

El desarrollo local en los espacios rurales de la Unión Europea

ROMÁN RODRÍGUEZ GONZÁLEZ¹

En el marco de la Unión Europea, el desarrollo rural ha adquirido un protagonismo creciente y un eminente carácter de política pública. Desde la década de los años ochenta, diversos programas se han llevado a cabo de modo directo e indirecto; destaca el complejo de acciones vinculadas a la política agraria común y a la iniciativa comunitaria *Leader*. La primera es una política de marcado carácter sectorial y orientación productiva; la segunda, un innovador sistema de intervención en el medio rural con una perspectiva integral de superar lo específicamente agrario.

Fundamentos para una política de desarrollo rural

En un mundo cada vez más urbano, las áreas rurales experimentan una progresiva pérdida de protagonismo frente a la imparable tendencia a la concentración poblacional, económica y de toma de decisiones. Este proceso se generaliza a escala planetaria y genera un futuro donde las ciudades, especialmente las grandes áreas metropolitanas, se convertirán en nodos de actividad unidos por potentes vías de comunicación y medios de transporte cada vez más baratos y

rápidos. En este escenario previsible surge la pregunta de qué sucederá con lo no urbano, con lo rural. En la otra cara de la moneda, y al margen de la complejidad de los diferentes tipos de espacios rurales existentes, que dificulta todo tipo de generalización, la pérdida de vigor humano, la reducción de la importancia de su función productiva o la necesidad de buscar alternativas funcionales no relacionadas con la actividad agraria se presentan como grandes retos que se deben superar.

En el ámbito de la Unión Europea los espacios rurales son aquellos con menores niveles de desarrollo. Sin embargo, presentan un valor estratégico ya que su progresivo abandono por los agentes sociales supone la aparición de una serie de riesgos graves de carácter natural y ambiental, especialmente hoy que existe saturación y grandes problemas de congestión y contaminación en las cada vez más grandes aglomeraciones urbanas. De este modo, surge el razonamiento de la necesidad de conservar las características de los espacios rurales y, de modo equilibrado, la preocupación creciente por mantenerlas, que derivará en diferentes propuestas de apoyo. No se trata, sin embargo, de con-

vertir el medio rural en un gran jardín o en un parque urbano, sino de asegurar la conservación de los recursos naturales a fin de que, siguiendo las pautas básicas de desarrollo sostenible, se pueda asegurar el reemplazo generacional. Por este motivo, se convierte en un objetivo político de primer orden frenar la despoblación para evitar las consecuencias negativas asociadas al abandono del campo y de las prácticas agrarias.

A partir de la situación definida por la pérdida progresiva de importancia de lo rural, los sucesivos gobiernos y administraciones han intentado buscar soluciones y estímulos para paliar el cada vez más fuerte desequilibrio rural-urbano, a fin de armonizar los grados de desarrollo de uno y otro ámbitos. La premisa básica es estimular el dinamismo de las zonas rurales y agrarias con la implantación de diversos programas y proyectos.

Las acciones y políticas de desarrollo rural se materializan en un trasvase de recursos financieros y técnicos de las áreas más favorecidas hacia las menos afortunadas, en este caso las rurales. Su lógica se fundamenta en la intervención en la dinámica socioeconómica, cuya ausencia

El autor es profesor-investigador del Departamento de Geografía de la Universidad de Santiago, Santiago de Compostela, España.

llevaría a la ampliación de la brecha entre ambas zonas. Se trata de introducir mecanismos que corrijan la tendencia socioeconómica y territorial a fin de reducir la decadencia de lo rural, que se manifiesta en la cada vez más clara pérdida de efectivos humanos y de capacidad de producción. Para ello se fomenta su diversificación económica y se buscan nuevos nichos de empleo para fijar población al margen de la tradicional actividad agraria.

En su actual configuración, el desarrollo rural plantea un cambio directo desde lo estrictamente agrario—entendido como política sectorial de marcada vocación productiva para incrementar las rentas de los agricultores— a lo que se considera rural en la presente situación. Sin embargo, este desarrollo no implica un aumento de la producción agrícola; al contrario, su objeto se centra en el estímulo de nuevas fuentes de ingresos para las poblaciones campesinas con la creación de otro tipo de empleos que permitan mantenerlas en el territorio pero fuera de una actividad de producción que cada vez

utiliza menos recursos humanos. Evitar la despoblación es uno de los principios básicos de estas acciones puesto que, por una parte, las ciudades ya no pueden recibir cantidades masivas de personas procedentes del campo como en épocas pasadas y, por otra, se vuelve necesario mantener un cierto nivel de vida en los lugares rurales para evitar la aparición de conflictos sociopolíticos. Además, desde una perspectiva integral, se considera que su abandono traería consigo diversos riesgos naturales que afectarían al equilibrio ambiental y paisajístico (incendios, erosión, etcétera).

Esta modalidad de intervención en los espacios rurales de la Unión Europea encuentra fundamento en la evolución experimentada por dos macrolíneas políticas: la política agraria común y los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Según Miren Etxezarreta (1995), los costos derivados de la aplicación de la política agraria común ligados a la política de precios subvencionados y grandes bolsas de excedentes, llevaron a los respon-

sables comunitarios a cuestionar la rentabilidad de la misma. A ello deben sumarse las crecientes presiones por parte de la OMC para liberalizar los mercados agrícolas a escala mundial, puesto que la política agraria común es una opción claramente proteccionista e intervencionista en el libre juego del mercado que perjudica a las agriculturas no europeas.

Conforme se avanza hacia una mayor liberalización agrícola se hace necesario incrementar las cuotas de competitividad de las agriculturas del continente europeo, toda vez que el mercado interno se encuentra saturado y es necesario competir con el resto de los exportadores agrarios para colocar la producción en el exterior. Para ello, y en la tendencia a la reducción de ingresos vía subsidios de cualquier tipo, los agricultores europeos deben reducir sus costos de producción para ser competitivos a escala mundial. Por lo tanto, se vuelve necesario reducir los márgenes de ganancia por unidad producida para acercarse a los umbrales de sus competidores directos, y precisamente en este proceso surge una nueva problemática que justifica y se deriva en la política de desarrollo rural tal como hoy se entiende.

El modelo agrícola europeo es diferente del de sus competidores directos: es mucho más familiar, y de menores dimensiones territoriales y volumen de producción. Para sobrevivir en un mercado desregularizado, la agricultura continental debe incrementar su productividad, ser más eficiente y, consecuentemente, adquirir un carácter mucho más empresarial que el actual.

Ante esta necesidad, el campo europeo se encuentra en un dilema. Por una parte, la dimensión de sus



explotaciones y la estructura de la propiedad impiden adoptar los modelos extensivos y latifundistas de otras latitudes, por consiguiente la situación derivará en que un número considerable de las explotaciones no podrán sobrevivir en un marco de competencia abierta, por lo que el número de empleos asociados a esta actividad se contraerá notablemente.

Ante este panorama, para los pequeños agricultores será muy difícil mantenerse en los nuevos circuitos comerciales, con lo que o bien abandonarán el campo en un nuevo éxodo rural —algo inviable debido al paro urbano— o continuarán residiendo en él realizando una actividad distinta de la agraria. Por lo tanto, las nuevas líneas de desarrollo insisten en fijar la población al campo para evitar mayor despoblación y fomentar la aparición de nuevas funciones. Además, es necesario considerar que las ciudades ya no pueden absorber grandes cantidades de población y que los nuevos valores ecológicos de la sociedad demandan el mantenimiento del medio natural, lo cual sólo es posible si continúa habiendo población en el mismo.

A partir de este momento, las alternativas de desarrollo en el campo impulsarán la aparición de nuevas actividades como el turismo rural, los deportes de contacto con la naturaleza, los servicios ecológicos y la artesanía rural. Todo ello para evitar su abandono y los riesgos asociados a los desequilibrios que, de no mediar una intervención, supondría la existencia de una excesiva concentración urbana y un medio rural vacío. En este contexto, desde las instancias comunitarias se puso en marcha el programa *Leader* en un primer momento y, posteriormente, el *Proder*.

Estrategias individualizadas

El espacio rural ha sido receptor de diversas políticas sectoriales centradas en la actividad agraria-productiva. A nivel europeo, su máximo exponente ha sido la política agraria común, y en los últimos años también la acción de los fondos estructurales del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria y el Fondo Social Europeo. Ambos tienen influencia indirecta en lo que, según el modelo teórico actual, se considera desarrollo rural. El primer fondo tiene como misión mejorar las infraestructuras territoriales y de producción, aparte de garantizar el mantenimiento de los precios de productos agrícolas; el segundo se dedica a la financiación de operaciones y proyectos de formación y reinserción laboral.

De modo específico, en materia de desarrollo rural, la puesta en marcha de la iniciativa comunitaria *Leader I* para el periodo 1989-1993, en el marco de la reforma de los fondos estructurales de 1986, supone la primera modalidad de intervención cen-

trada en exclusiva en este campo. Posteriormente esta línea se renueva con el *Leader II* para 1994-1999 y, de cara al futuro, la Agenda 2000 asegura su supervivencia con el ahora llamado *Leader Plus*. Su continuación en el periodo 2000-2006 es claro exponente de la apuesta por esta línea de intervención, toda vez que se ha acordado la reducción de las iniciativas comunitarias a tres (en el anterior programa multianual su número era muy elevado). Al lado del *Leader*, el *Proder* se aprueba en 1996 como mecanismo compensador para aquellos territorios que no habían obtenido financiación vía *Leader*. Ambos comparten líneas de intervención y objetivos de modo que, aunque existen las lógicas diferencias internas, se puede decir que es el mismo programa con diferente nombre.

La similitud existente se puede identificar en sus objetivos. Ambos insisten en impulsar una nueva funcionalidad para el espacio rural como reserva natural y lugar de ocio y disfrute del tiempo libre. Se apuesta para ello por la calidad ambiental y la mejora de los equipamientos rurales

Objetivos de los programas de desarrollo rural de la Unión Europea

<i>Leader</i>	<i>Proder</i>
* Adquisición de capacidades	* Valorización del patrimonio rural.
* Innovación rural (apoyo técnico al turismo rural; formación profesional y ayudas a la contratación; turismo rural; pequeña empresa, artesanía y servicios; conservación y mejora del medio ambiente y del entorno territorial)	* Fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural: agroturismo y turismo local
* Cooperación transnacional	* Fomento a la pequeña y mediana empresa de artesanías y servicios
* Evaluación y seguimiento	* Servicio a las empresas en el medio rural
	* Revalorización del potencial productivo agrario y forestal
	* Mejora de la extensión agraria y forestal

para que, a la vez que su atractivo pueda ser reclamo para la población urbana, sirva de estímulo para evitar su abandono. En definitiva, se trata de una apuesta por un rural posproductivista que, dentro de un sistema territorial focalizado en las ciudades, se convierte en una especie de "gran parque" urbano. Los programas introducen, desde el punto de vista de la gestión, una innovación significativa a nivel teórico: la participación activa de los agentes sociales en la organización y responsabilidad de los programas.

Las líneas programáticas fomentan la conversión funcional del espacio y, en la sociedad, una orientación posproductivista. Desde este momento surge una cuestión de fondo sobre qué modelo es el más deseable y óptimo, ya que estas nuevas estrategias son impulsadas y promovidas desde afuera de las propias comunidades locales.

Los responsables públicos de la Unión Europea diseñan las orientaciones que se instrumentarán *a posteriori* y que contribuirán al cambio del modelo funcional de los territorios. La población rural asiste como mera espectadora o, en el mejor de los casos, como beneficiada directa de un proceso general en el que su capacidad de decisión y participación es muy limitada. Conforme avanza esta tendencia de cambio los modos de vida del campesinado, sus esquemas de valores y sus sistemas sociales se transforman para adoptar en la mayoría de las ocasiones valores socioculturales ajenos.

Esta dinámica a veces conduce a un proceso de aculturación empobrecedor que se asimila de modo inconsciente; incluso aparece planteado como un retorno a tradiciones ya

perdidas que se intenta retomar y mostrar como un ejercicio de recuperación de los valores culturales tradicionales. En definitiva, se percibe el desarrollo rural como algo más allá de la mera recreación de un museo etnográfico vivo donde los antiguos agricultores se convierten en figurantes de un medio rural idealizado para ser consumido por una sociedad cada vez más urbanizada.

Por otro lado, de lo anterior se desprende una generalización de los objetivos, que serán comunes a todos los espacios rurales de la Unión Europea. Esta situación deriva en una importante problemática, ya que la heterogeneidad y diversidad existente en un contexto territorial tan amplio presenta dificultades (diferencias de capacidad de financiación, de movilidad social, de potencial de generación de actividades, etcétera, que puede haber entre un espacio de montaña y otro situado en las inmediaciones de un área urbana).

Evaluación y viabilidad de las acciones de desarrollo rural

Al evaluar la incidencia y viabilidad de las estrategias de desarrollo es necesario plantear previamente una diferencia entre los aspectos relacionados con los fundamentos teóricos y organizativos de los programas y aquellos otros vinculados a su gestión.

Fundamentos y organización de los programas

Una de las carencias más significativas de las políticas públicas de desarrollo rural impulsadas por la Unión Europea son las limitaciones presupuestarias (el presupuesto global de *Leader* para el periodo 1994-1999 fue

de 1 461 millones de ecus, lo que sólo significó el 0.9 por ciento de los fondos estructurales que, a su vez, fueron el 32.7 por ciento del presupuesto total de la Unión Europea para dicho periodo) Las cantidades asignadas son muy reducidas si se les compara con otras políticas sectoriales que, en ocasiones, entran en una línea de contradicción con sus objetivos básicos, lo que limita claramente sus efectos.

Otra limitación de importancia es la debilidad metodológica de muchos de los proyectos presentados a las distintas convocatorias. En este caso los diagnósticos efectuados sobre la base territorial de aplicación tienden a carecer de la coherencia y profundidad necesarias. Muchos de ellos prácticamente se reducen a una relación de acciones concretas, desconectadas entre ellas y sin aparente perspectiva integral o estrategia definida. Los análisis en los que se debería fundamentar la elaboración del modelo más adecuado para cada espacio son vistos como algo secundario, y prevalece una percepción de las ayudas para el desarrollo rural como fórmula para captar recursos financieros exteriores. Asimismo, también se les atribuye cierta desconexión de la base social sobre la que pretenden actuar, y es común que en su elaboración técnica tengan mínima relevancia la participación y las inquietudes de los beneficiarios potenciales. Naturalmente, estas circunstancias repercuten *a posteriori* en los efectos de dinamización de los proyectos; además, existe el grave riesgo de no identificar las principales necesidades y carencias de cada zona de intervención.

También es común manifestar cierto idealismo o altruismo excesivo

en el ideario de los programas comunitarios. Los cambios en lo tocante a la funcionalidad del espacio rural y la orientación de las actividades objeto de potenciación exigen un profundo cambio cultural de la población campesina, tanto en relación con sus prácticas habituales como en sus valores sustantivos. Además, muchos de sus principios adolecen de debilidad en sus planteamientos por presentar un medio rural que se puede considerar en ocasiones como utópico. No se tiene en cuenta que en la mayor parte de las ocasiones se está ante poblaciones de un reducido nivel de formación a las que les resulta difícil cambiar de la noche a la mañana su forma de concebir su actividad cotidiana, sobre todo cuando muchas de las propuestas exigen un nivel de calificación y especialización importante: teletrabajo, hostelería, artesanía y servicios de calidad. Se intenta construir un nuevo espacio rural, pero deben tenerse en cuenta las condiciones de partida para no crear un espacio social ilusorio y artificial o, lo que sería peor, intentar y fomentar un renacimiento rural sin tener en cuenta a la población ni al sustrato cultural y socioeconómico existente.

En esta línea deben entenderse las limitaciones impuestas por los ejes prioritarios de financiación. En la búsqueda de innovar y diversificar la base productiva, las acciones se centran en actividades como el turismo rural y los servicios asociados al ocio. No se interviene en materia agraria; esta actividad se excluye de todo proyecto, con excepción de la comercialización (lógico si se tienen en cuenta los fundamentos del desarrollo rural). Ahora esta excesiva focalización no debe ser impedimento para

apoyar medidas indirectas que conecten con la función agropecuaria preexistente, lo que sin duda redundaría en una mayor eficacia de las inversiones. Esto supondría mayor legitimidad social, rentabilizaría el *saber hacer* de cada zona e implicaría a un mayor número de potenciales beneficiados. Se trataría, en suma, de combinar la tendencia posproductivista, exigente en sus planteamientos, con el mantenimiento de un soporte productivo propio que, a su vez, reduzca la dependencia de los potenciales clientes o visitantes urbanos.

Gestión de los programas

La propia gestión de los proyectos y acciones, junto con su implantación, tampoco está exenta de controversias. Una inicial es, en consonancia con la anterior, la existencia de cierta separación entre los planificadores, incluso gestores, y los beneficiarios, que es la población local. Esta última, pese a los constantes reconocimien-

tos oficiales, no tiene el protagonismo necesario. En última instancia, la participación social se materializa en la participación de los líderes locales que, evidentemente, son también los mejores conocedores de la situación del eutorno.

En cuanto al nivel de responsabilidad decisoria, los programas suelen ser contemplados como mecanismos para la consecución de financiación externa, especialmente en las partidas de acciones no productivas. Esta inyección financiera para municipios pequeños con grandes carencias presupuestarias no se percibe, por consiguiente, como un elemento que favorezca un cambio estructural y de funcionalidad espacial, lo que presenta el riesgo de introducir elementos discrecionales a la hora de la toma de decisiones.

Asimismo, la gestión de los proyectos tiende a seguir las pautas de funcionamiento de las administraciones responsables, lo que dificulta los intentos de innovación. La práctica cotidiana no alcanza los objetivos



enunciados, por lo que se encuentran grandes dificultades para romper la segmentación sectorial característica de la administración. Esta circunstancia dificulta la necesaria coordinación político-administrativa, desembocando en ocasiones en auténticos conflictos de competencias y en el solapamiento de funciones entre diferentes instituciones y organismos con objetivos y finalidades semejantes. Tal circunstancia, aparte de ser un derroche de recursos, supone una lógica competencia institucional que reduce la confianza de los potenciales beneficiarios.

A todo esto se deben añadir las dificultades existentes para evaluar los resultados de la aplicación de los proyectos. Se tiende a cuantificar los resultados físicos y las realizaciones objetivables, pero el fin último para el cual están diseñados es mucho más difícil de cuantificar, especialmente porque no existen criterios metodológicos que puedan separar los efectos de las acciones de desarrollo rural del resto de la dinámica independiente del territorio.

Por último, una dificultad más es la formación de los agentes de desarrollo rural y su propia inserción en el entramado organizativo, ya que éstos son los brazos ejecutores de las diferentes acciones y los dinamizadores sociales y comunicadores de los

programas. Su papel y enmarque dentro de la estructura incluye varias realidades. Desde una función técnica y de asesoramiento hasta otra de carácter más sociopolítico, a fin de transmitir el objetivo del programa entre los posibles beneficiarios. En este sentido, la preparación específica se mantiene en una dualidad de difícil solución ya que dichos agentes deben combinar una visión generalizadora de la realidad del territorio en el cual desempeñan su labor (estrategias territoriales, análisis de recursos y potencialidades) con otra más especializada (análisis de viabilidad de proyectos y plan de empresa).

La identificación de diversas dificultades y controversias a la hora de aplicar los programas europeos de desarrollo rural no debe ser tomada como algo negativo en sentido absoluto ni como una crítica destructiva. Al contrario, junto con los diferentes autores que se han tomado de referencia, se considera positivo el balance de estos programas, si bien se reconoce que están abiertos a importantes mejoras.

Nota

¹ Este artículo se enmarca dentro del proyecto de investigación "Riscos territoriales asociados a despoblación en Galicia, dentro das rexións atlánticas", financiado por la Secretaría Xeral de I+D da Xunta de Galicia.

Bibliografía

- Autores varios, "Pays et développement local: logique et ambiguïté d'une politique des territoires", *Revue Norois*, núm. 181, Université de Poitiers, 1999.
- Autores varios, "Géographi et développement local", *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, núm. 73, París, 1996.
- Albuquerque, F., *Desenvolvimento económico local e distribuição do progresso técnico*, Banco do Nordeste do Brasil, Fortaleza, 1998.
- Comisión Europea, *Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, Luxemburgo, 1994.
- Esparcia, J.P. y J. Noguera Tur, "La eficacia de las políticas de desarrollo rural", en *actas del IX Coloquio de Geografía Rural*, Vitoria, 1997.
- Etxezarreta Zubizarreta, Miriam, "GATT, la política agraria común y el desarrollo rural", en *Medio ambiente y desarrollo rural*, Universidad de Valladolid, 1995.
- Houée, P., *Les politiques de développement rural*, INRA, París, 1996.
- Mella Márquez, José María (coord.), *Economía y política en España ante la Europa del siglo XXI*, Akal, Madrid, 1998.
- Rodríguez González, R., "Políticas de desarrollo regional en la Unión Europea: un referente para Mercosur", *Revista Económica do Nordeste*, Banco do Nordeste de Brasil, Fortaleza, 1999.
- Rodríguez González, R., J. Mascareñas Bisneto y Dos Santos Caldas (coords.), *Desarrollo local y regional en Iberoamérica*, Universidad de Santiago, Santiago de Compostela, 1999.