

LA REALIZACION DEL DESARROLLO RURAL INTEGRADO

Explicado el origen del Desarrollo Rural Integrado y precisado su concepto, así como las principales líneas por las que se desarrollan estos esquemas, se resumen en esta parte los elementos que inciden en la realización concreta de estos modelos. Se trata de avanzar en las formas de operativización de los esquemas propuestos, de analizar aspectos importantes para su puesta en práctica. En primer lugar nos referiremos al papel que para ello se asigna a la política económica, y en segundo revisaremos algunos elementos de la programación específica.

La intervención pública y el desarrollo rural integrado

Por la importancia del tema dedicamos este apartado a resumir brevemente las interpretaciones que se avanzan acerca del papel del sector público en relación con los esquemas de Desarrollo Rural Integrado.

Se ha destacado el hecho de que, precisamente, este esquema se caracteriza por surgir de forma espontánea, desde la iniciativa privada, con ausencia de intervención directa del Estado. No obstante ello no permite concluir que la política eco-

nómica no ha tenido o no tiene importancia en el devenir de este proceso. Dentro de la filosofía de descentralización y atención a las iniciativas locales e individuales generalizada entre todos los que propugnan el Desarrollo Rural Integrado, sea a nivel político o académico, se pueden detectar dos corrientes distintas:

— aquellos que consideran nociva en sí misma la acción del Estado para el Desarrollo Integrado. Para éstos, la descentralización equivale al alejamiento del Estado de la vida económica y social, considerando más adecuado el apoyarse exclusivamente en la iniciativa individual y de las comunidades locales. Es una especie de vuelta a la espontaneidad de los agentes económicos, a la ideología del 'laissez faire', de reducir al mínimo el papel del Estado en la vida social. Pueden encontrarse representantes de esta tendencia en todos los países, aunque parece más acusada en el Reino Unido e Italia. Particularmente en esta última se compara con frecuencia lo que se considera el fracaso del desarrollo basado en la planificación y el apoyo masivo de los fondos públicos — la actuación de la Cassa del Mezzogiorno — con el desarrollo logrado sin ningún apoyo aparente en el centro de Italia, a través de la industrialización difusa. También en otros contextos: «Numerosos ejemplos han demostrado que las intervenciones políticas de desarrollo rural decididas y practicadas de manera centralizada, desde arriba, provocan a veces, incluso a menudo, efectos nefastos en el territorio ya que se integran mal en situaciones técnicas, económicas y sociales muy diversas...» (110). Hay que señalar, sin embargo, que estos autores no constituyen la mayoría entre los tratadistas del Desarrollo Rural Integrado.

— quienes opinan que esta descentralización y potenciación del ámbito local requiere el propósito explícito del Estado y la actuación de sus sistemas de intervención para potenciar, estimular y desarrollar las iniciativas locales. Su rechazo se dirige más a las grandes empresas públicas, o a los grandes

(110) Bergmann, D., op. cit., p. 14.

esquemas estatales de actuación pública directa, pero entienden que las políticas estatales de apoyo a estos esquemas son importantes para el avance o freno de los mismos. Algunos autores (111) señalan que las diferencias en las políticas de apoyo a la pequeña industria y el artesanado constituyen uno de los elementos que ha generado la diversidad entre el vigor de la industrialización difusa en Italia y la languidez de la pequeña industria en otros países de Europa Occidental.

Es interesante observar que en relación a la experiencia italiana se pueden encontrar varios tipos de argumentos que tratan de explicar el apoyo a la pequeña industria por razones políticas, y no económicas. Se sostiene la tesis de que la política de apoyo a la pequeña industria y el artesanado estaba basada en la necesidad política de satisfacer a capas de la población vinculadas a este tipo de organización productiva, para evitar en ellas un fuerte movimiento político de carácter muy reaccionario que podría incluso llegar al fascismo. Se argumenta también que, por un lado, la Democracia Cristiana proporcionaba beneficios a los pequeños negociantes sobre una base clientelística, intercambiando recursos por votos, y que, por otro, el Partido Comunista tenía interés en ganarse el apoyo de éstos dentro de su política de aceptación del pequeño capital, por lo que no contestaba los mismos. El debate no ha concluido pero, en todo caso, lo que se deduce claramente de los estudios realizados es la importancia de las políticas estatales para impulsar esta forma de industrialización (regulaciones sobre seguridad social, laborales, fiscales, esquemas de créditos preferentes, etc.). Es decir que la intervención es absolutamente necesaria si bien en forma radicalmente distinta a la de las grandes iniciativas públicas. De lo que se trata, en definitiva, si se pretende estimular este modelo industrial, es de revisar las intervenciones y detectar las más adecuadas para el desarrollo del mismo, no de eliminar la intervención estatal.

(111) Weiss, L., op. cit.

«La dirección del desarrollo rural amplio no puede ser una materia para el gobierno central, pero puede observar y evaluar como se lleva a cabo por medio de un sistema de monitoriazgo adecuado. Se necesita de la iniciativa local, de la planificación a este nivel y de un sistema institucional y administrativo que responda. Para la mayoría de los Gobiernos ésto supone revisiones a fondo de su sistema tradicional de planificación y ejecución, nuevos tipos de organización local, distintos sistemas de toma de decisiones, de comunicaciones, etc. La descentralización administrativa, la planificación regional y la participación local son elementos cruciales para implementar un enfoque integrado para el desarrollo rural... Lo que se propone aquí es un fuerte componente de microplanificación a nivel local que se integre en la planificación a nivel regional y macroeconómico» (112).

Mizrahi por su parte llegará a considerar que el Estado deberá iniciar el proceso, pero que uno de los objetivos finales del mismo debe de ser precisamente que su papel pueda ser anulado: «No se piensa que el sector público deba perpetuarse en la conducción de un proyecto. Es cierto que en un comienzo es, quizá, la intervención estatal, un factor decisivo para transformar la forma de funcionar de un área, para alterar los mecanismos que consagran la pobreza y la marginalidad. Sin embargo, se considera que, a través de una transición adecuadamente programada, las responsabilidades de conducción podrían transferirse progresivamente a la propia población sujeto del desarrollo. Si este criterio es aplicable a cualquier proyecto, cuanto más lo será para proyectos integrales de desarrollo rural cuya ejecución involucra aspectos sustantivos del presente y del futuro de toda una comunidad» (113).

«La hipótesis de un modelo NEC programado para el Mezzogiorno, requiere, para tener credibilidad, el que se verifiquen algunas condiciones esenciales. **No implica una menor dosis de intervención; requiere una instrumentación de la**

(112) Leupolt, M., op. cit., pp. 22-24

(113) Mizrahi, R., op. cit., pp. 31-32.

intervención completamente distinta respecto al pasado» (114).

Como pautas que deben guiar esta nueva forma de intervención se destacan:

— proporcionar todos los medios que puedan impulsar el desarrollo empresarial: ayudas financieras, créditos preferentes, desgravaciones fiscales; mejora del aprovisionamiento de servicios dirigidos a mejorar la competencia técnica en el ámbito de la gestión y educación tecnológica y profesional; información y apoyo tecnológico y de mercados, etc., etc. Particularmente se propone la 'desregulación' más amplia posible de las actividades económicas: «estimular el espíritu empresarial es posible sólo donde no existen decretos inútiles o requerimientos estériles y, sobre todo, donde todos están obligados a testimoniar con un balance la bondad de la administración de los recursos que se les han confiado» (115).

— ampliar la intervención a todos los campos en los cuales existe potencialidad para el crecimiento difuso: agricultura, turismo, actividades forestales, patrimonio artístico, actividades en relación con el tiempo libre... la valorización de las regiones en el interior del país, sobre todo en las regiones de montaña, son aspectos tan importantes como la industria para el desarrollo del modelo NEC. Se trata de potenciar a quienes pretenden volver a la agricultura o emprender alguna de las actividades mencionadas bien proporcionando facilidades para su establecimiento, u ofreciendo otros incentivos, tanto a los individuos como a las cooperativas u otras formas de organización de los sistemas integrados. En este contexto se consideran importantes los recursos que puede proporcionar la Política Comunitaria y se propugna que los fondos dirigidos por ésta a la agricultura adopten un enfoque más am-

(114) Lizzani, G., *Mezzogiorno Possibile*. Franco Angeli, Editore, 1983, p. 28. El subrayado es mío.

(115) Lizzani G., op. cit., p. 21.

plio dirigido a la industrialización difusa y desarrollo rural integrado.

— en ocasiones, los esquemas de industrialización difusa pueden ir dirigidos no sólo a estimular la iniciativa empresarial sino también a potenciar el que ésta suministre a la población los bienes y servicios necesarios para unos standares de vida adecuados a una estructura industrial integrada. En esta situación se aconseja que se adopten sistemas que conduzcan al máximo de competencia entre los posible productores y suministradores.

Algunos autores recomiendan que todo este esquema se realice en el marco de una planificación a través de proyectos para la modernización de las regiones rurales. Otros argumentan que la intervención debe determinarse de la manera más automática posible con objetivo de eliminar en ciertas áreas a los empresarios que se han especializado en la obtención de ayudas públicas y, por el contrario, permitir que éstas se dirijan a potenciar el comportamiento empresarial que interesa para estos esquemas. Para llevar a buen término todos estos requisitos se considera importante que estos programas sean dirigidos por una clase administrativa de gran prestigio técnico y reconocida independencia política.

Es decir, que este enfoque participa plenamente de la corriente de pensamiento mayoritario en la actualidad acerca de la concepción de la intervención del estado en la economía: no se trata de reducir el papel que éste ha de jugar en el ámbito de lo económico, sino de orientarlo en la dirección del máximo estímulo a la iniciativa privada. En las posiciones más extremas de la industrialización difusa, incluso parece proponerse — aunque no se explicita de esta forma — que facilite el incumplimiento de sus propias leyes, cuando no sea posible eliminarlas, para que de ninguna manera enturbien el desarrollo de la actividad empresarial.