

Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas

Miguel Angel TROITIÑO VINUESA

El paulatino reforzamiento en los países de Europa occidental de alternativas de desarrollo que buscan la integración de factores económicos, sociales y ecológicos, conocidas como desarrollo endógeno, ecodesarrollo o desarrollo local, junto a la necesidad de un acercamiento pluridisciplinar al estudio de las relaciones entre desarrollo local y medio ambiente, plantean la necesidad de propiciar el debate y el intercambio de experiencias entre investigadores, responsables políticos, técnicos de las diversas administraciones públicas y agentes directos del desarrollo. En este contexto se ha situado el Seminario sobre «Desarrollo Local y Medio Ambiente en Zonas Desfavorecidas», celebrado en la sede de la UIMP de Cuenca durante los días 15 a 18 de octubre de 1990 y dirigido por Germán Valcárcel Resalt y Miguel Angel Troitiño Vinuesa.

A lo largo del seminario se abordaron un amplio abanico de problemas, de naturaleza teórica unos, y de carácter instrumental y práctico otros: interdependencias entre desarrollo local y medio ambiente, situación del desarrollo local en España, estrategias y políticas territoriales de equilibrio entre conservación y desarrollo, conflictos entre desarrollo y medio ambiente, problemática social de las zonas desfavorecidas, políticas de desarrollo local y medio ambiente a diversas escalas, análisis de experiencias de desarrollo local, etc. De manera sintética, se pueden agrupar los temas desarrollados alrededor de cuatro ponencias marco:

1. Desarrollo local y medio ambiente: marco teórico, realidades y conflictos.
2. Recursos naturales y humanos: dinamización y gestión.

3. Políticas de desarrollo rural y de medio ambiente.
4. Políticas y experiencias españolas de desarrollo local.

1. DESARROLLO LOCAL Y MEDIO AMBIENTE: MARCO TEÓRICO, REALIDADES Y CONFLICTOS

Germán Valcárcel Resalt, en «Desarrollo local en España: utopía y realidad», sobre la base del fichero de iniciativas del equipo de desarrollo local del CSIC, puso de relieve la existencia de unas 270 experiencias, de las cuales 100 están consolidadas y cuentan con una instrumentalización adecuada. Resaltó la necesidad de un plan global que contemple las múltiples dimensiones del desarrollo local y destacó la importancia decisiva de los agentes de desarrollo como dinamizadores y movilizados de los recursos y de la cooperación. François de Casablanca, en «Desarrollo integrado y medio ambiente», partiendo de una concepción integral del desarrollo y tras analizar diversas experiencias: Valle de Taheza (Madagascar), Llanura Oriental de Córcega, la Castagniccia (Córcega interior), Norte de Italia (Val Pellice, Val Chisone y Germanasca), España Central (Las Hurdes), llamó la atención sobre la fragilidad ecológica y social del mundo mediterráneo, así como sobre la existencia de una gran disparidad de situaciones, y concluyó planteando la necesidad de acciones coherentes y globales que contemplen las dimensiones económicas, sociales y ecológicas del desarrollo.

Giovanni Cannata desarrolló su ponencia sobre «Los parques regionales italianos. Entre la conservación y el desarrollo», donde, tras esbozar los aspectos fundamentales de una estrategia de objetivos múltiples en el marco de un nuevo modelo de relaciones equilibradas entre agricultura, territorio y medio ambiente, analizó la diferenciación regional del sistema agrícola marginal italiano, la situación normativa y real de los espacios protegidos en Italia, deteniéndose en la explicación de la metodología utilizada en la delimitación y zonificación del parque regional del monte Simbruini en el Apenino. Para G. Cannata, los parques regionales deben tener un papel diferenciado en la estructura territorial en cuanto que se convierten en la sede de la economía de la calidad.

Miguel Angel Troitiño, en «Turismo y medio ambiente en zonas de montaña», partiendo de las profundas transformaciones que la montaña ha conocido en las últimas décadas, de la existencia de un conflicto no resuelto entre estrategias de turistización y políticas de protección y de las posibilidades que el ecodesarrollo ofrece para que el turismo sea integrado en los nuevos modelos económicos y territoriales, puso de relieve la multifuncionalidad de la montaña, el papel del turismo como factor clave de la dinámica socioterritorial y la diversidad de conflictos existentes entre turismo y medio ambiente. Concluyó señalando como la pervivencia de un medio ambiente

valioso y bien conservado es la mejor garantía para que el turismo pueda contribuir al desarrollo equilibrado de las zonas de montaña.

2. RECURSOS NATURALES Y HUMANOS: DINAMIZACIÓN Y GESTIÓN

En la ponencia «Recursos estratégicos y gestión de la innovación para el desarrollo», Luciano Berrocal, tras resaltar la importancia de la innovación como recurso estratégico y el papel determinante del empresario local, articuló su intervención alrededor del debate sobre la competitividad y la gestión local de la innovación. En el contexto actual es necesario un cambio de enfoque sobre el papel de la nación, la región o el ámbito local en las políticas de desarrollo, así como también hay que investigar sobre los instrumentos que posibiliten un análisis y valoración más eficaz del territorio en una coyuntura de cambios constantes e innovación permanente. La cultura de la innovación, el capital humano y la tecnología son fundamentales para garantizar el éxito de las iniciativas de desarrollo local.

Antonio López Ontiveros, en «Recursos cinegéticos y desarrollo», tras algunas observaciones generales sobre las relaciones entre caza y desarrollo local, analizó lo que denominó «boom» cinegético y caracterizó la geografía cinegética española. Los recursos cinegéticos pueden propiciar el desarrollo local por generación de renta, creación de empleo, desarrollo de nuevas actividades, turismo cinegético, etc.; sin embargo, la caza no puede ser la monoactividad de las sierras españolas dado que el empleo que genera es limitado y en el desarrollo de esta actividad no están ausentes los conflictos con los aprovechamientos tradicionales del territorio. La caza, por otra parte, aparece como tema de debate por su escasez, por las relaciones entre caza y ética y también por entenderse como un privilegio.

La fuerte emigración en las zonas rurales desfavorecidas ha determinado el envejecimiento de la población en general y la existencia de una menor proporción de mujeres jóvenes que de hombres, hecho que se constituye en un factor clave de la desarticulación social, temática desarrollada por Ana Sabaté Martínez en «Las mujeres en la dinámica social de zonas desfavorecidas». Adentrándose en las raíces de la emigración rural y en las características del trabajo de la mujer, se analizan algunos ejemplos de reactivación en zonas rurales deprimidas protagonizadas por mujeres. Para garantizar el éxito de la reactivación es necesario recomponer el tejido social, impulsar una formación profesional de nuevo cuño y prestar más atención a la mejora de las condiciones de vida en el medio rural.

El envejecimiento de la población es una realidad que cada día preocupa más en los países occidentales. Vicente Rodríguez, en «La tercera edad en la dinamización socioeconómica de las zonas desfavorecidas», partiendo de los primeros resultados del proyecto de investigación sobre el envejeci-

miento de la población española, analizó: el envejecimiento en Castilla La Mancha, los recursos disponibles para la población vieja y el empleo generado con la prestación de servicios a la tercera edad. Tras señalar los desajustes entre las políticas de servicios y las características del modelo territorial regional, concluyó planteando la oportunidad de abrir un debate que contribuya a clarificar el papel de la tercera edad en la dinamización socioeconómica de las áreas rurales.

El trabajo de la segunda jornada culminó con una mesa redonda sobre «Recursos locales y empleo», coordinada por José Carpio Martín, quien, tras una reflexión teórica sobre la innovación, la singularidad del mundo rural y la crisis del campo, planteó la necesidad de evaluar los recursos locales desde una dimensión múltiple e imaginativa en el marco de una estrategia de desarrollo comunitario integrado donde se dé entrada a lo que realmente piensan los agricultores. Antonio López Ontiveros conectó el tema de empleo generado por la caza con la buena gestión de los recursos cinegéticos; Ana Sabaté resaltó el papel de la mujer en la conservación del medio ambiente, en la pervivencia de la artesanía, etc.; Vicente Rodríguez señaló cómo los servicios sociales son una vía que puede generar un importante número de empleos en el medio rural; Miguel Angel Troitiño indicó cómo las actividades de esparcimiento diversifican la base económica y ofrecen diversas oportunidades para generar empleo en equipamiento turístico, actividades terciarias, infraestructura ambiental, gestión de los recursos, etcétera.

En el debate se plantearon como temas fundamentales: los conflictos entre conservación y desarrollo, los problemas relacionados con el control social de los recursos, la necesidad de valorizar el medio rural desde nuevos planteamientos, los efectos negativos de la reconversión del mundo rural y la necesidad de apostar por un modelo de desarrollo diferenciado aunque integrado en el modelo general.

3. POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL Y DE MEDIO AMBIENTE

La dispersión de las competencias administrativas en materia de medio ambiente plantea el reto de la coordinación Administrativa. Enrique Clemente Cubillas, en «Política medioambiental y municipio», tras revisar las competencias municipales en este campo, señaló como la administración local es la instancia medioambiental más próxima al ciudadano y con una capacidad concreta de actuación en favor del medio ambiente. El retraso de la cultura ambiental en España y las oscilaciones en los estados de opinión dificultan el diseño y ejecución de una política ambiental capaz de superar la situación de carencia de infraestructura ecológica en que nos encontramos. En el marco de un «pacto ambiental», donde sean compatibles el desarrollo y la protección, los municipios tienen que adquirir un mayor protagonismo

en base a concejalías de medioambiente, programas de educación ambiental, ordenanzas municipales, etcétera.

José Luis González Vallvé, en «Políticas europeas y desarrollo de zonas desfavorecidas», puso de relieve la carencia de una base científica a la hora de abordar la gestión del territorio como sistema técnico-artificial, sistema natural y sistema social. La diversidad del territorio europeo plantea como necesidad que la CEE intervenga a nivel de política regional, de desarrollo local y de investigación. El grueso de la intervención versó sobre la política regional de la CEE, donde la dimensión local parece ir adquiriendo protagonismo, y en resaltar las características de algunos programas comunitarios de investigación: Lider, Valoren, Spray, Leda, etc. El programa Leda está financiado por el Fondo Social Europeo y en España tiene como casos piloto a Alcoy y Barcelona.

La política regional y el desarrollo local son facetas de la política general de desarrollo que presentan sólidos nexos de articulación. Gervasio Cordero, en «Política regional y desarrollo local», tras indicar cómo el desarrollo local gana fuerza a finales de los sesenta cuando la política regional casi desaparece de escena, analizó la evolución de la política regional, las necesidades y los pilares actuales de dicha política en función de eficiencia y prioridades sectoriales y territoriales, y el entramado de la política regional española en el marco de la CEE. La actual revitalización de la política regional puede contribuir a generar las precondiciones técnicas y económicas que propicien el desarrollo de iniciativas locales. La coordinación se puede plasmar en base a programas operativos y proyectos susceptibles de cofinanciación.

Eloy Ramos, en «Política de desarrollo rural en España», analizó las principales líneas de actuación del MAPA en medio rural (ICM, ayudas a la producción, primas al ganado, etc), la reforma de los fondos estructurales y las nuevas orientaciones comunitarias en desarrollo rural. Para el ponente la zona con más garantía de éxito para el desarrollo rural es aquella donde se produce una adecuada interconexión de recursos humanos, recursos productivos y de esparcimiento entre una pequeña ciudad y las aldeas o municipios circundantes configurando una área homogénea de desarrollo.

La última intervención de la tercera jornada correspondió a Francisco Escribano y versó sobre «Política de desarrollo rural en Castilla-La Mancha». Esta comunidad tiene 915 municipios, el 75 % están en zonas desfavorecidas, y existe una voluntad política de impulsar el desarrollo rural en una región donde el sector agrario genera el 25 % del empleo. La ponencia se centró en la política de montaña desarrollada en tres comarcas: Sierra de Ayllón, Sierra de Alcaraz y Serranía de Cuenca. El montante económico de los programas se aproxima a los 30.000 millones de pesetas, iniciaron su andadura en enero de 1989 sin la participación de la administración central ni de la Diputación de Guadalajara. A pesar de las limitaciones de la Ley de

Agricultura de Montaña se ha decidido impulsar los programas de ordenación y promoción en estas tres comarcas de montaña por encontrarse en una situación crítica.

4. POLÍTICAS Y EXPERIENCIAS ESPAÑOLAS DE DESARROLLO LOCAL

La cuarta jornada del seminario se desarrolló en forma de mesa redonda sobre «Políticas locales de desarrollo» coordinada por Germán Valcárcel y donde se expusieron diversas experiencias, José Luis Sierra, vicepresidente de la Diputación de Huesca y alcalde de Ainsa, señaló las líneas directrices de la corporación provincial donde existe una comisión de recursos y desarrollo cuyas principales actuaciones se concretan en: creación de asociaciones de ganaderos, establecimiento de convenios con telefónica y compañías eléctricas, apoyo a mancomunidades, gestión de vertederos, publicidad y promoción, etc. La principal iniciativa es la del Plan de Turismo Verde o Rural centrado en las zonas donde no ha llegado el turismo convencional.

José Carricondo, gerente del Programa de ordenación y promoción de la Serranía de Cuenca, tras presentar el territorio (231.296 has., 34 municipios y sólo 2,6 habitantes / km²), sus problemas y orientaciones productivas, destacó el elevado volumen de inversiones previsto —8.656 millones— y el esfuerzo realizado por la Junta de Comunidades y la Diputación de Cuenca. En base a un funcionamiento flexible se van cubriendo los objetivos y los niveles de inversión previstos, ello ha estimulado la inversión privada que ya ha superado los 300 millones, cifra estimable en una zona donde apenas existía inversión productiva. El esfuerzo se está concentrando en mejora de infraestructuras, turismo, ganadería, vivienda rural y cooperativismo.

La experiencia del Sequillo (Valladolid), apoyada en la metodología de trabajo de las Escuelas campesinas, fue analizada por su alcalde, Modesto Argüello. Este proyecto tiene por lema «vivir aquí merece la pena» y es una iniciativa orientada a que la gente del campo adquiera protagonismo en la solución de los problemas que le afectan. Se han desarrollado diversas actuaciones: programa ocupacional, creación de una mancomunidad, asociación cultural, medidas de recuperación ambiental, alojamientos alternativos, mesón de turismo rural, etc. Esta experiencia trabaja por lograr un mundo rural vivo tanto para los rurales como para el conjunto de la sociedad.

Francisco Gavarro, gerente de la Oficina de Desarrollo Local del Ayuntamiento de Lebrija, analizó el camino recorrido por un municipio de 30.000 habitantes que a finales de los setenta atravesaba por una profunda crisis. En base al protagonismo municipal se pone en marcha un programa de desarrollo que trabaja con el lema «convertir la lamentación en imaginación» y cuyas primeras iniciativas son habilitar suelo industrial y dotarse de un departamento de promoción industrial. Las principales iniciativas se han

orientado a: dinamizar recursos humanos, diversificar la agricultura, promocionar la industria y apoyar el surgimiento de una nueva cultura empresarial. El último paso ha sido crear la mancomunidad de municipios del Bajo Guadalquivir que está poniendo en marcha un programa operativo de desarrollo.

El Programa Diadema del Pirineo Oriental navarro fue analizado por José María Isturid, gerente del proyecto. Se desarrolla en una comarca de 1.600 km², 36 municipios, 10.600 habitantes y cinco valles de economía agroforestal. Sobre la base de un proyecto elaborado por el CSIC, el programa toma el valle como unidad de gestión y, buscando el acercamiento a los habitantes de la zona, tiene como vías de acción: gestión pública, apoyo a las iniciativas locales, mejora del medio ambiente, turismo rural, dinamización sociocultural, etc. El funcionamiento se articula, sobre la base de dos oficinas de gestión, en programas concretos y se ha logrado la dinamización de la zona aunque alguna iniciativa como la del parque natural no haya tenido éxito.

Pedro Rocha, gerente del Programa de agricultura de montaña Oscos-Eo (Asturias), tras presentar un territorio (15.000 habitantes, 300 núcleos, economía ganadera y alguna industria en la costa) con fuertes desequilibrios, señaló como el programa se inició en 1984 tras un esfuerzo importante para definir la base humana y territorial de la unidad operativa o comarca. Las inversiones se inician en 1985 y las principales partidas se han destinado a: suministro de agua, recogida de basuras, convenios con telefónica, concentración parcelaria y turismo rural (proyecto Taramundi). Como conclusiones del camino recorrido se resaltan: el papel determinante de los recursos humanos, la necesidad de ajustar el espacio real y el comarcal, la eficacia de los programas centrados en pequeñas cosas rentables, tecnológicamente avanzadas y apoyadas en los recursos locales, la necesidad de diversificar la base económica y, finalmente, la importancia de crear una nueva imagen de la comarca lo cual requiere un esfuerzo importante en el campo de la formación.

A lo largo del debate se plantearon como principales temas de discusión: el papel de las unidades de gestión, la incidencia de las inversiones en medios de comunicación propios, la problemática derivada de la promoción turística cuando no existen equipamientos de acogida, la virtualidad de los macroplanes de turismo rural, los conflictos interadministrativos, las conexiones entre el proyecto de desarrollo local y el tejido local, la necesidad de identificar bien la unidad operativa y la importancia del trabajo pegado al terreno. Los ponentes de la mesa redonda coincidieron en resaltar como el éxito de las iniciativas pasa por el asociacionismo, el protagonismo de la administración local y un importante esfuerzo a nivel educacional-formativo. Los factores de bloqueo se localizan en las tensiones interadministrativas, en las dificultades para superar las limitaciones estructurales, en la pérdida

de la autoestima en el medio rural y en la presión del modelo social dominante.

La última sesión consistió en un trabajo de campo por la Serranía de Cuenca que corrió a cargo de Luis Esteban Cava, secretario del seminario. La Serranía de Cuenca es un territorio de bajo nivel de renta y un progresivo despoblamiento, sin embargo cuenta con diversidad de recursos naturales. La zona forma parte del Programa de Agricultura de Montaña de la Serranía de Cuenca y en el recorrido se visitaron paisajes naturales singulares (Hoz de Beteta, cabecera del río Cuervo, etc.) y dos empresas en estrecha relación con los recursos naturales: Navarro, S. A., dedicada a la fabricación de carburo de silicio, y el balneario y la planta embotelladora de agua de Soláns de Cabras. Navarro, S. A., da empleo a 200 trabajadores y el factor explicativo de la localización está en la energía eléctrica que la propia empresa obtiene en seis pequeñas centrales situadas en el Guadiela. Soláns de Cabras, S. A., explota un balneario, declarado Real Sitio en el siglo XVIII, y un manantial de aguas minero medicinales localizado junto al río Cuervo y donde se embotellan del orden de 90 millones de litros al año.