

FERMÍN RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ

CeCodet. Universidad de Oviedo

## *El enfoque de las capacidades para la gobernabilidad del territorio*

### RESUMEN

Amartya Sen, Premio Nobel de Economía en 1998 por sus aportaciones a una teoría del desarrollo basada en la objetivación del bienestar y en la libertad o capacidad de cada individuo para protegerse del riesgo previsible, es una referencia cuya utilidad para el desarrollo territorial se explora en este artículo como una manera de completar la teoría del desarrollo local y de reorientar las políticas habituales en esta materia.

### RÉSUMÉ

*La démarche des capacités pour la gouvernance territoriale.*- Amartya Sen, Prix Nobel d'Economie en 1998 en raison de ses contributions à une théorie du développement basée sur l'objectivation du bien-être et sur la liberté ou capacité de chaque individu pour se protéger du risque prévisible, est une référence dont l'utilité pour le développement territorial est explorée dans cet article comme une façon de compléter la théorie du développement local et de réorienter les politiques habituelles sur ce sujet.

### ABSTRACT

*The capabilities approach for the territorial governance.*- Amartya Sen, Economy Nobel Prize in 1998 because of her contribution to a development theory based on the objectivation of the welfare and in the freedom or capacity of each individual to protect himself from the foreseen risk, is a reference which usefulness to the territorial development is explored in this article as a way to complete the theory of the local development and to re-orientate the usual politics on this matter.

### Palabras clave / Mots clé / Key words

Bienestar, capacidades, gobernanza, desarrollo local, territorio, derecho.

Bien-être, capacités, gouvernance, développement local, territoire, droit.

Welfare, capabilities, governance, local development, territory, entitlement.

### I

#### LAS TENDENCIAS EN LA REORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO: METROPOLITANIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN Y RENOVACIÓN RURAL

##### 1. METROPOLITANIZACIÓN

**E**L SIGLO XX ha visto un amplio éxodo de población desde las áreas rurales a las metropolitanas. En el país donde este proceso se dio con más prontitud y fuerza, los EE.UU. y según su Oficina del Censo (*Census*

*Bureau*), actualmente el 80% de su población vive en lo que llama «Áreas Metropolitanas Estadísticas», que no sólo incluyen al área central y las contiguas, sino las suburbanas y los barrios o ciudades dormitorio, así como las áreas mixtas cuya función es compartida por las actividades industriales y residenciales y, además, entre todas las piezas del amplísimo mosaico que se extiende sobre centenares de km<sup>2</sup> aparecen preciosos espacios de alto valor, por conservar la herencia de su pasado rural, y que hoy el público identifica como espacios de dominante natural, dedicados a satisfacer las necesidades de

descanso y ocio de los habitantes de la ciudad o a suministrar a ésta bienes estratégicos, como el agua, o a soportar una actividad agraria periurbana.

En definitiva, la idea de ciudad ya no coincide con la ciudad densa y nítidamente visualizada que nos legó la etapa burguesa o el desarrollismo de las postguerras de mitad de siglo, sino que se trata de una ocupación del suelo que va extendiéndose como mancha de aceite. Ése es el patrón de reconstrucción de la ciudad, ya sea en los EE.UU. o en Francia y en general en toda Europa. Así, la ciudad va perdiendo uno de sus rasgos definitorios frente al campo pues la densidad ya no define la ciudad. Admitimos la ciudad de baja densidad; pero dicho esto queda una pregunta sobre la que volveremos más adelante; además de esto, una expresión física, ¿la ciudad qué es?

Por otra parte, la funcionalidad rural ha dejado de ser agraria. No solamente por las bajas tasas de población ocupada que se dedica a esas tareas, sino porque los avances tecnológicos permiten aminorar los costes de transportes de personas y materiales ofreciendo una mayor flexibilidad para la localización de actividades en el campo.

El fenómeno de transformación de la ciudad en este sentido no es nuevo, comenzó en los EE.UU. tras la segunda guerra mundial y va ligado, como señalan Altschuler y Gómez-Ibáñez (1993) al incremento del nivel de renta que eleva la demanda de espacio para vivienda y para servicios, que requieren amplias extensiones de suelo y que fueron satisfechas mediante redes suburbanas de ferrocarril y autopistas radiales de gran capacidad, unidas por cinturones periféricos, que redujeron los costes del transporte y propiciaron la localización periférica de personas y actividades. El resultado, que en aquel país se percibe nítidamente a partir de la década de 1960, es una ciudad integrada por enclaves de alto dinamismo encastrados en un espacio libre y unidos por vías de comunicación rápidas y de alta capacidad, definiendo una ciudad donde el protagonista es el automóvil, el cual necesita para su uso eficaz y fluido de una amplísima reserva de suelo, que si no se consigue, origina graves disfuncionalidades y trastornos en el funcionamiento de la ciudad. Aunque más tardía, esta pauta llega a España, como advierte Summers (1994) y se da en paralelo al vaciamiento del campo, donde la población resistente se refugia en las villas y en una agricultura de corte productivista y modernizada, mientras que en los territorios periféricos y de montaña la imposibilidad de seguir el modelo intensivo de producción agraria

y la escasa provisión de servicios son los tractores del éxodo que, si no destruye por completo las bases del poblamiento, se debe a una fuerte cultura local que contumazmente lo sostiene.

La oleada de cambios que, a partir de la década de 1990, anuncia una nueva fase de integración en el capitalismo avanzado, conocida como sociedad del conocimiento, organiza una economía donde buena parte de sus procesos se desmaterializan en el universo digital. ¿Provocará una mayor flexibilidad en los procesos productivos? ¿Contribuirá a una mayor deslocalización de actividades, menos sujetas a las externalidades metropolitanas, que permitan una recolonización de las áreas rurales y periféricas? ¿Facilitará un nuevo modelo de relaciones sobre el territorio? No creo que se pueda dar una respuesta segura a estas preguntas, pues la incertidumbre es la palabra mágica en la nueva organización económica. Una organización basada en el conocimiento y que determina que los productos, servicios y formas de trabajo estén en constante y acelerada evolución en respuesta a la exigencia sistémica de innovación.

El riesgo de esta constante y acelerada mutación de esta recomposición es la fragmentación territorial, la pérdida de cohesión social. Por tanto y para empezar ¿la cuestión seguirá siendo aún hoy, cómo analizar en el tiempo actual lo que hace un siglo Kautsky llamaba la cuestión agraria?, ¿sigue siendo pertinente la pregunta? De ser así ¿cómo reacciona el territorio ante ello? ¿Seguirán siendo las pulsiones urbanas la fuerza que reorganice la circunstancia donde se resuelve la vida rural? ¿Existirá vida rural como algo funcional o culturalmente diferente a la urbana? ¿Qué posibilidades existirán de encontrar vías locales peculiares? ¿Cómo conciliar el acceso a los servicios y la cohesión territorial con la diferencia local, o, simplemente, con la supervivencia de la comunidad local?

La tesis que Ortega Valcárcel sostenía para las Montañas de Burgos en 1974, a saber que la reorganización del territorio se hace siguiendo impulsos urbanos<sup>1</sup>, parece seguir siendo válida. Ha cambiado la forma de la ciudad, pero las dinámicas urbanas hoy son tan potentes que parecen tener la capacidad de integrar amplísimos territorios. Antes la expresión de su influencia provocaba una mayor polarización, focalizando el desarrollo en determinados núcleos, ahora integran por ho-

<sup>1</sup> «La reorganización regional de los espacios rurales impuesta por la cristalización contemporánea en nuestro país de la industrialización, se hace a partir de impulsos urbanos».

mogeneización, lo que no significa necesariamente cohesión, pues no toda la población tiene acceso equivalente a los flujos.

Estas ciudades así definidas son descritas por muchos observadores como «aglomeraciones», concepto que se fija más que en la cualidad de *civitas*, esto es la ciudad como espacio de valores ciudadanos, en la condición de *urbs* no sólo como conjunto edificado sino como artefacto capaz de proporcionar beneficios en términos de productividad, formación y acceso a los consumidores al concentrar determinadas actividades en ciertas localidades.

Sea con una denominación o con otra estas entidades de poblamiento y actividad extendidas sobre centenares de km<sup>2</sup> constituyen el corazón económico de los países avanzados. En las 276 Áreas Metropolitanas Estadísticas de los Estados Unidos se concentra el 80% de la población, el 80% del empleo, el 82% de la renta y se produce el 90% de los bienes y servicios. Si entre ellas aislásemos a las 10 de mayor producto interior bruto tendríamos a la cuarta potencia económica mundial, detrás de EE.UU., Japón y Alemania (PERRY, 2003) y esto se cumple en otros muchos casos de distinta escala, ya sea Asturias (RODRÍGUEZ y MENÉNDEZ, 2000) o Québec (RODRÍGUEZ, 2001). La ciudad no es una entidad en declive sino que es considerada un motor de crecimiento, tanto en renta como en población, como ocurre en algunas americanas que crecen por vez primera desde 1950. Pero siguiendo con el ejemplo de este país la ciudad va dejando de ser localidad para regionalizarse; es decir, se va produciendo una homogeneización amplia del territorio metropolitano. Pero, ¿qué ocurre con lo que queda fuera de las regiones metropolitanas? La concentración de capital y población (80%) en las 31 aglomeraciones de la red urbana de Québec (20% superficie), que incluye las tres áreas metropolitanas de Montreal, Québec y Hull, ¿tendrá como corolario la depauperación progresiva e inevitable de las regiones no metropolitanas?, ¿de las 1.000 localidades rurales?, de las cuales 602 tienen menos de 800 habitantes y 224 no alcanzan los 300 (VACHON, 2003). ¿Podrán todas estas comunidades tomar el tren de la modernidad rural?, ¿en qué consiste ésta?

Habrà que redefinir la ruralidad que queda fuera de las aglomeraciones metropolitanas. Tal parece que la modernidad rural es el camino que toman las ruralidades periurbanas, las dominadas por una agricultura intensiva dedicada a la exportación, las del norte de Europa, bien diversificadas; mientras que parece problemático el en-

garce para la extensiva, de bajo rendimiento, y para las basadas en agriculturas marginales o en trance de desaparición en lugares remotos, y no tanto por la distancia como por las dificultades naturales, pero aún así es una tipología excesivamente genérica que no tiene en cuenta el carácter rugoso del territorio a la hora de establecer proyectos de vida comunitaria, personal y negocios, capaces de sostener por sí mismos una cierta vitalidad sobre el territorio, sobre la que asegurar la renovación rural, como un modo particular de vida que recrea una fórmula económica propia, basada en la identidad del lugar, la economía de la identidad.

Esta renovación rural pone el acento más que en la subvención, táctica defensiva que como mucho logra apuntalar durante un cierto tiempo el sistema que se degrada, en la capacidad de las comunidades rurales de aprovechar las oportunidades de desarrollo procuradas por los cambios surgidos recientemente en el sistema general y que guardan relación con la tendencia centrífuga que éste también manifiesta y que se concreta en los siguientes realidades:

1. El potencial de desconcentración de una parte significativa de la trama económica derivado de la desmaterialización de un número creciente de actividades y sistemas de producción.
2. La tendencia a la diversificación de las economías locales y regionales que permite a las empresas de segunda y tercera transformación obtener mayor valor añadido en territorios no metropolitanos.
3. El desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación que permite disociar los lugares de producción y de conceptualización.
4. Las reivindicaciones territoriales para una descentralización de los poderes públicos.

Oportunidades de desarrollo que pueden surgir en todas partes, pues es improbable que haya ningún territorio condenado de antemano, esto es los sistemas territoriales no tienen estados-meta, no son sistemas cibernéticos<sup>2</sup> y que pueden ser estimuladas y optimizadas con una adecuada organización social; es decir, con una adecuada política, entendida en el sentido de «gobernanza» (WILLIANSO, 1985).

Sin embargo, esta renovación rural tarda en generalizarse, debido a la lentitud en la que el nuevo contexto aparece en el campo, a lo que no es ajena la debilidad

<sup>2</sup> Sobre la polémica entre Luhman y Habermas acerca de la naturaleza de los sistemas sociales, territoriales, biológicos y cibernéticos.

demográfica de los territorios, manifestada por el crecimiento vegetativo negativo, y al escaso dinamismo de una población envejecida que es, en sí misma, el problema principal para el mantenimiento de un cierto dinamismo en los territorios periféricos e intermedios.

Tal parece que admitiendo que los dos conjuntos, el metropolitano y el rural, se resuelven en la realidad regional, y que los dos son útiles para la identidad de la región y para una economía sana, el menú que pueden elegir los territorios de la renovación rural se da en un contexto de políticas desarrollo regional, las relacionadas con inversiones en la dotación de redes de transporte, en la formación de mano de obra en sectores emergentes, en las ayudas a la instalación de nuevas empresas, en el apoyo a las líneas de especialización productiva preferente regional, en la atención privilegiada a las empresas de segunda y tercera transformación, en la recreación de una atmósfera propicia a la implantación de empresas ligadas a la nueva economía, en la diversificación y la promoción de las pautas productivas ecológicas en la agricultura, silvicultura y pesca, en el desarrollo de nuevos productos turísticos, en la disponibilidad de vivienda confortable y asequible para las nuevas familias, en la renovación de las aldeas, en el mantenimiento de los servicios de proximidad, en la extensión de la red de comunicación electrónica, en las nuevas pautas de formación en distintos niveles, en la dotación de equipamientos educativos, y en la protección del patrimonio paisajístico y cultural.

En fin, una política regional costosa, cuyo fin sería mantener una ocupación dinámica del territorio fundada sobre una política de desarrollo regional y de solidaridad interregional, previo a la cual no estaría de más plantearse cuestiones tales como:

1. ¿Necesitamos como país ocupar de manera estable el territorio tradicionalmente habitado de las regiones periféricas y rurales intermedias?
2. ¿Cómo percibimos esta ocupación del territorio?
3. ¿Pueden evaluarse los costes de ocupación dinámica del territorio en una perspectiva de desarrollo sostenible.
4. ¿Cuánto estamos dispuestos a pagar por ello?
5. ¿Qué estrategias podremos utilizar para asegurar esta finalidad?

Podemos trabajar la renovación en dos escalas, que sirven de marco a dos políticas. La general de carácter regional. Que se justifica por varias razones como es el funcionamiento a la par, en tándem, del sistema territorial urbano-rural; el reclamo que hacen de la política re-

gional los países o regiones que se autogobiernan; porque a través de la ordenación del territorio puede asegurarse la eficacia de la gran acción inversora de carácter público. La de desarrollo local, que afecta a la unidad territorial básica del desarrollo, la unidad local, el sistema territorial local.

Aceptando los anteriores supuestos la estrategia de desarrollo local es la utilizada de manera proactiva en estos territorios. ¿Pero en qué consiste? Siguiendo a Sforzi (2003) podemos hablar de desarrollo local cuando la sociedad local influye en la competitividad de la economía local:

- 1 Favoreciendo la circulación de las ideas, el aprendizaje de la capacidad emprendedora.
2. Ofreciendo estímulos a los emprendedores y dándoles oportunidades para organizar sus empresas locales.
3. Generando confianza en los negocios y facilitando la cooperación entre las empresas locales.
4. Armonizando las necesidades de realización personal y de integración social sentidos en los diversos estratos sociales de la población local.

Es decir; para Sforzi (2003)

«una sociedad local está en la posibilidad de promover este proceso de desarrollo local cuando sus miembros comparten un sistema de valores, en relación con las instituciones locales y organizaciones, al tiempo que logran conservarlo dinámicamente».

El lugar que posee estas características puede utilizarlas para producir bienes o servicios utilizando una particular combinación de conocimiento (capital humano y social) tecnología (conocimiento contextual y cosificado) y organización (división del trabajo y confianza). Así pues la renovación rural deberá utilizar de manera activa el método de desarrollo local en un contexto de desarrollo regional y de solidaridad interregional, en función de sus capacidades para gestionar este complejo juego en el que no todos los territorios ganan el futuro.

## II

### EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES PARA LA GOBERNANZA DE LOS TERRITORIOS, RURALES

Lo mismo que el riesgo de ruptura de la cohesión social debido a la entronización de una economía basada en el conocimiento se combate con medidas de protección pasiva y de seguridad activa, la cohesión territorial también puede tener en cuenta estas mismas medidas, destacando entre las de seguridad activa las basadas

en el concepto de «capacidades» (*capabilities*), entendido al modo en el que lo hace Amartya Sen (1985, 1999a), esto es, como las posibilidades efectivas que el lugar, el sistema territorial, tiene para ejecutar de manera eficaz y protegerse del riesgo previsible. Es decir, podremos explorar las capacidades de cada territorio, aquellas que pueden ser puestas en juego para ofrecer algo a la sociedad-red que las demanda, como una manera de mantener viva una parte de la identidad del país, y demostrar así su utilidad para la economía y para la buena salud del conjunto.

El modelo de relaciones que se concreta en el actor público llamado Europa puede promover una distribución equitativa de las capacidades de cada territorio, de su desarrollo y afianzamiento a partir de la acción integrada de la empresa y la acción pública, del diálogo social que eleva la voz de los territorios locales y de la responsabilidad colectiva en la organización de la economía, el empleo y la protección social, a través de los servicios públicos y de interés general. Que quizás se puedan integrar en una política de capacidades para el territorio local, de base territorial, es decir integradora de diversas acciones y actores y que garantice la posibilidad de «hablar» de cada unidad territorial, para expresar su proyecto ante las decisiones que afectan a su capacidad «de actuar y de ser», como sujeto colectivo.

La política de capacidades actúa sobre las externalidades, sobre la atmósfera local a partir de las posibilidades que siempre existen en todos los territorios, en este sentido se incorpora sin fricción al campo de reflexión-acción del desarrollo local, en el cual estas mismas aportaciones relacionadas con la adquisición, reforma y transmisión de conocimientos en el sistema local había sido actualizada por distintos autores (SFORZI, 1999) reinterpretando a Alfred Marshall (1988) y a su paradigma teórico del distrito industrial, para reivindicar el lugar (el sistema local de carácter territorial), como unidad básica de estudio de la economía y de la sociedad.

Consideramos que estas referencias constituyen cuadros teóricos normativos con los que orientar la reflexión y la acción pública en materia de desarrollo territorial, por lo que pueden ser utilizadas para tratar de reflexionar sobre economía y territorio en las áreas rurales y periféricas con el sentido de contribuir a la gestión responsable del territorio, entendida como «gobernanza». Entre estos enfoques nos interesa el basado en las capacidades (*capability approach*) formulado primeramente por el premio Nobel de 1998, Amartya Sen, en sus tra-

bajos sobre justicia social y elección colectiva. Se puede decir que el principal tema del enfoque de las capacidades es cómo construir un marco de seguridad adaptado a las transformaciones del trabajo. Este enfoque tiene una larga tradición en economía y en derecho, pero Sen (1999) lo orienta hacia el sujeto público y es fácilmente utilizable en desarrollo territorial como resulta evidente de su idea de que

«el desarrollo económico puede ser visto como un proceso de expansión de las libertades reales con las que la gente cuenta»,

lo que contrasta con la identificación clásica entre desarrollo y crecimiento de la renta o del PIB.

«La política basada en el enfoque de las capacidades genera un proceso interno en el que las libertades reales no sólo son el objetivo final del desarrollo, ellas son también el principal medio {para lograrlo}» (SEN; 1999, pág. 10).

En la economía de la producción, la aproximación basada en las capacidades considera que la fuente de competitividad de las empresas reside no en la minimización de los costes sino en su capacidad para organizar su trabajo e innovar en sus productos; siendo la libertad una necesidad sistémica, pues el trabajo se transforma según las pulsiones de flexibilidad y autonomía, por lo que necesita de la ampliación de la libertad real de los participantes; lo que entra en contradicción con la lógica de la subordinación. El concepto ofrece elementos importantes para la teoría del desarrollo territorial endógeno, porque enfatiza la especialización en productos y servicios en cada territorio, que acumula así ventajas comparativas. Cada lugar debe entonces ser capaz de cooperar con otros en un juego donde aquel sostenga su posición y asegure la alta calidad del resultado colectivo.

Las reivindicaciones de los individuos no deben ser juzgadas en función de los recursos que ellos poseen, sino de la libertad con la que ellos pueden realmente elegir la vida que están en condiciones de valorar. Es esta libertad la que Sen (2000, 122) llama «capacidad del individuo de realizar diversas combinaciones de funcionamiento». Se cualifica el bien estar de una persona en función de lo que ella concretamente puede hacer, ser o llegar a ser. Es decir el enfoque de Sen relaciona justicia social y desarrollo, pues habla de las posibilidades a las que efectivamente puede acceder cada uno en cada instante y en cada lugar. Se trata de recrear un espacio de oportunidades personales al servicio de la cual actúa la política pública, que lucha contra la exclusión y las desigualdades, lo que se traslada al enfoque territorial considerando a los lugares como individuos.



Con esto podremos contestar a la pregunta que nos planteábamos al principio, ¿la ciudad que es? Ahora que ocupa centenares de km cuadrados, que disminuye su densidad, que flexibiliza y diversifica sus actividades, ahora que el espacio se homogeneiza. ¿La ciudad es simplemente una aglomeración?, ¿un hecho físico difuso?

La ciudad es un concepto un espacio de valores que, por lo tanto, pueden ser compartidos por el campo. Con lo que estamos hablando del territorio, como concepto operativo para el desarrollo, y en el que los valores son metas y medios: libertad, seguridad, autonomía. Ellos son valores ciudadanos, tradicionalmente patrimonio de las ciudades libres frente a los campos de señorío. Hoy estos valores formalmente son compartidos por toda la población, por todo el territorio, la cuestión es si realmente pueden ser ejercidos en todos los lugares y qué clase de políticas pueden ser puestas en marcha para garantizar esto.

Las de desarrollo local encastradas en una política regional se muestran como las de corte más proactivo, utilizando el enfoque de las capacidades.

Si en el enfoque de las capacidades es la extensión de la libertad de la persona lo que se busca aumentar; en el caso de los territorios debemos entenderlo como la recreación de un espacio de oportunidades, partiendo de una acción pública que incluya a los diversos actores participantes tanto los estatales públicos como los particulares privados; esto es ampliando los valores de autonomía y seguridad.

Los parámetros característicos de los territorios rurales y periféricos se relacionan con la particular condición de ocupación del suelo. Pero ¿cómo medir la particular cohesión en el sistema territorial general?, ¿cómo determinar su grado de ocupación dinámica?, quizás podamos trasladar a ello ciertos conceptos del enfoque capacidades. Si éste fuera el objetivo, esto es encontrar un grado estable de ocupación dinámica del lugar, tal objetivo se podría relacionar con el concepto de bienestar de Sen, medido a través de los términos *functionings* funcionamiento, «hacer algo», *capabilities*, capacidades, «poder hacer algo» y *entitlements* «derecho a algo».

*Entitlements* hace referencia al

«conjunto de elementos materiales que cada persona puede utilizar en la sociedad usando la totalidad de derechos y oportunidades que él o ella dispone» (SEN; 1984a, pág. 497).

Pone el acento sobre los bienes y servicios a los que con su patrimonio e intercambios puede acceder, así como a ciertos derechos que le asisten ante el Estado (de-

empleo por ejemplo). *Entitlements* sería para el lugar las posibilidades de obtener renta a través de la producción y transferencias. Pero no tiene porqué referirse al bienestar o a la ocupación dinámica del territorio. Con los mismos medios una persona puede tener unas posibilidades u otras, en razón de la residencia en un lugar u otro. Con la misma renta un territorio organiza unos géneros de vida y desarrolla unas u otras patologías sociales, en función de la composición de dicha renta o de las características de su capital social. El espacio de los bienes primarios no es suficiente para calibrar las diferencias entre territorios, ni para calibrar la necesidad de una política particular. Existen consideraciones relacionadas con la «gramática de la vida» habermasiana, que en Sen parecen estar relacionadas con el concepto «cumplimiento», esto es «lo que estamos en condiciones de realizar efectivamente» del cual se deriva la libertad para «realizar/cumplir»; es decir, «la posibilidad real que tenemos de hacer lo que valoramos» (2000, pág. 55). Creo que para los territorios esto guarda relación con la gestión prudente del territorio, puesta en conexión con las expectativas de la comunidad, con las redes ecológicas transnacionales, con la elaboración de visiones ampliamente compartidas para la elaboración de estrategias de desarrollo de las áreas protegidas, y para la gestión creativa de los paisajes culturales de valor histórico, estético, cultural, garantizando «la capacidad de realizar diferentes estilos de vida» (SEN, 1985a, 1993a, 1999), lo que permite evaluar el desarrollo territorial de acuerdo con las motivaciones y valores personales y comunitarios, de ahí que para cualificar el grado de desarrollo de un lugar evaluaremos el grado de cumplimiento de las funciones que en ese lugar se consideran importantes, esto es, de valor. Y es hacia ellas hacia las que se orienta la política de capacidades. De lo que se deduce que lo importante es analizar la posesión de un bien o de una renta a la luz de las capacidades que engendra. Tratando de la capacidad y el funcionamiento el evaluador toma cuenta del éxito o fracaso de las operaciones de desarrollo. El evaluador territorial se enfrenta a un trabajo cognitivo de comprensión reflexiva y a un trabajo empírico, pragmático, y se mueve entre la objetivación de la renta y medios disponibles en el territorio, y el estado de opinión o actitud con el que se utilizan estos elementos materiales. Por ejemplo, la renta disponible en tres territorios puede ser de igual magnitud, sin embargo cambiar mucho su composición, siendo en un caso predominantemente la de tipo productivo, en otro caso la de procedencia redistributiva, y en el tercero estar equilibrada. En el caso de la segunda la

perpetuación de ese estado de dependencia causa patologías sociales que alteran las posibilidades de superar la situación que origina la llegada de la renta asistencial. Igualmente, y ello es especialmente importante para tratar del desarrollo en las áreas rurales de corte tradicional-degradado, la existencia de «estilos de vida» (SEN, 1999) «géneros de vida» para Vidal de la Blache constituye una totalidad, y, por ello, implica unos valores a la luz de los cuales, se pueden juzgar las motivaciones personales y las opciones de gestión endógena del territorio, así como los objetivos para acercarse al bienestar en ese lugar. El evaluador necesita identificar por una parte las funciones elementales o centrales y colocar sobre ellas la política de capacidades para garantizarlas de manera efectiva a los miembros de esa localidad. En ese sentido el evaluador asume el papel más que de un experto de un contrabandista del conocimiento (RODRÍGUEZ, 2003) que va chequeando las opciones de los distintos protagonistas y participantes y trasladándolas entre los diferentes grupos para ayudar a construir una visión común sobre las opciones de desarrollo que son compartidas en esa colectividad localizada. Comunidad formada idealmente por agentes, esto es individuos dotados de libertad y responsabilidad y que persiguen unos fines con sus acciones, en función de sus valores, a la vez que beneficiarios potenciales de la acción de todos los demás, especialmente de los actores públicos, a favor del bienestar en la localidad. Es menester tener en cuenta que si la capacidad de elegir una opción de desarrollo que se aprecia como valiosa es escasa, también será escasa la responsabilidad de la localidad y por, lo tanto, la perspectiva de la acción pública como beneficiante debe ser reforzada; lo que se justifica debido a la escasa capacidad de ser agentes de los participantes. Se incrementa así la responsabilidad social sobre ese territorio, orientada preferentemente en el sentido de mejorar las capacidades de los individuos. Se trata de asegurar la realización de ciertas necesidades básicas, pero, sobre todo, de que la persona pueda tomar responsablemente las decisiones en el curso de su vida. No se descuidan las primeras; al contrario, son parte del bienestar, pero se resitúa la responsabilidad colectiva como algo no residual y en la que las operaciones de desarrollo para un lugar periférico tienen muy en cuenta el repertorio de informaciones y el trabajo del evaluador, que permite definir lo que «cuenta» en esa localidad y atribuirle un peso o una medida; así como determinar el grado de cumplimiento de las funciones y el de libertad de acción que existe en esa localidad para sus individuos componentes.

La lista de las capacidades no es universal, depende de los objetivos del evaluador, del proyecto, del contexto, Robenys (2003) propone una lista ideal de 14 capacidades dentro de su estudio sobre las desigualdades de género, conseguida de acuerdo con un método que en diferentes etapas utiliza el *brainstorming*, las referencias literarias, otras listas y encuestas.

Medir el desarrollo y compararlo, es el propósito de índices como el IDH creado en 1990 por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo e incluido en el primer *Informe sobre el desarrollo humano* y que se fija en la salud, la educación y el nivel de vida. Otros índices construidos por el PNUD son los de desigualdades hombres-mujeres (1993); el de pobreza humana (IPH) en 1997, para los países en desarrollo (IPH-1) y para los países industrializados (IPH-2), si bien las cuatro dimensiones que mide (salud, conocimiento, recursos económicos y participación en la vida social) son los mismos en ambas categorías, lo que cambia son los umbrales.

Las diferencias al utilizar uno u otro índice, una u otra información son grandes (FARVAQUE, 2003b). Por ejemplo, Suecia y el Reino Unido registran valores de IDH casi idénticos (0,923 y 0,918 respectivamente). Pero el IPH-2 no alcanza más que al 7% de la población para Suecia y, en cambio, llega al 15,1% para el Reino Unido. El distrito de Harlem en Nueva York tiene un ingreso medio por habitante superior pero una esperanza de vida más baja que Bangladesh (SEN, 1998) Es decir, con la utilización de instrumentos de descripción diferentes se obtienen prescripciones diferentes (FARVAQUE, 2003b).

Cómo identificar la pobreza, identificación que ayuda a definir la periferia, el territorio marginal, en los países europeos. Para ello podemos utilizar la renta baja y la escasa capacidad de las poblaciones y sobre ello establecer políticas de base territorial para actuar en aquellos territorios homogeneizados por la presencia de estos índices bajos. Balestrino realiza en 1996 un estudio sobre la pobreza, no en un país del tercer mundo sino en Pistoia, en Italia, cuya principal conclusión es que en este tipo de países la pobreza se caracteriza por carencias en el «funcionamiento» de los individuos pero no por una falta de ingresos. En la Toscana la criminalidad no es alta, los servicios públicos funcionan bien y hay un buen nivel de renta, pero en Pistoia cada año mil individuos reciben una ayuda social, y sin embargo no podemos decir que haya 1.000 pobres. Para Balestrino la inclusión en el programa de ayuda define al pobre

en términos de «funcionamiento» (escolares con problemas de socialización, enfermos crónicos, desnutridos) y de renta (con ingresos por debajo del umbral de pobreza), sería interesante trasladar éste método y adaptarlo a la definición de carencias de «funcionamiento» en las localidades periféricas o en las rurales, con el fin de diferenciar el acceso desigual a ciertos procesos o flujos. En este sentido el trabajo de Balestrino y D'Alesio (1998) sirve para valorar disparidades regionales en la medida del bienestar, y en relación a uno de sus componentes, el empleo. Eligen cinco «funcionamientos» para medir el bienestar en Italia y con ello las diferencias regionales (salud, educación, relaciones sociales, situación profesional, y calidad del hábitat) con un método original y de interés.

### III CONCLUSIONES

En resumen, creemos que el problema del desarrollo en territorios rurales y periféricos guarda relación con un sistema de valores, en los que son significativos los medioambientales, y con una identidad construida por la gestión tradicional, así como por la diferencia en el acceso a las oportunidades. Se opta porque el marco general de actuación sea la política regional, que a través de la ordenación del territorio establece la organización en la provisión y acceso a los servicios de interés general que facilitan la justicia social, y que se concretan en una carta de compromiso por los servicios públicos y de interés general. Creemos que una estrategia de desarrollo local basada en el enfoque de las capacidades es adecuada para recuperar la utilidad de los territorios rurales y periféricos, cuya tipología rebasa ampliamente las categorías administrativas actualmente vigentes en la Unión Europea y se muestra rica y compleja en una organización regional uniformada y a la vez fragmentada. Para trabajar en ella es necesario replantear el sistema de indicadores que sirven de base a las políticas, en la que el evaluador o especialista ha de incorporar nuevas ópticas de trabajo, en el cual necesariamente se mezclen diferentes tipos de actores (sociales, políticos, civiles, empresariales...) en un esquema de democracia deliberativa que amplía algunas de las enseñanzas obte-

nidas de la Iniciativa Comunitaria Leader y de los programas nacionales como Proder, que deberá beneficiarse de un impulso financiero potente debido al traspaso de fondos dentro de la Política Agraria Común, del pilar de Política de mercados al de Desarrollo Rural, como base financiera imprescindible para soportar las acciones comunes en desarrollo rural a todos los territorios comunitarios y para aplicar concretamente en cada uno de ellos el pacto por la ruralidad que asegure la renovación rural y la ocupación dinámica del territorio, ateniéndose a criterios de ecocondicionalidad y de seguridad en una gestión responsable del territorio, mediante planes estratégicos territoriales.

La base física del poblamiento rural, los pueblos, deben constituir en si mismos uno objetivo de la política de renovación rural, pues es desde ellos desde donde se dirige la actividad territorial, y su regeneración 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. 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 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, ofreciendo innovación y originalidad. En la base de este modelo los aspectos económicos dentro de los pueblos se verán dinamizados mediante los contratos de explotación que aseguran la eficaz aplicación de los recursos económicos generales para el desarrollo rural en el esquema de desarrollo estratégico territorial.



## B I B L I O G R A F Í A

- ALTSHULER, A. A. y GÓMEZ-IBÁÑEZ, J. A. (1993): *Regulation of Revenue*. Brooking Institution, Washington D.C., The Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- BALESTRINO, A. (1996): «A note on functioning-poverty in affluent societies», *Notizie di Politeia*, 12, págs. 43-44, 97-106.
- BRANDOLINI, A., D'ALESSIO, G. (1998): *Measuring Well-Being in the Functioning Space*, Banca d'Italia Research Department.
- FARVAQUE, N. (2003a): «Responsabilité et travail en dévaluation: les terrains de l'action publique dans l'approche par les capacités» en SALAIS, R. y VILLENEUVE, R.
- FARVAQUE, N. (2003b): «Les tentatives d'operationalisation de l'approche par les capacités et la place de l'évaluateur» en SALAIS, R y VILLENEUVE, R.
- HABERMAS, J (1988): *La lógica de las ciencias sociales*, Tecnos, Madrid.
- MARSHALL, A. (1988): *Principles of Economics* (Eight Edition 1920), Macmillan, London.
- ORTEGA VALCÁRCCEL, J. (1974): *La transformación de un espacio rural. Las Montañas de Burgos. Estudio de Geografía regional*. Universidad de Valladolid.
- PERRY, D. (2003): «La Metrópoli expandida: Dos conversaciones sobre la planificación del desarrollo en las ciudades-regiones de U.S.A. en una Era neo-liberal». Conferencia pronunciada el 6/3/2003 en el Modulo 10 del Master en Desarrollo Local de la Universidad de Oviedo 2002-2004, <http://www.Uniovi/cecodet/mdl>.
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. (2001): «Un libro de geógrafos y contrabandistas», en B. VACHON, *El Desarrollo Local. Teoría y práctica. Reintroducir lo humano en la lógica del desarrollo*, Trea, Gijón, págs. 7-10.
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. (2003): «El oficio de geógrafo». Terra.
- SALAI, R., VILLENEUVE, R. (2003): *Europe and the Politics of Capabilities*. Cambridge University Press.
- SFORZI, F. (1999): «La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local», en F. RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ (ed.), *Manual de Desarrollo Local*, Trea, Gijón.
- SFORZI, F. (2003): «Lo sviluppo locale nell'esperienza geografica italiana» *Bollettino della Società Geografica Italiana*.
- SEN, A. K. (1984): «Development: Which Way Now?», *Resources, Values and Development*, Oxford: Blackwell, págs. 485-508.
- SEN, A. K. (1985): *Commodities and Capabilities*, Amsterdam: North-Holland.
- SEN, A. K. (1998): «The Concept of Development» en H. CHENERY y T. N. SRINIVASAN (ed.), *Handbook of Development Economics*, Elsevier.
- SEN, A. K. (1999a): *Development as Freedom*, Oxford University Press.
- SEN, A. K. (1999b): «La possibilité du choix social. Conference Nobel 1988». *Revue de l'OFCE*, 70, págs. 7-62.
- SEN, A. K. (2000): *Un nouveau modèle économique*, Paris, Odile Jacob.
- SUMMERS, A. A., CHESHIRE, P. C., SENN, L. (1994): *Urban change in the United States and Western Europe*.
- VACHON, B. (2003): «Ruralité en péril: redefinir les consensus et argumentaires en faveur de l'occupation dynamique des territoires fragiles». *Organisations et Territoires*.
- WILLIAMSON, O. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Market, Relational Contracting*.