

# POLÍTICAS PÚBLICAS, SUSTENTABILIDAD Y GEOGRAFÍA RURAL: UNA AGENDA DE ESTUDIO

**J. Esparcia y A. Paniagua**

U. Valencia y CSIC

El concepto de sustentabilidad<sup>1</sup> que se generaliza desde los años 80, coincidiendo con las conferencias auspiciadas por las Naciones Unidas, ha sido reconocido por la literatura geográfica especializada, como uno de los que ha tenido más influencia en los procesos de cambio y estructuras de gobierno de las áreas rurales en los países de la Europa Occidental.

Por otra parte, este concepto de sustentabilidad, y ésta misma como objetivo, ha sido recogida y constituye un punto de referencia fundamental para una gran parte de las políticas de desarrollo en áreas rurales. Esto ocurre especialmente en todas aquellas que contemplan estrategias basadas en el potencial endógeno de desarrollo, como ocurre en la Unión Europea con la Iniciativa LEADER y todos aquellos programas nacionales que reproducen, de manera más o menos fiel, la filosofía LEADER, caso del programa PRODER en nuestro país o POMO en Finlandia. También algunas de nuestras Comunidades Autónomas, como Galicia, han puesto en marcha otros programas basados en esta misma filosofía para abordar los problemas de desarrollo en zonas rurales no cubiertas por LEADER o PRODER.

Pese a que todas estas y otras políticas o programas afines recogen implícita o explícitamente el concepto de sustentabilidad, su influencia varía notablemente según el país e incluso región, y difiere mucho en cuanto a su formalización y contenido de acuerdo con el nivel de toma de decisiones, ámbito y orientación política o grado de implantación. Su aplicación en los países del sur de Europa se ha caracterizado por el denominado 'síndrome mediterráneo', donde la debilidad de las estructuras políticas y el retraso en los niveles de prosperidad y desarrollo de infraestructuras tanto a nivel general como en las áreas rurales

---

1 En este monográfico «sustentabilidad» y «sustentable» se utilizan prácticamente como sinónimos de «sostenibilidad» y «sostenible». No obstante, los términos sustentabilidad y sustentable hacen referencia a un contexto con un carácter a la vez social y espacial, en tanto que concepto construido; por su parte, sostenibilidad y sostenible tendría una dimensión más de políticas y actuaciones en el ámbito público. Se puede hablar por tanto de desarrollo sostenible y de escalas de sustentabilidad o de sustentabilidad social.

ha supuesto que se convierta en un auténtico ‘comodín’, que permite revestir con un tinte de modernización a muchas políticas públicas.

Además, y muy concretamente en las áreas rurales, por su dependencia todavía de la política agraria, la introducción de las medidas sustentables tienen un claro carácter subsidiario de la política europea, construida sobre los intereses de los países del centro y norte de Europa.

Pero en España, donde debido a nuestra notable descentralización y autonomía en algunas áreas, como la ambiental, este tipo de medidas constituyen un auténtico puzzle, donde se realizan valoraciones e interpretaciones muy diferenciadas de la sustentabilidad; pero lo importante, a efectos prácticos, es que sobre estas diferentes interpretaciones se están diseñando políticas y estrategias que no se sustentan, *de facto*, en unas bases conceptuales siempre compartidas.

Desde una perspectiva más amplia, la introducción de procesos sustentables se ha inscrito en la denominada ambientalización del campo, al observarse que no sólo tiene una vertiente política (y de políticas públicas), sino también económica y social. En efecto, todo lo que gira en torno a esos procesos sustentables supone un condicionamiento de las actividades económicas tradicionales y novedosas en las áreas rurales, al alterarse, cuando esos procesos y/o las políticas se ponen en marcha y aplican, los mecanismos de gestión de una multiplicidad de iniciativas. Asociado a estas transformaciones también se generan procesos de cambio y representatividad social. Se modifica y condiciona el papel y peso de los grupos sociales más tradicionales, los agricultores, y se incorporan criterios del mundo urbano: estamos ante un nuevo contrato social.

En los Coloquios del Grupo de Geografía Rural, como los de Vitoria y Lleida, y en el anglo-español de Valladolid, entre otros foros, se han producido aportaciones significativas. A partir de todo este trabajo previo, que pone de relieve el interés y vigor que han adquirido y tienen estos nuevos enfoques, políticas y procesos relacionados con la sustentabilidad, los coordinadores estamos convencidos que este monográfico puede contribuir a dos aspectos fundamentales en la Geografía Rural española, y que constituyen los objetivos de las diferentes contribuciones.

- En primer lugar, fomentar un esfuerzo de estructuración y sistematización conceptual en torno, por un lado, a los procesos de desarrollo en zonas rurales así como en relación a las bases sobre las que se sustentan las políticas públicas de desarrollo rural; por otro, a la dimensión ambiental, de creciente importancia no sólo en la interpretación de los procesos de cambio sino también como elemento clave en las propias políticas de desarrollo en áreas rurales. En definitiva, este primer objetivo se centra en la puesta a punto y estructuración de —las— bases conceptuales para la interpretación de los procesos de cambio y transformación en áreas rurales.
- En segundo y último lugar, los coordinadores pretendemos que las contribuciones nos permitan una mayor y más precisa aproximación a la «agenda de trabajo» actualizada de los geógrafos rurales. A partir de esta agenda de trabajo actualizada, podemos y debemos desde la Geografía Rural española avanzar en la necesaria reflexión sobre cuáles pueden o deben ser las orientaciones u objetos de análisis en los próximos años; todo ello obviamente en el marco de una Geografía Rural fortalecida, que ofrezca respuestas a la necesidad de interpretar esos procesos de cambio y, con ello,

que contribuya a un diseño e implantación más eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo en las áreas rurales.

En el número monográfico que se propone habrían por tanto, por un lado, contribuciones con un carácter más conceptual, sobre qué se entiende y cómo se interpreta la sustentabilidad rural desde la perspectiva de los geógrafos; por otro lado cómo las políticas han incorporado esos criterios de sustentabilidad, tanto desde un punto de vista teórico como en su implementación práctica; por último, en qué medida están y/o deben estar presentes, y cómo, las consideraciones ambientales en los procesos de cambio y en las políticas de desarrollo en áreas rurales, y desde qué perspectiva de interpretación conceptual. Esta dimensión ambiental es un aspecto de especial importancia en la Geografía Rural en la medida en la que constituye un progreso y apertura a nuevas temáticas entre los ruralistas españoles.

Con la propuesta anterior la Junta Directiva de la Asociación de Geógrafos Españoles consideró oportuno la edición de un número monográfico sobre Políticas Públicas, Sustentabilidad y Geografía Rural en junio de 2003. La oportunidad de este número era doble, por una parte se pretendía analizar cómo habían influido las consideraciones ambientales en las políticas públicas generadas específicamente para los espacios rurales; por otra, se pretendía concretar en qué manera las *agendas de trabajo* de los geógrafos rurales las habían incorporado y, en consecuencia, suponían un avance para la propia subdisciplina. Es decir, se pretendía generar una agenda de estudio que conciliará los intereses advertidos en los profesionales de la disciplina, las posibilidades de la misma y finalmente la propia realidad sobre el tema.

Dos años han pasado, desde la propuesta y la confección de un índice de aportaciones. En este corto periodo de tiempo, la propia disciplina o disciplinas afines han generado nuevos planteamientos teóricos y han irrumpido nuevas tendencias (como la fortaleza de las aproximaciones culturales, la incorporación conceptual de la modernización ecológica, la profundización en las tendencias combinatorias para el análisis de realidades desiguales, etc.). Esto es un exponente de la manera en la que los propios geógrafos rurales están realizando esfuerzos por incorporar las singularidades analíticas de la disciplina al campo de las políticas públicas en los espacios rurales.

Uno de los argumentos generales que movían el presente monográfico era reunir a una buena parte de geógrafos relativamente jóvenes, pero que ya han tenido múltiples iniciativas en investigación, apertura a revistas internacionales de alto nivel, liderazgo en investigaciones internacionales o nacionales, apertura de nuevas líneas o estrategias de investigación, etc.

En tal sentido, sería incluso posible hablar de una generación de los 60 (nacidos entre 1957 y 1964) en la Geografía rural española. Los miembros de esta generación son los que principalmente han abierto su investigación hacia temas sociales (como es el caso del núcleo de la UAB) o fundamentalmente ambientales, o han realizado algunas de las más serias reflexiones sobre el análisis geográfico de políticas públicas y procesos de desarrollo, desde una perspectiva conceptual (en tal sentido son de reseñar la investigaciones de los doctores Plaza y Esparcia).

Estos trabajos, entre otros, han contribuido notablemente a afianzar una tendencia cada vez mas firme en la Geografía rural española, que trasciende un punto de vista diacrónico o historicista, para analizar de forma sincrónica, y no sólo dentro de las fronteras nacionales, hechos geográficos, contextualizados en el contexto socioeconómico y político actual. La

sustitución de una perspectiva netamente historicista por la político-económica y secundariamente social y cultural se produce principalmente durante los años 90.

La evolución ha sido manifiestamente rápida, expresada tanto en los propios temarios de los coloquios de Geografía Rural, como en los artículos aparecidos en las principales revistas geográficas españolas.

Atendiendo a todo lo anterior, el monográfico queda estructurado en tres grandes áreas:

1. Aportaciones de tipo conceptual y epistemológico;
2. Aportaciones sobre áreas de investigación emergentes y otras que puedan tener un carácter más transversal;
3. Por último, enfoques de tipo regional.

De esta forma, se trataba de conciliar la propia originalidad de cada autor con un esquema o enfoque conjunto y único, que nos permitiera revisar de una manera sistemática el temario sobre Políticas Públicas, Sustentabilidad y Geografía Rural (siendo conscientes que, por cuestiones básicamente de espacio, podían quedar fuera aportaciones igualmente válidas).

En el primer bloque se ha pretendido dar respuesta a preguntas básicas de nuestra sub-disciplina, pero que no siempre comportan respuestas sencillas. Cómo se introduce y en qué contexto aparece el concepto de sustentabilidad-sostenibilidad en la geografía rural (española, pero también en el ámbito anglosajón y francófono) desde inicio de los años 80 y cómo a través de su introducción se incorporan nuevas temáticas, puntos de vista y se concede una lectura más transversal del espacio y se necesita conjugar categorías o fenómenos territoriales con otros indicadores de tipo ambiental o de efectividad política. En definitiva, mayor amplitud temática y nuevos retos para la sub-disciplina.

No obstante lo anterior, la introducción de consideraciones ambientales también ha producido transformaciones en la consideración 'plana' de muchas políticas rurales, al favorecer su consideración escalar en términos espaciales. En todo caso, el término política pública, de gran tradición en el mundo académico anglosajón, con frecuencia se ha identificado (en el contexto de la Geografía rural) sólo con el desarrollo rural y, sobre todo, con la operatividad y resultados de los instrumentos ya conocidos (programas LEADER y PRODER). No obstante, los tres trabajos que se incluyen en este primer bloque (J.I. Plaza, C. Morris y N. Mathieu) ponen de manifiesto que, en diferentes ámbitos, las políticas públicas y el desarrollo rural están incorporando, cada vez más, perspectivas complementarias en esos ámbitos operativos que incluyen una visión más amplia de la sustentabilidad. Muestra inequívoca de las transformaciones a las que estamos asistiendo en tales perspectivas, asociadas a su vez a un gran dinamismo dentro y fuera de la propia geografía rural, y de la dimensión que la sustentabilidad está alcanzando, son, además de la perspectiva territorial como elemento básico, los cambios en las políticas agrarias, las nuevas formas de entendimiento del espacio y el desarrollo rural, la dimensión ambiental del desarrollo rural y de las propias políticas agrarias, o las nuevas funciones y la multifuncionalidad.

Estas consideraciones, y otras, tratan de expresarse en ciertos ejes característicos en el área de trabajo de Política Públicas y Sustentabilidad.

Pero con una vinculación más o menos estrecha a la sustentabilidad-desarrollo sostenible, están apareciendo importantes aportaciones, unas de carácter metodológico y otras que incorporan temáticas y/o políticas públicas específicas, que o bien tradicionalmente no han estado ligadas a la sustentabilidad o para las que ésta supone un nuevo —y casi obligado— marco

de referencia. Así por ejemplo se introducen elementos novedosos como la visión de género de la sustentabilidad y las políticas públicas (M. Baylina e I. Salamaña), desde la óptica de la asociación de la Teoría Feminista y el ambientalismo. También se trata de repasar las asociaciones entre la Geografía Rural y áreas específicas, concretamente en dos casos representativos, como el de las áreas de montaña y la insularidad. En el primer caso se contrasta la adecuación del desarrollo sostenible como marco para la acción pública en materia de desarrollo de las zonas desfavorecidas y de montaña en España (F. García Pascual); por su parte, en el segundo, se plantea cómo la sostenibilidad se ha ido institucionalizando paulatinamente en unos espacios que, como los insulares, se caracterizan por una gran fragilidad territorial, y cómo, finalmente, se empieza a incorporar a los debates sobre la planificación en general, y sobre el gobierno del territorio en particular (R. Mata). El abordar la especificidad de ambos casos es importante por las específicas implicaciones que para la sub-disciplina, y para el propio geógrafo rural, supone desenvolverse en espacios claramente en donde se ha reconocido tanto académicamente como institucionalmente su originalidad, y donde es posible analizar con claridad las implicaciones espaciales de algunas perspectivas de la sustentabilidad y el ambientalismo, fundadas en el sentido geográfico de la limitación.

Otros dos temas a través de los que viene siendo muy evidente esta combinación entre políticas públicas y sustentabilidad en áreas rurales son el turismo rural, como actividad más clara de consumo de espacio, y el agua, tema a través del qué se pone de relieve el papel que adquiere la sub-disciplina en la gestión de recursos renovables o semi-renovables. En el primer caso se ponen de relieve los difíciles avances hacia la sostenibilidad de una actividad que, como el turismo en áreas rurales, y en aras de una supuesta «sostenibilidad económica», puede con tanta facilidad romper los frágiles equilibrios ecológicos y sociales en tales áreas (G. Canoves et al.). Y en referencia a este tipo de equilibrios-fragilidad, el agua constituye sin duda un elemento central, tanto desde el punto de vista económico, como social y ecológico; precisamente la insuficiente consideración de este triángulo de la sostenibilidad, de manera integrada y a partir de sus necesarias interrelaciones, explica las agrias polémicas que tanto las políticas públicas como los propios análisis científicos en torno al agua generan en nuestra sociedad. El trabajo de A. Rico lleva a cabo, desde una perspectiva seria y rigurosa, un análisis de las incertidumbres en torno a las políticas agrarias y de regadíos, los condicionamientos ecológicos en áreas en las que predomina la actividad que en mayor medida consume los recursos hídricos (regadíos intensivos), y la trascendencia que para la sostenibilidad económica y social tiene el agua en estas áreas, todo ello en un marco de crecientes amenazas y dependencias (A. Rico).

En el último bloque se ponen de relieve, adoptando una perspectiva de análisis libre para cada autor, no sólo los temas más relevantes y enfoques específicos predominantes en cada Comunidad Autónoma o área representativa, sino también la variedad y singularidad de esos enfoques que puede adoptar la visión de un geógrafo ruralista. Estas aproximaciones regionales analizan las diferentes políticas públicas y acciones en relación con las sostenibilidad, desde las políticas más relacionadas con la agricultura, la ganadería o el medio ambiente, hasta aquellas otras que abordan la diversificación hacia otras funciones en los espacios rurales.

Se repasan áreas significativas del norte de España, Cataluña, Castilla y León, Andalucía y Aragón. Las diferentes aportaciones muestran una diversidad y riqueza de enfoques,

así como ese proceso de impregnación de la sostenibilidad a ámbitos muy diversos de las políticas públicas a diferentes escalas. A este respecto M. Corbera lleva a cabo una discusión previa de tipo conceptual, muy útil a la hora de precisar qué entendemos por modelo de desarrollo sostenible, y en qué medida las políticas rurales —y los procesos— que se califican como «sostenibles» participan realmente de tales enfoques, o se han adherido a lo que incluso podemos denominar como la «moda de lo sostenible» (aunque con frecuencia, con una ausencia clara de los elementos básicos de tales enfoques).

Pero la sostenibilidad de y en las áreas rurales no depende solo de lo que en ellas ocurre, ni tampoco solo de las políticas públicas en estas áreas; también de las relaciones e interacciones que éstas tienen con otras áreas, y los cambios que estas otras (básicamente urbano-industriales) inducen o contribuyen a producir en las áreas rurales. Las tensiones que todo ello provoca, las diversas concepciones de partida desde las posiciones de los diferentes actores, los diferentes enfoques y/o tipos de actuaciones en el marco de las políticas públicas en las áreas rurales, son abordadas en todas estas contribuciones. Además de la reflexión inicial, más o menos implícita en todos estos trabajos, sobre la sostenibilidad como denominador común, y la aceptación casi tácita de que las diferentes políticas, programas o actuaciones no necesariamente participan en su globalidad de una concepción integrada de sostenibilidad. Así, un primer aspecto que ponen de relieve los diferentes trabajos es, y planteado de manera más o menos explícita, y con mayor o menor amplitud, la naturaleza multidimensional que la sostenibilidad tiene en las políticas públicas de desarrollo rural; es decir, la vertiente económica, social, cultural, ambiental y territorial. No es extraño por tanto que en diversos trabajos se detecte y ponga de manifiesto el necesario carácter multidimensional que puedan y deben tener diferentes políticas, como puede verse en las contribuciones de D. Márquez et al, L.M. Frutos et al, y de M. Alarios y E. Baraja. También, por otro lado, ponen de manifiesto que, a efectos prácticos, y pese a esa naturaleza multidimensional, estamos ante una cierta segmentación de las políticas públicas, programas y actuaciones, dispersas en concepciones parciales de la «sostenibilidad»; todo ello pone de relieve los aún insuficientes avances hacia una perspectiva más integrada orientada a la sostenibilidad global de los territorios rurales, como se han encargado de poner claramente de relieve L.M. Frutos et al.

Las conexiones entre sostenibilidad y competitividad socio-económica y territorial son exploradas a través de uno de los instrumentos operativos a los que se hacía mención anteriormente, los programas LEADER; así, para el caso de Andalucía, Márquez et al. llevan a cabo un detallado análisis de la orientación temática, la amplitud territorial de los esfuerzos de los diferentes grupos de acción local, y acaban con un interesante análisis del «precio» o coste de los diferentes esfuerzos en pro de la sostenibilidad, en cada uno de los ámbitos. Por su parte, el enfoque sobre Castilla y León tiene igualmente como eje central el instrumento LEADER II, en tanto que respuesta a un sugerente planteamiento sobre el significado de lo que son las políticas públicas de desarrollo rural. Se parte de la constatación de la situación tradicional en sus espacios rurales, para abordar a partir de aquí el marco de referencia para el resto del análisis, la relación entre los programas de desarrollo rural y sostenibilidad. A partir de aquí se lleva a cabo un interesante análisis de las diferentes vertientes de la sostenibilidad, la económica, la social, la ambiental y, en conjunto, la distribución de los diferentes esfuerzos en el territorio, entendido como sostenibilidad territorial. Frente a la más tradicional y primigenia dimensión ambientalista de la sostenibilidad, M. Alarios y E. Baraja concluyen

que la dimensión social ha dominado las actuaciones públicas, como respuesta a la gravedad de la despoblación del territorio rural castellano-leonés.

Un análisis menos restringido a ese instrumento operativo es el que llevan a cabo L.M. Frutos et al., que toman como punto de partida esa perspectiva más ambientalista, para hacer un exhaustivo y crítico repaso a diferentes políticas y medidas más o menos directamente relacionadas con la sostenibilidad, como la propia Política Agraria Común, las políticas sobre desarrollo Rural (Programa Regional de Desarrollo Rural), o medidas más concretas como es el caso de las ayudas agroambientales o, también, las perspectivas a partir de la aplicación del programa LEADER + en Aragón. Pero como precisamente la sostenibilidad es un concepto amplio, los autores finalizan su contribución con un repaso a una serie de problemas críticos y desajustes presentes y pendientes, ámbito que, como ellos señalan, constituyen sin duda una línea de trabajo de gran utilidad a la que los geógrafos pueden y deben continuar.

Frente a todas las problemáticas y desajustes presentes en los ámbitos rurales, en ocasiones detectados en la misma incorporación de estos conceptos de desarrollo sostenible a las políticas públicas, y en otras ocasiones presentes en los intentos de hacer operativas tales políticas públicas, es útil también volver un poco la vista atrás y reflexionar sobre la verdadera naturaleza de la interrelación entre la cultura rural y el desarrollo sostenible. En este sentido, D. Saurí y M. Boada hablan, a partir del caso de Cataluña, de la necesidad de un nuevo contrato social que, en esa perspectiva cultura rural-desarrollo sostenible, y en el contexto de los procesos de interrelaciones funcionales desde y hacia las áreas rurales, permita el mantenimiento de las actividades productivas.

\* \* \*

En definitiva, se ha tratado de construir un número monográfico que sirva, en primer lugar, como elemento de información, con unos contenidos útiles en tanto que cada una de las contribuciones es una puesta al día en cada uno de los ámbitos que aborda; en segundo lugar, se pretendían unas contribuciones que constituyesen igualmente un exponente claro para la necesaria reflexión sobre el papel y futuro de la geografía rural, y que refleje adecuadamente todos los grupos de trabajo de la Geografía Rural española, atendiendo principalmente a criterios de renovación generacional, renovación temática e implantación internacional. Se pretendía generar una agenda de trabajo o investigación que plantease, en la medida de lo posible, todas las vertientes posibles del fenómeno y su previsible evolución. Los coordinadores han tratado de ser totalmente inclusivos, y pensamos que después de más de dos años de trabajo para conseguir cerrar el presente número, todas las tendencias, escuelas o departamentos se sientan representados a través de sus páginas. También han tratado que las últimas innovaciones temáticas, conceptuales o interpretativas a nivel internacional estuvieran de alguna manera reflejadas en el mismo, con el fin de asegurar su perdurabilidad en una subárea de conocimiento de progreso vertiginoso.

En este sentido, el monográfico quiere constituir un marco de reflexión que sirva para profundizar en el futuro a la sub-disciplina en esta temática, persiguiendo una vocación de agenda de estudio. Se apunta la tesis de la modernización ecológica, las implicaciones ambientales de la teoría feminista, la limitación en la gestión de recursos, las últimas perspectivas de la perspectiva de consumo y ambientalismo en áreas rurales.

Los coordinadores son plenamente conscientes que más que nunca, en la Geografía Rural, hay que decir aquello de que «no están todos los que son», pero sí «son todos los que están». Por ello, nuestro agradecimiento más sincero tanto a los que aquí están, pero igualmente a todos aquellos otros que, por diferentes circunstancias, no han podido estar, como es el caso de los múltiples enfoques de carácter más local y que, evidentemente, constituyen una parte fundamental del trabajo que se está llevando a cabo por parte de los geógrafos rurales en España, y que en este caso han quedado fuera por cuestiones de coherencia organizativa del propio monográfico.