

POLÍTICAS RURALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y PROYECTOS TERRITORIALES DE IDENTIDAD CULTURAL

ELENA SARACENO

INTRODUCCIÓN

Las políticas de desarrollo rural de la Unión Europea son relativamente recientes y se han desarrollado teniendo en cuenta dos grandes orientaciones: por un lado, han tenido un objetivo sectorial, de acompañamiento a la política agrícola común (PAC) a través de distintos tipos de ayudas a las explotaciones agrarias; por otro lado, un objetivo territorial, con medidas destinadas al conjunto de la población residente en las zonas rurales. El peso del primer objetivo -sectorial- ha sido siempre predominante en Europa (con casi el 90% del gasto), mientras que el segundo objetivo -territorial- es más reciente, ha ido cobrando una importancia creciente –y lo hará más aun en el futuro– en el contexto de las sucesivas reformas de la PAC y en respuesta a las tendencias observadas en la evolución de las áreas rurales europeas. Es, por lo tanto,

importante tener presente que el tema de este artículo, los proyectos territoriales con identidad cultural, se coloca en el marco más amplio de la política agraria europea que sólo en forma subsidiaria se ocupa de objetivos territoriales y de identidad cultural. Sin embargo, son precisamente este tipo de políticas las que han tenido un éxito inesperado en los últimos años, han sido evaluadas muy positivamente por su impacto sobre la economía y la sociedad rural y podrían, en mi opinión, resultar más interesantes para el desarrollo de la América Latina rural.

El análisis que sigue considera en primer lugar y de manera muy sintética las tendencias recientes de las zonas rurales europeas, pone de relieve algunos aspectos que no habían sido anticipados de su evolución y que tienen implicaciones importantes para definir de lo que deberían ocuparse las políticas para estas zonas (sección 2). En segundo lugar se describen

* Consultora en materia de desarrollo rural y regional para diversas organizaciones.

las políticas de desarrollo rural de la Unión Europea en la actualidad y en el medio plazo y, en particular, de la iniciativa Leader, un programa que ha intervenido con un enfoque territorial en temas como la identidad cultural y la imagen de los territorios rurales europeos, utilizando como referencia algunos ejemplos prácticos (sección 3). Finalmente se ofrecen algunas reflexiones sobre la utilidad de la experiencia europea para los países de América Latina (sección 4).

Voy a sostener que la experiencia europea puede ser útil para América Latina no tanto como un ejemplo para imitar “demasiados fracasos en este camino para intentarlo de nuevo”, sino como referencia útil para comprender la multiplicidad de factores y opciones que pueden ser utilizadas en la promoción de las áreas rurales en comparación con las que han sido tradicionalmente utilizadas. Los aspectos que pueden resultar más interesantes a partir de la experiencia europea son:

- Algunos conceptos de orden general como la necesidad de considerar como complementarios (y no como alternativos) el desarrollo agrícola y el desarrollo rural territorial, comprendiendo mejor las interacciones positivas que pueden establecerse entre ambos;
- Algunas políticas innovadoras que han utilizado métodos originales y han dado buenos resultados, a costos modestos;
- La importancia que podría tener utilizar el turismo rural asociado a los productos

típicos y, en particular, la valorización de la imagen del territorio rural en su especificidad (integrada), incluida su identidad cultural, como un patrimonio que, junto con el paisaje y el medio ambiente, puede llegar a ser un verdadero motor de desarrollo de las áreas rurales (incluida la agricultura familiar y la pluriactividad de los hogares rurales).

1. LAS RECIENTES TRANSFORMACIONES DE LAS ZONAS RURALES EUROPEAS



Foto: Palizzi, de Viviana Sacco

Hacia el principio de los años ochenta algunos demógrafos observaron que las pautas tradicionales de migración —desde las áreas rurales hacia los centros urbanos, y desde las regiones periféricas y desfavorecidas hacia las regiones más desarrolladas— se estaban modificando de manera substancial, reduciéndose la pérdida continua de recursos y, en algunos casos, invirtiendo la dirección de los flujos a favor de las zonas rurales. Al mismo tiempo, la localización de las empresas industriales y de servicios

también dejaba de caracterizarse exclusivamente por la concentración en los grandes centros urbanos, apareciendo con más frecuencia, sobre todo en el caso de localización de nuevas empresas, la elección de regiones menos congestionadas y centros urbanos de pequeña y mediana dimensión. Un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre indicadores rurales, ha demostrado que las nuevas oportunidades de empleo, desde los años 80, ya no están relacionadas con el grado de ruralidad o de urbanización en la mayor parte de los países industrializados (OCDE, 1996).

Para dar una idea cuantitativa de estos procesos podemos decir que el uso agrícola de las tierras ha estado reduciéndose continuamente en el período de la posguerra, y representa en estos tiempos el 46% del territorio, mientras que el abandono y el bosque (31%) han ido aumentando. Considerando la clasificación de las zonas rurales del OCDE, definida con base en la densidad demográfica de las regiones, el 60% de las regiones de la Unión Europea (25 miembros) es predominantemente rural, el 28% son intermedias (significativamente rurales) y el resto son urbanas. El 52% de la población europea reside en zonas rurales: desde los años 80 el proceso de despoblación ha significativamente disminuido, y más de la mitad de las zonas han recuperado población, sea desde las áreas urbanas como de las áreas que siguen

perdiendo población. La ocupación en agricultura es hoy del 5% y ha estado disminuyendo en forma constantemente, la ocupación en la industria ha crecido (56% está localizada en zonas rurales) y también los servicios (39%), pero en medida menor que en los centros urbanos. Desde el punto de vista de la renta per capita, ésta es todavía desfavorable en las zonas rurales (82% de la media EU25), pero no en forma extremadamente polarizada¹.

Esto significa que el perfil productivo de las zonas rurales se aproxima al de las zonas urbanas durante el proceso de desarrollo económico. La pluriactividad de los agricultores y sus familias (31%) ha crecido en la medida que los mercados de trabajo rurales han diversificado la base de sus economías, y que el agricultor que quiere dejar su actividad o quiere tener una actividad complementaria porque su rédito es insuficiente, no tiene necesariamente que emigrar. Esto es importante para explicar la permanencia de la agricultura familiar de origen campesino en las zonas rurales europeas de hoy día, después que los procesos de primer desarrollo económico tanto antiguos (Gran Bretaña, Francia, Alemania) como más recientes (Italia, España, Grecia, Portugal) se pueden considerar ya afirmados.

Estos datos nos dicen que ha habido cambios significativos en la distribución espacial de los recursos humanos y económicos respecto al modo clásico de

¹ Los datos citados se basan en la definición de la OCDE sobre la clasificación de las zonas rurales.

entender los procesos de modernización de las áreas rurales. En la redistribución espacial del empleo que ha tenido lugar, algunas zonas rurales han recuperado recursos mientras otras han continuado perdiéndolos. Se trata de una evolución inesperada y espontánea de la realidad que nos indica que nuestras previsiones sobre un destino ineludible de pérdida de competitividad de las áreas rurales no son necesariamente ciertas siempre y en todos los casos. Esta evolución inesperada a su vez genera nuevas preguntas sobre las causas de estos cambios, así como sobre su conexión –si es que hay alguna– con las políticas económicas existentes, tanto de tipo agrícola como regional.

Las explicaciones del proceso de diversificación espontánea ocurrido

Se han dado diversas explicaciones de esta nueva distribución espacial de los recursos, que van desde la negación de su importancia cuantitativa o su contingencia, hasta la afirmación optimista de un cambio radical de paradigma que contempla un “renacimiento rural”. No es esta la ocasión para evaluar estas distintas explicaciones, pero me parece importante subrayar que en cualquier caso ponen en duda las generalizaciones conceptuales heredadas del pasado (la concentración urbana, el éxodo rural, las relaciones unívocas entre el centro y las periferias, el dualismo del desarrollo económico). El estudio empírico y sin prejuicios de

los casos en los que un área rural se ha vuelto atractiva debería ser, por lo tanto, importante para descubrir qué factores la explican, comprender la cadena de acontecimientos e interrelaciones que han influido y qué papel han jugado las políticas directas o indirectas. Se podría así comenzar a codificar un cuadro conceptual más adecuado de cómo se transforman las áreas rurales con el desarrollo económico y cuáles políticas han sido más eficaces en sostener estos procesos. Queda claro que las oportunidades de desarrollo son mucho mejores y variadas en este nuevo marco que las pobres, fatalistas y limitadas a la modernización agrícola que se habían imaginado en los años 50 y 60.

Los estudios realizados sobre las áreas rurales que atraen recursos nos dicen que el cambio de signo de los saldos negativos de la población y la localización de nuevas actividades económicas aparecen siempre estrechamente vinculadas con una serie de factores: atracción turística, productos de calidad, descentralización productiva y empresariado endógeno, integración en redes más amplias de producción y comercialización, áreas que se vuelven residencia para jubilados, para familias que buscan un medio ambiente menos comprometido, vida menos costosa, con mejor cohesión social, más segura, que luego se desplazan para trabajar en otras zonas. Como se puede ver, las razones son múltiples y todas contribuyen a la diversificación de la economía y la sociedad rural más allá de la agricultura. Una parte

importante de las nuevas actividades establecen relaciones más o menos estrechas con los agricultores: sabemos muy poco de estas interrelaciones porque ha prevalecido una perspectiva de especialización exclusivamente sectorial y a lo largo de la cadena agro-alimentaria, que desde luego es importante. Se ignoran, sin embargo, las relaciones entre los actores de sectores distintos en un mismo territorio, como es el caso del turismo rural.

Los “motores” que explican esta evolución no son siempre los mismos: algunas veces prevalecen los estímulos exógenos; otras, un nuevo modo de utilizar los recursos endógenos. No es casi nunca una sola empresa innovadora, en cualquier sector, que inicia el proceso en forma aislada sino que con frecuencia encontramos una multiplicidad de actores, no solo económicos sino también sociales e institucionales, que actúan de modo más o menos coordinado, apoyándose entre sí en la organización de la producción con el fin de repartir el riesgo, pero al mismo tiempo no dejando de competir cuando es necesario. Estos actores locales que innovan conocen bien los recursos disponibles y el ambiente local: tal vez tienen alguna información o conocimiento parcial de los mercados externos, de los recursos o actores clave fuera del contexto local. Esto les permite reconsiderar, desde un diverso ángulo visual, las oportunidades de la economía local. Los factores importantes para los actores son, por lo tanto, de dos tipos: por un lado, un buen conocimiento

del funcionamiento interno del área (las personas y los recursos disponibles), por el otro, algún conocimiento de los mercados externos, aunque parcial e imperfecto, que incluye no sólo el conocimiento de los más próximos sino también de los más distantes y de los productos y servicios que éstos buscan.

El resultado final de la evolución reciente de las zonas rurales ha sido una diferenciación aún más marcada entre las áreas rurales, la multiplicación de “modelos” existentes, la variedad de las formas de intercambio con el exterior. Este último aspecto aparece determinante para aumentar la atracción de recursos por parte de las zonas rurales puesto que determina su competitividad en relación con otras áreas rurales, pero también con las áreas urbanas.

Las variables clave: las distintas formas de integración de las zonas rurales con el mundo exterior y la diversidad de recursos disponibles en cada una de ellas

Los intercambios con el exterior no deben ser concebidos sólo en términos de intercambio de productos sino también de servicios, de oferta de espacio y tiempo libre, de intercambio de recursos humanos y financieros, de movilidad tanto en entrada y salida. Todo esto es relevante para la imagen que en su conjunto una determinada zona rural proyecta al exterior. Se trata de formas de integración difíciles de

cuantificar, pero de gran importancia para explicar la mejora de la competitividad de las zonas rurales. Tradicionalmente se ha considerado casi de forma exclusiva la dinámica rural-urbana como forma típica de las “relaciones externas” de las áreas rurales, caracterizada por la pérdida de recursos. Ésta es una visión limitada. Un examen más atento indica que se han desarrollado nuevas formas de intercambio entre las zonas rurales y algunas regiones o países muy distantes (por ejemplo, en el caso del retorno de emigrantes) que han ampliado significativamente el horizonte de las áreas rurales y las oportunidades que éstas tienen a disposición.

Entre las formas de integración exterior, tiene una importancia creciente la oferta de actividades relacionadas con el tiempo libre, el medio ambiente, el patrimonio artístico y cultural, la gastronomía, los productos típicos locales. Son los residentes urbanos que constituyen la demanda de estas nuevas funciones para las áreas rurales, e incluye también la demanda de segundas residencias y de residencias a bajo costo. La diferencia respecto del pasado está en su consistencia “que ha aumentado de forma significativa”, en la ampliación del área geográfica de proveniencia y en su segmentación en cuanto se refiere a gustos, estilos de vida que entran en contacto y actividades que responden a una nueva demanda.

Otra forma de integración exterior está relacionada con las nuevas posibilidades de diferenciar el lugar de residencia

del lugar de trabajo o de estudio. A las formas tradicionales de movilidad diaria, que dependen de buenos sistemas de transporte de breve distancia, se han sumado nuevas formas de trabajo a domicilio –autónomo o subcontratado–, de tele-trabajo, de trabajo temporal a media y larga distancia, basadas en otras formas de transporte (avión, tren) que permiten mantener la residencia estable en una zona rural y disfrutar de ingresos, estilo de vida y profesiones comparables a las de las áreas urbanas, a un costo inferior y con un ambiente considerado más agradable.

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

La situación actual de las zonas rurales está determinada por dos procesos principales que se han venido dando desde los años 80 y determinan su evolución futura: la diversificación interna, por una parte, y la multiplicación de las formas de integración exterior, por otra. Ambos procesos interactúan positivamente entre sí y mejoran la capacidad de atracción de las zonas rurales, multiplicando las funciones que éstas cumplen para la sociedad en

general. Ya no se limitan a la producción de alimentos sino se extienden también a otras funciones que se han ido desarrollando como demanda generada en la zonas urbanas (por ejemplo, de residencia), pero también en la economía nacional y global (por ejemplo, los procesos de dislocación industrial). El resultado de estos dos procesos ha reducido la dependencia de las zonas rurales, tanto del centro urbano más cercano como de la importancia del factor distancia, abriendo oportunidades de mejorar su competitividad. Aunque pocos han estudiado el impacto de estos cambios sobre la actividad agrícola, hay evidencias de que no la ha dañado y es probable que haya mejorado sus perspectivas de sustentabilidad y reducido la necesidad de asistencia.

Las conclusiones que se pueden establecer a partir de estas transformaciones recientes son ricas en implicaciones: demuestran que la agricultura y lo rural se han ido diferenciando entre sí durante el proceso de desarrollo económico y de modernización y ya no coinciden: por lo tanto, necesitan de políticas que responden no sólo a los agricultores sino también a las otras funciones que se han desarrollado en este tipo de territorios con el desarrollo. En segundo lugar, que las zonas rurales pueden llegar a ser competitivas y atraer recursos, bajo ciertas condiciones que incluyen la consideración del *mix* de recursos específicos que se han ido acumulando con el tiempo en ellas, y estas oportunidades más amplias reducen, de hecho, la necesidad de ser recompensadas por sus

desventajas comparativas. En tercer lugar, que los supuestos de la política agrícola de la Unión Europea, elaborados con previsiones que resultaron distintas a las que se verificaron en la realidad, deberán ser ajustadas y corregidas con políticas de desarrollo rural de tipo territorial, coherentes y complementarias con la políticas agrícolas reformadas. Por último, los países en vía de desarrollo pueden, desde ya, incluir políticas territoriales de desarrollo rural, sin repetir necesariamente los “errores” de los países de más antiguo desarrollo, logrando así una mejor valorización de los recursos humanos y físicos disponibles en sus zonas rurales, y sobre todo, reduciendo la necesidad de repetir con la misma intensidad el fenómeno del éxodo rural hacia las ciudades y anticipar un desarrollo territorialmente más equilibrado.

2. EVOLUCIÓN Y FUNCIONES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL DE LA UNIÓN EUROPEA

La política europea de desarrollo rural ha sido concebida en sus orígenes como una política de acompañamiento de la política agrícola y no como una política con sus propios objetivos, distintos y coherentes a los de la política agrícola.

Podemos distinguir tres etapas en la evolución de las políticas de desarrollo rural en la Unión Europea:

- La primera, de acompañamiento a las políticas de mercado, hasta fines de los

años 80, con una lógica exclusivamente sectorial;

- La segunda, de reconocimiento de la progresiva diversificación de las áreas rurales, durante los años 90, con políticas con un doble enfoque, territorial y sectorial, concebidas en forma separada y paralela, realizadas en general por administraciones distintas a nivel europeo;
- La tercera y actual en la que ambos enfoques se han integrado en el llamado segundo pilar de la PAC, integrando también una nueva dimensión, de mejoramiento y conservación del medio ambiente rural (paisaje, suelos, agua, contaminación).

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

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

Cuando la Unión Europea estableció la PAC en los años 60, se crearon dos tipos de instrumentos o canales de ayuda: el primero orientado a financiar la modernización de las explotaciones agropecuarias y conocido con el nombre de política de las estructuras; el segundo orientado a financiar el sostén de los precios y los mercados de los productos agrícolas con la finalidad

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

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

de la agricultura europea. Los beneficiarios principales eran los agricultores. Se mantuvo independiente y separada de otras políticas de la Unión Europea, también llamadas “estructurales” como, por ejemplo, las de desarrollo regional.

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

De hecho, puesto que la evolución de las áreas rurales no fue sólo en la dirección esperada de una especialización en una agricultura moderna y profesional, con la salida suave de las explotaciones con

dimensiones insuficientes, sino también, como he indicado más arriba, en dirección de una progresiva diversificación de la sociedad y la economía rural, deberíamos concluir que las políticas europeas de desarrollo rural cubrieron solamente uno de estos procesos e ignoraron el otro. De este modo, se empobrecieron de recursos humanos y se facilitó la salida de la agricultura familiar de subsistencia, que había jugado un rol importante de “red de protección” social, antes de que el Estado cumpliera esta función. Frente a esta experiencia, los países en vías de desarrollo podrían hoy manejar mejor la situación de lo que lo hicieron en ese entonces los países de antiguo desarrollo, sosteniendo no solo la agricultura profesional sino también la pluriactividad agrícola, la emigración temporánea y las remesas, el artesanado y los productos típicos de la zona, la deslocalización de las empresas, el turismo y la valorización del medio ambiente: de este modo se conservan los recursos indispensables para el desarrollo rural del territorio en su conjunto y no sólo de una parte de éste, reduciendo al mismo tiempo la emigración urbana.

La segunda etapa: el reconocimiento de los procesos de diversificación económica y social en las áreas rurales

Hacia fines de los años 80 la concepción sectorial de las políticas para las áreas rurales resultaba inadecuada, tanto para las empresas agrícolas como para las otras funciones que las áreas rurales habían empezado a desarrollar en respuesta

a presiones y demandas externas.

Las explotaciones se habían modernizado y la producción agropecuaria había aumentado significativamente, superando la demanda interna y generando excedentes. Al mismo tiempo, la diversificación económica y social que se observaba en muchas zonas rurales fue interpretada como un factor positivo: aumentaba la atracción y la competitividad de la economía rural en su conjunto, y mejoraba la cualidad de vida y las oportunidades de trabajo de la población, agricultores incluidos. Se vieron las ventajas de la nueva situación: las nuevas funciones ampliaban, por ejemplo, la compraventa de terrenos; se abrían nuevas oportunidades de trabajo en sectores distintos al agrícola, necesarias sobre todo para mantener la presencia de los pequeños campesinos; se mantenía una masa crítica de población que justificaba la existencia de servicios, escuelas, transportes, comercios, construcción; se desarrollaban nuevas actividades industriales, artesanales o turísticas que contribuían, en forma determinante, a mejorar el nivel de vida de la población rural en su conjunto y aumentaban su cohesión. Se reducía la dependencia de las políticas asistenciales y, al mismo tiempo, no se dañaba en algún

modo el proceso de modernización de las empresas agrícolas. La variedad de situaciones y los procesos de diversificación en marcha fueron reconocidos como un elemento positivo al cual las políticas de desarrollo rural debían prestar atención.

Las políticas de desarrollo rural de la Unión Europea con un enfoque territorial se concretaron hacia finales de los años 80², contemporáneamente a una reforma de los Fondos Estructurales³ que estableció nuevas “reglas del juego” para la utilización de estos fondos. Estas consistieron en: la realización de diagnósticos completos de las perspectivas de desarrollo de cada región y de sus problemas específicos; la elaboración de programas plurianuales integrados de medidas, diseñadas para resolverlos; la consulta a los principales actores económicos y sociales; la instauración de “partenariados” entre los distintos niveles institucionales que participaban (la Unión Europea, el Estado nacional, la región); la evaluación independiente de los resultados obtenidos; la co-financiación del gasto entre fondos europeos y nacionales; la “subsidiaridad” del aporte financiero comunitario, que significaba que los objetivos y acciones debían ser definidos al nivel institucional más cerca-

² Véase European Commission, COM (1988) 501 final: *The Future of Rural Society*. Communication from the Commission.

³ Los fondos estructurales tienen el objetivo de promover la cohesión territorial de la Unión Europea, reduciendo las disparidades entre las regiones y países con renta per cápita por debajo de la media comunitaria. Estos fondos co-financian, con los estados miembros, inversiones en infraestructuras, pequeñas y medianas empresas, capacitación, generación de empleo, áreas urbanas, etc., a través de programas de desarrollo regional.

no del territorio de intervención, o sea, el nivel local y regional.

Estas nuevas reglas se aplicaron a partir de fines de los años 80 a todos los programas que utilizaban los fondos estructurales y que financiaban las políticas de cohesión territorial de la Unión Europea, orientadas a la reducción de las disparidades entre las zonas más desarrolladas y las que tenían desventajas estructurales. Las nuevas políticas de desarrollo rural con enfoque territorial siguieron estas mismas reglas, pero al mismo tiempo fueron más allá, experimentando primero a nivel piloto para un número reducido de áreas, y luego ya en modo más amplio, un nuevo método para definir los programas de acción rural y para realizarlos. Este nuevo método es conocido como la iniciativa Leader, analizada más adelante.

Las políticas de desarrollo rural en este período tuvieron, por lo tanto, tres componentes o tipos de intervención gestionados de forma distinta: el primero representado por la continuación de las “viejas” políticas de acompañamiento de tipo sectorial, destinadas a las explotaciones agrarias en todo el territorio comunitario, que quedaron a cargo de la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea; el segundo representado por la iniciativa “innovadora” Leader, de carácter explícitamente territorial, separada de las otras formas de intervención, aplicable sólo en las zonas con alguna desventaja y a cargo de la misma administración de la agricultura y con objetivos de desarrollo

local (subregional); el tercer componente, representado por las intervenciones a cargo de la Dirección General de Desarrollo Regional de la Comisión Europea, con un enfoque exclusivamente territorial, destinada a las regiones con desventajas estructurales, con objetivos de desarrollo económico y la reducción de las disparidades internas. El sistema de intervenciones que resultó de este “paquete” resultó heterogéneo y con lógicas muy distintas y no siempre coherentes entre sí, a pesar de los esfuerzos de mejor coordinación entre las administraciones que manejaban los fondos estructurales. Sin embargo, esta fue también una etapa de apertura, cuestionamiento y experimentación de nuevas formas de intervención, que abrió un importante proceso de investigación y elaboración de conceptos innovadores sobre el desarrollo rural, que ha tenido un impacto más allá de los países de la Unión Europea.

La tercera etapa (actual): la reunión de las dos funciones, sectorial y territorial, en el segundo pilar de la PAC

Desde el 2000, la política de desarrollo rural se torna más coherente e integrada, por lo menos desde un punto de vista administrativo, y se reordenan las intervenciones a partir de tres grandes orientaciones posibles:

- La primera es la agricultura tradicional, destinada a las explotaciones agrarias y

las áreas forestales con el objetivo de mejorar la competitividad del sector; incluye medidas de sostén a las inversiones, a la comercialización y procesamiento de los productos, servicios a los agricultores e infraestructuras; medidas de “capital humano” que incluyen a los jóvenes agricultores, el retiro de los más ancianos y la formación. Desde la reforma del 2003 se han incorporado las medidas a favor de la calidad de los productos y medidas transitorias para los nuevos estados miembros inherentes a las explotaciones de semi-subsistencia.

- La segunda orientación reagrupa las medidas con objetivos ambientales y está también dirigida a las empresas agrícolas: propone medidas para las zonas con desventajas físicas o socio-económicas, medidas agroambientales (pagos por bienes públicos) y agroforestales, medidas para unirse a las buenas prácticas reglamentadas en las distintas regiones, conservación del ambiente en las zonas protegidas o sensibles del paisaje, apoyo frente a catástrofes naturales. Desde la reforma de 2004 esta área incluye también la protección del bienestar animal y la biodiversidad, agua y suelos, los productos biológicos.
- La tercera orientación se refiere a la diversificación de la economía rural y la calidad de vida en las zonas rurales, dirigiéndose a toda la población rural. Incluye medidas para la diversificación de las actividades de las familias agricultoras, la creación y sostén de micro-

empresas, el turismo rural, servicios y difusión de las nuevas tecnologías, renovación de las aldeas y el patrimonio de tradiciones y cultura local, la formación y la capacitación.

Sobre la base de estas orientaciones generales, los estados miembros están actualmente elaborando sus documentos estratégicos, para el período 2007-2013, en los cuales analizan la situación socio-económica de sus áreas rurales, atribuyen los fondos puestos a disposición por la Unión Europea a estas tres orientaciones, manteniendo un mínimo por cada una de ellas (fijado por la Comisión), establecen las medidas que van a implementar y el modo en que van a aplicar el enfoque Leader para sus intervenciones. Los fondos puestos a disposición para el conjunto de los 25 estados miembros son de 78,4 billones de Euros, lo que significa un aumento en valores absolutos respecto al gasto anterior para el desarrollo rural, pero si se lo divide por los 25 miembros, de hecho implica una reducción de los fondos para los 15 “viejos” miembros en la situación anterior a la ampliación a los países del Este en el 2004.

El método innovador introducido por la iniciativa Leader

Además de las tres grandes orientaciones mencionadas, se propone también un método para poner en práctica el desarrollo rural, que ha sido experimen-

tado con éxito a partir de 1991, conocido como la iniciativa comunitaria Leader. Hasta hoy este método era considerado una intervención experimental, separada de las otras formas más tradicionales de intervención. A partir de 2007, será parte integrante de los programas de desarrollo rural de los estados miembros, y se considera como uno de los métodos o enfoques, que puede ser elegido para realizar las políticas de desarrollo rural local en cualquiera de las tres grandes orientaciones o ejes de intervención indicados arriba. Las características que distinguen este enfoque son:

- La selección de un área rural pequeña. El área geográfica en la que se interviene es de dimensión subregional y relativamente homogénea, los actores se conocen entre sí y conocen bien los recursos disponibles y como interactúan, sus puntos de fuerza y sus debilidades; el área elegida tiene una coherencia a escala de desarrollo local.
- La animación y participación de los actores de abajo hacia arriba (*bottom up*). Los grupos de interés, presentes en cada contexto, participan en efecto en la elaboración de una estrategia y de los contenidos del programa de desarrollo, a través de una concertación colectiva.
- El partenariado vertical. Se establece formalmente un partenariado vertical entre los distintos niveles institucionales (local, regional, nacional, europeo) que establece las normas y reglas para la elaboración y aprobación de los programas, las contribuciones financieras de cada nivel institucional, acompaña y controla todas las fases del proceso.
- El grupo de acción local. Se establece un partenariado horizontal, a nivel local, que incluye los actores, públicos y privados, que tienen alguna participación o interés en la economía y la sociedad local. Estos actores forman una asociación entre ellos que identifica los problemas y las estrategias por seguir, prepara un programa de acción, establece sus costos, la financiación pública y privada; está encargado de realizar el programa en el tiempo previsto, a través de una subvención global. La distribución de los financiamientos entre distintas acciones se realiza por nivel local a través de una negociación entre los distintos *partners* del grupo.
- Acciones integradas, innovadoras y multisectoriales. Se consideran todos los sectores de actividad locales en forma integrada y se enfatiza lo específico, típico y único de cada contexto como factor competitivo (en lugar de promover una intervención generalizada, igual para todas las áreas rurales). Se buscan la sinergia y complementariedad posibles entre las intervenciones de los distintos sectores.
- Asistencia técnica, trabajo en red y cooperación transnacional. Se trata de evitar el aislamiento de los grupos de acción local a través de la organización de intercambios de experiencias y acuerdos

de colaboración, encuentros en seminarios, visitas de estudio, circulación de informaciones entre ellos.

- Una financiación global y plurianual para que el grupo de acción local realice su estrategia.

Este método, sintetizado de forma muy esquemática, ha sido el instrumento principal para la promoción de una política de desarrollo rural con un enfoque territorial, capaz de traducir, y en cierto modo, codificar en la intervención de política económica las variables clave que se habían manifestado en la evolución espontánea de las áreas rurales europeas: la diversificación económica interna y la mejor integración con el exterior. Esto se ha logrado con la prescripción de realizar acciones integradas, multisectoriales e innovadoras, por un lado, y con los acuerdos de cooperación y trabajo en red entre grupos, por el otro. Las evaluaciones han encontrado que Leader ha tenido un impacto significativo sobre la expansión de las actividades de las empresas existentes, la creación de nuevas empresas y de nuevo empleo, en particular de las mujeres. Ha contribuido a generar una dinámica endógena positiva en las zonas rurales, ha reforzado la participación democrática y la capacidad de los actores de proyectar y realizar intervenciones. Ha permitido salir del círculo “a menudo vicioso” del subsidio y la asistencia sin perspectivas de desarrollo, adaptar las intervenciones a las necesidades específicas de cada zona, crear un marco en el que los distintos

actores pueden dialogar y negociar con transparencia. Leader es también el programa comunitario que ha despertado el mayor interés fuera de Europa, tanto en los organismos internacionales como en algunos países en vías de desarrollo.

Algunas conclusiones sobre las políticas de desarrollo rural de la Unión Europea

Podemos concluir que la experiencia de desarrollo rural de la Unión Europea, responde, hoy más que en el pasado, a las dos funciones -sectorial y territorial- que las zonas rurales modernas necesitan, entendiendo que no coinciden y que deben ser complementarias. Al asociar las dos funciones bajo el techo de la política agrícola, la Unión Europea ha elegido utilizar la política rural también como instrumento para la reforma de la PAC. Se trata de una función relativamente original, que cumple con claridad una función sectorial más que territorial. Es este un rasgo peculiar de la Unión Europea, de escaso interés para países en vías de desarrollo, donde el proteccionismo agrícola no ha jugado un rol semejante al de los países desarrollados. El significado político de esta decisión es de por sí interesante, puesto que se establece el principio que las políticas de desarrollo rural pueden representar una respuesta a los problemas de desarrollo de este tipo de áreas de naturaleza distinta y mejor adaptada a sus reales necesidades que la que fue capaz de dar la política agraria.

La preocupación por el medio ambiente y la diversificación de la economía rural representan en la actualidad los aspectos más innovadores e interesantes de la política de desarrollo rural europeo. Es aquí donde encontramos las experiencias de territorios que han utilizado la identidad cultural como instrumento de desarrollo. La multiplicidad de funciones y orientaciones posibles para las zonas rurales no deben verse como alternativas y compitiendo entre sí: existen interrelaciones positivas que se refuerzan mutuamente, por ejemplo, entre los productos típicos de una determinada zona, la calidad del medio ambiente, el turismo gastronómico, las actividades de tiempo libre que se pueden realizar, los productos que se pueden vender, las actividades de conservación del patrimonio residencial en el campo. Ninguna de estas orientaciones compite con las actividades agrícolas tradicionales, mientras que pueden crear nuevos mercados y servicios que son útiles para los agricultores. Cuando un Estado miembro o región elige una cierta combinación de recursos financieros para sostener una u otra orientación, está al mismo tiempo indicando su elección estratégica para el futuro de sus áreas rurales.

Las políticas de tipo sectorial, típicas de la primera etapa de las políticas rurales europeas, no necesitaban ser diferenciadas según los distintos contextos porque la modernización que las inspiraba era percibida como una evolución homogénea que afectaba a todas las explotaciones y a todas

las áreas en forma similar. Todas las áreas rurales eran percibidas de modo semejante, con los mismos problemas. La respuesta de las políticas podía, por lo tanto, ser la misma para todas, estandarizada en una única receta. La política rural actual de la Unión Europea ha abandonado completamente esta visión: las áreas rurales, aunque caracterizadas por la baja densidad demográfica, disponen de recursos, materiales e inmateriales bien diferenciados entre sí y formas de intercambio con el exterior muy variables. El conjunto de estos aspectos únicos y específicos de cada área no deben ser considerados detalles secundarios o características tradicionales destinadas a desaparecer, sino una clave estratégica que permite mejorar su competitividad y la atracción. La identidad cultural del área, o su “imagen”, permite dar unidad y coherencia al territorio, sentido de pertenencia a sus habitantes y reconocibilidad para los observadores o visitantes externos. En este nuevo modo de entender el desarrollo rural, las políticas deben diferenciarse de zona a zona, reconocer sus características específicas y seguir sus propias “recetas” para mejorar su propia situación. Éstas deberán ser elaboradas a nivel local, pues es aquí donde los actores que conocen los recursos disponibles y sus interrelaciones internas y externas se encuentran. La identidad cultural de un territorio alcanza, de esta forma, una legitimidad conceptual y política muy importante para su desarrollo y modernización.

En los aproximadamente quince años

en que se experimentó este enfoque “de abajo hacia arriba” a nivel europeo, van apareciendo algunas pautas y generalizaciones que permitirán codificar mejor los conceptos y las políticas, y de este modo facilitar su transferencia de un lugar a otro.

3. PROYECTOS TERRITORIALES EN LOS QUE LA IDENTIDAD CULTURAL HA JUGADO UN ROL IMPORTANTE: ALGUNOS EJEMPLOS

La manera en que se ha llegado a reconocer la importancia que puede jugar la identidad cultural en las políticas territoriales de desarrollo rural europeas es, como se ha visto en las dos secciones anteriores, lenta, compleja y más bien práctica. Importa aquí subrayar que desde los años 90, y en particular, con el programa Leader, pero también en los programas de desarrollo rural de los estados miembros, ha existido la posibilidad de obtener ayudas financieras de la Unión Europea para realizar proyectos relacionados con la identidad cultural de las zonas rurales.

En el nuevo reglamento⁴ que ordena las intervenciones en el período 2007-2013, las medidas que permiten esta posibilidad están incluidas en la orientación destinada a mejorar la “calidad de vida en las áreas rurales y la diversificación de la economía”, orientación conocida como

“el tercer eje” de la política rural europea (véase también la sección anterior). Entre los servicios básicos para la economía y la población rural se pueden otorgar ayudas para “crear servicios básicos, incluso actividades culturales y de tiempo libre, referidos a pequeños municipios o aldeas o a un grupo de ellos, con la infraestructura relacionada” o para “la conservación y la valorización del patrimonio rural”, que incluye tanto el patrimonio natural como estudios e inversiones asociadas al mantenimiento, restauración y valorización del patrimonio cultural, como por ejemplo los caracteres culturales de las aldeas y del paisaje. Si se utiliza el método Leader (véase arriba) los márgenes de libertad de intervención son mucho más amplios porque el Grupo de Acción Local puede llegar a organizar una estrategia de desarrollo local alrededor de acciones coordinadas en todos los sectores, y centradas en el reforzar la identidad cultural del área. Esto significa que las intervenciones en materia de identidad cultural de los territorios pueden ser realizadas en los programas de desarrollo rural de cada Estado, ya sea con medidas individuales de tipo tradicional, ya sea a través de la acción de grupos de acción local, con el método Leader.

A continuación se dan tres ejemplos de cómo este tipo de intervención ha sido puesta en práctica por distintos grupos de acción locales. Cada uno de ellos se refiere

⁴ Reglamento del Consejo n.1698/2005 “sobre las ayudas para el desarrollo rural con el Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural (FEADR)”.

a un aspecto distinto de la identidad cultural: los productos típicos de una zona, el medio-ambiente, el turismo rural que valoriza el patrimonio histórico con la creación de una imagen del territorio relacionada con su identidad. A mi parecer estos ejemplos pueden dar una primera idea de la variedad de acciones que se pueden hacer en cada una de las tres orientaciones generales, arriba mencionadas, de la política rural. Indican también que el tema de la identidad cultural puede aplicarse a todas las múltiples funciones del territorio, dándole coherencia y unidad dentro de la diversidad.

El pan del monasterio (Vinschgau, Trentino-Alto Adige, Italia)

El punto de arranque de este proyecto fue un encuentro, promovido por los animadores del grupo Leader local, con 14 panaderos de la zona, que decidieron promover colectivamente un pan tradicional, a base de harina de centeno y espelta, que había sido producido en un convento de esta zona de montaña en los Alpes italianos, en la frontera con Alemania. Este pan había prácticamente desaparecido del comercio porque los agricultores locales consideraban más conveniente producir otros cereales mejor subvencionados: el cultivo del centeno y su característico color tostado en las laderas de las montañas había dejado lugar a un paisaje más homogéneo sobre las tonalidades del verde. La idea de hacer revivir

el pan del monasterio, como era conocido en la zona, empezó cuando se decidió utilizar el centeno disponible, poniéndose de acuerdo con los productores locales para que les garantizaran un volumen mínimo a un precio ligeramente superior al del mercado. En tres años del proyecto, la superficie con centeno se multiplicó por dos (de 400 a 800 toneladas). Se han establecido normas biológicas estrictas para la producción con controles de calidad. Se ha hecho un logo y publicidad en todas las panaderías que adhirieron al programa y en las explotaciones (en promedio de menos de media hectárea) con carteles y se han introducido en los hoteles y restaurantes de la zona. El éxito del proyecto llevó a tres panaderos a crear una empresa para exportar el pan confeccionado, en un embalaje que permite su conservación por un mayor período de tiempo, a Austria, Alemania y Suiza.

La intervención pública consistió en lanzar el proyecto (organización, estudio de mercado y promoción) con un costo de aproximadamente 30.000 euros de los cuales el 20% fue cubierto por los participantes. El proyecto consiguió la cooperación entre artesanos panaderos y los agricultores (en la gran mayoría pluriactivos), introdujo normas de producción biológica, contribuyó al reforzamiento de la identidad local y su conexión con las cultura tradicional, aumentó el facturado de los panaderos de un 10/15%, mejoró la competitividad de la economía local, restituyó al paisaje sus antiguos colores, y

creó una nueva empresa que opera fuera del mercado local.

La Casa del Patrimonio (Isle-Crémieu, Alpes del Rodano, Francia)

En 1977 una investigación arqueológica, organizada por el Estado francés, descubrió una zona merovingia y decidió crear un parque arqueológico, y fundó la Casa del Patrimonio con la misión de asegurar el manejo, las actividades educativas y la animación turística alrededor de la zona. En 1989 se formó una asociación con el centro permanente de iniciación al medio ambiente que agregó al manejo del patrimonio arqueológico, el manejo del espacio natural. Participan de este organismo las autoridades y colectividades locales que antes no estaban implicadas. En 1991 se crea una sociedad de economía mixta para desarrollar las actividades de turismo, cultura y capacitación y organizar el turismo cultural; una cooperativa agrícola para la cría extensiva de cabras en los alrededores de la zona arqueológica, la producción de queso, y la venta de productos locales; otra empresa se ocupa del museo y la señalización para los turistas; un centro de estudios sobre “ingeniería turística” provee de servicios innovadores a las otras y colabora con la Universidad de Lyon para el desarrollo de sistemas informatizados especializados en la gestión técnica y científica del patrimonio. El área de intervención se expandió e incluyó, además del parque arqueológico, un

museo, unas grutas y una abadía. Se creó otra cooperativa “brigada verde” para el mantenimiento de los espacios verdes.

La Casa del Patrimonio ha organizado un grupo de acción local que participó en la iniciativa Leader, y maneja un número consistente de actividades muy distintas que ha generado una dinámica positiva a partir de recursos ligados a la dimensión cultural, en un contexto muy frágil en términos de desarrollo económico. Ha recibido fondos importantes de origen nacional, regional y europeo. Es una zona con unos 65.000 habitantes, en que las actividades tradicionales como la agricultura y el textil se habían reducido; actualmente están aumentando los residentes que se desplazan por trabajo a las ciudades cercanas y eligen vivir en el ambiente creado por la Casa del Patrimonio.

Una empresa cooperativa de turismo innovador: Ionad Cois Lochá (Dunlewey, Irlanda)

Esta zona, de gran belleza natural, conocida antiguamente por la fabricación en telares del *tweed* y en la que se habla todavía el idioma gaélico, perdía población y se había quedado aislada. En 1984 se creó una cooperativa entre los habitantes locales, luego de la realización de una encuesta en la que se pedían ideas sobre cuáles podían ser las pistas para un desarrollo de la zona. La dirección auspiciada por la mayoría fue el turismo. Se creó, entonces, un centro para visitantes, con

fondos del Estado, compraron la casa de un viejo fabricante de tejidos, famosos por su calidad, que había tenido muchos clientes extranjeros. Al principio el centro daba informaciones a los visitantes que ya estaban en el área, pero con el tiempo diversificó sus actividades, comercializó el centro mismo, que se volvió una meta turística. Se renovó la casa del tejedor, que se volvió un museo, se construyeron edificios para la interpretación del idioma gaélico, se instaló una tienda de artesanías locales, un restaurante, una sala de lectura, espacios para los niños, una zona de esparcimiento en un estanque artificial, un centro de exhibiciones, se organizaron caminatas temáticas por los alrededores. Entre las actividades culturales organizadas por el centro ha habido sesiones de música tradicional todas las semanas durante los meses del verano; cursos de música para los niños; un festival de invierno donde músicos y estudiantes de idioma gaélico se encuentran todos los años; el centro de artesanía hospeda artesanos y artistas externos que intercambian técnicas con los artesanos locales, se organizan exposiciones de arte.

Los visitantes pasaron de 6.000 a 73.000 en siete años. Ha recibido fondos de los programas Leader, de los fondos estructurales y de las instituciones locales. Actualmente la cooperativa genera una ganancia en sus operaciones que son reinvertidas. El centro se ha vuelto una oportunidad de empleo para la población local que la crisis del textil había dejado

con pocas alternativas, ha reforzado la identidad cultural gaélica del área, sus elementos tradicionales, ha modernizado su uso, de este modo refuerza la cohesión social y su imagen hacia el exterior. La participación de la población en el proyecto en todas las etapas ha sido muy alta. El proyecto ha recibido varios premios de excelencia de desarrollo local.

Estos tres ejemplos permiten ver como el tema de la identidad cultural puede ser importante para el desarrollo de comunidades pequeñas, con recursos fragmentados y heterogéneos, poco pobladas. Se podría afirmar que el reforzamiento de la identidad cultural puede llegar a ser un factor importante de desarrollo, puesto que dando una unidad ideal a actividades individuales dispersas, logra multiplicar las interacciones entre distintas dimensiones de la realidad, que incluyen lo económico, lo social, lo político e institucional (las formas de gobierno del territorio), y el medio ambiente, principalmente. En mi experiencia, los proyectos que consideran la dimensión cultural de forma explícita (y no como efecto secundario, inicialmente no previsto) logran utilizar este factor de manera mucho más efectiva e innovadora en combinación con los más clásicos del desarrollo económico. Una cosa es la valorización de un producto típico en forma aislada, otra cosa es reunir y hacer evidentes las conexiones que pueden existir entre distintos aspectos de la realidad local: los productos (el pan, una zona arqueológica, la hospitalidad turística), los servicios (para

el tiempo libre, la formación, el paisaje, la comunicación), los conocimientos técnicos disponibles, el idioma. El proyectar en términos de identidad cultural facilita la percepción del conjunto del sistema local, le da unidad y coherencia. El hecho que en los tres ejemplos citados haya una asociación marcada con el turismo, hace intuir que este sector de actividad juega un rol importante en facilitar esta dinámica.

El reforzamiento de la identidad cultural puede jugar un rol “modernizador” muy importante en el desarrollo de una zona rural con baja densidad demográfica. En los ejemplos indicados, la identidad cultural funciona como fuerza de cohesión social, inicialmente de tipo tradicional, que da unidad a las múltiples actividades y acciones que se desarrollan a nivel local y a sus intercambios con el exterior. Sin embargo, el reforzamiento de la identidad tradicional no termina con sólo un elemento nostálgico y conservador que bloquea la modernización: por el contrario, da confianza y sentido de pertenencia, estimula formas innovadoras de interpretar las tradiciones y conocimientos locales y de combinarlas con las modernas tecnologías, estimula comportamientos participativos y democráticos. Todo esto tiene un impacto sobre el modo de hacer política a nivel local, sobre la gobernabilidad y las instituciones, que a su vez tienen un impacto profundo y de largo alcance en la vida local.

4. UTILIDAD DE LA EXPERIENCIA EUROPEA PARA AMÉRICA LATINA

¿Cual podría ser la utilidad de esta experiencia para América Latina?

Se ha mencionado que los aspectos que pueden resultar más interesantes de la política de desarrollo rural europea son, en primer lugar, algunos conceptos de orden general como la necesidad de distinguir y hacer complementarias la función sectorial y la territorial del desarrollo rural, comprendiendo las interacciones positivas que pueden establecerse entre ambas funciones. El desarrollo rural no es la misma cosa que el desarrollo agrícola, y la distancia entre los dos conceptos crece con el desarrollo económico y social: es por lo tanto importante tenerlo presente en la formulación de estrategias de mediano y largo plazo, tratando de evitar el error cometido por muchos países desarrollados, de creer que el destino de las zonas rurales modernas es únicamente el de producir alimentos en forma eficaz. Perseguir este objetivo no excluye de alguna manera desarrollar otras funciones, que mejoran de manera sustancial no sólo la competitividad de un sector, sino la sustentabilidad de los espacios caracterizados por la baja densidad demográfica. La ampliación de funciones de las áreas rurales las hace más atractivas de recursos y más capaces de resistir épocas de crisis o *shocks* externos.

La breve historia de las políticas de la Unión Europea de desarrollo rural y el

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

Si las políticas rurales contienen también una perspectiva territorial, la experiencia de las iniciativas de desarrollo local de la Unión Europea puede considerarse como una experiencia interesante, que ha dado buenos resultados, con un costo relativamente modesto. El caso de la iniciativa Leader puede proporcionar un método para realizar el desarrollo local y rural que ha tenido un impacto positivo, sobre todo en la diversificación de las actividades y su integración. La creación de grupos de acción locales, la elaboración de una estrategia de desarrollo local, la adopción de métodos participativos para la toma de decisión sobre el futuro de un área, han funcionado muy bien. Es en el marco de esta iniciativa que se pueden encontrar ejemplos importantes de proyectos que se han ocupado de la valorización de

la identidad cultural de algunos territorios. Estos proyectos se refieren claramente a una dimensión “inmaterial” de la realidad, pero los ejemplos y el método con el cual han sido realizados, demuestra que pueden tener un impacto profundo en dinamizar las actividades económicas, mejorar la cohesión social, reforzar los mecanismos democráticos dando voz a los actores locales, dar respuestas adecuadas a las necesidades específicas del medio ambiente.

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

El éxito de estas pequeñas iniciativas nos está diciendo que la modernización a través de la búsqueda de economías de escala no es el único camino viable, sobre

todo para contextos como el de las zonas rurales caracterizadas por baja densidad demográfica y con dificultad para obtener una masa crítica de recursos. Aquí, las economías de escala, salvo en las grandes explotaciones agrarias, son prácticamente imposibles de obtener. Las economías de diversificación, que tienen una lógica distinta, basada en las economías que puede generar la asociación entre actividades distintas, pueden dar mejores resultados en zonas de baja densidad demográfica y actividades de pequeña dimensión, dispersas en el medio rural. Ambos modelos de crecimiento cumplen funciones distintas, pero pueden complementarse de manera mucho más eficaz, respondiendo mejor a la realidad existente en las zonas rurales.

Desde una perspectiva territorial la presencia de una estructura bien articulada de explotaciones, con empresas pequeñas y pluriactivas, medianas y grandes, a veces también con alguna forma de pluriactividad, debe ser considerada como un factor positivo para el desarrollo rural. El segmento de las pequeñas empresas campesinas, con su organización familiar, ha demostrado que son un factor clave para el desarrollo rural. No se trata de ver las políticas para este grupo como una forma de asistencia social, mientras se espera que el desarrollo industrial urbano logre emplear y atraer la parte “excedente” de la población. Por el contrario, se trata de estimular y acompañar su participación en la economía y las instituciones locales, para que se vuelva un motor de desarro-

llo endógeno. Con la modernización se ha visto como las áreas rurales, en lugar de “especializar” sus funciones, las multiplican. Esto debe ser tenido en cuenta de alguna manera en la proyección del desarrollo. Valorizarlas con proyectos locales permite no perder recursos humanos y económicos estratégicos para poder realizar esta multiplicidad de funciones. Para América Latina este tipo de políticas territoriales para las zonas rurales podrían contribuir a reducir los flujos migratorios hacia las ciudades, crear oportunidades de empleo en las zonas de origen y evitar así el desarraigo cultural que estos flujos llevan consigo.

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

Se ha sostenido, a lo largo de este artículo, que una mayor atención por la identidad cultural de las poblaciones rurales puede ser utilizada, en combinación con otras formas de intervención más tradicionales, como forma de dar cohesión

y unidad, sentido de pertenencia, imagen reconocible desde adentro y desde afuera de los territorios. Esta dimensión puede tener un impacto significativo sobre la generación de dinámicas positivas para el crecimiento económico y un uso sostenible del medio ambiente.

