

La Experiencia Europea de Desarrollo Rural y su Utilidad Para el Contexto Latinoamericano¹

Elena Saraceno

Grupo de Asesores Políticos, Comisión Europea

elena.saraceno@cec.eu.int

La experiencia europea de desarrollo rural puede ser vista desde dos perspectivas distintas: a partir de las políticas -de todo tipo- que han sido utilizadas para promover las áreas rurales, y a partir de los procesos reales que se han verificado en este tipo de áreas, independientemente de las políticas que han sido aplicadas en ellas. Es indispensable tener presente estos dos aspectos del problema puesto que ambos han evolucionado en forma sustancial y bastante inesperada a partir de los años '80, determinando un nuevo modo de ver los objetivos que podrían tener las políticas como las funciones de los espacios rurales en nuestra época.

La experiencia europea puede ser útil para América latina no tanto como un ejemplo para imitar –ya hubo demasiados fracasos por este camino para intentarlo de nuevo- sino como referencia para comprender la multiplicidad de factores y opciones que pueden ser utilizadas en la promoción de las áreas rurales en comparación a las que han sido tradicionalmente utilizadas.

1. Evolución y funciones de la política de desarrollo rural de la Unión Europea

La política europea de desarrollo rural ha sido concebida desde los orígenes como una política de acompañamiento de la política agrícola y no como una política con una propia autonomía y objetivos. Sin embargo, a pesar de la continuidad de su función principal a lo largo del tiempo, los instrumentos que han sido utilizados para promoverla se han ido modificando de forma significativa.

Podemos distinguir tres etapas en la evolución de las políticas de desarrollo rural desde el inicio de la política agrícola comunitaria:

- La primera, de acompañamiento a las políticas de mercado, hasta fines de los años '80, con una lógica sectorial;
- La segunda, de diversificación de las áreas rurales, durante los años 90, con un enfoque territorial;
- La tercera y actual en la que ambos enfoques se han integrado, privilegiando nuevamente una lógica sectorial.

A cada una de estas etapas ha correspondido una percepción distinta de los objetivos que la política de desarrollo rural debería tener y de los instrumentos mas adecuados para alcanzarlos. Veamos brevemente esta evolución.

La primera etapa: lo rural como acompañamiento de las políticas agrícolas

Cuando la Unión Europea estableció la política agrícola común (PAC) en los años '60, se crearon dos tipos de instrumentos o canales de ayuda: el primero orientado a financiar la modernización de

¹ Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Agricultura Familiar y Desarrollo Sustentable”, Brasilia, EMBRAPA, 21 a 23 de Noviembre 2001. El contenido del documento no refleja necesariamente la opinión de la Comisión Europea, y es responsabilidad exclusiva de la autora.

las explotaciones agropecuarias y conocido con el nombre de política estructural; el segundo orientado a financiar el sostén de los precios y los mercados de los productos agrícolas con la finalidad de mantener los ingresos del agricultor a un nivel comparable al de un asalariado industrial. En las intenciones iniciales, la política para las estructuras debía ser más importante que la del sostén de los precios, puesto que debía contribuir a la creación de un sistema sólido de empresas agropecuarias familiares, de dimensiones medianas, bien equipadas y vinculadas con los mercados. Sin embargo, es bien conocido que la política estructural en realidad jugó un papel bastante marginal mientras que la política de precios terminó siendo el carácter más visible e importante de la PAC (De Filippis, Storti 2001).

La política para las estructuras tuvo como objetivos específicos facilitar las inversiones que racionalizaran el proceso productivo (maquinaria y equipamiento), incrementar la superficie agrícola de las empresas (facilitando la salida de las pequeñas explotaciones familiares), compensar las empresas que operaban en zonas desaventajadas (a través de primas vinculadas a las cabezas de ganado). En los años '80 a este primer paquete se agregaron medidas específicas para las zonas mediterráneas, para la creación de estructuras de comercialización de los productos y para la promoción de las asociaciones de productores. Se trató de un diseño bien articulado, coherente y complejo, que apuntaba a la modernización de la estructura de empresas familiares de origen campesino, heredado del periodo entre las dos guerras mundiales y que representaba la articulación social predominante de la agricultura europea.

La política para las estructuras fue concebida y aplicada como una política de acompañamiento sectorial, cuyos beneficiarios principales eran los agricultores. Se mantuvo independiente de otras políticas de la Unión Europea, también llamadas “estructurales” como por ejemplo las de desarrollo regional, destinadas a las zonas desfavorecidas.

Se podría afirmar que la política para las estructuras ligada a la primera etapa de la PAC de hecho fue un tipo particular de política rural. Si se imaginan las áreas rurales como áreas en las que la actividad predominante es (o debiera ser) la producción agrícola, entonces promover la modernización de las explotaciones agropecuarias y de los métodos de producción coincide con el desarrollo rural. La presencia de otras actividades o recursos puede contribuir pero no constituye la actividad central y característica de las áreas rurales, su ventaja comparativa. Desde esta perspectiva la diferenciación espacial entre zonas rurales y urbanas coincide con una diferenciación productiva: el sector agrícola se localiza en las áreas rurales mientras que la industria y los servicios se concentran en los centros urbanos. Lo que no encaja con este esquema es considerado marginal y transitorio. Por lo tanto no es necesario que las políticas se ocupen de otros aspectos que no estén ligados a la actividad agrícola principal. Además, puesto que todas las áreas rurales tienen la misma especialización productiva en el sector agrícola, las políticas para desarrollarlas pueden seguir un modelo de referencia común y aplicar las mismas medidas en cualquier lugar.

La segunda etapa: la diversificación de las actividades en las áreas rurales

Hacia fines de los años '80 esta concepción sectorial de las políticas para las áreas rurales no había dado los resultados esperados, fracasando tanto desde el punto de vista agrícola como desde el punto de vista rural.

La especialización de las áreas rurales en la producción agropecuaria se había realizado parcialmente. Si bien las explotaciones se fueron modernizando y la producción aumentó significativamente, también superando la demanda interna, ni las pequeñas explotaciones con dimensiones insuficientes desaparecieron, ni la diversificación de actividades productivas dejó de caracterizar las áreas rurales. Por el contrario, esta diversificación crecía en muchas de ellas, sin que

esto amenazara de alguna forma la modernización agrícola. En "El futuro de la sociedad rural", un documento de la Comisión Europea de 1988, se reconoció explícitamente que un proceso de diversificación de las actividades económicas se había verificado, con intensidades variables, en una gran parte de las zonas rurales europeas. Este fenómeno inesperado, lejos de ser considerado como una evolución negativa, fue interpretado como un factor positivo. En realidad, la diversificación productiva aumentaba la atracción y la competitividad de la economía rural en su conjunto, mejorando la cualidad de vida y las oportunidades de trabajo de la población. Explicaba la permanencia de las pequeñas explotaciones familiares a través de la pluriactividad. La modernización de las estructuras agrarias podía implicar el abandono de la actividad agrícola pero no necesariamente de la residencia en la zona rural.

Lo que estaba pasando era bastante claro: los agricultores y campesinos que consideraban los ingresos de la actividad agropecuaria como insuficientes, si encontraban una oportunidad de trabajo en otro sector en la misma localidad o zona en donde tenían sus tierras se quedaban, si no la encontraban abandonaban no solo la actividad sino también el área rural.

Esta situación no era aquella especializada que se había imaginado como resultado de la PAC. Pero se vieron inmediatamente las ventajas de la nueva situación: se creaba un mercado local más vivaz para comprar y vender terrenos, se abrían nuevas oportunidades para aumentar los ingresos, no solo para los agricultores profesionales sino también para los pequeños campesinos a través de la pluriactividad, se mantenía una masa crítica de población que justificaba la existencia de servicios, escuelas, transportes, comercios, residencias, se desarrollaban nuevas actividades industriales, artesanas o turísticas que contribuían en forma determinante a la competitividad del área. Se reducía también de este modo la dependencia de los subsidios por parte de las familias agrícolas y no se dañaba en algún modo la modernización de las empresas agrícolas que quedaban activas. La conclusión política que se sacó de este análisis es que las políticas para las áreas rurales no debían limitarse a promover la modernización de las estructuras agrícolas, sino que debían al mismo tiempo promover un contexto más diversificado, sobre todo en las áreas marginales o en aquellas donde el proceso de diversificación no se había dado en forma espontánea. Se trataba de políticas territoriales y no sectoriales, dirigidas a toda la población rural y no solamente a los agricultores, diferenciadas según el conjunto de factores y recursos disponibles en cada área y por lo tanto específicas para cada área. La heterogeneidad de las áreas rurales debía ser reconocida como un elemento positivo.

En este nuevo marco de referencia el objetivo de las políticas rurales se vuelve distinto de aquel de la PAC. La modernización de las explotaciones agrícolas no es más suficiente de por sí para realizar la modernización de las zonas rurales. Agricultura y desarrollo rural no coinciden ni se refieren necesariamente a formas de intervención distintas a favor de un mismo sector. El enfoque y los objetivos de la función de acompañamiento de la política rural han cambiado su lógica. Esta se ha vuelto territorial y multisectorial y no más unisectorial.

El principio que había regido la política agrícola había sido la promoción de economías de escala. Las explotaciones agropecuarias para ser más eficientes debían crecer (aumentar la superficie), mecanizarse, aumentar los rendimientos y la productividad del trabajo. Las que no podían seguir este modelo de referencia no debían recibir ayudas y se las debía favorecer en el abandono de la actividad.

Por el contrario, el principio que rige el desarrollo rural no se basa en la obtención de economías de escala sino en lo que se llaman economías de diversificación. Puesto que la característica principal de las áreas rurales es la baja densidad demográfica, es muy poco probable o excepcional que puedan alcanzar una masa crítica suficiente en una sola actividad, ya sea en la agricultura como en cualquier otro sector económico. Es más probable que, como la evolución de la realidad nos está

indicando, en las áreas rurales estén operando economías de diversificación que se basan en una combinación de actividades distintas, en la sinergia que se pueden generar en su interacción.

Las políticas de desarrollo rural de la Unión Europea, basadas en las economías de diversificación, se concretizaron desde finales de los años '80. Es importante subrayar que contemporáneamente se realizó una reforma de los Fondos Estructurales, coherente con la nueva orientación de la política de desarrollo rural, y que estableció nuevas “reglas del juego” para la utilización de estos fondos. Estas consistieron en: la realización de diagnósticos completos de la economía de cada región y de sus problemas específicos; la elaboración de un programa plurianual coordinado e integrado de medidas y acciones diseñado ad hoc para resolverlos; la consultación de los principales actores económicos y sociales; la instauración de un partenariado entre los distintos niveles institucionales que participaban en la formulación y en la financiación de los programas (la Unión Europea, el Estado nacional, la Región); la evaluación independiente de los resultados obtenidos.

Estas nuevas reglas se aplicaron a partir de fines de los años 80 a todos los programas que utilizaban los Fondos Estructurales y que financian las políticas de cohesión territorial de la Unión Europea, orientadas a la reducción de las disparidades entre las zonas más desarrolladas y las que tienen desventajas estructurales. Las nuevas políticas de desarrollo rural siguieron estas mismas reglas pero al mismo tiempo fueron más allá para experimentar primero a nivel piloto para un número reducido de áreas, y luego ya en modo más amplio, un nuevo método para definir los programas de acción rural y para realizarlos.

El principal instrumento de la nueva orientación política para las áreas rurales fue la iniciativa comunitaria “LEADER” que introdujo este enfoque experimental en los programas de desarrollo rural. Se trata de un enfoque territorial, multisectorial e integrado, relativamente poco costoso -si se lo compara con el gasto para las estructuras agrícolas, o con los programas regionales para las zonas con desventajas estructurales-, que ha seguido el principio de las economías de diversificación apenas mencionado y ha tenido un éxito notable tanto para los beneficiarios como para los evaluadores del programa. El programa ha acumulado ya una experiencia de 12 años.

Veamos con más detalle los elementos más característicos que componen este nuevo enfoque de la política rural. Estos se han progresivamente codificado y reaparecen como principios constantes aplicados no solo a las iniciativas comunitarias como el programa LEADER, sino también en las políticas regionales de reequilibrio territorial.

- Un área rural pequeña. El área geográfica en la que se interviene es relativamente pequeña (subregional) y homogénea, los actores se conocen entre sí y conocen bien la economía local y sus características.
- Animación y participación. Los grupos de interés presentes en cada contexto participan efectivamente en la elaboración de una estrategia y de los contenidos del programa de desarrollo, a través de una concertación colectiva.
- El partenariado vertical. Se establece formalmente un partenariado vertical entre los distintos niveles institucionales (local, regional, nacional, europeo) que establece las orientaciones generales, las reglas para la aprobación de los programas y las contribuciones de cada “partner” a su financiación, acompaña y controla todas las fases del proceso.
- El grupo de acción local. Se establece también un partenariado horizontal, a nivel local, que incluye todos los actores, públicos y privados, que tienen alguna participación en la economía y la sociedad local. Estos actores forman una asociación entre ellos que define los problemas y las estrategias a seguir, establece un programa de acción, sus costos, las formas de financiación

disponibles y lo realiza en un cierto periodo de tiempo a través de una subvención global. La distribución de los financiamientos entre distintas acciones se realiza también a nivel local a través de una negociación entre los distintos “partners”.

- Acciones integradas, innovadoras y multisectoriales. Se consideran todos los sectores de actividad locales en forma integrada y se enfatiza lo específico, típico y único de cada contexto como factor competitivo (en lugar de promover una intervención generalizada, igual para todas las áreas rurales). Se buscan la sinergia y complementariedad posibles entre sectores.
- Asistencia técnica, trabajo en red y cooperación transnacional. Se trata de evitar el aislamiento de los grupos de acción local a través de la organización de intercambios de experiencias y acuerdos de colaboración, encuentros en seminarios, visitas de estudio, circulación de informaciones.

Este método, sintetizado de forma muy esquemática, ha sido el instrumento principal para la promoción de la diversificación productiva de las áreas rurales. Se ha vuelto un modelo de referencia posible también para las políticas regionales realizadas con los Fondos Estructurales y actualmente también para promover la ocupación. Ha contribuido a generar una dinámica endógena positiva en las zonas rurales, ha reforzado la participación democrática y la responsabilización de los actores. Ha permitido de salir del círculo –a menudo vicioso- del subsidio sin perspectivas y del asistencialismo, de adaptar las intervenciones a las necesidades específicas de cada zona, de compartir la toma de riesgos, de organizar formas de solidaridad social basadas en la cooperación entre actores distintos que no siempre estaban acostumbrados a dialogar. Ha generado un nuevo modo de entender las políticas de desarrollo, finalizándolas a recuperar competitividad económica en el medio período, en lugar de limitarse a transferir recursos sin convicción sobre los resultados.

Las políticas estructurales de tipo sectorial, típicas de la primera etapa de las políticas rurales europeas, no necesitaban ser diferenciadas según los distintos contextos porque la modernización que las inspiraba era percibida como una evolución homogénea que afectaba a todas las explotaciones y a todas las áreas en forma similar. Todas las áreas rurales eran percibidas de modo semejante, con los mismos problemas. La respuesta de las políticas debía ser la misma para todas, estandarizada en una única receta. Aunque hoy cabría preguntarse si este tipo de políticas es el más adecuado para la modernización de las estructuras agrarias, no hay ninguna duda que no es adecuada para una política rural que tiene por objetivo promover la diversificación de las actividades. No se puede ignorar que las áreas rurales, aunque caracterizadas por la baja densidad de la población, dispusieron de recursos físicos y humanos con combinaciones muy diferenciadas entre sí. Las formas de intercambio con el exterior –la ciudad más cercana o un mercado para sus productos- contribuyen a diferenciar las posibilidades de ser competitivas. El conjunto de estos aspectos únicos y específicos de cada área no deben ser considerados detalles secundarios sino la clave estratégica que permite mejorar la competitividad y la atracción de las áreas rurales.

El nuevo tipo de política rural que caracterizó los años 90 mantuvo una función de acompañamiento de la PAC –tanto del punto de vista de los recursos financieros como en la particular atención que de cualquier forma se reservaba a la valorización de los productos típicos y de calidad. Pero la lógica y los objetivos de las políticas de desarrollo rural eran radicalmente distintos de los del periodo inicial.

La tercera etapa: el retorno al enfoque sectorial de las políticas de desarrollo rural

El marco que rige actualmente el conjunto de las políticas estructurales de la Unión Europea para el periodo comprendido entre el 2000 y el 2006, llamado Agenda 2000, e incluye a las políticas de desarrollo rural, ha vuelto a modificar la orientación de la política rural en dirección sectorial.

De hecho lo que hoy se llaman programas de desarrollo rural, y que cada Estado miembro puede realizar si lo cree conveniente, es un conjunto de medidas heterogéneas, que por un lado integra las viejas políticas estructurales para las explotaciones agropecuarias de la primera etapa, agregándoles los programas agro-ambientales, por el otro restringe nuevamente en sentido sectorial las políticas de diversificación que habían sido experimentadas en la etapa anterior.

La diversificación de la que se trata tiene un contenido modificado respecto a lo que acabamos de describir mas arriba: son las explotaciones agrarias que pueden diversificar sus actividades para integrar sus ingresos. Los beneficiarios de estas políticas vuelven a ser prevalentemente los agricultores y no el conjunto de la población rural. Se mantiene la iniciativa LEADER pero sin transformarla en el instrumento principal de la política rural.

Los motivos de esta reorientación no se encuentran en un nuevo análisis de los procesos que se estaban dando en la realidad, como había ocurrido con el documento sobre el futuro del mundo rural arriba mencionado, sino en la revisión de la política de sostén a los precios de la producción agrícola y de las organizaciones de mercado. La reducción o limitación del sostén a los precios, compensada con transferencias directas a los agricultores, ha determinado una demanda fuerte, de parte de los agricultores, para que las políticas rurales los privilegien como destinatarios principales. La consecuencia de la reforma de la PAC –aunque esta había iniciado también en los años noventa– fue una re-sectorialización de la política rural en la negociación de Agenda 2000, con una definición mas restringida del objetivo de diversificación de las actividades.

Se puede concluir que en las tres etapas analizadas la función de las políticas rurales ha sido siempre la de acompañamiento de la política agrícola y fue manejada prevalentemente con una óptica sectorial. Sin embargo, la interpretación dada a esta función ha variado en forma significativa con el tiempo. Esto ha tenido un impacto importante en el resultado de estas políticas. La insuficiencia de una política rural concebida exclusivamente como una política de modernización de las explotaciones agrícolas ha sido aceptada como un dato incontrovertible. La crítica a las políticas de diversificación de las áreas rurales no cuestionan la eficacia de esta orientación, sino el hecho de que las áreas rurales ya estaban diversificándose espontáneamente y no presentaban al fin y al cabo grandes problemas o necesitaran recursos financieros considerables. Desde este punto de vista, las áreas diversificadas ya están en condiciones de subsistir con un bajo nivel de sostén, mientras que el sector agrícola sigue presentando graves problemas estructurales y de reconversión que requiere una concentración de los subsidios para el sector.

Se puede concluir que la orientación sectorial o territorial de las políticas rurales tiene un impacto muy distinto sobre el desarrollo rural, con consecuencias sobre los beneficiarios y las formas de financiación. Sería sin embargo equivocado pensar que un tipo de orientación excluye la otra, pero también ignorar que los efectos esperados de las dos orientaciones no sean profundamente distintos.

Mientras que la política estructural para las empresas tiene sentido en un momento de transformación tecnológica y organizativa de las mismas, la política de compensación por las desventajas de localización o por la insuficiencia de la renta agrícola, no basta por si sola para generar alternativas de desarrollo que permitan salir de una situación de necesidad de asistencia constante e indefinida. Una política de diversificación rural puede jugar un papel positivo de estímulo de los recursos endógenos, materiales e inmateriales, que a la larga podría no solo reducir las desventajas y la necesidad de ayuda, sino también generar competitividad y atracción de recursos del exterior.

Concluyendo, esta breve historia de la evolución de las políticas para el desarrollo rural en la Unión Europea pone en claro los factores que operaron en su formulación y las funciones alternativas que estas políticas han tenido. Puesto que el objetivo de esta nota es indicar cual podría ser la utilidad de

la experiencia europea para América Latina, a continuación se analizan algunas tendencias que se han observado en las áreas rurales, también en forma muy esquemática, puesto que es a partir de éstas que las políticas cobran sentido.

En la experiencia reciente de los Fondos Estructurales de la Unión Europea, especialmente luego de su reforma a fines de los años ochenta, se ha ido consolidando un enfoque territorial, multisectorial e integrado que ha resultado particularmente adecuado para las zonas rurales, justamente porque permite responder con la flexibilidad necesaria a la multiplicidad de grupos de interés internos y externos, configurados de manera distinta de una zona a la otra. Tal experiencia podría (y debería) ser utilizada como patrimonio de conocimientos preciosos puesto que ya ha dado buenos resultados en la práctica con la generación de iniciativas innovadoras, ocasiones de empleo, nuevos productos y mercados, relaciones con el mundo no rural. Todo esto ha contribuido a resolver tanto el viejo problema del despoblamiento y empobrecimiento agrícola por un lado y como los nuevos problemas relacionados a las nuevas funciones de las zonas rurales, como la demanda externa de espacio, de habitaciones, de tiempo libre por parte de la población urbana.

2. Las transformaciones del ambiente rural y sus consecuencias para las políticas

Hacia el principio de los años ochenta algunos demógrafos observaron que las pautas tradicionales de migración -desde las áreas rurales hacia los centros urbanos, y desde las regiones periféricas y desfavorecidas hacia las zonas avanzadas- se estaban modificando de manera substancial, reduciéndose la pérdida continua de recursos y en algunos casos invirtiendo la dirección de los flujos a favor de las zonas rurales. Al mismo tiempo la localización de las empresas industriales y de servicios también dejaba de caracterizarse exclusivamente por la concentración en los grandes centros urbanos, apareciendo mas frecuentemente, sobre todo para nuevas empresas, la elección de regiones menos congestionadas y centros urbanos de pequeña y mediana dimensión. Un estudio de la OCDE sobre indicadores rurales, ha demostrado que las nuevas oportunidades de empleo, desde los años ochenta, ya no están relacionadas con el grado de ruralidad o de urbanización en la mayor parte de los países industrializados (OCDE, 1996).

Estos datos nos están diciendo que han habido cambios significativos en la distribución espacial de los recursos humanos y económicos respecto al modo habitual establecido a partir de la revolución industrial. En este proceso reciente de redistribución, algunas zonas rurales han recuperado recursos mientras otras han continuado a perderlos. Se trata de una evolución inesperada y espontanea de la realidad, que nos esta diciendo indirectamente que nuestras previsiones sobre el inexorable declino de las áreas rurales no son necesariamente siempre ciertas. Genera al mismo tiempo una nueva curiosidad sobre las causas de estos cambios, así como sobre su conexión, si es que hay alguna- con las políticas económicas existentes.

Se han dado diversas explicaciones de esta nueva distribución espacial de los recursos, que van desde la negación de su importancia cuantitativa hasta la afirmación de un cambio radical de paradigma. No es esta la sede para evaluar las distintas explicaciones, pero parece importante subrayar que en todo caso ponen en duda las generalizaciones conceptuales heredadas del pasado (la concentración urbana, el éxodo rural, las relaciones entre el centro y las zonas marginales, el dualismo en el desarrollo económico). El estudio sin prejuicios de los casos en los que una área rural se ha vuelto atractiva debería ser por lo tanto muy importante, para descubrir qué factores la explican, comprender la cadena de acontecimientos e interrelaciones que han influido y qué papel han jugado las políticas directas o indirectas.

Los estudios realizados sobre las áreas rurales que atraen recursos nos dicen que la inversión en los saldos negativos de la población y la localización de nuevas actividades económicas aparecen siempre estrechamente vinculadas con los procesos de diversificación sectorial de las actividades

económicas en el medio rural. En lugar de una especialización progresiva en un solo tipo de actividad económica –como por ejemplo la agricultura- se desarrollan combinaciones distintas de actividades, mas o menos vinculadas entre sí.

Los factores que explican esta evolución no son homogéneos: algunas veces prevalecen los estímulos exógenos; otras, un nuevo modo de utilizar los recursos endógenos. No es casi nunca una sola empresa innovadora, en cualquier sector, que inicia el proceso en forma aislada sino que frecuentemente encontramos una multiplicidad de actores, no necesariamente solo económicos sino también sociales e institucionales, que actúan en modo mas o menos coordinado, apoyándose entre sí, en la organización de la producción con el fin de repartir el riesgo, pero al mismo tiempo no dejando de competir cuando se trata de vender. Todos estos innovadores conocen bien los recursos disponibles y el ambiente local: algunos de ellos tienen también alguna información o conocimiento parcial de los mercados externos, de los recursos o actores claves fuera del contexto local. Esto les permite reconsiderar desde un diverso ángulo visual nuevas oportunidades para la economía local. Los factores que son importantes son por lo tanto dos: por un lado un buen conocimiento del funcionamiento interno del área, por el otro una experiencia de los mercados externos –no solo los más próximos- y de los nuevos intercambios que se podrían establecer.

El análisis del papel que han jugado las políticas en las zonas rurales atractivas y diversificadas no da resultados unívocos: en algunos casos se trata de procesos espontáneos de desarrollo endógeno, sin el concurso de políticas explícitas; en otros casos han influido políticas sectoriales que no discriminaban entre beneficiarios grandes y pequeños, en otros todavía han influido políticas territoriales diseñadas pragmáticamente a nivel local con la participación de los diversos actores. En general pareciera que el conjunto de políticas disponibles, en realidad muy distinto de una zona a otra, no es el factor explicativo más importante de los procesos de diversificación rural ocurridos en los últimos veinte años. Son las grandes tendencias apenas señaladas que al modificar las decisiones de localización de las empresas y señalar un favor de los consumidores por productos bien caracterizados y más diferenciados entre sí, crean nuevas oportunidades de desarrollo para las áreas rurales. Pero es cierto también que cuando alguna de las políticas existentes favorecía de algún modo –y a veces sin haberlo previsto- este tipo de evolución diversificada, éstas han sabido acompañar los nuevos procesos, acelerándolos, dándoles mayor visibilidad, amplificando sus efectos y reduciendo la necesidad de políticas de subsidio.

El resultado final de estas transformaciones del ambiente rural ha sido una diferenciación aun más marcada de las áreas rurales, la multiplicación de los “modelos” existentes (lo contrario de la especialización esperada en las actividades agrícolas), la variedad de las formas de intercambio con el exterior. Este ultimo aspecto aparece determinante para aumentar la atracción de las zonas rurales, puesto que determina su competitividad y ha siempre sido subestimado en el análisis de este tipo de áreas.

Los intercambios con el exterior no deben ser concebidos solamente en términos de intercambio de productos sino también de servicios, de oferta de espacio y tiempo libre, de intercambio de recursos humanos y financieros, de movilidad tanto en entrada y como en salida. Se trata de formas de integración difíciles de cuantificar, pero de gran importancia para explicar la variación de la competitividad de las zonas rurales. Tradicionalmente se ha considerado casi exclusivamente la dinámica rural-urbana como forma típica de las “relaciones externas” de las áreas rurales. Sin embargo, un examen más atento indica que se han ido desarrollando nuevas formas de intercambio entre las zonas rurales y algunas regiones o países muy distantes (por ejemplo en el caso del retorno de emigrantes) que han ampliado significativamente el horizonte de las áreas rurales.

Entre las formas de integración exterior, tiene una importancia creciente la oferta de actividades relacionadas con el tiempo libre, el medio ambiente, el patrimonio artístico y cultural. Son los

residentes urbanos que constituyen la demanda de estas nuevas funciones para las áreas rurales, e incluye también la demanda de segundas residencias y de residencias a bajo costo. La diferencia respecto del pasado está en su consistencia –aumentada significativamente–, en la ampliación del área geográfica de proveniencia y en su segmentación en cuanto se refiere a gustos y actividades buscadas.

Otra forma de integración exterior esta relacionada con las nuevas posibilidades de diferenciar el lugar de residencia del lugar de trabajo o de estudio. A las formas tradicionales de movilidad diaria, que dependen de buenos sistemas de transporte de breve distancia, se han sumado nuevas formas de trabajo a domicilio –autónomo o subcontratado–, de teletrabajo, de trabajo temporáneo en lugares a mediana y larga distancia, basadas en otras formas de transporte (avión, tren) que permiten mantener la residencia estable en una zona rural y disfrutar de ingresos, estilo de vida y cualificaciones profesionales comparables a las de las áreas urbanas, a un costo inferior.

No se trata solamente de personas que “salen” de las zonas rurales para trabajar, sino también de las que “entran” para ofrecer sus servicios, de instrucción, de salud, de administración, o en otros campos. Los puestos de trabajo generados a nivel local no siempre pueden ser satisfechos con la oferta de mano de obra local y por lo tanto hay que ir a buscar afuera. Entre las personas que entran, se han encontrado también jubilados que no buscan trabajo sino un estilo de vida considerado más agradable y económico. Tanto los que se establecen por motivos de trabajo, por las condiciones de vida o de tiempo libre representan un nuevo recurso humano que contribuye a diversificar el ‘stock’ de recursos locales y genera nueva demanda de bienes y servicios ampliando el proceso de diversificación.

Cada una de estas formas de integración exterior deberían ser evaluadas a partir de los canales de contacto y de aprendizaje que generan, por los nuevos intercambios que establecen. El emigrante de retorno que "irracionalmente" invierte sus ahorros en la creación de una empresa en su ciudad natal rural es un conocido ejemplo de estos intercambios posibles y de cómo algo que había sido percibido como una pérdida de recursos puede resultar una inversión diferida en el tiempo.

La situación actual de zonas rurales está determinada por los dos procesos principales que determinan la evolución futura de las zonas rurales: la diversificación interna por una parte y la multiplicación de las formas de integración exterior, por otra. El resultado de estos dos procesos ha reducido la dependencia del centro urbano más cercano y la importancia del factor distancia.

3. Conclusiones: La utilidad de la experiencia europea para el contexto latinoamericano

La breve historia de las políticas de la Unión Europea de desarrollo rural y el análisis de las principales transformaciones que han caracterizado las áreas rurales en los últimos veinte años, demuestra claramente que el insistir en una definición sectorial-agrícola del desarrollo rural conduce a políticas que tienen un impacto progresivamente mas reducido sobre los actores económicos y no resuelven los problemas de sostenibilidad económica y social de este tipo de áreas en el mediano y largo plazo. Una perspectiva territorial y local, orientada a la diversificación del “mix” productivo de las áreas rurales, tiene mayor probabilidad de crear las condiciones para un desarrollo menos dependiente de los subsidios y un mayor dinamismo en el mediano-largo plazo.

Si las políticas rurales mantienen una perspectiva territorial, la experiencia de las iniciativas de desarrollo local puede considerarse como una experiencia interesante, que ha dado buenos resultados con un costo relativamente modesto. Se trata de un método para definir los programas mas que una indicación sobre las medidas a realizar. El objetivo de la diversificación se alcanza a través de la puesta en practica de este método, porque son los grupos locales (el partenariado) de las

distintas áreas que definen los contenidos del programa y porque el enfoque debe ser multisectorial e integrado.

El enfoque experimentado con el programa LEADER y descrito mas arriba ha estimulado las inversiones inmateriales con relación a las más tradicionales inversiones en infraestructuras y maquinarias. La participación de los actores locales en la definición de una estrategia y un proyecto, la búsqueda de experiencias externas que puedan ser tomadas como ejemplo y adaptadas al contexto local, la valorización de las producciones de pequeña escala, la utilización de la organización familiar del trabajo heredada de la empresa campesina para actividades en otros sectores, son buenos ejemplos de la importancia que ha tenido la movilización de recursos inmateriales para poner en marcha o acompañar un desarrollo endógeno. La evaluación de estos programas ha puesto en evidencia un impacto significativo (mayor de otros programas) en la generación de empleo y de nuevas iniciativas empresarias.

La modernización a través de la búsqueda de economías de escala no es la única posible. Su presencia en ciertas empresas o sectores no reduce la importancia de apuntar también a obtener algunas ventajas a partir de las economías de diversificación que pueden dar muy buenos resultados en zonas de baja densidad demográfica. Ambos tipos de crecimiento no son alternativos.

En la experiencia europea ha habido relaciones conflictivas entre políticas agrícolas y políticas rurales. Pero se ha tratado de relaciones como entre un enano y un gigante, por la cantidad de medios tradicionalmente destinados a la agricultura. En los países latinoamericanos la situación parece mas equilibrada y esto podría contribuir a una mejor complementariedad entre los dos tipos de políticas.

Desde una perspectiva territorial la presencia de una estructura de explotaciones bien articulada, con empresas pequeñas y pluriactivas, medianas y grandes, a veces también con alguna forma de pluriactividad, debe ser considerada como un factor positivo para el desarrollo rural. La idea inicial de la PAC de contribuir a la creación de una estructura de medias empresas profesionales de origen campesino no se ha verificado en ningún Estado miembro y ya nadie piensa que es un objetivo deseable. Por suerte la realidad es mucho más variada e imaginativa de lo que las políticas presumían. El segmento de las pequeñas empresas campesinas con su organización familiar se ha demostrado un factor clave para el desarrollo rural. No se trata de ver las políticas para este grupo como una forma de asistencia social mientras se espera que el desarrollo industrial urbano logre emplear y atraer sus recursos humanos. Por el contrario se trata de estimular y acompañar su evolución, para que se vuelva uno de los motores del desarrollo endógeno.

Uno de los factores menos considerados en las políticas de desarrollo han sido las distintas formas de integración entre las áreas rurales con el exterior. Estas relaciones son mucho más variadas de lo que en general se imagina y no se limitan a las relaciones urbano-rurales sino también entre áreas rurales, también de otros países. Son útiles para conectar las economías rurales al resto de la economía recuperando espacios de competitividad. Lo son también para establecer mecanismos de cooperación entre productores y otros actores que ayuda a salir del aislamiento rural.

Referencias Bibliográficas

De Filippis F., Storti D. (2001) *Le politiche di sviluppo delle aree rurali*, Incontri pratesi sullo sviluppo locale, Villa Medicea di Artimino (in course of publication).

OCDE (1996) *Rural employment indicators (REMI)- Structures and Dynamics of Regional Labour Markets*, Paris