios de vida, conscientes de que de nuestras actitudes y comportamientos va a depender nuestra calidad de vida y la de nuestros hijos.

En línea con este planteamiento, ya existe el movimiento de ciudades sostenibles, a partir de la Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad (Carta de Aalborg), de 1994, que supuso el inicio de la Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles. Algunos de los municipios que la han puesto en marcha, rondan los 15000 habitantes, luego no hay que pensar exclusivamente en las grandes áreas metropolitanas. Si asumimos el planteamiento aquí defendido, y somos conscientes de la interrelación campo-ciudad, y de las otras citadas, de que el primer problema tipo que planteaba el documento de 1998 sobre el Futuro del Mundo Rural, era la presión de la evolución moderna en las regiones rurales más próximas a las grandes aglomeraciones urbanas, y las nuevas líneas de desarrollo rural planteadas en la Agenda 2000, seremos conscientes de la necesidad de apostar por un planteamiento de Agendas 21 en nuestros espacios rurales.

Las fases que se ha propuesto el movimiento para caminar hacia la sostenibilidad son seis : creación de un Foro Ambiental, definición de la filosofía y plan de trabajo, diagnóstico identificación y priorización de problemas, programación de acciones, ejecución de las acciones y seguimiento y evaluación.

Consideramos importante, aunque tan sólo se expongan, sin detenernos mucho más en ellos, exponer los indicadores de sostenibilidad, que es uno de los instrumentos utilizados de manera creciente a escala local para la construcción de realidades basadas en principios de sostenibilidad (BERMEJO y NEBREDA, 1998).

TABLA XIV-1: Principios e indicadores hacia la sostenibilidad

| <i>Principio de referencia</i> | <i>Reas o variables e indicadores</i> |
|--|--|
| <p>Recursos Naturales. Los recursos naturales se han de utilizar de manera eficiente, sin superar el ritmo de renovación de los recursos renovables y sustituyendo progresivamente los no renovables.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Energía (consumo y producción según fuentes renovables y no renovables, por sectores) • Consumo y reservas de agua (consumo por sectores, eficiencia y reutilización; reservas) • Consumo de materiales (materias primas no renovables ; reducción, reutilización y reciclaje) |
| <p>Contaminación y residuos. El funcionamiento del municipio no ha de poner en peligro la salud de las personas ni superar la capacidad de carga del medio ambiente. Se deben minimizar los niveles de contaminación y la cantidad de residuos.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Residuos y carga tóxica (producción, emisiones de residuos tóxicos, tratamiento) • Contaminación del agua (índice de calidad) • Contaminación atmosférica local (emisión e inmisión; NO_x, SO_2,...) • Contaminación acústica (niveles de ruido) |
| <p>Usos del territorio y biodiversidad. La biodiversidad ha de ser valorada y protegida. El desarrollo urbano no se puede realizar a costa de la naturaleza y de unos usos sostenibles del territorio, dado que el suelo es un recurso finito.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Usos del territorio (suelo urbano, infraestructuras e industrial, forestal y agrario; áreas protegidas y recuperadas) • Diversidad biológica (bioindicadores sobre la salud y biodiversidad de los ecosistemas locales; especies en peligro; protección) |
| <p>Economía. La economía ha de ser diversificada y disminuir la vulnerabilidad de una sociedad, y la dependencia del exterior se ha de reducir. Siempre que sea posible, las necesidades se han de satisfacer preferentemente con recursos locales. Se deben potenciar las actividades económicas que busquen la rentabilidad social y el equilibrio ecológico (tercer sector).</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Dependencia exterior (consumo de productos locales, huella ecológica) • Vulnerabilidad económica (diversificación y concentración de la ocupación) • Actividades económicas sostenibles (empresas y empleos en actividades de economía social y ecológica) • Instrumentos para la sostenibilidad (ecoauditorías sociales, reforma fiscal ecológica,...) |
| <p>Trabajo. Todas las personas han de tener acceso a un trabajo remunerado, con un salario justo y una contratación estable. Se debe reconocer el trabajo no remunerado, de forma que exista un reparto equitativo del trabajo social y el tiempo libre.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Trabajo, paro y precariedad laboral (número de horas de trabajo necesarias para satisfacer las necesidades básicas, % desempleados y con ocupación precaria, acciones respuesta) • Reparto del trabajo social y el tiempo libre (uso del tiempo por sexos) |

TABLA XIV-1 (Cont.): Principios e indicadores hacia la sostenibilidad

| <i>Principio de referencia</i> | <i>Reas o variables e indicadores</i> |
|--|--|
| <p>Bienes y servicios básicos. Todas las personas deben tener acceso a los bienes y servicios básicos (salud, vivienda, educación y bienes básicos).</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Salud (esperanza de vida y enfermedades) • Vivienda (relación entre renta y precio de la vivienda, por grupos de renta) • Educación y cultura (niveles educativos, diversidad cultural y lingüística) |
| <p>Seguridad. La gente vive sin miedo a la violencia o a la persecución por razones ideológicas, género, orientación sexual o raza.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Seguridad (evolución de la inseguridad real y la percibida, violencia doméstica y social por sexo u orientación sexual) |
| <p>Equidad. La equidad en las formas de vida de la ciudadanía se ha de incrementar, eliminando la pobreza, la exclusión y la discriminación, y reduciendo las desigualdades socioeconómicas.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Pobreza y exclusión (índice y bolsas de pobreza, programas de lucha contra la exclusión) • Desigualdad y discriminación (distribución de la renta, discriminación) |
| <p>Servicios sociales y accesibilidad. Todas las personas deben disfrutar de fácil acceso a equipamientos sociales, bienes y servicios básicos, al mismo tiempo que se protege el medio ambiente.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Transporte (km recorridos y número de personas según modo de transporte utilizado, combustible consumido) • Servicios básicos accesibles (tiempo y distancia de acceso a pie a servicios básicos) |
| <p>Vida en comunidad y calidad de vida. El entorno y la comunidad donde se vive son valorados por la población, dándose una valoración subjetiva positiva de la calidad de vida existente.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Calidad de vida (percepción sobre la calidad de vida disfrutada) • Vida en comunidad (grado de identificación con el lugar donde se vive) |
| <p>Participación. Todos los sectores de la comunidad tienen posibilidad de participar en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus vidas.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Participación ciudadana (en las elecciones, instrumentos de democracia directa, codecisión y gestión compartida de servicios sociales; movilizaciones; asociacionismo; tasa de afiliación, diversidad, tipología...) |
| <p>Sostenibilidad global. El desarrollo sostenible a escala local no puede realizarse a costa del impacto en otros lugares y pueblos del planeta, ni de las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades y disfrutar de un ambiente saludable y diverso. Se debe fomentar el establecimiento de una alianza global con otros pueblos para preservar los sistemas naturales comunes de la Tierra y eliminar la pobreza.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Problemas ecológicos globales (emisiones de gases invernadero y de gases destructores de la capa de ozono) • Corresponsabilidad para el desarrollo huella ecológica y espacio ambiental; actividades lesivas para otros pueblos: exportación de armamento; acciones de cooperación al desarrollo: hermanamientos, presupuesto per cápita, colectivos de solidaridad internacional y campañas de educación y denuncia...). |

Fuente: Conceptos e instrumentos para la sostenibilidad local. Bakeaz. 1998.

2. EL INSUSTITUIBLE PAPEL DE LAS REDES EN EL DESARROLLO RURAL Y EL ROL CONVERGENTE DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

No es la pretensión de esta pequeña reflexión hacer un diagnóstico exhaustivo de la situación de nuestros heterogéneos espacios rurales, sino simplemente apuntar algunas cuestiones básicas, que no siendo objeto concreto de iniciativas específicas de desarrollo rural, tienen mucho que ver con asentar políticas estructurales que permitan el mismo, y con conflictos a resolver si queremos avanzar con paso firme.

A lo largo de todo el epígrafe, quedará constancia, al igual que en el conjunto de la comunicación, de la importancia de las redes para el desarrollo rural, centrándonos en dos aspectos que son de plena actualidad y en torno a los que conviene aclarar algunas cuestiones, como los nuevos yacimientos de empleo y la redefinición de papeles de los diversos agentes sociales.

La despoblación es, sin duda, el principal problema de las zonas rurales más desfavorecidas, que coexiste, sin embargo, con el problema que plantea un desplazamiento temporal de una masa de población que muchos de estos pueblos no tienen capacidad para asistir. El problema del aumento rápido de población, es paralelamente el problema de las zonas rurales próximas a áreas urbanas, y que precisan también soluciones urgentes para las numerosas necesidades que estos nuevos y jóvenes habitantes demandan, y los conflictos, resolubles pero no afrontados, que se generan.

El adecuado análisis de la población de hecho (no contabilizada actualmente por el INE), que no sólo modifica realidades sociales, sino que genera numerosos conflictos, es algo que es urgente afrontar. Conocer la verdadera dimensión de la población, ahora denominada "flotante", es fundamental, no sólo para ajustar los ingresos que reciben los ayuntamientos, sino también para llevar a cabo una adecuada planificación de los servicios y necesidades que esta población genera y demanda, y que confluyen cada verano en situaciones personales duras para los habitantes rurales.

Una adaptación de la ordenación del régimen local de las administraciones públicas a las nuevas realidades emergentes, es otra de las acciones urgentes, si queremos crear un contexto favorable al desarrollo, que no obligue a permanecer unidos a núcleos de población que fueron anexionados en diferentes etapas de este siglo, en el contexto de políticas agregacionistas.

Reflexionar y optar por nuevas fórmulas de agrupación voluntaria, a partir de un control vecinal de la gestión del núcleo, y que abra el debate de una apuesta seria por la potenciación de las mancomunidades, y por el más controvertido sobre la viabilidad e interés de la comarcalización, sigue siendo una asignatura pendiente, que por mucho que no se afronte, no deja de ser un obstáculo para el desarrollo rural. Urge pues afrontar la segregación de municipios, especialmente en áreas de hábitat disperso, y la política de comarcalización, debate y reflexión que tendría su lugar en el ámbito de la Federación Española de Municipios y Provincias, uno de los organizadores de estos encuentros, en conexión con diversos colectivos.

El papel de las redes está cada vez más claro, pero para ello quedan aún diversas cuestiones que debatir, conscientes de que se precisa una redefinición de los papeles que se han venido desempeñando hasta el momento y en el marco, que se plantea como deseable de los nuevos yacimientos de empleo para el medio rural.

2.1. La redefinición del papel complementario, no excluyente de los agentes sociales

La cambiante ruralidad nos sitúa en otro debate conflictivo, abierto pero aún no madurado, al distinguirse, cada vez más, el mundo rural del mundo agrario, y por lo tanto el desarrollo rural del desarrollo agrario, e incluso este último de los que sería una política de desarrollo social para ciertos espacios y colectivos (ETXE-ZARRETA, 1988), entre los que se incluye a los parados-parciales del sector agrario.

A pesar de llevar años planteándose las diferencias entre todos estos conceptos y las realidades últimas que definen, las situaciones concretas en nuestros pueblos muestran día a día las reticencias entre los diversos interlocutores del mundo rural, y en ello, el papel que las OPAs, como representantes de un sector concreto, deben asumir o ceder, no sólo en sus funciones, sino incluso en la definición del modelo o modelos de agricultura que se defiende.

Como claramente muestra el informe *Población urbana, población rural: necesidades recíprocas, posibilidades de encuentro*, en sus conclusiones para Castilla y León, realizado este año por COAG, que parecen coincidir con los resultados a nivel nacional de la encuesta, para los habitantes urbanos, la función social atribuida

a agricultores y ganaderos supera la mera producción de subsistencias, y se percibe la necesidad de los agricultores y ganaderos, algo coherente con el elevado número y la variedad de funciones que se les atribuyen. La reticencia, sin embargo, de numerosos miembros del sector y de sus representantes, a asumir realmente el nuevo papel, que algunos de ellos, no todos, están llamados a representar, y que es definido en ocasiones como "jardineros de la naturaleza", plantea unas tensiones, que vienen anunciantse desde 1992, y que aparentemente, esta vez, definitivamente están aquí.

Las redes que desde diversos ámbitos próximos a las OPAs se están estableciendo por un modelo diferente de agricultura, por la relación entre productores y consumidores, y por un diseño de políticas de integración, planteadas desde la base y apoyadas desde los ámbitos competentes técnica y financieramente, están claramente en la línea de los objetivos teóricos de las políticas europeas, y se abren un espacio cada vez más importante, en los huecos que su aplicación deja.

También las administraciones, con los técnicos y políticos redifinen sus papeles, además de en temas de su absoluta competencia como los planteados anteriormente, en otros nuevos ámbitos que afloran, como pueden ser los nuevos yacimientos de empleo.

La realidad de los NYE muestra una distancia entre el consenso sobre su potencialidad y los problemas que encuentran para concretizarse. La Comisión Europea (1995) concreta en cuatro grandes líneas el papel que deben jugar las instituciones para fomentar las empresas y el empleo en los nuevos yacimientos:

- Crear un marco favorable a las iniciativas de desarrollo y empleo, especialmente descentralización, cambio en las mentalidades administrativas y creación de "nuevos agentes" locales;
- Introducir instrumentos financieros adecuados para el desarrollo local: cheques de servicio, fondos de inversión locales, etc;
- Estructurar profesionalmente estos ámbitos mejorando la formación y los títulos para consolidar los nuevos oficios;
- Adaptar el marco jurídico;
- A ello habría que añadir (CACHÓN, 1999): estudiar, con la finalidad de reducirlos, los obstáculos que los frenan.

No existe una solución única para fomentar, entre otros, los NYE buscando un desarrollo rural, pero sí se puede hacer frente a los obstáculos que están impidiendo que dejen de ser una potencialidad para ser una realidad, y para ello es necesario, aunque no suficiente, que las administraciones públicas articulen sus actuaciones en esta línea. Las respuestas a algunas necesidades sentidas, no se han articulado en un auténtico mercado hasta que se ha producido una "animación" desde el sector público.

Respecto a la demanda, instrumentos como los "Cheques servicio" pueden servir para hacer frente a la solvencia y a la aversión que puedan existir en las sociedades europeas respecto a la prestación y consumo de determinados servicios. Y respecto a la oferta, la intervención del Estado debe estimular su estructuración, cuando aquella no deba ser pública, estableciéndose nuevas relaciones público-privado en el marco de la economía social o en otras innovadoras estrategias⁵. Todo ello, en un contexto de desarrollo humano que definimos en el último epígrafe y del papel de las administraciones públicas que acabamos de señalar en cinco puntos, anteriormente.

También en el ámbito del desarrollo rural, se está redefiniendo el papel de las administraciones públicas. El proyecto RUREMPLEO, acrónimo del Proyecto de investigación comunitario "Agricultura y empleo en las regiones rurales de la Unión Europea" (del IV Programa Marco de Investigación relativo a agricultura) empezó en enero de 1997 y finalizó en diciembre de 1998. Además de un análisis cuantitativo de las características socioeconómicas de todas las regiones europeas se han estudiado 18 casos de zonas rurales "exitosas" y "regresivas" en términos de creación de empleo no agrario.

Las zonas se contemplaban desde un enfoque territorial, concibiéndose las regiones rurales como unidades territoriales con una o más ciudades, con una economía local y una relativamente baja densidad poblacional, considerando la región rural como una unidad económica con una estructura socioeconómica interna y un sistema de agentes locales⁶, por lo que el enfoque difiere de los conceptos

⁵ Ya no podemos hablar pues de la dicotomía entre ciudad y campo, ni entre público y privado, ni entre endógeno y exógeno, ni entre local y global, sino que hemos de resituar nuestras expectativas y nuestras estrategias en un contexto de desarrollo integral y búsqueda de sinergias, donde las redes juegan un papel fundamental.

⁶ En España la unidad elegida ha sido la provincia.

de ruralidad como sinónimo de mayoritariamente agrario, o por exclusión como lo “no urbano”, o por población (municipios, que no es lo mismo que núcleos, y menores de 2000 habitantes, o en otros casos de 10.000), o por valores sociales específicos.

Los primeros resultados consideraban que el éxito en la creación de empleo en regiones rurales está relacionada con tres aspectos: una fuerte *identidad local*; un fuerte *consenso* hacia los intereses colectivos; y una densa *red de relaciones* tanto a nivel local como con aquellos agentes situados en niveles jerárquicos más altos que facilitan un mayor flujo de información, rapidez en la adopción de consensos y en la toma de decisiones. Los casos estudiados revelan que un excesivo localismo orientado a proteger pautas socio-económicas obsoletas y estructuras políticas de poder, a menudo frustra el desarrollo de iniciativas innovadoras y el espíritu empresarial.

La contribución de la UE y de los países al desarrollo rural radicaba, a partir de las investigaciones, en la incentivación de la capacidad de ejecución, mencionando tres aspectos fundamentales: el *reforzamiento de las capacidades* (conocimientos, formación y actitudes profesionales) de los agentes locales; la *potenciación del asociacionismo*; y la *mejora de las redes*.

2.2. El sentido de los Nuevos Yacimientos de Empleo en el contexto del próximo siglo

Los nuevos yacimientos de empleo, son una propuesta, pero no la única, para combatir el problema estructural del desempleo, y es un concepto que apuesta por un crecimiento económico (que no es lo mismo que desarrollo) que combine un alto contenido en empleo y un énfasis en el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos. Su idea fuerza (CACHÓN, 1998) es *generar empleo que satisfaga, amplíe y mejore la calidad de vida ciudadana*.

Lo que los homogeneiza y los distingue de otras posibilidades de incrementar el empleo es que sus objetivos, las actividades que satisfacen se enmarcan en un modelo de bienestar; se plantean pues como una vía de mejorar la calidad de vida y de aumentar el empleo en la UE. Los NYE no son la solución al paro, pero tampoco son despreciables ni algo irrelevante que no deba ser tenido en cuenta. Los planteamientos comunitarios sobre los NYE se plantean claramente en 1993 con el Libro Blanco sobre “Crecimiento, competitivi-

vidad y empleo”, y se mantienen hasta el reciente Consejo Europeo Extraordinario de Luxemburgo de noviembre de 1997.

La Comisión Europea clasifica los NYE en cuatro grandes apartados: vida diaria; mejora de la calidad de vida; cultura y ocio, y protección del medio ambiente, y en 17 ámbitos. No es una lista cerrada, pues claramente existen otros ámbitos que sí responden a la lógica de las nuevas “necesidades”⁷, aunque no estén incluidos, como por ejemplo la agricultura ecológica y la industria agroalimentaria de carácter artesanal, la restauración de obra pública, las energías alternativas, el deporte, la reforestación o el movimiento de las ONG. Alguno de ellos, como el deporte y las energías alternativas, se incluyen ya en los informes más recientes (CACHÓN, 1999).

Varias, pero no todas, de las numerosas iniciativas ya existentes de lo que se ha conceptualizado como NYE, se enmarcarían en el doble ámbito de las iniciativas locales de empleo y la organización económica de lo que se ha llamado “economía social”, o “tercer sector”. Puesto que vienen a satisfacer necesidades muy concretas y cercanas, son detectadas con mayor rapidez y sentidas en mayor medida en la proximidad que es el terreno de lo local. Por otro lado, la economía social está situada en mejores condiciones que la empresa privada convencional para responder profesionalmente a las necesidades sociales desde el valor de la proximidad.

En algunos ámbitos como los relacionados con servicios a las personas han surgido numerosas cooperativas, y en otros, como la gestión de residuos o la ayuda a jóvenes en dificultad han aparecido experiencias de gestión que se sitúan entre la actividad mercantil y la intervención social y que se califican como empresas de inserción. El reto básico está en evitar convertirse en reductos marginales dentro del sistema, y de autoexplotación.

Una vez más, aquí, las Redes de economía alternativa, economía social y de inserción sociolaboral, difundidas entre otros instrumentos a través de la revista “*imagina*”⁸, son un claro ejemplo del nuevo papel de los actores sociales, económicos, y sobretodo del funcio-

⁷ Como veremos en el siguiente epígrafe, hablaríamos mejor de satisfactores y bienes, que de necesidades.

⁸ Esta publicación bimestral está editada por REAS, Red de Economía Alternativa y Solidaria, AERÈSS, Asociación Española de Recuperadores de Economía Social y Solidaria, y REPRIS, Red de Promoción e Inserción Sociolaboral, y casualmente se reúnen, también aquí, en Córdoba, este fin de semana.

namiento en tela de araña, en el que por supuesto se encuentran ya presentes diversos grupos de acción local, socios también de las redes nacionales y regionales que en torno a la IC LEADER se han creado en España.

3. HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE DESARROLLO A ESCALA HUMANA, CONSCIENTES DE UN MODELO UNIVERSAL DE LAS NECESIDADES

Para concluir esta reflexión, y a partir del contexto de la acción política europea que va a afectar a nuestros espacios rurales en los comienzos del siglo XXI, se exponen lo más brevemente posible lo que supone el concepto de desarrollo a escala humana por el que se apuesta desde numerosos ámbitos, tanto públicos como privados, y en torno al que pivota el nuevo paradigma de desarrollo, paradigma que requiere un cambio cultural, y por lo tanto una nueva forma de concebir nuestro entorno, y de actuar.

Conscientes de que el concepto de necesidad es constantemente utilizado de formas muy diferentes que hacen del mismo un término polisémico, se defiende desde aquí una teoría universal de los necesidades, con la pretensión de su aplicabilidad en nuestros espacios rurales⁹, apostando por un modelo que entre todos debiéramos construir, pasando de los discursos, que demasiado a menudo son los mismos y sirven para enmascarar bajo nuevos planteamientos las mismas actuaciones de siempre, a los hechos, pero a unos hechos diferentes, innovadores, que realmente asienten los cimientos de un desarrollo sostenible, y por lo tanto a largo plazo, que muchos grupos de desarrollo rural ya han comenzado en sus zonas y a través de sus redes.

3.1. El necesario cambio cultural para el nuevo paradigma de desarrollo a escala humana

El informe del PNUD de 1994, en su defensa de un concepto de desarrollo humano sostenible, ya planteaba cuatro aspectos:

⁹ Ya se ha utilizado y está siendo utilizada en muy diversos ámbitos, especialmente de América Latina, a partir de una metodología de Investigación y Acción Participativa.

1. El vínculo entre el crecimiento económico para promover el desarrollo humano no es automático, proviene de una acción pública deliberada efectiva.
2. La distribución de servicios sociales no debe ser neutral con respecto a los grupos de ingresos.
3. El potencial humano se desperdiciará a menos que se desarrolle y se utilice.
4. La libertad es el componente más importante de las estrategias de desarrollo humano. Como veremos, es también una de las necesidades humanas para el desarrollo a escala humana.

Para numerosos técnicos y población, el modelo de desarrollo actual es socialmente perverso, políticamente injusto y ecológicamente predatorio, por lo que es urgente un nuevo paradigma de desarrollo, menos mecanicista, más humano, que no sea ni el desarrollismo ni el monetarismo neoliberal tan de moda últimamente. En este contexto, se acuña a finales de los años ochenta el concepto de **Desarrollo a Escala Humana** por un grupo de expertos latinoamericanos, de varios países y muy diversas disciplinas académicas¹⁰ que en torno al Centro de Alternativas para el Desarrollo –CEPAUR– de Chile acaban generando una propuesta que refleja el esfuerzo por integrar líneas de reflexión, de investigación y de acción que puedan constituir un aporte sustancial para la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo.

El desarrollo a escala humana exige (MAX-NEEF y otros, 1994):

1. La apertura hacia una nueva manera de contextualizar el desarrollo:
 - a. El desarrollo se refiere a las personas, no a los objetos.
 - b. Las necesidades forman un sistema en que se interrelacionan e interactúan. Las necesidades humanas son pocas, finitas y clasificables, lo que está culturalmente

¹⁰ Chile, Uruguay, Bolivia, Colombia, México, Brasil, Canadá y Suecia, dedicados a la economía, sociología, psiquiatría, filosofía, ciencia política, geografía, antropología, periodismo, ingeniería y derecho. Ejemplo de interdisciplinariedad y multiculturalismo, aprovechando la riqueza de la diversidad cultural. El proyecto que dio pie a esta teoría fue realizado de manera conjunta por el Centro de alternativas de desarrollo de Chile y por la fundación Dag Hammarskjöld de Suecia, buscando situar en el contexto latinoamericano la propuesta contenida en el Informe Dag Hammarskjöld de 1975 “Qué hacer: Otro desarrollo”.

- determinado son los satisfactores de esas necesidades. Cada necesidad se satisface con distinta intensidad a tres niveles: en relación con uno mismo, en relación con el grupo social y en relación con el medio ambiente.
- c. Pobreza es lo que revela una necesidad humana no satisfecha. Rebasadas de intensidad y duración cada pobreza genera patologías.
 2. Reconocer la incompletitud e insuficiencia de las teorías económicas y sociales simples que pretenden explicar un mundo heterogéneo. Es necesario conocer la complejidad creciente de la sociedad real y eso no se consigue con teorías simplistas como las que se manejan.
 3. Un nuevo modo de interpretar la realidad, con un enfoque transdisciplinario.

Junto a las tres exigencias del desarrollo a escala humana, sus objetivos son tres (MAX-NEEF y otros, 1994):

1. Satisfacción de las necesidades humanas fundamentales.
2. Generación de niveles crecientes de autosuficiencia.
3. Articulación orgánica de:
 - los procesos globales con los comportamientos locales.
 - lo personal con lo social.
 - la planificación con la autonomía.
 - la sociedad civil con el estado.

3.2. Una teoría de las necesidades para el desarrollo

El desarrollo a escala humana distingue entre necesidades, satisfactores y bienes.

Las **necesidades** humanas básicas son pocas, finitas y clasificables; son pues las mismas para todos los hombres; lo que cambia y por lo tanto lo que es cultural, son los satisfactores de esas necesidades y los bienes. Las necesidades tienen una única trayectoria, la historia; los satisfactores tienen dos trayectorias, la historia y las culturas, y los bienes tienen tres trayectorias, la historia, la cultura y los estratos sociales. Cada necesidad se satisfacerá, o no, con distinta intensidad y siempre a tres niveles: en relación a uno mismo,

con el grupo social y con el medio ambiente. Las necesidades no son sólo carencias, sino también y simultáneamente potencialidades humanas y colectivas.

Los **satisfactores** son las formas de ser, tener, hacer y estar, de carácter individual y colectivo, conducentes a la actualización de necesidades. Es el modo por el cual se expresa una necesidad. Los **bienes** son objetos y artefactos que permiten afectar la eficiencia de un satisfactor, alterando así el umbral de actualización de una necesidad, ya sea positiva o negativamente; es el medio por el cual el sujeto potencia los satisfactores para vivir sus necesidades. Son a la vez mediadores y mediados, son representaciones que actúan en la Z.S.R.. Ambos son productos históricamente constituidos, se convierten a la vez en parte y en definición de una cultura, y en determinantes de los estilos de desarrollo.

El diseño de un desarrollo a escala humana exige una organización económica en que los bienes potencien satisfactores para vivir las necesidades de manera coherente, sana y plena. Exige comprender cómo se viven las necesidades, rastrear el contexto social de las necesidades humanas, relacionarlas además de con los bienes y satisfactores con prácticas sociales, formas de organización, modelos políticos, valores que repercuten sobre las formas en que se expresan las necesidades. Exige rastrear el proceso de creación, mediación y condicionamiento entre necesidades, satisfactores, y bienes, proceso dialéctico al que nos acercaremos desde los sistemas de actividad y ámbitos de conciencia en el contexto de la forma social de explotación sociocultural que ha ido configurando la identidad etnosemántica y su identificación o subsunción para la comunidad y cada uno de sus componentes.

Las necesidades hacen patente la tensión entre carencia y potencia tan propia de seres humanos. Las pobrezas, en plural, pasan a ser así lo que revela una necesidad humana no satisfecha, y rebasados los límites de intensidad y duración cada pobreza puede generar patologías. Para un desarrollo a escala humana, tanto planificado como autogenerado, hay que reconocer y evaluar las patologías colectivas que los diversos sistemas socio-políticos son capaces de provocar como resultado del bloqueo sistemático de necesidades, y diagnosticar adecuadamente sus características y magnitud.

La taxonomía de necesidades debe servir como instrumento de política y de acción; para ello seis son los requisitos que tiene que cumplir: ser comprensible, operativa, combinar amplitud con

especificidad, potencialmente propositiva, potencialmente crítica y operacional para el desarrollo. La clasificación de las necesidades se establece según dos tipos de categorías: existenciales (ser, tener, hacer, estar) y axiológicas (subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad, libertad), las dos últimas son necesidades históricamente recientes, del mismo modo que la trayectoria de la historia, única que poseen las necesidades, puede generar en el futuro nuevas necesidades humanas.

Ser, son los atributos personales o colectivos; se expresan como sustantivos.

Tener, son instituciones, normas, mecanismos, herramientas (no material), leyes...

Hacer, son acciones, personales o colectivas, pueden ser expresadas como verbos

Estar, son espacios o ambientes.

Metodológicamente la matriz de necesidades, satisfactores y bienes puede servir como ejercicio participativo de auto-diagnóstico, ayudando a tomar conciencia al grupo y los individuos de sus carencias y potencialidades, sin olvidar que no hay linealidades jerárquicas, sino simultaneidades, complementariedades y compensaciones que forman parte del sistema.

Analíticamente podemos distinguir también, además de satisfactores exógenos y endógenos, cinco tipos de *satisfactores*:

1. *Destructores*. Aniquilan la posibilidad de satisfacer la necesidad en un plazo inmediato e imposibilitan la satisfacción adecuada de otras necesidades. Siempre son impuestos y suelen aparecer vinculados a la necesidad de protección.
2. *Pseudo-satisfactores*. Estimulan una falsa sensación de satisfacción de una necesidad determinada.
3. *Inhibidores*. Por el modo en que satisfacen una necesidad determinada, dificultan la posibilidad de satisfacer otras necesidades.
4. *Singulares*. Apuntan a la satisfacción de una sola necesidad siendo neutros respecto a la satisfacción de otras necesidades. Suelen ser institucionalizados en los programas de desarrollo.
5. *Sinérgicos*. Por la forma en que satisfacen una necesidad determinada, estimulan y contribuyen a la satisfacción simul-

tánea de otras necesidades. La potencia de los elementos asociados es mayor que la potencia sumada de los elementos tomados aisladamente. El desarrollo a escala humana, cualquier tipo de desarrollo debe conciliar la sinergia y la eficiencia.

BIBLIOGRAFÍA

- BERMEJO, R. y NEBREDA, A. (1998). *Conceptos e instrumentos para la sostenibilidad*. Bakeaz.
- CALVO, I. (1999). *La estrategia territorial europea (ETE). Marco de referencia para el desarrollo rural*. Mimeo.
- CACHÓN, L. (1998). *Nuevos Yacimientos de Empleo en España*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- CACHÓN, L. (1999). *Los retos y las potencialidades de los Nuevos Yacimientos de Empleo: qué hacer para que se conviertan en realidad*. Mimeo.
- COMISIÓN EUROPEA (1995). *Una estrategia europea de estímulo a las iniciativas locales de desarrollo y empleo* (COM (95)273 final), Bruselas, 13, junio.
- ETXEZARRETA, M. (1988). "El desarrollo rural integrado". MAPA, *Serie Estudios*.
- HERVIEU, B. (1997). "Los campos del futuro". MAPA, *Serie estudios*.
- MARTÍNEZ ALIER (1992). *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Icaria.
- MAX-NEEF (1994). *Desarrollo a escala humana*. Barcelona, Icaria.
- SALLARD, O. (1998). *Por una nueva relación entre los ámbitos urbano y rural*. Mimeo.

TABLA XIV-2: Esquema de las necesidades universales (Max Neef)

| | SER | TENER | HACER | ESTAR |
|----------------------|---|---|---|---|
| SUBSISTENCIA | Salud física, salud mental, equilibrio, solidaridad, humor, adaptabilidad | Alimentación, abrigo, trabajo | Alimentar, procrear, descansar, trabajar | Entorno vital, entorno social |
| PROTECCIÓN | Cuidado, adaptabilidad, autonomía, equilibrio, solidaridad | Sistemas de seguros, ahorro, seguridad social, sistemas de salud, legislaciones, derechos, familia, trabajo | Cooperar, prevenir, planificar, cuidar, curar, defender | Contorno vital, entorno social, morada |
| AFECTO | Autoestima, solidaridad, respeto, tolerancia, generosidad, receptividad, pasión, voluntad, sensualidad, humor | Amistades, parejas, familia, animales domésticos, plantas, jardines | Hacer el amor, acariciar, expresar emociones, compartir, cuidar, cultivar, apreciar | Privacidad, intimidad, hogar, espacios de encuentro |
| ENTENDIMIENTO | Conciencia crítica, receptividad, curiosidad, asombro, disciplina, intuición, racionabilidad | Literatura, maestros, método, <u>políticas educacionales, políticas comunicacionales</u> | Investigar, estudiar, experimentar, educar, analizar, meditar, interpretar | Ámbitos de interacción formativa: escuelas, universidades, academias, agrupaciones, comunidades, familia |
| PARTICIPACIÓN | Adaptabilidad, receptividad, solidaridad, disposición, convicción, entrega, respeto, pasión, humor | Derechos, responsabilidades, obligaciones, atribuciones, trabajo | Afiliarse, cooperar, proponer, comparar, discrepar, acatar, dialogar, acordar, opinar | Ámbitos de interacción participativa: cooperativas, asociaciones, iglesias, comunidades, vecindarios, familia |
| OCIO | Curiosidad, receptividad, imaginación, despreocupación, humor, tranquilidad, sensualidad | Juegos, espectáculos, fiestas, calma | Divagar, abstraerse, soñar, añorar, fantasear, evocar, relajarse, divertirse, jugar | Privacidad, intimidad, espacios de encuentro, tiempo libre, ambientes, paisajes |

TABLA XIV-2 (Cont.): Esquema de las necesidades universales (Max Neef)

| | <i>SER</i> | <i>TENER</i> | <i>HACER</i> | <i>ESTAR</i> |
|------------------|---|---|---|---|
| CREACIÓN | Pasión, voluntad, intuición, imaginación, audacia, racionalidad, autonomía, inventiva, curiosidad | Habilidades, destrezas, método, trabajo | Trabajar, inventar, construir, idear, componer, diseñar, interpretar | Ámbitos de producción y retroalimentación, talleres, ateneos, agrupaciones, audiencia, espacios de expresión, libertad temporal |
| IDENTIDAD | Pertenencia, coherencia, diferencia, autoestima, assertividad | Símbolos, lenguaje, hábitos, costumbres, grupos de referencia, sexualidad, valores, normas, roles, memoria histórica, trabajo | Comprometerse, integrarse, confundirse, definirse, conocerse, reconocerse, actualizarse, crecer | Socio-ritmos, entornos de la cotidianidad, ámbitos de pertenencia, etapas madurativas |
| LIBERTAD | Autonomía, autoestima, voluntad, pasión, assertividad, apertura, determinación, audacia, rebeldía, tolerancia | Igualdad de derechos | Discrepar, optar, diferenciarse, arriesgar, conocerse, asumirse, desobedecer, meditar | Plasticidad espacio-temporal. |

