



La nueva ruralidad
en Europa y su interés
para América Latina



La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina



**Unidad Regional de Desarrollo Agrícola y
Rural Sostenible (LCSES)
Banco Mundial**



**Dirección del Centro de Inversiones (TCI)
Organización de las Naciones Unidas
para la Agricultura y la Alimentación**

Este trabajo ha sido preparado en el marco del Programa Cooperativo FAO-Banco Mundial (FAO/CP) por Antonio Pérez y José María Caballero (FAO/TCIL), con la colaboración de Paola Agostini (Banco Mundial, LCSES) y Edgardo Floto (FAO/TCIL). Nuestro agradecimiento a Michele De Benedictis, Francesco Mantino, Elena Saraceno y José María Sumpsi por el apoyo intelectual prestado en las etapas de gestación del trabajo. Agradecemos también el estímulo que a la preparación del mismo dieron los funcionarios de gobiernos latinoamericanos y del Banco Mundial y la FAO participantes en el viaje de estudio a zonas rurales de Andalucía, Calabria, Emilia-Romaña y Galicia en octubre de 2002, así como a nuestros generosos anfitriones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, la Junta de Galicia y la Junta de Andalucía, en España, el Instituto Nacional de Economía Agraria, la UVAL del Ministerio del Tesoro y los Gobiernos Regionales de Calabria y Emilia-Romaña, en Italia, y la Comisión Europea en Bruselas. Nuestro agradecimiento, por último, a la Dirección de Asistencia para las Políticas (TCA), la Dirección del Centro de Inversiones (TCI), la Dirección de Desarrollo Rural (SDA) y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RLC) de la FAO, y la Unidad Regional de Desarrollo Agrícola y Rural Sostenible para América Latina y el Caribe del Banco Mundial (LCSES).

Los conceptos expresados en el presente documento son de responsabilidad de los autores y no representan necesariamente las opiniones de la FAO ni las del Banco Mundial.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe del Servicio de Gestión de las Publicaciones de la Dirección de Información de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia, o por correo electrónico a copyright@fao.org



ÍNDICE

Lista de acrónimos	1
Resumen	2
Introducción	6
1. Agricultura y ruralidad en Europa y América Latina	7
El cambio rural	7
La “nueva ruralidad”	8
2. Breve descripción de las políticas de desarrollo rural de la Unión Europea	10
El primer y segundo pilar de la PAC	10
Los fondos estructurales europeos	11
Los planes de desarrollo regional y rural	12
3. Programas, acciones e instituciones rurales europeas	13
Programas innovadores: la iniciativa LEADER	14
Programas innovadores: el PRODER	15
Programas innovadores: los Pactos territoriales	15
Desarrollo endógeno en distritos industriales y agroalimentarios	16
Acciones innovadoras: diversificación productiva, valorización de los activos territoriales y turismo rural	18
Instituciones sectoriales: cooperativas de servicios y asociaciones de regantes	19
4. Aspectos de la experiencia europea de interés para América Latina	20
Elementos generales de la política y la programación del desarrollo rural	20
Descentralización en el ámbito de alianzas verticales y horizontales.	22
Diversificación multisectorial, valorización de los activos territoriales y turismo rural	24
Cofinanciamiento, cooperación y trabajo en red	24
Programas e instrumentos innovadores	25
Algunas instituciones sectoriales	26
5. Conclusión	26
Bibliografía	28



SIGLAS

CE	Comisión Europea
DI	Distritos industriales
DOC	Denominación de origen controlado
FAO/CP	Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
FSE	Fondo Social Europeo
GAL	Grupo de Acción Local
INEA	Istituto Nazionale di Economia Agraria
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización no gubernamental
PAC	Política agrícola común de la Unión Europea
PDR	Planes de desarrollo rural
PIB	Producto interno bruto
POR	Programa operativo regional
PRODER	Programa operativo de desarrollo y diversificación económica de zonas rurales (España)
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
PT	Pactos territoriales
UE	Unión Europea

RESUMEN

El documento ofrece una síntesis de los cambios ocurridos en la agricultura y la ruralidad de los países de la Unión Europea y la América Latina durante las últimas décadas, examina las políticas e instrumentos de desarrollo rural del “modelo europeo”, y concluye identificando enfoques, programas y acciones que pueden ser útiles como fuentes de inspiración para trazar estrategias, decidir políticas y diseñar programas adaptados a las condiciones nacionales de los países del otro lado del Atlántico.

La intensidad y difusión del cambio rural en las últimas cinco décadas han sido mucho mayores en los países de Europa latina que en los de América Latina. Ello ha de atribuirse al mayor desarrollo económico general de los primeros durante ese período, pues, en definitiva, el desarrollo rural es parte del desarrollo general. En particular, tres circunstancias impulsaron el cambio rural en la Europa latina: la fuerte demanda de mano de obra en empleos industriales y de servicios de alta productividad, que favoreció la migración y la diversificación de la ocupación rural; un bajo crecimiento demográfico que, sumado a lo anterior, impidió la formación de excedentes de mano de obra rural; y una fuerte disponibilidad de recursos para la inversión, que permitió el empleo de cuantiosas sumas en la modernización del medio rural. Estas circunstancias propiciaron procesos de desarrollo endógeno en muchas zonas rurales. Fueron apoyadas por una generosa política de la Unión Europea (UE) encaminada a la modernización de las regiones menos favorecidas, a través de los fondos estructurales, y una Política agrícola común (PAC) que permitió aumentar la producción y el ingreso de los agricultores, aunque a costa de un gran esfuerzo presupuestario y la distorsión de los mercados agrícolas.

En América Latina, debido a la importancia de la pobreza rural y al dualismo entre agricultura empresarial y campesina, el concepto de desarrollo rural está íntimamente asociado a la transformación de la agricultura campesina y la lucha contra la pobreza en el campo, hasta el punto que con frecuencia erróneamente se confunden. En Europa, en cambio, el desarrollo rural está más ligado a la lucha contra la marginación de ciertas regiones, el deseo de usar mejor los territorios nacionales evitando que algunos queden despoblados, y el interés por mantener vivas

y compartir con los visitantes las culturas, tradiciones y patrimonios de los diversos territorios.

Pese a esta diferencia, en Europa y América Latina están surgiendo nuevas formas coincidentes de concebir el espacio y el desarrollo rural –la llamada *nueva ruralidad*–, que comienzan a influir en el diseño y la aplicación de las políticas y los programas. Se trata de conferir mayor importancia a: i) la dimensión territorial en oposición a la sectorial, así como a las funciones y servicios prestados por la agricultura más allá del aspecto productivo; ii) los vínculos entre las pequeñas ciudades y el campo circundante, y la relación entre desarrollo urbano y rural; iii) la complementariedad entre la agricultura y otras ocupaciones; iv) la función residencial de las áreas rurales; v) la integración de las áreas rurales a los mercados y los procesos de globalización, lo que destaca la importancia de la competitividad territorial frente a la puramente empresarial o sectorial; vi) el potencial económico que ofrecen los activos ligados al territorio, de tipo geográfico, histórico, cultural, etc.; y vii) la participación en las políticas y programas de desarrollo rural de los diversos agentes involucrados y la concertación entre ellos.

La PAC tuvo inicialmente una orientación estrictamente sectorial, con un predominio de las intervenciones en los mercados agrícolas (la parte que actualmente se conoce como *primer pilar*). Contaba también con diversas medidas y fondos estructurales para apoyar la transformación y modernización de las explotaciones agrícolas. En 1988, después de evaluar esa orientación sectorial y considerarla insuficiente, la UE introdujo algunas medidas y programas de tipo territorial, multisectorial e integrado, dirigidos al conjunto de la población rural de las regiones y zonas atrasadas. Se trataba de promover sistemas locales que pusieran en marcha programas capaces de generar procesos endógenos de desarrollo. Estas medidas innovadoras, unidas a los mencionados apoyos a la transformación agrícola, pasaron a constituir la nueva política de desarrollo rural europea, conocida como *segundo pilar* de la PAC. Cabe destacar que si bien este último está destinado a crecer en términos absolutos y relativos, el primer pilar dispone de cerca del 90% de los recursos de la PAC y sus ayudas y subvenciones representan casi un tercio del valor agregado de toda la agricultura comunitaria.

¿Qué valor puede tener para América Latina el modelo europeo de políticas de desarrollo agrícola y rural?

En su conjunto, una enseñanza relevante es que las estrategias unilaterales de modernización agrícola no permiten alcanzar un desarrollo sostenible del medio rural. En la UE, y en otras economías avanzadas, han determinado aumentos considerables de producción e ingresos que sin embargo tienden a concentrarse en grupos de agricultores y regiones cada vez más reducidos, y a demandar cuantiosas subvenciones que distorsionan los mercados. Esto aconsejaría la puesta en práctica de políticas de desarrollo rural con lógica territorial, acento en la diversificación multisectorial, destinadas al conjunto de la población rural, y distintas aunque complementarias a las tradicionales políticas sectoriales, tal como han comenzado a hacer los países de la UE desde comienzos de la década pasada.

El primer pilar de la PAC, o sea la intervención en los mercados, tiene muy pocas posibilidades de aplicación, ya sea porque sus objetivos no son proponibles (creación de un mercado único, equiparación de los ingresos agrícolas con los de otros sectores), o por su elevado costo y distancia de la lógica del mercado que predomina en Latinoamérica.

El componente del segundo pilar destinado a modernizar la agricultura puede ofrecer algunas ideas de interés para América Latina. Sin duda, deberá aplicarse distintamente, tal vez de manera más diferenciada, flexible, focalizada y en escala más modesta. Pero es el otro componente del segundo pilar, es decir, las nuevas políticas de lógica territorial, el que puede ofrecer mayor fuente de inspiración. La característica más interesante es la importancia atribuida a la competitividad económica de cada territorio, con el propósito de mejorar la calidad de la vida rural. Esto requiere estimular la participación organizada de los actores locales en programas especialmente diseñados para aprovechar los recursos materiales e inmateriales de la zona, promover la diversificación multisectorial y vincular al medio rural con los pueblos y las pequeñas ciudades.

Otros elementos de posible interés son las normas por las que se rige la entrega de los fondos estructurales de la UE. Estos fondos son un instrumento que persigue la *cohesión* económica y social de los territorios europeos, entendida como reducción de las

disparidades de desarrollo. Financian gran variedad de inversiones en infraestructura y desarrollo urbano, rural, social y regional en los territorios desfavorecidos y transfieren fondos de unos países a otros. A diferencia del primer pilar, el manejo de estos fondos se rige por el principio de *subsidiaridad*. Además, existen otras normas, tales como las de *concentración* (objetivos, temas y población beneficiaria cada vez más focalizados y reducidos), *partenariado* (participación obligatoria de los actores públicos y privados), *programación* (proyectos basados en la demanda y diseñados y ejecutados descentralizadamente, pero integrados en un marco plurianual y concertado de programación), *adicionalidad* (cofinanciamiento obligatorio entre los diversos sujetos públicos y privados), y *seguimiento y evaluación*, para mejorar la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas de todo el proceso.

La experiencia europea de devolución de funciones a las regiones, el sector privado y la sociedad civil puede ayudar a evitar ineficiencias e impedir la formación de “alianzas colusivas” y otros problemas de los procesos de descentralización. Por un lado, las nuevas políticas rurales se ejecutan en el marco de *partenariados verticales* entre la CE, los gobiernos nacionales, regionales y municipales, y los grupos locales. Estos últimos deciden las prioridades locales, ejecutan los programas y administran los fondos. Por su parte, las instituciones gubernamentales definen las políticas y los objetivos generales, distribuyen los recursos entre países o regiones, establecen las prioridades regionales e intersectoriales, determinan los objetivos y ejes prioritarios del desarrollo regional, supervisan la ejecución y evalúan los resultados. Además, se establecen *partenariados horizontales*, compuestos por actores públicos y privados de la sociedad y la economía local. Estas asociaciones tienden a conformar una nueva institucionalidad local, que normalmente dispone de gran autonomía para establecer las prioridades estratégicas del territorio, seleccionar y aprobar los proyectos, y supervisar las acciones e inversiones.

Otras experiencias innovadoras de indudable utilidad –sobre todo teniendo en cuenta la pluriactividad ya existente en muchas pequeñas y medianas explotaciones de América Latina– son los procesos europeos de diversificación de las actividades productivas, aprovechamiento de las sinergias entre diversos sectores, y encadenamientos entre actividades productivas y no productivas para aumentar la competitividad del

territorio. Estos procesos, a veces, cuentan con el apoyo de programas públicos que promueven diversas actividades, principalmente mejoras en la comercialización; fomento de la artesanía, la agroindustria y otras industria locales; y promoción del turismo rural y otros servicios. En breve, se trata de valorizar los activos territoriales mediante formas diversas pero que, conceptualmente, representan tres grandes opciones económicas: actividades comerciales y agroindustriales que aumentan el valor añadido de productos y servicios tradicionales; nuevos bienes desarrollados a partir de recursos, técnicas y tradiciones culturales poco utilizados; y aprovechamiento de sinergias horizontales que aumentan el valor agregado de diversos sectores (por ejemplo, basándose en los caballos como atracción de una zona, combinar la enseñanza de la equitación con actividades artesanales, degustación y venta de vinos, hotelería, restaurantes y turismo rural).

Los programas LEADER, los Pactos Territoriales y, en forma algo distinta, los distritos industriales y agroalimentarios son mecanismos específicos y originales del enfoque territorial rural en los países de la UE. De ellos, lo que más interesa es el *método*. Sus contenidos, si bien ofrecen ideas sugestivas, reflejan por lo general tipos de inversiones, niveles tecnológicos, *mix* productivo y estructura de la demanda más difíciles de transferir al medio latinoamericano.

Los LEADER intervienen en comarcas relativamente pequeñas (de diez a cien mil habitantes) en las que se organizan Grupos de Acción Local (GAL) que preparan el plan estratégico y un plan de acción plurianual, y estudian, aprueban y supervisan la ejecución de los proyectos presentados para cofinanciamiento. Los GAL reciben asistencia técnica, trabajan en red y establecen relaciones de cooperación entre sí, lo que facilita su integración a los mercados. Los LEADER son un instrumento flexible, eficiente y *cost-effective* para promover la creación sostenible de capital social, inversiones productivas, empleo, ingresos y efectos demostrativos en zonas atrasadas. Los Pactos Territoriales son acuerdos entre sujetos públicos y privados (gobiernos provinciales y municipales, sindicatos de trabajadores, empresas o grupos de empresas, bancos o cajas rurales) para ejecutar programas integrados de inversiones industriales, agroindustriales, agrícolas y de servicios en zonas rurales deprimidas. También promueven condiciones socio-institucionales favorables al crecimiento económico, entre ellas la colaboración público-

privada, la confianza mutua, la oferta de bienes públicos y la formación de recursos humanos. Sus posibilidades de adaptación en América Latina son en principio más restringidas, debido a la mayor dimensión de las actividades, inversiones y territorios involucrados.

Los Distritos industriales y agroindustriales se caracterizan por la presencia, en zonas rurales relativamente pequeñas, de un amplio número de pequeñas y medianas empresas independientes, especializadas en productos intermedios o finales de una misma rama (por ejemplo, textiles y vestidos, cuero y calzado, productos porcinos y hortícolas). Con ayuda pública crean centros de servicios especializados, que les permiten mantener niveles de excelencia en materias de gestión empresarial, tecnología y gama de productos; capacitar personal; y tener acceso a los mercados internos y externos. Las desventajas de la baja escala productiva se compensan con creces por la división del trabajo y las economías externas que proporciona el “sistema distrito”.

También se ha podido comprobar la utilidad que podrían tener en América Latina instituciones más convencionales como las cooperativas de servicios y las asociaciones de regantes, que tienen formas de organización y niveles de desarrollo muy importantes en Europa. A través de cooperativas de primer y segundo grado, pequeños y medianos productores agrícolas independientes adquieren a bajo costo la tecnología y los insumos productivos, lo mismo que el financiamiento y la protección contra riesgos. También aumentan la calidad y el grado de procesamiento de los productos vendidos, y obtienen precios superiores en virtud de la comercialización en gran escala y con marcas de calidad.

En resumen, diversos elementos de las políticas y las experiencias europeas ofrecen perspectivas de utilización en América Latina, aunque requieren un cuidadoso esfuerzo de análisis y adaptación. Estas enseñanzas están ya enriqueciendo el trabajo de la FAO y el Banco Mundial. Cabría recomendar la puesta en marcha de un programa de difusión especialmente diseñado y financiado, que entre otros elementos podría contemplar visitas de especialistas de Latinoamérica a países europeos, promoción del intercambio Europa/América Latina, seminarios regionales y nacionales sobre temas específicos, disseminación de experiencias y métodos a través de la

Web, estudios aplicados sobre diferentes maneras de adaptar los enfoques y programas europeos a la región, y asistencia técnica a países en diversos aspectos de la política de desarrollo y los programas de inversión rural.

Introducción

La FAO y el Banco Mundial, a través de su Programa de Cooperación administrado por el Centro de Inversiones (FAO/CP), han comenzado a examinar lecciones emanadas de experiencias innovadoras de desarrollo rural en países de la Unión Europea, especialmente del sur de Europa, y difundirlas en América Latina. En particular, en octubre de 2000 se llevó a cabo un curso-taller sobre “*Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en los países latinos de Europa y América*”, principalmente de naturaleza académica¹. En octubre de 2002 se organizó un viaje de estudio en el cual funcionarios latinoamericanos, acompañados por expertos del Banco Mundial y la FAO, visitaron proyectos e instituciones vinculados al desarrollo rural en España e Italia y participaron en un seminario de trabajo en las oficinas de la Comisión Europea. Desde entonces, la FAO mantiene una página Web con material bibliográfico, informaciones y direcciones útiles sobre los enfoques europeos².

Estas actividades se organizaron con el propósito de examinar la utilidad de la experiencia europea, en particular de la Europa latina, para la formulación de políticas y programas de desarrollo rural en América Latina. Dentro del “laboratorio europeo” se incluyen experiencias endógenas exitosas de desarrollo local, el “modelo europeo” de políticas de desarrollo rural y algunos programas específicos, instituciones y dimensiones características del desarrollo rural y regional. No se trata, evidentemente, de copiar modelos o intentar reproducir casos históricos, sino de valorar experiencias y buscar inspiración para trazar estrategias, decidir políticas y diseñar programas adaptados a las condiciones de los países latinoamericanos.

Este documento ofrece una síntesis de los temas tratados y de las principales conclusiones. En la primera parte se examinan algunos aspectos característicos del cambio rural ocurrido en Europa y América Latina en las últimas cinco décadas, así como la evolución del concepto de desarrollo rural. A continuación se presentan los aspectos generales de las políticas agrícolas y rurales en Europa y algunos instrumentos de programación regional y rural puestos en marcha para aumentar la eficacia y coordinar intervenciones. Después se analizan los programas y procesos innovadores más específicos y relativamente recientes, sobre todo de tipo territorial. En la cuarta parte se sintetizan los elementos de las políticas y los programas europeos que parecen tener mayor utilidad para difundirse y adaptarse en América Latina, y en la quinta parte se ofrecen algunas conclusiones.



1 Los trabajos presentados y las discusiones se han recogido en: Edelmira Pérez Correa y José M. Sumpsi (Coordinadores), “Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa”, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 2002.

2 <http://www.fao.org/tc/tci/EurLac.htm>

1. Agricultura y ruralidad en Europa y América Latina

El cambio rural

El aspecto del paisaje rural del sur de Europa a comienzos de los años cincuenta tenía ciertas características que vistas desde el presente parecerían más asociadas a la América Latina de esa época: la agricultura estaba dominada por la tracción animal; los rendimientos de los cereales y la ganadería eran bajos; el latifundio y la aparcería eran formas habituales de propiedad y tenencia de la tierra en muchas zonas de Italia, España y Portugal, donde los trabajadores sin tierras constituían una clase social rural fundamental; otras regiones se caracterizaban por una agricultura campesina minifundista pobre, particularmente las áreas de montaña (por ejemplo en los Apeninos, los Pirineos, los Alpes, el Macizo Central francés, la Cordillera Cantábrica, los Sistemas Bético y Penibético españoles, el Alentejo portugués); y las condiciones sanitarias y los servicios de electricidad, agua potable, caminos, educación y atención médica eran precarios. El campo se contraponía a la ciudad, centro de la industria, los servicios profesionales, las artes, la educación, las finanzas y el progreso.

En pocas décadas este paisaje mudó radicalmente: se produjo una revolución en la tecnología agraria y los rendimientos, cayendo drásticamente la ocupación agrícola, disminuyendo el número de explotaciones y aumentando su tamaño; se abandonó el cultivo de zonas marginales y se reforestó parte de ellas, constituyéndose también parques naturales y zonas protegidas; los latifundios extensivos se fraccionaron o se convirtieron en modernas empresas agrarias; la clase de los braceros agrícolas prácticamente se extinguió y los campesinos pobres migraron o se transformaron en modernos agricultores familiares (profesionales o trabajadores a tiempo parcial) o se dedicaron a otras ocupaciones en la localidad; los servicios sociales mejoraron notablemente; se diversificaron las actividades económicas, lo que ofreció a las familias oportunidades de empleo rural fuera de la agricultura; se multiplicaron los lazos comerciales, sociales y culturales del medio rural con el mundo exterior; la agricultura se volvió un componente minoritario del ingreso rural; y la calidad de vida de la población rural se acercó a la de la urbana. Estos cambios afectaron en diferente medida y con distintos tiempos a

las diversas regiones de la Europa latina, y en algunas se encuentran todavía en proceso, pero su dirección y características generales son comunes.

Durante este período también se produjeron importantes cambios en las zonas rurales de América Latina, pero sin la intensidad de los registrados en Europa. La razón es que el proceso de desarrollo rural no es independiente del desarrollo económico general, sino sólo un aspecto de éste. La profundidad de los procesos de cambio rural en Europa se explica sobre todo por su articulación con el proceso general de desarrollo. Al respecto, hubo tres circunstancias fundamentales para el cambio rural en Europa, que no estuvieron presentes –o no en la misma medida– en América Latina:

- i) la formidable demanda de mano de obra en empleos industriales y de servicios de alta productividad (dentro y fuera de los propios países y dentro y fuera de las propias áreas rurales), que estimuló un fuerte trasvase de población agraria a otras ocupaciones;
- ii) tasas de crecimiento de la población relativamente bajas, que, junto con la demanda de mano de obra en empleos industriales y de servicios, impidieron que la modernización del campo diera lugar a un fuerte excedente de mano de obra; y
- iii) la disponibilidad de recursos para inversión, que posibilitó el empleo de cuantiosas sumas en el medio rural.

Estas condiciones favorecieron el abandono de zonas de producción marginales y el aumento del tamaño de las explotaciones agrarias y su capitalización, alcanzándose así grandes mejoras en la productividad del trabajo y los ingresos agrícolas. Además, permitieron la construcción de infraestructura y el suministro de servicios modernos en áreas rurales, lo que mejoró las condiciones para la diversificación productiva. Por último, generaron un fuerte mercado consumidor de productos agroindustriales de calidad y de diversos tipos de servicios ofrecidos por el medio rural (recreativos, ambientales, deportivos, culturales, residenciales), dinamizando así la economía rural.

Los fondos estructurales de la UE, examinados más adelante, apoyaron estos procesos endógenos al faci-

litar la construcción de infraestructura rural, la modernización de las explotaciones agrarias, la formación de capital humano y, más recientemente, la mejora del ambiente y la diversificación de la economía rural. Por su parte, los fuertes subsidios a los productos agrícolas dinamizaron sin duda la economía rural al aumentar el ingreso de los agricultores, pero a un alto costo; no sólo por la carga para los contribuyentes y las distorsiones en los mercados agrícolas, sino también porque los recursos empleados podrían haberse utilizado mejor en estimular la creación de empleo rural no agrícola. Se hubiera favorecido así a la misma población pero facilitando el cambio de ocupación, sin fomentar una rentabilidad artificial de la agricultura. Como se indica más adelante, sólo en la década pasada y no sin dificultades empieza a abrirse camino en la UE una estrategia de desarrollo rural multisectorial.

Comparando la agenda actual para el desarrollo rural en los países latinos de Europa y América hay muchas tareas comunes pero también algunas diferencias de fondo, que responden a las disparidades en los procesos de desarrollo.

La primera es que la agricultura tiene mucha mayor importancia en el empleo y los ingresos en América Latina, al tiempo que la modernización agrícola es más desigual y en promedio bastante menor. En consecuencia, parecería que modernizar la agricultura debería ser la primera prioridad para las zonas rurales latinoamericanas. Sin embargo, hay varias razones por las que la diversificación económica tiene igual o mayor prioridad que la modernización agrícola, por importante que ésta sea. Una razón es que el aumento de población rural debida al incremento demográfico encuentra creciente dificultad para hallar empleo en las grandes ciudades a través de la migración, salvo en un sector informal cada vez más saturado que ofrece condiciones habitacionales y ambientales indignas. Otra razón es que el crecimiento de los ingresos agrarios a través de la modernización de las explotaciones y el aumento de la productividad del trabajo supone el crecimiento de la superficie agraria por trabajador y la expulsión de mano de obra de la agricultura. Finalmente, debido a diversos factores (recursos naturales pobres, pequeña escala de producción, aislamiento), para una parte importante de los campesinos pobres la

agricultura comercial no ofrece una alternativa viable para salir de la pobreza. Por estas razones, la diversificación de la economía rural es muy importante en América Latina, aunque de distinto modo que en Europa. En Europa lo es porque se necesita crear alternativas locales de empleo para la población que deberá ir abandonando la agricultura conforme disminuya su rentabilidad artificial. En América Latina, en cambio, la diversificación es importante porque es la única forma de responder al crecimiento de la población rural, facilitar la modernización agraria al absorber los excedentes de mano de obra que resulten de ella y ofrecer una alternativa económica viable a gran parte del campesinado pobre.

Otra diferencia es que en América Latina el desarrollo rural aparece con una urgencia que no tiene en Europa debido a la enorme magnitud de la pobreza rural en la región. El desarrollo rural tiene pues que ser inscrito en América Latina en el marco de una pobreza rural generalizada. No por ello el desarrollo rural debe confundirse con la lucha contra la pobreza ni reducirse a una suma de programas de apoyo directo a las poblaciones pobres. Cuando la pobreza es tan vasta como en el medio rural latinoamericano, la lucha contra ella es sólo un aspecto de la lucha por el desarrollo o, más propiamente, por “un tipo” de desarrollo que sea incluyente y vaya acompañado de equidad económica y democracia social. El desarrollo rural en América Latina es una dimensión fundamental del desarrollo económico así entendido, y como tal hay que plantearlo, no como programa de asistencia a las poblaciones rurales pobres.

La “nueva ruralidad”

El concepto de lo rural está cambiando rápidamente. Los especialistas latinoamericanos hablan de “nueva ruralidad”³, término con el que se designa la naciente visión del espacio rural y la nueva forma de concebir el desarrollo rural. También en Europa se podría hablar de “nueva ruralidad” en un sentido similar. En América Latina, se está cuestionando incluso la definición estadística de las zonas rurales y de la población rural, habiéndose propuesto adoptar una definición similar a la europea basada en la den-

3 Véase, por ejemplo, Edelmira Pérez Correa *et al.* (ed), "Memorias del Seminario Internacional *La Nueva Ruralidad en América Latina*" (dos volúmenes), Pontificia Universidad Javeriana - Facultad de Estudios Ambientales y Sociales, Bogotá; y Rafael Echeverri Perico y María del Pilar Ribero, "Nueva Ruralidad: Visión del Territorio en América Latina y el Caribe", IICA y Corporación Latinoamericana Misión Rural, 2002.

sidad de población municipal en vez del número de habitantes de los centros poblados o su condición de cabecera municipal⁴.

Algunas características de la nueva concepción del desarrollo rural, coincidentes en Europa y América Latina, son: i) acento en la dimensión territorial en contraste con la sectorial agraria, así como mayor conciencia de las distintas funciones y servicios prestados por la agricultura más allá del aspecto productivo; ii) reconocimiento de los múltiples vínculos entre las pequeñas ciudades y el campo circundante y de la relación entre desarrollo urbano y rural; iii) reconocimiento de la complementariedad entre agricultura y otras ocupaciones en la generación de ingresos rurales, de la generalización de la agricultura a tiempo parcial y del origen multisectorial del ingreso de muchas familias rurales; iv) conciencia de la función residencial de las zonas rurales, en oposición a una percepción puramente productiva o recreativa de las mismas, que lleva a prestar atención a la provisión de servicios sociales y residenciales a las poblaciones rurales; v) reconocimiento de la creciente integración de las zonas rurales en los mercados (de productos, insumos, tecnología y mano de obra) y su incorporación al proceso de globalización, así como conciencia de la importancia de la competitividad territorial frente a la sectorial; vi) atención al potencial económico que ofrecen los activos ligados al territorio, de tipo geográfico, histórico, cultural, paisajístico y ecológico; y vii) acento en la participación de los diversos agentes involucrados en el diseño y la aplicación de las políticas y programas de desarrollo rural.

La anterior concepción, basada en un *enfoque territorial de lo rural*, es relativamente reciente y no puede considerarse todavía dominante. Impera en los medios intelectuales y frecuentemente en el discurso político, y ha sido abrazada por los organismos internacionales de desarrollo, pero tarda en abrirse paso en la organización institucional de los estados y en las políticas específicas de fomento, debido al peso de los grupos de presión agrarios y la tradicional organización sectorial de los aparatos administrativos. Las administraciones públicas no han sido plenamente reorganizadas para diseñar y operar políticas con lógica territorial y, con importantes excepciones analizadas en el apartado 3, las políticas aplicadas en las zonas rurales en ambos con-

tinentes obedecen todavía más a lógicas sectoriales. En Europa, por ejemplo, como se explica más adelante, los programas de tipo territorial tienen recursos minoritarios dentro del segundo pilar de la PAC, pilar que a su vez cuenta con recursos minoritarios en relación con los recursos totales de la PAC. La tendencia, sin embargo, es al aumento de los recursos destinados a los programas territoriales.

A pesar de la convergencia entre América Latina y Europa respecto de la concepción de la “nueva ruralidad”, existen diferencias que vale la pena mencionar.

La primera se relaciona con la evolución del concepto de desarrollo rural. En la Unión Europea, por mucho tiempo el desarrollo rural fue equiparado al agrícola, que se consideraba debía ser estimulado mediante subsidios a los precios y a la modernización de los procesos de producción. Los padres fundadores de la Comunidad veían el desarrollo económico como una combinación de modernización agrícola e industrialización; aquélla era la base del desarrollo del campo, ésta de la ciudad. Esta visión ha cambiado, pero todavía hoy la CE y especialmente su Dirección General de Agricultura, conciben la política de desarrollo rural como una política “de acompañamiento” de la política agrícola. En América Latina, por otro lado, hay una tradición que conjuga concepciones distintas del desarrollo rural: productivistas, basadas en la innovación tecnológica agrícola apoyada en políticas de extensión y crédito subsidiado; redistributivas, basadas en la reforma agraria; visiones que hacen hincapié en la infraestructura y los servicios sociales; y, más recientemente, visiones institucionales, basadas en la descentralización, la organización de los productores y las organizaciones de la sociedad civil⁵. Esta última visión es un importante antecedente de la “nueva ruralidad”, junto con las experiencias de los proyectos de desarrollo rural integral en los años setenta y ochenta, y de los fondos de inversión social para financiar pequeños proyectos, sobre todo de infraestructura, a solicitud de las comunidades rurales, en los noventa.

Otra diferencia es que en el imaginario latinoamericano del desarrollo rural, la transformación de la agricultura campesina y la lucha contra la pobreza en el campo están íntimamente relacionadas, hasta el punto que con frecuencia se confunden. Esto obe-

4 Ver José E. Da Veiga, "A encruzilhada estratégica do Brasil rural", en Edelmira Pérez y José M. Sumpsi, *op. cit.* y "Do crescimento agrícola ao desenvolvimento rural", en Ana Celia Castro (ed), *Desenvolvimento em debate: Panéis do desenvolvimento brasileiro II*, Ed. Mauad/BNDES, Rio de Janeiro, 2002.

5 Ver Orlando Plaza, "Desarrollo rural: Enfoques y métodos alternativos", Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, Lima, 1998.

dece a la importancia de la pobreza rural en América Latina, ya mencionada, asociada a un dualismo entre agricultura empresarial y campesina mucho más pronunciado que en Europa. En Europa, en cambio, el desarrollo rural aparece más ligado a la lucha contra la marginación de ciertas regiones, el deseo de usar y proteger mejor los territorios nacionales y evitar que algunos queden despoblados, y el interés por mantener vivas y compartir con los visitantes las culturas, tradiciones y patrimonios de los diversos territorios.

En América Latina la distancia entre la ciudad y el campo es en general mayor. Por un lado, varias décadas de cuantiosas inversiones públicas y privadas en infraestructura y servicios hacen que muchas de las poblaciones rurales de Europa cuenten con facilidades y servicios residenciales de calidad (en educación, salud, recreación, distribución comercial, transportes, comunicaciones), y con oportunidades de empleo semejantes a las de los grandes centros urbanos, habiéndose constituido en muchos lados vastos sistemas de “conurbación rural”⁶. En cambio, en América Latina las medianas y grandes ciudades son mucho más concentradoras de servicios, sobre todo de servicios de calidad. Si estos servicios no están al alcance de todos, no es por falta de oferta sino porque los bajos ingresos impiden que grandes sectores de la población tengan el acceso a ellos. Por otro lado, el hecho de que, salvo contadas excepciones, la densidad de población es mucho mayor en los países europeos explica también la tendencia a esa “conurbación rural”.

2. BREVE DESCRIPCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL DE LA UNIÓN EUROPEA

El primer y segundo pilar de la PAC

Sin entrar en los detalles de su evolución histórica, puede decirse que, hasta 1988, la PAC tuvo una orientación estrictamente sectorial, dirigida a los

agricultores y las empresas agrícolas, y compuesta de dos tipos de medidas: sostén de los precios e intervención en los mercados de productos agrícolas, y transformación de las estructuras agrarias.

Las medidas de sostén de precios e intervención de mercados son las más conocidas. Datan del inicio de la PAC en 1962 y han sido dominantes, aunque su importancia tiende a declinar y sus características a mudar en la dirección de desvincular las ayudas del funcionamiento del sistema de precios. Su aplicación ha suscitado una fuerte oposición de los países exportadores de productos agrícolas. Su origen obedece a la intención de la UE de i) establecer un mercado único agrario en la región, y ii) asegurar a los agricultores ingresos semejantes a los de los trabajadores de otros sectores⁷. Estas políticas se financian a través del componente de “Garantía” del llamado Fondo Europeo de Orientación y Garantía (FEOGA-G) y constituyen lo que en el lenguaje comunitario se denomina actualmente **primer pilar de la PAC**.

Las medidas de transformación de las estructuras agrarias, cuyos beneficiarios son los agricultores y las empresas agrarias, apuntan a la modernización técnica, social y ambiental de los procesos de producción agrícolas y pecuarios. Se trata de un conjunto amplio de medidas sectoriales introducidas a comienzos de los años setenta a raíz del Plan Mansholt, y revisadas posteriormente en varias ocasiones⁸.

En 1988, después de algunas intervenciones en zonas geográficas determinadas (básicamente los Programas integrados mediterráneos en regiones deprimidas de Italia, Francia y Grecia) y de haber madurado la convicción de que las políticas agrícolas eran insuficientes para desarrollar sosteniblemente el medio rural, se introdujeron nuevas medidas con lógica territorial y multisectorial que favorecen a la población rural en su conjunto y no sólo a los agricultores. Así mismo, se reconoce la diferenciación existente en el espacio rural y por lo tanto la necesidad de diseñar políticas y programas específicos para cada zona, con la participación de

6 Ver Thierry Linck: "El campo en la ciudad: reflexiones en torno a las ruralidades emergentes", en E. Pérez et al (ed), *Memorias del Seminario Internacional La nueva ruralidad en América Latina*, op. cit..

7 Como observan Fabrizio De Filippis y Daniela Storti, la PAC tuvo un carácter *fundacional* dentro de la Comunidad. Sirvió como "cemento" y "piedra angular" para la constitución de la Comunidad; fue una "política-símbolo" utilizada como laboratorio en el proceso de integración económica europea. De aquí en parte su peso financiero y político y su fuerte inercia y resistencia al cambio. Véase "Le politiche di sviluppo rurale nell'Unione europea", Rivista di Sviluppo Locale, n. 1, 2002.

8 Las medidas de este tipo actualmente en vigor consisten en incentivos y subvenciones para modernización de las explotaciones agrarias, instalación de agricultores jóvenes, formación profesional de los agricultores, mejoras de la transformación y comercialización de productos agrarios, silvicultura, reforestación, prácticas agrarias beneficiosas para el medio ambiente, jubilación anticipada de agricultores, apoyo a agricultores de zonas de montaña y desfavorecidas, mejora de tierras, concentración parcelaria, asistencia técnica y gestión de las explotaciones, gestión del agua de riego, mejora de infraestructuras relacionadas con la producción agraria, mejora del bienestar de los animales, y recuperación de la capacidad de producción dañada por desastres naturales.

sus agentes económicos y sociales, y aprovechando las sinergias generadas por la interacción de actividades de variada naturaleza. Acompañadas de un documento que define la filosofía y orientación del desarrollo rural en Europa⁹, las nuevas medidas incluyen incentivos y subvenciones para la renovación y el desarrollo de los pueblos rurales, la protección y conservación del patrimonio rural, el fomento del turismo y las artesanías rurales, la comercialización de productos agrícolas de calidad, los servicios básicos para la economía y la población rurales, y la diversificación de actividades en el ámbito rural.

Las medidas con lógica territorial, junto a las de transformación agraria antes mencionadas, han pasado a formar la nueva política de desarrollo rural europea y constituyen el llamado *segundo pilar de la PAC*. Este pilar se financia con el componente "Orientación" del Fondo Europeo de Orientación y Garantía (FEOGA-O) y una parte pequeña del componente "Garantía" de ese mismo Fondo (FEOGA-G). Los recursos utilizados para el segundo pilar son minoritarios en comparación con los del primer pilar, pero la tendencia es a que su proporción aumente en el futuro¹⁰. Todas las ayudas concedidas bajo este segundo pilar se consideran medidas de *desarrollo rural* en el lenguaje comunitario, si bien la mayor parte del financiamiento se destina todavía a la reestructuración agraria y tiene por lo tanto una orientación sectorial. Las medidas del segundo pilar están reglamentadas por un instrumento único: el *Reglamento de Desarrollo Rural* de la UE (Reglamento 1257/1999).

Los fondos estructurales europeos

El FEOGA-O y la parte del FEOGA-G que financia el segundo pilar de la PAC forman parte de los *fondos estructurales de la Unión Europea*, lo mismo que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE)¹¹. El FEDER y el FSE, que tienen sus propios reglamentos, financian también intervenciones no agrícolas en regiones rurales atrasadas y zonas deprimidas.

Los fondos estructurales son el instrumento con el que la Unión persigue uno de sus principios básicos: la *cohesión* económica y social de sus territorios, entendida como la reducción de disparidades en el grado de desarrollo de los mismos y del atraso de las regiones menos favorecidas. Esto se aplica tanto a grandes regiones político-administrativas con ingresos per cápita inferiores al 75 por ciento de la media de la Unión (llamadas "regiones Objetivo 1" en el lenguaje comunitario, por ejemplo, Galicia, Andalucía, Calabria), como a zonas rurales o urbanas particulares con problemas estructurales en regiones con ingresos superiores al 75 por ciento (llamadas "áreas Objetivo 2"). Los fondos se utilizan para financiar una gran variedad de inversiones en infraestructura y desarrollo urbano, rural, social y regional en esos territorios desfavorecidos, y constituyen una considerable transferencia de recursos de los países más ricos a los más pobres de la Unión con miras a la cohesión territorial.

A diferencia de lo que sucede con el primer pilar de la PAC, en el que el Consejo de la UE toma casi la totalidad de las decisiones, que son vinculantes para todos los países, la utilización de los fondos estructurales se rige por el principio de subsidiariedad: las decisiones sobre la utilización de los fondos se toman descentralizadamente al nivel más oportuno según cada caso y país¹². Existen, sin embargo, algunas normas generales que guían la utilización de los fondos: *concentración, partenariado, programación, adicionalidad, y seguimiento-evaluación*. Estas normas y requisitos constituyen una especie de "reglas del juego" de los fondos estructurales, que han sido descritas así: "*realización de diagnósticos completos de la economía de cada región y de sus problemas específicos; elaboración de un programa plurianual coordinado e integrado de medidas y acciones diseñado ad hoc para resolverlos; consulta de los principales actores económicos y sociales; instauración de una relación de colaboración entre los distintos niveles institucionales que participan en la formulación y la financiación de los programas (la Unión Europea, el Estado nacional, la Región); y evaluación independiente de los resultados obtenidos*"¹³.

9 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeos sobre "El Futuro del Mundo Rural", COM 7957/88, de agosto de 1988.

10 En julio de 2002 la CE hizo una propuesta de revisión de las normas PAC acordadas en la Agenda 2000, según la cual los pagos directos a los agricultores incluidos en el primer pilar serán totalmente desconectados de la producción y reducidos gradualmente. A partir de mayo del 2004 se incorporarán a la UE diez nuevos países, principalmente de Europa Central y Oriental. Como la Unión mantendría inalterado el costo total de la PAC, los coeficientes de las ayudas del primer pilar deberían disminuir y, al descender el PIB per cápita medio, varias regiones de los actuales países miembros dejarían de pertenecer al Objetivo 1 de las medidas estructurales.

11 Hay así mismo un instrumento financiero para la pesca.

12 Ver Laurent Van Depoele, "EU structural, rural and regional policy", en A. Burrell y A. Oskam (eds.): *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*, Wageningen Pers, Wageningen, 2000.

13 Elena Saraceno, "La política europea de desarrollo rural y su utilidad en el contexto latinoamericano", en E. Pérez Correa y J. M. Sumpsi, op. cit., 2002.

La norma de **concentración** significa que los fondos estructurales deben focalizarse hacia objetivos, temas y población beneficiaria cada vez más reducidos. En la actualidad los Objetivos son tres: 1. Desarrollo de regiones atrasadas (por debajo del 75% del PIB por habitante comunitario); 2. Reestructuración de zonas rurales y urbanas particulares con problemas estructurales de desarrollo en regiones que no son atrasadas; y 3. Desarrollo de los recursos humanos (para combatir el desempleo de largo plazo, facilitar la integración de los jóvenes en los mercados de trabajo y permitir la adaptación de los trabajadores al cambio industrial). Por su parte, la norma de **partenariado** consagra el principio de participación de los actores públicos y privados interesados, pertenecientes a los distintos niveles, en las fases de preparación y aplicación de los programas. La norma de la **programación** consagra el principio de que las acciones del segundo pilar, no obstante se basen en las demandas de los beneficiarios potenciales y se diseñen y ejecuten descentralizadamente, deben integrarse en un marco plurianual de programación que les dé sentido estratégico. En aplicación de la norma de **adicionalidad**, y a diferencia de lo que sucede con las medidas del primer pilar, los fondos estructurales europeos financian sólo una parte de la ayuda pública a los beneficiarios, mientras el resto queda a cargo del estado nacional y/o regional correspondiente. Además, los fondos públicos (de la Unión o del país) sólo financian, salvo pequeñas excepciones, una parte de las inversiones; el resto lo deben aportar los beneficiarios. Se trata pues de un sistema de cofinanciación tanto público-privado como, en lo que a la parte pública se refiere, entre los distintos ámbitos de gobierno. Las normas de la Unión Europea para cada tipo de apoyo establecen la elegibilidad, condicionalidad, porcentajes máximos respecto a la inversión y monto máximo a que está sujeto el incentivo. Finalmente, la importancia del **seguimiento y la evaluación** ha aumentado con la creciente complejidad y descentralización de las medidas. Se trata de vigilar la ejecución de los programas, justificar ajustes considerados necesarios y evaluar la eficacia sustantiva de las políticas a través de diversos indicadores.

Además de financiar las medidas descritas más arriba, los fondos estructurales apoyan iniciativas integradas, que tienen sus propios objetivos, normas, organización institucional y recursos. Ejemplos de esto en el campo del desarrollo rural y regional son los programas LEADER y los Pactos Territoriales

descritos en la parte 3 de este documento. Naturalmente, los objetivos y las normas de estos programas deben estar en consonancia con los de los fondos estructurales.

Los planes de desarrollo regional y rural

La reforma de los fondos estructurales, iniciada en 1988, introduce la programación indicativa, plurianual y concertada, con la finalidad de integrar los proyectos en planes de desarrollo dotados de una visión estratégica nacional, regional y local. Para agilizar el proceso, a partir de la Agenda 2000 (período de programación 2000-2006) la Comisión Europea y las autoridades centrales de los países aprueban sólo las orientaciones generales, los ejes principales de los programas y el plan financiero anual de cada eje. A la autoridad encargada de aplicar el programa en cada país, en colaboración con un comité de la CE, le corresponde especificar las diversas medidas, los beneficiarios y los detalles financieros¹⁴.

La programación de la UE sigue siendo relativamente compleja y no siempre consolida las diversas intervenciones en un sólo proceso y documento. Por ejemplo, en las regiones del Objetivo 1 las medidas cofinanciadas por el FEOGA-O se incluyen en el programa operativo regional (POR), en el que se integran con las intervenciones en materia de desarrollo regional y social apoyadas por el FEDER y el FSE; por su parte, las pocas medidas apoyadas por el FEOGA-G forman parte del plan de desarrollo rural (PDR) de la región. En cambio, en las regiones fuera del Objetivo 1, todas las medidas de desarrollo rural del segundo pilar se incluyen en el PDR y se cofinancian con el FEOGA-G.

Formalmente los PDR y los POR son relativamente similares y prevén un diagnóstico inicial, con identificación de los puntos fuertes y débiles, oportunidades y amenazas; la definición de los objetivos y la estrategia de desarrollo propuestos para la zona; la determinación de los ejes prioritarios de intervención, cada uno de los cuales incluye medidas específicas para su implementación; un esquema de financiamiento, incluidos los recursos de la UE, los fondos públicos nacionales y regionales, y las contribuciones privadas; y, finalmente, las modalidades de la gestión administrativa y financiera, en particular los mecanismos de seguimiento, evaluación y control que aseguren la participación de todos los

14 Véase Francesco Mantino, "Fondi strutturali e politiche di sviluppo", Ed. Il Sole 24 ORE, Milán, 2002.

partners socio-económicos e institucionales y la transparencia del proceso. Los contenidos sustantivos son obviamente diferentes, pues unos planes conciernen sólo lo rural mientras los otros abarcan al desarrollo regional en su conjunto. Así, el PDR de Emilia-Romaña incluye tres ejes prioritarios (sostén a la competitividad de las empresas agrícolas, de transformación y de comercialización; agroambiente y forestación; y desarrollo local integrado) cada uno de los cuales tiene sus propios objetivos, medidas y modalidades de ejecución. Por su parte, los ejes prioritarios de intervención del POR de Calabria son seis: recursos naturales, recursos culturales, recursos humanos, sistemas locales de desarrollo (con detalles separados para la industria, artesanado, comercio, agricultura, etc.), ciudades, y redes/centros de servicios.

Cabe destacar que la preparación de estos planes implica una prolongada fase de consulta y concertación. Así, el PDR de Emilia-Romaña fue concordado durante un año con las autoridades de las provincias, comunidades de montaña¹⁵ y asociaciones de municipios de la Región; los representantes de las categorías económicas (agricultura, industria, artesanía, comercio, profesionales, y asociaciones ambientalistas, de consumidores y de *pari opportunita*¹⁶); y las instituciones de formación profesional, cuencas hidrográficas y centros de investigación, entre otros. Según el POR 2000-2006 de Calabria, la potencialidad del método consiste “... en haber individualizado una estrategia de intervención social y políticamente concordada, y centrada prioritariamente en los recursos locales y su valorización integrada por parte de actores institucionales y empresarios de la región. Esto representa una inversión de tendencia respecto a la práctica dominante en el pasado, obsesionada únicamente por el monto del financiamiento público que se podía obtener del centro y la esperanza de que los problemas se resolviesen mediante intervenciones externas...” La programación 2000-2006 en Calabria se basa en dos pilares fundamentales: “la concentración de los recursos provenientes de instrumentos financieros diversos en zonas prioritarias y/o en

temáticas localizadas en territorios específicos, y la concertación de los proyectos de desarrollos en el ámbito local”¹⁷.

Estos procesos de planificación regional y rural son relativamente recientes. Su eficacia es todavía desigual y en la práctica no son muchas las regiones en que conducen a un enfoque integrado del desarrollo, que incluya las principales medidas ejecutadas tanto por el gobierno central como por los gobiernos regionales y locales. La complejidad institucional de la administración pública mantiene muchas veces una fuerte rigidez organizativa y procesal que limita la coordinación entre los diversos programas¹⁸. De todos modos, más que su madurez institucional y metodológica, interesa destacar el renovado recurso a la programación concertada, básicamente ascendente (*bottom-up*), con métodos relativamente simples y varias instancias de seguimiento y control, como un proceso necesario para mejorar la eficacia de la política y las inversiones de desarrollo local¹⁹.

3. PROGRAMAS, ACCIONES E INSTITUCIONES RURALES EUROPEAS

En los últimos años, en el marco de la reorientación de la PAC, la UE y diversos estados nacionales lanzaron programas innovadores de desarrollo rural con lógica territorial, diversificación multisectorial y financiamiento público, por ejemplo, los LEADER, PRODER y Pactos territoriales. También se han dado procesos de desarrollo local endógeno en los que la participación pública ha sido menos importante, como es el caso de los distritos industriales y agro-alimentarios. Parece igualmente útil ‘redescubrir’ instituciones más tradicionales que han contribuido al desarrollo de la agricultura en muchas regiones europeas, como las cooperativas agrícolas y las asociaciones de regantes. Tanto los mecanismos innovadores como estas instituciones más convencionales han promovido la competitividad de las

15 Agrupaciones de municipios de zonas de montaña existentes en Italia con objetivos, presupuesto y responsabilidades administrativas particulares.

16 Asociaciones que promueven la igualdad de oportunidades de género y de los inmigrantes.

17 Ver Giuseppe Gaudio, “Il LEADER e il POR: strumenti complementari in Calabria”, INEA, Roma, 2001.

18 Véase José M. Sumpsi, “Estrategias, instituciones y políticas de desarrollo rural en la Unión Europea”, Madrid, 2002. Como ejemplos de estos planes véanse, respectivamente: Regione Calabria, “Programma operativo regionale 2000–2006”, 2000, y Regione Emilia-Romagna, “Piano regionale di sviluppo rurale 2000–2006”, 2000.

19 En Italia, por ejemplo, se creó el *Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica*, cuyo *Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione* ha sido encargado de las funciones de coordinación horizontal y vertical de los programas de desarrollo territorial, con responsabilidades directas de orientación programática, asistencia técnica a otras unidades de la administración, seguimiento, evaluación y control.

pequeñas y medianas empresas, y de este modo han impulsado el crecimiento con equidad.

Programas innovadores: la iniciativa LEADER

El programa comunitario LEADER²⁰ constituye el primer intento de poner en práctica el nuevo enfoque territorial, integrado y ascendente de desarrollo rural. Con base en la identificación de los problemas y las potencialidades de zonas rurales específicas, se formulan planes y promueven inversiones prioritarias. Sus tres principios generales son la innovación, el partenariado y la integración multisectorial:

- ▶ Cada programa LEADER interviene en un territorio (comarca) relativamente pequeño (entre diez y cien mil habitantes) y homogéneo.
- ▶ Un partenariado vertical entre las distintas instancias institucionales (municipal, regional, nacional, Comisión Europea) establece las orientaciones generales, las normas para la selección y aprobación de proyectos, las subvenciones o aportes de cada *partner* al cofinanciamiento de los proyectos, y las responsabilidades relativas al seguimiento de todo el proceso.
- ▶ Se organiza un partenariado horizontal (Grupo de Acción Local - GAL) bajo la forma de asociación en la que participan actores públicos y privados de la economía y sociedad del territorio: alcaldes, asociaciones de productores y comerciantes, cooperativas, sindicatos, empresarios, ONG, bancos/cajas rurales, y grupos de la sociedad civil. En la asamblea de socios el sector privado/social constituye la mayoría. El GAL, con ayuda de un pequeño equipo técnico: i) prepara un plan estratégico y de inversiones para la comarca, con recursos y financiamiento de diversos orígenes, no sólo del LEADER, en el marco del programa operativo o de desarrollo rural de la región; ii) formula un plan de acción específico para los cinco o seis años de funcionamiento del Programa; y iii) estudia, aprueba y supervisa la ejecución de los proyectos presentados por los postulantes al financiamiento del Programa. Dentro de las normas establecidas por el partenariado vertical, los GAL disponen de un amplio margen de maniobra.
- ▶ Se promueven acciones integradas, innovadoras y multisectoriales. Estas acciones se dirigen principalmente al aprovechamiento de las ventajas com-

parativas y peculiaridades del territorio, lo mismo que a la creación de clusters de pequeñas empresas y asociaciones de categoría, y de sinergias y complementariedades entre sectores, como factores para aumentar la competitividad de la comarca. Como el sector agrícola es atendido por otros instrumentos de la PAC, el LEADER privilegia la diversificación, principalmente en comercialización, mejoras del patrimonio y el medio ambiente, aumento del valor agregado de los productos básicos, pequeñas industrias, artesanías, turismo rural y empresas de servicios locales.

- ▶ Los proyectos se cofinancian con fondos públicos europeos, recursos del estado miembro y la región, y aportes directos de los inversores privados.
- ▶ Otras características, destinadas a evitar el aislamiento de los GAL e integrar la comarca en los mercados, son la asistencia técnica que se les proporciona (particularmente en las primeras etapas), el trabajo en red a partir de “observatorios” en Bruselas y en cada país, y la cooperación entre los Grupos de Acción Local.

El programa LEADER, que comenzó a aplicarse con carácter experimental en 1991, se ha extendido y ampliado en función de la experiencia acumulada. El LEADER I (1991–94) ejecutó proyectos en 217 comarcas de regiones atrasadas o zonas rurales desfavorecidas. Sus principales aportes fueron la movilización de los actores locales, la creación y el funcionamiento de los GAL como instrumentos de concertación, y el trabajo en red, todo ello orientado a la valorización del territorio comarcal y la diversificación de sus actividades productivas. Por su parte, el LEADER II (1994–99) funcionó en más de 1000 comarcas e hizo hincapié en el carácter innovador de las acciones promovidas (valorización de productos locales, denominaciones de origen controlado, pequeñas industrias, turismo rural y artesanías) y en la cooperación entre los GAL, incluso entre los de distintos países de la UE, favorecida por los observatorios nacionales y el observatorio europeo de Bruselas. Finalmente, el LEADER Plus, en ejecución hasta el 2006, privilegia las estrategias integradas, elaboradas en torno a uno o dos temas o ejes aglutinantes del territorio, con el propósito de reforzar su competitividad; conlleva igualmente un importante componente de innovación, puesta en red y cooperación con otros territorios de la UE o de terceros países.

El LEADER cubre actualmente algo más de la mitad del espacio rural europeo. Sus resultados han sido exitosos, a pesar de que los recursos comunitarios asignados al programa son bastante limitados y de que los proyectos individuales son relativamente pequeños²¹. Su orientación hacia las innovaciones, la valorización de recursos locales desaprovechados en el pasado, las inversiones inmateriales (formación, partenariado local), y la flexibilidad y el amplio margen de maniobra de los GAL han abierto posibilidades de creación de capital social, realización de inversiones productivas y creación de empleo en zonas rurales atrasadas. La “metodología” LEADER ha enriquecido las políticas rurales de diversos países (Suecia, Bélgica y Austria), se ha aplicado en programas nacionales complementarios (PRODER en España y POMO en Finlandia), y se ha utilizado en programas parcialmente similares (como el Programa de Desarrollo Local en Irlanda).

Programas innovadores: el PRODER

El Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales (PRODER) deriva de las enseñanzas del LEADER y utiliza fondos europeos. Sin embargo, no se trata de una iniciativa comunitaria sino de un programa lanzado por España en comarcas de las regiones del Objetivo 1. Coordinado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se financia con fondos estructurales europeos y recursos españoles (nacionales, de los gobiernos regionales y de las autoridades locales). Su objetivo fundamental es impulsar el desarrollo endógeno y sostenido de las zonas rurales atrasadas a través de la diversificación de sus economías y la contención del éxodo rural. Las medidas subvencionables abarcan la valorización del patrimonio rural y local (mejora y equipamiento de pequeños núcleos urbanos, pequeños polígonos industriales, etc.), el fomento de las inversiones en agroturismo y turismo local, el fomento de pequeñas empresas artesanas y de servicios, la revalorización del potencial

productivo agrícola y forestal, y la mejora de los sistemas de extensión agrícola y forestal.

A diferencia del LEADER, este programa financia actividades agrícolas y forestales, pero sólo tratándose de proyectos de carácter innovador. Por otra parte, no contempla la cooperación transnacional. Un ejemplo de este programa es el PRODER 2000–2006 de Andalucía, cofinanciado por el FEOGA-O y, en sus actividades de diversificación no agrarias, por el FEDER. Beneficia a comarcas rurales que, organizadas en “asociaciones de desarrollo rural”, formulan un *Programa de Desarrollo Endógeno* compuesto de un diagnóstico, objetivos y estrategia de desarrollo, y un programa detallado de actuación. La ejecución de cada programa sigue aproximadamente los lineamientos indicados más arriba para el LEADER²².

Programas innovadores: los Pactos territoriales

Irlanda (1992) e Italia (1995) iniciaron programas de desarrollo local, basados en partenariados locales amplios que se organizan para impulsar las actividades productivas y la infraestructura en zonas rurales de menor desarrollo. Sobre la base de esta experiencia, la UE lanzó en 1998 los Pactos Territoriales para el Empleo (PTE) y hasta el 2002 había financiado 89 propuestas en los 15 países miembros. Las características de los PTE son similares a los Pactos italianos, que son los que se analizan a continuación.

Los Pactos territoriales son acuerdos entre sujetos públicos y privados para ejecutar programas integrados de inversiones industriales, agroindustriales, agrícolas y de servicios. Reciben subvenciones públicas sólo cuando tienen lugar en zonas deprimidas. La contribución máxima del Gobierno para cada Pacto asciende a unos 50 millones de euros y al menos el 30% de las inversiones debe financiarse privadamente²³. El objetivo es promover el desarrollo de la

21 En los últimos años se ha destinado al LEADER aproximadamente el 10% del minoritario segundo pilar de la PAC. Cada uno de los GAL del LEADER II recibió en total de la UE un promedio de 1,7 millones de euros; en la programación del LEADER Plus esa cifra aumenta a 2,3 millones, con un gasto medio total de 4,8 millones, incluyendo la participación privada.

22 Los principales parámetros para la distribución de los recursos disponibles entre los PRODER de las distintas zonas de Andalucía son: población y densidad de población, población de más de 65 años, tasa de dependencia, tasa de desempleo, proporción del paro femenino respecto del masculino, ingreso por habitante. En cada territorio, el Grupo de Desarrollo Rural determina los criterios para la evaluación de las demandas presentadas, pero teniendo en cuenta las siguientes prioridades establecidas por el Gobierno de Andalucía: oportunidades de empleo de los grupos objetivo, igualdad de género, corrección de desequilibrios socioeconómicos en la zona, carácter innovador y contribución al desarrollo integral y sostenible, viabilidad técnica, económica y financiera, impacto ambiental. (Ver Junta de Andalucía - Dirección General de Desarrollo Rural, "PRODER de Andalucía 2000-2006").

23 Véase Domenico. Cersosimo y Guglielmo. Wolleb, "Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali"; in *Stato e Mercato*, diciembre 2001; y Paola Casavola y Francesca Utili, "Encouraging local partnerships to promote local development. What one should really expect from Territorial Pacts in depressed areas?", Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione, Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Roma, 2001 (borrador).

región a través del establecimiento de una alianza local. En una primera fase de trabajo en común, los sujetos locales definen el territorio, analizan sus problemas, establecen la estrategia de intervención e identifican los proyectos idóneos para llevar a cabo esa estrategia. Asumen igualmente compromisos tendientes a favorecer el éxito del Pacto. Por ejemplo, los gobiernos provinciales y municipales pueden facilitar y abreviar los trámites burocráticos; los sindicatos aceptar condiciones especiales en materia de salarios y flexibilidad laboral; las empresas ofrecer aumentos de ocupación y capacitación de la mano de obra; y los bancos establecer condiciones crediticias favorables. Esta fase puede llevar dos o tres años, pues tiene también el propósito de mejorar las relaciones entre las instituciones y actores locales, y promover acciones concertadas en el territorio. Culmina con la firma del Pacto y su envío a los bancos, al gobierno de la región y al *Ministero del Tesoro*, a quienes corresponde aprobar el programa de desarrollo del territorio y los incentivos financieros a las inversiones identificadas.

En la fase sucesiva los participantes constituyen una sociedad encargada de acompañar la realización del conjunto de las actividades operativas del Pacto. En particular, esta sociedad colabora en la movilización de los recursos financieros, técnicos y organizativos necesarios para alcanzar los objetivos, controla que los participantes cumplan los compromisos asumidos y evalúa los resultados alcanzados.

Como se puede ver, el objetivo económico de los PT es llevar a cabo programas integrados, diseñados para alcanzar las prioridades seleccionadas por los actores, utilizando los recursos existentes en el territorio. Pero los Pactos también tratan de promover, en zonas atrasadas, condiciones socio-institucionales favorables al crecimiento económico, principalmente colaboración público-privada, confianza mutua, acciones colectivas y formación de recursos humanos. La justificación deriva de la hipótesis de que, precisamente, la acumulación de este capital social ha constituido históricamente un factor esencial del desarrollo rural de otras regiones italianas, entre otras cosas facilitando la agrupación de pequeños y medianos empresarios en distritos industriales y agroalimentarios de grandes dimensiones.

Los primeros pactos comenzaron a concertarse en 1995. La evaluación realizada por Cersosimo y Wolleb, sobre la base de un detallado trabajo de

campo, ha podido verificar que en un número significativo de casos los PT han contribuido a reducir el aislamiento de los gobiernos y otros sujetos institucionales locales, reforzar la interacción y las relaciones horizontales, y aumentar el grado de confianza. Los acuerdos alcanzados en el proceso de construcción del Pacto se perciben como estables y duraderos, y el propio Pacto como una nueva institución intermedia a la que se reconoce un papel en el desarrollo local. La movilización socio-institucional inducida por el Pacto ha sido, en general, muy amplia. El instrumento ha obligado a la agregación, incentivado las coaliciones locales, ayudado a crear mesas de concertación con una pluralidad de sujetos institucionales públicos y privados, y estimulado la ampliación de las redes de relaciones y el crecimiento del capital social.

En cambio, los efectos de los Pactos en la esfera de las inversiones y producción de bienes privados y públicos han sido menos importantes o concluyentes, en parte debido al poco tiempo transcurrido, a incertidumbres y cambios en la legislación durante los primeros años de aplicación, y a que los proyectos apoyados no han gozado de ventajas particulares respecto a otras formas institucionalmente menos exigentes para obtener incentivos. Algunos resultados negativos se han originado en concertaciones oportunistas de sujetos que han considerado a los Pactos como un nuevo canal político para drenar recursos públicos.

Desarrollo endógeno en distritos industriales y agroalimentarios

Los distritos industriales (o, más generalmente, sistemas productivos locales) han estado asociados en Italia al éxito de las pequeñas empresas, casi siempre de gestión familiar y a menudo de origen artesano. Se caracterizan por la presencia, en zonas rurales relativamente pequeñas, de una activa comunidad de residentes y un amplio número de pequeñas y medianas empresas independientes, especializadas en productos intermedios o finales de una misma rama manufacturera.

Se apoyan en una densa red de relaciones institucionales y personales entre organismos públicos locales, iniciativas privadas y empresas, que se confrontan y coordinan con el propósito de llevar adelante políticas productivas funcionales al desarrollo del distrito.

La combinación de la competición empresarial cuando se trata de producir bienes privados con la colaboración para producir bienes públicos o acceder a servicios, estimula el aumento de la calidad de los productos y la innovación de los procesos de producción como formas para responder dinámicamente a las exigencias del mercado²⁴.

Los DI se han desarrollado de forma principalmente autónoma durante las últimas décadas, concentrándose en ciertas ramas en que han adquirido ventajas competitivas relevantes. Entre las de base agrícola y agroalimentaria, cabe mencionar los textiles y el vestido, cuero y calzado, queso parmesano, jamón de Parma y San Daniele, hortalizas, frutas y flores. La especialización productiva contribuye a determinar la dimensión territorial de los DI, que en general abarcan uno o varios municipios contiguos. El tamaño de los distritos agro-alimentarios es más variable y puede ser mucho mayor que el de los distritos industriales. Otra característica de los distritos agro-alimentarios es su fuerte vinculación con la realidad local: muchas veces, la presencia de productos típicos representó históricamente la base para comenzar actividades artesanales de elaboración y preservación que permitieron valorizar los recursos y las tradiciones locales y ensanchar el mercado. Sin embargo, la relación del distrito con la agricultura de la zona tiende a debilitarse con el tiempo pues, a medida que crecen, las industrias locales de procesamiento suelen utilizar insumos procedentes de otras zonas²⁵.

Las pequeñas y medianas empresas que predominan en la mayoría de los DI no tienen la capacidad individual para organizar y financiar servicios esenciales para sobrevivir en mercados competitivos, tales como los servicios de investigación y desarrollo, innovación de los procesos y productos, capacitación, y mercadeo. Inicialmente esos servicios fueron organizados en forma relativamente informal, con la colaboración de estructuras públicas locales y regionales. La respuesta definitiva han sido los Centros de Servicios Especializados (CSE).

Los CSE son generalmente sociedades privadas sin fines de lucro, con capital suscrito por actores que representan los intereses públicos, privados y sociales del distrito: municipios, provincia, región, universidad, asociaciones locales de empresas y empresas

individuales, entre otros. Los servicios que ofrecen dependen de las necesidades de cada realidad local y de la especialización productiva del distrito. En general, los servicios solicitados con mayor frecuencia son capacitación técnico-profesional; investigación, tanto aplicada como relacionada con los mercados; asistencia técnica en aspectos productivos y de gestión administrativo-financiera de las empresas; y servicios relacionados con la certificación de los productos y los procesos productivos. Si bien los CSE suelen tener una estructura interna pequeña (7 a 15 funcionarios muy calificados), tienen acceso a una densa red de profesionales externos, llamados a colaborar en actividades de investigación o de servicios, según las necesidades. Esta flexibilidad de los CSE les asegura un flujo de información y conocimientos actualizados y de alto nivel. El apoyo financiero público es a menudo esencial para el funcionamiento de los CSE, especialmente en sus fases iniciales. Los gobiernos regionales y locales contribuyen a formar el capital de los CSE, y estos complementan sus ingresos participando en concursos públicos para la preparación de programas de investigación de diverso tipo.

Los DI continúan expandiéndose en Italia, en los últimos años también en regiones del sur del país. Se estima que existen unos 200 distritos. Uno de los mayores (baldosas y azulejos) empleaba 22.000 trabajadores en el 2000 y facturaba algo más de 3.000 millones de euros. Dada su capacidad para insertarse y acompañar los procesos de globalización en una amplia gama de productos intermedios o terminados, muchos de ellos de alta calidad, la proporción exportada del facturado total es muy elevada y ha ido creciendo (del 41,8% en 1998 al 46,6% en 2000, en los distritos para los que existe información).

En definitiva, tal como algunos estudios empíricos han mostrado, el éxito de la pequeña empresa industrial y agroindustrial italiana no parece justificarse solamente por los factores internos privilegiados por la teoría convencional. Dichas empresas, habrían sido "*capaces de superar las desventajas de su menor escala productiva a través de las economías externas generadas por la capacidad 'sistémica' del distrito para imaginar y administrar complejos procesos de descomposición/integración del ciclo productivo, basándose en empresas especializadas en fases parciales de la elabora-*

24 Véase: Istituto per la Promozione Industriale (IPI), "L'esperienza italiana dei Distretti Industriali", Roma, 2002; y Roberto Fanfani y Carmen Brasili, "Agri-Food Districts: Theory and Evidence", Universidad de Bolonia", 2002.

25 Fanfani y Brasili, op.cit.

*ción, en el ámbito de un contexto social adecuado para llevar a cabo una fuerte división del trabajo entre las diversas unidades productivas*²⁶.

Acciones innovadoras: diversificación productiva, valorización de los activos territoriales y turismo rural

La diversificación productiva y la preservación y valorización de la especificidad de cada territorio, dirigidas a recuperar o a crear ventajas competitivas en productos y servicios con mercados dinámicos, han sido un componente principal de las nuevas políticas rurales.

Entre los activos o el capital de un territorio cabe mencionar a los recursos físicos; el equipamiento y el patrimonio histórico y arquitectónico, incluidos pueblos y aldeas; el patrimonio cultural (folklore, tradiciones musicales y artísticas, especialidades culinarias y enológicas, artesanías) que otorga identidad general al territorio; los recursos humanos y conocimientos técnicos; las actividades productivas; y las instituciones y administraciones locales²⁷.

Con este concepto amplio de activos territoriales, su valorización puede asumir características muy diversas pero casi siempre se apoya en las “economías de diversificación” y corresponde a tres grandes opciones.

Primero, aumentar el valor añadido de productos y servicios existentes en el territorio, garantizando o mejorando su calidad o presentación, comercialización y grado de industrialización. En otros términos, dentro de las actividades de las diversas cadenas, se trata de poner en contacto a los productores locales con los consumidores (integración vertical a lo largo de una rama) y procurando que en lo posible estas actividades se realicen en la comarca. Así por ejemplo, en Los Pedroches (Andalucía) además de mejoramientos de la genética y el manejo del cerdo ibérico, el LEADER ha fomentado mataderos y producción local de embutidos y jamones con denominación de origen, cuyo valor de venta es más de tres veces superior al de los productos del cerdo vendidos anteriormente. En el mismo programa de Los Pedroches se ha innovado en los procesos, métodos y productos de las canteras de piedra existentes y se

ha valorizado también la producción de aceitunas con la introducción de aceite biológico certificado. En Extremadura, aprovechando la fama de las cerezas del valle del Jerte, se ha apoyado la producción y comercialización de aguardiente de cereza utilizando cerezas de poca calidad para su venta en fresco. La especificidad del valle de Sousa (Portugal) es la artesanía realizada por mujeres, en particular el bordado. El LEADER de esa comarca ha profesionalizado esas actividades mediante la recuperación de técnicas tradicionales, modernización de los patrones e informatización de los métodos, cursos de formación y promoción comercial.

Segundo, valorizar recursos y factores anteriormente inutilizados o subutilizados, mediante la creación de nuevos productos y servicios con valor comercial. Por ejemplo, en Galicia, en la comarca de Portodemouros, se han hecho inversiones para aprovechar un embalse con fines deportivos. Construido hace años para generar energía sin el consenso de la población local, el embalse es ahora utilizado productivamente por ésta, incorporándose a la economía local. Muchos proyectos en diversos países han organizado actividades artesanales a partir de mano de obra de minusválidos o mujeres desocupadas. La posibilidad de albergar museos, centros culturales y servicios de documentación o de asesoramiento a empresas o a particulares, lo mismo que la de establecer restaurantes, hoteles rurales y agroturismos, ha estado en la base de la rehabilitación de edificios tradicionales (antiguos castillos, casas rurales, molinos, bodegas) o simplemente de edificios inutilizados en numerosas regiones europeas. La producción de plantas medicinales y determinados productos biológicos, y la realización del potencial de ciertas zonas como lugar de segunda residencia han permitido también valorizar territorios anteriormente poco utilizados.

Por último, se pueden aprovechar al máximo las sinergias existentes (o generar otras nuevas) entre distintas actividades, por medio de la integración horizontal de sectores de la economía local. Por ejemplo, la creación de centros de degustación de productos típicos del lugar, su inclusión en la carta de los restaurantes locales y la promoción de recetas culinarias estimula a la vez el turismo y la venta de productos locales. En el valle del Crati (Calabria), se aprovecha una atracción de la zona (caballos) para combinar la enseñanza de la equitación con activi-

26 Istituto per la Promozione Industriale, op. cit.

27 Véase Comisión Europea - Observatorio europeo LEADER, "La competitividad territorial" y "La competitividad económica", en *Innovación en el medio rural*, Cuadernos 6/1 de diciembre 1999 y Cuaderno 6/4 de diciembre 2000, Bruselas.

dades de degustación y venta de vinos, hotelería, restaurantes y turismo rural en toda la zona. En Portodemouros (Galicia), una industria rural que elabora el producto de pequeños apicultores de la zona ha establecido, en el mismo edificio rural, un bello y didáctico Museo de la Miel, creando sinergia entre las actividades agraria, agroindustrial y turística de la comarca.

En los últimos años, particularmente en el LEADER Plus, para organizar mejor las sinergias intersectoriales, se ha superado la lógica de los proyectos relativamente dispersos requiriéndose que todos ellos estén organizados en torno a ejes estratégicos o temas unificadores. Por ejemplo, en la comarca del Antico Frignano (Emilia-Romaña), los proyectos presentados para cofinanciamiento del LEADER debían vincularse a cuatro temas característicos del territorio (castaña, artesanía artística, monasterios benedictinos y la *via Emilia* del antiguo Imperio Romano), lo cual ha permitido aumentar la producción tradicional, las artesanías y los servicios turísticos. El “itinerario de un patrimonio” se ha convertido en un eje estratégico eficaz para construir programas integrados en muchas regiones. El “patrimonio” puede ser de muy diversos tipos, por ejemplo religioso, parques naturales, arqueológicos o culturales, lugares o rutas históricas, productos y artesanías típicas o fiestas populares tradicionales. Los ejemplos son numerosos, algunos de ellos muy conocidos: el camino de Santiago, en el norte de España; los itinerarios de San Francisco de Asís en Umbria; la ruta del Chianti en Toscana; el itinerario de las fiestas populares en Liguria; las Alpujarras en Andalucía; las rutas del queso, vino, jamón y otros productos en muchas regiones y países; los parques naturales de los Picos de Europa y Ordesa en España; la identidad cultural y tradiciones del Alentejo en Portugal, etc.

En todas estas actividades de valorización de activos territoriales, los GAL y otros gestores de proyectos de desarrollo territorial han tenido generalmente un papel inicial fundamental. A menudo ese papel ha sido continuado por asociaciones profesionales, creadas o reforzadas por los GAL, que agrupan por ejemplo a los artesanos, operadores turísticos, productores de bienes típicos u otros. A veces estas asociaciones mantienen un sistema de información y página Internet común para difundir las opciones que ofrece el territorio, como sucede por ejemplo en el LEADER del Apenino Central.

El turismo rural es uno de los principales propulsores de la valorización del territorio. Se trata de una actividad que integra la agricultura con el turismo, la artesanía y la cultura del territorio. Contribuye eficazmente a: i) incrementar el ingreso y el empleo rural, especialmente de los jóvenes y las mujeres, limitando su migración a las ciudades, problema especialmente frecuente en zonas de montaña; ii) valorizar y recuperar la arquitectura rural y el patrimonio inmobiliario tradicional; iii) redescubrir y promover los productos típicos y las maneras tradicionales de cultivarlos y prepararlos; iv) integrar la cultura campesina con la cultura artesanal (culinaria y de otros tipos); y v) conservar el paisaje rural.

En Italia, por ejemplo, se diferencia el turismo en hoteles, restaurantes y otros servicios situados en zonas rurales (“turismo rural”), del turismo en explotaciones agrícolas o “agroturismo”²⁸. En éste último, se abren las puertas de la finca y la vida familiar para ofrecer al visitante una experiencia integral de la vida en el campo y un tiempo de reposo. El agricultor debe estar dispuesto a transformar la explotación en una empresa multiactiva y multifuncional, en el entendido de que la cultura rural es el mayor valor para compartir con los huéspedes. Para el agroturista la estadía significa reactivar vínculos con el campo o tener la experiencia de una dimensión y calidad de vida desconocida en las ciudades, que le permiten y entrar en contacto directo con una cierta cultura local. Para el sector público, los promotores privados y los grupos locales, el agroturismo significa un instrumento de desarrollo que articula la demanda de medio ambiente natural y diversidad de zonas rurales con las necesidades económicas y sociales de los productores agrícolas.

Instituciones sectoriales: cooperativas de servicios y asociaciones de regantes²⁹

En varios países europeos, el *movimiento cooperativo* ha alcanzado una fuerza considerable. Se trata de asociaciones de primer y segundo grado que si bien directamente no tienen finalidades de lucro siguen lógicas estrictamente mercantiles. Los socios de las cooperativas de servicios de primer grado son normalmente agricultores (personas físicas o jurídicas) que mantienen la propiedad privada de sus pre-

28 El agroturismo está definido por la Ley Nacional 730 (1985) como actividad complementaria y conexas a la normal actividad agrícola de la finca, que debe continuar siendo la principal (en términos del tiempo de trabajo empleado). Existen unas 11.000 explotaciones agrícolas certificadas para el agroturismo.

29 No se han estudiado otras instituciones europeas de posible interés (consorcios agrarios en Italia, etc)

dios lo mismo que una actividad empresarial autónoma.

Estas organizaciones buscan sobre todo generar economías de escala en la prestación de servicios esenciales para aumentar la competitividad de la agricultura, en especial los relativos a la comercialización y la elaboración en gran escala y con marcas de calidad, el mejoramiento y la sostenibilidad ambiental de la tecnología productiva; la disminución de los costos de los insumos, el financiamiento y los seguros agrícolas; el aumento de la calidad, la inocuidad y el grado de procesamiento de los productos vendidos; la capacitación de los socios y familiares; y otras sinergias alcanzables dentro de ciertas cadenas productivas.

Las cooperativas contribuyen también a la equidad, principalmente cobrando sus servicios en proporción directa a la cantidad y calidad del producto entregado por los socios. De esta forma, los pequeños y medianos productores tienen costos unitarios de transacción iguales a los de los grandes en los mencionados servicios de asistencia técnica, compra de insumos, acceso a los recursos financieros y la comercialización. Además, la considerable dimensión que a menudo alcanzan las operaciones de las cooperativas de segundo grado les hace partícipes de precios muy favorables, tanto para los insumos comprados como para los productos vendidos. Estas ventajas son especialmente importantes para los pequeños agricultores. Las visitas realizadas a cooperativas italianas y españolas de servicios para la horticultura y fruticultura, la oleicultura, la ganadería láctea, porcina y lanar, la vinicultura, la cerealicultura y la piscicultura han permitido comprobar las características recién mencionadas.

Por su parte, las *asociaciones de regantes* constituyen un elemento importante de la gestión de las redes colectivas de riego y de participación en aspectos más amplios de la gestión de los recursos hídricos. Muchas de ellas son instituciones seculares, constituidas y manejadas por los propios regantes. Otras proceden de la privatización y transferencia de los servicios de provisión del agua de riego. No sólo pueden mejorar la eficiencia, equidad y sostenibilidad financiera de los sistemas de riego sino también contribuir a aumentar los hábitos de concertación y la democratización en la sociedad rural. El buen funcionamiento de las asociaciones depende, inter alia, de adecuados estatutos y reglamentos internos, lo

mismo que de la capacidad administrativa y técnica para operar y conservar el sistema de riego. En América Latina, estas asociaciones se están introduciendo y expandiendo en países como Argentina, Chile, Colombia, Guyana, México, Perú y República Dominicana. En algunos de ellos (en Chile por ejemplo), no se han limitado a la mera gestión de los recursos hídricos para el riego y han establecido servicios de asistencia técnica para sus asociados y de asesoría a terceros.

4. ASPECTOS DE LA EXPERIENCIA EUROPEA DE INTERÉS PARA AMÉRICA LATINA

Se resumen a continuación las enseñanzas de la experiencia europea que ofrecen mayor interés para enriquecer las políticas de desarrollo rural en América Latina.

Elementos generales de la política y la programación del desarrollo rural

¿Qué valor puede tener para América Latina el modelo europeo de políticas de desarrollo agrario y rural? No hay una respuesta única a esta pregunta, pues algunos aspectos del modelo pueden ser de gran utilidad y otros de muy poca.

Es evidente, por ejemplo, que el primer pilar de la PAC es de escasa o nula utilidad para América Latina. En primer lugar, los objetivos que guiaron las políticas de intervención de mercados –la creación de un mercado agrícola único y la equiparación de los ingresos de los agricultores a los de otros sectores– no son proponibles hoy en América Latina. Además, la capacidad económica que esta política supone por parte de los países que la aplican no existe en América Latina. Por último, los procesos de liberalización y los compromisos adquiridos en el marco de la OMC y los tratados subregionales la hacen inviable. Los países de la América Latina pueden aplicar –y de hecho aplican– medidas de protección a productos específicos, pero con objetivos particulares, en forma limitada y muchas veces transitoria. Lo que es impensable es que apliquen una política de sostén a los ingresos de los agricultores de las dimensiones y del tipo que la UE ha venido utilizando y que además está progresivamente redu-

ciendo y corrigiendo. En efecto, tal como lo han constatado los países europeos en su evaluación de fines de los años 80, una enseñanza importante a extraer es que la sola modernización agraria no alcanza para desarrollar sosteniblemente el medio rural y determina la necesidad de realizar cuantiosas transferencias públicas en favor de un grupo relativamente reducido de agricultores. Esta conclusión parece ser igualmente válida para otras economías avanzadas³⁰.

En cambio, las nuevas políticas rurales del segundo pilar pueden ser de interés en América Latina. Las medidas estructurales orientadas a diversificar y modernizar económica, social y ambientalmente la agricultura pueden cumplir un papel importante en la región e integrarse en muchos casos a las políticas sectoriales en curso. Su aplicación concreta debe seguramente ser distinta de la europea (probablemente más diferenciada, flexible, focalizada hacia las pequeñas y medianas explotaciones, y usada en escala más modesta), pero los países latinoamericanos pueden encontrar inspiración en el diseño y las normas de las distintas medidas aplicadas por la Unión Europea en este campo, especialmente las referidas a las prácticas agro-ambientales.

Pero, a esas medidas de modernización sectorial habrá que incorporar crecientemente políticas de diversificación multisectorial y de mejoramiento de la infraestructura y servicios que favorezcan al conjunto de la población rural y no sólo a la agraria. La lógica de estas medidas no puede ser otra que la territorial, pues deben ser concebidas y ejecutadas descentralizadamente y con gran participación de los actores involucrados. Para hacer más competitivos los territorios rurales y responder a nuevas demandas de la sociedad habrá que diversificar las actividades económicas, vincular al medio rural con los pueblos y pequeñas ciudades del territorio, aumentar los lazos de las zonas rurales con el exterior, y en definitiva estimular la creación de empleo e ingresos rurales y la calidad de la vida rural. Se trataría entonces de generar procesos integrados de desarrollo económico, con repercusiones positivas para la seguridad alimentaria y la pobreza, tanto rural como urbana³¹. En la experiencia europea (LEADER y otros programas rurales y regionales) estas políticas han logrado muy buenos resultados empleando recursos financieros relativamente modestos.

La utilización de políticas territoriales y multisectoriales en América Latina debe tener en cuenta al menos tres consideraciones. Primero, siendo uno de sus propósitos el de aumentar el capital social y las capacidades locales, sus resultados requieren períodos relativamente largos, por lo cual habrá que manejar estas políticas y programas con una perspectiva de mediano y largo plazo. Segundo, en parte por esas mismas razones, se trata evidentemente de un enfoque relativamente costoso en términos de los recursos y la capacidad institucional necesarios para formularlas y ejecutarlas. Tercero, las nuevas políticas territoriales y las de tipo sectorial tradicional tendrán funciones diferentes pero complementarias, lo que determina la necesidad de definir sus respectivas competencias, organismos responsables y mecanismos de coordinación o integración. Dependiendo de los países, instituciones tales como los ministerios de economía, planificación, desarrollo regional o desarrollo rural, tanto en el ámbito central como particularmente de los gobiernos regionales y locales, parecen destinados a tener una importante participación en la administración de la política territorial rural.

Los fondos estructurales y el principio de cohesión en el que se asientan pueden ser también aspectos de interés para América Latina. Como indicamos, la construcción de un mercado único europeo ha ido acompañada de un principio de cohesión entre los territorios más ricos y los más pobres de la Unión. En la práctica esto se traduce en una importante transferencia de recursos para favorecer la modernización y el cambio estructural de sus regiones atrasadas. Este ha sido seguramente uno de los elementos que han favorecido el éxito de la UE y es un excelente tema de reflexión para los gobiernos de América Latina en este período en que se discute la construcción de un mercado regional único.

Están finalmente las normas de utilización de los fondos estructurales, que también podrían ser de utilidad para fondos similares eventualmente creados en la región en el futuro. Lo son también para la operación de fondos de inversión social (para el desarrollo rural, el desarrollo regional o la lucha contra la pobreza) que existen ya hoy en día en América Latina. No se trata ciertamente de copiar tal cual las normas europeas, sino de aplicar el método. De hecho, muchos de los fondos de inversión social que

30 Véase Elena Saraceno, "Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy", 2002 (borrador).

31 La gran concentración de la población en pocas ciudades y las subvenciones que en ellas reciben muchas veces la industria y los servicios, dificultan en América Latina el desarrollo de sistemas rurales equilibrados que incluyan a las pequeñas ciudades y otras aglomeraciones urbanas.

funcionan en América Latina tienen normas similares a las de los fondos estructurales. Hay en estos, sin embargo, dos aspectos que pueden ser de interés.

El primero es la entrega de apoyos públicos a individuos y entidades privados dentro de límites establecidos de antemano y para proyectos o actividades tipificados como elegibles. Es frecuente en el subcontinente americano la entrega de subsidios tipo *matching grants* a grupos o asociaciones de agricultores o pobladores pobres, por ejemplo en el marco de fondos de inversión social, pero raramente a individuos o a pequeñas empresas para que realicen inversiones en proyectos productivos, por ejemplo para establecer o ampliar un agroturismo, una empresa local de calzado o una planta de fabricación de quesos. La principal excepción son los incentivos para la modernización de explotaciones agrarias, como los que existen, por ejemplo, en México dentro de la “*Alianza para el Campo*” o en Colombia dentro del “*Programa de Incentivos a la Capitalización Rural (ICR)*”. Fuera de la producción primaria, son raros los programas que admiten incentivos para individuos o empresas, posibles en cambio dentro de los fondos estructurales europeos. El examen de las ventajas e inconvenientes de este tipo de subsidios a partir de la experiencia europea puede ser útil en América Latina. Estos programas son especialmente atractivos para fomentar el desarrollo productivo y la creación de empleo, aumentar la probabilidad de sostenibilidad de las inversiones y movilizar recursos privados, pues requieren que una parte significativa de la inversión sea aportada por el individuo o la empresa beneficiarios. De otro lado, los destinatarios no son los sectores rurales más pobres aun cuando su efecto en la dinamización de la economía local pueda tener un importante impacto en reducir la pobreza. Nuevamente, los programas LEADER y los Pactos territoriales ofrecen ejemplos concretos de aplicación de estos tipos de incentivos.

El segundo aspecto es el de la programación. En el contexto latinoamericano ha sido frecuente contraponer la planificación “desde arriba” a los programas basados en fondos para financiar inversiones “a la demanda”, como si se tratase de alternativas polares y excluyentes. Esta contraposición no ayuda a diseñar programas eficaces de desarrollo rural, especialmente en aspectos productivos. Lo que se necesita es un sistema de programación “desde abajo” y participativo, que defina las orientaciones estratégicas locales e identifique las necesidades y opciones de

inversión específicas, en el marco de un conjunto de normas definidas “desde arriba”, que establezcan prioridades generales para el uso de los recursos y racionalicen el empleo de éstos en función de criterios de eficiencia y equidad. Esto es lo que la norma de programación de los fondos estructurales europeos persigue.

Si bien la experiencia de los países de la UE en programación regional y local es relativamente reciente y todavía no está consolidada, comienza a ofrecer enseñanzas de interés en los planos metodológico e institucional. La planificación territorial sirve para coordinar entre sí las iniciativas de los grupos territoriales locales e integrarlas con aquellas que por su naturaleza corresponden a instancias superiores, ya sea de los gobiernos regionales, nacionales o de la UE (v.g. grandes infraestructuras, prioridades regionales, sectoriales e intersectoriales, etc.). Los programas operativos regionales y de desarrollo rural (POR y PDR), lo mismo que los planes comarcales, son instrumentos relativamente sencillos, formulados y ejecutados dentro de un intenso proceso de participación y concertación, todo lo cual facilita el funcionamiento de los partenariados horizontales y verticales. Instrumentos de ese tipo pueden ser de utilidad en América Latina, donde la privatización de la economía, la descentralización político-administrativa y la asunción de nuevas responsabilidades por la sociedad civil rural son cada vez más importantes.

Descentralización en el ámbito de alianzas verticales y horizontales.

La descentralización de responsabilidades y recursos desde los gobiernos centrales hacia instituciones públicas regionales, provinciales y municipales, lo mismo que hacia organizaciones mixtas, privadas y de la sociedad civil, ha avanzado considerablemente en los países de la UE en los últimos 20 años. De hecho, se han venido creando nuevas institucionalidades regionales y locales que manejan buena parte de las decisiones de inversión y los recursos asignados a los programas y proyectos de desarrollo rural y local, tanto los vinculados al Segundo Pilar de la PAC como al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. La descentralización contribuye a aumentar la competitividad de territorios específicos, movilizandolos recursos y las capacidades locales. Contribuye también a que los servicios públicos respondan más directamente a las preferencias de la

población, sean prestados con mayor eficiencia y transparencia, y mejore la rendición de cuentas a los usuarios³².

La descentralización también se está generalizando en América Latina, apoyada en parte por las reformas estructurales impulsadas por las instituciones internacionales. Hasta ahora, los resultados son en general positivos, pero se han presentado también dificultades, entre otras razones, debido a que a veces se han descentralizado funciones o servicios que corresponden al gobierno central o al regional, o no se han mantenido a niveles superiores funciones de orientación, programación, seguimiento y evaluación del proceso. En otros casos, los agentes regionales o locales no tenían la capacidad técnica para cumplir las nuevas funciones o han producido "alianzas colusivas" o dominadas por grupos que han distorsionado la programación o la ejecución. Finalmente, en ciertas ocasiones, las inversiones o servicios se han diluido y resultado demasiado pequeñas para generar externalidades o procesos acumulativos virtuosos, o se han generado excesos de oferta y competencia exagerada entre zonas, dando lugar a cierto *crowding out*³³.

La difusión de la experiencia europea puede ayudar a evitar dichos problemas y limitaciones de una descentralización desequilibrada o *naïve*, de modo de potenciar sus reconocidas ventajas.

Por un lado, las nuevas políticas y programas europeos tienden a crear *partenariados verticales* con el propósito de manejar los *trade-off* existentes entre los distintos ámbitos de decisión. Los niveles superiores (CE, gobiernos nacionales) mantienen las responsabilidades de determinar los objetivos y las políticas generales, repartir los recursos entre los grandes ejes del desarrollo, establecer las reglas del juego (sistemas de evaluación, seguimiento, incentivos a territorios específicos, premios a programas o grupos locales que alcancen mejores resultados, etc.), y asumir la responsabilidad agregada de las políticas y los programas. En el otro extremo, los municipios o alianzas locales (grupos de acción local, grupos de los pactos territoriales, etc.) se encargan de establecer los objetivos y ejes prioritarios del desarrollo local, distribuir los recursos entre ellos, seleccionar los pro-

yectos, vigilar su ejecución y realizar el seguimiento operativo. En el medio, las regiones definen objetivos, seleccionan grandes proyectos con externalidades que van más allá del ámbito local, establecen prioridades inter-territoriales que eviten excesos o defectos de inversiones locales, y fomentan el funcionamiento de redes regionales³⁴.

En resumen, la descentralización ocurre dentro de un *partenariado vertical* que mantiene en la instancia inmediata superior la capacidad de establecer objetivos, lineamientos, prioridades y controles, con el propósito fundamental de aumentar la eficacia de las acciones e inversiones locales y evitar las incoherencias, duplicaciones y otros peligros de un enfoque puramente descentralizado. De este modo, y considerando también el trabajo en red, el proceso permite sobrepasar la lógica simple y unilateral de la valorización de lo endógeno local y contribuye a incorporar tecnologías, inversiones y capacidades empresariales exógenas necesarias para aumentar la competitividad global de los territorios³⁵.

Además, la descentralización tiene lugar simultáneamente a la organización o consolidación de *partenariados horizontales* público-privados, como consecuencia de lo cual nuevos actores, sinergias entre agentes y recursos financieros se incorporan al desarrollo local y, tal como se ha visto en el caso de los programas LEADER, PRODER y los Pactos Territoriales, se refuerza el capital social, especialmente en zonas atrasadas. Con los debidos cuidados, los *partenariados* locales ayudan a evitar los problemas del clientelismo, "alianzas colusivas" o búsqueda de rentas de posición más arriba mencionados.

Una evaluación de los resultados de numerosas experiencias de desarrollo local organizado ha permitido a la UE concluir que: "Una buena aplicación del principio de subsidiariedad supone la movilización de iniciativas locales que engloben al conjunto de los actores..., a los efectos de tener en cuenta la dimensión global del desarrollo local. El desarrollo local asegura una mejor eficacia del financiamiento público, gracias a una mejor gestión de los proyectos locales... El lugar creciente de las inversiones inmateriales y de los recursos humanos en el desarrollo económico subraya la impor-

32 La descentralización puede limitarse a la desconcentración y delegación de ciertas funciones o alcanzar formas más rigurosas como la devolución a gobiernos locales, la asociación con organismos de la sociedad civil o la privatización directa (Ver FAO, "Reform and decentralization of agricultural services - A policy framework", Roma, 2001).

33 Maximiliano. Cox, "Mejores prácticas en políticas y programas de desarrollo rural", CEPAL, Santiago Chile, 2001.

34 Sobre la experiencia italiana véase Fabrizio Barca y Guido Pellegrini, "Politiche per la competitività territoriale in Europa: note sul Programma 2000-2006 per il Mezzogiorno d'Italia", Roma, 2000.

35 Comisión Europea, "Valeur ajoutée et ingénierie du développement local", Études de développement régional No. 12, Luxembourg, 1994.

tancia de apoyarse sobre la 'componente' organizacional del desarrollo local... Finalmente, el desarrollo local favorece una redistribución más equitativa de la riqueza, ya que busca satisfacer las necesidades de las diferentes categorías sociales e... incorporar a todos los territorios.”³⁶

Diversificación multisectorial, valorización de los activos territoriales y turismo rural

La experiencia europea también muestra la conveniencia de que en América Latina las políticas y los programas de desarrollo rural privilegien la diversificación de las actividades productivas lo mismo que las sinergias multisectoriales y los encadenamientos entre actividades productivas y no productivas especialmente estudiados y diseñados para territorios específicos. Teniendo en cuenta el menor grado de desarrollo económico, la estructura de la demanda interna y externa, y la vocación de los recursos locales, la especialización agrícola-ganadera predominará todavía en muchas zonas de América Latina y el Caribe. Su crecimiento estará asociado en buena medida a “economías de escala” sectoriales, a las cuales los pequeños y medianos productores podrán acceder a través de sus organizaciones comunitarias, cooperativas y otros tipos de asociación. Aún así, como se argumentó anteriormente, la diversificación económica de las áreas rurales es fundamental. El desarrollo rural descansará crecientemente en las “economías de diversificación”, asociadas al mejoramiento de la comercialización, la valorización de los productos locales, la instalación de pequeñas y medianas industrias y agroindustrias, el fomento del artesanado local, la promoción del turismo rural y, en general, de otros productos y servicios asociados al aprovechamiento y la preservación de las peculiaridades de cada territorio.

En breve, se trata de opciones locales de tres tipos: actividades comerciales y agroindustriales que aumenten el valor añadido de productos y servicios tradicionales; nuevos bienes y servicios desarrollados con base en recursos anteriormente inutilizados (incluyendo productos, técnicas y tradiciones abandonadas), y el aprovechamiento de sinergias horizontales que aumentan el valor agregado de los diversos sectores involucrados (agricultura, agroindustrias, artesanías, turismo, etc.).

La identificación y el aprovechamiento de estas opciones requieren programas que integren los agentes, las ideas de proyectos, los recursos y los sectores presentes en el territorio, de modo que el plan local incluya acciones e inversiones concebidas dentro de una estrategia global. En América Latina, la multiactividad es ya bastante común, sobre todo en las familias propietarias de pequeñas y medianas explotaciones rurales, lo cual tiende a facilitar el enfoque multisectorial. Su dinamización e integración a los circuitos económicos modernos requerirá de todos modos considerables inversiones materiales y capital social.

Cofinanciamiento, cooperación y trabajo en red

Las ayudas públicas de distinto origen han sido un factor importante para la creación de grupos e iniciación de programas locales en casi todos los países de la Unión Europea. Hasta ahora, sin embargo, la UE ha invertido pocos recursos en estos programas. Así, el programa LEADER Plus recibirá sólo 2.020 millones de euros para el periodo 2000-2006 para toda el área comunitaria, o sea alrededor de 336 millones por año. Esta escala de recursos es perfectamente compatible con la situación financiera de América Latina, siendo en realidad bastante inferior a lo que se gasta en programas equivalentes de desarrollo rural en el subcontinente.

El cofinanciamiento de los proyectos y el manejo local de los recursos presentan aspectos de interés. El cofinanciamiento mediante fondos públicos de los gobiernos central, regional y local, complementa los fondos propios de los beneficiarios y los préstamos que puedan obtener. Esto contribuye a reforzar la descentralización, consolidar los grupos locales y establecer las relaciones y los controles verticales ya mencionados. Por su parte, el manejo descentralizado de los fondos públicos otorga la oportunidad a los grupos locales (individual o colectivamente a través de sus redes regionales) de obtener condiciones privilegiadas de las instituciones financieras y desempeñar un papel de interfaz entre éstas y los pequeños y medianos empresarios³⁷. También se pueden establecer fondos de garantía para facilitar la obtención de préstamos por parte de los participantes en el programa, y apoyar (o crear) asociaciones o coo-

36 Comisión Europea, op cit., pp. 8/9.

37 No es muy común que las instituciones financieras formen parte de los LEADER, salvo en España, pero es casi siempre la regla en los Pactos Territoriales, distritos industriales, etc.

perativas financieras locales que otorguen préstamos de honor sin garantías.

La experiencia europea también ofrece numerosos ejemplos de maneras y métodos para establecer los grupos locales, organizar la ayuda técnica que necesitan y facilitar sus contactos directos o a través de la red con otras experiencias de desarrollo local en el país o en otros países.

Programas e instrumentos innovadores

Los programas LEADER, PRODER y Pactos Territoriales así como otros procesos endógenos como los distritos industriales y agro-alimentarios han contribuido a materializar la descentralización y el enfoque territorial, crear partenariados, favorecer concertaciones verticales y horizontales, promover la diversificación multisectorial y aprovechar las especificidades locales. El interés de estas experiencias como fuente de ideas para la América Latina parece innegable, sin perjuicio de que su utilización demande un serio trabajo de adaptación a las condiciones de cada país.

Evidentemente lo que interesa es el *método* más que los contenidos de estos programas, cuyas inversiones, niveles tecnológicos y de capitalización, *mix* productivo, etc. son menos transferibles al medio rural latinoamericano.

En particular, los LEADER, PRODER y programas similares parecen ofrecer un método eficiente, flexible y *cost-effective*, con resultados sostenibles en materia de empleo, ingresos, capacidad empresarial, efectos demostrativos en la zona, etc. Habría naturalmente que estudiar y promover una legislación e incentivos financieros adecuados (que en Europa han sido proporcionados por la UE). La creación de estructuras tipo GAL requerirá la movilización de una base social muchas veces con bajos niveles culturales y de formación, relativamente dispersa o poco habituada a la concertación. Se deberán estudiar los criterios y procedimientos para estimular la participación de la sociedad local en cierto territorio, a través de sus organizaciones gremiales, sindicales, ONG, etc.; definir el tipo de organización y la composición de los GAL o sus equivalentes; formular los planes locales; establecer el grado de autonomía de

los GAL para la selección de los proyectos y la asignación y el manejo de los fondos públicos, préstamos internacionales o donaciones; fortalecer los mecanismos de control y rendición de cuentas, muchas veces débiles e ineficientes en América Latina, pero muy importantes cuando se trata de administrar recursos; y socializar los beneficios del programa.

Así, por ejemplo, si bien en América Latina están aumentando los casos de identificación y utilización de “microrregiones” y de municipios y mancomunidades de municipios con fines similares a los de las comarcas que en Europa dan lugar a los LEADER, no es tan común que constituyan una unidad territorial rural dotada de cierta homogeneidad e historia y tradiciones comunes que facilitan la concertación de los actores locales. También debe ser objeto de particular atención la composición de las alianzas (grupos privados e instituciones públicas; predominio público o privado), lo mismo que del tipo de organización de los GAL (sociedades privadas sin fines de lucro, sociedades mixtas, corporaciones, etc.).

Respecto al tipo de proyectos a financiar, en muchas regiones de América Latina se debería aprovechar la metodología del LEADER para promover infraestructuras y equipamientos locales en las zonas en que son deficitarios, lo mismo que determinadas producciones agrícolas, por ejemplo, las más intensivas o innovadoras, o las que promueven la diversificación sectorial o intersectorial (en la UE estas inversiones son atendidas por otros instrumentos de la PAC)³⁸. En materia de empresarios, además de los pequeños y medianos productores, se podría otorgar prioridad a las mujeres y los jóvenes, por ejemplo, fijando para ellos porcentajes más altos de financiamiento público o estableciendo fondos regionales o nacionales a los que sólo en esos casos puedan recurrir los GAL.

Los Pactos territoriales también ofrecen posibilidades de adaptación, si bien en principio más restringidas debido a la mayor dimensión de las actividades, inversiones y territorios involucrados. Los PT orientados hacia la agroindustrialización requerirán la presencia en la zona de empresas agrícolas medianas/grandes y/o pequeños agricultores asociados en cooperativas u otras asociaciones que los representen eficazmente. También habrá que

38 Los GAL asignarían fondos públicos a determinados proyectos de infraestructura y equipamiento local, o a proyectos productivos particulares. Las contribuciones de la iniciativa privada a las inversiones públicas (en el caso de proyectos sociales) y a las inversiones productivas en explotaciones privadas, podrían ser aportadas en términos de trabajo individual, valorándose las jornadas a precios del mercado.

contar con la existencia (o posibilidad de creación) de agroindustrias, entidades financieras, sindicatos representativos y gobiernos locales capaces de contribuir a la iniciativa. Las posibilidades de PT con predominio de industrias de base no agrícola o de artesanías o turismo, por ejemplo, dependerán de los recursos, tradiciones, especificidades y capacidades empresariales existentes en tales campos, requiriéndose también la presencia de empresas medianas/grandes o asociaciones de las más pequeñas. En estos casos, las repercusiones sobre la agricultura serán más indirectas, pero pueden ser muy importantes para el desarrollo rural del territorio.

La posibilidad de adaptar la experiencia de los Distritos Industriales o Agro-industriales también se limita a zonas en que ya ha ocurrido una cierta concentración de PYMES o en las que existan claras condiciones locales e instrumentos de política para promoverlas en el mediano y largo plazo. Estas condiciones se refieren a la presencia de capacidades artesanales, industriales, mano de obra calificada, tradiciones de cooperación, etc. en sectores con buenos mercados potenciales, internos o externos. En este caso, la intervención pública debería ser capaz de apoyar la expansión y modernización del distrito, contribuyendo al mejoramiento de los servicios tecnológicos, financieros y comerciales que acompañarán el desarrollo del mismo.

Algunas instituciones sectoriales

En América Latina las *cooperativas de servicios* no han tenido por lo general un desarrollo positivo. Si bien habría que estudiar las razones particulares en cada país, han influido muchas veces en ello el enfoque poco mercantil y la falta de utilización de gerentes y administradores profesionales. De modo que la difusión de ciertas experiencias europeas de cooperativas de servicios agrícolas (incluyendo los principios básicos, la legislación nacional y regional, los estatutos y reglamentos internos, los sistemas de organización y métodos administrativos), en particular si van asociadas a la creación de partenariados horizontales que faciliten la concertación entre los agentes locales, pueden contribuir a revitalizar en América Latina un mecanismo institucional útil para promover la producción y la equidad en el medio rural. Algunos gobiernos regionales y movimientos cooperativos (como los de la Emilia-Romaña) han indicado interés en contribuir a dicha difusión.

Del mismo modo, la experiencia institucional, administrativa y técnica acumulada por las *asociaciones de regantes* en países europeos (por ejemplo en España, Francia e Italia) puede ser aprovechada para acelerar los procesos de su organización y funcionamiento en diversos países de América Latina, actualmente en curso. Instituciones públicas y asociaciones de regantes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por ejemplo, estarían interesadas en participar en el programa de difusión.

5. CONCLUSIÓN

Las políticas y las experiencias europeas de desarrollo rural pueden servir de base a reflexiones tendientes a ampliar o mejorar los esfuerzos que en tal materia realizan los gobiernos de América Latina.

Una enseñanza relevante es que las estrategias unilaterales de modernización agrícola no permiten alcanzar un desarrollo rural sostenible. En la UE, lo mismo que en otros países de economía avanzada, han determinado considerables aumentos de la producción y los ingresos de los agricultores, pero al costo de cuantiosas subvenciones y ayudas de distinto tipo que significaron casi siempre importantes distorsiones económicas en los mercados internos e internacionales. Por lo demás, a largo plazo los efectos positivos de la PAC se concentraron en grupos de agricultores y en regiones cada vez más restringidos, en tanto que los territorios con menor aptitud agrícola se debilitaban y entraban en crisis económica y demográfica. Por lo tanto, tal como ya lo han comenzado a hacer los países de la UE desde principios de la década pasada, sería aconsejable que los países de América Latina considerasen al desarrollo de los espacios rurales como parte del desarrollo económico y social general. Esto requiere la utilización de otro grupo de políticas, distintas y complementarias a las de tipo sectorial, con lógica territorial y multisectorial, destinadas al conjunto de la población rural.

Por cierto, las intervenciones en los mercados agrícolas del primer pilar de la PAC tienen poco interés, tanto por su elevado costo como por sus efectos distorsionantes y su distancia de la lógica del mercado que predomina en Latinoamérica. En cambio, las políticas estructurales, en especial aquellas más recientes dirigidas al espacio rural en su conjunto,

ofrecen considerable interés, lo mismo que programas innovadores del tipo del LEADER y los Pactos Territoriales, o conglomerados industriales y agroalimentarios en zonas rurales estimulados con apoyos públicos más limitados. Igual cosa puede decirse de intervenciones más específicas, sean de nuevo cuño como las relativas a la diversificación, la valorización de los activos locales y la preservación del medio ambiente y de las culturas autóctonas, como algunas de las más convencionales dirigidas a fortalecer el asociacionismo agrario.

A pesar de la escasez de recursos financieros, muchos países de la región podrían establecer “fondos estructurales”, alimentados con recursos públicos, privados y externos, lo mismo que marcos legales y de programación más estables que contribuyan a fortalecer tanto las políticas agrícolas y rurales de arriba abajo como la participación y concertación de los actores sociales en la programación territorial de abajo a arriba. En el marco de los procesos de descentralización y aplicación del principio de subsidiaridad en curso en América Latina, diversos tipos de programas de apoyo a inversionistas locales, principalmente privados, podrían estimular la puesta en práctica de proyectos productivos, sociales y de infraestructura.

El nuevo enfoque de desarrollo rural territorial y ascendente podría concentrarse en las regiones y zonas con predominio de pequeños y medianos productores, densidad demográfica relativamente alta y un sistema urbano-rural equilibrado. En estas condiciones, las políticas y programas innovadores europeos ofrecen ejemplos que podrían adaptarse a los

efectos de crear condiciones que favorezcan sosteniblemente el desarrollo productivo rural por su capacidad de estimular la participación y concertación de los agentes, aprovechar recursos locales subutilizados, generar bienes públicos y crear economías externas o de escala. En el plano sectorial agrario, algunas de estas ventajas pueden ser reforzadas por otras instituciones más convencionales (cooperativas, asociaciones de regantes), también en lo que se relaciona con la equidad.

Las enseñanzas pertinentes de la experiencia europea están ya enriqueciendo los enfoques y metodologías que utilizan la FAO y el Banco Mundial, tanto en sus actividades normativas como de cooperación al fortalecimiento institucional y la formulación e implementación de políticas y proyectos de desarrollo e inversión rural en América Latina y el Caribe. Adicionalmente, cabría recomendar la puesta en marcha de un programa de difusión de esas enseñanzas, especialmente diseñado y financiado, que entre otros elementos podría contemplar visitas de especialistas de América Latina y el Caribe a países europeos (por ejemplo, aprovechando los recursos que al respecto incluyen muchos proyectos del Banco Mundial y el Bando Interamericano de Desarrollo), promoción del intercambio Europa/América Latina, seminarios regionales y nacionales sobre temas específicos, diseminación a través del Web, estudios aplicados sobre las mejores maneras de adaptar los enfoques y programas europeos a la región, y asistencia técnica a países en diversos aspectos de la política de desarrollo y los proyectos de inversión en el medio rural.

BIBLIOGRAFÍA

- F. Barca y G. Pellegrini, "Politiche per la competitività territoriale in Europa: note sul Programma 2000-2006 per il Mezzogiorno d'Italia", Roma, 2000.
- P. Casavola y F. Utili, "Encouraging local partnerships to promote local development. What one should really expect from Territorial Pacts in depressed areas?", Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Roma, 2001 (draft).
- D. Cersosimo y G. Wolleb, "Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali", in *Stato e Mercato* diciembre 2001.
- Comisión Europea, "Valeur ajoutée et ingénierie du développement local", Études de développement régional No. 12, Luxemburgo, 1994.
- Comisión Europea - Observatorio europeo LEADER, "La competitividad territorial" y "La competitividad económica", en *Innovación en el medio rural*, Cuadernos 6/1 de Diciembre 1999 y 6/4 de Diciembre 2000, Bruselas.
- C. Csaki y Z. Lerman (ed), "The Challenge of Rural Development in the EU Accession Countries", en World Bank Technical Paper 504, 2000
- M. Cox, "Mejores prácticas en políticas de desarrollo rural", CEPAL, Santiago de Chile 2001.
- J. E. Da Veiga, "A encruzilhada estratégica do Brasil rural", en E. Pérez y J. M. Sumpsi, *op. cit.*
- J. E. Da Veiga, "Do crescimento agrícola ao desenvolvimento rural", en A. C. Castro (ed), *Desenvolvimento em debate: Panéis do desenvolvimento brasileiro II*. Ed. Mauad/BNDES, Rio de Janeiro, 2002.
- F. De Filippis y D. Storti, "Le politiche di sviluppo rurale nell'Unione europea", *Rivista di Sviluppo Locale*, n. 1, 2002
- R. Echeverri Perico y Ma. del Pilar Ribero, "Nueva Ruralidad: Visión del Territorio en América Latina y el Caribe", IICA y Cooperación Latinoamericana Misión Rural, 2002
- R. Fanfani y C. Brasili, "Agri-Food Districts: Theory and Evidence", Universidad de Bolonia, 2002.
- FAO, "Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación" (Capítulo Especial), Roma, 1998.
- FAO, "Reform and decentralization of agricultural services - A policy framework", Roma, 2001
- G. Gaudio, "Il LEADER e il POR: strumenti complementari in Calabria", INEA, Roma, 2001.
- Istituto per la Promozione Industriale (IPI), "L'esperienza italiana dei Distretti Industriali", Roma, 2002.
- Junta de Andalucía - Dirección General de Desarrollo Rural, "PRODER de Andalucía 2000-2006"
- T. Linck, "El campo en la ciudad: reflexiones en torno a las ruralidades emergentes", en E. Pérez *et al* (ed), *op. cit.*
- F. Mantino, "Fondi strutturali e politiche di sviluppo", Ed. Il Sole 24 ORE, Milán, 2002.
- E. Pérez Correa y J. M. Sumpsi (Coord), "Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa", Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2002.
- E. Pérez Correa et al (ed), "Memorias del Seminario Internacional *La Nueva Ruralidad en América Latina*" (dos volúmenes), Pontificia Universidad Javeriana - Facultad de Estudios Ambientales y Sociales, Bogotá.
- O. Plaza, "Desarrollo rural: Enfoques y métodos alternativos", Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, Lima, 1998.
- Regione Calabria, "Programma operativo regionales 2000-2006", 2000.
- Regione Emilia-Romagna, "Piano regionale di sviluppo rurale 2000-2006", 2000.
- E. Saraceno, "La política europea de desarrollo rural y su utilidad en el contexto latinoamericano", en E. Pérez Correa y J. M. Sumpsi, *op. cit.*, 2002.
- E. Saraceno, "Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy", 2002 (Borrador).
- J. M. Sumpsi, "Estrategias, instituciones y políticas de desarrollo rural en la Unión Europea", Madrid, 2002.
- L. Van Depoele, "EU structural, rural and regional policy", en A. Burrell y A. Oskam (eds): *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*, Wageningen Pers, Wageningen, 2000.

La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina



Unidad Regional de Desarrollo Agrícola y Rural Sostenible (LCSES)
Banco Mundial



Dirección del Centro de Inversiones (TCI)
FAO

Organización de las Naciones Unidas
para la Agricultura y la Alimentación
(FAO)

Viale delle Terme di Caracalla
00100 Roma, Italia

Teléfono: +39 06 57051

Fax: +39 06 5705 3152

Correo electrónico: FAO-HQ@fao.org

