



PONENCIA

NUEVA POLÍTICA PARA LA RURALIDAD: EL DESARROLLO LOCAL

Fermín Rodríguez Gutiérrez
Catedrático de Geografía. Universidad de Oviedo
Director del CeCodet

Los componentes territoriales esenciales de la identidad de Asturias:

LA MONTAÑA

La identidad regional está caracterizada por la montaña. Con toda propiedad se puede hablar de que más del 90% del país es legalmente territorio de montaña, y en él habita más de la mitad de la población regional. Por lo tanto, la calificación se superpone a la práctica totalidad de Asturias y no hubiera hecho falta tal declaración para recordar la esencial asociación de los conceptos Asturias y montaña, pues ambos se imbrican necesariamente en un entramado imposible de separar.

Asturias ha sido una de las regiones pioneras de la industrialización española; tal proceso se ha desarrollado condicionado por el carácter montañoso del medio físico, lo que ha propiciado el aislamiento, y, ello, junto con otras causas ha incidido en el modelo de industrialización seguido en el país

Por tanto, aún dentro del reducido espacio regional, existen diferencias sustanciales entre los concejos calificados de montaña e, incluso, en el interior de un mismo concejo, donde la proximidad a los centros industriales ha primado la concentración en los fondos de valle más próximos a ellos, quedando el resto del término despoblado, con comunidades agrarias que no han sido absorbidas por completo por la dinámica industrial de las áreas bajas y que se vieron sometidas a procesos de disolución que amenaza a convertirlas en marginales.

Diferencias que se han acrecentado en el último cuarto de siglo, cuando la fuerte polarización de la actividad económica en el centro de la región aceleró los procesos de desarticulación de las estructuras campesinas tradicionales, que, sin embargo no colapsaron el territorio, sino que

iniciaron, asunto especialmente visible desde la incorporación a la UE un nuevo proceso de integración, de resultado incierto y aún hoy no concluido, pero que va en paralelo a la dinámica del sistema territorial regional que, analizándolo como un individuo físico, podríamos decir que ha conocido una fase hiperactiva hasta fines de los 70 comienzos de los 80, manifestada en la concentración de la población, en un poblamiento rural numeroso y apenas dotado de servicios e infraestructuras, en el empleo primario significativo, un secundario mayoritario, el terciario sesgado y un aislamiento relativo.

Los años 80-90 son los años del desconcierto, donde la desindustrialización es el rasgo sobresaliente de una región, con carencias de comunicaciones, sin alternativas a las actividades tradicionales, con escasa articulación interna y desconectada de los principales flujos de la nueva economía

Hoy, superado lo más duro del ajuste, se percibe una nueva fase, un nuevo proyecto regional, en el que se va perfilando un nuevo modelo de integración regional dentro del esquema continental europeo y en unas nuevas condiciones de relaciones económicas globales

URBANIZACIÓN Y DESINDUSTRIALIZACIÓN

Asturias se enfrenta, desde hace dos décadas, a un cambio estructural radical. Ha pasado de los primeros puestos en la clasificación de las regiones españolas atendiendo a su nivel de producción y renta, a lugares bastante más retrasados, en posiciones inferiores a los valores medios españoles y con menor crecimiento económico que las demás.

La causa directa de este proceso ha sido el declive progresivo de sus actividades tradicionales, sin que se produjera la consolidación de un nuevo modelo de actividad. Pero el proceso de desarrollo regional también ha dado una alta tasa de urbanización; la subregión central, a la que para identificarla mejor llamamos Ciudad Astur, es una aglomeración urbana, que concentra el 80% de la población regional y está compuesta por distintas poblaciones de diverso tamaño y dinamismo. El proceso de integración urbana continúa en la actualidad, siguiendo la traza de las principales vías de comunicación, consolidando nuevas formas de poblamiento, mientras en su inmediato antepaís permanecen las huellas de una perpleja ruralidad, claramente ciudadana. En definitiva, la aglomeración urbana es una buena parte del organismo vital asturiano, y su integración como ciudad se va haciendo de forma contumaz de la mano de las nuevas comunicaciones y de la incesante interacción que se da en este espacio de vida y trabajo.

Pero, al lado de esto, e, incluso, dentro de la realidad urbana polinuclear que, progresivamente, se va integrando y uniformando de la mano del aumento de la renta disponible, del incremento de la accesibilidad, y de la distribución de servicios propia del estado de bienestar, existe otro subsistema que, apoyado sobre las villas, de naturaleza urbana y hábitos ciudadanos, es de carácter esencialmente rural y que contiene a los núcleos rurales.

Aceptando, a efectos operativos, el umbral de 100 habitantes nos encontramos con que en Asturias existen unos 6.000 núcleos de población (6.085) a los que podríamos considerar en términos genéricos como pueblos pequeños; aunque no todos, ni mucho menos, podemos considerarlos como rurales, pues las especiales características de la estructura urbana central asturiana hace que muchos de esos pueblos se manifiesten como asentamientos propiamente urbanos. Probablemente, los situados fuera de Ciudad Astur, delimitada ahora a través de un factor que relaciona la distancia y el tiempo (superficie definida por un diámetro recorrido en unos 30 minutos aproximadamente y cuya longitud oscila entre 20 y 50 kms.), se sitúen en torno a los 4.000.

LA DINÁMICA RELATIVA REGIONAL, CONVERGENCIA Y FONDOS ESTRUCTURALES

En un informe (Fayolle y Lecuyer, 2000) sobre los factores de evolución de la geografía económica europea el director del Observatorio Francés de las Comunidades Europeas (OFCE) analiza las 131 regiones europeas durante el periodo 1986-96. Según él la situación de Asturias no es precisamente halagüeña: *“en España, sus regiones objetivo 1 están bien dotadas (en fondos estructurales) pero el rendimiento de su proceso de acercamiento (con la región líder, Hamburgo) es muy limitado y a veces negativo. Asturias está fuera de la elipse que agrupa a las regiones objetivo 1 españolas y su caso ilustra hasta el exceso este resultado decepcionante”*

Asturias no es la región que, en términos absolutos, más fondos estructurales recibió por habitante en el período 86-96, pero está en el bloque de cabeza. Tampoco es de las que más se aleja de la convergencia con la región líder, pues buena parte de las objetivo 2 tiene un índice de alejamiento mayor, si bien entre las objetivo 1 es la que presenta el mayor.

Las tendencias de futuro en un momento en el que la Unión monetaria va a perfilar aún más netamente una economía europea diversificada y jerarquizada, revelarán aún con mayor claridad las fuertes heterogeneidades que ahora se manifiestan en el espacio europeo y, por eso, es importante cuando hablamos del desarrollo rural de una región considerar la marcha de ésta en su contexto, en su bloque continental

En la política regional de la Unión lo que en el fondo se debate es qué clase de políticas deben acometerse, si las que favorezcan la convergencia-diversificación o las que apoyen la

aglomeración-especialización. El informe se decanta por un escenario de síntesis, apoyándose en la dualidad nación/región para combinar los dos escenarios elementales, haciendo de la especialización la fuerza dominante en la escala regional y la diversificación en la escala nacional. A partir de esta consideración deberían actuar las políticas estructurales y redistributivas. Las primeras, como la política tecnológica, por ejemplo, serían definidas a escala europea y buscarían promover la especialización más eficaz para el crecimiento colectivo de la unidad europea; las segundas, las de cohesión, por una aplicación mecánica del principio de subsidiariedad, deberían atender a corregir, mediante la redistribución efectuada desde el Estado, las desigualdades territoriales de los niveles de renta.

En cuanto a la relación existente por regiones entre la cantidad de los fondos estructurales recibida por habitante y la convergencia de las regiones retrasadas, con referencia a la región líder, se debe concluir que tal relación es, en general, débil

Lo normal sería que las más dotadas de fondos se acercasen, lo que ocurre en las ultraperiféricas; otras, en cambio, mantienen su posición, pero con un montante de fondos similar a éstas Asturias hasta 1996 se despegaba en sentido contrario, lo que hacía aparecer su comportamiento excepcional.

El informe apunta a que dentro de Europa existen esquemas de convergencia o acercamiento entre regiones de carácter nacional. Así, la mayor parte de las regiones españolas crecen, no siendo éste el caso de nuestra región desde 1986 a 1996, incorporándose la región al crecimiento general de las españolas en los años finales de esta década, con un crecimiento superior al medio europeo. También se observa que hay un agrupamiento entre las regiones objetivo 1 por países. En España, las regiones, bien dotadas, se agrupaban dentro de una elipse, manteniendo su posición, a excepción de Asturias que se alejaba de las demás durante el decenio de observación, manifestando un cambio de tendencia a fines de los noventa.

En definitiva, la eficacia de los fondos estructurales para el acercamiento de las regiones retrasadas (objetivo 1) no parece apenas dissociable del contexto económico e institucional propio de cada país, que condiciona la distribución, la ejecución y el uso de los fondos estructurales utilizados.

También la Comisión reconoce que en muchas regiones objetivo 1 la convergencia se registra más en la modernización productiva (productividad) que en su PIB por habitante, sin que tal modernización se traduzca en creación de empleo. Por lo tanto, parece que una cosa es la modernización productiva y otra el desarrollo regional. Este puede ser el caso de Asturias, para

la cual no sirve la apreciación de la Comisión en cuanto a la convergencia global de los países, ni tan siquiera para la convergencia intra-nacional

En definitiva, la eficacia de los fondos estructurales para el acercamiento de las regiones retrasadas (objetivo 1) no parece apenas dissociable del contexto económico e institucional propio de cada país, que condiciona la distribución, la ejecución y el uso de los fondos estructurales utilizados. El aprovechamiento de los fondos estructurales, en clave de desarrollo regional, parece ser producto de la naturaleza de las relaciones económicas e institucionales entre los diferentes niveles de gobierno (comunitario, nacional, regional y local) y entre los agentes del interior de las dos escalas básicas (regional y local)

En la escala nacional la gestión de los fondos estructurales es a menudo muy centralizada por los Estados-miembro y no tiene en cuenta la realidad de las dinámicas regionales, a veces muy específica, tan excepcional, por ejemplo, como la asturiana. En la escala regional se podría tener en cuenta que las políticas públicas no necesariamente deben estar basadas en la subvención, que la dinamización persigue la activación de la componente productiva del sistema, incentivando la especialización del mismo en el marco de redes europeas, donde el nivel de la calidad y el grado tecnológico sitúan a cada región. Y que en el campo local es preciso determinar con claridad la unidad pertinente de desarrollo, aquella unidad territorial que dispone de recursos comunes e identificables (ventajas comparativas y *social capabilities*) que sus agentes pueden movilizar para participar en el conjunto.

Estamos ante la mayor concentración temática y espacial de fondos estructurales para el período de programación 2000-2006, y uno de los tres objetivos y capítulos que orientarán su gasto es el de hacer converger a las regiones más retrasadas, entre las cuales cabe pensar que en un escenario europeo ampliado Asturias ya no se encuentre, debido más al “efecto estadístico” derivado de la incorporación de los nuevos Estados del Este que a la superación clara del umbral de las regiones Objetivo 1 si la Unión permaneciera como hasta ahora, integrada por quince estados miembros.

Si a efectos de estas cuestiones de desarrollo y convergencia regional las peculiaridades de las escalas local y regional se muestran tan significativas, conviene entonces precisar la diversidad de situaciones territoriales que en el marco regional se encierran.

UNA CLASIFICACIÓN TIPOLÓGICA LOCAL DE LOS CONCEJOS DE ASTURIAS.

Se trata de una clasificación de tipo geográfico, esto es, integral, que clasifica tipológicamente los concejos en varios grupos, interesándonos de ellos los rurales (Rodríguez Gutiérrez, 1987)

ØConcejos del grupo rural hipercrítico.

Son 20 concejos, distribuidos sobre la divisoria de aguas de la Cordillera, que ocupan un cuarto de la superficie del país, mientras que su población está unas décimas por encima del 2% del total regional; su densidad media es muy baja, cercana a los 10 hbs/km², con una población vieja o muy envejecida (más de 125 viejos por cada centena de jóvenes); presentan una evolución descendente de la población; no cuentan con cabecera municipal mínimamente potente y contienen 662 pueblos menores de 100 habitantes. Su población activa agraria no baja del 80%, a pesar de lo cual generan una escasísima aportación al VAB regional al sector, lo que explica el bajo nivel medio de renta por habitante. Su producción es ganadera cárnica y sus explotaciones están dirigidas por ganaderos envejecidos.

ØConcejos del grupo rural crítico.

Grupo muy semejante en sus caracteres al anterior. Las variables analizadas, aunque no alcanzan los valores que presentan en el primero se acercan peligrosamente. Se trata de un conjunto integrado por 10 concejos, contiguos a los del grupo anterior, enclavados sobre las sierras y cordales que descolgándose de la divisoria penetran hacia el interior. Ocupan el 12% de la superficie regional y en ellos reside el 2% de la población, agrupada en 514 pueblos de menos de 100 habitantes. Su población agraria representa aproximadamente los dos tercios de los activos

ØConcejos rurales, no diversificados con fuerte sector agrario.

Grupo compuesto por otros 10 concejos, emplazados en la marina y en el interior occidental. De tamaño demográfico superior a los dos anteriores, con un índice de vejez que, aunque alto, se separa notablemente de los anteriores, cuentan con una cabecera municipal relativamente potente caracterizada como villa y su población no decrece apreciablemente o está estancada; tienen 1.435 pueblos de tamaño poblacional inferior a los 100 habitantes. Su empleo agrario es muy significativo y, además, genera una importante aportación al VAB regional en el sector agrario, basada en la alta productividad agraria.

ØConcejos rurales diversificados

Grupo integrado por 15 concejos, con un notable dedicación agraria de sus activos, la suficiente como para que el sector primario ofrezca el mayor número de empleos en ellos. Ocupa el 23% de la superficie regional, en la que habita el 10% de la población. Cuentan con núcleos urbanos de cierta entidad y con 1.208 pueblos de menos de 100 habitantes; su tendencia demográfica está prácticamente estabilizada en la actualidad y han efectuado la

transición desde el primario hacia el sector servicios. Ya sea por la productividad del primero o por el tamaño de los concejos todos hacen una aportación sustancial al VAB regional agrario

Ø También deberíamos considerar como rurales parte de los pueblos de los concejos de implantación minera sobre un sector agrario muy difundido, de corte tradicional más o menos degradado y orientación ganadera cárnica. Son ocho concejos vecinos o incluidos en el yacimiento hullero, lo que provocó la dedicación minera de sus efectivos en grado significativo, más generalizada en las áreas bajas y próximas a los centros de trabajo y diluida a media que se asciende hacia la cabecera de los valles, donde la ruralidad es manifiesta.

Ø Igualmente, en los seis pertenecientes al grupo de concejos de implantación industrial sobre un sector agrario difundido de corte ganadero lechero encontramos formas de poblamiento claramente rurales, donde a pesar de que el sector industrial puede acoger a la mitad de los activos, la impronta cultural y espacial de la actividad agraria es relevante, dinámica y altamente productiva.

Estas tipologías de concejos ocupan el 92 % de la superficie regional y en ellos reside el 38 % de la población del país, distribuida en unos 5.000 pueblos aproximadamente, de los cuales 3.814 corresponden a las cuatro tipologías primeramente descritas

El desigual potencial de los territorios y su aportación a la identidad regional

Desde un enfoque economicista y de vitalidad social quizás alguien estuviera tentado a considerar que estos concejos representan la Asturias "inútil" frente a la Asturias "útil", apenas 8 concejos: mineros, industriales y de servicios, situados en el centro de la región, y que en el 8% del espacio regional concentran el 62% de la población.

Esto es un error, basado en un reduccionismo absurdo e injustificado, pues la realidad territorial asturiana es más compleja, su realidad urbana aún más amplia, y las conexiones de ésta con el mundo rural, ya sea directamente o a través de las villas, muy estrechas y profundas; haciendo posible atisbar la aparición de la realidad territorial conocida como ciudad-región, concepto intuido como realidad y también hipótesis práctica organizadora de la acción territorial de gobierno y en la que se aprovecha de manera integrada el potencial regional. Pongamos el ejemplo de la cultura de la manzana y la sidra, que naciendo en el campo crea un ambiente urbano original, ya sea el bulevar de la sidra en la calle Gascona de Oviedo o la plaza de Requejo en Mieres, que son aprovechados regionalmente.

Puede que la tendencia evolutiva interna siga concentrando la población y la actividad en Ciudad Astur, pero aún estabilizando la actual proporción (80% de la población sobre el 20%

del territorio) debemos pensar el componente urbano y el rural como dos integrantes indisociables de la identidad de Asturias, siendo los dos útiles e indispensables para la cohesión social y la buena salud económica de toda Asturias y en su complementariedad ancla el modelo de desarrollo de Asturias.

LA POLÍTICA DE LA RURALIDAD

Esta conclusión debe ser puesta en práctica a través de una Política de la ruralidad, que reconozca la importancia que para la identidad y el desarrollo regional tiene su territorio rural, manejado por una escasa población cuyas perspectivas demográficas constituyen el problema. Envejecimiento, alteración de la pirámide de edades, graves desafíos para el desarrollo económico y el empleo, fórmulas de puesta en valor de sus recursos, conservación de la calidad ambiental de los pueblos, formación, calidad de vida, provisión de servicios, participación de las comunidades en su desarrollo, y adaptación de los modos de intervención, son parte del problema y de la solución, entrelazándose en forma de medidas que constituyen integradamente una nueva forma de aproximación para el desarrollo, en la que la perspectiva territorial deviene esencial.

Desde luego que los desafíos son estimular el desarrollo sostenible y la prosperidad de las comunidades rurales, asegurar su calidad de vida y su poder de atracción para la gente y, finalmente, sostener la implicación de los ciudadanos en el desarrollo de su comunidad y asegurar la perennidad del mundo rural.

Entrelazar las medidas en que se concretan estos grandes objetivos de manera integrada, dotarlas de un elevado presupuesto financiero y establecer el Pacto rural como procedimiento para utilizar la herramienta de desarrollo, podrían ser las novedades de esta Política de la ruralidad.

El Pacto rural puede ser una suerte de *partenariado* formado por el gobierno regional con los líderes de las comunidades locales, agrupados comarcilmente en nuevas formas de gestión participativa para coproyectar operaciones estratégicas de desarrollo, a las cuales se transfieran los recursos que son la base de actuación de ese pacto de solidaridad. Ya hay un aprendizaje social iniciado para ello. Los buenos resultados y enseñanzas de la experiencia LEADER y PRODER, garantizan, con las necesarias adaptaciones, la posibilidad de incluir en el PDR una apuesta más elevada.

No obstante, Asturias presenta en la actualidad un Programa de Desarrollo rural que ancla en una red de territorios-proyecto apoyados en la iniciativa comunitaria LEADER+ (tres) y en la medida de desarrollo endógeno de zonas rurales incluida en el Programa Operativo de Asturias

(siete) que responde a una filosofía integrada y concordante con los objetivos generales de la Comisión, cuyo desarrollo va a estar marcado no sólo por esta integración en el plan regional, sino por la propia conexión en red de los grupos (RADER) y la cualificación de los cuadros técnicos operadores, a la cual ha contribuido de manera significativa la Universidad de Oviedo, a través de una línea de investigación-formación-acción organizada a través de institutos específicos (CeCodet) y de la formación profesionalizada de alto nivel (Master en Desarrollo Local).

La nueva política de la ruralidad no es subsidiadora; por su importancia y complejidad debe superar la faceta asistencial, si pretende alcanzar su objetivo de recrear un territorio vivo. Utiliza los recursos para desarrollar el territorio, lo que es algo más que crecimiento económico, favorece la actuación integrada de los diversos departamentos de la administración, excesivamente estancos, e introduce en el diálogo a los actores sociales. Ante todo, está el hombre en el territorio, y el rural es un actor mayor, al que se reconoce la necesidad de sostenerse y la obligación de acompañarle en sus esfuerzos de desarrollo. No se trata de algo que la administración pueda hacer sola, sino a través del compromiso de confianza entre ella y los múltiples actores e instancias que construyen el territorio local y que se fijaría en el Pacto rural, como política básica del país.

Esto ha supuesto un gran giro con respecto a los criterios con los que se dirigían estas cuestiones años atrás, y no sólo en Asturias o en España, pues no sólo aquí se reclamaba que “el número de municipios deberá disminuir a la mitad, pues los cierres y las fusiones necesarios permitirán realizar importantes ahorros que podrán ser reinvertidos en la zona”. Igualmente, el proceso de “racionalización” hizo que en muchos países, por ejemplo, se redujeran sus servicios de correo rural, se cerraran escuelas donde el número de alumnos de primaria disminuía, se suprimieran líneas de transporte de viajeros, y cuando el número de empresas agrícolas descendía se suprimían las oficinas locales de la administración competente. Lo habitual fue aplicar reglas burocráticas, que aludían a la subutilización de los servicios y, por tanto, a su no rentabilidad, o al simple hecho de que las normas que los rigen no podían ser cumplidas.

Si esta lógica económico-burocrática se incorpora en la imaginación política, la esclerotiza, impidiendo cualquier atisbo de creación. Por otro lado, se exige a los políticos locales que hagan milagros con presupuestos de miseria.

El problema rural no es estrictamente de redistribución de recursos, no solamente esto, lo recalamos, sino de externalidades. De recrear una atmósfera adaptada a las potencialidades

del lugar y en la que se garanticen servicios, igualdad de oportunidades, interacción personal y ruptura de la soledad, y en ello desempeñan un importante papel la dotación de servicios, debiendo ser la carta de los servicios públicos y de interés general la formalización del compromiso de la administración con el ciudadano, especialmente con el del medio rural. Con ella se garantizaría el nivel básico de prestación, pero, además, sin duda influiría positivamente en el empleo, al encontrar en los nuevos yacimientos de empleo, como la atención a las personas mayores y a los niños, puestos de trabajo directos y facilidades para la fijación de población en los núcleos rurales.

LA RENOVACIÓN DE LOS PUEBLOS Y SU CATÁLOGACIÓN

Precisamente el BOPA número 102, de 4 de mayo de 2002 publicaba la Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril de régimen del suelo y ordenación urbanística. Ella ofrece una puerta a la posibilidad de actuación integrada para la renovación de los núcleos rurales, al atribuir al Principado la obligación de *“catalogar las agrupaciones de población que estando calificadas como núcleos rurales por el planeamiento urbanístico vigente a la entrada en vigor de la Ley, ofrezcan un conjunto de interés significativo en cuanto exponentes de asentamientos consolidados de edificación imbricados racionalmente en el medio rural asturiano, merecedores por esta razón de una especial preservación urbanística, de acuerdo con los requisitos y condiciones que posteriormente se aprobarán”*.

La Ley abre una cierta posibilidad de acción integrada para la regeneración rural a partir de la plataforma o núcleo desde donde se dirige la actividad territorial, y afecta a cuestiones de índole identitaria, a la idea de núcleo rural como totalizador histórico de una comunidad. Idea o imagen que debe ser construida a través de la co-interpretación y co-proyección de los núcleos actuales.

Es evidente que no es una cuestión exclusivamente de tipo de conservación arquitectónica, ni de encontrar los núcleos de buena o bella construcción. Las aldeas asturianas son, en su mayor parte, aldeas de humildes campesinos, en las que se conseguía burlar la necesidad con mucho artificio, con el que daba la rancia cultura agraria histórica, el sistema ganadero tradicional, que venía a satisfacer los requerimientos del subsistema social y del subsistema ecológico.

Las aldeas asturianas respetaban las determinaciones de los dos subsistemas aludidos. En el centro y en el oriente donde la costumbre hereditaria era básicamente igualitaria entre los hijos, la escasa propiedad de los padres se repartía entre los descendientes; al occidente, en cambio, estaba más arraigada la figura del mayorazgo, que casaba para la casa, y que mantenía unida

la explotación. La variante igualitaria favorecía la endogamia en el valle, pues hombres y mujeres se convertían en pequeños propietarios de casi nada que, para convertir en algo, buscaban casarse entre sí para ampliar, con las fincas vecinas, la pequeña hacienda de cada joven, lo que favorecía los matrimonios entre los individuos de la misma parroquia, que al casarse abrían casa con humos y se convertían en vecinos con plenitud de derechos en la comunidad local. Eso sí, con una humilde casa de irregular sillarejo y diminutas dimensiones. Al occidente y en la marina la institución del mayorazgo estaba más asentada, la propiedad no se dividía sino que se incrementaba, la casa era diferente y sus “valores” arquitectónicos también. Sólo el mayorazgo tenía los derechos de vecino y nadie más de los que se abrigan bajo el mismo techo. Incluso no era tan necesario buscar mujer en la misma parroquia puesto que poco podía aportar, en términos fundiarios, a la casa.

En resumen, las aldeas asturianas vinculadas al sistema agrario tradicional no se caracterizan precisamente por su esmerada arquitectura, constituyen más bien un ejercicio de destreza y acomodación popular, hasta hace bien poco escasamente valorado, que necesita consideración, pues evidentemente contiene parte de la memoria y el espíritu de Asturias.

Entre estos valores está el de su integración en el paisaje. Las aldeas en la montaña se asentaban por cuestiones climáticas y de seguridad en las laderas, los replanos, rupturas de pendiente, hombreras, terrazas, son el soporte, a veces imposible, de muchas aldeas. Allí se localizaron, preservando el terrazgo y comprimiéndose en el mínimo espacio. Así mantenían las servidumbres del riguroso sistema agrario tradicional. La degradación de éste provocó, igualmente, la degradación de los asentamientos, alterados de muchas maneras y desprotegidos al romperse las cautelas culturales que sostuvieron identidad, e impronta física, pero siguió estando allí la reconvertida ería, ahora dedicada a pradería, los bosques de castaños, robles y hayas, los helechos de la carba, los pastos de altura y sobre ellos los albos picos caliares. Es decir, se mantuvo la integridad de la cuenca paisajística, sólo alterada en el elemento más accesible.

Quizás el tiempo se acelere y a partir de ahora se conozca otra oleada de transformación-agresión del paisaje hacia las cumbres, debido a tendidos eléctricos, autovías, trenes, pistas forestales, ganaderas, de ocio, turísticas, aerogeneradores, estaciones de esquí, minicentrales, cebaderos y cualquier otra actividad que “genere empleo”, pero aún se está a tiempo de optar por la calidad y por la reforma de lo tradicional con un modelo sensible de explotación territorial. En otros casos, como en los pueblos de la marina, la renovación del caserío se ha hecho por la vía de adaptarlo a las necesidades de la ganadería lechera, constituyendo hoy los pueblos el

soporte físico de una ganadería de vanguardia y altos rendimientos que actualmente necesita completar su dotación de equipamientos para garantizar externalidades a estas mismas explotaciones y servir de base logística para un turismo de calidad, y ofrecer nuevas oportunidades a las mujeres al margen de las auxiliares que hasta ahora ofrecía la propia explotación ganadera.

En este sentido, llama la atención cómo los pueblos inician su propio proceso de renovación aprovechando las oportunidades que recientemente se presentan, iniciando su proceso de transformación de manera más o menos espontánea, como por ejemplo ocurre en los pueblos de la comarca del Oriente de Asturias, donde la mitad de los núcleos cuentan, al menos con un establecimiento hostelero (Menéndez, 2000) y han experimentado, en los últimos años, un proceso relativamente rápido de regeneración física, que, sin duda, se vería optimizado integrando a través de contratos de explotación las diversas potencialidades que se hacen presentes en el proyecto estratégico de la comarca, o contrato de territorio, cuya apuesta por el turismo puede verse reforzada, por ejemplo, con esta clase de operaciones, que son complementarias con el aprovechamiento paisajístico y de los propios valores de los núcleos y del territorio, capaz de sostener una actividad de explotación turística alternativa al deporte de aventura y consistente en aprovechar, enseñándolos, los valores culturales y la originalidad patrimonial de la localidad

En definitiva, la operación estratégica de renovación de núcleos que puede comenzar a ser abordada, entre otras vías, a partir de la catalogación de los núcleos rurales, ha de poner su referencia en la búsqueda de la calidad territorial, un asunto que necesita del diálogo social y de la participación, además de la reconstrucción de la imagen rural, cuestión de índole identitaria.

Se trataría, en principio de añadir valor a los núcleos rurales, de hacer que valgan más. No se trata de abordar el asunto desde la perspectiva de la conservación, retórica con la que se suele iniciar muchos asuntos peliagudos. Los pueblos siguen siendo contenedores de actividad, y por tanto de vida, y hemos de ser respetuosos con la vida, y con las formas de vida. Se debería liderar (dirigir convenciendo) un proceso que condujera al aumento del valor de la propiedad, no a su estancamiento o disminución

Los núcleos rurales tienen un carácter singular, pues ellos mantienen la identidad del poblamiento tradicional, por lo tanto están dotados de un fuerte valor simbólico. Son contenedores de la población, por lo tanto, necesitan servicios y dotaciones. Y finalmente, son soportes y generadores de actividad, y por ello necesitan margen para activar la economía; no

cualquiera y a cualquier precio, sino la que añade valor manteniendo el flujo vital y la variedad de los procesos en el sistema rural montañoso, ofreciendo innovación y originalidad.

Los núcleos rurales son muy originales y diversos, la adaptación a las condiciones sociales y ecológicas dio lugar a tipologías constructivas muy diversas, que cambian en función de la topografía o la altitud a la que los núcleos se sitúen, incluso en un misma parroquia. Además, el proceso reciente, aún introdujo más diversidad.

De todo ello se deduce que a la hora de extraer del universo de núcleos rurales una población que pase a engrosar la bolsa de pueblos catalogados, con la aspiración de añadirles valor y garantizar así su renovación vital, necesitamos abrir varias puertas para entrar en dicha bolsa. Una de las puertas es la arquitectónica. Entendiendo por ella el valor que adquiere la preservación de la morfología tradicional del conjunto, fijándose en el valor de las alteraciones, en el crecimiento y en su ubicación

Otra puerta es la paisajística. El sistema agrario tradicional muy depurado por siglos de práctica (ensayo-error) determinó una relación muy ajustada entre recursos y población, que cuajó en un paisaje integrado. La superación de los frágiles equilibrios en un medio montañoso, determinó que las prácticas se ajustasen a ciclos temporales largos, lo que determina básicamente modelos de desarrollo sostenibles, si bien en unas condiciones sociales y laborales inaceptables hoy día. Paisaje integrado y desarrollo sostenible cuajan en determinados lugares valiosos por la integración del caserío en su entorno inmediato.

Una tercera puerta hace referencia a los núcleos incluidos en espacios protegidos o catalogados. Si el concepto añadir valor deviene en concepto estratégico para el tratamiento de los núcleos, tanto más en los territorios clasificados. Si allí las especiales condiciones del medio han determinado su clasificación se debe considerar que para conseguir sinergias también se deben clasificar los núcleos incluidos, frente a la habitual tendencia a excluirlos. En relación con esto también se deberían considerar nuevas figuras de clasificación de territorios, como los parques rurales, ya definidos en la legislación canaria o en las NSPM de Lena (1995), que encajan perfectamente en esta filosofía

Finalmente, una cuarta puerta de acceso al catálogo podría ser la que permitiera apoyar ciertas operaciones integradas de desarrollo, que aún basadas en una actividad, por ejemplo la turística, necesitan recrear un entorno de calidad basado en la identidad y que, mediante la inclusión en el catálogo, podría ser garantizado en cierto modo. Igualmente, esta puerta podría

contener apreciaciones locales, propias de un núcleo, que necesitan ser valoradas y que por su especificidad no admiten un tratamiento generalizado.

Cada puerta, también podría ser considerada una familia, integrada por distintos indicadores de cualificación y, a veces, hasta de calificación, que permitieran, una vez aplicados, objetivizar la pertinencia de la inclusión y el tratamiento, necesariamente diverso para cada grupo de núcleos clasificados.

Si de lo que se trata es de añadir valor a los núcleos para conseguir su vivificación y auto-mantenimiento, invirtiendo la actual tendencia declinante de muchos, o las alteraciones que a la baja inciden en ellos degradándolos, hay que considerar quién paga la primera adición de valor. La nueva política de la ruralidad quizás nos de el método, con nuevas formas de gobernación a las que antes aludíamos, pero la disposición financiera, bien podrían venir de la puesta en práctica del principio de *“aprovechar las posibilidades de complementariedad entre diferentes políticas y medidas”* promovidas por distintos operadores públicos que operan en el campo de la vivienda, las infraestructuras, la formación o el empleo.... los cuales podrían establecer cuánto cuesta al promotor privado que actúa en un núcleo catalogado acceder al plus de calidad prescrito (en calidad de materiales, tipos de obra, cautelas técnicas,...) y suplementar desde ellos, todo o parte del valor de ese plus que se induce, suponiendo que la consecución efectiva de más valor para su propiedad y para el conjunto hará que, encauzadas las aguas, ellas fluyan, pudiendo desplazar la actuación progresivamente a otros territorios, y afianzar también una de las tendencias posibles, los pueblos de las clases medias.

En estos momentos y en la misma línea se hacen presentes otras operaciones de promoción pública convergentes con la línea anterior, como las iniciadas a través del Fondo de Cooperación Municipal, o del Plan Complementario para las comarcas mineras, o dentro de programas de promoción europea como el Pacto Territorial para el Empleo en las comarcas mineras, que van destinadas a la mejora del equipamiento y la renovación de las dotaciones de los núcleos rurales.

En conclusión, la regeneración de los núcleos se plantea aquí como un proceso. El resultado buscado será su mantenimiento como soporte de la vida social y económica, estimándose que la estrategia a utilizar para conseguirlo descansa sobre la identidad rural. Sobre ella puede forjarse una economía, la economía de la identidad. La identidad se reconstruye y se manipula, por ello establecer cauces amplios de participación, dar la voz para integrar y renovar la herencia transmitida es una cautela útil. Pero la identidad no es artificio, nace de un sentimiento

de pertenencia que implica co-responsabilidad, en este sentido y de cara a la gestión del proceso, el éxito no se asegura sin más con la intervención de la Administración, en el esfuerzo hay que implicar a los vecinos, quienes con su práctica modifican sensiblemente todas las acciones públicas. De ahí que se podría considerar, como se hace en otros campos, por ejemplo en el caso de las prácticas agro-ambientales por parte de la Unión Europea, el establecimiento de un sistema de niveles de referencia y objetivos para asignar o repartir los costes asociados a la consecución y el mantenimiento de la calidad en los núcleos rurales

LA TENDENCIA EN EL DESARROLLO RURAL

Los inicios del desarrollo rural anclan en los años ochenta en un contexto europeo de intervención de carácter sectorial, del que son ejemplo las política de montaña, considerando preponderante la de agricultura de montaña, concretada en 1975 en la Directiva 75/268/CEE y la de áreas desfavorecidas (Directiva 86/466/CEE), que no ocultan la creencia en la imposibilidad de la agricultura de montaña para desempeñar una función económica, pero reconocen su función social, y a tal fin refuerzan su vertiente asistencial, polarizada en las explotaciones. En paralelo con este enfoque coexistió, si bien es cierto que en un plano secundario, otro global e integrado, que se plasma en algunas acciones financiadas por el FEOGA-Orientación y por el FEDER, que concretan las recomendaciones contenidas en el informe que en 1979 publica la Comisión con el título “Desarrollo integrado de las regiones de montaña” cuyo enfoque global se percibe, con total claridad, como recomendación esencial para el desarrollo del mundo rural en el documento COM 88/501 “El futuro del mundo rural”, que reconoce la decisiva importancia de los llamados programas integrados para garantizar la coherencia de las intervenciones que en el futuro se realicen en el campo.

Como respuesta al primero de los enfoques y al mandato contenido en el artículo 130.2 de la Constitución de España, el legislador aprobó en 1982 la Ley 25 de agricultura de montaña, cuyas dos facetas de actuación: la asistencial y la estructural sólo conocieron el desarrollo de la primera. Si bien en Asturias tenemos un ejemplo pionero de lo que podrían haber sido los PROPOM, pues la intervención en Oscos-Eo no se desarrolló como tal Programa de Ordenación y Promoción de Recursos Agrarios de Montaña sino como Programa de Desarrollo Integral Oscos-Eo a impulsos de la Administración del Principado de Asturias, pues la comarca no fue declarada como ZAM a todos los efectos, y siguió un modelo de desarrollo endógeno, promoción pública, concebido en la escala de comarca, con la intención de hacer frente a la marginación económica.

Mientras la Unión Europea reforma la PAC y crea en 1990 *Leader I* España enfrenta verdaderamente al concepto de desarrollo local. Ya se asiste a una “re-metropolización” y a un aumento de las organizaciones y redes, que tiene como consecuencia una especie de fragmentación del territorio, mientras que lo “local” se esfuerza en la atenuación de la divergencia urbano/rural

Leader representa un explorador de desarrollo y un proceso de aprendizaje social que pone en relación a los actores del desarrollo local: los elegidos, que representan al territorio y se preocupan de las cuestiones referidas a los equipamientos y a la organización; las asociaciones, que representan a la llamada sociedad civil local, interesadas especialmente en la integración social y en la cultura local, y las empresas, que representan a la economía, interesadas en el proyecto concreto y en la adición de valor al mismo

La primacía tiende a desplazarse hacia el polo económico. Ello entraña una especie de cambio semántico. El desarrollo local deja paso, paulatinamente, al concepto de desarrollo territorial. Se pasa del catálogo de actuaciones, de comienzos de los años 80, a la búsqueda de métodos, con *Leader* en los años 90, y actualmente intentamos encontrar puntos de vista más estratégicos.

LA CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO DE DESARROLLO TERRITORIAL

El “proyecto de territorio” enriquece al concepto de desarrollo local. Es la forma actual de presentar la necesidad de una reflexión estratégica que encuadre y dinamice los proyectos económicos o sociales; así el desarrollo territorial implica una voluntad activa, la ejecución de una auténtica estrategia común para los tres núcleos de actores que modelan el triángulo mágico del territorio local a través de:.

®La fuerza del proyecto (no hay movilización sin proyecto)

Alrededor del proyecto:

ØSe estructuran los intereses y la relación de los actores.

ØSe precisa su capacidad colectiva:

√para observar la realidad local

√para apreciar y articular las prioridades,

√para organizar los recursos disponibles.

ØSe diseñan estrategias y cooperaciones.

ØSe crean asociaciones de acciones

.®La fuerza de la idea (no hay proyecto sin idea)

Alrededor de las ideas:

- ∅ Se organiza la reflexión y se modifican los comportamientos.
- ∅ Se expresan las esperanzas y los conflictos y se aproximan los puntos de vista.
- ∅ Se muestran las competencias y las capacidades artesanas.
- ∅ Se organiza la innovación.
- Ⓜ La fuerza de la identidad compartida (no hay idea sin debate)

Alrededor del debate sobre el desarrollo:

- ∅ Se elaboran interpretaciones enriquecidas del territorio
- ∅ Se fundan nuevas asociaciones de ideas.
- ∅ Se maduran los proyectos.
- ∅ Se crean vínculos que demuestran la mejora de la realización.
- Ⓜ La fuerza de la gestión (no hay debate sin gestión)
- ∅ La gestión debe ayudar a los actores locales
- √ A situarse, a participar y a asumir sus responsabilidades:
- √ A asumir las posibilidades y las limitaciones inherentes a su posición.
- √ A aceptar, entender e integrar los intereses de los distintos grupos.
- √ A descubrir oportunidades insospechadas, a dominar colectivamente los riesgos.
- √ A hacer germinar la innovación y renovarse.

Conceptos necesarios para el acuerdo entre los actores locales

- ∅ Pertinencia territorial (proyectos de territorios y territorio de proyectos).
- ∅ Complementariedad de las lógicas (proyecto, estrategia de territorio)
- ∅ Lógica de actores y solidaridad entre socios
- ∅ Factores experimentados (exógenos) y factores adquiridos (endógenos)
- ∅ Transversalidad y efectos (sinérgicos, multiplicadores)
- ∅ Formación-acción (ligada a un proyecto) y Formación-desarrollo (ligada a un territorio).

La importancia de ciertas reglas

- ∅ Enfoque contractual
- ∅ Enfoque ascendente
- ∅ Enfoque integrado
- ∅ Enfoque asociativo

ØEnfoque multianual y global

Los efectos esperados

- ØMovilización de las personas, detección de portadores de ideas y proyectos
- ØFederación de los medios alrededor de las ideas latentes
- ØModificación de los comportamientos y creación de vínculos
- ØRenovación de la democracia local y la nueva ciudadanía
- ØApertura hacia otros grupos sociales y hacia el exterior
- ØAparición de la red.

En términos de gestión territorial, una de las cuestiones centrales es: ¿cómo movilizar a los actores económicos y facilitar su organización sobre una base territorial para crear una dinámica de proyecto en el nuevo contexto mundial?

Los efectos de la mundialización dan lugar a nuevos modos de desarrollo que obligan a la empresa a abrirse a su entorno inmediato. La colaboración entre empresas, la externalización de un cierto número de funciones, la búsqueda de servicios añadidos o complementarios, la calidad de los recursos humanos o, en el medio rural, las imágenes de autenticidad y de territorio propio, son otras tantas bazas que en este momento condicionan el rendimiento de una empresa

Pero el territorio no tiene como único objetivo proveer de servicios a las empresas. Su principal vocación es movilizar, crear vínculos, hacer actuar, hacer que colaboren los actores inicialmente aislados o encerrados en un esquema sectorial para producir una plusvalía imposible de conseguir de otro modo.

La nueva gestión territorial debería establecer un lazo permanente entre un pilotaje estratégico, duradero, que dé preferencia a la transversalidad y la ambición compartida por un proyecto de territorio, y un pilotaje estratégico, más efímero, más sectorial, que acompañe a los proyectos de las empresas o los actores. La complementariedad debe enriquecer recíprocamente estos dos procesos, cuya dimensión central sigue estando fundamentada en lo humano, en los valores de los que el territorio suele ser portador.

La actual desmaterialización de la economía hace que se pase

- Øde la repetición a la búsqueda de la diferencia,
- Øde la producción a la innovación,
- Øde la productividad a la competitividad,

- Øde la cantidad a la calidad,
 - Øde las necesidades a los problemas,
 - Øde los recursos a la riqueza humana,
- Ødel mando a la gestión, es decir, se pone la vista fuera de la empresa, en la inteligencia territorial, la que crea diferencias y moviliza para crear competencia introduciendo innovaciones apropiadas colectivamente.

En el porvenir de las regiones se establecerán diferencias entre aquellas capaces de reunir su “capital inmaterial” (saber, talento, experiencia, sensibilidad, cultura, relaciones humanas) con su “capital relacional” (imagen,, propiedad industrial, redes, relaciones con el entorno y con los valores que inspiran sus decisiones) y esto es válido para las urbanas como las rurales, y por eso mismo creo que estas consideraciones son pertinente para aplicar al proceso de desarrollo rural.

BIBLIOGRAFÍA

- DALLA ROSA, G.: “Del desarrollo local a la inteligencia territorial”, *Inteligencia territorial*, curso de verano, Universidad de Oviedo, Mieres, CeCodet, 2002.
- FAYOLLE, J. y LECUYER, A: *Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurelles européennes: un bilan d'étap*. OFCE, 2002, original.
- Ley del Principado de Asturias de régimen del suelo y ordenación urbanística*. Consejería de Infraestructuras y Política Territorial. Dirección General de ordenación del Territorio y Urbanismo, 2002
- MENENDEZ FERNÁNDEZ, R.: *Articulación territorial, tradición y desarrollo en la comarca del Oriente de Asturias*, tesis doctoral, Dpto. de Geografía, Universidad de Oviedo, 2000, en prensa.
- KAISER, B.: *Recomposición del espacio rural*, Oikos Tau.
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F.: “La diversidad de la montaña legal asturiana. Bases para el desarrollo de una política asturiana de montaña”, *Ería*, 1987,195-211.
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F Y MENÉNDEZ FERNÁNDEZ, R.: “Ciudad Astur: un espacio-proyecto en el Arco Atlántico”, *Ería*, 1999,265-278.
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F.: “Balance de un decenio de política de montaña en España (1982-1992)”, *Ería* 1993,61-72
- VACHON, B..”*El desarrollo local. Teoría y práctica*”, col. Desarrollo Local, Trea, Gijón, 2002

