



Desarrollo rural en zonas de montaña

Más allá de las políticas europeas

**Manuel González
Fernández** ►
Universidad de Vigo

Un cierto vértigo se ha instalado en los últimos tiempos en las comunidades, territorios y sectores que han sido objetivos preferentes de las medidas de promoción del desarrollo emanadas desde la Unión Europea, ante la evidencia de un próximo cambio radical en las cuantías de las ayudas y los destinatarios de éstas. Ni que decir tiene que, dada la intensidad de tales medidas en las zonas de montaña, y el impacto que han tenido en la mejora en las posibilidades económicas y de calidad de vida de estos territorios, la preocupación en ellos parecería especialmente justificada.

Ya en el documento de 1988 “El futuro del mundo rural”, pieza clave en la difusión de las líneas maestras de las políticas que aplicaría la Comunidad Europea, se definían tres problemas-tipo para el desarrollo de las zonas rurales. En uno de ellos (concretamente el tercero) se consideraba a las áreas montañosas como un espacio clave entre los territorios desfavorecidos, y por tanto destinatario preferente de tal política. El mencionado informe señalaba a ese respecto que el problema “se encuentra ante todo en zonas especialmente marginadas y a menudo con acceso más difícil, tales como algunas zonas de montaña y algunas islas. Aquí, el declive rural, el despoblamiento y el abandono de determinadas tierras están hoy muy acentuados y las posibilidades de diversificación económica se hallan extremadamente limitadas. El problema es, ante todo, el del mantenimiento de un mínimo de po-

blación y de actividades humanas, a fin de proteger el medio frágil (riesgo de erosión y de desertificación) y de mantener el espacio rural” (Comisión de las Comunidades Europeas, 1988: 19).

El presente artículo se propone examinar, dentro de la disparidad de situaciones que podemos encontrar en España, las posibilidades y los recursos con que cuentan las zonas de montaña para garantizar la sostenibilidad de sus procesos de desarrollo en un contexto de cambio. Ello obliga, como condición previa, a una aproximación crítica y realista al propio concepto de desarrollo.

El desarrollo: un concepto evolutivo

El concepto de desarrollo nace, como muestra su etimología, con una fuerte orientación naturalista. Sin duda tiene mucho que ver con el ambiente intelectual del siglo XIX, cuando se intentan establecer analogías entre los descubrimientos que se realizan en el mundo natural y lo que ocurre en la vida social y económica, en un marco generalizado de optimismo respecto a la capacidad racional del hombre. Ese interés por trasladar las teorías biológicas al campo de lo social es algo que se constata con facilidad a través del éxito con que es acogida la teoría darwinista, por poner un ejemplo. Así, se piensa que existe una unidad entre los principios que rigen la evolución biológica de los seres vivos (por ejemplo, los descubrimientos de



la fisiología y la biología acerca del desarrollo embrionario) y el desarrollo social, económico y político, el cual se hace equivalente a la idea modernista de progreso. Al aceptar tal perspectiva, se está defendiendo una concepción unitaria y determinista del desarrollo, como algo escrito en la propia naturaleza de las cosas.

Con el tiempo, surgen otras lecturas del desarrollo que a menudo se suman a la anterior, la cual, dicho sea de paso, siempre ha tenido un gran éxito entre la gente en general. Una de ellas es la perspectiva *economicista*, que defiende que los procesos de desarrollo están sometidos a una serie de normas o reglas inexorables, que no son otras que las de la racionalidad económica. Es éste un discurso típico de las etapas de modernización, como la acometida a partir de los años cincuenta en España, que se traduce en una consideración estrictamente económica y homogeneizadora del desarrollo. Algo más adelante, con el despliegue del Estado moderno, y especialmente del llamado Estado del Bienestar, se pondría el acento en la dimensión formal y, sobre todo, *institucionalista* del desarrollo, haciendo equivalente a éste con las políticas que lo promueven.

En los últimos años, las concepciones del desarrollo se han multiplicado y adjetivado, siendo frecuente que se hable de desarrollo comunitario, endógeno, sostenible, integrado... Tras todas estas vicisitudes y cambios conceptuales, se comienza a pensar que los procesos de desarrollo no pueden responder a principios universales inscritos en la propia naturaleza de las cosas, y se empieza a defender la idea del *carácter plural, moral y valorativo* del desarrollo. Plural, moral y valorativo, en cuanto a que no todos, en todos los lugares y épocas, entienden lo mismo por desarrollo. Aún más, pueden darse frente a un mismo proceso distintas posiciones, incluso enfrentadas y conflictivas. Por tanto, frente a su concepción "natural", "economicista" o "institucionalista", el desarrollo se entiende hoy en clave

social, como devenir producido por las múltiples fuerzas de los agentes y grupos sociales de un espacio o territorio determinado, quienes a veces cooperan, otras luchan o simplemente coexisten, en pro de su bienestar y en la defensa de sus intereses respectivos. Así, se ha pasado de una concepción reduccionista a otra compleja, dinámica e integral del desarrollo, la cual nos obliga a considerarlo simultáneamente en clave económica, política, social y cultural.

Los modelos de desarrollo

El desarrollo puede entenderse, por tanto, como un proceso social y político (no sólo económico o institucional). Como juego de poder en el que compiten distintos modelos acerca de cuál ha de ser su orientación, de lo que el desarrollo "debe ser". En relación con las zonas rurales y periféricas, se ha hablado mucho en los últimos años de la pugna, a veces aún hoy conflictiva, entre lo que en otro lugar he denominado como diferentes "modelos genéricos de desarrollo" (González Fernández, 2002), fundamentalmente el de "modernización" frente al modelo de "desarrollo territorial".

Mientras el primero apuesta por la racionalización, la homogeneización y es de acento marcadamente economicista, productivista y sectorial, el segundo apuesta por las diferencias locales y territoriales, la exclusividad, la integración intersectorial y su énfasis es antes cualitativo y social que productivo. El modelo de modernización es fácilmente reconocible en las políticas de desarrollo aplicadas en España hasta los años 80, especialmente en la política agraria, así como en la primera Política Agraria Común (PAC) de lo que entonces era Comunidad Económica Europea, mientras que el modelo de desarrollo territorial se refleja nítidamente en las sucesivas reformas de la propia PAC. Un instrumento de la política europea de cohesión, la Iniciativa Comunitaria Leader, es no sólo un producto ejemplar del modelo de desarrollo territorial, sino también una importante herramienta en su difusión. La impronta del modelo territorial en esta iniciativa es reconocible, entre otros rasgos, en la apuesta que hace por el carácter integrado de las acciones de promoción del territorio, así como por los aspectos formativos y la motivación de la población local a través de los valores de identidad, pertenencia y autoestima.

El paulatino cambio en los modelos de desarrollo rural y de zonas desfavorecidas, con total

resonancia en las zonas de montaña, permite comenzar a hablar de lo que Scott Lash y John Urry (1998) han denominado “economías del signo y del espacio”, en las que el consumo aparece como principal elemento mediador entre lo económico, lo social y lo cultural. Un consumo que no se dirige ya en exclusiva a las mercancías materiales, sino que cada vez se consumen más “signos”, esto es, experiencias (servicios) o artefactos culturales (libros, música, moda...). Ello permite empezar a hablar de “consumo de lugares”, pero no entendido en un sentido físico, sino como aquel consumo que se hace de los valores que el lugar soporta a través, por ejemplo, de la experiencia residencial, del viaje o de la procedencia de un producto, como ocurre en el caso de las denominaciones de origen.

El ambivalente papel del Estado

Se afirmaba más arriba que el desarrollo no debía ser considerado exclusivamente, como tantas veces se ha hecho, en clave institucional, aunque sin ningún género de duda la iniciativa pública ha tenido un papel muy destacado en los procesos de modernización rural, fundamentalmente a través de las políticas agrarias. Pero los vientos liberalizadores que han soplado en las economías occidentales en las últimas décadas podrían hacernos pensar en que el peso de las diferentes Administraciones públicas en la promoción del desarrollo en general se habría ido desvaneciendo en la misma medida en que éstos arreciaban. Con todo, la intervención estatal en los asuntos de la economía global, como apunta Manuel Castells, lejos de desaparecer se ha reorientado.

Así, “en contraposición a la autorrepresentación ideológica del proceso de reestructuración por parte de sus principales protagonistas, lo que estamos presenciando ahora no es la retirada por parte del Estado de la escena económica, sino el surgimiento de una nueva forma de intervención, mediante la cual nuevos medios y nuevas áreas se ven influidas por el Estado, mientras otras son declaradas de venta libre y transferidas al mercado” (Castells, 1995: 55).

Se instala así un “nuevo intervencionismo”, reconocible en diferentes campos de la vida económica global, que es, si cabe, mucho más destacado en las zonas que presentan características de aislamiento, marginalidad, orografía y valores naturales, se consideren o no como desfavorecidas. Este tipo de territorios, entre los que se en-

cuentran las zonas de montaña, se convierten en destinatarios privilegiados de las políticas sociales, de desarrollo o de corte ambiental.

Desde un punto de vista institucional, las áreas de montaña han recibido el tratamiento de zonas desfavorecidas en razón de sus limitaciones estructurales (relieve, problemas de accesibilidad...), pero las intervenciones para la mejora de las condiciones de vida de sus poblaciones se han centrado principalmente en el ámbito agrícola. Es decir, si bien no ha existido desde siempre una política de desarrollo integral que sea específica para zonas de montaña, en el marco europeo, ya desde mediados de los años 70, existen políticas sectoriales (en el ámbito de la agricultura y la ganadería) que tienen en consideración ese criterio.

En España, la necesidad de que las Administraciones públicas otorguen un tratamiento especial a las zonas de montaña se halla recogida en el artículo 130.2 de la Constitución, siendo posteriormente desarrollado por la Ley de Agricultura de Montaña de 1982. En este marco se han promovido ayudas socio-estructurales de carácter general en condiciones más favorables y ayudas específicas, como la Indemnización Compensatoria y las ayudas a inversiones colectivas. Con todo, con el tiempo y con la ya expuesta evolución en los paradigmas de desarrollo y en la propia política agraria, el enfoque integrado e integral ha ido ganando terreno a las medidas de corte exclusivamente sectorial, tanto en el ámbito europeo como en el español.

Sin duda, la aplicación de este tipo de medidas en las zonas de montaña ha alcanzado algunos de sus objetivos, tanto en el plano productivo (mantener un cierto volumen de producciones diferenciadas, con lo que eso significa en el sostenimiento de determinados mercados locales, así como en la diversificación de los más





globales o generalistas) como en el plano social (dirigido al mantenimiento de población), o en el medioambiental. La acción institucional ha sido importante, tanto en sus efectos directos como en su carácter demostrativo (más en este tipo de territorios), pero sin caer en la tentación de equiparar desarrollo y política de desarrollo.

Con todo, la creciente y cada vez más diversa implicación de las Administraciones en el devenir económico y social de los territorios de montaña es habitualmente percibida de manera ambivalente por sus pobladores, lo que abunda en la paradójica simultaneidad de liberalización e intervención, según de qué ámbitos hablemos. Porque al mismo tiempo que las zonas de montaña se convertían en zonas prioritarias para las ayudas de las diferentes políticas, también se incrementaba la regulación de muchas actividades que hasta entonces se realizaban de manera informal o “alegal”. Sería el caso de las pequeñas industrias artesanas, agroalimentarias o los servicios turísticos y hosteleros, todos ellos sometidos a un marco regulatorio cada vez más estricto, que se traduciría en cada vez mayores requisitos higiénicos o fiscales, por poner un ejemplo.

La montaña

Aunque hoy en día sea un espacio valorado desde el punto de vista ambiental, recreativo o paisajístico, la montaña siempre ha sido un territorio hostil al hombre, lo que explicaría el temor y la aversión que hacia ella se ha sentido en muchos momentos de la historia. Así, en 1858 H. Taine afirmaba que “en el siglo XVII, nada les parecía más feo que una verdadera montaña” (Cit en Martínez de Pisón y Alvaro, 2002: 27). Por tanto, la actual atracción que sentimos por este tipo de territorios, responde a un proceso de producción cultural mucho más reciente de lo que en principio podríamos imaginar.

Es cierto que el temor que inspiraban las montañas en los hombres a lo largo de la historia se ha visto siempre entremezclado con un sentimiento de fascinación que podía tener su traducción mágica o religiosa. Dicho de otra manera, el tópico de la montaña maldita siempre ha coexistido con el de la montaña sagrada. Pero lo que seguramente sea excepcional en la historia es la atracción que en los dos últimos siglos (como horizonte máximo) se ha sentido por su descubrimiento, exploración y disfrute. Tal atracción tendría una repercusión social restringida y elitista en el siglo XIX y buena parte del XX, pero generalizada en las últimas décadas.

El “descubrimiento” masivo de las montañas se habría producido, en efecto, de la mano de dos corrientes o tendencias contrapuestas: una científica y técnica, protagonizada por aquellos que aspiraban a conquistarla y comprenderla como parte del afán ilustrado y moderno de racionalizar el mundo; otra romántica, encarnada por quienes veían en los montes el último ámbito irreductible al progreso y al empuje del proceso de urbanización e industrialización. En cualquier caso, eran élites sociales que servirían de modelo para que, con la llegada de la sociedad del consumo, la propia montaña y todo su entorno cultural adquiriesen una relevancia nunca antes conocida.

En consecuencia, la imagen o representación social de la montaña, crucial para su suerte en los procesos de desarrollo (que no olvidemos no responden a un patrón natural, sino voluntario e incluso moral), se habría configurado tanto desde sus condiciones estructurales (en principio, adversas) como desde sus atributos construidos culturalmente en función de los valores e intereses de cada época.

Por tanto, quizás el principal argumento a favor de una representación optimista del futuro inmediato de las zonas de montaña, su mayor valor en la actualidad (aunque parezca de Perogrullo) es que se trata de un territorio especialmente valorado por la sociedad. De tal manera, las dificultades se convierten en oportunidades: el aislamiento, en recogimiento; su carácter agreste, improductivo, en naturalidad; la diferencia, en excepcionalidad. Pasa así a ser un espacio atrayente por muchas y variadas razones, antes que uno por el que se siente aversión. Ello puede llevarnos a pensar que, aunque desaparezcan determinadas ayudas europeas, el futuro de la montaña en un sentido global depende, más que de estas políticas, de factores socioculturales y socioeconómicos.

▼
Quizás el principal argumento a favor de una representación optimista del futuro inmediato de las zonas de montaña, su mayor valor en la actualidad (aunque parezca de Perogrullo) es que se trata de un territorio especialmente valorado por la sociedad

Lo expuesto hasta ahora se puede sintetizar en un conjunto de premisas, como las siguientes:

- El carácter complejo de las variables que explican los procesos de desarrollo.
- La coexistencia de diferentes modelos de desarrollo como consecuencia del carácter moral y valorativo de su orientación.
- La relativa importancia de la intervención de las Administraciones públicas, promotoras, pero al mismo tiempo reguladoras (cuando no limitadoras), de las actividades que sostienen las dinámicas de desarrollo.
- El carácter relativo, contingente y cambiante de las dificultades, limitaciones, oportunidades y recursos propios de las zonas de montaña.

El caso de la comarca de Liébana

Tales argumentos, que en buena medida relativizan, que no minimizan, la importancia de la política y los programas de desarrollo rural, no surgen exclusivamente de la reflexión teórica en torno a los procesos de desarrollo rural, sino principalmente de los resultados de diferentes investigaciones empíricas. Entre aquellas en las que he participado, y por su carácter ejemplar en este sentido, destacaría el trabajo realizado en la comarca de Liébana, en Cantabria (González Fernández, 2002).

Liébana es una comarca incrustada en la Cordillera Cantábrica que en un primer acercamiento superficial parecería reunir todas las características arquetípicas de una zona de montaña anclada en la tradición y sometida a todas las limitaciones estructurales que se asocian a tal situación. Sin embargo, un estudio más detallado revela que en la comarca, a los pies de los Picos de Europa, toman cuerpo los argumentos que aquí se defienden.

La investigación en Liébana fue acometida con

el objetivo declarado de cuestionar el carácter natural, economicista e institucionalista del desarrollo. Pretendía ser, en definitiva, una exploración de “las vertientes olvidadas del desarrollo rural”. La propia investigación pondría de relieve la trascendencia de muchos aspectos y dimensiones que resultan invisibles para las formas más convencionales de acercarse al estudio de lo rural.

La comarca de Liébana se ha visto sometida, en las dos últimas décadas y en el plano estrictamente sectorial, a una profunda diversificación. Ello supondría la ruptura definitiva del modelo de sociedad tradicional vigente hasta entonces, si bien éste ha sido a menudo idealizado en su homogeneidad y carácter estático. Un ejemplo de cómo tal carácter estático, proyectado sobre el presente, esconde procesos dinámicos que pasan inadvertidos al análisis más superficial, lo encontramos en relación con los contingentes de población en la comarca. Tales contingentes que, en números absolutos, se habrían reducido a la mitad desde el máximo histórico alcanzado en la primera mitad del siglo XX, parecerían haber entrado en una fase de estabilidad en los últimos años. Dicha estabilidad enmascara una movilidad importante, aunque no evidente, en la que las salidas de población contrarrestan las llegadas de nuevos residentes o retornados, con una reubicación selectiva en determinadas zonas de la comarca y con un caudal importante de desplazamientos por ciclos cortos (temporadas, fines de semana), los cuales, a pesar de su trascendencia sobre la demanda de servicios o equipamientos, por poner un ejemplo, no aparecen reflejados en las estadísticas de población al uso.

Una parte de la capacidad de atracción de Liébana (especialmente los movimientos que tienen lugar en ciclos cortos) es resultado de lo atractiva que resulta tanto para el disfrute turístico como para el despliegue de formas residenciales alternativas a la estrategia de concentración de trabajo y vivienda en un ámbito urbano. La valoración contemporánea de la comarca frente a su imagen histórica de marginalidad y aislamiento es un elemento entre una batería de procesos complejos, los cuales explican el relanzamiento económico que conoce.

Entre esos procesos destaca la impronta que a nivel local impone la reestructuración global de la economía capitalista, la cual se halla en una fase expansiva en términos territoriales. Tal reestructuración, frente a la apuesta por la concentración y centralización urbano-industrial de épocas precedentes, beneficia a territorios diversos y dispersos. Muestra de ello sería la trans-



▼
La experiencia de Liébana pone de relieve, en definitiva, el carácter complejo y multidimensional del desarrollo, el cual ha de ser entendido simultáneamente en relación con procesos globales y locales

formación e integración de la ganadería local en la cadena agroalimentaria, la ampliación de mercados de la pequeña industria agroalimentaria y, sobre todo, el sector turístico, pues no olvidemos que los visitantes son foráneos.

Asimismo, también se constata aquí la ya mencionada reformulación del papel e *influencia del Estado* en este tipo de zonas, en otros tiempos ultraperiféricas y ahora conociendo, en determinados ámbitos, una presencia de las Administraciones públicas hasta no hace mucho impensable. La puesta en marcha de un programa de desarrollo dentro del marco del Proder, pero también el desarrollo de un marco regulador para actividades que, como la industria artesanal del queso, se desarrollaban de manera informal, son ejemplos de las diferentes orientaciones recientes de la acción institucional en Liébana. En tercer lugar, el proceso general de *semantización* de la economía contemporánea (la “economía del signo”) promueve la creciente incorporación de elementos inmateriales a los objetos económicos, como puede observarse en el valor patrimonial que adquiere la naturaleza, un valor mercantilizado a través de prácticas, como el turismo o el consumo de productos de la comarca, a los que se les suponen las mismas características que al entorno natural. Por último, frente a las lógicas que universalizan los principios competitivos, se constata la *integración e interdependencia* (no siempre ni necesariamente voluntarias o intencionales) entre los sectores y los agentes económicos. Tales dinámicas, en conexión con el propio proceso de semantización, encuentran una de sus mejores expresiones en la existencia de una “imagen territorial de marca” con la que se identifican los distintos agentes económicos y que, al poner en valor sus respectivos productos, refuerza los lazos entre tales agentes.

Conclusiones: el carácter sociopolítico del desarrollo

Existen otros aspectos, no necesariamente socioeconómicos, pero igualmente cruciales a la

hora de valorar la orientación de las dinámicas de desarrollo. En Liébana se ha podido comprobar empíricamente la importancia que se concede a los modelos y patrones de desarrollo (por ejemplo, la apuesta por un turismo masivo o selectivo), dada su incidencia en el cambio social. Esto se debe a que según qué medidas u orientaciones se apliquen, unos grupos o agentes sociales se verán favorecidos frente a otros. El debate en torno a la ampliación del espacio protegido por el Parque Nacional de los Picos de Europa a mediados de los 90 constituyó una excelente oportunidad para observar la trascendencia sociopolítica de lo que, en principio, parecía únicamente un problema de demarcación medioambiental. En ese mismo sentido, la apuesta por uno u otro modelo afecta a la identidad local, entendida como marco normativo en torno al cual se dibujan o intentan dibujar los contenidos del consenso en la colectividad.

Pero las implicaciones sociopolíticas de la orientación concreta del desarrollo no sólo tienen su repercusión en el ámbito local. Precisamente, el valor que se confiere a la montaña, la naturaleza y la ruralidad en nuestra sociedad contemporánea (a la que llamamos *posindustrial*) se explica por la importancia que a todos esos términos se les atribuye en cuanto espacios ejemplares o “representacionales” para el conjunto de la sociedad. En ese sentido se convierten en “el soporte de las reivindicaciones sobre calidad de vida y en la fuente de inspiración para una argumentación crítica del desarrollo económico” (Mormont, 1997: 27).

La experiencia de Liébana pone de relieve, en definitiva, el carácter complejo y multidimensional del desarrollo, el cual ha de ser entendido simultáneamente en relación con procesos globales y locales. Tal complejidad implica que las zonas de montaña son territorios cuyo porvenir no se puede vincular a un solo factor, por importante que éste sea. Este sería, también, el caso de políticas o ayudas comunitarias concretas, cuya reformulación o desaparición pone en evidencia la necesidad de una concepción integral del desarrollo en áreas de montaña. ■

▼ Referencias bibliográficas

CASTELLS, M. (1995): *La ciudad informacional. Tecnología de la información, reestructuración económica y el proceso urbano regional*. Alianza. Madrid.
 COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1988): *El futuro del mundo rural*. Documento 7957/88. Bruselas.
 GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, M. (2002): *Sociología y ruralidades. La construcción social del desarrollo en el valle de Liébana*. Ministerio de Agricultura. Madrid.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, M. y L. CAMARERO (1999): “Reflexiones sobre el desarrollo rural: las tramoyas de la posmodernidad”. En *Política y Sociedad* n° 31.
 LASH, S. y J. URRY (1998): *Economías de signos y espacio: sobre el capitalismo de la posorganización*. Amorrortu. Buenos Aires.
 MARTÍNEZ DE PISÓN, E. y S. ALVARO, S. (2002): *El sentimiento de la montaña*. Ed. Desnivel. Madrid.
 MORMONT, M. (1997): “A la recherche des spécificités rurales”. En M. Jollivet (ed.), *Vers un rural postindustriel*. L'Harmattan. París.