

**Serie ESTUDIOS**

*M<sup>a</sup> del Mar Delgado Serrano*

## *La política rural europea en la encrucijada*



MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, PESCA  
Y ALIMENTACIÓN

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA GENERAL  
TÉCNICA



18  
Nº 155  
T-46954

# **LA POLÍTICA RURAL EUROPEA EN LA ENCRUCIJADA**

**M.<sup>a</sup> del Mar Delgado Serrano**



**MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN**

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA  
CENTRO DE PUBLICACIONES

Paseo de la Infanta Isabel, 1 - 28014 Madrid

DELGADO SERRANO, MARÍA DEL MAR  
La Política Rural Europea en la Encrucijada  
M.<sup>a</sup> del Mar Delgado Serrano. Madrid  
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.  
Centro de Publicaciones, 2004  
341 p. - 20 cm. - (Estudios 155)

I. POLÍTICA DE DESARROLLO - 2. DESARROLLO RURAL - 3. PAC

I. España. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

II. Título III. Estudios (España. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), 155

338.22 (4-22)

338.43.02 (4-672)

Las opiniones expresadas en esta  
publicación son responsabilidad de  
la autora, y no reflejan necesariamente  
los puntos de vista del M.A.P.A.

© Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Imprime: Centro de Publicaciones

Edita:



MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, PESCA  
Y ALIMENTACIÓN

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

Centro de Publicaciones

Paseo de la Infanta Isabel, 1 - 28014 Madrid

NIPO: 251-04-022-9

ISBN: 84-491-0607-9

Depósito Legal: M-15919-2004

Diseño: Grafismo, S. L.



A mis chicos  
**Martín y Javier**



# ÍNDICE

	<u>Págs.</u>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	
LA POLIÍTICA RURAL EUROPEA ENTRE LA COMPE- TITIVIDAD Y LOS BIENES PÚBLICOS.....	9
<b>I: UNA NUEVA RURALIDAD .....</b>	<b>17</b>
1. EL NUEVO ESCENARIO DE LAS AREAS RURALES EUROPEAS .....	19
2. PROCESOS DE CAMBIO ECONÓMICO GLOBAL Y SUS EFECTOS EN LAS ÁREAS RURALES ....	29
2.1 Los procesos de especialización flexible como antecedente .....	30
2.2 Los procesos de globalización y su influencia en las áreas rurales .....	37
3. CAMBIOS SOCIOCULTURALES Y SU REPERCUSIÓN EN EL MUNDO RURAL .....	42
3.1 Cambios demográficos .....	44
3.2 Emergencia de nuevos patrones culturales .....	48
3.3 El territorio como valor emergente .....	53
3.4 El nuevo papel de la mujer en el mundo rural....	57
4. CAMBIOS INSTITUCIONALES.....	60
4.1 Emergencia de nuevas formas de relación político- administrativa.....	61
4.2 El nuevo rol de los actores sociales .....	65
4.3 Contribución de los programas de desarrollo rural a la profundización de la democracia y a la emergencia de nuevas formas de “gobernancia”.	69
<b>II: LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO Y EL DESARROLLO RURAL .....</b>	<b>75</b>
1. LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO HOY .....	77
2. LAS TEORÍAS DE LA MODERNIZACIÓN .....	82
2.1 El desarrollo como un proceso de etapas .....	86
2.2 La existencia de círculos viciosos.....	89
2.3 Los modelos duales.....	91
2.4 El desarrollo equilibrado y el desarrollo desequi- librado .....	93
2.5 Una reflexión final sobre las teorías de la moder- nización y sus repercusiones en las áreas rurales ...	98

	Págs.
3. LAS TEORÍAS ESTRUCTURALISTAS.....	101
3.1 El modelo centro-periferia .....	103
3.2 El deterioro de los términos del intercambio.....	104
3.3 La estrategia ISI y los obstáculos al desarrollo ..	106
3.4 Las teorías estructuralistas de la dependencia y la interdependencia .....	109
3.5 El pensamiento de la CEPAL en los 90's y el surgimiento del neoestructuralismo .....	113
3.6 Una reflexión final sobre las teorías estructura- listas y sus repercusiones en las áreas rurales ....	117
4. LAS TEORÍAS NEOMARXISTAS DEL DESA- RROLLO .....	120
4.1 La moderna teoría del imperialismo .....	122
4.2 El intercambio desigual.....	124
4.3 La teoría neomarxista de la dependencia.....	124
4.4 El sistema capitalista mundial.....	128
4.5 La tesis de la desconexión .....	130
4.6 La escuela de la regulación.....	131
4.7 Una reflexión final sobre las teorías neomarxistas y sus repercusiones en las áreas rurales.....	135
5. LAS TEORÍAS NEOLIBERALES DEL DESA- RROLLO .....	138
5.1 Los antecedentes de la contrarrevolución neoclá- sica.....	139
5.2 La contrarrevolución neoclásica de los ochenta...	141
5.3 Las propuestas de liberalización externa .....	143
5.4 La estrategia favorable al mercado .....	147
5.5 Una reflexión final sobre las teorías neoliberales y sus repercusiones en las áreas rurales.....	148
6. LAS TEORÍAS ALTERNATIVAS DEL DESARRO- LLO Y EL SURGIMIENTO DEL DESARROLLO RURAL.....	151
6.1 El desarrollo alternativo y la satisfacción de las necesidades básicas .....	153
6.2 El crecimiento con equidad.....	155
6.3 El desarrollo endógeno y el desarrollo local .....	157
6.4 El ecodesarrollo y el desarrollo sostenible .....	162
6.5 El desarrollo multidimensional .....	167

	<u>Págs.</u>
6.6 La transformación del Orden Económico Internacional .....	168
6.7 El papel de Naciones Unidas y el desarrollo humano .....	171
6.8 El capital social .....	175
6.9 Una reflexión final sobre las teorías alternativas del desarrollo y sus repercusiones en las áreas rurales. ....	179
<b>III: LA POLÍTICA RURAL EUROPEA .....</b>	<b>189</b>
1. INTRODUCCIÓN .....	191
2. METODOLOGÍA .....	194
3. LA AUSENCIA DE DEBATE RURAL: DESDE LOS ORÍGENES DE LA PAC HASTA LA APARICIÓN DEL INFORME MANSOLT .....	200
3.1 Una reflexión final sobre este periodo.....	205
4. EL PERIODO DE DEBATE IMPLÍCITO: DESDE 1968 HASTA 1988 .....	206
4.1 Una reflexión final sobre este periodo.....	220
5. EL PERIODO EN EL QUE EL DISCURSO RURAL SE HIZO EXPLÍCITO: DESDE 1988 HASTA 1999 ..	222
5.1 Una reflexión final sobre este periodo.....	257
6. LA AGENDA 2000 Y EL RECONOCIMIENTO INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO RURAL..	260
6.1 Una reflexión final sobre este periodo.....	287
<b>IV: CONCLUSIONES .....</b>	<b>295</b>
1. SOBRE LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO Y EL DESARROLLO RURAL .....	298
2. SOBRE EL NUEVO POSICIONAMIENTO DE LAS ÁREAS RURALES.....	301
3. SOBRE LA POLÍTICA RURAL EUROPEA .....	303
<b>V: BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>307</b>
<b>ANEXO:</b>	
<b>DOCUMENTOS DE LA COMISIÓN EUROPEA RELACIONADOS CON LA POLÍTICA RURAL ..</b>	<b>333</b>



## **LA POLÍTICA RURAL EUROPEA ENTRE LA COMPETITIVIDAD Y LOS BIENES PUBLICOS**

**Eduardo Ramos**

La Unión Europea se enfrenta en la actualidad a tres retos de gran importancia para el medio rural y que presentan, a la vez, una enorme trascendencia para el futuro del proceso de integración supranacional: a) la ampliación al Este, b) la redefinición de sus estrategias de protección agraria, para ganar competitividad y mejorar su posición negociadora en el seno de los debates de la Organización Mundial del Comercio y c) la mejora de la seguridad cualitativa de los alimentos. Y, en todos ellos, el desarrollo rural aparece, como se expondrá a continuación, como elemento de gran importancia estratégica.

Los tres retos responden a necesidades y demandas concretas de la sociedad europea actual. Cada uno de estos retos presenta una serie de importantes consecuencias de índole práctica, que afectan al tejido económico y social del medio rural, al uso de las tecnologías de producción agrosilvopastoral y de conservación del medio natural, a la presencia de los productos agroalimentarios europeos en los mercados internacionales y, especialmente, a la legitimidad interna y externa de la principal política común europea: la Política Agraria Común (PAC).

En primer lugar, la ampliación al Este es una decisión irreversible que abre nuevos mercados y que permite expandir la estabilidad política en el continente europeo. Sin embargo, en el terreno de la actividad agraria significa incorporar países con agriculturas mucho más atrasadas que la actual media de la UE, que presentan carencias estructurales muy importantes y que ofrecen a la vez impresionantes potencialidades productivas, en algunos casos. El incremento de los costos de las medidas dirigidas a atender estas necesidades y a fomentar esas oportunidades no puede dejar sin reacción a una buena parte del sector agrario de la UE, que lo contempla con inquietud. Frente a este reto, el desarrollo rural va a jugar un papel primordial para ayudar a reducir las diferencias entre los países de la adhesión y los miembros actuales.

En segundo lugar, el objetivo de mejorar la competitividad internacional de la agricultura europea, viene impuesto por las presiones internacionales a favor de la desregulación. Ante este escenario, es lógico que los europeos pretendan acceder a mercados de terceros países de igual forma en que los productos de otras procedencias puedan ir entrando con menores restricciones en nuestro mercado interior.

Para ello, es necesario realizar inversiones en modernización de estructuras, en innovación tecnológica, en infraestructuras y en organizaciones. Y esta dinámica choca con los efectos que se observan en algunas zonas agrarias, como consecuencia de las ayudas directas. En relación con este reto, el desarrollo de las zonas rurales es un requisito necesario para avanzar en el proceso de modernización de la agricultura y viceversa.

En tercer lugar, la exigencia de que los alimentos producidos mediante el apoyo de la PAC no pongan en riesgo la salud de los consumidores, que han pagado con sus impuestos esta política sectorial, es enormemente razonable. Pero avanzar en este objetivo no presenta pocos conflictos con la necesidad de reducir costes para ganar en competitividad. El desarrollo rural también ofrece una gran potencialidad para la mejora de los productos agrarios, del entorno en que se producen y de los procesos con los que se obtienen.

Hacer frente a estos tres retos no revestiría otra dificultad que la técnica (en el más amplio sentido de este término) si no fuera por la limitación del presupuesto, que se viene arrastrando desde los acuerdos de la Cumbre de Berlín de 1999. La debilidad política de la Comisión, desde que el Parlamento llevó a la caída del gabinete Santer, y la crisis de legitimidad de la PAC, explican la imposibilidad de superar la limitación de recursos actual. Y este hecho lleva a lo que muchos consideran la cuadratura del círculo: “hacer más y hacerlo más difícil, con los mismos recursos”. Ante esta situación, algunos analistas ven en la política rural la forma más práctica de dar solución a esta difícil ecuación.

La limitación presupuestaria exalta los conflictos de intereses entre los Estados miembros y regiones de una Europa, que es cada vez más compleja y diversa. Y en este escenario cobran especial sentido las posiciones enfrentadas en materia de votos ante la Convención europea, o respecto a los futuros criterios de reparto de los Fondos Estructurales y, de manera muy especial, en relación con los objetivos y mecanismos de la política de protección del medio rural para la próxima década.

En realidad, aunque de una manera no explicitada, el conflicto corresponde a distintos posicionamientos sobre el papel social que corresponde a la agricultura europea en el momento actual y a las razones para justificar la intervención pública en favor de ese modelo. Y como los intereses son diferentes, los tipos de intervención y las razones para justificarlos divergen entre distintos grupos de Estados miem-



bros. Por eso, en este marco de discrepancias, la política rural puede llegar a jugar un papel muy importante como punto de encuentro de los representantes de intereses distintos.

Sin embargo, esta situación de discrepancia no se produjo en las primeras etapas de la aplicación de la PAC. Efectivamente, la gran similitud que existía entre las necesidades de los seis primeros Estados miembros, de la entonces Comunidad Económica Europea, y de sus respectivos grupos de intereses justifica que, durante las primeras décadas de su aplicación, la política sectorial beneficiara a todos y satisficiera a casi todos. Y en ese ambiente positivo, la elevación de los presupuestos no presentaba especiales problemas toda vez que se justificaban continuamente la pertinencia y la eficacia de la política.

Pero la sociedad europea y su sector agrario han experimentado una profunda evolución desde los orígenes de la PAC hasta la actualidad. Durante este largo periodo de tiempo, se han ido aprobando diferentes reformas de la política agraria que, por mor del pragmatismo, han antepuesto la urgencia por alcanzar consensos a la pertinencia de revisar en profundidad los fundamentos, los principios y los mecanismos de actuación, que se iban quedando desfasados.

De esta manera, se ha llegado a una situación en la que la realidad es muy distinta de la de los años sesenta, mientras que la política agraria sólo se ha reformado parcialmente. Mejor dicho: la PAC actual es el resultado de tantas modificaciones parciales que ya no resulta fácil encontrar en ella el principio de coherencia global necesario entre necesidades, objetivos, medidas y recursos. Desde esta perspectiva, podría decirse que las disfunciones que hoy provoca la política agraria son causa y efecto, a la vez, de esa falta de coherencia. Y, por ello, la distancia entre lo que la sociedad necesita y la política sectorial le ofrece, es hoy la mayor de toda la historia de la PAC.

Como principio del fin de una época de esa política, en la década de los ochenta empezaron a surgir voces reclamando una reforma en profundidad de la PAC ("reforma radical"), que atendiera tanto a la revisión de sus fundamentos teóricos, como a la formulación del nuevo modelo de agricultura europea, en su caso, y, finalmente, a la definición de unas nuevas medidas y mecanismos de intervención acordes con el nuevo esquema teórico y político.

Esta línea de debates internos empezó a ofrecer algunas propuestas de solución a través de los enfoques de carácter territorial. Para los defensores de estas tesis neo-ruralistas, sólo se podría resolver el dilema de recuperar la legitimidad perdida y de mantener la protección al

medio rural abordando la intervención pública a través de un enfoque integrado, orientado a los territorios en lugar de a los sectores, que en ellos se desarrollan.

Fuera de las fronteras de la UE, durante los mismos años ochenta, se asiste a una oleada de críticas y presiones contra los mecanismos de protección frente al acceso a los mercados agrarios europeos, contra el sistema de intervención agraria ligado a la producción y contra las medidas de dumping con las que se drenan los excedentes agrarios europeos. Los enconados debates sobre este tema terminaron con el Acuerdo de Marrakech, que puso punto final a las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Realmente puede decirse que con dicho Acuerdo no hay ni vencedores ni vencidos. Por una parte, supone una victoria parcial para las pretensiones liberalizadoras de los negociadores norteamericanos, pero, a la vez, la “cláusula de paz” dota a la PAC de una tregua, aceptando temporalmente las medidas introducidas en la reforma de 1992.

En este lapso de tiempo, ambas partes no han dejado de estudiar fórmulas para trasladar a la “caja verde” (sin efectos sobre el comercio internacional) todas las medidas posibles de las cajas azul (provoca efectos sobre el comercio internacional, pero fueron admitidas en el marco del Acuerdo) y ámbar (deben desaparecer por sus efectos negativos sobre el comercio internacional). Como respuesta europea a esta necesidad estratégica, se convierte en algo común hablar de la multifuncionalidad de la agricultura en la década de los noventa, presentando este argumento como razón suficiente para mantener la intervención pública a favor del medio rural.

De manera relativamente contemporánea a la utilización habitual de este nuevo argumento, la Comisión lanzó una Iniciativa piloto (LEADER), que pretendía evaluar la potencialidad de un enfoque basado en nuevos objetivos y nuevos actores, y que se abordase desde la óptica territorial.

La necesidad de encontrar nuevos argumentos, que fundamentasen una nueva era ruralista de la PAC, y la energía que empezaban a ofrecer las nuevas ideas, llevó a la Comisión a convocar una Conferencia internacional en la ciudad irlandesa de Cork. Aunque las valoraciones sobre los objetivos y el alcance de esa Conferencia han sido suficientemente tratadas en la prensa y en las literatura técnica y científica, no está de más recordar que entre sus propósitos se encontraba valorar la posibilidad de saltar desde el enfoque sectorial al territorial, para la elaboración de la futura política europea para el medio rural.

Reconociendo la importancia positiva de la Conferencia de Cork, sin embargo hay que referirse también a un efecto negativo ya que produjo una polarización de los representantes de los intereses de los agricultores en contra de las tesis ruralistas. Y desde entonces, las propuestas de avanzar en la definición de medidas a favor del medio rural se enfrentan al rechazo de amplios sectores de agricultores e intereses agrarios, que consideran que cualquier avance de la política rural se hará a costa del presupuesto agrario, que ha conseguido “consolidar” el sector.

Desde ese momento, y por razones distintas, se considera conveniente en la UE profundizar en los fundamentos de la multifuncionalidad y empezar a elaborar propuestas que permitan incorporar a la caja verde el mayor número posible de medidas de la vieja PAC.

Así se llega a la explicitación del desarrollo rural como el segundo pilar de la PAC, en el texto de la Agenda 2000 y a avanzar en el desdoblamiento de las ayudas y en los mecanismos de trasvase entre pilares en el texto del Acuerdo de junio de 2003 sobre revisión intermedia de la PAC.

Pero antes que a hablar del segundo pilar, la Agenda 2000 se dedica, principalmente, a desarrollar la relevancia de una agricultura competitiva, en relación con el modelo europeo de agricultura.

En relación con la forma de abordar las tesis ruralistas, se ha asistido durante los últimos años a un debate, no cerrado aun definitivamente, sobre la dimensión de lo rural: por una parte la cuestión de si lo rural debe considerarse políticamente como algo más amplio o no que lo agrario, y por otra parte, la polémica, de si debe corresponder a la administración sectorial agraria o si debe asignarse a la de desarrollo regional, por su carácter multidimensional.

En el escenario de este juego de intereses y tensiones, internas y externas, la actual política rural europea consta de cuatro componentes: a) el primer pilar de la Política Agraria: a cargo del FEOGA, que mantiene la protección al sector mediante un sistema de ayudas directas; b) el segundo pilar de la Política Agraria: que refunde en un Reglamento una serie de medidas anteriores sobre mejora estructural y modernización agraria; c) la Política Regional: que moviliza recursos del FEDER a favor de las regiones más atrasadas; y d) la Iniciativa de Desarrollo Rural LEADER: de carácter estrictamente territorial y demostrativo.

Estos cuatro componentes determinan el espacio de maniobra en el que hoy se mueve la política rural europea. Un espacio que debe evo-

lucionar hacia tesis territoriales y ambientales y que debe hacerlo sin renunciar a sus legítimos intereses de cobrar importancia creciente en los mercados internacionales, a través de una agricultura cada día mas competitiva.

La fundamentación teórica de los extremos de este espacio de evolución necesaria se centran en los dos elementos que dan título a estas páginas: la modernización de la agricultura, para mejorar su competitividad, y la provisión de bienes públicos, para garantizar el mantenimiento de la actividad no competitiva y complementar las rentas por la actividad que se dirige al mercado. Ante estos límites conceptuales, la futura intervención pública europea a favor del medio rural deberá ser capaz de estimular a la vez lo uno y lo otro sin provocar efectos negativos sobre el comercio internacional de productos agrarios.

Dada la importancia estratégica de este enfoque, investigadores de la Unión Europea y de los Estados Unidos, principalmente, vienen realizando aportaciones teóricas y aplicadas sobre el alcance del paradigma multifuncional y sobre la forma de ligar la producción agraria con la provisión de bienes públicos. Las diferentes aportaciones sobre estos temas se sitúan entre las dos posturas siguientes: 1) las tesis europeas que encuentran que el carácter multifuncional de la agricultura es argumento suficiente para justificar la intervención del Estado, mediante la producción conjunta de bienes públicos; y 2) las razones americanas que, reconociendo los fallos de mercado en relación con las externalidades positivas de la agricultura, cuestionan la legitimidad de la intervención pública al no aceptar que su saldo sea siempre positivo ni que las economías de oportunidad, que los primeros atribuyen al sector agrario, garanticen una mayor eficiencia al sector agrario en la provisión de estos bienes.

Por otra parte, los seguidores de las corrientes de la economía neoinstitucionalista, vienen haciendo aportaciones también sobre la forma en que deberían modificarse las medidas de los paquetes normativos actuales, para fomentar el carácter multifuncional de la agricultura y mejorar su impacto en términos de desarrollo rural.

Los hechos y posturas presentados no son sino algunos de los muchos y diferentes hitos que jalonan la emergencia y creciente importancia de las tesis ruralistas en el complejo devenir de la construcción de la política agraria europea. En realidad, para encontrar los verdaderos precedentes de la política rural es necesario remontarse hasta finales de los años sesenta, en tiempos del comisario Mansholt.

Y eso es lo que el lector podrá encontrar en las páginas que siguen: una cuidada y completa investigación sobre los orígenes y evolución de la política rural europea. Una evolución azarosa y lenta que ha debido de revisarse a sí misma continuamente. Y que, además, se enfrenta al difícil desafío de revestir de legitimidad a la PAC, disponiendo para ello de muchos objetivos, pero de escasos recursos. Ante ese desafío, la política rural viene tratando de encontrar su espacio definitivo entre la exigencia de hacer competitiva a la agricultura europea y la demanda social de garantizar la provisión de los bienes públicos, que se generan conjuntamente en el medio rural.

La Dra. María del Mar Delgado ha asumido el reto de presentar esta evolución de una forma rigurosa, pero a la vez amena. Y para ello, en el texto, se relacionan los principales aspectos teóricos del desarrollo con las diferentes posturas negociadoras identificadas en los distintos momentos de la PAC. De esta manera, este libro aporta una información y unas valoraciones muy necesarias sobre las potencialidades y limitaciones de la política agraria europea, desde la perspectiva rural, sometida a los envites del arranque del tercer milenio.

En el momento de escribir estas páginas están recientes aún los debates y conclusiones de la Conferencia Europea de Desarrollo Rural de Salzburgo, celebrada como continuación y maduración de las tesis defendidas en Cork. Este importante evento supone un paso más, y no de pequeña importancia, para avanzar en las bases de la política rural europea para la próxima década. De hecho, en Salzburgo, se ha observado una evolución cualitativa en la dirección presentada en el análisis de políticas que se ofrece en este libro, y que puede calificarse de muy significativa para el futuro del medio rural de la Europa unida.

Eduardo RAMOS  
Córdoba, invierno de 2004



## **Capítulo I**

# **UNA NUEVA RURALIDAD**

---





## 1. EL NUEVO ESCENARIO DE LAS ÁREAS RURALES EUROPEAS

Las áreas rurales se enfrentan en la actualidad a grandes cambios, que están afectando a las bases mismas de sus estructuras y de su organización social, económica y administrativa. De alguna manera, los límites de lo rural se están desdibujando y está apareciendo un nuevo escenario en el que se asiste a una reconceptualización de la ruralidad y a una reformulación de las políticas públicas y de las acciones privadas que la afectan.

Hasta hace poco, lo rural se consideraba como lo “no urbano” y se medía en relación al número de habitantes o a la densidad de población. Esta visión simplista y que considera al mundo rural como un todo homogéneo, obviando la complejidad y diversidad de los espacios rurales a escala planetaria, no tiene validez en la actualidad.

Las últimas décadas han sido testigo de un conjunto de procesos que, espontáneos o inducidos, están provocando cambios profundos en las diferentes estructuras de la sociedad rural. Los principales procesos de cambio se relacionan con la pérdida de importancia de la agricultura como motor de la economía rural; la interpenetración de los modos de vida rural y urbano, que pone fin a la interpretación de la especificidad rural como un modo de vida diferente; las nuevas demandas de la sociedad urbana que, a través de nuevos patrones de consumo del mundo rural, están posibilitando una revitalización económica; la aparición de nuevas oportunidades económicas, sociales y ecológicas derivadas de la consideración de los espacios rurales como proveedores de bienes y servicios ambientales; la emergencia de nuevos actores que exigen un papel más activo en el diseño e implantación de políticas; las nuevas formas de cooperación e interrelación entre actores que reclaman una nueva institucionalidad para el desarrollo de áreas rurales, con sus implicaciones en el fortalecimiento de la democracia y de nuevas formas de gobernanza; o la emergencia del enfoque territorial, como aproximación flexible y adaptada a las situaciones concretas y específicas de las áreas rurales.

La necesidad de garantizar la cohesión social y la *cohesión territorial* están en el origen de la creciente importancia del desarrollo de áreas rurales a escala mundial. La nueva situación está obligando a reconsiderar los mecanismos tradicionales de apoyo a estas zonas y está poniendo de manifiesto la importancia de disponer de nuevos instrumentos capaces de reconocer la heterogeneidad de estas zonas y la diversidad de situaciones y problemáticas a las que se enfrentan.

La *nueva ruralidad* pretende recoger los nuevos conceptos sobre la realidad rural que están emergiendo; los procesos de cambio económico, socio-cultural o político-institucional que están afectando a la agricultura y al medio rural; las nuevas demandas que este escenario de cambios introduce; la nueva estructura de oportunidades, y también de amenazas, para el mundo rural que deriva de esta situación y la necesidad de disponer de políticas adecuadas que permitan al mundo rural repositionarse en el nuevo escenario que se perfila.

La arraigada importancia de las áreas rurales en Europa hace que este contexto de cambios esté creando inquietud en la sociedad europea. Frente a otras sociedades como la norteamericana o la australiana, en las que enormes extensiones de terreno desiertas son algo normal, la europea difícilmente acepta un espacio rural vacío y abandonado. Cada vez es más generalizado el sentimiento de que las áreas rurales forman parte de un patrimonio colectivo y que, como tal, tienen no sólo que ser preservadas, sino integradas en las estrategias generales de desarrollo y bienestar.

Tradicionalmente, la agricultura ha articulado y dinamizado la vitalidad económica y social de estas zonas, por lo que hasta hace prácticamente una década, la política de protección a la agricultura, implicaba la protección del mundo rural. Hoy día, sin embargo, este sector es incapaz de seguir cumpliendo su función de principal motor económico y social del mundo rural. Por ello, la constante pérdida de papel del sector agrario pone en cuestión su función social y la forma en que debe actuar para garantizar el futuro de las áreas rurales.

Esta realidad, en ningún momento significa discutir el papel de los agricultores como agentes de desarrollo imprescindibles en el mundo rural, ya que *un medio rural sin agricultores ni es deseable ni sería posible*<sup>1</sup>. Así, la importancia de la agricultura europea va mucho más

---

<sup>1</sup> La pérdida de papel del sector agrario en el proceso globalizador contrasta con el hecho de que las explotaciones agrícolas hayan sido y continúen siendo uno de los elementos más importantes y distintivos del mundo rural europeo. En la actualidad, todavía

allá de su condición de mero sector productivo. La agricultura es, además, un instrumento de conexión entre el hombre y el territorio que ha contribuido a modelar la diversidad de paisajes existente en las regiones europeas y a consolidar ciertas tradiciones y culturas locales. Esta diversidad agraria se manifiesta también, en los diferentes modos y niveles de desarrollo económico y, cómo no, en la actitud con que la población concibe y se relaciona con su entorno.

A este papel articulador del territorio, debe añadirse, el no menos importante, de verdadero cemento del proceso de construcción europea. De hecho, este papel, más que otras razones, ha justificado unas medidas de protección al sector que han venido consumiendo una parte muy importante del presupuesto comunitario. La política que ha venido apoyando al sector, la Política Agraria Común (PAC), es heredera de la situación y de las políticas agrarias nacionales de la posguerra y, por ello, encuentra dificultades profundas para adaptarse a las actuales circunstancias de la UE y más aún a los retos internacionales. Su marcado carácter sectorial, le ha llevado a aislar a la agricultura del contexto rural general en el que tiene lugar y a considerarla el centro de la actividad de estas zonas, siendo en gran parte responsable de esta difícil situación. De ahí que, en algunos círculos de opinión, la PAC sea considerada como un freno para la construcción europea y para las relaciones de la UE con el resto del mundo (Grupo de Brujas, 1996).

La situación de crisis<sup>2</sup> sin precedentes en que se encuentra la PAC viene agravada por el hecho de que se trata de una crisis *de legitimidad*, la crisis más grave que puede afectar a una política (García

---

más de la mitad de la superficie de la UE es mantenida y gestionada por agricultores, concretamente el 50,5% del territorio total de la UE está ocupado por tierras agrícolas y el 27,9% tiene un uso forestal (Comisión Europea, 1999a).

<sup>2</sup> Los factores determinantes de la actual crisis agraria pueden ser resumidos en lo que Hervieu (1996) denomina *rupturas*, es decir, cambios que no son consecuencia de una evolución sino de una discontinuidad. Estas rupturas están desconcertando al sector y le están exigiendo un replanteamiento absoluto de sus principios, empezando por los más básicos. Las principales rupturas aludidas son: a) transformaciones *en la población*, con la toma de conciencia por parte de los agricultores de que en la sociedad moderna constituyen una *minoría más entre otras*, envejecida y en regresión demográfica; 2) transformaciones *económico-empresariales*, con el agotamiento del modelo de *'explotación familiar agraria'*; 3) transformaciones *espaciales*, con la *desvinculación de la producción agraria del territorio*; 4) transformaciones *en los patrones de consumo*, con el cuestionamiento de la tradicional función de *la agricultura como proveedora de alimentos* a la sociedad y 5) transformaciones *medioambientales*.

Azcárate, 2001). Este problema se manifiesta en la creciente desconfianza de los ciudadanos hacia sus resultados: producción agraria sin garantías de calidad y seguridad para la salud; métodos de producción que dañan el medio ambiente; dualización del sector<sup>3</sup>; falta de transparencia en el gasto público; búsqueda de la competitividad por encima de aspectos territoriales, ambientales o sociales; mecanismos de transferencia que no contribuyen al objetivo de cohesión, etc.

El elevado gasto de la PAC no ha conseguido estabilizar la población agraria, produciéndose una fuerte reducción del número de agricultores en una tendencia que se prevé continúe en el futuro. Tampoco se ha conseguido mantener el nivel de vida de este colectivo. Sólo una pequeña proporción de agricultores se ha beneficiado sustantivamente de esta política, mientras que la gran mayoría de ellos están cada vez más marginados. Finalmente, la intensificación de la producción y la generación de excedentes, han creado conflictos comerciales con otros países, por el excesivo grado de proteccionismo agrícola de la UE o por el *dumping* que ocasionan. Por ello, los “pagadores de impuestos” cada vez se muestran menos dispuestos a continuar sufragando una política con la que no están de acuerdo, que supone casi la mitad del presupuesto de la UE y que genera no pocos problemas.

A esta problemática, que responde a causas internas, se añade la crisis externa caracterizada por las nuevas exigencias internacionales que plantean los procesos de globalización y la necesidad de acoger en el seno de la UE a una serie de países que cuentan con estructuras de todo tipo, pero principalmente agrarias, totalmente diferentes a las existentes en los actuales Estados miembros. La perentoriedad de afrontar los desafíos exteriores y los profundos cambios en las funciones del medio rural y la agricultura están obligando a redefinir las polí-

---

<sup>3</sup> La política agraria ha potenciado el incremento de la productividad y de la organización del trabajo agrícola. Así, se originó un proceso de acumulación intensiva y de concentración de la producción, que contribuyó a seleccionar los sistemas de producción tanto desde el punto de vista tecnológico, como geográfico. Sin embargo, no todas las áreas rurales de la UE han sido capaces de seguir esta dinámica. Sus condiciones naturales, su situación geográfica y otros factores de índole socioeconómica no les permitieron la implantación de este tipo de agricultura. Así, conviven unas zonas en las que dominan las explotaciones tecnificadas y que, a pesar de ser capaces de competir en el mercado internacional, son las que mayores ingresos obtienen de la PAC; con otras, en las que se practica una agricultura con fuertes limitaciones que la hacen incapaz de subsistir sin apoyo público.

ticas que se ocupan de ambos, siendo previsible que esta tendencia se intensifique en los próximos años.

Sin embargo, ante esta acumulación de problemas y de efectos perversos provocados por la PAC no se ha dado una redefinición de sus principios y mecanismos de apoyo pareja a la dimensión del conflicto. Es cierto que desde que se detectaron las primeras desviaciones con respecto a los objetivos propuestos, la voluntad de cambio de la política se ha manifestado repetidamente en los documentos de reflexión, debates y propuestas planteados desde muy distintas instancias. Pero desafortunadamente, las fuertes presiones de continuismo ejercidas por los numerosos y poderosos intereses en juego no han permitido atacar los problemas desde la base. Así, todas las reformas que hasta ahora ha sufrido esta política no han sido sino retoques o soluciones parciales que no han hecho más que posponer esa necesaria reforma total de la política para el campo.

Son muchos quienes consideran que la PAC ha sido el principal instrumento de cimentación del proyecto de integración europeo, porque durante años los Estados miembros coincidían en los objetivos del sector y, a partir de ese acuerdo, en los instrumentos y medidas de apoyo. Pero con el correr del tiempo, los conflictos internos y externos de la PAC han ido dando forma a un mosaico de posturas e intereses en el que los conflictos son más fuertes y frecuentes que las convergencias. Las duras negociaciones que precedieron a la aprobación de la Agenda 2000 y la constante amenaza de renacionalización, como salida a la incapacidad de conciliar las divergencias entre los objetivos de los Estados miembros, motivaron un cierre en falso de la misma. Los pactos y la defensa de mantener el "*status quo*" que prevalecieron, no fueron más que una respuesta lógica a la incapacidad de reconocer y resolver las contradicciones.

La definición de objetivos y el diseño de mecanismos de apoyo al sector agrario que emergió del Tratado de Roma puede interpretarse como un contrato social en el que las necesidades, los objetivos de la política y los recursos dedicados a ella estaban en perfecta armonía. La ruptura de esta lógica tradicional, que se empieza a evidenciar en la década de los ochenta, exige su sustitución por otra nueva. El "*nuevo contrato social*" (Grupo de Seillac, 1993) supone la *relectura* de las necesidades sociales, para llegar a una *redefinición* de los objetivos, que provoque el *rediseño* de los mecanismos de intervención y la *reasignación* de los recursos dedicados a las zonas rurales.

No obstante, los ejes del nuevo marco de relaciones no son evidentes. Los agricultores se sienten desorientados: se les pide que produzcan alimentos abundantes y a bajo precio, pero también con una calidad garantizada; se les exige que sean competitivos en los mercados internacionales, pero también que dinamicen el desarrollo de las comunidades locales y gestionen adecuadamente el territorio; se les exhorta para que aumenten la productividad agrícola, pero sin aumentar el desempleo en el medio rural.... Ante estas contradicciones, el colectivo agrario necesita respuestas a una serie de interrogantes: ¿qué les pide la sociedad para, en su caso, prepararse adecuadamente?; ¿cuáles son los horizontes futuros para poder tomar decisiones de inversión?; ¿en base a qué se articulará el apoyo a la agricultura?; etc. Sólo si el agricultor dispone de unas orientaciones claras, podrá responder adecuadamente a las nuevas demandas de la sociedad.

En este contexto, muchos consideran necesario definir un nuevo *modelo agrario europeo* que, obviamente, debe ser reflejo del *modelo de sociedad europea*, por lo que debe perseguir un equilibrio entre *competitividad y cohesión*, entre *modernidad y solidaridad* y entre *sociedad y territorios*. Resulta anacrónico que la PAC quede al margen de esta evolución natural, intentando defender criterios del pasado que, además, se interpretan como elementos de bloqueo del proceso de ampliación y proyección internacional de la UE.

Sin embargo, y a pesar de la importancia de la problemática agraria presentada, el verdadero problema al que se enfrenta Europa, en la actualidad, es al hecho de que la agricultura ni es, ni volverá a ser, el único o más relevante sector en las áreas rurales. Ya no es evidente que sean únicamente los agricultores los que tengan que decidir sobre el futuro de las áreas rurales. La diversificación económica que viene ocurriendo, los nuevos patrones de uso y consumo del medio rural, la creciente demanda de ruralidad por parte de la sociedad urbana o la riqueza y empleo generados por actividades no agrarias, introducen un buen número de nuevos actores preocupados e implicados en el futuro de estas zonas. La ruptura de la tradicional conexión entre agricultura y medio rural hace necesario ampliar horizontes e introducir nuevas coordenadas de reflexión y acción en el diseño de políticas.

Las nuevas coordenadas están situando a la Unión Europea en una *encrucijada*, en la que, los cada vez más dispares intereses en juego, hacen difícil encontrar una salida, al menos satisfactoria, para todas las partes implicadas. La tradicional concepción de la PAC como política que ha acaparado la mayor parte de los fondos europeos ha creado una

serie de inercias y de derechos adquiridos que difícilmente van a ser eliminados. Frente a ello, aparece una nueva realidad de las áreas rurales, con nuevas necesidades que demandan fondos para ser atendidas. La sociedad rural del pasado ya no existe, ha sido sustituida por la *nueva ruralidad*. La diversificación productiva (dentro y fuera de la agricultura), la ocupación del espacio, las dinámicas demográficas, las relaciones campo/ciudad, la conservación del paisaje, del medio ambiente natural o de la cultura rural son algunos de los objetivos comunes del nuevo planteamiento.

Algunas de las amenazas que enfrenta el medio rural de las sociedades capitalistas avanzadas, desde la mitad de los setenta, son: a) crecimiento de las tendencias neoliberales en las políticas de gasto público (privatización de servicios públicos colectivos y diseminación de las reglas del mercado como modo de regulación); b) pérdida de importancia de las subvenciones centrales en la financiación del gasto local; c) debilitamiento de valores propios del Estado del Bienestar como la igualdad, la justicia social y la redistribución; d) desactivación socioeconómica; e) incremento en los desequilibrios territoriales o f) mayor segregación social entre zonas rurales y urbanas (Hoggart *et al.*, 1995).

Pero junto a estas amenazas, también aparecen potencialidades tales como: a) el creciente nivel de movilización de las administraciones locales en apoyo del desarrollo socioeconómico<sup>4</sup>; b) la aparición de nuevas actividades relacionadas con el ocio, los valores medioambientales o la calidad de vida, que sólo pueden ofrecerse en zonas rurales; c) la recuperación y creciente consideración de una serie de valores sociales, culturales y ambientales que tradicionalmente han caracterizado a las áreas rurales o d) la emergencia de una serie de procesos 'intangibles' o post-materialistas, como la búsqueda de la identidad territorial, la cooperación entre actores para conseguir metas comunes o la 'confianza' en las posibilidades de desarrollo de estas zonas, que están rompiendo el sentimiento de impotencia y abandono que las mantenía bloqueadas, hasta no hace mucho.

En consecuencia, las sociedades rurales están reaccionando a estos vaivenes de factores positivos y negativos con distintas estrate-

---

<sup>4</sup> Esta actitud además de contribuir al desarrollo económico de las zonas rurales está incrementando la legitimidad de las instituciones ante los ciudadanos y está aumentando el nivel de democracia local.

gias. Para mantener su equilibrio interno, su identidad y su cohesión frente a los empujes de las fuerzas de descomposición y recomposición que continuamente las afectan, cuentan con: 1) *factores de identificación* como un territorio, unos recursos propios, una historia concreta y una memoria colectiva compartidas; una arquitectura de redes de parentesco y vecindad; una identidad y una cultura formada por tradiciones y símbolos, por formas de vivir y situarse en el espacio y en el tiempo y por un sistema de relaciones externas e internas y 2) *factores de diferenciación* derivados de antiguas divergencias o provocados por los efectos diferenciales de la penetración económica y de la recomposición social. La interacción de estos factores con las fuerzas del entorno delimita en gran medida la evolución del sistema en aspectos tan trascendentales como: a) los procesos de asignación de recursos; b) el papel de las instituciones no rurales en el modo de vida rural; c) la creación de partenariados verticales y horizontales; d) las tensiones derivadas de la búsqueda de una mayor autonomía local; e) el papel de las instituciones no locales en la promoción del desarrollo y f) la forma en que las instituciones (formales e informales) evolucionan una vez que los procesos de desarrollo han sido puestos en marcha (Stern, 1992).

Las diferentes dimensiones que conforman esta realidad hacen que, junto a las visiones sectoriales, aparezcan otras posturas que defienden la necesidad de abordar el apoyo al mundo rural desde un enfoque plural que permita reconocer su valor como espacio productivo, social, cultural y ambiental. Las presiones de los distintos colectivos que exigen cambios en profundidad en las políticas destinadas al mundo rural, junto con la conciencia política de la importancia de mantener estas zonas y sus recursos evitando los flujos que las descapitalizan, están en el origen de la puesta en marcha de algunas estrategias destinadas a invertir la tendencia de declive y a potenciar la revalorización de estos espacios.

Como consecuencia de ello, en estos momentos coexisten en la UE, una *política agraria*, claramente definida, con un enfoque sectorial y descendente, con medidas para todo el territorio europeo, bien dotada de fondos y con una visión asistencialista (busca la compensación de rentas de los agricultores); con una *política rural*, con un enfoque ecléctico en el que conviven un enfoque sectorial y un enfoque territorial. Así, la Agenda 2000, dentro de lo que denomina “política rural” o segundo pilar, propone, por un lado, unas medidas de desarrollo rural destinadas exclusivamente a los agricultores, que pretenden diversifi-



car las actividades de éstos a través de un enfoque multifuncional (medidas agroambientales, medidas para zonas desfavorecidas, etc.). Por otro lado, defiende un enfoque territorial ascendente y participativo (materializado en el enfoque de la Iniciativa LEADER), que busca dinamizar los territorios rurales a través de una visión proactiva, que potencie inversiones destinadas a la puesta en valor de recursos endógenos.

Hasta ahora, las políticas agraria y rural han venido evolucionando en planos paralelos, sin que se hayan producido puntos de contacto real entre ambas. Es más, la actual situación de restricción presupuestaria está provocando que, ambas políticas sean presentadas como competidoras por unos mismos fondos públicos (el incremento de fondos de la política rural se presenta ligado a un trasvase de fondos desde el primer pilar). Ello está dificultando enormemente la convivencia y complementariedad de ambas políticas. Sin embargo, esta situación difícilmente va a poder ser mantenida en el futuro. El hecho de que ni el primer ni el segundo pilar de la PAC sean capaces de dar respuesta a la problemática actual de las áreas rurales europeas hace urgente una redefinición profunda de la política.

La necesaria revitalización del medio rural implica superar la lógica sectorial, ya superada por la realidad actual; potenciar los nuevos enfoques territoriales y redefinir las relaciones entre agricultura y sociedad de manera que deriven en un beneficio mutuo. En otras palabras, se impone un nuevo enfoque de la ruralidad. En este enfoque, *lo rural* se concibe como un tipo de espacio y no como un sector (Arkleton Trust, 1997). El territorio pasa de ser un recurso a ser un activo y para su desarrollo se proponen políticas holísticas capaces de garantizar la sostenibilidad económica, social y ambiental. Los objetivos finales son la reactivación económica a través de la diversificación productiva y la reactivación social a través de la participación de la sociedad local en los procesos de desarrollo económico y social (Esparcia y Noguera, 1999).

La complejidad del contexto esbozado, la gravedad de los problemas existentes y la obligatoriedad de implementar medidas que, al menos, palien la situación justifican que la agricultura y el desarrollo rural estén en las agendas de todos los políticos europeos. Parece evidente que Europa necesita una nueva política para sus áreas rurales, capaz de garantizar la *cohesión social* y la *racionalidad espacial* de todos los territorios europeos. Sin embargo, para que esta política realmente sirva de marco de referencia para el medio rural tendrá que

superar las visiones que lo identifican exclusivamente con la agricultura y ampliar su enfoque: la realidad rural es muy diferente de la que considera la PAC.

El papel de cemento europeo que en el pasado jugó la agricultura y la política pública para su protección, hoy día lo podría desempeñar la gestión concertada del territorio y la puesta en marcha de una verdadera política de desarrollo rural. Sin embargo, una nueva política común fuerte sólo será posible si sus objetivos son compartidos por todos los Estados miembros y definir espacios de encuentro futuro parece poco probable si el proceso se limita, como ha venido ocurriendo hasta ahora, a la necesidad pragmática de alcanzar “acuerdos políticos a plazo fijo”.

El objeto de este libro es analizar la evolución de la política rural de la UE y poner de manifiesto sus logros, sus vacíos y, a partir de ello, los retos de futuro a los que se enfrenta. Sólo a través de una adecuada comprensión de la tendencia y evolución de estas dinámicas de cambio será posible tanto entender las nuevas necesidades de las áreas rurales, como interpretar la adecuación de los distintos marcos conceptuales del desarrollo rural y de las políticas rurales específicas, a la realidad estos territorios.

Para ello, en lo que sigue de este capítulo se van a analizar con mayor detalle las nuevas oportunidades y amenazas que surgen del contexto de cambios en el que están inmersas las áreas rurales. La tarea no es fácil dado el carácter poliédrico de estos procesos, la multitud de facetas en que se manifiestan o se pueden manifestar los cambios, y la complejidad de las dinámicas socioeconómicas subyacentes.

Aunque los cambios ocurren en el territorio de forma simultánea y entremezclada, siendo difícil establecer vectores unívocos de causalidad, en un intento de presentar la heterogénea realidad a la que se enfrentan las áreas rurales en la actualidad, se han separado los distintos procesos en base a tres grandes ejes: procesos de cambio económico, procesos de cambio sociocultural y procesos de cambio institucional. Esta clasificación únicamente pretende facilitar la forma de abordar el análisis de estos cambios, ya que, en general, los fenómenos que están ocurriendo contienen elementos interrelacionados cuyos efectos se dejan sentir tanto en el terreno económico como en el socio-cultural o en el institucional. Así, cada proceso se ha encuadrado en el eje de análisis en el que sus manifestaciones son más visibles.

## 2. PROCESOS DE CAMBIO ECONOMICO GLOBAL Y SUS EFECTOS EN LAS ÁREAS RURALES

La crisis de los setenta originó en la mayor parte de los países desarrollados una fuerte recesión económica que puso en cuestión la validez del modelo de desarrollo imperante hasta el momento: el *fordismo*. Entre las causas de esta crisis destacaron la excesiva burocracia y rigidez de las grandes empresas industriales y el poder alcanzado en ellas por los sindicatos obreros que sistemáticamente introdujeron distorsiones en los mecanismos de mercado, al romper la relación entre incrementos salariales y productividad y al impedir la sustitución de mano de obra por capital, lo que ralentizó los procesos de modernización e innovación tecnológica que hasta entonces habían sido motores del crecimiento industrial.

Esta situación puso en duda la bondad de los principios que, hasta entonces, habían regido el proceso de modernización e industrialización y como consecuencia condujo a una profunda reestructuración económica. La organización *taylorista* del trabajo, con sus grandes fábricas y las relaciones sociales que la caracterizaban, dejó de ser viable. Los cambios en las actitudes y las aspiraciones de los trabajadores, junto con el desarrollo de nuevas tecnologías, hicieron que se desarrollasen nuevos modelos en los que la capacidad de generación de empleo se centró más sobre las PYMES organizadas a nivel local, que sobre las grandes empresas concentradas en polos de desarrollo (Jollivet, 1985).

Algunos rasgos definitorios de los llamados *modelos post-fordistas* fueron la reestructuración de la producción a través de a) una mayor especialización; b) una flexibilización de los procesos, de las tareas y de la organización laboral y c) una descentralización de las diferentes fases de producción. En este nuevo enfoque tuvo gran influencia la creciente internacionalización y movilidad del capital financiero que adquirió una notable predominancia sobre el capital industrial. Una de las consecuencias más inmediatas de estas dinámicas fue la emergencia de una nueva y cada vez más inestable división internacional del trabajo.

Los fenómenos de globalización que se producen en la actualidad, como consecuencia de los cambios anteriores, están introduciendo nuevos elementos en la organización de las relaciones a escala mundial, cuyas repercusiones, a pesar de no estar perfectamente definidas, son realmente importantes.

Todos estos cambios están teniendo una significativa trascendencia en las áreas rurales. La nueva lógica de localización industrial está trasladando a territorios periféricos actividades que, hasta ahora, se realizaban exclusivamente en las urbes. La aparición de modelos de especialización flexible y de industrialización difusa ha abierto nuevas posibilidades de desarrollo a estas zonas, especialmente para aquellas que cuentan con una capacidad de iniciativa y con una mano de obra adecuadamente formada. Así, en algunas zonas, en la década de los ochenta emergieron lo que se conoce como *distritos industriales* o *entornos innovadores* caracterizados por una organización de la producción no únicamente basada en consideraciones de tipo económico, sino también en un sistema de relaciones sociales y personales.

## 2.1. Los procesos de especialización flexible como antecedente

El trabajo pionero de Piore y Sabel, *La segunda ruptura industrial* de 1984, defendió la existencia de esa segunda ruptura como resultado de la crisis de los setenta, y propuso como alternativa a la misma la consolidación del incipiente *régimen de producción flexible*<sup>5</sup>. El análisis de estos autores incorporó al debate teórico uno de los conceptos más utilizados y controvertidos de los últimos tiempos, el concepto de *flexibilidad*.

Los modelos de *especialización flexible* de la producción industrial tuvieron sus orígenes en la desaceleración del crecimiento, en el reforzamiento de la competencia internacional y en la mayor incertidumbre de los mercados de productos y de inputs ocurridos en los setenta. Estos factores, unidos a los cambios en la demanda final ocasionados por la diversificación de gustos de los consumidores, originaron una preferencia por productos especializados y personalizados, cuya pro-

---

<sup>5</sup> Se entiende como régimen de acumulación flexible “una estrategia que consiste en innovar permanentemente y en adaptarse a los incesantes cambios, en lugar de intentar controlarlos. Para ello se basa en un equipo flexible (polivalente), en unos trabajadores cualificados y en la creación, por medio de la política, de una comunidad industrial que sólo permita las clases de competencia que favorecen la innovación. Por estas razones, la difusión de la especialización flexible equivale a un resurgimiento de las formas artesanales de producción que quedaron marginadas en la primera ruptura industrial” (Piore y Sabel, 1990).

ducción propició el uso de técnicas flexibles frente a las técnicas de producción a gran escala del fordismo.

La *especialización flexible*, apoyada en las condiciones creadas por la revolución de las tecnologías de la información y por las nuevas condiciones de competencia en unos mercados cada vez más segmentados, representó una nueva concepción de la producción. El nuevo enfoque se caracterizó por: a) una forma de producir basada en la descentralización, la producción en series pequeñas, la diversificación...; b) el acceso de las PYMES a bienes de equipo competitivos a precios asequibles que mejoraron su competitividad frente a las grandes empresas; c) unos ciclos de vida de los productos más cortos; d) una mayor tasa de innovación; e) un creciente protagonismo de la pequeña empresa; f) una mayor dispersión territorial de las actividades y g) la conexión en red de distintos establecimientos. Esta concepción además exigió cambios paralelos en los planos laboral e institucional para poder alcanzar un pleno desarrollo<sup>6</sup>.

Como consecuencia de estos procesos en los últimos veinte años se ha producido una revitalización de las economías locales y regionales, gracias a la articulación de sus sistemas productivos alrededor de redes de pequeñas y medianas empresas. Este proceso es especialmente significativo en los países de desarrollo tardío del sur de Europa, ya que como sostiene Fuá (1980), en estos países aún existen áreas con un gran dinamismo demográfico y empresarial que hace posible el surgimiento de procesos de desarrollo endógeno, derivados de las iniciativas y potencialidades locales.

Dentro de los *sistemas de especialización flexible*, una de la principales referencias la constituyen los *distritos industriales*. El funcionamiento de los sistemas productivos locales apreciados en la denominada *Terza Italia*<sup>7</sup> fue interpretado por Becattini en términos de *distri-*

---

<sup>6</sup> La creciente disponibilidad de tecnologías genéricas y altamente flexibles y la proliferación de mercados segmentados y de demanda a la carta, pueden ser considerados como los ejes estratégicos de la era actual. Algunos autores la caracterizan como de '*capitalismo desorganizado*' o '*post-fordismo*' (Piore y Sabel, 1990; Lash y Urry, 1987). Sus principios directores son la demanda no estandarizada de bienes y servicios y la desintegración vertical de la producción, basada en la descentralización de tareas y responsabilidades entre unidades ligeramente interconectadas.

<sup>7</sup> Se conoce con el nombre de Tercera Italia a la zona Noreste y Centro de la península italiana.

*tos industriales*<sup>8</sup>, siguiendo la concepción marshalliana<sup>9</sup>. Estos sistemas se basan en pequeñas industrias individuales y especializadas reunidas en concentraciones de empresas semejantes en determinadas localidades.

Estas aglomeraciones de industrias consiguen las ventajas de la producción a gran escala gracias a la generación de economías externas derivadas de los entornos sociales que las rodean<sup>10</sup> y a la formación de una red de asentamientos rurales y urbanos dentro de territorios unidos por la producción y los vínculos sociales (Becattini, 1979). La característica más significativa de estos procesos es que su éxito no se basa, como podría esperarse, en el abaratamiento de los costes de producción gracias al uso de mano de obra barata y no cualificada o de tecnologías obsoletas. Al contrario, estas zonas se caracterizan por una notable innovación tecnológica y organizativa y por el empleo de mano de obra cualificada y bien remunerada.

Los tres rasgos considerados esenciales en la caracterización de un distrito industrial son: 1) la consideración del cambio técnico como un proceso sociocultural caracterizado por una fuerte simbiosis e interacción entre la empresa y la sociedad; 2) la existencia de un *sistema homogéneo de valores* respetado por la familia y la escuela y compartido por todos los miembros de la comunidad, como condición *sine qua non* de su reproducción; y 3) la articulación de un *sistema de instituciones* y reglas organizadoras del conjunto del distrito, en virtud del cual la eficiencia económica depende de la esfera social y política y no

---

<sup>8</sup> Un distrito industrial es “una entidad socio-territorial caracterizada por la presencia activa de una comunidad de personas y de una población de empresas en un espacio geográfico e histórico dado, en el que la comunidad y las empresas tienden a fundirse” (Becattini, 1992)

<sup>9</sup> Marshall señaló, ya en 1890, que podían obtenerse economías externas mediante la concentración de un gran número de pequeñas empresas dedicadas a un sólo sector industrial dentro de una zona geográfica determinada. Estas economías externas podían ser de tres tipos: economías de especialización, economías de información y comunicación y economías de disponibilidad de mano de obra.

<sup>10</sup> Los distritos industriales han basado su éxito no en la dimensión de las empresas, sino en el sistema de relaciones que se genera espontáneamente entre ellas y que configura una red de empresas con una organización de la producción eficiente y competitiva. Las economías de escala y la reducción de los costes de transacción (debidos a la organización del sistema productivo local y no a la organización interna de las empresas locales) dan a las empresas la capacidad de competir en los mercados.

al revés (Mella, 1998). El desarrollo económico que representan estos sistemas incluye valores sociales y se revela como una reacción de la sociedad civil frente a las grandes burocracias estatales, empresariales y sindicales (Sampedro, R., 1996).

Otro enfoque, que da un paso más dentro de estos procesos de adaptación de los sistemas productivos al nuevo contexto global, es el de *entorno innovador*<sup>11</sup> (*milieu innovateur*). Esta aportación fue introducida por Camagni (1991) para enfatizar el papel de los recursos inmateriales en los procesos de industrialización flexible.

Un entorno es innovador cuando responde satisfactoriamente a dos requisitos: 1) apertura al exterior para asimilar los recursos específicos que necesita y 2) capacidad de crear *redes de innovación*<sup>12</sup>. Este concepto hace hincapié en la capacidad mostrada por estos sistemas productivos locales para generar y difundir innovaciones en su interior, principalmente de carácter incremental y tanto relativas a procesos y productos como a organización. La capacidad de aprendizaje relacionada con el *saber hacer* local y la circulación de información por canales formales e informales entre las empresas, facilita la reproducción y avance de la cultura técnica en el medio y la implementación de procesos innovadores (Méndez, 1994).

Una de las características de mayor interés en el análisis de los procesos de *industrialización flexible* aplicados a las zonas rurales es la integración del sistema productivo que se produce en la sociedad local. Las empresas están objetivamente condicionadas a cooperar entre ellas debido a la forma de especialización que ha ido adoptando el proceso productivo local y a que su reducida dimensión no les permite llegar a obtener las economías de escala necesarias para competir. A diferencia de las grandes empresas, estos procesos de industrialización endógena están firmemente enraizados en el territorio

---

<sup>11</sup> Un entorno innovador puede definirse como un "ámbito territorial en el cual las interacciones entre los agentes económicos se desarrollan por el aprendizaje que hacen de las transacciones multilaterales generadoras de externalidades específicas a la innovación y por la convergencia del aprendizaje de formas cada vez más eficientes de gestión en común de los recursos" (Camagni, 1991).

<sup>12</sup> Por redes de innovación se entienden "organizaciones colectivas regladas, con relaciones de cooperación entre actores, duraderas en el tiempo, de conocimiento y mutua confianza y realizadas con la finalidad de aprender e innovar en el marco de un territorio determinado en el que los intercambios próximos no excluyen los más lejanos" (Mella, 1998).

(Vázquez Barquero, 1999). Han surgido de forma espontánea, en pequeños y medianos núcleos de población, de la mano de los emprendedores locales, y a lo largo del tiempo han ido acumulando un saber hacer técnico, han ido formando unos sistemas relacionales propios y han consolidado unas determinadas formas culturales. Todos estos factores generan unas economías de escala que explican su continuidad en el tiempo.

Las áreas rurales han albergado tradicionalmente pequeñas y medianas empresas, lo que hoy día es considerado como una fuente potencial de dinamismo económico e innovación. A su vez, muchas de las nuevas tecnologías, como la biotecnología o la tecnología de la información, no tienen problemas para instalarse en las áreas rurales. Newby apunta que *“por primera vez desde la revolución industrial, el cambio tecnológico está permitiendo a las áreas rurales competir en igualdad de condiciones con las ciudades en materia de creación y oferta de empleo”*<sup>13</sup>. Existe un notable consenso sobre las nuevas oportunidades que los sistemas de acumulación flexible pueden aportar a las zonas rurales. No obstante, para que estas oportunidades se puedan materializar, es necesario definir estrategias destinadas a aumentar la capacidad organizativa de los agentes económicos y de las instituciones, a potenciar las redes de actores locales y a sentar las bases para poder producir y competir en los mercados. Dado que las áreas rurales suelen carecer de ventajas comparativas en lo relativo a su capacidad emprendedora y de respuesta ante las innovaciones, parece necesario implementar políticas capaces de neutralizar estos problemas<sup>14</sup>.

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos que actualmente están realizando las estrategias de desarrollo rural, la generalización de las tesis de los distritos industriales y de los entornos innovadores a los espa-

---

<sup>13</sup> Financial Times, 8 Dic. 1989. A pesar de la rotundidad de Newby, esta afirmación parece difícilmente generalizable a todas las áreas rurales europeas. No obstante, es indudable que la misma describe una realidad existente en muchas zonas rurales, principalmente, en aquellas más dinámicas y mejor conectadas.

<sup>14</sup> En este sentido es destacable la evolución apreciada en las políticas regionales, desde los programas de industrialización inducidos y apoyados por el Estado, hasta las tendencias actuales de promoción de pequeñas y medianas empresas endógenas y de búsqueda de diversificación de actividades (Comisión Europea, 1988a; O’Cinnéide y Cuddy, 1992).



cios locales está sujeta a variadas controversias. La transición entre el modelo fordista y el de especialización flexible es muy contestada y variable según la referencia territorial. La escasez de trabajos empíricos en áreas rurales y el simplismo con el que se abordan muchos de ellos (analizando únicamente los cambios ocurridos en las tendencias de empleo) subestiman los cambios socioeconómicos que realmente están ocurriendo.

Estudios realizados en diferentes países y regiones demuestran que no en todos los territorios existen las condiciones previas suficientes para la aparición y consolidación de este tipo de redes (Errington, 2001). Algunas de las '*precondiciones*' para el desarrollo son la existencia de estructura empresarial y de capital social e institucional, junto a otras cuestiones relativas a localización, comunicaciones o dotación de recursos naturales.

Hoggart *et al.* (1995), sin poner en duda la existencia de mano de obra flexible o el éxito de muchas PYMES en zonas rurales, cuestionan hasta qué punto las características inherentes a los distritos industriales pueden ser consideradas similares a los procesos de desarrollo rural y, como consecuencia, si las zonas en las que se han desarrollado estos sistemas de acumulación flexible pueden ser asimiladas a áreas rurales. Para ello, aducen que los atributos de estas áreas son muy específicos de cada lugar y difícilmente reproducibles en otras zonas<sup>15</sup>. Para estos investigadores, muchos de los procesos industrializadores existentes en espacios rurales se caracterizan por la dominancia de microempresas escasamente capitalizadas y poco innovadoras; dedicadas a tareas simples y/o a producciones en serie dentro de sectores maduros; poco relacionadas con el entorno empresarial local; con escasa o nula incorporación de servicios avanzados; dependientes de subcontratas y sin apenas control sobre los canales de distribución. Esto hace que sus ventajas comparativas se articulen en torno a la com-

---

<sup>15</sup> Uno de los procesos que más interés ha suscitado entre los investigadores es la razón por la cual estos fenómenos se producen en un entorno y no en otro, situado en las proximidades y cuyas características socioeconómicas se pueden considerar similares. En la actualidad no hay una respuesta clara acerca de estos motivos. El entramado de relaciones sociales, económicas, institucionales, culturales, etc., es tan complejo que no ha sido posible identificar una causa que desencadene los procesos. Más bien se debe a la interrelación de un elevado número de estos factores que, dependiendo de la zona, se combinan de una u otra manera, aunque parece probado que el capital humano y el capital social de las zonas juegan un papel muy importante.

petencia en costes a través de la explotación de una mano de obra flexible y poco sindicalizada<sup>16</sup>.

Estas constataciones no pretenden negar la existencia de sistemas productivos locales especializados, innovadores y dinámicos sino matizar la abusiva interpretación que se ha hecho de estos conceptos y que ha conllevado a agrupar múltiples realidades, en lugares muy heterogéneos y con condiciones socioeconómicas y territoriales difícilmente aceptables, bajo los conceptos y modelos de especialización flexible inicialmente propuestos<sup>17</sup> (Amin y Robins, 1991).

Otras críticas más globales y no centradas únicamente en la aplicación de estos modelos a áreas rurales aducen que aunque la lógica de producción descentralizada, asociada a los *sistemas de especialización flexible*, supone una evidente transformación en la organización industrial, resulta discutible aceptar que este modelo ofrezca una alternativa global capaz de sustituir las formas de organización de la época fordista (vigentes, por otra parte, en numerosos sectores y producciones) (Méndez, 1994).

Parece más coherente considerar que la descentralización no es un proceso contrapuesto con los modelos centralizados de industrialización, sino que atendiendo a la especificidad de las variables técnicas, sociales e institucionales, el capital opta por establecer aquel modo de producción que le permite la máxima revalorización de la tasa de ganancia (Ybarra, 1991; citado en Méndez, 1994).

El enfoque de la Iniciativa Comunitaria LEADER recoge algunos de los conceptos propuestos por los modelos de especialización flexible, como la búsqueda de un entorno que propicie y potencie la innovación o la importancia de rescatar formas de producción endógenas o artesanales. Este enfoque pretende que se desarrollen nuevas actividades en las

---

<sup>16</sup> Housel (1985) distingue entre procesos de *industrialización difusa* (industrialización de antiguas comarcas manufactureras que se han adaptado al proceso de metropolización de la industria) y procesos de *industrialización espontánea* (industrialización en áreas rurales producida en la época de expansión económica de la posguerra, gracias al desarrollo tecnológico y las comunicaciones que reducen las desventajas de localización de estas zonas). No obstante, estos últimos procesos, al basarse en el escaso precio de la mano de obra, son mucho más frágiles, como lo demuestra la actual deslocalización de muchas industrias desde estas zonas hacia los países en vías de desarrollo.

<sup>17</sup> Méndez (1994) critica la excesiva laxitud en la interpretación del carácter de distrito industrial que se desprende de la afirmación de Vázquez Barquero (1992) de que "*gran parte de las experiencias de industrialización local que se han analizado en España se ajustan al concepto de distrito marshalliano*".

áreas rurales capaces de tener en cuenta las nuevas y más personalizadas funciones de demanda que los cambios en los gustos del consumidor y la elevación de la renta familiar disponible están favoreciendo.

Otros aspectos de índole más social presentes en los distritos industriales y en los entornos innovadores, como son la presencia activa de personas y empresas, las redes de interrelaciones que se crean entre ellas, la existencia de flujos de información y comunicación formales e informales, la creación de redes de innovación que favorezcan el aprendizaje de la innovación y la gestión en común de recursos, o la creación de una entidad socio-territorial en un espacio dado, son también algunas de las características que LEADER pretende potenciar en los territorios en los que se aplica.

La desintegración vertical de la producción y la proliferación de mercados segmentados (de demanda a la carta) abren todo un abanico de posibilidades y oportunidades a las áreas rurales. Dependiendo del posicionamiento que estas zonas adopten frente a estos desafíos podrán incrementar su competitividad y viabilidad o por el contrario perder la oportunidad. El posicionamiento de apuesta por la innovación y la calidad puede permitir la diferenciación de los productos y el incremento del valor añadido en origen, con lo que se contribuirá a la revitalización de las economías locales. Sin embargo, este reto no podrá ser abordado si no se cuenta con la innovación tecnológica y el capital humano adecuadamente cualificado que permitan tanto la elaboración como el acceso a los mercados de estas producciones de calidad.

## **2.2. Los procesos de globalización y su influencia en las áreas rurales**

La economía global<sup>18</sup> que surge de las nuevas relaciones de producción y competencia está generando conglomerados de *geometría*

---

<sup>18</sup> El término *globalización* se refiere a los cambios que, a escala mundial, están afectando a la economía y a la sociedad en la última década. Entre los mismos se pueden citar la dimensión internacional de los sistemas productivos y de los mercados; la libre circulación de capitales; la revolución de las tecnologías de la información, los transportes y las comunicaciones; o la cesión de protagonismo y soberanía de los Estados, materializada en las diferentes formas de regionalización e integración de las economías nacionales. Los actuales procesos de reestructuración global enfatizan cómo la política, la sociedad y la economía interaccionan dentro y entre los diferentes espacios, tanto locales como nacionales o internacionales. Los efectos combinados de estas tendencias suponen una gran fuente de incertidumbre, al no existir precedentes históricos con los que compararlos.

*variable* que tienden a difuminar las delimitaciones espaciales de la geografía económica tradicional. Entre los rasgos que definen estas nuevas formas de territorios 'flexibles' se pueden citar la interdependencia, la asimetría, la regionalización o la creciente diversificación dentro de cada región.

La globalización conlleva un reforzamiento de las relaciones económicas, políticas e institucionales entre países, que puede conducir a la formación de un sistema global, aunque geográficamente diversificado. Entre los factores que más han influido en la aceleración de este proceso destacan: a) los cambios en las políticas económicas y comerciales que han generalizado la liberalización de los mercados de bienes, servicios y capitales; b) las estrategias de las empresas multinacionales que aprovechan las nuevas oportunidades de localización que la existencia de estos mercados les presenta; y c) la introducción de innovaciones en los transportes y comunicaciones, que facilitan la integración de los mercados y la producción multinacional como estrategia de reducción de los costes de producción (Vázquez Barquero, 1999).

Algunos de los cambios más patentes son: a) la creciente movilidad del capital; b) los métodos de producción flexible; c) la importancia de la calidad y diferenciación de los productos; d) la búsqueda de nichos de mercado como estrategia competitiva; e) las complejas relaciones entre tecnología y medio ambiente; f) las nuevas tecnologías de la información; g) la influencia de los, cada vez mejor articulados, intereses de los consumidores o h) la creciente desregulación de las estructuras políticas y económicas.

A pesar de estos cambios, la economía internacional no es aún global. La tesis de la globalización no tiene en cuenta la persistencia del Estado-nación (o de asociaciones de Estados-naciones como la Unión Europea) o el papel crucial de los gobiernos para cambiar la estructura y la dinámica de la nueva economía. Es evidente que las regulaciones y políticas gubernamentales siguen determinando las fronteras y economías internas de la economía global. No obstante, la globalización está erosionando los mercados nacionales y el Estado-nación está dejando de ser la única columna vertebral organizativa de la economía mundial (Castells, 1996).

Paralelamente, se observa otro fenómeno derivado de la diversidad interna existente dentro de cada Estado-nación. Los Estados-nación ni son un conjunto coherente desde el punto de vista económico, ni están guiados por lógicas similares de desarrollo de sus diferentes actores económicos. Bien al contrario, en ellos conviven un conjunto de sistemas

productivos locales, cuyas decisiones productivas se desenvuelven en ámbitos territoriales limitados, es decir, con lógicas de actuación concretas y diferentes a las de los mercados globales (Albuquerque, 2000).

Las áreas rurales no son ajenas al escenario descrito. La interacción de las distintas fuerzas las está obligando a posicionarse en las nuevas coordenadas que el proceso globalizador está dibujando. Su escasa dimensión junto con su tradicional desconexión son las principales amenazas que se ciernen sobre el futuro de estas zonas. Ante esta situación es necesario el establecimiento de nuevos flujos de conexión que permitan incrementar la masa crítica de estas zonas, su poder de influencia y su capacidad de posicionarse ante el entorno global.

Entre las estrategias territoriales que las áreas rurales pueden adoptar para este nuevo posicionamiento, se pueden citar: *estrategias reactivas* y *estrategias proactivas*. *Estrategias reactivas*, son aquellas en las que el territorio actúa con respuestas tácitas a los problemas que plantea el entorno, ofreciendo condiciones como mínimo comparables a las que ofrecen otros '*territorios competidores*'. Por el contrario, en las *estrategias proactivas* el territorio apuesta por una capacidad de anticipación competitiva de los agentes locales, y las instituciones territoriales unen sus esfuerzos para profundizar en la capacidad de innovación y de consolidación de factores productivos. Este último tipo de estrategias toma como punto de partida la plena utilización de los recursos productivos locales, maximizando la generación de excedentes y maximizando la distribución de estos últimos entre los agentes económicos y sociales (Fontela, 2000).

Sin embargo, en esta elección no hay muchos grados de libertad. Las áreas rurales no cuentan con grandes ventajas comparativas frente a la globalización. Su tradicional fragilidad y aislamiento son claros elementos de debilidad frente a la nueva situación. El poder de estos territorios para dirigir su futuro es muy limitado<sup>19</sup>, a pesar de que en muchas ocasiones puedan dar respuestas únicas y adaptadas a las fuerzas extralocales a las que se ven sometidas. Las fuerzas transnacionales influyen en gran manera en las zonas rurales, llegando a crear diferencias de comportamiento muy acusadas a nivel geográfico. El escenario de eficiencia productiva y de competitividad afecta a las diferen-

---

<sup>19</sup> Incluso aunque sus habitantes sean los verdaderos agentes del cambio socioeconómico, su papel queda muy limitado por su incapacidad para controlar las fuerzas externas globales a las que se ven sometidas (Black, 1992).

tes actividades productivas y a los sistemas de empresas locales incrementando su vulnerabilidad<sup>20</sup> (Albuquerque, 2000).

Es notable la escasez de análisis sobre los efectos de los procesos de globalización en las áreas rurales. Los teóricos de la globalización han tendido a marginar *lo rural*, reduciéndolo a un mero espacio territorial. No existen estudios sobre la cambiante posición de las áreas rurales y sobre la influencia de estos cambios en las actividades económicas y sociales que se desarrollan en las mismas. No se dispone de suficiente investigación empírica para asegurar que la emergencia de las nuevas corrientes de cambio en las áreas rurales esté siguiendo las mismas pautas que se observan a nivel global. Hay que ser cauto en cuanto al énfasis que las economías post-industriales están poniendo en la capacidad productiva no agrícola de las zonas rurales, ya que durante siglos ha sido lo contrario<sup>21</sup> (Hoggart *et al.*, 1995).

Los hechos apuntan a que los procesos de globalización y reestructuración no están favoreciendo el reequilibrio territorial sino que por el contrario la lógica emergente está generando nuevos conflictos y contradicciones en el mundo rural. Aquellas zonas que adopten una estrategia proactiva podrán explotar sus ventajas comparativas (siempre que cuenten con la necesaria articulación de políticas de apoyo que les permitan superar sus déficits estructurales y que eviten la consolidación de nuevas formas de dependencia que podrían comprometer su verdadero desarrollo). No obstante, aquellas cuya visión sea más reactiva, tendrán problemas para enfrentarse al competitivo y cambiante entorno internacional.

Las ventajas de las zonas rurales pueden derivar de la puesta en marcha de estrategias de diferenciación y de potenciación de valores

---

<sup>20</sup> En general, aunque la globalización de los mercados puede abrir oportunidades de expansión al exterior, es un reto para las áreas rurales ya que aumenta la presencia de empresas y productos extranjeros en los mercados locales (la mayor competencia puede provocar la caída de precios y beneficios y un exceso de capacidad productiva en algunos sectores). Además, añade complejidad a los procesos productivos (necesidad de implantar estrategias de calidad, de investigación, de exportación, etc.) (Canals, 1994).

<sup>21</sup> Las nuevas formas de organización económica, como la *acumulación flexible*, la producción a menor escala o los sistemas *just-in-time*, no deben ser presentados como una panacea para estas zonas. Hasta el momento, no existen evidencias empíricas a nivel local ni de que estos enfoques post-fordistas estén tan difundidos ni de los efectos que pueden tener en ellas. Más bien al contrario, la tendencia en la mayoría de los países europeos, parece revelar que los métodos fordistas de producción de masas siguen vigentes en las zonas rurales (Hoggart *et al.*, 1995).

específicos que les permitan resituarse y aprovechar las ventajas de la globalización. Entre los efectos positivos de las actuales tendencias de globalización y la consecuente reorganización de los procesos productivos en las zonas rurales<sup>22</sup>, se aprecia el redescubrimiento de la *dimensión territorial*, que puede representar una oportunidad para el futuro. A esta ventaja, se contraponen los inconvenientes derivados de la escasa capacidad local para responder a factores externos y la mayor vulnerabilidad que supone para estas zonas el verse expuestas a la competitividad internacional<sup>23</sup>, que puede implicar, tanto la pérdida del mercado local propio, como la dificultad para abrir nuevos mercados.

La *re-conexión* pasa por crear un nuevo entramado de relaciones a través del establecimiento de flujos de interrelación que unan sectores hasta ahora desconectados. De alguna manera, el nuevo posicionamiento exige el establecimiento de redes que permitan aumentar la masa crítica de las áreas rurales, creando así espacios de geometría variable, en función de las necesidades de cada momento, y con un objetivo último de aumentar la inserción de las áreas rurales en las dinámicas de desarrollo general. Sólo así las áreas rurales podrán posicionarse frente a las nuevas amenazas y convertirlas en oportunidades.

El fortalecimiento de estos territorios exigirá incrementar las relaciones con el mundo urbano, de manera que, gracias a la puesta en común de recursos complementarios, se creen sinergias y se consigan beneficios mutuos. También es importante que estas zonas aumenten su peso en los procesos de toma de decisiones, para ello es imprescindible profundizar en los procesos de descentralización y aumentar la legitimidad del nivel local, gracias al establecimiento de partenariados entre el sector público y el sector privado. Finalmente, es necesario establecer interrelaciones entre los niveles macro y micro, para que lo

---

<sup>22</sup> La crisis de acumulación en las sociedades capitalistas está conduciendo a una reestructuración radical y periódica de los procesos de producción para poder establecer nuevas oportunidades de inversión rentable. Como consecuencia de ello, se está asistiendo a una reordenación de recursos y espacios que en otros momentos fueron considerados como improductivos o marginales. Algunas áreas rurales han entrado en este proceso y ahora son consideradas como fronteras de inversión (Marsden *et al.*, 1993).

<sup>23</sup> Errington (2001) presenta un interesante análisis de los mercados de venta y aprovisionamiento de dos zonas rurales, una que puede ser considerada como periurbana y otra que sería clasificada como predominantemente rural. En este análisis se aprecia como la primera zona está mucho más directamente ligada a la economía global y la segunda se basa más en la economía local.

micro sea reconocido e integrado en el mosaico de intereses de lo macro.

### 3. CAMBIOS SOCIOCULTURALES Y SU REPERCUSIÓN EN EL MUNDO RURAL

El análisis de las dinámicas sociales apreciadas en los últimos años pone en entredicho los modelos y previsiones realizados para las zonas rurales en las pasadas décadas. La reducción de los efectivos agrícolas, la precariedad de los empleos rurales o la atracción ejercida por las ciudades hicieron presagiar el declive irreversible de la sociedad rural. Por el contrario, la realidad está demostrando que la evolución seguida es distinta y mucho más compleja. A pesar de que muchas comunidades rurales se han desintegrado bajo la presión del éxodo y la modernización, otras han resistido y se han adaptado gracias al papel desempeñado por la sociedad rural.

Se aprecia un cambio de tendencia: muchas empresas se localizan en áreas rurales buscando la ventajas de una mano de obra más barata y poco sindicalizada; la creciente internacionalización del capital origina una mayor flexibilidad de localización, en la que la calidad de vida y el coste de la fuerza de trabajo asumen una particular importancia; el redescubrimiento de "lo local" permite la revitalización de muchas zonas rurales y la recuperación de sus características diferenciales. Las ciudades se han convertido en entidades cada vez menos distintivas e imprescindibles para los circuitos de capital y fuerza de trabajo (Urry, 1984).

La expresión '*urbanización del campo*' pretende caracterizar el nuevo modo de vida que se está instaurando en las zonas rurales y subrayar el final de la especificidad rural. Los fenómenos de deslocalización que afectan a la actividad agraria y las transformaciones radicales que experimentan las sociedades rurales originan, en última instancia, un 'desarraigo' de la población rural y una 'ruptura de la ruralidad'<sup>24</sup>. Ante esta situación se pueden apreciar dos posturas opuestas: frente a los que defienden la absorción del mundo rural por el mundo urbano y el establecimiento de una dependencia cada

---

<sup>24</sup> La ruralidad ya no es un paisaje o un marco de vida diferencial, ni el resultado de una forma de sociedad y de relaciones socioeconómicas (Houée, 1996).



vez mayor del primero con respecto al segundo, autores como Kayser (1990) hablan de la *renaissance rural* para caracterizar el surgimiento de estrategias de renovación y reactivación de la sociedad rural.

Los cambios sociales que se consideran más significativos en las áreas rurales son: 1) los *cambios demográficos* en su doble vertiente de éxodo masivo desde el campo a la ciudad entre los años cincuenta y setenta y de *contra-urbanización*<sup>25</sup> de la ciudad al campo que vienen ocurriendo en algunas zonas desde la década de los setenta; 2) los *nuevos patrones culturales*, en los que también se asiste a una dicotomía: por un lado hay un proceso de *integración* derivado de la homogeneización de los modos de vida rural y urbano motivados por la emergencia y amplia difusión de los medios de comunicación de masas y por otro, se observa una tendencia a la búsqueda de la *diferenciación* de las zonas rurales a través de la potenciación de sus características y tradiciones y de la búsqueda de las especificidades de cada área. En estos nuevos patrones también está teniendo un papel fundamental la creciente importancia y consideración del territorio y del medioambiente; 3) la emergencia de procesos de construcción o recuperación de la *identidad territorial*. En estos procesos el territorio y sus componentes adoptan un papel activo y actúan como nucleadores y catalizadores de los procesos de desarrollo y 4) el cambio de papel de la *mujer* en las sociedades rurales y su importancia en la revitalización de las mismas.

En todos estos cambios la ruptura del tradicional aislamiento de las zonas rurales y las nuevas pautas de movilidad de la población están jugando un papel crucial: el aumento de la eficiencia del transporte o la disponibilidad de infraestructuras de comunicación y de automóviles están frenando el éxodo rural y permitiendo el *commuting* diario hacia el lugar de trabajo, o favoreciendo la interpenetración de los modos de vida rural y urbano.

---

<sup>25</sup> El término '*counterurbanization*' fue acuñado por Berry (1976) para definir el fenómeno de continuada desconcentración de las grandes áreas urbanas hacia áreas cercanas de menor densidad poblacional. Hall y Hay (1980) lo amplían al incluir otra serie de movimientos de la población: de los sistemas urbanos mayores hacia los más pequeños; de los centros de las ciudades a zonas residenciales más alejadas; de las áreas metropolitanas hacia las rurales o de las zonas urbanas tradicionales hacia otras áreas de urbanización más reciente (citado en Cuddy, 1992).

### 3.1. Cambios demográficos

La población es el elemento estructurante y estructurador de un territorio. De ahí que el análisis demográfico de una sociedad sea un claro reflejo de la situación en que se encuentra. El equilibrio demográfico tradicional de las comunidades rurales ha quedado roto, en unos casos, por los problemas de éxodo y en otros, por un crecimiento demográfico no endógeno, sino basado en el retorno de población procedente de áreas urbanas o en el establecimiento de empresas que buscan las ventajas comparativas que puede ofrecer este entorno. Ambos fenómenos tienen como consecuencia inmediata una crisis de valores derivada de la desaparición de la sociedad rural tal y como estaba articulada hace cuarenta años.

Otro fenómeno de gran trascendencia en la evolución demográfica de las sociedades rurales es la creciente *desagrarización del medio rural* (Sampedro, R., 1996) motivada por la pérdida del papel tradicional de la agricultura. Los agricultores constituyen un grupo social cada vez menos numeroso y además envejecido. Su papel en la organización de la sociedad, trascendental hasta hace poco, es cada vez más restringido. El precio pagado por los enormes incrementos de productividad y por la incorporación del progreso tecnológico en la agricultura, al contrario de lo que ha ocurrido en los sectores industrial o de servicios, ha sido una enorme pérdida de población agraria. Por difícil de asumir que sea, la agricultura se enfrenta a la paradoja de que cuánto más potente es el sector en un país, más pequeño es el número de trabajadores que necesita para conseguirlo.

La crisis demográfica rural tiene profundas repercusiones cualitativas tanto de orden natural (envejecimiento, falta de dinamismo demográfico,...) como social (pérdida de élites, pérdida de iniciativa, decadencia económica,...) (Ocaña *et al.*, 1998). A ello se unen algunos rasgos peculiares de la sociedad rural como la menor capacitación profesional del recurso humano que conlleva el desarrollo de actividades menos evolucionadas (primarias, en su mayoría). Estos fenómenos dificultan los procesos de modernización y diversificación productiva rural. No obstante, no se puede considerar como uniforme la problemática demográfica de los espacios rurales, ya que existe un enorme grado de variabilidad entre ellos.

Hasta muy recientemente, una de las características más distintivas de los espacios rurales era la constante pérdida de población, tanto por la emigración de sus habitantes, como por el signo negativo del crecimiento vegetativo. Durante cerca de cuarenta años esta regresión demográfica se ha ido agudizando hasta hacer que la disminución de la pobla-

ción en las zonas rurales haya sido uno de los principales problemas a los que se ha tenido que enfrentar la UE y el detonante de las políticas de apoyo al mundo rural puestas en práctica en la última década.

No obstante, muchos autores (García Sanz, 1996 y 1999; Hodge, 1985; Kayser, 1990; Marsden *et al.*, 1993; Molinero, 1999) defienden que esta crisis ha tocado fondo y que en la actualidad se aprecia una cierta recuperación de la demografía en las zonas rurales. A pesar de ello, autores como Kayser (1990) o García Sanz (1996) se cuestionan si esta inflexión de la tendencia demográfica es coyuntural o estructural. Las evidencias no son aún lo suficientemente claras como para poder discernir si se asiste a una ralentización o detención de la regresión demográfica de la población rural por razones puramente exógenas, o si realmente se está dando un cambio de tendencia y están surgiendo nuevas posibilidades de vida y trabajo en este medio, gracias a la nueva valoración del modo de vida rural. Sin embargo, sí hay datos fehacientes de que este fenómeno no es transitorio ni pasajero en la mayoría de los países industrializados (Kayser, 1990). También existe un amplio consenso sobre el hecho de que el fenómeno de regeneración demográfica rural ni está generalizado, ni se ha producido o se va a producir en la mayor parte de los pueblos. Las ganancias de población son muy selectivas y están asociadas a otras variables como el mayor tamaño de los pueblos, su cercanía o sus buenas comunicaciones con espacios urbanos, su dotación de servicios, las posibilidades de diversificación de la economía y de empleo en sectores no agrarios, etc.

Aunque no parece pertinente continuar hablando de despoblamiento rural en los términos en los que se hacía en los años sesenta y posteriores, es evidente que el mundo rural continúa perdiendo población, no tanto porque se sigan dando movimientos migratorios de salida, sino porque las características demográficas internas de su población no le permiten mantener el crecimiento, y mucho menos recuperarse. Es más, si no existiesen unos incipientes procesos de retorno al mundo rural que ralentizan el proceso de pérdida, el vaciamiento sería aún mayor, ya que la vitalidad demográfica que se registra es superior a la deducida estrictamente del crecimiento vegetativo<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Esta visión general admite grandes variaciones y matizaciones cuando se desciende a niveles de análisis micro, siendo la principal variable de diferenciación el tamaño de los pueblos. En España, en los pueblos comprendidos entre 2.000 y 10.000 habitantes se dan ganancias de población, mientras que en los núcleos menores de 2.000

Los procesos de retorno presentan una gran diversidad tanto en la naturaleza de los retornados, como en las implicaciones que los mismos conllevan para los entornos rurales. Entre los retornados se pueden incluir desde emigrantes que vuelven a su lugar de origen (normalmente una vez que se han jubilado), hasta nuevos residentes conocidos como '*neorurales*' que buscan la calidad de vida o las oportunidades de empleo del medio rural. Este último grupo, formado por gentes no arraigadas en el medio rural, pero que eligen esta forma de hábitat para desarrollar su vida, sus actividades profesionales o sus negocios, es muy poco homogéneo. En el mismo se incluyen desde los profesionales liberales, ejecutivos, etc., que, gracias al uso de las nuevas tecnologías e infraestructuras de comunicación pueden desarrollar su trabajo en cualquier lugar, hasta los jubilados que buscan un lugar apacible y atractivo o los nuevos inmigrantes que se establecen en estas zonas buscando trabajos temporeros y marginales, no cubiertos con la mano de obra local.

Estas dinámicas están alterando enormemente los modos de vida locales, debido a las diferencias de mentalidad e idiosincrasia entre la población que se desplaza al medio rural y los habitantes locales. Los emigrantes que retornan tienen la mentalidad de las zonas urbanas en las que han desarrollado su trabajo, a la que se superponen los recuerdos del pueblo que dejaron y que nada tienen que ver con lo que hoy día encuentran. Los profesionales quieren encontrar las comodidades de la vida urbana junto con la calidad de vida del medio rural, por lo que abogan por la modernización de las estructuras locales. Los inmigrantes suelen encuadrarse en colectivos marginales derivados de su origen, raza, cualificación profesional, etc., y pueden originar focos de conflictividad en unas comunidades que no suelen caracterizarse por su apertura. Todo ello está sometiendo a la sociedad rural a profundos cambios que en ocasiones acaban degenerando en graves conflictos.

Desde un punto de vista cualitativo, los procesos de retorno son poco significativos en cuanto a la revitalización demográfica de las áreas rurales, ya que la mayoría de estos nuevos habitantes tienen una elevada edad media (entre 50 y 60 años), que hace que, en general,

---

habitantes hay pérdidas (según los Padrones de 1986 y 1996, en esta década, los pueblos menores de 2.000 habitantes perdieron un 0,8 % de población, mientras que los comprendidos entre 2.000 y 10.000 habitantes ganaron un 0,6 %. Esta última cifra dobla a la media nacional que se sitúa en un 0,3 % (García Sanz, 1996)). Procesos similares están ocurriendo en el Reino Unido (Hodge, 1985) y en Francia (Kayser, 1990).

sean inactivos, tanto desde el punto de vista económico como de la recuperación generacional. Además, la población que vuelve es masculina, en su mayoría, a pesar de que el flujo migratorio femenino ha sido mayor<sup>27</sup>.

A la situación descrita se une la existencia de una 'población flotante' compuesta por los habitantes de fin de semana y de vacaciones. La cuantificación de esta población y la delimitación de sus interrelaciones con la población rural es complicada, aunque esto no obvia su importancia<sup>28</sup>. La presencia de este colectivo, a pesar de no poder ser considerada como población de hecho ni de derecho, influye considerablemente en la economía y en los patrones culturales del medio rural. El proceso es especialmente significativo en las áreas cercanas a las grandes ciudades.

Un análisis más detallado de los cambios demográficos que están ocurriendo en áreas rurales pone de manifiesto que las pérdidas o ganancias de población, no son la única manifestación de los mismos. Existen otra serie de variables internas que caracterizan a la población rural y que la distinguen considerablemente de la población urbana como son el género, la edad, el estado civil, la estructura familiar, la movilidad o el nivel de instrucción. Según García Sanz (1996) algunas de las diferencias más significativas son las siguientes:

1. El mundo rural está relativamente masculinizado, mientras que el urbano está más bien feminizado.
2. El mundo rural se halla muy envejecido, frente al urbano en el que hay un mayor rejuvenecimiento de la población.
3. Las familias rurales tienden a ser unipersonales o extensas, mientras que en las urbanas predominan los núcleos familiares y los jóvenes solteros.
4. La caída de natalidad, aunque es generalizada, es más aguda en el mundo urbano.

---

<sup>27</sup> Las razones de este hecho son de índole económica (los hombres han tenido más facilidades de integrarse en el mercado laboral rural) y sociocultural (el juego de roles ha sido menos tolerante con las mujeres rurales que con los hombres). Este segundo factor puede seguir influyendo para que el retorno continúe siendo selectivo para las mujeres (García Sanz, 1999).

<sup>28</sup> En nuestro país un 38% de las viviendas existentes en las entidades singulares de 2.000 habitantes son residencias secundarias (García Sanz, 1999).

5. Los habitantes rurales tienden a ser menos móviles y a vivir en dónde han nacido.

6. Los niveles educativos no son, ni de lejos, equiparables, a pesar de que la oferta educativa se ha generalizado en todos los territorios.

7. En el mundo urbano se da un cierto equilibrio entre natalidad y mortalidad, en el rural, la mortalidad supera con creces a la natalidad (a pesar de que la fecundidad es más alta).

8. Parece que la esperanza de vida de los rurales es más elevada, aunque no hay datos absolutamente determinantes sobre este aspecto.

9. Los habitantes rurales se incorporan antes al mercado de trabajo, al no disponer de una oferta formativa ni de unas expectativas de trabajo asociadas a la misma, que les motiven a proseguir sus estudios.

Estos contrastes no hacen sino poner de manifiesto las diferencias estructurales a nivel poblacional existentes entre las sociedades rural y urbana, aunque el generalizar conlleva a caer en tópicos, ya que las diferencias entre espacios rurales, o entre pueblos y pueblos son abismales.

Obviamente, el contexto de cambios y mutaciones presentado ha tenido y continuará teniendo una decisiva influencia en el devenir del mundo rural. La adecuación de la sociedad rural a los nuevos retos y a las nuevas demandas que se le exigen va a depender en gran medida de que cuente con el capital humano (tanto en cantidad como en cualificación) necesario. Los estudios más recientes apuntan a que las tendencias del pasado han sido frenadas o al menos han disminuido en su intensidad. No obstante, estos fenómenos no son generalizables y una parte del mundo rural sigue sufriendo los problemas derivados de la falta de población y de la imposibilidad de conseguir una recuperación del crecimiento vegetativo.

### **3.2. Emergencia de nuevos patrones culturales**

Los múltiples canales de difusión de la *cultura de masas* están teniendo una gran influencia en las áreas rurales. El retorno semanal de los estudiantes y la llegada de nuevos habitantes están rompiendo la relativa homogeneidad cultural e introduciendo comportamientos nuevos; los periódicos y la televisión difunden la sociedad de consumo; las migraciones diarias entre el domicilio y el trabajo, la facilidad en los desplazamientos, la propagación de las residencias secundarias o el desarrollo

turístico mezclan permanentemente habitantes e ideas, abriendo nuevos horizontes. Las actitudes heredadas del pasado o dictadas por la colectividad local sufren la crítica de la mentalidad tecnocrática, y las presiones de la voluntad de progreso permanente y de búsqueda de autonomía, principales características de la modernidad.

La sociedad rural sólidamente anclada en sus raíces familiares, locales, culturales, parece ser transformada en una yuxtaposición de actividades, de grupos sociales, de espacios incorporados y remodelados por el sistema socioeconómico global de dominancia industrial y urbana. La separación tradicional entre el campo y la ciudad ha dejado paso a una estrecha imbricación, en la que la sociedad rural no es más que otra manera de vivir la modernidad. A pesar de ello, algunos rasgos la distinguen aún: un tipo de relación menos artificial con el espacio y con el medio natural, una cierta flexibilidad en la combinación de actividades y funciones, unas formas más personalizadas de relaciones sociales y unas raíces más profundas en el territorio y la historia comunes. Además de las profundamente arraigadas consideraciones de tipo simbólico y cultural asociadas a la *ruralidad*, que dos siglos de industrialización y urbanización no han conseguido eliminar.

La demanda por parte del mundo urbano de una serie de bienes que se localizan prioritariamente en las zonas rurales (espacios para *vivir*, para el ocio, para el disfrute de la naturaleza y del medio ambiente, etc.) está haciendo que las áreas rurales pasen de ser consideradas como *lugares de producción* a serlo como *lugares de consumo*. Se está produciendo un proceso de '*commoditization*' de las áreas rurales, que empiezan a ser demandadas como un elemento clave de consumo social (Marsden *et al.*, 1993).

La demanda de asentamientos rurales, sea por su actividad económica, su localización residencial, su calidad de vida asociada al entorno o simplemente como espacios de ocio es una realidad fundamental en la moderna sociedad de consumo (Kayser *et al.*, 1994). Esta creciente demanda está en el origen de una serie de conflictos. El antagonismo entre agricultores y neorurales se articula en torno a sus diferentes visiones sobre el futuro del espacio: diferentes objetivos y diferente concepción sobre lo que son bienes públicos y bienes privados y sobre cómo utilizarlos. Se asiste a una contraposición de dos imágenes distintas de la *ruralidad*: las relacionadas con el consumo y las relacionadas con la producción. A menudo, ambas concepciones entran en conflicto, a pesar de que las dos tienen una larga historia y han sobrevivido a notables cambios en la demografía, la economía, la política y

la sociedad de las áreas rurales. La intensidad de estos conflictos tiende a ser mayor en los países con una ruralidad más urbanizada.

El nuevo enfoque de la ruralidad, están provocando ajustes en la concepción de lo que significa el *entorno rural*, articulados principalmente en torno a tres vectores:

1. Actividades económicas (construcción, turismo rural, etc.) que buscan 'producir' y 'comoditizar' aquellos aspectos de la ruralidad más demandados por los urbanos.

2. Actividades y servicios relacionados con la valorización del medio ambiente.

3. Actividades asociadas con la puesta en valor de los símbolos y atributos rurales que atraen a la sociedad urbana (aunque muchas veces sean suministrados de manera artificial).

El potencial de conflicto entre las prácticas y concepciones tradicionales de la sociedad rural y estas nuevas demandas es alto. En distintas áreas, muchos de los residentes de clase media defienden estrategias conservacionistas como forma de preservar el exclusivismo local. Así, estos grupos priorizan sus objetivos propios de consumo dificultando el desarrollo de las funciones productivas realizadas por los habitantes tradicionales del medio rural (Hoggart *et al.*, 1995). Se está imponiendo la idea de que el entorno rural es más para *consumo personal* que para consumo general, y decididamente, es más para consumo que para *producción* (Murdoch y Marsden, 1994).

Los cambios más sustanciales, dentro de los nuevos patrones de consumo, se aprecian en la demanda de bienes medioambientales. La creciente valorización del medio ambiente se traduce en diferentes visiones a menudo contrapuestas. Frente a los que defienden las estrategias productivas tradicionales (agrícola y forestal) se posicionan los conservacionistas a ultranza o aquellos que postulan el libre acceso al uso y disfrute de los recursos naturales<sup>29</sup>. La necesidad de regular estas posiciones enfrentadas y la priorización de los temas ambientales en las políticas europeas está originando adaptaciones institucionales. Estos temas tienen un gran calado en Europa y la necesidad de intro-

---

<sup>29</sup> Esta polémica es especialmente aguda en países como el Reino Unido, donde las presiones sobre el uso del suelo y el debate sobre los derechos de propiedad (*property rights*) cobran una especial relevancia.



ducir restricciones ambientales sobre las actividades humanas cada vez se está reflejando más en las distintas políticas de la UE. Un amplio conjunto de principios esencialmente orientados al consumo ambiental, junto con las tendencias hacia objetivos post-productivistas, están guiando cada vez más la política rural y buscando la sostenibilidad de estas zonas. Las consideraciones del espacio rural europeo como proveedor de *amenities* y servicios ambientales forman parte del proceso de '*greening*' de la política europea (Hoggart *et al.*, 1995).

A pesar de lo expuesto, las consideraciones económicas y ambientales no tienen que estar necesariamente en conflicto. Cada vez se perfila con más nitidez la existencia de un mercado dispuesto a remunerar los bienes medioambientales y los productos provenientes de procesos de producción respetuosos con el medio ambiente. Es previsible que en el transcurso de los próximos años aumente considerablemente la demanda de productos naturales y de tecnologías limpias, al tiempo que comenzarán a imponerse normas cada vez más severas, tanto en las explotaciones agrarias como en las industrias<sup>30</sup>. La planificación espacial y la ordenación territorial, deberían identificar opciones de desarrollo capaces de asegurar la compatibilidad y la complementariedad entre consideraciones ambientales y objetivos económicos. Este cambio de óptica puede ser fuente de nuevas perspectivas de desarrollo para el medio rural y puede fortalecer la competitividad de estas zonas a nivel global.

Entre los nuevos patrones de uso del espacio rural, el turismo rural ha sido defendido por algunos sectores como una panacea para las áreas rurales (muchos programas de desarrollo rural han destinado la mayor parte de su presupuesto a la puesta en marcha de este tipo de iniciativas<sup>31</sup>). La importancia de esta actividad para dinamizar áreas rurales frágiles y con atractivos naturales es reconocida en la propia Acta Única (art. 118), donde es mencionada como una de las actuaciones prioritarias a emprender por sus implicaciones como factor de desarrollo y como elemento aglutinador de la cohesión económica y social

---

<sup>30</sup> La propuesta de revisión intermedia de la PAC (que se analizará más adelante) ya recoge la necesidad de cumplir una serie de requisitos ambientales, para poder percibir las ayudas de esta política (Comisión Europea, 2002).

<sup>31</sup> En LEADER I, en torno a la mitad de los recursos totales del programa se destinaron a esta medida. En concreto en Andalucía, el 52% del presupuesto se dedicó a turismo rural (AEIDL, 1994).

prevista en dicha Acta. Sin embargo, la realidad es muy diferente. El desarrollo de esta actividad no se puede promover de forma aislada, sino de que ha de integrarse con el fomento de otras actividades económicas, el mantenimiento de los recursos naturales y la articulación social, territorial e institucional del espacio, para evitar la introducción de mayores desequilibrios o de elementos de fragilidad en estas zonas. Además, es necesaria una adecuada planificación y definición del modelo de actividades a implementar.

El sector, aunque ha crecido espectacularmente en los últimos años, continúa siendo insignificante. Su impacto en muchas áreas rurales es relativo y en la mayoría de ellas no se ha experimentado un incremento real de la riqueza. Ello ha conllevado que este tipo de iniciativas sean consideradas más como una renta complementaria que como actividad principal. Como nota positiva se puede destacar la importancia que estas actividades tienen para las zonas rurales en cuanto a generación de empleo (en el mantenimiento y recuperación de casas, en la oferta de actividades...), en la preservación y recuperación del patrimonio arquitectónico y cultural, en la valoración y conservación del paisaje, en la reafirmación de los valores y de la cultura rurales o en la conexión de los habitantes rurales con las tendencias dominantes en la sociedad global, gracias al mayor contacto con los habitantes urbanos.

Otro aspecto a considerar es la demanda de casas en el medio rural por parte de habitantes de la ciudad. Esta tendencia ha originado consecuencias sociales negativas debido a la desigualdad en cuanto al acceso a la vivienda, al mercado de trabajo y a los servicios públicos y privados, o a la lucha por el poder local entre ambos tipos de habitantes. Las desventajas reales están incrementándose para los grupos más frágiles, al ser los nuevos residentes a menudo más poderosos (tanto a nivel económico como en oportunidades de acceso a la formación e información) que la población nativa. Las diferentes visiones y expectativas de ambos grupos sobre el mismo lugar o el hecho de que los primeros puedan elegir libremente el estilo de vida rural, mientras que a los segundos les viene impuesto, están en el origen de estas tensiones.

Las tendencias descritas demuestran que se está asistiendo a una terciarización del medio rural<sup>32</sup> ocasionada por la creciente demanda

---

<sup>32</sup> El porcentaje de activos en el sector terciario, a nivel nacional, de los municipios menores de 10.000 habitantes es del 35,6% (García Sanz, 1996).

urbana. La búsqueda de referencias territoriales puede ser un foco de crecimiento económico, siempre que las áreas rurales sean capaces de interiorizar esta nueva exigencia de la modernidad y articular estrategias de valorización, sin perder su idiosincrasia y sus peculiaridades. La capacidad de ofrecer un entorno ambiental de calidad, como base de las demás actividades, implica un notable cambio de mentalidad de la población (principalmente de aquellos sectores, como el agrario, más directamente implicados en las actividades productivas). La evolución en uno u otro sentido, va a depender de hasta dónde la sociedad en su conjunto sea capaz de reconocer esta función del medio rural y retribuirla adecuadamente.

### 3.3. El territorio como valor emergente

El surgimiento del enfoque territorial es un resultado más del contexto de cambio que viene afectando a las áreas rurales. La necesidad de buscar nuevas vías de desarrollo y de adaptación a las condiciones de competitividad global está originando una nueva definición de áreas rurales, que sobrepasa la dimensión administrativa clásica y busca contar con una masa crítica (tanto demográfica, como económica, social o de dotación de recursos) suficiente para garantizar la supervivencia de las estructuras creadas (Comisión Europea, 1994a; Houée, 1996).

En esta nueva construcción, el *territorio* juega un papel esencial. El territorio es lo que comparten todos los habitantes de un lugar, incluso si para cada uno de ellos tiene un uso diferente. No es el resultado de una evolución inconsciente, sino *el resultado de la puesta en común de conocimientos, de lenguas y de sentimientos de identidad, que permiten a los hombres y mujeres que viven en él, descubrir las razones y las ventajas de su vecindad física para elaborar, activamente, su identidad colectiva* (Rullani, 1998; citado en AEIDL, 1999a). A través del territorio se puede crear una identidad nueva o unos lazos sociales nuevos con el espacio en el que se vive y que se comparte (Gorgeu *et al.*, 1997).

En el enfoque emergente, el territorio pasa a ser un factor estratégico en la puesta en marcha de acciones de desarrollo sostenibles al determinar la forma de vida de sus habitantes, el aprovechamiento de recursos y las relaciones de cooperación, asociación y acción. De ahí que pase de ser un mero soporte de actividades a tener una nueva consideración basada tanto en sus condiciones naturales, como en los mecanismos sociales que se generan en su seno.

Sin embargo, para que el territorio actúe como factor estratégico de desarrollo en las zonas rurales debe ofrecer condiciones objetivas (naturales y/o adquiridas) para ello y debe existir una actitud positiva de los actores locales para llevar a cabo procesos de desarrollo con vocación de estabilidad en el tiempo. Es decir, es necesario llenarlo de contenido, diseñando, poniendo en marcha y profundizando en procesos de desarrollo de carácter territorial. La valorización de todos los recursos existentes (económicos, naturales, humanos, sociales, patrimoniales...), la vinculación con el exterior, la integración en redes de geometría variable y la articulación con otros espacios, son elementos esenciales del emergente desarrollo territorial.

Para hacer efectiva esta puesta en valor del territorio, no sólo hay que contar con la voluntad de la población local, es indispensable la implicación y el apoyo del sector institucional, tanto a nivel económico como administrativo (Ray, 1999a). El enfoque territorial implica un modelo de gestión del territorio, es decir, un modelo de negociación y concertación entre agentes, un modelo de participación y cooperación y, en definitiva, un modelo de articulación y estructuración de la sociedad local (Esparcia y Noguera, 1999). Sólo se podrá hablar de "territorios viables" cuando todos estos elementos se articulen adecuadamente.

En Europa existen experiencias que intentan responder a esta nueva concepción y a la preocupación sobre el desarrollo territorial. Una de las más exitosas ha sido la definición de '*chartes de territoire*' llevada a cabo en distintas zonas francesas (principalmente en los Parques Naturales Regionales). La *charte*<sup>33</sup> pretende dar repuesta a tres de las mayores preocupaciones del enfoque territorial: 1) la necesidad de un proyecto de largo plazo (que evite oportunismos políticos) que incluya a todos los actores presentes y que considere al territorio en el centro de la estrategia; 2) la búsqueda del doble objetivo de ordenación y de desarrollo territorial, a través del reconocimiento de las diferencias, de la diversidad de situaciones, de las especificidades y de los problemas concretos y 3) una concepción diferente del territorio, que

---

<sup>33</sup> No existe una traducción exacta de este término en castellano, ya que el concepto de *charte* se refiere a una declaración de intenciones aunque con implicaciones claramente contractuales. Su validez deriva del hecho de que es un documento público, colectivo, firmado, consensuado y asumido por todos los actores presentes, desde los institucionales hasta los individuales.

sobrepase el enfoque estático y avance hacia un enfoque dinámico, capaz de permitir no sólo la puesta en valor del territorio y de sus diferentes recursos, sino también la apertura e interconexión de unos territorios con otros y la creación de identidades nuevas y diferenciales (Gorgeu *et al.*, 1997).

En este planteamiento, la existencia de una *identidad territorial* capaz de actuar como nexo de unión de los diferentes intereses existentes constituye un factor estratégico de especial relevancia. Las actuales estrategias de desarrollo rural resaltan la importancia de los procesos de identidad territorial como nucleadores o catalizadores de las iniciativas de desarrollo. La valorización de los recursos diferenciales de los territorios rurales puede y debe ser una garantía de su competitividad a largo plazo, tanto económica como social o medioambiental.

Para AEIDL (1999a), *“la identidad de un territorio es el conjunto de percepciones colectivas que tienen sus habitantes con relación a su pasado, sus tradiciones y sus competencias, su estructura productiva, su patrimonio cultural, sus recursos materiales, su futuro, etc. No se trata de una identidad monolítica, sino de un conjunto complejo, integrado por una multitud de identidades consustanciales a cada grupo social, a cada lugar, a cada centro de producción especializado, etc. Esta identidad ‘plural’ no es inmutable, sino que, al contrario, puede evolucionar, reforzarse, modernizarse”*.

A pesar de la definición anterior, el concepto de *identidad territorial* es difuso en sí mismo. Tradicionalmente, la identidad ha sido asociada a aspectos culturales y ambientales. Hoy día, es entendida de forma mucho más amplia, no sólo porque excluiría a las numerosas zonas que no disponen de una fuerte “identidad natural” sino porque además, se observan dinámicas sociales relacionadas con procesos de “construcción de identidad” que están siendo determinantes en algunas estrategias de desarrollo. Así, en algunos casos la relevancia de la “naturaleza del territorio” puede llegar a ser inferior a la de la propia “naturaleza del proceso” (Ramos *et al.*, 2001).

No obstante, esta identidad no es muy fuerte en una parte significativa de los territorios rurales, lo que está llevando a que, frente a los procesos de *recuperación de la identidad* en aquellos territorios en los que existen fuentes culturales, históricas o geográficas de identidad, se aprecien otros procesos de *construcción de identidad artificial o inducida* (por la voluntad de la población o por la presión de condicionantes externos de tipo institucional o administrativo, como puede ser la

posibilidad de ser incluidos en una estrategia de desarrollo<sup>34</sup>), en donde no existen estos elementos aglutinadores.

Finalmente, uno de los avances más recientes en la dinamización y consolidación de los territorios como vectores de desarrollo, se articula en torno al concepto de '*capital territorial*'. El '*capital territorial*' representa el conjunto de elementos existentes en el territorio, de carácter tanto material como inmaterial, que pueden constituir activos de desarrollo, aunque también pueden representar dificultades para el mismo (AEIDL, 1999a). Es un concepto dinámico que deriva de la superposición de los distintos elementos presentes en un territorio y que da una visión de conjunto de la situación en la que se encuentra una zona, de su capacidad para enfrentarse a los nuevos retos que se plantean y de las parcelas en las que es más necesaria una actuación<sup>35</sup>, de ahí su utilidad como elemento de diagnóstico territorial estratégico.

Los distintos territorios se están enfrentando a un desafío nuevo y en cierta manera, inesperado, que les obliga a adoptar un papel activo, a descubrir nuevas dimensiones, a buscar alianzas intra e interterritoriales, a incorporar nuevos espacios, a buscar una identidad colectiva y, en definitiva, a perfilar una estrategia de futuro que les permita su afirmación y posicionamiento en el cambiante entorno global. Y sobre todo, han de hacerlo desde un enfoque dinámico y en constante evolución para adoptar la geometría necesaria que les permita afrontar las heterogéneas situaciones que presenta el actual entorno de cambios. En este sentido, muchas zonas rurales están inventando o reinventando una imagen de territorio o argumento que les permita nuclear su estrategia de desarrollo. La necesidad de poner de relieve lo específico, lo diferencial de cada zona con respecto a otras zonas, está actuando como un interesante campo de experimentación que está rompiendo antiguos estereotipos y haciendo emerger nuevas posibilidades.

---

<sup>34</sup> La situación existente en muchas comarcas españolas plantea graves problemas con respecto a la delimitación territorial. En la actualidad, existe un gran número de demarcaciones de diferente carácter: administrativo, comarcas agrarias, iniciativas de desarrollo rural, figuras de protección ambiental, etc., que se superponen en el territorio. Estas iniciativas se aplican en las zonas sin tener en cuenta que sus límites geográficos coincidan o no con los de otras estrategias presentes. Esto provoca, al menos, la inestabilidad de la delimitación a la vez que diluye el posible sentido de pertenencia al territorio (Delgado y Ramos, 2001).

<sup>35</sup> Para un desarrollo más amplio del concepto de capital territorial, así como de una metodología para su valoración y valorización se puede consultar AEIDL (1999a).

### 3.4. El nuevo papel de la mujer en el mundo rural

Las cuestiones de género<sup>36</sup> en la teorías o en las políticas de desarrollo han sido prácticamente ignoradas hasta la década de los setenta. A partir de ese momento, cada vez han ido adquiriendo más relevancia tanto en la teoría como en la praxis de los procesos de desarrollo<sup>37</sup>. Esta situación es más relevante en los países en vías de desarrollo, en los que existe una gran diferenciación de roles de género (especialmente en las áreas rurales, donde su carácter más tradicional y su menor nivel cultural hacen más evidentes estos problemas).

En los países desarrollados, los cambios ocurridos en las últimas décadas han mejorado notablemente la situación de la mujer en general. Los roles tradicionales reproductivo-domésticos y/o de producción ligada al hogar, a pequeña escala y en condiciones con frecuencia marginales, han dado paso a una nueva visión del papel de la mujer, en el que la búsqueda de la igualdad a todos los niveles es su más claro objetivo. El espectacular aumento del nivel de formación en la población en general y en el sector femenino en particular, ha sido fundamental en esta redefinición del status de la mujer en la sociedad. La educación ha tenido una repercusión crucial en el proceso de incorporación femenina al mercado de trabajo y en la capacitación de las mujeres para asumir nuevas funciones con garantías de éxito.

El análisis de estos procesos en el medio rural presenta la misma línea de evolución que en la sociedad en general, aunque con ciertas peculiaridades. Para Camarero (1999) los cuatro factores que más han influido en el cambio de posición de las mujeres en el mundo rural son: a) el descenso de las oportunidades de trabajo para las mujeres en el sector agrícola; b) los cambios tecnológicos y sociales que han reducido el tiempo de dedicación de las mujeres a las tareas en el hogar; c) el incremento del nivel de vida estándar en las familias, que aunque implica mayores cotas de bienestar también necesita una doble fuente de ingresos y d) la dicotomía que impone la *sociedad del ocio*, donde por un lado, hay una creciente valoración del tiempo de ocio, pero por otro, el trabajo conlleva un reconocimiento social y una autonomía que

---

<sup>36</sup> El concepto de género se utiliza hoy día para incluir las implicaciones socioculturales, frente al tradicional concepto de sexo que es un concepto meramente biológico.

<sup>37</sup> Una revisión detallada de la evolución del enfoque de género en sus planteamientos teóricos y conceptuales puede ser consultada en Junta de Andalucía (1999).

son fuente de prestigio en las sociedades avanzadas. A estos factores se une la progresiva disolución de la asignación tradicional de roles en función del género.

El cuestionamiento de las relaciones de género tradicionales puede ser considerado como un elemento básico en la transformación de las sociedades rurales y del modelo de agricultura familiar (Whatmore, 1988). La crisis de identidad presente en el sector agrario se agudiza cuando se personaliza en el papel de la mujer en el mundo agrario<sup>38</sup>. A la tradicional discriminación de este colectivo en la toma de decisiones y al escaso reconocimiento de la labor que desempeñan, se une la no consideración de la mujer como agricultora, sino como mujer, hija o hermana de agricultor. La implicación femenina en la agricultura se va limitando cada vez más, a tareas manuales y no mecanizables, o a situaciones de ausencia masculina, en explotaciones pequeñas o marginales. El acceso a la titularidad sigue siendo un privilegio masculino y la mujer sigue teniendo un status legal de '*ayuda familiar*' (Sampedro, R., 1996).

La búsqueda de soluciones está impulsando al colectivo femenino a romper sus relaciones con la actividad agraria y con el medio rural. Las nuevas estrategias migratorias, escolares, matrimoniales y laborales de las jóvenes rurales se enmarcan dentro de un movimiento de contestación de los viejos valores patriarcales del mundo rural y buscan incrementar los niveles de autonomía, reconocimiento y remuneración de su trabajo, siendo cada vez más elevado el número de esposas de agricultores que desempeñan una actividad profesional remunerada fuera de la explotación. Camarero *et al.* (1991) lo definen como *la quiebra del círculo perfecto* que secularmente ha significado el sometimiento y la dependencia familiar de la mujer.

Este nuevo comportamiento en la ocupación de la mujer está teniendo muchas repercusiones en el medio rural. Entre los efectos perversos más significativos cabe señalar la masculinización del mundo rural debido al aumento del celibato y del nivel de soltería masculina en los pueblos y como consecuencia derivada, el desequilibrio demográfico y el aumento del grado de envejecimiento, como ya se ha

---

<sup>38</sup> Según García Sanz (1996) un 23,8% de las mujeres rurales de municipios menores de 2.000 habitantes trabaja en el sector primario. No obstante, esta cifra cae dramáticamente, hasta situarse en un 2,3% si se analiza la situación en los municipios menores de 10.000 habitantes.



comentado. No obstante, en los últimos años también se aprecian algunos movimientos de recesión de esta corriente migratoria femenina. Los cambios producidos en el medio rural; principalmente, la mayor diversificación del mercado de trabajo extraagrario, las mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo urbano o una actitud positiva hacia la identidad territorial frente al desarraigo urbano, están haciendo que muchas jóvenes rurales no tengan una necesidad tan apremiante de dejar el medio rural y que, por el contrario, busquen incluso crear sus propias empresas para poder permanecer en estos territorios<sup>39</sup>.

Entre las mujeres jóvenes rurales es perceptible una ruptura generacional plasmada en su deseo de permanencia en el ámbito rural, pero siempre que este medio les permita su autorrealización e independencia. De esta actitud deriva su papel dinamizador y renovador, tanto en el sector agrario como en otros sectores de actividad emergentes (turismo rural, artesanía, pequeñas empresas, etc.). El especial protagonismo que deben tener en el mantenimiento del medio rural, lleva a considerarlas como la clave del desarrollo de estas zonas. Es indudable que el futuro pasa por la plena incorporación de la mujer y por el reconocimiento del papel que puede jugar en los procesos de desarrollo de estas zonas.

Sin embargo, su permanencia en estos espacios está condicionada a la materialización de profundos cambios estructurales en las condiciones socioeconómicas y culturales, como la reinserción económica y social de las mujeres a través de la apertura de nuevos espacios laborales y sociales; la evolución de la mentalidad para la promoción de la igualdad de sexos o la disponibilidad de instrumentos institucionales que les permitan contar con los medios para permanecer en el mundo rural e integrarse activamente en la promoción y desarrollo del mismo. Para que estas zonas puedan ser competitivas en el futuro habrán de promover y respetar la igualdad de oportunidades entre ambos sexos y eliminar la secular infravaloración de las mujeres rurales.

---

<sup>39</sup> Existe un gran número de proyectos de diversificación de actividades relacionadas con el sector agrario, puestos en marcha por mujeres, a través de LEADER. Una recopilación de los mismos aparece en el LEADER Magazine nº 11. Aunque la misma no es ni mucho menos exhaustiva, sí es representativa del esfuerzo de muchas mujeres rurales, por conseguir sus objetivos de trabajo y de realización personal sin abandonar las áreas rurales. Las Iniciativas NOW y ADAPT, también han tenido una gran repercusión en la incorporación de la mujer rural al mercado de trabajo.

#### 4. CAMBIOS INSTITUCIONALES

Los profundos cambios institucionales que se están produciendo a escala global van desde la redefinición de conceptos hasta la creación de un nuevo marco teórico (la Nueva Economía Institucional). En esta nueva acepción, los conceptos de instituciones y organizaciones que en muchas ocasiones habían sido utilizados como sinónimos dejan de serlo. Por *instituciones* se entiende el conjunto de reglas formales (constituciones, leyes, contratos, procedimientos internos específicos, etc.) e informales (valores y normas) y sus mecanismos de ejecución que inciden sobre el comportamiento de los individuos en una sociedad, y por *organizaciones*, el conjunto de actores que persigue colectivamente unos objetivos comunes (North, 1990).

Las interacciones entre las instituciones y las organizaciones están en la base de los cambios institucionales. Frente a la tradicional preponderancia de las instituciones, en la actualidad están apareciendo distintas organizaciones que, a través de actuaciones más o menos formales, pretenden cubrir aquellos espacios no cubiertos o cubiertos insuficientemente por las primeras.

Los principales cambios que se están produciendo en el ámbito institucional europeo son, por un lado, la emergencia de nuevas formas de interrelación entre distintos niveles administrativos y por otro, la aparición de nuevos actores. La pérdida de poder y la limitación del margen de maniobra de los Estados miembros motivada por la obligatoriedad de respetar los Acuerdos y Tratados, tanto europeos como internacionales y por la emergencia de nuevas administraciones de nivel inferior al estatal, que cada vez reclaman más poder decisor y económico, están originando la redefinición del marco de relaciones intergubernamentales. Como consecuencia más inmediata se aprecia una, cada vez más patente, pérdida de poder y de capacidad de control de las instituciones nacionales frente a las internacionales y locales.

En el ámbito local, el diferente protagonismo que la política de desarrollo rural europea reconoce a las distintas escalas de toma de decisión obliga a interactuar entre todas ellas, está provocando ajustes en algunos procesos de toma de decisión y está obligando a reconocer la existencia de nuevos actores intermedios. La nueva situación comporta el reto de compatibilizar intereses y objetivos entre los distintos niveles administrativos y de generar una cultura que, hasta ahora, ha estado ausente del escenario administrativo.

También se observan transformaciones en la actitud individual y colectiva de las organizaciones presentes en la sociedad rural europea:

□ A nivel individual, los cambios más relevantes derivan del creciente protagonismo de los actores, que han pasado de aceptar pasivamente políticas y estrategias de desarrollo descendentes para sus territorios, a adoptar un papel activo en el diseño y gestión de estos procesos.

□ A nivel colectivo, la puesta en relación de estos actores dentro de estructuras de cooperación y de redes de actores está canalizando las aspiraciones de estos agentes y desencadenando una dinámica endógena. La importancia de estas acciones colectivas deriva de que para que las dinámicas endógenas puedan nacer y tener continuidad necesitan alcanzar una masa crítica, es decir, contar con el apoyo de un mínimo de fuerzas vivas de la sociedad rural.

La intersección entre ambos movimientos pasa por flexibilizar los sistemas de representación, por eliminar estructuras y jerarquías denostadas, por rediseñar las relaciones entre los distintos agentes y por combinar las capacidades y habilidades de los mismos.

El análisis de los movimientos de descentralización y democratización dentro de las estructuras jerárquicas tradicionales y del nuevo papel de los agentes informales articula este epígrafe. En lo que sigue se van a analizar: 1) los procesos de descentralización político-administrativa a nivel institucional que están trasladando los lugares de decisión de algunas políticas hasta el nivel local; 2) las nuevas formaciones sociales que incrementan la importancia del papel de los actores locales en los procesos de desarrollo endógeno y favorecen la aparición de redes organizacionales y 3) la contribución de las estrategias de desarrollo rural a la profundización de la democracia y la gobernanza a nivel local.

#### **4.1. Emergencia de nuevas formas de relación político-administrativa**

Tradicionalmente, el Estado ha sido el encargado de la puesta en marcha de acciones de desarrollo en los distintos territorios. Su autoridad, basada en su legitimidad y sus competencias, en las estructuras democráticas que lo sustentan, en su capacidad de reglamentar, en su acceso a las fuentes de información, en su poder de inversión y en sus atribuciones, le ha dado la supremacía en la tutela de estos pro-

cesos. Sin embargo, en la actualidad se asiste a una serie de movimientos descentralizadores que buscan acercar el poder y la toma de decisiones a la escala local<sup>40</sup>. Este desplazamiento centrífugo de responsabilidades busca que, aunque las políticas sean dictadas a nivel nacional o incluso supranacional, la aplicación de las mismas en el territorio utilice vehículos más próximos a los ciudadanos y a sus problemas, en un intento de conseguir una mayor eficacia, una mejor corrección de los desequilibrios y una mayor adaptación a las necesidades concretas.

Los procesos de descentralización del Estado están trasladando a los *ámbitos locales* una responsabilidad y unas competencias crecientes. Ello supone un gran reto tanto para el nivel estatal como para las comunidades locales, ya que les obliga a crear un nuevo marco de negociación y concertación para el que, en muchos casos, no están preparados. El mayor desafío en esta nueva dinámica es el cambio en la sistemática de definición e implantación de políticas.

El fracaso de las lógicas descendentes en la implantación de estrategias de desarrollo ha llevado a proponer estrategias ascendentes y basadas en el establecimiento de *partenariados* entre el sector público y el privado. El enfoque ascendente permite reconsiderar las relaciones con el territorio y reconocer las especificidades de cada espacio, gracias a: a) su enfoque territorial; b) su énfasis en la movilización de los recursos humanos y naturales endógenos; c) la búsqueda de la participación de la población en todas las etapas del proceso de desarrollo; d) la integración sectorial y e) la cooperación entre todos los sectores implicados (O'Cinnéide, 1992). Aunque, inicialmente este tipo de estrategias no han tenido mucho apoyo institucional (prueba de ello es la escasez de fondos financieros de que disponen, en relación con los existentes para las políticas descendentes), cada vez es más evidente la necesidad de potenciar este tipo de iniciativas<sup>41</sup>.

El análisis conjunto y la experiencia en la implantación de ambos tipos de estrategias han mostrado que los mismos no deben ser excluyentes (Ramos y Delgado, 2002). Los procesos actuales de

---

<sup>40</sup> El principio de *subsidiariedad* adoptado por la Unión Europea en la Reforma de los Fondos Estructurales de 1988 es fiel exponente del citado fenómeno.

<sup>41</sup> El enfoque dado por la UE a la iniciativa LEADER muestra la voluntad de la Comisión Europea de avanzar en este sentido.

desarrollo rural buscan insertarse en una doble dialéctica integradora de ambos movimientos<sup>42</sup>: el exógeno, descendente, con sus procedimientos administrativos y su transferencia de conocimiento y fondos desde el nivel central; y el endógeno, ascendente, enraizado en una historia y un territorio determinados, y conducido por una dinámica interna de valorización de los recursos locales. No existen acciones locales sostenibles que sean puramente exógenas o endógenas; globales o sectoriales. Todas combinan en diferentes grados los procesos descendentes y las iniciativas ascendentes, el enfoque sectorial y la visión global. La intersección de ambos movimientos y enfoques perfilan y dan forma al juego de los diferentes actores, a los medios y las estrategias que despliegan, a las dinámicas sociales e institucionales que suscitan, o que les son suscitadas, y a los principales resultados obtenidos. Sin embargo, este proceso no se desarrolla sin escollos, ya que han de superarse reminiscencias históricas en la concepción del desarrollo y conflictos de intereses entre las administraciones y los agentes locales.

Los principales cambios de orientación para integrar las lógicas de planificación y gestión propuestas se tienen que dar en los planos institucional y técnico. Los cambios institucionales pasan por la creación de estructuras más flexibles, con una mejor coordinación horizontal y territorial y capaces de integrar las actuaciones de los distintos niveles. El papel de las instituciones centrales debe ser el de definir un marco político<sup>43</sup> que permita el surgimiento y el funcionamiento de las iniciativas de desarrollo endógeno y asegure la flexibilidad necesaria para acoger las especificidades regionales. Este marco descentralizado debe permitir el establecimiento de partenariados en los que las organizaciones funcionales (top-down) y los intereses sectoriales estén paritariamente representados. Para ello, son fundamentales el fortalecimiento de las competencias y la concentración de responsabilidades en el

---

<sup>42</sup> Marsden (1998) denomina a esta nueva forma de abordar los procesos de desarrollo '*la tercera vía*' del desarrollo rural (*third way*), haciendo referencia a las implicaciones de esta terminología tan usada a nivel político en el Reino Unido y que busca integrar una economía orientada al mercado con una política de redistribución social.

<sup>43</sup> Buller (2000) señala que la nueva situación institucional hace inevitable el cambio del clásico '*Estado-providencia*' a un '*Estado-partenaire*' capaz de establecer coaliciones con la escala local que fortalezcan un nuevo enfoque de intervención pública, en el que la transferencia de competencias al nivel local, implique no sólo una descentralización del poder sino una verdadera corresponsabilidad en la gestión y planificación.

nivel local<sup>44</sup> y la existencia de una estructura de comunicación fluida y de doble vertiente entre ambos niveles.

En el plano técnico, es necesario mejorar la formación y las capacidades entre los responsables administrativos y entre la población. Entre la población hay considerables carencias de las competencias necesarias para abordar estos procesos, como se verá en el siguiente epígrafe. Entre los funcionarios y responsables administrativos se aprecia una marcada tendencia a mantener el *status quo*, así como una resistencia a delegar parte de sus competencias en otras agencias u organismos no institucionales de desarrollo (Wenger, 1982). Los necesarios cambios de mentalidad y de parámetros de funcionamiento no están exentos de dificultades. Entre ellas se pueden mencionar:

1. El reflejo defensivo de los funcionarios que acostumbrados a sus hábitos y a sus competencias sectoriales precisas rechazan esta nueva lógica.

2. La tendencia a controlar el proceso por parte de las administraciones locales (las mismas han de jugar un papel activo en las estrategias ascendentes pero respetando el insustituible papel de la iniciativa privada y de la sociedad).

3. La dificultad de establecer partenariados paritarios, debido a la diferencia de poder entre los socios que hace que, a veces, estos partenariados sean más una forma de legitimar la adopción de políticas ascendentes que una verdadera articulación entre actores públicos y privados.

4. El peligro de sobrevalorar las capacidades y competencias de la escala local que puede conducir a aumentar su grado de aislamiento frente a las crecientes presiones de la globalización.

5. La entrada en juego de nuevos actores que obliga a redistribuir el poder (la ganancia de poder de los grupos locales significa la pérdida del mismo en otros niveles).

---

<sup>44</sup> Estos cambios requieren una profundización en la cultura democrática y de gestión del nivel local. En concreto, en el funcionamiento de las administraciones locales se aprecia que desde el punto de vista político es muy atractivo el recibir un incremento de competencias, pero desde el punto de vista de la gestión se hace patente la notable falta de capacidad administrativa y de recursos para cofinanciar y gestionar políticas efectivamente.

6. La dificultad de establecer el status legal del partenariado horizontal, su legitimidad y su representatividad ante los distintos estamentos oficiales<sup>45</sup>.

A pesar de las dificultades señaladas es evidente la importancia de incrementar el poder de decisión y actuación de la escala local como única manera de atraer a aquellos actores más directamente implicados e interesados en la solución de los problemas concretos. A ello ha de unirse el trabajo conjunto con los representantes institucionales para garantizar la legitimidad y democracia del proyecto. Para lograrlo es necesario flexibilizar el acceso a la información; introducir nuevas formas de trabajo; reconocer la capacidad de actuación de los actores locales y eliminar las barreras existentes para, en definitiva, facilitar la emergencia de nuevas iniciativas. En este sentido el establecimiento de partenariados entre los sectores público y privado favorece la convergencia de las actuaciones, permite difundir la información y frena la tendencia a seguir lógicas sectoriales o administrativas de carácter restringido. Así, aparecen nuevas formas de coordinación y resolución de conflictos entre distintos grupos de intereses.

## 4.2. El nuevo rol de los actores sociales

La toma de conciencia de los actores locales sobre su importancia como agentes estratégicos está originando un cambio de posicionamiento de la sociedad rural. Como resultado aparecen una serie de *acciones sociales* ascendentes y globales (conciernen tanto a la organización de las actividades económicas, como a la gestión del espacio, los modos de relaciones sociales o la identidad cultural) (Houée, 1992).

Ante los nuevos roles que exigen las estructuras participativas y los procesos ascendentes se pueden identificar tres tipos de actores: 1)

---

<sup>45</sup> En relación con esta última cuestión hay abierto un amplio debate en torno a los interrogantes que plantea la transferencia de recursos económicos, competencias y poder de decisión desde la UE o los Estados miembros a unos grupos de desarrollo, cuya composición y normas de funcionamiento en muchos casos son arbitrarias y no sometidas a los controles propios de las administraciones, y que además se superponen, ignorando a las autoridades locales democráticamente elegidas y legitimadas para ejercer este tipo de funciones (Shortall y Shucksmith, 1998; Ray, 1999b).

*actores económicos* (asociaciones de empresarios, organizaciones profesionales, entidades financieras...); 2) *actores socioculturales* (asociaciones, organizaciones de voluntariado, sindicatos...) y 3) *actores institucionales* (autoridades locales, entidades gubernamentales, responsables administrativos...). La generación de estrategias sostenibles exige la interacción de estos tres grupos: lo económico ha de abrirse a lo cultural y ambos a lo político, trabajando todos ellos por el futuro común de su territorio.

A estos actores, tradicionalmente presentes en la sociedad local se unen, hoy día, un nuevo conjunto de actores (especialmente en los países en vías de desarrollo o en las economías en transición democrática del Este de Europa) que aumentan la legitimidad de los procesos. Se trata de la implicación de la sociedad civil a través de actuaciones de tipo voluntario como ONG's, asociaciones de solidaridad internacional, redes transnacionales, etc., que presionan para que los proyectos de desarrollo profundicen en los procesos democráticos e incorporen la visión del territorio y de sus habitantes (Bessis, 1997). Estos movimientos asociativos, conocidos como *tercer sector*, son cada vez más poderosos y estructurados y tienen una más que notable capacidad de influencia (Bucek y Smith, 2000).

Los programas de desarrollo rural buscan que los grupos sociales que componen la población se impliquen en la expresión de sus problemas y en la búsqueda de soluciones. La participación de la población local garantiza la movilización de los recursos endógenos y favorece la implicación de los actores locales en el proceso. Así, la participación se transforma no sólo en un *medio*, sino en un *fin* del desarrollo rural (Lowe *et al.*, 1997). Inicialmente, la población suele estar poco motivada, su percepción de la situación o del futuro suele ser muy local o sectorial y bastante alejada de lo que realmente persiguen las iniciativas de desarrollo rural. Aunque haya grupos que por su mayor dinamismo o mejor conocimiento del tema lideren el proceso, hay que hacer una difusión o puesta en escena en la zona, que permita la implicación de todos los actores presentes y que obligue a la población a salir de los caminos balizados de sus prácticas habituales. Para conseguir este desarrollo es imprescindible la sensibilización, dinamización y participación de las comunidades locales en todas las etapas del proceso.

Sin embargo, para poder realizar las tareas de análisis, diagnóstico, elaboración, implantación y evaluación de las estrategias necesarias en



la zona es necesario contar con la necesarias capacidades<sup>46</sup>. Las iniciativas de éxito dependen de la habilidad de la población rural para cambiar sus actitudes y romper el secular círculo de la dependencia, para pasar de considerarse 'víctimas' a considerarse responsables de su futuro. Para ello, se están implementando nuevas estrategias de implicación de la población, conocidas como *capacity building*, *community leadership*, *empowerment*, etc.

La literatura anglosajona denomina '*capacity building*'<sup>47</sup> al proceso de '*fortalecimiento del conocimiento, capacidades y actitudes de la población de manera que sea capaz de asegurar un desarrollo estable de su territorio*' (Mannion, 1996). La importancia de la existencia de estas capacidades radica en la necesidad de que cada zona construya una estrategia a su medida, ya que no existe un único camino para el desarrollo. La Comisión subraya '*la necesidad de promover de todas las formas posibles la adquisición de capacidades para el desarrollo sostenible de las áreas rurales y en particular de aquellas iniciativas privadas que se integren satisfactoriamente en los mercados globales*' (Comisión Europea, 1996). Es necesario dotar a los emprendedores de la asistencia técnica, el asesoramiento financiero, la información etc., necesarios para abordar la diversificación de la economía rural<sup>48</sup>.

El *empowerment* puede ser considerado como un paso más, ya que implica pasar de una participación nominal a una participación real y efectiva en la estrategia. En el contexto del desarrollo rural, *empowerment*, no se refiere a desafiar las ideas, instituciones o estructuras dominantes, sino a desarrollar la capacidad de los individuos para internalizar una nueva cultura que aboga por el desarrollo de capaci-

---

<sup>46</sup> En el escenario rural, distintos actores compiten por unos recursos escasos y los resultados de las interacciones generadas son impredecibles debido a las particularidades de cada situación y de cada grupo de actores. El *margen de maniobra* disponible para cada actor es un punto clave. Las relaciones de poder y las condiciones socioeconómicas condicionan el rango de acciones que pueden ser realizadas y restringen las oportunidades de los actores individuales que ven limitada su capacidad de actuación en función de las interacciones con los demás grupos (Engberg-Pedersen, 1997).

<sup>47</sup> Este término es traducido al castellano por algunos autores como '*capacitación para el desarrollo*' o '*adquisición de capacidades*'.

<sup>48</sup> En este sentido, el éxito de los procesos de desarrollo en áreas rurales cada vez va a estar más condicionado por la existencia de un capital humano específicamente formado en esta materia y capaz de adaptarse a las nuevas demandas y retos que la ausencia de un paradigma contrastado en desarrollo rural plantea (Ramos y Delgado, 2000).

dades como la única forma de contrarrestar el colapso de la economía local y el declive de las áreas rurales. En este proceso, la existencia de líderes locales capaces de vencer las resistencias iniciales de la población y de articular el entramado de recursos y relaciones locales en un proyecto de futuro, se considera un factor clave.

Los principios filosóficos anteriores han sido claramente incorporados en la actual concepción institucional del desarrollo rural. Expresiones tales como '*la población es lo primero*' (*putting people first*) (Cernea, 1990), '*desarrollo desde abajo*' (*development from below*) (Oakley y Marsden, 1984) o la defensa de la '*participación popular en la toma de decisiones para el desarrollo*' (OCDE, 1990), forman parte del acervo vigente en este tipo de actuaciones<sup>49</sup>.

Dentro de los procesos de incorporación de nuevas capacidades en los territorios rurales, se considera fundamental el disponer de mecanismos de *conexión* tanto internos como externos que conduzcan a la inserción en redes de distinta naturaleza. Estas redes abren nuevas formas de organización, estimulan la creación de vínculos entre individuos y entre colectivos, permiten mayor flexibilidad y pueden contribuir al posicionamiento de las áreas rurales al permitirles alcanzar el poder de presión y la masa crítica necesarios.

Muchas de estas redes no son formales sino que se basan en aspectos como confianza mutua, contacto entre los actores, lazos sociales, sistema de valores compartidos, etc. y están contribuyendo a incrementar el capital social de las áreas rurales. Pero estas redes no son únicamente de naturaleza social. En la medida en que el grado de subdesarrollo está relacionado con la desconexión de los sistemas de producción y relación cabría decir que la integración de los territorios en redes ofrece elementos de *re-conexión* y de *re-vitalización*. Las nuevas relaciones que se crean entre actores están permitiendo a muchas zonas rurales establecer vínculos entre sus territorios y los principales centros de actividad económica y de toma de decisiones.

Como señala Esparcia (2000), los programas de desarrollo rural de la UE están permitiendo la creación de redes, tanto nacionales como

---

<sup>49</sup> En este cambio de actitud se aprecian las presiones provocadas por la necesidad de que los fondos públicos destinados al desarrollo de áreas rurales sean usados eficientemente, es decir que se busque maximizar los beneficios económicos, sociales, culturales y ambientales en las zonas en las que son aplicados, y para ello, la implicación de los actores locales es absolutamente imprescindible.

internacionales, que no sólo están actuando como grupos de presión, sino que además se están legitimando como interlocutores en la negociación con las administraciones públicas. Todas estas razones están en el origen de la importancia y las nuevas posibilidades que se están abriendo en los territorios rurales.

El conocimiento y utilización de estas capacidades son esenciales para permitir a la población abrirse a nuevas actitudes de cambio y estar motivada para alcanzar un nivel de preparación que le permita conseguir el máximo potencial de desarrollo de su zona (Gannon, 1998; citado en Herbert-Cheshire, 2000).

En definitiva, el nuevo papel de los actores está conformando una nueva realidad en la que el gobierno de las áreas rurales se articula dentro de una lógica multidimensional (Marsden y Murdoch, 1998) y en la que la participación de la población y su capacidad para crear partenariados y redes de interconexión se consideran fundamentales.

#### **4.3. Contribución de los programas de desarrollo rural a la profundización de la democracia y a la emergencia de nuevas formas de “gobernanca”**

La necesidad de establecer nuevos pactos entre actores sociales y políticos está obligando a los territorios rurales a progresar en el objetivo democracia, además de mejorar la legitimidad social (y por tanto la aceptación colectiva) de las políticas que los protegen. Se puede entender por profundización de la democracia cualquier acción o iniciativa que tenga por objetivo incrementar el grado de intervención de una población en la toma de decisiones que realizan las administraciones. En la medida en que la nueva política de desarrollo rural propicia la participación de las comunidades rurales en la definición de sus objetivos, se está dando pie a que esta población interfiera, en el buen sentido de la palabra, en la cadena de toma de decisiones que conducen a los objetivos de la política económica y social. Un paso más es, la ya citada, creación de redes, que individualmente tienen una pequeña capacidad de aportación a la democracia, pero que unidas incrementan su masa crítica y su capacidad de influir en niveles superiores.

La creciente incorporación de los actores locales a los procesos de desarrollo está teniendo una particular significación en la incorporación de nuevas formas de democracia en los procedimientos de gobierno local. Tradicionalmente, la democracia ha sido una *democracia*

*representativa*, basada en los representantes institucionales, elegidos por sufragio y responsables del gobierno y de la toma de decisiones a nivel municipal. La efectividad de esta representación está siendo favorecida por los procesos de descentralización y de toma de decisiones a nivel local.

Sin embargo, Bucek y Smith (2000) distinguen otras dos formas de participación democrática a nivel local que incluyen más directamente la participación de la sociedad: la *democracia directa* y la *democracia participativa*. La *democracia directa* se refiere a la toma de decisiones con valor formal por parte de los ciudadanos a través de referéndum, asambleas de ciudadanos, etc. La *democracia participativa* incluye aquellos procesos en los que los ciudadanos se implican y expresan su opinión en distintos temas relacionados con el gobierno local, aunque sin que la misma sea vinculante en la toma de decisiones final. Ray (1999b), por su parte, defiende la existencia de una democracia representativa y una democracia participativa, pero da un paso más en el enfoque de la democracia directa, al hablar de una *democracia deliberativa* (*deliberative democracy*) en la que los ciudadanos a través de un debate racional en asambleas podrían definir y elegir 'el camino de desarrollo' (*path of development*) que desean para su territorio. Este último tipo de democracia es el que se busca generalizar en los procesos de desarrollo rural propiciados por la UE.

La apertura de las instituciones democráticamente elegidas a la participación de la población refuerza su accesibilidad y fuerza a la sociedad local a trabajar con los políticos de una manera más sistemática. Esto tiene un importante papel en el incremento de la participación efectiva y en el establecimiento de estructuras informales y descentralizadas que actúan como nodos de interacción entre el nivel institucional y el local. Para que este incremento de la democracia sea real es importante hacer un especial hincapié en la incorporación a estas estructuras de los grupos más marginados. La presencia de todos los colectivos contribuye a reforzar las garantías de pluralismo, reconocimiento y auto-gobierno y evita la manipulación de estas estructuras por parte de determinados grupos de intereses<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> La existencia entre la población de los procesos citados de *capacity building*, *community leadership*, *empowerment*, etc. es muy significativa a la hora de interpretar el reforzamiento de la democracia a escala local ya que el éxito o fracaso de las iniciativas de desarrollo es a menudo explicado por la presencia o ausencia de una cultura de participación.

Sin embargo, estos procesos emergentes de democratización no están exentos de riesgos o de obstáculos. Entre ellos se pueden destacar: a) la débil tradición de implicación de la población en el gobierno local; b) la ausencia de una cultura de pluralismo democrático, de participación o de libertad de expresión<sup>51</sup>; c) la presencia de grupos de intereses poderosos y perfectamente asentados en las estructuras de poder local; d) los obstáculos para los grupos marginales que normalmente no disponen ni del tiempo ni de la formación o información necesarias para implicarse<sup>52</sup>; o e) el desencanto existente en la población, ante la escasa repercusión que muchas de sus actuaciones han tenido en el pasado. A ello, se unen las reticencias entre las instituciones de democracia representativa, legítimamente elegidas, a compartir el poder y la capacidad de gestión con unas instituciones de democracia participativa que no están sometidas a controles de transparencia, responsabilidad (en el sentido de obligación de rendir cuentas) o eficacia.

En los procesos de profundización de la democracia a nivel local, recientemente está emergiendo un nuevo concepto: la *gobernancia*<sup>53</sup>. Este concepto designa un estilo de gobierno en el que los límites entre los sectores público y privado se desdibujan (Stoker, 1996; citado en Goodwin, 1998) y ambos sectores tienen responsabilidades en el gobierno de la sociedad. El término no es un sinónimo de gobierno (en el sentido de instituciones formales y estructuras del estado), sino que es un concepto más amplio que incluye dinámicas como el proceso de trabajo común de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, la forma en que se distribuye el poder político dentro y fuera del Estado o la emergencia de movimientos colectivos supranacionales que presionan para conseguir objetivos a nivel mundial.

Hoy día, está ampliamente aceptado que la forma en que se 'gobierna' (en sentido amplio) una zona es crucial en su desarrollo económico y social. Sin embargo, los procesos de centrifugación de poder hacia

---

<sup>51</sup> A pesar del discurso oficial de los gobernantes y las administraciones sobre la necesidad de que la población local se haga cargo del desarrollo de su zona, la realidad es que difícilmente ponen en marcha los mecanismos y la asistencia necesaria para incrementar las posibilidades de éxito de esta acción local (Wilkinson, 1992).

<sup>52</sup> Hay evidencias de que los más necesitados de las áreas rurales no son aquellos que suelen participar en las estrategias de desarrollo (Storey, 1999).

<sup>53</sup> Este término proviene del inglés *governance*, y es traducido por algunos autores como *gobernancia* y por otros como *gobernanza*. En este trabajo se utiliza la primera traducción.

la escala supranacional, o incluso global, y hacia la escala local están obligando a definir nuevas formas de gobierno, flexibles y capaces de adaptarse a esta situación sin precedentes. El objetivo no es sustituir la acción legislativa y de gobierno sino revalorizarla aumentando su legitimidad, mediante la mejora de los procesos decisorios y la implicación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

En muchos ámbitos se aprecia un gran desencanto y desconfianza de la sociedad hacia las instituciones. La gobernancia pretende proveer de un nuevo marco de relaciones que reconozca las interconexiones entre gobierno, sociedad civil y economía. Gobernar un mundo cada vez más complejo requiere una creciente interdependencia de un elevado rango de actores, cada uno de los cuales puede aportar un conjunto específico de habilidades y recursos al partenariado.

Los principales procesos interconectados que han llevado a la necesidad de establecer cambios en el gobierno de la sociedad son según Goodwin (1998):

1. La crisis del modelo keynesiano del bienestar que en las áreas rurales ha ido aparejada al declive de la agricultura como sector económico y como fuente de poder político. En la actualidad emergen nuevas formas de apoyo público (no provenientes únicamente del apoyo a la agricultura) que hacen que se cuestione el poder de las élites agrarias y que nuevos colectivos defiendan su acceso al poder.

2. La emergencia de nuevas estructuras de gobierno basadas en la descentralización como son las empresas públicas y otros tipos de entidades que proveen de servicios tradicionalmente dispensados por las administraciones públicas.

3. Las alianzas, coaliciones y partenariados establecidos por los actores locales que están transformando la estructura institucional de gobierno.

Stoker (1996) señala que la articulación de nuevas estrategias de gobierno viene presionada por: 1) la emergencia de un complejo conjunto de instituciones y actores que derivan, pero que van más allá, del gobierno; 2) la difuminación de los límites y responsabilidades de gobierno; 3) la dependencia de poder en las relaciones entre las instituciones y la acción colectiva; 4) la aparición de redes de actores autónomas y auto-gobernadas y 5) la capacidad de que se hagan cosas sin que el gobierno use o ejerce su autoridad. Ante esta cambiante situación cobran una especial relevancia las nuevas herramientas y capaci-

dades que se están desarrollando a nivel local, dada la necesidad de conducir y direccionar estos procesos, para lograr un desarrollo y una participación efectiva de la población.

La gobernancia se concibe como un proceso interactivo entre distintas organizaciones, de ahí que conlleve dificultades como el negociar objetivos y agendas comunes o el aceptar que muchas de las acciones pueden no conducir a resultados definitivos. Para que los procesos de gobernancia sean efectivos es necesaria la existencia de '*ciudadanos activos*' y de '*corporaciones responsables*', capaces de dejar de lado sus intereses particulares y de trabajar juntos por un futuro común. No obstante, esto no es garantía de éxito. Las tensiones entre socios y entre diferentes instituciones pueden causar fracasos en la gobernancia (que no tiene porqué ser más efectiva que el mercado o el Estado en la solución de los problemas).

Estas nuevas formas de gobierno y gobernancia están siendo de especial relevancia en áreas rurales. Los movimientos de descentralización junto con la existencia de diferentes estrategias de desarrollo en muchas de estas zonas están transformando el sistema de gobierno y están dibujando un nuevo mapa institucional, en el que se ven implicadas un gran número de organizaciones tanto públicas, como privadas o de carácter voluntario.

En estos cambios tiene gran influencia el énfasis en el papel del partenariado y en la importancia de la creación de redes que sobrepasen las estructuras formales de gobierno, que se desprende de la mayoría de las directivas oficiales europeas referidas al desarrollo de áreas rurales. No obstante, siempre subyace como una debilidad el que los complejos sistemas de gobierno emergentes en los programas de desarrollo rural ascendente y participativo, carecen de la democracia, transparencia y obligación de rendir cuentas de los sistemas elegidos democráticamente.



El contenido de este capítulo ha pretendido romper la visión monolítica de las áreas rurales y poner de manifiesto cómo, en la actualidad, se encuentran plenamente condicionadas por las tendencias de cambio globales. Así, la interacción y las colisiones entre diferentes fuerzas y entre diferentes intereses están conformando nuevas concepciones de

estos espacios que reclaman su lugar. La nueva ruralidad que emerge de esta cambiante situación no está perfectamente definida, más bien es un concepto dinámico, en evolución. Los tópicos tradicionalmente asociados a las áreas rurales pierden vigencia y, en su lugar, emergen nuevas representaciones (unas reales y otras basadas en el imaginario colectivo) que buscan consolidar su posición en el nuevo escenario de flujos y procesos.

En este escenario, la reactivación de estas zonas pasa por disponer de modelos de desarrollo capaces de responder a sus necesidades y por instrumentos de política adecuados a las exigencias de evolución y progreso. De ahí, que una vez puesta de manifiesto la situación actual de las áreas rurales, en el siguiente capítulo se va a analizar la evolución del concepto y de los modelos de desarrollo, a través del análisis de las diferentes teorías, corrientes de pensamiento y enfoques propuestos por la Economía del Desarrollo. El objetivo es ver la adecuación de los modelos teóricos propuestos a la nueva ruralidad que está emergiendo, y su coherencia con el nuevo contexto.



## **Capítulo II**

# **LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO Y EL DESARROLLO RURAL**

---



## 1. LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO HOY

Las teorías tienen como función principal el explicar y predecir fenómenos. Sin embargo, en la actualidad no existe una teoría universalmente aceptada en materia de desarrollo rural, capaz de explicar los procesos en marcha y, aún menos, de predecir su evolución futura. Más bien, lo que hay es una mezcla de diferentes concepciones, enfoques y líneas de pensamiento que comparten como objetivo común el desarrollo de las áreas rurales. Buscando encontrar el avance en los modelos de desarrollo, y más concretamente los antecedentes teóricos del modelo de desarrollo rural actualmente establecido en Europa, se ha llevado a cabo una inmersión en las diferentes corrientes teóricas recogidas en la rama de la Teoría Económica conocida como Economía del Desarrollo<sup>54</sup>.

Este capítulo no pretende realizar una revisión exhaustiva de la Economía del Desarrollo, ni de las múltiples aportaciones de sus autores. El objetivo se limita a identificar y a situar históricamente las principales aportaciones conceptuales y las estrategias que contienen elementos de trascendencia, desde el punto de vista teórico, en relación con el concepto y alcance de la política rural y del modelo de desarrollo rural europeos, así como analizar con un enfoque crítico la evolución de las diferentes contribuciones teóricas. Aunque este objetivo de revisión sintética ha exigido realizar una serie de simplificaciones, en todo momento se ha intentado incluir las aportaciones de relevancia relacionadas, directa o indirectamente, con el desarrollo rural.

La Economía del Desarrollo<sup>55</sup> surgió como subdisciplina científica a partir de la Segunda Guerra Mundial y desde entonces, se ha venido

---

<sup>54</sup> Dado que el desarrollo rural es un subconjunto del desarrollo en sentido amplio, muchas de las teorías recogidas en la Economía del Desarrollo, tienen su aplicación a esta parcela específica.

<sup>55</sup> La concepción más aceptada de la esta rama de la ciencia económica es la propuesta por Hirschman (1959), basada en dos elementos: el *rechazo de la pretensión*

ocupando del estudio de las economías de los países menos desarrollados, es decir, de las condiciones, características y políticas de desarrollo económico de dichos países y de las estrategias necesarias para que consigan superar sus problemas.

En sus orígenes, el desarrollo era un problema de los países en vías de desarrollo. Hoy día, esta concepción es diferente. A pesar de que el desarrollo rural responde a objetivos diferentes (dependiendo de que se trate de países desarrollados o de países en desarrollo) en ambos tipos de sociedades, resulta igualmente necesario establecer una dinámica de regeneración socioeconómica del mundo rural.

Las áreas rurales representan un elevado porcentaje del territorio en todos los países. De ahí que la sostenibilidad de un país dependa, en parte, de su capacidad para establecer mecanismos de cohesión que eviten la marginación de estos territorios. El reequilibrio social y territorial de las zonas rurales obliga a instrumentalizar vías de localización de actividades generadoras de valor añadido en las mismas. Para ello, es necesario elaborar políticas y estrategias que permitan su inserción en el actual entorno internacional y la integración de sus actividades económicas en los nuevos modelos de producción y consumo. A su vez, una adecuada planificación exige contar con teorías o modelos de desarrollo que permitan adecuar las conceptualizaciones abstractas a la realidad territorial.

El debate sobre los objetivos del desarrollo ha seguido una evolución paralela a la de las sociedades en cuyo seno se ha originado. Tanto en los planteamientos teóricos, como en la posterior definición de modelos o políticas, ha prevalecido el método de ensayo y error. Las condiciones vigentes en cada momento han llevado a modificar los modelos en función de su adecuación a las cambiantes circunstancias socioeconómicas, y de su validez para dar respuesta a las mismas.

El desarrollismo de los años sesenta originó unos modelos basados en el productivismo a ultranza y en la creencia de que el subdesarrollo era un estado transitorio, que era posible corregir con la incorporación de los espacios atrasados a la lógica económica dominante<sup>56</sup>. El sector

---

*monoeconómica* (no se puede aplicar un mismo análisis económico a realidades radicalmente distintas, de ahí la necesidad de reformular dicho análisis para que resulte aplicable a los países subdesarrollados) y la aceptación del *beneficio mutuo* (las relaciones entre países desarrollados y subdesarrollados generan ventajas recíprocas).

<sup>56</sup> Esta lógica defendía los conceptos de eficiencia, productividad y modernización como objetivos '*únicos y supremos*' del desarrollo.

primario fue el punto de partida o palanca para el arranque del proceso de desarrollo económico de muchas sociedades. En ellas, los procesos de desarrollo se basaron en la acumulación de capital en este sector y en su posterior transferencia hacia otros sectores y territorios. Este sistema se caracterizó por el rápido crecimiento de los sectores secundario y terciario, por la internacionalización de la economía y por su articulación en torno a los núcleos urbanos. Los procesos de modernización y diversificación de la economía potenciaron el crecimiento del sistema urbano-industrial y conllevaron a una progresiva marginación de las áreas rurales y de sus actividades económicas, al no ser capaces de mantener los estándares de competitividad marcados por los mecanismos de reproducción y acumulación de capital vigentes en la economía.

La aplicación del objetivo eficiencia por encima de todo condujo a unos resultados distintos de los esperados, que pusieron de manifiesto las limitaciones y los efectos negativos del modelo. Como consecuencia de ello y para eliminar las consecuencias no deseadas del crecimiento que se estaba produciendo (marginalidad, exclusión, concentración del empleo y la renta, etc.), diferentes analistas e investigadores buscaron superar los límites del binomio *eficacia-desarrollo*. Así, la década de los setenta se caracterizó por la conciencia de que existían *obstáculos estructurales al desarrollo* que frenaban considerablemente el camino hacia la modernización y por la necesidad de corregir los desajustes presentes en este modelo de crecimiento económico.

Las desigualdades entre sociedades avanzadas y sociedades en desarrollo que se estaban produciendo, llevaron a incorporar el criterio de *equidad* en la distribución de los recursos y los beneficios, y a incorporar la participación de la población en las estrategias propuestas. Este criterio buscó potenciar el equilibrio redistributivo entre los distintos grupos componentes de la sociedad.

Finalmente, en las siguientes décadas numerosos grupos de reflexión se movilaron para poner de manifiesto los problemas ambientales que el modelo de desarrollo propuesto estaba originando. Así, se introdujo el criterio de *sostenibilidad* en respuesta a la, cada vez mayor, preocupación de la sociedad por las consecuencias, inicialmente medio ambientales y posteriormente sociales, de los procesos implementados, en el medio y largo plazo. Se hizo evidente que no sólo había que producir y evitar disparidades entre colectivos, sino también tener en cuenta los problemas de degradación medioambiental y social que se vienen acentuando desde la segunda guerra mundial.

El permanente conflicto en el que se encuentran estos tres objetivos hace que el incremento de uno conlleve a una disminución de otro. Al ser un juego de suma cero, no existe una fórmula capaz de ser aplicada en cualquier situación. Antes bien, dependiendo del modelo por el que cada sociedad apueste, se aplicarán distintas combinaciones de cada uno de estos criterios<sup>57</sup>. Así, el modelo anglosajón, implementado especialmente en EEUU, da preferencia a la eficiencia, frente al modelo europeo que apuesta por la equidad y el Estado del Bienestar. Aunque existe un consenso en ambos modelos sobre la necesidad e importancia de respetar el medio ambiente, no está claro donde están los límites. En los países en desarrollo, también se observa una clara predominancia del objetivo de eficiencia, lo cual unido a las condiciones de precariedad existentes en la mayoría de ellos, les lleva, en muchos casos, a desestimar la importancia de los otros dos criterios.

La evolución del modelo de desarrollo predominante no ha sido lineal, bien al contrario, la inadecuación del mismo a las diferentes situaciones o su incapacidad para resolver los problemas a los que pretendía dar solución, han originado adaptaciones, cambios o rupturas en el mismo. Así, las recesiones económicas de los setenta y ochenta llevaron a cuestionar el modelo implantado después de la segunda guerra mundial. A su vez, la falta de validez de este modelo en los países en vías de desarrollo supuso una reacción teórica desde estos países, que condujo a propuestas diferentes y adaptadas a la realidad de los mismos. El fracaso de las propuestas intervencionistas llevó, por un lado, a proponer estrategias de índole neoliberal, en las que el mercado sustituye al Estado en la asignación de recursos, y por otro a estrategias descentralizadas en las que se aplican principios de subsidiariedad territorial.

En estas últimas corrientes resulta básica la participación de la población en el diseño y la conducción de las estrategias de desarrollo, lo que ha implicado el reemplazo de la planificación descendente por iniciativas en las que la población asume un papel cada vez más pro-

---

<sup>57</sup> Tanto en la agricultura como en el desarrollo rural, este conflicto de intereses se manifiesta continuamente, generando tensiones y contradicciones. El enfoque actual del desarrollo rural defendido por la UE, que será analizado en el siguiente capítulo, apuesta por la definición de los objetivos de desarrollo en base a acuerdos y consensos entre los distintos colectivos presentes en el territorio, como forma de abordar este conflicto.

tagonista en los procesos de desarrollo<sup>58</sup>. A la vez, el territorio ha dejado de ser considerado como un mero soporte físico de actividades, para ser considerado como un elemento de cambio y, por tanto, como un activo estratégico en la definición de iniciativas de desarrollo.

Los constantes cambios de objetivos, conceptos y estrategias han dado lugar a que en los albores del siglo XXI, no exista un modelo de desarrollo universalmente aceptado y capaz de dar respuesta a los múltiples retos a los que se enfrentan las zonas rurales en la actualidad.

Dado el objetivo de este libro de analizar la política rural europea, tanto en sus fundamentos teóricos como en su traducción en instrumentos concretos, el presente capítulo se dedica a revisar las principales corrientes teóricas de la Economía del Desarrollo. La razón de esta revisión, no es otra que encontrar, entre las propuestas teóricas elaboradas para analizar el subdesarrollo y su relación con las áreas más desarrolladas, aquellas explicaciones o propuestas que se puedan asemejar a las que se necesitan hoy para interpretar los flujos y procesos que se dan entre áreas rurales y urbanas.

Así, en el recorrido realizado por las distintas teorías se ha intentado ir más allá del enfoque de la teoría económica general, haciendo un esfuerzo por establecer la consideración que la agricultura, el sector agrario y el mundo rural han tenido en cada una de ellas. Dado que, para muchas de estas teorías de desarrollo, estos sectores no han sido importantes, la oferta de análisis teórico es reducida. Por ello, ha sido necesario realizar un esfuerzo de traslación y adaptación de los enfoques existentes, a unas realidades para las que inicialmente no habían sido diseñados. El interés de este ejercicio deriva de la importancia de identificar las repercusiones que los distintos modelos y teorías del desarrollo propuestos han tenido sobre el desarrollo de áreas rurales.

Como criterio de clasificación para establecer tanto la clasificación, como el avance y desarrollo de estas corrientes, se han seguido principalmente las directrices marcadas por Hidalgo (1998), aunque complementadas con aportaciones de otros autores. Así, para la presentación de las diferentes aportaciones se ha utilizado el *enfoque ideológico-meto-*

---

<sup>58</sup> La aplicación efectiva de políticas de desarrollo implica el rechazo de la planificación descendente y la búsqueda de partenariados integrados por administraciones, actores públicos y actores privados, y capaces de dar respuesta a las necesidades concretas existentes en cada zona (OCDE, 1990). El objetivo es trasladar a los ámbitos locales unas cada vez mayores competencias y responsabilidades.

dológico, es decir, se han agrupado corrientes de pensamiento que comparten en su interior un enfoque ideológico y una metodología común, mientras que, dentro de cada corriente se ha utilizado el *criterio temporal* para analizar la evolución de las distintas tendencias.

Este procedimiento ha llevado a agrupar a las distintas teorías en las siguientes categorías<sup>59</sup>: 1) *teorías de la modernización*; 2) *teorías estructuralistas*; 3) *teorías neomarxistas*; 4) *teorías neoliberales* y 5) lo que se ha dado en llamar, "*teorías alternativas del desarrollo*"<sup>60</sup>. Estas últimas teorías han sido incluidas por su importancia en la definición de los procesos, iniciales, de desarrollo agrario, y posteriores, de desarrollo rural y por contener de manera, más o menos explícita, la base teórica de las tendencias que actualmente definen el modelo de desarrollo rural de la Unión Europea.

Aunque por los objetivos de este trabajo, el análisis se inicia en el período posterior a la segunda guerra mundial, existen antecedentes de la Economía del Desarrollo entre las distintas corrientes del pensamiento económico anteriores a este período. Estas influencias proceden tanto del mercantilismo y la fisiocracia, como del pensamiento keynesiano, o las corrientes clásica, marxista, historicista, institucionalista o schumpeteriana. Como ya se ha dicho, no es objeto de este trabajo el revisarlos de manera exhaustiva, pero en aras de una exposición lo más rigurosa posible en el análisis de las teorías seleccionadas, se hará referencia a ellos cuando se considere necesario.

## 2. LAS TEORÍAS DE LA MODERNIZACIÓN

Las teorías de la modernización han sido consideradas como la ortodoxia de la Economía del Desarrollo durante los años cincuenta y sesenta. En este período, el modelo de desarrollo consistió en la imita-

---

<sup>59</sup> Se ha escogido esta sistematización por haber sido considerada más exhaustiva que otras, como la de Todaro (1985) que agrupa a las teorías según los siguientes 3 enfoques: 1) teorías del crecimiento económico por etapas; 2) modelos neoclásicos de cambio estructural y 3) modelos de dependencia internacional. O la de Bustelo (1998), que distingue entre corrientes ortodoxas y corrientes heterodoxas.

<sup>60</sup> Las teorías alternativas, aunque cronológicamente puedan coincidir con algunas de las corrientes anteriormente mencionadas, se abordan en un epígrafe diferente por ser su grado de homogeneidad interior y de elaboración teórica global, aunque considerables, notablemente inferiores a los existentes en las otras corrientes analizadas.



ción de la senda seguida, en la evolución de su proceso de desarrollo, por las entonces economías desarrolladas.

Este cuerpo teórico se desarrolló en un contexto económico caracterizado por la necesidad de disponer de un modelo de desarrollo que diese respuesta a las demandas de los nuevos países recién independizados y por un contexto político, dominado por las circunstancias de guerra fría y lucha contra el comunismo, que hacían que el estado norteamericano tuviese una gran preocupación por disponer de una teoría económica equiparable a la de Marx<sup>61</sup>. Fue desarrollada por investigadores de la Agencia de Desarrollo Internacional de EEUU (USAID) y del Banco Mundial, y contó con importantes aportaciones económicas (a través de los programas de investigación y formación del gobierno). Su objetivo era dotar al gobierno americano de las formulaciones teóricas y la experiencia regional que necesitaba para ejercer su papel de superpotencia mundial.

Varios acontecimientos y hechos históricos de gran trascendencia a nivel mundial determinaron la evolución de esta teoría: a) el reconocimiento de Estados Unidos como la nueva potencia hegemónica mundial, al haber quedado prácticamente destruidas las otras potencias occidentales durante la segunda guerra mundial; b) la expansión del modelo comunista desde la URSS hasta China o Corea pasando por los países del Este de Europa; c) la desintegración del imperio colonial europeo que dio origen al nacimiento de nuevos Estados independientes en el Tercer Mundo, los cuáles necesitaban estrategias de desarrollo económico que les permitiesen legitimarse política y socialmente; d) el éxito de la planificación indicativa durante los años cuarenta en los países desarrollados, que llevó a considerar este modelo de desarrollo como eventualmente útil para ser aplicado en los países subdesarrollados; e) la preocupación de las Naciones Unidas por los problemas del desarrollo y f) la creación de organismos económicos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial<sup>62</sup>, la Organización de

---

<sup>61</sup> La situación existente en la época, llevó a un 'olvido' y a una discriminación generalizada de la obra de Marx en el pensamiento dominante en la época (Leys, 1996).

<sup>62</sup> Ambos organismos fueron creados en la Conferencia de Bretton Woods en 1944. Los Acuerdos de esta Conferencia pretendieron racionalizar el régimen financiero y comercial a aplicar después de la segunda guerra mundial, además de ratificar la supremacía de los EEUU (y de su moneda) como nueva potencia mundial. Como consecuencia de los mismos se restringieron los movimientos de capital entre países, se permitió a los países fijar sus tasas de interés interno y se fijaron las tasas de intercambio entre monedas. Esta situación se mantuvo hasta que el dólar fue incapaz de mantener la tasa de interés que se había fijado en estos Acuerdos.

Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 1945 y las Comisiones Económicas para las diversas regiones: Comisión Económica para Asia y Extremo Oriente (CEAEO) en 1947, Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1948, etc.

Las características fundamentales de esta teoría son: a) la identificación del desarrollo con el desarrollo económico, de éste con el crecimiento económico y de este último con el crecimiento del PNB per cápita; b) la creencia de que los modelos de desarrollo y los avances científicos y tecnológicos de los países desarrollados podían ser aplicados en los países en desarrollo; c) la consideración del subdesarrollo como un problema de atraso relativo, causado por una serie de *obstáculos al desarrollo* que se perpetúan en forma de *círculos viciosos* que mantienen a estos países en una situación de estancamiento permanente; d) la apuesta por la industrialización como elemento fundamental de la modernización e imprescindible para el desarrollo; e) la necesidad del Estado y de la planificación gubernamental como elementos esenciales para la política de desarrollo y f) la defensa del ahorro externo, en forma de ayuda, créditos o inversiones directas, como activador del proceso de crecimiento a través de la inversión, ante la dificultad de disponer de ahorro interno <sup>63</sup> (Hidalgo, 1998).

Siguiendo a Bustelo (1989), por modernización se entiende el '*proceso por el cual se va progresivamente colmando la brecha entre tradición y modernidad*'. Dicho de otro modo, modernización es '*la reproducción paulatina de la situación alcanzada por los países o regiones elegidos como modelo de referencia, es decir, por los espacios geoeconómicos que se supone han conocido una ruptura histórica (la Revolución Industrial) a partir de la cuál el crecimiento industrial ha sido la condición natural y el objetivo fundamental del funcionamiento de la sociedad*'. Unido a este concepto aparece también el de difusión, entendido como la propagación de capital y tecnología desde los países más avanzados. Los procesos de difusión son considerados como '*motores y elementos imprescindibles para salir del*

---

63 Distintos autores (Bhagwati, 1984; Hirschman, 1984) resaltan que una de las principales características de la Economía del Desarrollo en este período inicial, era su excesivo optimismo. Este optimismo se justificaba por la interpretación simplista de los procesos de desarrollo que les llevó a proponer teorías simples, casi 'mono-causales' que permitieran construir modelos explícitos o implícitos de los que extraer enseñanzas (Bhagwati, 1985).

*subdesarrollo y para reducir el tiempo necesario del paso de la sociedad tradicional a la sociedad moderna'.*

En esta década, los problemas del mundo rural estaban indisolublemente asociados a los de la agricultura, de ahí que las estrategias propuestas se basasen en este sector. La aplicación del modelo modernizador al sector agrario de los países en desarrollo originó la puesta en marcha por parte de los organismos internacionales de la estrategia conocida como *Revolución Verde*. La Revolución Verde consistió en la introducción, durante los años sesenta y setenta, de una serie de paquetes tecnológicos destinados al incremento de la productividad agraria en estos países. Para ello, se desarrollaron variedades mejoradas de cereales (principalmente arroz y trigo) capaces de conseguir una alta productividad, se mejoraron los sistemas de riego y el uso de inputs (fertilizantes o pesticidas) y se pusieron en marcha estrategias formativas para el manejo de estas nuevas técnicas.

Los resultados de esta estrategia son bastante contradictorios. Aunque no se puede discutir los extraordinarios aumentos de producción que se han conseguido (llegando incluso a doblarse las producciones por hectárea en muchas zonas de Asia), no es tan evidente que la población en su conjunto haya mejorado sus condiciones de vida (Crowder, 1998). Organismos como el Banco Mundial defienden que la Revolución Verde ha dado sustento a millones de personas. Sin embargo, para otros autores como Griffin, el mundo subdesarrollado en su conjunto, no ha experimentado la aceleración de la tasa de crecimiento de la producción alimenticia o agrícola que se esperaba. Las innovaciones y los cambios técnicos que se han introducido han generado dependencia tecnológica, han agravado, en muchos casos, las desigualdades, y han coincidido con el empobrecimiento de los grupos de menores ingresos. En general, las necesidades de inputs y capital que exigen las formas de cultivo propuestas por esta revolución, la hacen difícilmente asequible para los campesinos. Sólo pueden ser abordadas por empresarios agrícolas con medios de producción modernos (Berzosa, 1996).

A pesar de ello, en la actualidad se está defendiendo la necesidad de una *Nueva Revolución Verde*<sup>64</sup> que incorpore las lecciones aprendi-

---

<sup>64</sup> Autores como Pretty (1995), Conway (1997) o Von Braun (2000) están defendiendo los denominados *Doubly-Green models* que buscan superar las limitaciones de la Revolución Verde, incluyendo condiciones de sostenibilidad, tanto ambiental, como económica o social.

das del fracaso de la anterior (como la necesidad de invertir en investigación, en educación, en formación e información de la población en el uso de las nuevas técnicas, etc). El éxito de esta nueva estrategia dependerá de la creación de entornos socioeconómicos adecuados que permitan incrementar la productividad y el acceso de la población local a los mercados, tanto de inputs como de productos, como única posibilidad de que los beneficios reviertan sobre la misma (FAO, 1996; Crowder, 1998).

A continuación se hace un recorrido cronológico por las distintas corrientes que conformaron la teoría de la modernización, poniendo de manifiesto tanto sus principales logros y aportaciones a la Economía del Desarrollo, como sus errores.

## 2.1. El desarrollo como un proceso de etapas

La teoría de las etapas fue planteada por Rostow en su obra, *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista* de 1960, y constituye una de las aportaciones iniciales más relevantes de la Economía del Desarrollo. En ella, se define el proceso de crecimiento económico como una sucesión de etapas por las que han de pasar todos los países para alcanzar su desarrollo.

Rostow define la evolución de una economía tradicional a una moderna como un proceso con cinco etapas<sup>65</sup>:

1. *Sociedad tradicional*: en ella, la renta se destina al consumo alimentario de subsistencia y el excedente a gastos superfluos; las estructuras sociales son de naturaleza jerárquica y los valores sociales son bastante estables.

2. *Condiciones previas al despegue*: en esta etapa aparecen una serie de cambios radicales entre sectores como: a) aumento del capital social fijo que permite una mejor explotación de los recursos; b) consolidación del mercado y de la actuación eficaz de los gobiernos; c) revolución tecnológica en la agricultura, que conlleva un aumento de la productividad agraria y una liberación de mano de obra para la

---

65 Aunque normalmente se consideran cinco etapas, Rostow apuntó otra última etapa, conocida como *etapa de más allá del consumo*, caracterizada por la elevación del coeficiente de natalidad en las sociedades ricas.

industria y, a su vez, permite el mantenimiento del aumento de población que se origina; y d) expansión del comercio que facilita la importación de capital y materias primas y la exportación de productos elaborados. Estas transformaciones económicas, para ser realmente efectivas, han de ir acompañadas de cambios sociales, como la disposición de la población para aceptar nuevas técnicas agrícolas y comerciales.

3. *Etapas del despegue*: en ella se origina un crecimiento rápido y sostenido de un grupo limitado de sectores (*sectores guía*) en los que se aplican las modernas técnicas industriales. En el plano social aparecen una serie de grupos *modernizantes* de la sociedad que influyen en los ámbitos social, político y cultural.

4. *Marcha hacia la madurez*: período en el que la sociedad ha aplicado eficazmente, todas las posibilidades que ofrece la tecnología moderna de la época, al conjunto de sus recursos. Algunas de sus características son: a) cambio en la estructura y calidad de la fuerza del trabajo; b) aumento de la renta real *per capita* que permite niveles de consumo más elevados; c) consolidación de una fuerza de trabajo urbana que, con su poder, presiona a los gobiernos para mejorar su situación; d) profesionalización de la dirección y gestión industrial; e) aparición de sectores críticos entre los intelectuales y los políticos; o f) predominancia de la búsqueda de satisfacciones frente a la consecución de nuevos incrementos de producción.

5. A partir de aquí, se llega a una *economía madura* y surgen tres caminos de evolución: a) aumentar el poder internacional; b) mejorar la situación de la sociedad con políticas de bienestar público o c) aumentar el consumo de masas (suele ser la más usual). *Consumo de masas*: En esta etapa, los sectores principales se desplazan hacia el consumo de bienes y servicios duraderos y las sociedades destinan gran cantidad de recursos al bienestar y la seguridad social.

La obra de Rostow refleja en gran medida los modelos dinámicos postkeynesianos de Harrod y Domar. Estos modelos consideraron a la inversión como el factor clave de los procesos de desarrollo, de forma que con una adecuada tasa de crecimiento de la misma era posible la expansión de la economía. En este enfoque aparece una de las *ideas-fuerza* de la teoría de la modernización: lo importante es el crecimiento, a través de la industrialización, y para ello es necesario un plan de inversiones, extranjeras o financiadas con ahorro interno, que torne el círculo vicioso de pobreza o proceso recesivo, en un círculo de riqueza o proceso expansivo.

El modelo de Rostow asignó un papel dinámico al sector agrario en el proceso de transición, al considerarlo como sector 'locomotora' en el momento inicial. Así, este sector desempeña un papel múltiple, ya que provee de alimentos a una población en rápido crecimiento, absorbe bienes manufacturados de los sectores industriales emergentes y genera el capital y la fuerza de trabajo necesarios para el resto de los sectores (Ceña, 1995).

Johnston y Mellor (1960, 1961) inspirados en la aportación de Rostow, distinguieron tres etapas históricas en la evolución de la agricultura: 1) *precondiciones del desarrollo agrario* (etapa en la que se realizan los cambios institucionales y de comportamiento indispensables para incrementar la producción); 2) *difusión de innovaciones* (se aumenta la eficiencia de los procesos productivos y se aplican técnicas 'labour intensive' y 'capital saving'); 3) *evolución agraria* caracterizada por una tecnología 'capital intensive' y 'labour saving'. Sin embargo, estos autores no respondieron a como la agricultura pasa de una fase a otra. Simplemente sugirieron que la función del sector agrario en el crecimiento económico debía ser la de utilizar los recursos abundantes y economizar los escasos. De esta manera, la tecnología agrícola se adaptaría al estadio de desarrollo económico existente en cada momento y la agricultura no obstaculizaría el desarrollo de otros sectores utilizando recursos escasos<sup>66</sup>.

La teoría de las etapas ha sido ampliamente criticada por el determinismo que supone considerar que todos los países van a seguir una senda de desarrollo similar<sup>67</sup>; por su mezcla de elementos económicos, sociológicos, psicológicos y antropológicos, que se agrupan para caracterizar el proceso de modernización, y por referirse únicamente al crecimiento económico y no al desarrollo (Hidalgo, 1998). Además, el modelo parte de unos supuestos demasiado simplistas y difícilmente asumibles en países subdesarrollados<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Estas proposiciones de Johnston y Mellor ha sido consideradas como un avance de la tesis del *cambio técnico inducido* (Mounier, 1992), aunque son bastante simplistas.

<sup>67</sup> Intentando obviar este defecto, un contemporáneo de Rostow, Gerschenkron, en su obra *El atraso económico en su perspectiva histórica* de 1962, presentó una teoría alternativa a la de Rostow, en la que defiende que 'el desarrollo de un país puede diferir fundamentalmente en muchos e importantes aspectos, del ritmo seguido por un país avanzado' (citado en Hidalgo 1998).

<sup>68</sup> Bhagwati (1985) extiende estas críticas a toda la Economía del Desarrollo de la época y defiende la necesidad de 'reformularla' sobre bases teóricas y empíricas más sólidas, que partan de la evidencia de que el desarrollo es un proceso complejo y que la disminución de la pobreza, es un trabajo arduo.

A pesar de ello, la importancia de la obra de Rostow reside en la idea-fuerza que quedó en la conciencia colectiva de la Economía del Desarrollo y que se convirtió en uno de los elementos centrales de la teoría de la modernización, de que *el desarrollo es un proceso regido por el orden natural, de manera que a medida que se van dando las condiciones necesarias se pasa de una etapa a otra.*

## 2.2. La existencia de círculos viciosos

Otro de los pilares de la teoría de la modernización fue la *doctrina de los círculos viciosos* que tuvo entre sus principales defensores a Singer, Nurkse y Myrdal.

Un *círculo vicioso* puede definirse como *‘una situación en la que diversos factores están tan interconectados que en conjunto tienden a producir un estado de estancamiento del que resulta muy difícil salir’*. A pesar de que se pueden identificar distintos tipos de círculos viciosos, para la Economía del Desarrollo, el más importante es el *‘círculo vicioso de la pobreza’* definido como *‘una constelación circular de fuerzas que tienden a actuar y reaccionar una sobre otra en tal forma que mantienen al país pobre en un estado de pobreza’* (Nurkse, 1971). Para Nurkse, los principales círculos viciosos existentes en los países subdesarrollados están relacionados con la acumulación de capital.

Un paso más en las aportaciones a la doctrina de los círculos viciosos lo constituye el *principio de causación circular acumulativa* de Myrdal<sup>69</sup>. Este principio defiende que en un círculo vicioso, dos factores se causan recíprocamente, de manera que, una alteración en uno de los factores altera al otro y éste al primero, surgiendo así un proceso circular acumulativo. Así, aunque desapareciera la perturbación original, el proceso continuaría sin que se sepa cuándo se producirá una nueva adaptación. En definitiva, la causación circular pone de manifiesto que la riqueza genera más riqueza y la pobreza, más pobreza.

El círculo vicioso de la pobreza se resume en que una baja renta sólo puede generar un nivel de ahorro bajo, y por tanto, el nivel de inversión también será bajo, lo que cierra el círculo generando una baja

---

<sup>69</sup> Su obra, *Asian Drama* de 1968, en la que analiza el desarrollo de Asia centrándose en el conjunto del sistema social y no sólo en los elementos económicos, es uno de los referentes obligados del pensamiento económico sobre desarrollo.

renta. La única manera de salir de la pobreza, es romper ese círculo vicioso. Para ello hay que incrementar el ahorro, pero dado que, a corto plazo, es muy difícil aumentar la propensión marginal al ahorro de los países pobres, este autor propone que la ruptura del círculo vicioso se haga a través de mecanismos de intervención pública, como captación de ahorro externo<sup>70</sup>.

La aplicación de este principio a la agricultura se traduce en que el declive en la actividad agrícola reduce el empleo rural; esto conduce a una emigración que deriva en una reducción de la población y la consiguiente disminución de la demanda de bienes y servicios en el entorno rural; lo que a su vez reduce el número de empleos locales y continúa retroalimentando el círculo. Otros factores adicionales externos, como la escasez de flujos de capital financiero y humano hacia estas zonas; las escasas infraestructuras que reducen las oportunidades de empleo; la emigración que empobrece el entorno social y provoca más emigración; o los desequilibrios demográficos en cuanto a edad y género que generan problemas de crecimiento y regeneración en las áreas rurales, contribuyen al proceso. Situaciones como la descrita están en el origen de la desactivación socioeconómica que está afectando a muchas zonas rurales de países desarrollados.

Entre los méritos de la obra de Myrdal están:

1. Su rechazo a la forma en que son aplicados los modelos keynesianos en los países subdesarrollados, ignorando lo que se ha llamado la *doctrina del caso especial* cuyo representante más destacado es Seers. Esta última corriente defiende que el funcionamiento del sistema económico en los países desarrollados no es más que un caso especial, en el que hay pleno empleo. Por tanto, sus modelos y políticas no pueden ser extrapolados a los países subdesarrollados, en los que hay recursos humanos y materiales no utilizados (Hirschman, 1984).

2. La introducción de elementos sociales, culturales y políticos, de forma clara e integrada en la Economía del Desarrollo, poniendo de manifiesto el carácter multidisciplinar de los problemas y la necesidad

---

<sup>70</sup> En este modelo se basaron los cambios ocurridos en España a finales de los 50, con los préstamos recibidos del FMI.



de realizar amplias reformas redistributivas para lograr la integración nacional y el progreso económico<sup>71</sup>.

3. La constatación de la existencia de una serie de barreras estructurales en los países subdesarrollados que impedían el desarrollo del orden natural propuesto por sus antecesores.

Estas afirmaciones han llevado a considerar a Myrdal como el precursor del estructuralismo (Antonelli y Raimondo, 1992; Leys, 1996).

Entre las críticas destaca el planteamiento excesivamente simplista de su doctrina, al basarse en la unicausalidad y desestimar arbitrariamente la multicausalidad de los efectos, en la cadena lógica de causas-efectos. A su vez, en su modelo obvia causas y características externas de gran relevancia para el desarrollo de los países, como es la inserción de los países subdesarrollados en el contexto internacional.

### 2.3. Los modelos duales

Los autores más destacados de esta corriente fueron Lewis y Chenery<sup>72</sup>. En sus modelos consideran que la sociedad está compuesta por dos sectores, un gran sector tradicional y otro más pequeño y moderno. Para ellos, el desarrollo es la forma de pasar del primero al segundo de los sectores.

El modelo dual de Lewis<sup>73</sup> aborda el cambio estructural desde un punto de vista neoclásico. Supone que la economía subdesarrollada consta de dos sectores: uno tradicional, superpoblado, rural, de subsistencia y con productividad marginal del trabajo nula; y otro moderno, urbano, industrial y con alta productividad. El cambio estructural, en este modelo, se basa en el desplazamiento del peso de la economía desde el sector tradicional y agrario al sector moderno e industrial gra-

---

<sup>71</sup> En los años posteriores aparecieron más obras que participaron del mismo enfoque, entre otras cabe citar las de Todaro (1985).

<sup>72</sup> Los modelos aquí expuestos tienen un enfoque económico, pero como constatan Norton y Alwang (1995) también han sido propuestos modelos de dualismo sociológico (Boeke, 1953; Hayami y Ruttan, 1971) o de dualismo de enclave (Higgins, 1955; Mynt, 1964).

<sup>73</sup> Su obra *Teoría del desarrollo económico* de 1955, fue el manual de economía por excelencia de los cincuenta y sesenta. Su modelo fue después ampliado por Fei y Ranis (1974).

cias a la transferencia del exceso de mano de obra desde el sector de baja productividad (agricultura) al de alta (industria), hasta que la productividad marginal de ambos sectores se iguale.

Entre los errores del modelo, está el considerar el desarrollo como un simple proceso de transferencia de excedente de trabajo; el suponer que, al ser estable la capacidad de consumo y existir desempleo encubierto, la producción agraria no variará (Antonelli y Raimondo, 1992) o el considerar que este trasvase entre sectores se puede seguir produciendo continuamente.

El modelo de Chenery<sup>74</sup> analiza el cambio estructural como un proceso secuencial basado en unas pautas de desarrollo. A través de esta secuencia, la estructura económica, industrial e institucional de un país subdesarrollado se va transformando hasta que el sector industrial desplaza a la agricultura como centro de gravedad de la actividad económica. Este modelo defiende que el desarrollo se basa en el crecimiento y en el cambio, y que ambos ocurrirán de manera similar en todos los países, aunque pueden existir diferencias en el ritmo y en las pautas de desarrollo, debido a las características propias de cada país y a su inserción en el marco económico internacional.

Los economistas de este período consideraron que si bien el incremento del ahorro y la inversión eran condiciones necesarias para el crecimiento económico, no eran suficientes, ya que también era necesario transformar la estructura económica de los países. El modelo de Lewis, aunque coincide a grandes rasgos con la experiencia histórica de crecimiento de los países desarrollados, presenta una dudosa aplicabilidad al proceso de crecimiento de las economías subdesarrolladas, dado que no tiene en cuenta ni la estructura social ni la institucional de estos países. El modelo de Chenery, por el contrario, realiza una buena descripción del modelo de desarrollo, incorporando en el análisis elementos estructurales de los que adolecen otros enfoques y haciendo especial referencia a las restricciones internas e internacionales.

El principal problema de estos enfoques es que no profundizan en las causas del desarrollo y del subdesarrollo, ni en la forma de poner en marcha mecanismos que aceleren los procesos de desarrollo. A pesar de ello, el análisis del cambio estructural que incorporan ha permitido avanzar en el conocimiento del fenómeno del desarrollo. Su

---

<sup>74</sup> Su estudio empírico, *Pautas de desarrollo, 1950-1970* de 1975, analizó las pautas de desarrollo de muchos países subdesarrollados durante el citado período.

mayor aportación para explicar las diferencias entre desarrollo y subdesarrollo es unir a los ya tradicionales factores económicos, los factores de carácter institucional<sup>75</sup>.

Uno de los principales errores de estos modelos fue asimilar el desarrollo con la transformación estructural de la economía a través del declive del peso de la agricultura en el PIB y de la disminución del nº de asalariados agrícolas (Little, 1982). La preocupación por extraer el excedente de trabajo de la agricultura llevó a olvidar la importancia de contar con un sector agrario bien estructurado para poder abordar un crecimiento económico equilibrado.

No obstante, y a pesar de las tendencias dominantes en la época, también hubo algunas aportaciones destinadas a potenciar el sector agrario y a sus habitantes. Estos esfuerzos se basaron en el *modelo de difusión* del desarrollo agrario defendido por Ruttan que asumía que la productividad de los agricultores de los países subdesarrollados se podía incrementar asignando los recursos más eficientemente e introduciendo tecnología de países desarrollados. No obstante, este intento fracasó por no tener en cuenta las barreras institucionales existentes en estos países, y por la inadecuación de la tecnología de países desarrollados y de sus sistemas de transferencia a la realidad de los países en los que se pretendía implementar (Eicher y Staatz, 1984).

## 2.4. El desarrollo equilibrado y el desarrollo desequilibrado

Otra importante línea de debate abierta en los cincuenta y en los sesenta se articuló en torno a la polémica sobre si el crecimiento debía ser equilibrado o no. La primera corriente fue defendida por investigadores como Rosenstein-Rodan, Nurkse y Lewis y la segunda por Hirschman, Streeter o Scitovsky entre otros. Otra vertiente, la del crecimiento desequilibrado geográficamente, fue defendida por Perroux y Myrdal.

Los teóricos del **crecimiento equilibrado** propusieron una distribución equitativa de la inversión entre los distintos sectores de la industria de bienes de consumo, para así sacar provecho de las interdependencias entre ellos y acelerar el crecimiento. Entre ellos, destacó

---

<sup>75</sup> En este sentido, Bustelo (1998) resalta la importancia de tener en cuenta que los países subdesarrollados presentan rasgos institucionales peculiares, al menos respecto de lo que habitualmente se considera la situación normal de los países desarrollados.

Rosenstein-Rodan, con su *teoría del gran impulso (big push)*<sup>76</sup>. Esta teoría defendió que en los países de ingresos bajos, el mercado no es lo suficientemente grande como para reducir los riesgos de una inversión, a menos que se trate de una gran inversión, adecuadamente planificada en distintos sectores de la economía, que permita que los mismos se beneficien mutuamente de sus economías externas<sup>77</sup>.

La aportación de Nurkse, en su obra *Equilibrio y crecimiento de la economía mundial* de 1961, está muy relacionada con su ya comentada aportación a la teoría de los *círculos viciosos de la pobreza*. Las características de los países pobres conducen a través de la causación circular a una escasez de capital que hace que estos países no puedan crecer. Para solucionarlo, hay que rentabilizar grandes inversiones simultáneas en los distintos sectores, de manera que culminen en una ampliación del mercado y en una capitalización de la economía. Debido a la escasa capacidad de ahorro, hay que recurrir a los capitales internacionales para romper los círculos viciosos. El crecimiento equilibrado se consigue con un gran volumen de inversiones extranjeras simultáneas en todos los sectores de la economía<sup>78</sup>.

Lewis, por su parte, defendió un crecimiento equilibrado muy rígido, afirmando que los distintos sectores de una economía deberían de crecer en una adecuada relación mutua, ya que la innovación en un sector se vería frenada, a menos que se produjera una adecuada expansión en otros. Sin embargo, finalmente flexibilizó su postura y llegó a proponer la especialización y la pertinencia del desequilibrio en el crecimiento (Hidalgo, 1998).

La principal crítica a estas teorías del crecimiento equilibrado es su utopía, ya que en sus planteamientos no tienen en cuenta las escasas potencialidades administrativas, empresariales y de ahorro que caracterizan a los países subdesarrollados y que anulan la posibilidad de realizar ese 'gran impulso' que afecte a todos los sectores de la economía.

---

<sup>76</sup> Esta teoría fue expuesta por primera vez en su artículo '*Los problemas de la industria en el Este y Sudeste de Europa*', de 1943.

<sup>77</sup> Aquí aparece otro de los elementos clave de la teoría de la modernización, la *planificación del desarrollo* (es decir, la justificación de acciones deliberadas de intervención pública) que supuso un gran atractivo para los gobiernos de los países recién independizados.

<sup>78</sup> El planteamiento de Myrdal para romper el círculo vicioso de la pobreza a través del ahorro externo, junto con la teoría del crecimiento equilibrado, apoyada en el concepto de economías externas, se convirtieron en la justificación teórica del proceso de desarrollo, como industrialización, financiado con inversiones extranjeras.

El **crecimiento desequilibrado** se caracteriza por la concentración de la inversión en aquellos sectores que se consideran más aptos para fomentar el crecimiento de otros sectores de la economía, es decir, los que pueden tener mayores *efectos de arrastre* (los sectores más interconectados con otros).

Hirschman<sup>79</sup> considera el crecimiento desequilibrado como '*una serie de adelantos desiguales de un sector, seguidos por los de otros sectores que tratan de alcanzarlo*'. Para este autor, '*el desarrollo es una secuencia de desequilibrios*'. Las economías externas generadas por un sector, hacen que se desarrolle otro; que a su vez produce economías externas útiles para otro nuevo sector. Así, la inversión se promueve directamente a sí misma, no a través del ahorro de los beneficios, sino del *contagio directo o difusión*. La clave de este crecimiento está en una inversión original que es capaz, de forma indefinida, de inducir nuevas inversiones. En el modelo propuesto la necesidad de invertir se ve impulsada por la misma inversión, salvando así una de las principales dificultades de los países subdesarrollados: la ausencia de capacidad para tomar decisiones, tanto en la esfera pública como en la privada.

En la misma línea, Scitowsky en su ensayo de 1959, *Crecimiento: ¿equilibrado o desequilibrado?* considera que las ventajas de las economías de escala pueden aprovecharse mejor dentro del marco del crecimiento desequilibrado. El crecimiento desequilibrado permite obtener un mayor y más rápido progreso técnico, ya que el propio desequilibrio es un estímulo para la invención y la innovación técnica. Además un crecimiento desequilibrado no implica una economía desequilibrada, ya que ésta puede equilibrarse con el mercado exterior.

La controversia sobre la necesidad de invertir en uno o varios sectores y sobre cuál o cuáles debían prevalecer ha dado lugar a la defensa de diferentes posturas en cuanto a la planificación del desarrollo y la extracción del excedente<sup>80</sup>. En general, han prevalecido las tesis del

---

<sup>79</sup> Este autor, en su obra *La estrategia del desarrollo económico* de 1959, realizó una amplia crítica a las tesis de Rosenstein-Rodan.

<sup>80</sup> Así, entre los defensores del 'sesgo rural' se puede citar a Byres (1974), que identificó en las zonas rurales asiáticas, un proceso por el cual a través de unos modos de producción casi-feudales, los terratenientes captaban una parte del excedente creado por la actividad urbana y lo invertían en el sector agrario, haciendo que este último tirase de la economía. Por el contrario, Lipton (1977) describe, también en Asia, la existencia de un 'sesgo urbano' caracterizado por el papel que las élites urbanas habían jugado en la lucha por la independencia política de estos países. Este poder, junto a sus alianzas con las élites agrarias les permitieron extraer el excedente agrario, aunque la mayor parte de este excedente no fue invertido, sino utilizado para articular un nivel de vida equiparable al de las clases medias-altas de los países desarrollados (Mounier, 1992).

crecimiento desequilibrado, al ser más realistas y corresponderse con el tipo de desarrollo experimentado en la mayoría de los países desarrollados. No obstante, posiblemente un planteamiento ecléctico entre ambas doctrinas podría haber resultado más beneficioso: definir un proceso de crecimiento basado en unos cuantos *sectores-guía* y apoyarlos hasta que, poco a poco, fueran tendiendo hacia un crecimiento equilibrado (por la ampliación del número de sectores desarrollados), hacia una diversificación de la producción y hacia una paulatina disminución de la dependencia.

En esta época, al contrario de lo que ocurría en la década anterior, la agricultura se considera 'desconectada' del resto de la economía e incapaz de estimular el crecimiento de la misma (no se considera un sector capaz de generar efectos de arrastre). De ahí que se plantee la necesidad de invertir en el sector industrial, olvidando las inversiones en agricultura (Hirschman, 1959). Las áreas rurales, por tanto, son marginadas de las estrategias inversoras que se proponen en la planificación estatal de los distintos países.

Por otro lado y siguiendo a Hidalgo (1998), se destacan las aportaciones de Perroux y Myrdal, ajenas al debate anterior y centradas en el **crecimiento geográficamente desequilibrado**. Perroux acuñó el término *polos de crecimiento* para referirse al hecho de que aquellos puntos geográficos en los que se inicia el crecimiento de una economía crean focos de crecimiento en torno a ellos. De ahí que recomendara la concentración económica de la inversión en determinados lugares para poder aprovechar mejor las economías externas tecnológicas (Perroux, 1955). Estas aportaciones han hecho que esté considerado como uno de los ideólogos de los *modelos de concentración-difusión urbano-industrial*, en los que se ha basado la planificación regional<sup>81</sup> durante décadas y que han originado grandes disparidades regionales.

Myrdal completó y amplió el concepto de polos de crecimiento con su tesis de los *efectos de difusión y regazo*. Según este autor, desde el polo de crecimiento se produce una difusión de este crecimiento a toda la economía (*efecto difusión*), pero a su vez este polo ejerce unos efectos de atracción de empresas, de capital y de materia gris que puede (en

---

<sup>81</sup> Los trabajos de Perroux (1955), Myrdal (1957) y Hirschman (1959) han sido la base sobre la que se ha elaborado la *teoría del desarrollo polarizado*, que ha orientado gran parte de los análisis y de las políticas de desarrollo regional durante la dos décadas siguientes (Vázquez Barquero, 1988).

función de su magnitud) hacer que el nivel económico general del entorno se sitúe en niveles inferiores a los que se hubiesen alcanzado sin el polo de crecimiento (Myrdal, 1957). Este planteamiento pone de manifiesto como las disparidades en bienestar fuera del área central no son reducidas por las fuerzas del mercado, sino acrecentadas. De ahí la necesidad de que intervengan las instituciones gubernamentales para reducir diferencias<sup>82</sup>.

Los modelos de industrialización-urbanización y las tesis de concentración-difusión preveían que los mecanismos de mercado, junto con la intervención estatal, acabarían restableciendo los equilibrios dentro del territorio de forma razonable, mediante la propagación, difusión o irradiación de la inversión y de las actividades productivas desde el centro a la periferia. Sin embargo, tal propagación se ha cumplido en pocas ocasiones y de forma limitada (Pérez Yruela y Giménez, 1994).

Parte de la problemática que, en la actualidad, afecta a las zonas rurales tiene su origen en la aplicación de estos modelos. La concentración de las inversiones en los núcleos urbanos ha originado el éxodo rural y el vaciamiento de muchos territorios. La implantación de los planteamientos defendidos por estas corrientes de pensamiento ha desembocado en la actual crisis de la política regional, que se ha visto obligada a cambiar sus planteamientos funcionales (basados en la búsqueda del equilibrio interregional mediante la localización de empresas creadoras de polos de crecimiento, el impulso de determinados sectores de actividad considerados como locomotoras, y el crecimiento del empleo a través de grandes proyectos industriales) por otros planteamientos de índole territorial y más próximos a las necesidades de las zonas. Estos últimos señalan la necesidad de fomentar los niveles de competitividad de los sistemas productivos, a través de la cooperación en forma de redes, el desarrollo del sistema socioeconómico, la diversificación productiva, el incremento de la productividad, la capacitación de la fuerza de trabajo y las organizaciones empresariales a pequeña escala (Mella, 1998). Este enfoque ha sido punto de referencia de elaboraciones posteriores, como el desarrollo endógeno o el desarrollo local, que serán abordadas más adelante y en las que el elemento territorial juega un papel clave.

---

<sup>82</sup> La perspectiva de Myrdal es considerada un precedente de las teorías institucionalistas que consideran a las instituciones como factores clave en el proceso de desarrollo (Slee, 1999).

A pesar de los problemas que han derivado de su implantación, el desarrollo geográficamente desequilibrado es un enfoque más realista que el desarrollo geográficamente equilibrado. Sus efectos de disparidades regionales pueden subsanarse con políticas adecuadas de compensación interterritorial que busquen la creación de elementos de actividad socioeconómica en las zonas más deprimidas. Sin embargo, no conviene olvidar que las estructuras e instituciones de los países desarrollados permiten implementar este tipo de políticas en sus áreas más retrasadas o alejadas (como está ocurriendo con las políticas de desarrollo de áreas rurales de la UE o de EEUU), pero que los obstáculos estructurales presentes en los países subdesarrollados hacen que estos planteamientos sean mucho más difíciles de implementar.

## **2.5. Una reflexión final sobre las teorías de la modernización y sus repercusiones en las áreas rurales**

Como resumen de lo expuesto puede decirse que las teorías de la modernización tuvieron un gran impacto en la investigación académica y crearon un sólido cuerpo de doctrina que dotó de contenido a la recién creada Economía del Desarrollo, aunque autores como Leys (1996) defienden que fue más por su evidencia empírica que por su metodología.

Estas teorías identificaron crecimiento con desarrollo, considerando al primero como elemento central del segundo. Su determinismo les llevó a obviar a los demás elementos del desarrollo, por lo que sus conclusiones y resultados resultan muy incompletos. Su excesivo simplismo, sus generalizaciones excesivas y su alto grado de abstracción derivaron en afirmaciones más que discutibles, como la creencia de que todos los países en desarrollo podrían reproducir el proceso de industrialización llevado a cabo por los países desarrollados; la consideración del desarrollo como un proceso sin actores sociales (con la excepción de Myrdal); la creencia de que no existían conexiones estructurales entre desarrollo y subdesarrollo o entre sector moderno y tradicional y, finalmente, su opinión de que la modernización era siempre positiva, mientras que el tradicionalismo era siempre negativo (Bustelo, 1998).

Otro gran error de estas teorías fue el suponer que la modernidad se difundiría paulatinamente de las élites a la periferia o que el crecimiento conseguiría vencer las estructuras tradicionales que bloqueaban



el camino hasta la etapa superior, donde se encontraba el verdadero desarrollo (Berzosa, 1996).

Estas teorías marginaron al sector agrario y, como consecuencia inmediata, a las áreas rurales, considerando a ambos como una fuente de atraso y un lastre para el desarrollo económico y la modernidad y, por tanto, como algo que había que 'superar'. Esta desconexión de las zonas rurales de los flujos de modernización y desarrollo que estaban ocurriendo en las zonas urbanas está en el origen de muchos de los problemas a los que se han tenido que enfrentar posteriormente estas áreas.

A pesar de las consecuencias negativas expuestas, también es cierto que las teorías de la modernización introdujeron una serie de ideas-fuerza de gran importancia para la agricultura y las zonas rurales. En primer lugar, pusieron de manifiesto la necesidad de alterar estructuras tradicionales y alcanzar etapas de desarrollo superiores para salir de la situación de pobreza y estancamiento que caracterizaba a estas zonas: la conversión de unidades productivas tradicionales en unidades productivas modernas, exige tener en cuenta una serie de factores fundamentales para el desarrollo, como la *planificación*, la *inversión*, la *tecnología* o la *difusión*.

Aunque estas teorías defendieron una planificación descendente del desarrollo<sup>83</sup>, su interés radica en que fundamentaron para la ciencia económica la importancia de planificar los procesos de desarrollo, poniendo a disposición de estas zonas, políticas e instrumentos adecuados para que puedan progresar. También destacaron el papel de la inversión en los procesos modernizadores, defendiendo que en las zonas donde difícilmente pudiera ser generado un excedente susceptible de ser invertido, habría que captar inversiones externas, ya que de otra manera, difícilmente se iba a poder avanzar hacia las etapas superiores de desarrollo. Sin embargo, no tuvieron en cuenta que el capital externo crea dependencia y no tiene vínculos con el país, por lo que suele ser bastante volátil, buscando siempre las inversiones de mayor rentabilidad<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> En la actualidad ha quedado ampliamente demostrada la inoperancia de este planteamiento, apostándose más por una imbricación de enfoques ascendentes y descendentes en la planificación (Ramos y Delgado, 2002).

<sup>84</sup> La aplicación de estos principios ha sido muy perniciosa en muchos países, ya que se han creado un fuerte endeudamiento y una fuerte dependencia financiera del exterior, sin poner en marcha mecanismos que fomenten el ahorro interno. Ello no implica que los planteamientos iniciales fueran erróneos, ya que efectivamente, es necesario contar con un capital que detone el proceso y que rompa la tradicional inercia de las zonas rurales.

Otro eje importante de la modernización fue la incorporación de tecnología en los procesos productivos agrarios, como medio de aumentar la productividad y los rendimientos, aunque no tuvieron en cuenta que estas tecnologías debían ser apropiadas a la realidad a la que se aplican y no debían ser utilizadas de forma indiscriminada como en la mayoría de las ocasiones se hizo. La introducción del concepto de difusión, fue otro gran hito de esta teoría, que ha sido desarrollado posteriormente, tanto en la teoría de la difusión de innovaciones, como en los modelos de difusión<sup>85</sup>.

Otros factores presentes en estas teorías y que van conformando un modelo de desarrollo para áreas rurales son el *enfoque multidisciplinar e integrado* que propone el *modelo de los círculos viciosos* para resolver los problemas del subdesarrollo. Este modelo establece la necesidad de no centrar únicamente en la agricultura el futuro de las áreas rurales, ya que por las especiales características de este sector, difícilmente va a conseguir liderar el proceso. Ello no implica negar su importancia, ya que únicamente en algunos casos excepcionales será posible hacer un desarrollo integral, endógeno y sostenible de estas zonas, al margen de la agricultura, sino tener en cuenta la importancia de desarrollar el resto de los sectores. A su vez, los *modelos duales* o los de *equilibrio/desequilibrio* señalan la relevancia de poner en valor los factores endógenos existentes, como única base sólida sobre la que articular los procesos de desarrollo.

A pesar de haber aportado elementos de interés, las teorías de la modernización ya han sido ampliamente superadas, el enfoque modernizador ha demostrado que favorece a aquellas zonas o regiones que cuentan con unas condiciones de partida favorables, pero no sólo discrimina, sino que impide el desarrollo de las zonas más desfavorecidas. Los pretendidos efectos de difusión de las zonas más ricas hacia las más pobres no ocurren como proponían estas teorías, de ahí la necesidad de potenciar las zonas más pobres y menos desarrolladas y

---

<sup>85</sup> En el actual modelo de desarrollo rural europeo, se le concede gran importancia al efecto demostrativo y a las posibilidades de transferencia de experiencias de unas zonas a otras, como se verá más adelante. Aunque la forma en que se presentan estas ideas es bastante diferente a la que propugna la UE, la base teórica propuesta por estos modelos se puede considerar una forma poco evolucionada de la actual y, posiblemente, la contrastación empírica de los fracasos a los que condujeron estas propuestas haya ayudado bastante en la depuración de los conceptos actuales.

proponer políticas específicas para ellas, teniendo en cuenta sus condiciones de retraso relativo, y sin creer en ningún momento que estas zonas van a poder competir en igualdad de condiciones con zonas más desarrolladas. Las áreas rurales necesitan nuevas políticas, no horizontales y destinadas a incrementar su viabilidad económica y social.

En el modelo de desarrollo agrario seguido por la UE, se aprecian algunos rasgos de las teorías de la modernización vigentes en la época en la que se diseñó la PAC. La elaboración de la PAC se ha basado en una concepción lineal del desarrollo de las explotaciones agrarias y en una búsqueda de la eficiencia por encima de cualquier otro factor. Se ha considerado que existe un modelo de explotación modernizada (que coincide con las explotaciones existentes en las zonas más ricas, desde el punto de vista agrario, de los países del norte de Europa) y que el resto de las estructuras agrarias deben evolucionar hasta conseguir ser '*explotaciones modernizadas*'.

Este olvido de los factores estructurales e internos que caracterizan a muchas de las explotaciones situadas en áreas desfavorecidas o mediterráneas ha hecho que se mantengan políticas estructurales que eran adecuadas hace quince o veinte años, pero que no lo son en la actualidad, y que se intenten imponer estrategias diseñadas para otras épocas y otros escenarios (como los existentes en Centro Europa cuando se creó la CEE) y que no se adecuan en absoluto a la realidad existente.

La ausencia de políticas específicas y adecuadas a la problemática de las zonas marginales o más desfavorecidas, viene siendo una constante en la política agraria europea. La PAC, aún no ha reformado los principios modernizadores con los que fue creada. Todos los intentos de reforma propuestos hasta ahora, se basan en una concepción horizontal y que beneficia más a los que más tienen (existen una serie de privilegios históricos que continúan favoreciendo, a los que tradicionalmente han disfrutado de más beneficios). Además, la mayoría de sus instrumentos de política van destinados a incrementar la competitividad de las explotaciones, sin introducir elementos de cohesión (Parlamento Europeo, 2003).

### 3. LAS TEORÍAS ESTRUCTURALISTAS

La predominancia ideológica de las teorías de la modernización fue rápidamente rechazada por una heterodoxia que cuestionaba su ade-

cuación a la realidad de los países no desarrollados. Así, las *teorías estructuralistas* aparecieron como una contestación desde el Tercer Mundo (principalmente Latinoamérica) a la lógica modernizadora dominante. Este enfoque fue una respuesta al modelo de desarrollo que defendían los países desarrollados y está considerado como un enfoque alternativo y autóctono, surgido de una reinterpretación novedosa en las ciencias sociales latinoamericanas (Sunkel, 1991). Tuvo sus orígenes en los trabajos de un grupo de economistas de la CEPAL, dirigidos por Raúl Prebisch. Su objetivo fue incrementar la autonomía y la confianza de estos países en sus posibilidades de desarrollo, a través de la ruptura de sus relaciones de dependencia con las estructuras capitalistas del primer mundo (Buller y Wright, 1996).

El pensamiento de la CEPAL, base del *desarrollismo* latinoamericano de los cuarenta y cincuenta, se basó en un conjunto de políticas de corte keynesiano y socialmente avanzadas que constituyeron una teoría y una práctica políticas de gran trascendencia. Además, sirvió de base para la formulación de la *teoría de la dependencia*<sup>86</sup> y fue la fuente de inspiración del *neoestructuralismo*.

La CEPAL adoptó un método de análisis histórico-estructural, abordando los problemas económicos y sociales desde una perspectiva *histórica* (orígenes y dinámicas de cambio de la economía latinoamericana desde los tiempos coloniales) y *holista* (desarrollo y subdesarrollo considerados como un único proceso). A su vez, trascendió de los elementos meramente económicos incorporando aspectos sociales e institucionales en el análisis, y logrando así romper con la perspectiva ahistórica que había caracterizado a las teorías de la modernización.

Las reflexiones de los estructuralistas partieron de una profunda insatisfacción con respecto a la teoría ortodoxa, a la que consideraban inadecuada para analizar la dinámica del desarrollo en el Tercer Mundo. Sus planteamientos se rebelaron contra la pretensión de legitimar el cambio económico en América Latina a través del ‘modelo primario exportador’ (o de crecimiento hacia fuera), defendido por los países desarrollados y considerado contraproducente por esta escuela de pensamiento.

Estos investigadores buscaron un desarrollo basado en la potenciación del sector secundario. El rechazo a convertirse en productores y

---

<sup>86</sup> Hacia mediados de los sesenta, el pensamiento estructuralista comienza a desarrollarse fuera de la CEPAL y empiezan a surgir las primeras versiones de la teoría de la dependencia. Esta teoría tendrá tanto influencias estructuralistas como neomarxistas.

suministradores de materias primas (y por tanto importadores de productos manufacturados) les llevó a no considerar suficientemente a un sector primario que en muchos países tenía un gran potencial y que en manos de la industria nacional podía haber contribuido enormemente al desarrollo. Como resultado de estos posicionamientos y de algunas otras políticas erróneas implantadas por los Estados, los sectores agrícolas más productivos de Latinoamérica están en manos de grandes multinacionales y transnacionales, con lo que los beneficios para los países productores son muy reducidos.

Al igual que en el apartado anterior, a continuación se hace un recorrido por las distintas doctrinas incluidas en las teorías estructuralistas, intentando incorporar una visión crítica sobre sus aportaciones y errores.

### 3.1. El modelo centro-periferia

El punto de partida de los estudios de desarrollo desde un enfoque estructural, fue el modelo centro-periferia propuesto por Prebisch en su informe *El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas* de 1949. En este documento, el sistema de relaciones económicas internacionales es definido como '*una constelación económica cuyo centro lo ocupan los países industrializados favorecidos por un desarrollo previo, gracias al progreso técnico, y que organizan el sistema en función de sus propios intereses; mientras que la periferia son las economías subdesarrolladas, de estructura productiva especializada en un número limitado de bienes exportables y con niveles de productividad heterogéneos*'. Las diferencias estructurales entre centro y periferia marcan las funciones que cada polo cumple en el esquema tradicional de la división internacional del trabajo. Estas funciones, en el caso de América Latina, reflejan un tipo de comercio internacional en el que se intercambian alimentos y materias primas por bienes industriales.

Este modelo supuso la incorporación de las relaciones entre países desarrollados y países subdesarrollados en la explicación de las causas del subdesarrollo<sup>87</sup>, y defendió que el subdesarrollo actual de muchos países no es consecuencia de su incapacidad para seguir el proceso de

---

<sup>87</sup> Anteriormente únicamente había sido abordado por la *teoría del imperialismo* defendida por Lenin en su obra *El imperialismo, fase superior del capitalismo* de 1917.

los países avanzados, sino de los estrangulamientos provocados por su dependencia del centro<sup>88</sup>.

Las diferencias entre el centro y la periferia no se deben únicamente a la diferente dotación de factores, sino también a la relación de dominación asimétrica que se establece entre ambos. El modo de acumulación del centro se caracteriza por actividades tecnológicamente más avanzadas, ambiente cultural, demanda creciente de exportaciones y rendimientos crecientes duraderos en el tiempo. Estas oportunidades de beneficio no son percibidas por la periferia que, además, tiene dificultades de adaptación por falta de mano de obra cualificada y de capital. A ello se une la capacidad de innovación tecnológica e institucional del centro que le permite dominar a la periferia, la cuál, por su propia estructura es incapaz de generar una dinámica propia de desarrollo (Friedman, 1972).

Los primeros estructuralistas consideraron que el instrumento de acumulación usado por los centros es el comercio internacional. Este comercio se basa en la *teoría de las ventajas comparativas*, según la cuál cada región se especializa en aquellas producciones que utilizan de forma más intensiva los recursos más abundantes y baratos que posee. Al especializarse la periferia en materias primas y el centro en productos elaborados, con mucho más mayor valor añadido, las oportunidades de desarrollo siempre serán menores para la periferia.

Las principales críticas a este modelo provienen de que, al ser uno de los primeros trabajos dentro del nuevo enfoque heterodoxo, estaba muy influenciado por las teorías de la modernización y se basó únicamente en criterios económicos, sin incluir elementos sociales o políticos en su análisis del subdesarrollo.

### 3.2. El deterioro de los términos del intercambio

El modelo anterior se complementó con el análisis de Prebisch (recogido en el informe citado) y de Singer sobre el *deterioro de los*

---

<sup>88</sup> Estas tesis también son defendidas por autores como Sampedro o Berzosa que defienden que el subdesarrollo es una situación moderna sin precedentes, y no la etapa previa al desarrollo (Sampedro, J.L., 1996) o que el subdesarrollo no es una etapa anterior del desarrollo, sino una consecuencia del mismo (Berzosa, 1996).

*términos del intercambio* o de la relación real de intercambio<sup>89</sup> recogido en *La distribución de las ganancias entre los países que invierten y los que reciben préstamos* de 1950. Singer, al analizar las causas del deterioro de los términos del intercambio en los países subdesarrollados, llegó a la conclusión de que la productividad y el progreso técnico están en el origen de las mismas<sup>90</sup>.

Principios similares a éstos están en el origen de los problemas a los que se enfrentan, hoy día, las áreas rurales de los países desarrollados y que están dando lugar a la puesta en marcha de estrategias de desarrollo rural. En general, las actividades desarrolladas en las áreas rurales se encuentran en los primeros eslabones de las *filières*, lo que hace que se produzca una transferencia de valor hacia las áreas urbanas que son las que incorporan los procesos tecnológicos y los servicios asociados a la producción. Para paliar estas circunstancias, las estrategias de desarrollo rural propuestas pretenden impulsar estrategias de diversificación de actividades y de búsqueda de valor añadido, para así alcanzar en las áreas rurales, niveles de desarrollo similares a los de las áreas urbanas.

Prebisch compartió los planteamientos de Singer, pero a la vez tuvo en cuenta una serie de causas internas de los países desarrollados y de los países subdesarrollados. Entre ellas destacó el hecho de que en los países subdesarrollados no existieran coaliciones eficaces entre productores de bienes primarios y trabajadores que hicieran que, cuando el ciclo es recesivo, se mantuvieran los precios internos. Tampoco había subvenciones o contingentes que mantuvieran altos los precios interiores.

El análisis conjunto de ambos autores les llevó a identificar una serie de causas que explican la tendencia secular al deterioro de los términos del intercambio: a) el progreso técnico conlleva la sustitución de

---

<sup>89</sup> Este ratio relaciona el índice de precios de las exportaciones con el índice de precios de las importaciones de manera que expresa la forma en que mejora o se deteriora la posición propia de un país frente al exterior en términos de paridad.

<sup>90</sup> En el origen de estas constataciones identificó las siguientes causas: a) en los países subdesarrollados, los aumentos de productividad no se traducían en una mejora de los niveles relativos de los ingresos reales internos; b) los frutos del progreso técnico tampoco aumentaban los ingresos de los productores sino que se transferían de la periferia al centro; c) el aumento de los ingresos reales generaba un aumento de la demanda de productos elaborados, pero no de la de alimentos y d) el progreso técnico en la industria hacía que disminuyeran las materias primas utilizadas por unidad de producto.

productos primarios y la reducción de la participación de los mismos en el producto final; b) la demanda de alimentos crece menos que proporcionalmente ante el aumento de los ingresos; c) los países desarrollados establecen medidas proteccionistas sobre los productos primarios o d) el crecimiento de la productividad manufacturera se transforma en un aumento de los salarios y los precios internos, mientras que el crecimiento de la productividad en la producción primaria hace disminuir los precios de estos productos y los salarios.

La importancia de la tesis Prebisch-Singer radicó en que supuso el inicio de las críticas a la teoría neoclásica del comercio internacional, quebrando la idea de la bondad del mismo como elemento generador de igualdad económica entre las naciones. Así, por primera vez fue cuestionada la hegemonía de la *teoría de la ventaja comparativa*, que había venido siendo aceptada desde Ricardo (Hidalgo, 1998). El análisis de lo ocurrido ponía de manifiesto que los países que se especializaban en la producción de materias primas, perpetuaban su condición de subdesarrollados con respecto de los países productores de bienes industriales.

Las mayores críticas que se esgrimieron con respecto a esta teoría fueron objeciones de tipo metodológico y estadístico, relativas a la fiabilidad de los datos usados, los años de referencia y los países incluidos en su análisis.

### 3.3. La estrategia ISI y los obstáculos al desarrollo

Como consecuencia de las reflexiones anteriores, la CEPAL propuso una política de desarrollo basada en la industrialización<sup>91</sup>, que permitiese que los países periféricos pusiesen en marcha estrategias deliberadas y específicas de propagación del progreso técnico y de acceso a los frutos del mismo. Su objetivo principal fue conseguir un desarrollo orientado hacia dentro a través de la denominada *estrategia ISI* (Industrialización vía Sustitución de Importaciones). Para ello se basaron en dos pilares: una activa intervención del Estado en la economía y un sistema de protección frente a la competencia exterior.

La estrategia ISI sirvió para crear las bases de una infraestructura industrial en los países en desarrollo que la implantaron. Además, en

---

<sup>91</sup> Este modelo se implantó inicialmente en América Latina, después en Asia y finalmente en África.



sus primeros años de funcionamiento consiguió un importante incremento del PIB en muchos de estos países. Sin embargo, no fue capaz de dar el salto hacia la exportación de bienes manufacturados<sup>92</sup>, sino que se centró en unos mercados internos reducidos y con limitado poder de compra. La saturación de los mercados junto con la incapacidad del sector industrial de seguir los avances tecnológicos del centro, condujeron a una serie de efectos perversos que provocaron un aumento de la desigualdad y del desempleo. A ello se añadió la creciente deuda externa y la, cada vez más patente, desnacionalización del sector industrial en manos de grandes empresas multinacionales, por incapacidad local para mantenerla (Bustelo, 1998).

Su gran error fue buscar la especialización en unos sectores industriales que adolecían de la preparación empresarial, los conocimientos tecnológicos, la investigación o el personal cualificado necesarios para poder competir con los de los países desarrollados. Además, creó una excesiva dependencia del Estado, una alienación del sector privado (ya de por sí bastante poco emprendedor en estos países) y unos grandes aparatos burocráticos, difíciles de mantener. Factores como la falta de eficiencia productiva, la dependencia tecnológica, el escaso desarrollo de los mercados internos y las dificultades para acceder a los mercados internacionales, la ausencia de instituciones eficientes o el creciente deterioro de los recursos naturales que las estrategias intensificadoras estaban causando, están en el origen del fracaso de esta estrategia.

También originó una serie de efectos sociales negativos como: a) la generación de un dualismo rural-urbano, al potenciar el sector industrial y los modelos de urbanización frente al desarrollo del sector agrario y las zonas rurales; b) la falta de correspondencia entre los salarios y los beneficios, al primar una artificial y elevada rentabilidad del capital en los sectores protegidos; c) la rigidez del aparato productivo; d) la reducción de la movilidad empresarial; e) la consolidación de costosas burocracias; e) la generación de corrupción y f) el mantenimiento, o incluso aumento, de la desigualdad en la distribución de la renta.

Aunque esta política se concentró mucho más en el sector industrial que en el sector agrario, se pusieron en marcha diferentes estrate-

---

<sup>92</sup> Los Nuevos Países Industrializados asiáticos, aunque inicialmente aplicaron una estrategia ISI, fueron capaces de evitar las limitaciones del modelo, expandiendo sus mercados hacia el exterior y diversificando sus producciones (Berzosa, 2002).

gias de apoyo directo a la producción (subsidios, créditos,...), de protección a la agricultura (aranceles), de fomento de la investigación y de modernización tecnológica, etc. Dada la estructura de tenencia de la tierra, caracterizada por la concentración de la misma en muy pocas manos y por la existencia de una ingente masa de campesinos sin tierra, cuyos ingresos en la mayoría de los casos no les alcanzaban para sobrevivir, sus políticas para el sector agrario incluyeron planes de desarrollo agrícola, reformas agrarias y colonizaciones de tierras. Sin embargo, estas estrategias buscaron más un incremento de la producción agraria, que una industrialización de esta producción y el consiguiente incremento del valor añadido y, en general, favorecieron más a las grandes explotaciones que a los pequeños campesinos.

Las recomendaciones de política económica de la CEPAL (al igual que había ocurrido con las de la teoría ortodoxa) no condujeron al desarrollo de estos países. En general, sólo propiciaron el que algunas multinacionales con sede en estos países se beneficiaran del proteccionismo implantado por los gobiernos. El progresivo agotamiento de la ISI se debió a la estrechez y saturación del mercado interior y a los desequilibrios en las balanzas de pagos, ya que las economías latinoamericanas necesitaban importar bienes de capital para realizar su transformación estructural (Bustelo, 1998).

La constatación de que el cambio que estaban experimentando las economías latinoamericanas que habían seguido las recomendaciones de la CEPAL no se correspondía con las formulaciones teóricas, planteó la necesidad de identificar las razones de ello, es decir, *los obstáculos al desarrollo*<sup>93</sup>.

En el estudio dirigido por Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* de 1964, se identificaron tres obstáculos económicos al desarrollo: el *trabajo* (debido al fuerte crecimiento de la población), el *capital* (la necesidad de capital que permitiese introducir tecnología moderna para que el sector industrial absorbiera el exceso de mano de obra) y la *tierra* (inadecuado régimen de tenencia y baja

---

<sup>93</sup> Como señala Kay (1989), a pesar de que en sus inicios la industrialización fue considerada como una panacea por los estructuralistas, ya en los sesenta, la propia CEPAL fue consciente de los fracasos de la misma. Así, la CEPAL en un proceso de autocrítica destacó la escasa importancia que se había dado a las causas internas del subdesarrollo como la insuficiente dinámica del sistema económico o las especiales características de funcionamiento del sistema social (Prebisch, 1971).

productividad agrícola) y un obstáculo social: la propia *estructura social* existente (persistencia de privilegios distributivos; posibilidad de algunos grupos de influir en la distribución de la renta; peso de la inversión extranjera que cuestionaba la soberanía de los países subdesarrollados e ineficiencia de unos estados débiles y, a menudo, corruptos).

A finales de los sesenta, arreciaron las críticas contra la estrategia estructuralista. La crítica neoliberal señaló que el Estado intervenía demasiado ahogando a la iniciativa privada; que la planificación y el control estatal distorsionaban los precios; que los salarios eran demasiado altos y los precios agrícolas demasiado bajos; que el tipo de cambio estaba sobrevaluado y que había exceso de protección. Todo esto significaba ineficiencias y una asignación irracional de los recursos productivos que había que evitar (Ramos y Sunkel, 1991). De ahí que estas estrategias fueran abandonadas y en la mayoría de los casos sustituidas por enfoques neoliberales, como se verá en un próximo epígrafe.

### 3.4. Las teorías estructuralistas de la dependencia y la interdependencia

La *teoría estructuralista de la dependencia*<sup>94</sup> latinoamericana nació de las críticas de la izquierda a los planteamientos de la CEPAL. Esta teoría cuestionó muchos de los supuestos planteados por las teorías de la modernización, como las políticas metropolitanas; la necesidad de inversiones extranjeras o el papel que las 'élites modernizadoras' podían jugar en el desarrollo y en la difusión de la modernidad. A su vez, puso de manifiesto la influencia del comercio mundial en la perpetuación de las estructuras de subdesarrollo (Leys, 1996). En síntesis, defendió que el proceso de desarrollo había generado una dependencia y polarización crecientes en esta región (Ramos y Sunkel, 1991).

---

<sup>94</sup> En este trabajo, siguiendo a Hidalgo (1998), se han considerado dos corrientes dentro de la *escuela de la dependencia*, la neomarxista y la estructuralista. En este epígrafe sólo será examinada la última, ya que la primera será analizada en el siguiente apartado. No obstante, otros autores, como Palma, distinguen 3 ramas: la representada por Sunkel y Furtado, centrada en los obstáculos al desarrollo; la neomarxista radical de Frank y Dos Santos; y otra más moderada, liderada por Cardoso y Faletto (Palma, 1978).

Por dependencia se entendía '*una situación en la que la economía de ciertos países está condicionada por el desarrollo y la expansión de otra economía, a la que está sometida*' (Dos Santos, 1979). Así, la relación de interdependencia entre dos o más economías, y entre éstas y el comercio mundial, asume la forma de dependencia cuando algunos países (los dominantes) pueden expandirse y ser autosuficientes, mientras que otros (los dominados) difícilmente pueden hacerlo.

Pinto identificó un *estilo perverso de desarrollo* caracterizado por no provocar el derrame de las inversiones y del crecimiento económico sobre el conjunto de la economía nacional. Al contrario, se propiciaba un estilo de desarrollo concentrador y excluyente, incapaz de absorber mano de obra en su industria y causante de una desigual distribución personal, sectorial y regional del ingreso. Este estilo de desarrollo polarizado (basado en polos de modernidad y en focos de marginación social) generaba una heterogeneidad estructural en los planos económico, social y regional, consecuencia de la desigualdad interna en la distribución de los aumentos de productividad (Pinto, 1965; citado en Hidalgo, 1998).

A su vez, Cardoso y Faletto en su obra *Dependencia y desarrollo* de 1969, presentaron una versión de la teoría de la dependencia estructuralista que aceptaba la posibilidad de que existiese un desarrollo en la periferia, aunque siendo un *desarrollo dependiente y asociado* al que alcanzase el centro<sup>95</sup>.

Sunkel y Paz, en *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo* de 1970 aplicaron criterios históricos a su explicación de la dependencia. El sistema económico internacional es, como todo sistema social, un sistema de poder organizado históricamente como un sistema de dominación-dependencia y sesgado permanentemente a favor de los centros y en contra de la periferia<sup>96</sup>. Para estos autores, gran parte de los problemas del subdesarrollo

---

<sup>95</sup> Esta corriente fue la más aceptada en el mundo anglosajón, cuyos especialistas recelaban tanto del simplismo del planteamiento marxista radical, como del localismo de la CEPAL (Bustelo, 1998).

<sup>96</sup> Según estos autores, este sistema ha ido evolucionando a través de períodos históricos: el *mercantilismo* (1500-1750), el *liberalismo* o *imperialismo* (1750-1950) y el *neomercantilismo* actual, en el que juegan un papel esencial las empresas multinacionales, que internacionalizan la producción sustituyendo al mercado por los planes de la empresa internacional.

fueron consecuencia de la aplicación de consejos erróneos o inapropiados de los expertos internacionales, desconocedores de la realidad de la periferia<sup>97</sup>.

Furtado (1974), Sunkel (1979) y Prebisch (1988) abordaron los aspectos sociales de la dependencia, identificando los siguientes tipos de dependencia: 1) la *dependencia cultural*, basada en el *efecto demostración o transculturación* (imitación, por parte de la periferia, de las formas de vida de los centros); 2) la *dependencia tecnológica*, manifiesta en la falta de capacidad de los países de la periferia para generar innovaciones, con lo que la transformación de sus economías depende de decisiones procedentes del exterior y 3) la *dependencia intelectual*, entendida como 'la subordinación incondicional de ciertos círculos de la periferia a teorías elaboradas en los centros'. Este posicionamiento no negó el valor de estas teorías, pero sí sostuvo que las mismas no respondían a la realidad periférica y que ello hacía necesario insertar las peculiaridades de la periferia en una nueva teoría global del desarrollo capitalista (Hidalgo, 1998).

Entre las principales críticas a la teoría estructuralista de la dependencia destacó el que no formulara ningún programa de actuación concreto. Esta corriente de pensamiento simplemente ofreció una buena y compleja explicación del fenómeno del subdesarrollo, pero sin definir ni el estilo de vida deseable para la periferia, ni cómo alcanzarlo saliendo de la situación de dependencia.

Además, a pesar de su intento de incluir factores internos junto con los externos en la explicación del subdesarrollo de la periferia, esta teoría identificó como causas últimas del subdesarrollo aquellas originadas en el centro o aquellas que eran consecuencia del funcionamiento del sistema capitalista mundial, cuyo control estaba en manos de dichos centros, sin darle importancia a los factores internos. Finalmente, tampoco dio una respuesta razonable a cómo pudieron desarrollarse países como USA, Canadá, Australia o Nueva Zelanda, de origen colonial, que importaron tecnología, que dependían de sus exportaciones y que contenían grupos sociales y regiones marginadas dentro de su territorio.

No obstante, entre sus grandes logros se puede citar la repercusión que tuvo en el plano de las discusiones sobre el establecimiento de un

---

<sup>97</sup> En esta idea abunda considerablemente Stiglitz (2002).

Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI)<sup>98</sup> y en el mayor reconocimiento de la capacidad de presión de la diplomacia de los países periféricos en los foros internacionales.

La incorporación de las críticas anteriores y la evolución del pensamiento de la CEPAL en los ochenta, tuvieron como consecuencia un alejamiento del pesimismo que había caracterizado a los autores anteriores y la sustitución del concepto de dependencia, por el de **interdependencia**. Los planteamientos cepalinos sobre la interdependencia supusieron un cambio de actitud respecto de las relaciones con el centro y, en cierto modo, un reconocimiento del fracaso que había supuesto el intento de alcanzar un desarrollo independiente de los centros.

Autores como Ffrench Davis o Prebisch, defendieron la existencia de una interdependencia asimétrica. Ffrench Davis, en su obra *Economía internacional: Teorías y políticas para el desarrollo*, de 1979, destacó la importancia de conseguir avances sostenidos en aspectos que hoy día siguen teniendo una gran relevancia, como la protección del medio ambiente y de los recursos naturales; la regulación internacional de las operaciones de las empresas transnacionales; el acceso a los avances científicos y técnicos; o la participación plena y eficaz de los países subdesarrollados en los procesos internacionales de toma de decisiones. Estos avances constituyen la condición necesaria para que las relaciones de dependencia entre centro y periferia se transformen en relaciones de interdependencia y posibiliten un intercambio más equitativo.

Prebisch (1988) defendió la obligatoriedad de crear las condiciones necesarias para aprovechar los beneficios de la interdependencia, sobre todo en un momento en el que, por primera vez en el proceso de desarrollo capitalista, la periferia podía tener una influencia política sobre el centro, a través de la articulación de nuevas formas de cooperación. También abogó por una convergencia de intereses, no sólo económica, sino también política, que evitase rebeliones e inestabilidad política derivadas de las desigualdades existentes.

Las principales críticas a este enfoque derivaron de que la puesta en marcha de los programas de ajuste de los ochenta y los noventa, que

---

<sup>98</sup> Al tiempo que la teoría de la dependencia triunfaba intelectualmente en América Latina durante los años setenta, comenzó a desarrollarse en el seno de la ONU, el debate sobre el Nuevo Orden Económico Internacional (que será abordado más adelante), en el que el concepto de *interdependencia* jugó un papel muy destacado.

tan perjudiciales resultaron para muchos países, fue precisamente justificada por la necesidad de adaptar las economías periféricas para aprovechar las ventajas de la interdependencia.

El análisis de estas corrientes permite establecer un cierto paralelismo entre las mismas y la evolución seguida por los desarrollos urbano y rural. En el periodo inicial, se supeditó este último al primero, destinándose todas las inversiones y todos los recursos a potenciar el sistema urbano-industrial. No obstante, hoy día, cada vez son más evidentes las relaciones de interdependencia equitativa entre ambos. Los enfoques más actuales defienden la complementariedad de ambos tipos de espacios, la interdependencia mutua, la importancia de establecer estrategias de cooperación y la necesidad de potenciar simultáneamente ambos tipos de territorios para conseguir un desarrollo equilibrado.

### **3.5. El pensamiento de la CEPAL en los 90's y el surgimiento del neoestructuralismo**

En la evolución del pensamiento de la CEPAL durante los noventa, destacó la obra de Fajnzylber sobre la necesidad de transformar las estructuras productivas de la región para conseguir una progresiva equidad social. Este autor sentó las bases del neoestructuralismo en su trabajo *Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización*<sup>99</sup> de 1990. Este análisis estudió la relación entre la *densidad tecnológica* y el *dinamismo productivo*, y destacó la importancia de la competitividad internacional en el crecimiento. Defendió la necesidad de abrir la caja negra del progreso técnico, es decir, de lograr el domi-

---

<sup>99</sup> En este análisis clasificó a los países de industrialización tardía mediante un sistema de ejes basado en los niveles de equidad y el nivel de crecimiento y constató que no había ningún país latinoamericano con gran dinamismo y buen nivel de equidad (*el casillero vacío del desarrollo latinoamericano*) o lo que es lo mismo, que el modelo de desarrollo latinoamericano partiendo de una industrialización tardía, no había logrado generar un crecimiento económico compatible con un nivel de equidad adecuado. Ante esta situación, planteó la necesidad de generar un círculo virtuoso entre crecimiento, competitividad, progreso técnico y equidad que propiciase la inclusión de países en esa casilla: la equidad favorecería el crecimiento y reforzaría la competitividad auténtica (basada en el progreso técnico).

nio de la tecnología para compatibilizar crecimiento económico y equidad, y de incorporar valor intelectual a los recursos naturales.

El trabajo de Fajnzylber fue el origen de un diagnóstico a la crisis de los países latinoamericanos alternativo al del *Consenso de Washington*<sup>100</sup>. Este diagnóstico constató que a pesar de que la inyección de recursos fue mayor en los países latinoamericanos que en otros de industrialización tardía, los primeros no alcanzaron el dinamismo de los segundos ya que: 1) gran parte de dichos recursos, en lugar de destinarse a la inversión, se derivaron hacia un consumo basado en la imitación de los patrones existentes en los países desarrollados y 2) se implementó un modelo de desarrollo sustentado en la renta de los recursos naturales, en el endeudamiento externo, y en el desequilibrio financiero. De manera que cuando estos elementos se fueron erosionando, se produjo el colapso de la deuda externa de 1981 y el patrón de desarrollo no pudo prolongarse más.

Ante esta situación, la CEPAL publicó en 1990 el informe *Transformación productiva con equidad*<sup>101</sup>, que exponía los retos para América Latina y el Caribe en los años noventa y presentaba una serie de recomendaciones para afrontarlos. Los tres pilares fundamentales de este informe fueron la *interdependencia internacional*, la *competitividad* y la *concertación social*. Con este trabajo se pretendió crear nuevas fuentes de dinamismo que permitiesen alcanzar objetivos como crecer mejorando la distribución del ingreso; consolidar los procesos demo-

---

<sup>100</sup> Con este término se conoce el consenso que existía a principios de los noventa en los organismos emergentes de los Acuerdos de Bretton Woods con sede en Washington (FMI y Banco Mundial) y en las administraciones dependientes de la Casa Blanca sobre las razones de la crisis latinoamericana y sobre las reformas a aplicar para superarla. Esta concepción común fue recogida por Williamson en el libro *Latin American Adjustment*, de 1990 y se basó en tres elementos: 1) políticas macroeconómicas sólidas; 2) apertura de los países siguiendo la liberación económica y financiera y 3) potenciación del papel del mercado frente al del Estado, a través de la privatización y la desregulación. Su importancia deriva de que hasta hace relativamente poco ha sido utilizado como receta universal para el desarrollo. Hoy día no está tan clara la preponderancia de estos principios y se habla del *Consenso post-Washington* para poner de manifiesto que algunos de los principios inspiradores de este enfoque han sido inadecuados. Ello no implica rechazarlo de plano, sino redefinirlo de manera que no sólo recoja aspectos económicos (Stiglitz, 1998).

<sup>101</sup> Este informe analiza los principales problemas de la región y da un conjunto de recomendaciones que siguen la concepción neoestructuralista del subdesarrollo y las enseñanzas de la crisis de los ochenta.



cratizadores; adquirir mayor autonomía; crear condiciones para detener el deterioro ambiental o mejorar la calidad de vida de toda la población.

El informe puso de manifiesto la dificultad de enfrentarse a los retos que se plantean en América Latina, sin un consenso y una concertación política y social. Además, el éxito de la transformación productiva dependería de una serie de condicionantes externos (como el grado de apertura del comercio internacional, el manejo de la deuda externa o el acceso a la tecnología y al conocimiento) e internos (corrección de los graves desequilibrios macroeconómicos, disponibilidad de financiación o importancia de compatibilizar la política económica con el mantenimiento de la cohesión social). Para conseguir la transformación productiva propuesta era necesario incrementar la competitividad; transformar el sistema socioeconómico; industrializar (aunque con una vertebración intersectorial con la agricultura<sup>102</sup> y los servicios); incorporar criterios de conservación ambiental y compatibilizar crecimiento sostenido con equidad.

En 1990, Sunkel, desde la Corporación para la Investigación en Desarrollo (CINDE) y con el apoyo de la CEPAL, lideró un proyecto de regeneración del pensamiento neoestructuralista que se concretó en *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*<sup>103</sup>, publicado en 1991. En el mismo se defendió que la situación de subdesarrollo de los países latinoamericanos no se debía a las inadecuadas políticas aplicadas en los años anteriores a los noventa, sino que se trataba, más bien, de un problema endógeno, estructural y de origen histórico<sup>104</sup>.

Para salir de esta situación, estos autores propusieron una estrategia de **desarrollo desde dentro**, frente al desarrollo hacia dentro de

---

<sup>102</sup> En esta década ya es evidente la corrección de errores pasados y la conciencia sobre la importancia de un sector primario equilibrado y adecuadamente desarrollado.

<sup>103</sup> Este informe, junto con la obra anterior están considerados como los documentos fundacionales del neoestructuralismo.

<sup>104</sup> Para afianzar esta afirmación subrayó tres características fundamentales de la economía latinoamericana de finales de los ochenta: i) la vigencia de un modelo de inserción comercial que, dadas las tendencias del comercio internacional, había conducido a una especialización empobrecedora; ii) el predominio de un modelo productivo desarticulado, vulnerable y altamente heterogéneo, incapaz de absorber productivamente el aumento de la fuerza de trabajo y iii) la persistencia de una distribución del ingreso altamente concentrada y excluyente, que evidenciaba la incapacidad del sistema para disminuir la pobreza (Ramos y Sunkel, 1991).

décadas anteriores o al desarrollo hacia fuera defendido por los neoliberales. Se trataba de generar un nuevo proceso de industrialización en torno a un proceso endógeno de acumulación, absorción y generación de progreso técnico. El elemento clave no era la demanda sino la oferta con todos sus componentes. La propuesta, además de elementos estructurales, consideraba los equilibrios macroeconómicos básicos, ya que sin ellos no era posible ninguna estrategia de desarrollo auto-sostenible a largo plazo: era necesario estabilizar la economía y proceder a ajustes, aunque teniendo como objetivo irrenunciable la consecución de la equidad y la justicia social (Ramos y Sunkel, 1991).

Como elemento central de la estrategia neoestructuralista destaca la *transformación y modernización productiva*. Para ello, proponen que el Estado<sup>105</sup> intervenga selectivamente fomentando el aprovechamiento de las ventajas comparativas dinámicas que ofrece un contexto internacional cada vez más globalizado. También considera muy relevantes la preservación del medio ambiente (entendiendo que los recursos naturales son un activo de vital importancia para el futuro desarrollo de América Latina); la tecnología e innovación y la recuperación de la inversión. Estas propuestas sólo se podrán conseguir creando marcos macroeconómicos favorables a las expectativas de inversión privada; descentralizando y despolitizando la gestión pública, y dando un mayor protagonismo al mercado y a las administraciones regionales y locales en la resolución de conflictos. Se trata de una estrategia de desarrollo basada en la apertura externa y el papel activo del Estado, en contraposición con las estrategias neoliberales que defendían la apertura externa, pero con un papel pasivo del Estado. En definitiva, aboga por un Estado intervencionista, pero más concertador que empresario.

La política propuesta por la CEPAL en los 90 se ha basado en: a) el enfoque integrado (las políticas económicas no sólo deben estar al

---

<sup>105</sup> El Estado, según lo concibe esta corriente, ha de tener como objetivo irrenunciable la justicia social y la equidad en un marco de profundización democrática. La selectividad en materia de política industrial, se concreta en una retirada del Estado de la actividad productiva dando más protagonismo a las señales del mercado, a la iniciativa empresarial privada y a la competencia internacional (en estas propuestas se ve la influencia de las corrientes neoliberales dominantes en esta década, aunque matizadas por factores internos, como la negativa a eliminar el Estado). En materia de desarrollo agrario, se reconoce la necesidad de intervención estatal, tanto a nivel macroeconómico como a nivel de política agraria.

servicio del crecimiento, sino también de la equidad, y las políticas sociales, además de preocuparse por la equidad, han de tener un efecto productivo y de eficiencia que redunde en el crecimiento económico; b) la necesidad de que las políticas asistenciales pierdan relevancia frente a las productivas; c) la apuesta por la educación y el conocimiento como ejes de la transformación productiva con equidad; d) la conservación del medio ambiente y e) una nueva inserción internacional, basada en las propuestas de *regionalismo abierto* que tratan de compatibilizar la liberación de las relaciones económicas exteriores (comerciales y financieras) a nivel internacional, con los acuerdos de integración regional.

Esta propuesta ideológica (alejada del radicalismo de otras épocas, apoyándose en la teoría estructuralista del desarrollo y realizando un enfoque alternativo al neoliberal) ha apostado por la posibilidad real de desarrollo de la región a través de la articulación del mercado interno y externo, y del sector público y privado. Desde el punto de vista conceptual, los neoestructuralistas propugnan una revisión crítica de las tesis estructuralistas originales con el fin de superar las insuficiencias asociadas a una excesiva confianza en las bondades del intervencionismo estatal, al exagerado pesimismo respecto a los mercados externos y al manejo desaprensivo de la política económica de corto plazo, que ha impedido dar respuestas oportunas y operacionales a los problemas coyunturales, sobre todo por la subestimación de los aspectos monetarios y financieros (Ramos y Sunkel, 1991).

De alguna manera, los neoestructuralistas han asumido las tesis neoliberales, pero las han superado sobre todo en los aspectos de índole social. No obstante, el pragmatismo de los gobernantes latinoamericanos y las presiones del FMI o del Banco Mundial para conceder fondos de ayuda al desarrollo, han hecho que sus recomendaciones hayan tenido escasa influencia en la política de desarrollo de estos países.

### **3.6. Una reflexión final sobre las teorías estructuralistas y sus repercusiones en las áreas rurales**

Uno de los aspectos más destacables relacionados con estas teorías es el hecho de que por primera vez, las teorías hayan sido elaboradas por y para la periferia: la obra de la CEPAL fue el primer gran intento de elaborar una teoría del subdesarrollo desde la periferia. El mérito de estos estudios radica en su voluntad de adaptar los instrumentos de la

ciencia económica a una realidad para la que no habían sido diseñados, con la consiguiente ruptura metodológica que ello conlleva. También conviene destacar que estas teorías incrementaron la autonomía y la confianza de estos países, al romper la dependencia teórica y metodológica existente en la década precedente.

Entre sus principales elementos originales están: a) la negación de la importancia del comercio como factor esencial del desarrollo; b) la incorporación al análisis de factores institucionales y estructurales o c) el establecimiento de una causalidad del subdesarrollo a escala mundial basada en los factores externos. Entre las mayores críticas recibidas están la no inclusión de elementos sociales y políticos en su intento de explicar el subdesarrollo. No obstante, las críticas externa e interna hicieron que las corrientes dependencistas y neoestructuralistas introdujeran, posteriormente, estos elementos.

Para los teóricos del estructuralismo, el sector agrario y su desarrollo no fueron prioritarios, aunque ello no impidió que diseñaran políticas específicas para el mismo. Su modelo concentró las inversiones en el sector industrial. La apuesta por un modelo de concentración e industrialización se aprecia claramente en los modelos de planeamiento existentes en Latinoamérica, donde la mayoría de la población se concentra en megaciudades, quedando el resto del territorio prácticamente despoblado y con escasas posibilidades de desarrollo.

Uno de los efectos más negativos de la aplicación de los modelos estructuralistas a las áreas rurales y a la agricultura, fue su excesivo proteccionismo, que las aisló de los entornos internacionales. La consideración del Estado como planificador, productor e inversor creó amplias medidas de protección frente al exterior. La ausencia de fuerzas de mercado redujo considerablemente las estrategias competitivas en el sector, creando estructuras burocratizadas, anquilosadas y poco eficientes, y anulando el rol del sector privado. Ello no significa dejar estas zonas expuestas a la competencia externa como propugnan los neoliberales que se analizarán más adelante (ningún país que ha liberalizado su agricultura, sin contar con estructuras modernizadas y competitivas, ha podido sobrevivir a las vicisitudes de los mercados agrarios internacionales (Stiglitz, 2002)), sino llegar a un equilibrio entre proteccionismo y apertura.

La experiencia demuestra que las políticas agrarias excesivamente proteccionistas, como la PAC, pueden dar lugar a resultados similares. La acumulación de excedentes de los ochenta, es buena prueba de ello. La diferencia con otros ámbitos es que la UE tiene gobiernos fuertes,

economías desarrolladas, mercados internos con demanda solvente y una inserción en la economía internacional que le permiten exportar productos, e incluso imponer sus criterios en las decisiones internacionales.

El actual enfoque neoestructuralista intenta superar los errores de épocas pasadas, defendiendo que no sólo hay que corregir las desigualdades interregionales, incorporando a las regiones agrarias atrasadas a la dinámica del crecimiento, sino prepararlas para que puedan aceptar los nuevos desafíos del contexto internacional. El objetivo es la búsqueda de la competitividad territorial, no sólo a través del incremento de la eficiencia de los actores productivos, sino a través de la creación de entornos o 'ambientes económicos e institucionales' propicios para el desarrollo económico y social de las diferentes zonas y, a la vez, capaces de preservar y valorizar los recursos naturales existentes en las mismas.

Con relación a los procesos de desarrollo rural actual, se pueden extraer importantes lecciones de los fracasos estructuralistas, muchas de ellas ya recogidas en la evolución reciente de las estrategias propuestas por la CEPAL. Así, estas corrientes establecen una serie de principios fundamentales para abordar procesos de desarrollo rural como son:

1. La importancia de buscar enfoques integrados entre los diferentes sectores, incluyendo el sector agrario en las estrategias de desarrollo, para así potenciar la cohesión económica y social de los territorios.
2. La importancia de la planificación estatal para establecer políticas específicas y diferenciales, aunque como bien defienden los nuevos enfoques, potenciando el principio de subsidiariedad, la descentralización de la gestión y la apertura de nuevos espacios de acción y decisión a los agentes socioeconómicos.
3. La necesidad de buscar consensos, fomentando la participación y creando partenariados horizontales que permitan una planificación ascendente, en la que todos los actores con presencia en el territorio concierten las estrategias a seguir.
4. La importancia de centrar las estrategias de desarrollo en los recursos endógenos, buscando estrategias de potenciación y puesta en valor de los recursos del territorio.
5. La necesidad de romper los tradicionales enfoques dicotómicos entre mundo rural y mundo urbano, que han llevado a la desconexión entre ambas realidades. El desarrollo y la cohesión territorial pasan por

establecer relaciones de interdependencia y complementariedad que permitan la interconexión y la obtención de beneficios mutuos.

6. La consideración de los recursos naturales como un activo esencial para el desarrollo, especialmente en aquellas zonas en las que son más abundantes y de mayor calidad.

7. La corresponsabilidad de los territorios en las estrategias de desarrollo, dejando al margen posturas victimistas o asistencialistas propias de otras épocas.

8. La importancia de desarrollar los mercados internos y locales para la comercialización y puesta en valor de productos de estas zonas, desarrollando canales cortos de venta.

#### 4. LAS TEORÍAS NEOMARXISTAS DEL DESARROLLO

Las teorías neomarxistas del desarrollo comenzaron a surgir durante la posguerra y también son una contestación, por parte de los intelectuales de izquierdas, a las teorías ortodoxas defendidas por instituciones como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. La incapacidad de las teorías de la modernización para explicar las crecientes desigualdades, el incremento de la pobreza, los golpes militares y las dictaduras que se estaban produciendo en muchos países en desarrollo, así como los fracasos a los que había llevado su aplicación, llevaron a la búsqueda de un nuevo paradigma.

La obra que marcó el nacimiento de estas teorías fue *La economía política del crecimiento* de Paul Baran de 1957. A raíz de ella, durante los años 50 y 60, surgió la *moderna teoría del imperialismo*<sup>106</sup> en EEUU, con las aportaciones de Baran y Sweezy (sobre la tendencia al aumento del excedente) y de Magdoff (sobre el proteccionismo). Hacia finales de los sesenta, el debate neomarxista se enriqueció y aparecieron distintas tendencias: en Francia destacaron las aportaciones de Emmanuel sobre el intercambio desigual o Amin<sup>107</sup> sobre el desarrollo

---

<sup>106</sup> Estas corrientes defendieron que el imperialismo era un sistema de explotación política, económica y social que condenaba a un continuo empobrecimiento a los países no desarrollados.

<sup>107</sup> Amin es difícil catalogar dentro de las distintas líneas de investigación del neomarxismo, ya que ha recorrido prácticamente todas: partiendo de las teorías del imperialismo, del intercambio desigual, de la dependencia y de la transición hacia el

desigual o dependencia. En Latinoamérica aparecieron las obras de Braun (sobre el intercambio desigual debido a la competencia oligopólica), de Dos Santos (sobre la estructura de la dependencia) y de Frank (sobre el desarrollo del subdesarrollo). Hacia finales de los setenta y los ochenta, el debate volvió a Europa (Francia) con Wallerstein y Palloix y su funcionamiento del sistema mundial y con Amin y su tesis de la desconexión. En esta época, en Francia también se desarrollaron los trabajos de los regulacionistas (Aglieta y Boyer) que elaboraron un enfoque metodológico a caballo entre el marxismo y el keynesianismo, atendiendo a elementos microeconómicos, macroeconómicos e institucionales.

La base de las teorías neomarxistas del desarrollo se puede resumir de la siguiente forma: el subdesarrollo económico es un proceso caracterizado por la continua extracción, por parte de las economías capitalistas avanzadas, del excedente generado en la periferia. Los países económicamente subdesarrollados se caracterizan por una escasa renta *per capita* y unas bajas tasas de acumulación de capital que dificultan el desarrollo económico. A ello se une la fuerza arrolladora del capitalismo que hace que el futuro del desarrollo económico de cualquier país esté determinado por su posición en la economía internacional. Estas corrientes entienden el desarrollo económico como una reinversión nacional del excedente que permite un aumento de la renta que, a su vez, debe ser posteriormente distribuida de forma equitativa<sup>108</sup>.

Durante siglos, los países capitalistas industrializados han organizado un sistema de relaciones de intercambio desigual, por medio del cuál el excedente económico ha sido extraído desde los países periféricos hacia el centro. Estas relaciones de intercambio desigual, a menudo impuestas por la fuerza, han persistido hasta hoy, y ello ha impedido el desarrollo capitalista de la periferia. Estas relaciones de dominación de los centros también han destruido la producción artesanal pre-

---

socialismo, su obra se introduce en la teoría del sistema capitalista mundial para desembocar en la tesis de la desconexión y, más recientemente, en la reivindicación de la interdependencia y la revalorización del papel de los poderes públicos en el funcionamiento eficaz de los mercados. En general, este autor ha destacado por su particular preocupación por las causas del subdesarrollo en África (Hidalgo, 1998).

<sup>108</sup> Los elementos centrales del método de análisis neomarxista han sido: 1) la adopción de una perspectiva histórica (al igual que los estructuralistas) y 2) la necesidad de distribuir el excedente de los países subdesarrollados entre las distintas clases sociales, especialmente entre las más pobres.

capitalista de la periferia y han reducido enormemente los incentivos para un desarrollo industrial capitalista autóctono, ya que la competencia de las exportaciones manufactureras de los centros ha reducido aún más los incentivos para este desarrollo.

El desarrollo industrial que se ha producido en la periferia ha estado controlado por un número limitado de monopolios industriales en manos de capitalistas nacionales y/o extranjeros que, de una u otra manera, han extraído el excedente hacia los centros. Las clases dominantes de la periferia (terratenientes, burguesía comercial, propietarios del capital monopolista y capitalistas), dados sus elevados ingresos, no han tenido ningún interés en desarrollar un capitalismo productivo periférico. Esta situación ha hecho que las economías subdesarrolladas contemporáneas no hayan podido atravesar las mismas etapas que las economías capitalistas industriales avanzadas (como proponían las teorías de la modernización), ya que las condiciones internacionales han cambiado de manera irreversible.

#### 4.1. La moderna teoría del imperialismo

Baran, Sweezy y Magdoff recogieron la antigua teoría del imperialismo desarrollada por Hobson, Lenin, Luxemburgo y Hilferding y la adaptaron a los interrogantes del desarrollo. Así, el enfoque neomarxista del imperialismo defendió que los intereses de los países imperialistas están directamente ligados al mantenimiento de condiciones de subdesarrollo en el resto del mundo, y que el mero hecho de que un país consiga su independencia política no es significativo en cuanto al proceso de desarrollo, ya que este acto, por sí mismo, no es capaz de amenazar las relaciones de dominación consolidadas (Antonelli y Raimondo, 1992).

El análisis de Baran y Sweezy<sup>109</sup> arrancó del concepto de excedente económico, definido como *'la diferencia entre lo que produce una sociedad y los costes de producción'*. Estos autores definieron como una ley del capitalismo monopolístico *la tendencia del excedente a aumentar en términos relativos y absolutos a medida que el sistema se*

---

<sup>109</sup> La obra *El capital monopolista* de 1966 recogió las aportaciones de Sweezy en *La teoría del desarrollo capitalista*, 1942 y las de Baran en *La economía política del crecimiento*, 1957.



*desarrolla*. El principal problema de esta tendencia del excedente es su distribución dentro del sistema. La búsqueda de un continuo aumento de los beneficios totales deja una cada vez menor porción del producto nacional para el consumo de la masa de trabajadores, y dado que la propensión media al consumo de los capitalistas es improbable que tenga tendencia al crecimiento, se produce una caída del consumo. El otro componente de la demanda, la inversión, no tiene motivos para crecer ya que la caída del consumo reduce las expectativas de ventas. El resultado es una demanda efectiva insuficiente y una crisis de subconsumo que lleva a un estancamiento inevitable en un sistema cerrado. La única opción para contrarrestar esta tendencia al estancamiento es el *imperialismo*, es decir, el aumento del gasto militar y el armamentismo.

Para estos autores la inversión extranjera no debía ser considerada como un mecanismo para el desarrollo de los países subdesarrollados, sino como un conducto de transferencia de riqueza de los países pobres hacia los ricos que, a su vez, permitió a éstos últimos aumentar su control sobre las economías de los primeros.

Magdoff, en su obra *La era del imperialismo* de 1969 se desmarcó de la corriente marxista imperante y apoyó su teoría del imperialismo en la moderna teoría de la *competencia oligopólica*. Para este autor, la institución básica del capitalismo moderno es la *gran corporación* cuyo interés por sobrevivir le lleva a extender continuamente sus mercados y a buscar nuevas fuentes de materias primas. Su objetivo de maximizar el poder de mercado le empuja a una lucha competitiva con otras corporaciones, en la que llega a implicar a los gobiernos nacionales. Fruto de esta relación nace el imperialismo.

La moderna teoría del imperialismo imprimió una gran vitalidad al pensamiento marxista, que comenzó una nueva etapa de desarrollo intelectual. No obstante, su desarrollo se basó en una perspectiva desde la metrópolis, que no tuvo en cuenta el funcionamiento de la parte más retrasada del sistema, es decir, de la periferia en general y de las áreas rurales, en particular.

Aunque Baran se adelantó a su tiempo, al identificar las barreras estructurales e institucionales para el desarrollo y la necesidad de situar la demanda efectiva en el centro de los programas de desarrollo, no fue capaz de ver la importancia de la agricultura de pequeña escala y su capacidad para contribuir al crecimiento económico (Eicher y Staatz, 1984). Siguiendo la tónica dominante de la época, estas corrientes también marginaron al sector agrario.

## 4.2. El intercambio desigual

Otra de las grandes aportaciones de la teoría neomarxista fue la *tesis del intercambio desigual*, defendida por Emmanuel en su obra *El intercambio desigual* de 1969. Esta tesis se basó en que la desigualdad de salarios entre países con composiciones orgánicas de capital (o técnicas de producción) y tasas de plusvalías (salarios) diferentes provocaba un intercambio desigual entre los países, en detrimento, siempre, de los más pobres que realizaban una transferencia de plusvalía a los más ricos.

Braun, en su obra *Comercio internacional e imperialismo* de 1973, partió del análisis de Emmanuel aceptando las diferencias de salarios entre países dependientes y países imperialistas. Sin embargo, cuestionó que fueran las condiciones sociales de estos países las determinantes de sus bajos salarios y por ende, de los precios de sus exportaciones. Para Braun, el origen de la desigualdad de salarios y del intercambio desigual está en la política proteccionista de los países avanzados frente a los dependientes. Aunque las restricciones al comercio no son impuestas deliberadamente con la intención de intensificar la explotación de los países dependientes (sino que son una tendencia natural del capitalismo monopolista), ello no obvia que sean una pieza importante del mecanismo de explotación a través del intercambio desigual.

Aunque los citados trabajos gozan de un importante desarrollo analítico, fueron criticados por su escasa riqueza explicativa y por ser excesivamente deterministas al identificar como causa única del complejo problema del desarrollo, el intercambio desigual<sup>110</sup>.

## 4.3. La teoría neomarxista de la dependencia

Como ya se ha comentado, la corriente neomarxista también elaboró una *teoría de la dependencia* que arrancó de la moderna teoría del imperialismo, siendo Baran su principal impulsor.

Baran concibió el subdesarrollo como un producto histórico del modelo de desarrollo imperialista de los países avanzados: las relaciones entre los países desarrollados y los países subdesarrollados bloque-

---

<sup>110</sup> En este sentido, la teoría de Prebisch sobre el deterioro de los términos del intercambio presentó un análisis multicausal más interesante aunque menos elaborado (Hidalgo, 1998).

an el desarrollo de éstos últimos. Cualquier esperanza de emergencia de una clase capitalista, competitiva, dinámica y autóctona en la periferia ha sido eliminada por la historia y por las condiciones económicas contemporáneas de estas economías. *'El capitalismo, que una vez fue motor del desarrollo económico, se ha convertido en un gran obstáculo para el progreso humano y no tiene nada más que ofrecer al mundo subdesarrollado'*<sup>111</sup> (Baran, 1975). Según este autor, la única solución que le quedaría a estos países sería la revolución socialista y la instauración de un sistema basado en la colectivización de la agricultura y en la acumulación de capital en industrias públicas. El desarrollo requeriría una profunda alteración de las relaciones políticas, económicas y sociales que permitiese la movilización de la población local en un esfuerzo orientado hacia la nación. A su vez, precisaría la eliminación de la penetración extranjera que apoya el *status quo*, y la creación de un contexto socialista que permitiese el desarrollo (Chilcote y Edelstein, 1974).

La obra de Frank fue la que más influyó en la difusión de este enfoque entre los economistas occidentales. En su libro, *El desarrollo del subdesarrollo*, de 1966, aplicó una nueva versión del modelo centro-periferia a la que denominó *modelo metrópoli-satélite*, y en el que estableció una relación entre todas las partes del sistema mundial a través de una cadena de constelaciones metrópoli-satélite. Esta cadena extrae el excedente económico propiciando el desarrollo de la metrópoli y el subdesarrollo del satélite. Los intereses capitalistas, sean agrarios, industriales, comerciales o financieros explotan los recursos primarios extrayendo su excedente de distintas formas y generando un deterioro de los términos del intercambio (Mounier, 1992). El respaldo de la élite de los países subdesarrollados a esta transferencia del excedente hace que se perpetúe el sistema de intercambios y se acentúe la situación de dependencia de los países satélite, generando siempre un desarrollo subdesarrollado<sup>112</sup>. Para designar a esta élite, Frank acuñó el tér-

---

<sup>111</sup> Este autor defendió que no sólo el desarrollo es imposible bajo el capitalismo, sino que hasta el crecimiento industrial de la periferia está fuertemente obstaculizado por el imperialismo.

<sup>112</sup> Para explicar esta situación, Frank se basó en el estudio de las relaciones internacionales bajo un enfoque histórico-estructural, tomando como ejemplos los casos de Brasil y Chile. Así, consideró que el subdesarrollo de estos países era el resultado de su participación secular en el proceso de desarrollo capitalista mundial, y no la consecuencia del mantenimiento de una sociedad dual o de la supervivencia de instituciones feudales.

mino *lumpenburguesía*<sup>113</sup>, y llamó *lumpendesarrollo*, al desarrollo degradado fruto de la dependencia que esta élite postula.

En toda esta concepción del problema del subdesarrollo subyacen las ideas de la unicidad del sistema capitalista, de su estructura monopólica y de su histórico desarrollo desigual, así como la concepción de un capitalismo más comercial que industrial. El neomarxismo de la escuela de la dependencia adoptó como bandera un catastrofismo tanto económico como político, que degeneró en una negación del alma del marxismo: *el análisis concreto de la situación concreta* (Lipietz, 1985).

Otro de los grandes teóricos de esta corriente fue Dos Santos, quién en su ensayo, *La estructura de la dependencia de 1970*, defendió que la causa del subdesarrollo era la dependencia y que la única forma de superarla era realizar un profundo cambio cualitativo, tanto en las relaciones internas de los países dependientes como en las relaciones de éstos con los países centrales. En su concepción, el subdesarrollo aparecía como consecuencia y como parte del proceso de expansión mundial del capitalismo. Las relaciones internacionales que se dan en el proceso de constitución de la economía mundial son desiguales y combinadas, lo que da lugar a un desarrollo desigual y combinado. En definitiva, el atraso de las economías subdesarrolladas no es consecuencia de una falta de integración en el sistema capitalista, sino de la forma en que se integran en él.

Esta escuela radical de la dependencia, rescatando el pensamiento de Marx y Hegel, hizo un análisis de largo plazo, histórico y crítico, desmarcándose de las escuelas ortodoxas occidentales, cuyo discurso orientado por los intereses estatales y nacionales, pretendía elaborar una 'historia universal' que debían seguir todos los países (Leys, 1996).

Amin, en sus obras *La acumulación a escala mundial: Crítica a la teoría del subdesarrollo de 1970* y *El desarrollo desigual: Ensayo sobre las formaciones sociales del capitalismo periférico de 1973*, consideró que al quedarse el excedente generado por la acumulación de capital en los centros, el modo de producción capitalista se conver-

---

<sup>113</sup> En alemán, *lumpen* significa pordiosero o miserable. *Lumpenburguesía* es la burguesía degradada e incapaz de realizar una acumulación nacional, que dilapida su ahorro y que, en defensa de sus propios intereses, lidera la continua extracción del excedente y por tanto, el subdesarrollo.

tía en dominante y exclusivo. Por ello, la transición de la periferia hacia el capitalismo debía ser radicalmente distinta a la de los centros, ya que sus patrones de acumulación, su estructura y su articulación periférica también lo eran.

Su teoría del desarrollo desigual se apoyó en los *modos de producción* y en las *formaciones sociales*<sup>14</sup>. Las formaciones sociales centrales serían aquellas en las que el modo de producción dominante está perfectamente consolidado, mientras que las periféricas serían aquellas dónde no se estabiliza un modo de producción dominante. Por ello, la única forma posible de desarrollo, para este autor, consistiría en que la periferia realizase una transición hacia un modo de producción que superase al capitalismo: el socialismo.

En los años ochenta se produjo una reacción de la economía marxista del desarrollo que, ante las insuficiencias del enfoque de la dependencia, propuso una vuelta al marxismo tradicional. Así, Warren, en su obra póstuma *El imperialismo: pionero del capitalismo* de 1980, defendió las tesis originarias de Marx sobre el desarrollo del capitalismo en la periferia como resultado de un proceso histórico inevitable, en contra de la interpretación neomarxista dominante, según la cuál era el imperialismo quién impedía el desarrollo del capitalismo local. Esta tesis se desmarcó claramente de la teoría del subdesarrollo del Tercer Mundo defendida por Baran, Sweezy, Amin o Frank.

La teoría neomarxista de la dependencia está considerada como la versión sur de la teoría del imperialismo. Constituye un paso lógico y muy elaborado del pensamiento marxista contemporáneo y su carácter político y revolucionario alimentó ideológicamente los movimientos revolucionarios de los sesenta y setenta (Hidalgo, 1998).

Entre las críticas que se le hacen destaca el hecho, común a la teoría estructuralista de la dependencia, de determinar como causas de la dependencia a los factores externos, sin analizar los factores de bloqueo internos o las estructuras e instituciones existentes en los países subdesarrollados. Otros autores destacan la falta de conceptualización de esta corriente: *los 'dependencistas' acusaron a las metrópolis de explotar a la periferia, pero*

---

<sup>14</sup> Estos conceptos fueron tomados de la Escuela regulacionista que tenía un gran auge en ese momento, y que se analizará más adelante. Por *modo de producción* se entiende el modelo teórico de referencia que intenta representar una totalidad social global de manera abstracta. La *formación social* se refiere a estructuras concretas y complejas que combinan diversos modos de producción, aunque uno de ellos sea el dominante y los demás están subordinados a él.

*sin tener una idea clara sobre lo que esto significaba*<sup>115</sup> (Kay, 1975) o sus insuficiencias metodológicas (esencialismo y teleología, fundamentalmente) y su determinismo (Bustelo, 1998). Esta teoría tampoco fue capaz de explicar el desarrollo económico de países que fueron antiguas colonias, como Estados Unidos o Australia. Además fue excesivamente pesimista al considerar imposible el desarrollo de la periferia.

#### 4.4. El sistema capitalista mundial

La evolución de la teoría neomarxista de la dependencia desembocó en los setenta en un nuevo marco formal conocido como el *enfoque del sistema capitalista mundial*. Los dos autores más destacados fueron Wallerstein y Palloix, aunque Amin y Frank también participaron con sus aportaciones.

Wallerstein en su obra *El moderno sistema mundial*<sup>116</sup> rompió el determinismo estructuralista de la escuela de la dependencia, al apuntar que las relaciones entre países (definidos en tres categorías: centro, semiperiferia y periferia) eran mucho más complejas que una simple relación de dependencia entre las dos partes de un sistema bimodal. Este enfoque eliminó la idea simplista y derrotista de que *'la periferia siempre iba a seguir subdesarrollada porque siempre habría un centro que la explotase'*.

Otra aportación fundamental de esta obra fue su crítica de la metodología utilizada hasta entonces, y en concreto de su unidad básica de análisis. Según este autor había que abandonar el Estado-nación como unidad de análisis y estudiar el sistema a través de la *economía-mundo*<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> Marx, por el contrario, definió claramente el concepto de *explotación capitalista*, referido a la apropiación por parte de los dueños del capital, del excedente producido por los trabajadores.

<sup>116</sup> Obra en dos tomos: *La agricultura capitalista y los orígenes de la economía mundial europea en el siglo XVI*, de 1974 y *El mercantilismo y la consolidación de la economía mundial europea. 1600-1750*, de 1980.

<sup>117</sup> En este sentido, define tres tipos de sistemas históricos mundiales, los *mini-sistemas* de la era pre-agraria, los *imperios-mundo* existentes hasta el siglo XVI y la *economía-mundo* desde dicho siglo. Estos dos últimos conceptos se diferencian en el carácter de las relaciones que vinculan las distintas partes del sistema. En el caso de los *imperios-mundo*, estas relaciones son de carácter político y en el de la *economía-mundo*, de carácter económico. Los *imperios-mundo* se caracterizaban por incluir dentro del sistema a áreas marginales que quedaban sometidas a los centros de poder político, mientras que la *economía-mundo* se caracteriza por la hegemonía económica de los centros.

La *economía-mundo* analiza las relaciones económicas entre todos los países (incluso incorporando sociedades que habían permanecido hasta entonces más o menos aisladas y con funcionamiento autosuficiente). Estas relaciones se basan en la transformación por parte de unos cuantos países centrales de una extensa área externa, en sus periferias o en sus semiperiferias y en el establecimiento de relaciones de tipo económico con estas áreas en función de la especialización internacional de cada zona. Esta concepción, aunque suscitó muchas dudas (algunas justificadas), está considerada como una anticipación de la globalización de los intercambios en la economía, tan actual hoy día y algunos de cuyos efectos en las áreas rurales ya han sido citados.

Según este enfoque, el desarrollo dentro del sistema mundial consistiría en pasar desde una posición estructural periférica a una semiperiférica y después a una central. En el planteamiento mundial vigente, esto es algo a lo que sólo pueden acceder unos cuantos países. Por ello, el cambio realmente necesario para solucionar el problema del desarrollo es la transformación del sistema capitalista mundial en un sistema socialista mundial.

Como valoración crítica de la obra de Wallerstein cabe citar que la constitución de la *economía-mundo*, tal y como él la concibe, se situaría más bien en la posguerra que en el siglo XVI y que ofrece una visión muy pesimista de la solución al subdesarrollo en su conjunto, al hacerlo depender de un utópico y poco definido gobierno socialista internacional.

Palloix, en sus obras *La economía capitalista mundial* de 1971 y *La internacionalización del capital* de 1974, basó la autoexpansión del capital en la *internalización*, es decir en el análisis de la organización interna del sistema productivo. El sistema productivo se estructura en *ramas*, que responden a la necesidad de reproducir el capital, y dichas ramas, en secciones. Para que se genere una reproducción de las condiciones objetivas del proceso de trabajo que deriven en una reproducción real del capital, es necesario que exista una *coherencia productiva* entre dichas ramas. La falta de esta coherencia productiva en los países subdesarrollados es la causa de que no se pueda dar esta reproducción, ya que la división internacional del trabajo hace que los países capitalistas de mayor desarrollo conserven la reproducción del proceso de trabajo industrial y que, en los países subdesarrollados, esta reproducción esté controlada por los primeros a través de la tecnología, la financiación y el comercio.

La obra de Palloix dio un paso más en el análisis estructural del desarrollo, al incluir en el mismo las distintas subsecciones del sistema productivo. Además, hizo un gran esfuerzo por aplicar la concepción neomarxista del desarrollo y del subdesarrollo a la estructura productiva por secciones de los países, a través del concepto de *coherencia productiva*. Sin embargo, este sofisticado instrumento teórico presenta en la práctica el problema de obtener información estadística capaz de permitir el estudio de las distintas ramas y secciones presentes en los sistemas productivos, sobre todo en los países subdesarrollados, por lo que su utilidad a nivel práctico ha sido muy limitada.

#### 4.5. La tesis de la desconexión

La tesis de la desconexión fue postulada por Amin, en su obra *La desconexión: Hacia un sistema mundial policéntrico* de 1985. Según este autor, la desconexión sería '*la subordinación de las relaciones exteriores de una sociedad nacional popular a los imperativos de las complejas etapas del desarrollo interno autocentrado*'. Ello supondría organizar una serie de criterios de racionalidad económica en función de las necesidades nacionales y populares y no de los criterios de racionalidad económica propuestos por las leyes del capitalismo a escala mundial<sup>118</sup>. La desconexión permitiría la construcción de un sistema mundial policéntrico apoyado en la solidaridad y el internacionalismo.

Esta tesis se apoyó en el pensamiento neomarxista anterior y partió de la consideración del sistema capitalista como generador de una polarización mundial entre centros y periferias, y de brutales contrastes sociales en estas últimas (origen de las revoluciones nacional-populares de la época). Todo el debate se centró en las relaciones centro-periferia, aunque no identificó ni los sectores ni las actividades que podrían llevar al desarrollo de la periferia.

Como propuesta final para solucionar el subdesarrollo, Amin defendió la desconexión de la periferia del centro. Esta propuesta, a

---

<sup>118</sup> La tesis de la desconexión se apoya en la necesidad de la periferia de desconectarse, ya que el capitalismo conduce a un desarrollo desigual, y en la creencia de que esta desconexión es necesaria para el avance socialista, por lo que ha de discutirse en términos políticos y no económicos.



pesar de ser radical, e incluso violenta, al menos proponía una solución al problema del subdesarrollo, elemento del que adolecían las aportaciones neomarxistas estudiadas hasta ahora (si prescindimos de la ambigüedad formal, presente en casi todas ellas, de la transición hacia el socialismo).

En general, en todo el desarrollo de estas teorías es notable la ausencia de análisis y de concienciación sobre las posibilidades de la agricultura y de las zonas rurales en el desarrollo de las periferias.

#### 4.6. La escuela de la regulación

En los años setenta se desarrolló en Francia la llamada “*escuela de la regulación*”. Esta corriente es difícil de encuadrar ya que aunque sus planteamientos de fondo son marxistas nació como una doble crítica. Por un lado, rechazó el modelo neoclásico y su defensa a ultranza del mercado como único medio de regulación de la economía<sup>119</sup>. Por otro, tampoco aceptó los modelos neomarxistas, al considerar que no incorporaban las condiciones históricas e institucionales subyacentes en todos los procesos de desarrollo. Esta corriente no pretendió buscar un modelo de desarrollo para países subdesarrollados<sup>120</sup> (como todas las analizadas hasta ahora), sino analizar el modelo de desarrollo de los países desarrollados. Ello les lleva a realizar aportaciones de interés sobre las bases económicas del actual cambio rural y a hacer un análisis de los sistemas capitalistas desarrollados y de las causas de su crisis.

El punto de partida teórico fue el trabajo de Aglietta, *Regulación y crisis del capitalismo. La experiencia de los EE. UU. de 1979*. Este

---

<sup>119</sup> Para los regulacionistas, el sistema capitalista funciona por la combinación de ajustes económicos específicos dictados o dirigidos por las instituciones o estructuras existentes. Esto entra en contradicción con la concepción neoclásica de la existencia de mecanismos globales reguladores como el mercado o el juego de la oferta y la demanda.

<sup>120</sup> De hecho Lipietz (1987) afirma que el estudio de los autores de la escuela de la regulación en temas de desarrollo está aún incompleto. Los trabajos realizados hasta ahora, parten de una triple crítica a la escuela de la dependencia: en primer lugar, por su determinismo y funcionalismo; en segundo lugar, por su catastrofismo económico y político sobre las posibilidades del Tercer Mundo y finalmente, por el tercermundismo de los dependientistas, que los incapacita para valorar los efectos de los cambios en la lógica de acumulación de los países centrales, sobre la naturaleza de las relaciones centro-periferia.

estudio analizó las características de la dinámica económica y social a largo plazo de la economía americana. Su análisis se centró en los fundamentos macroeconómicos e institucionales que soportaban las elevadas tasas de crecimiento económico experimentadas por la mayoría de las economías industriales avanzadas entre 1945 y 1970, y en el *impasse* al que había llegado este crecimiento y que afectó a casi todos los países de capitalismo avanzado durante la siguiente década (Aglietta, 1979; Lipietz, 1987).

El concepto clave de esta escuela, la regulación, fue definido como “*el proceso dinámico de adaptación de la producción y de la demanda social resultante, a la conjunción de ajustes económicos asociados a una configuración dada de formas institucionales*” (Boyer, 1986). Sobre esta definición, los regulacionistas construyeron un conjunto jerarquizado de conceptos que les permitieran definir y comprender el sistema capitalista, entre los que destacan los de *régimen de acumulación y modo de regulación*<sup>121</sup>.

Por *régimen de acumulación*, se conoce el *conjunto de regularidades*<sup>122</sup> *que aseguran una progresión general y relativamente estable de la acumulación de capital* (Boyer, 1995) y por *modo de regulación*, el *conjunto de normas de ajuste de los comportamientos contradictorios de los agentes individuales, a los principios colectivos del régimen de acumulación*<sup>123</sup> (Lipietz, 1985). Así, la regulación puede ser entendida como un proceso en el cuál las relaciones sociales crean formas estructurales o instituciones, que se interrelacionan para producir, transitoriamente, un conjunto de 'regularidades' definidas por unos determinados regímenes de acumulación y modos de regulación.

Sobre la base de los conceptos anteriores, la evolución de un modelo de desarrollo se da cuando hay compatibilidad entre un determinado modo de regulación y un régimen de acumulación. La ruptura de las interrelaciones entre ambos origina la crisis del modelo de desarrollo.

---

<sup>121</sup> Otros conceptos fueron: *modelo técnico de industrialización, relación salarial, modelo de desarrollo y formas institucionales de la estructura*.

<sup>122</sup> Este término procede de la traducción del término francés ‘*regularité*’ cuyo significado es el de observancia y cumplimiento de las reglas o normas.

<sup>123</sup> De forma más simplificada, el *régimen de acumulación* se refiere al modo de producción y a las formas específicas de relaciones de producción e intercambio que permiten la acumulación de capital y el *modo de regulación* a las ‘reglas del juego’ incluyendo desde los patrones culturales hasta las formas institucionales que regulan el proceso productivo.

El crecimiento después de la Segunda Guerra Mundial, se basó en la difusión del modelo *fordista*<sup>124</sup> de desarrollo industrial. De ahí que el análisis del *fordismo* y su crisis sean la base del trabajo de los regulacionistas. Considerando el *fordismo* como un tipo de regulación, se puede afirmar que el éxito y el despliegue sistemático de este modelo se basó en un *régimen de acumulación* caracterizado por: a) una política económica de corte keynesiano orientada a la expansión incesante de la demanda agregada; b) un sistema de producción basado en la gran empresa industrial; c) las economías de escala internas a la empresa; d) la organización *taylorista*<sup>125</sup> del trabajo y e) la localización de la población y de la producción en grandes núcleos urbanos.

El régimen de acumulación intensivo *fordista* propició un consumo de masas, posible gracias al crecimiento de los ingresos disponibles del gran colectivo de trabajadores y al incremento de los mercados globales. Este modo de regulación estableció un conjunto de normas y políticas destinadas a mantener una relación congruente entre el crecimiento de la producción y el del consumo, a través de un pacto social implícito entre actores que adecuó las subidas salariales al incremento de la productividad<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup> El término *fordismo* fue acuñado por el marxista italiano Gramsci para designar el modelo de acumulación capitalista desarrollado en el período de expansión económica que siguió a la segunda guerra mundial. Este modelo se caracterizó por una forma de organización productiva y laboral, basada en la gran producción industrial mecanizada, en el trabajo en cadena y estandarizado y en el mercado de masas; y por una forma de regulación política e institucional caracterizada por políticas económicas de tipo keynesiano, con un gran intervencionismo estatal siguiendo el modelo de Estado del Bienestar. El nombre proviene de la fábrica norteamericana Ford, en la que se trabajaba según el modelo descrito.

<sup>125</sup> El *taylorismo* es considerado el primer gran modelo de industrialización del modo de producción capitalista. Surgió en la segunda mitad del siglo XIX y sus ideas básicas fueron la especialización de las funciones, la fragmentación de las tareas y la medición de tiempos y movimientos. La diferencia principal entre este modo de industrialización y el *fordismo* es que aunque ambos propugnan la acumulación intensiva, el *taylorismo* lo hace sin consumo de masas; mientras que el *fordismo* se centra en este tipo de consumo. Es decir, en el modo de regulación *taylorista*, la producción y el consumo de los asalariados no se interrelacionan, mientras que en el *fordista* sí.

<sup>126</sup> La gran innovación del *fordismo* fue la conversión de los asalariados en trabajadores/consumidores. Para ello, se basó en el incremento de la productividad del trabajo gracias a la mecanización, y en una relación salarial capaz de garantizar el poder adquisitivo de los trabajadores. Los rápidos incrementos de productividad eran ampliamente distribuidos entre los trabajadores, gracias a una red compacta de convenciones colectivas e instituciones del Estado del Bienestar.

Para los regulacionistas, la crisis del modelo *fordista* se debió a la incompatibilidad de las componentes del modelo que originó una crisis de oferta propiciada por el propio modelo (causas internas), y a la internacionalización económica que puso en cuestión el papel del Estado en la gestión de la demanda (causas externas). Los incrementos de productividad fueron mucho mayores que el crecimiento del poder de compra de los asalariados, generándose una crisis de sobreproducción. A su vez, el incremento de los costes necesarios para mantener el Estado del Bienestar obligó a los Estados a expandir sus gastos, sin que existiera una correspondencia con sus ingresos. Finalmente, y dado que el fordismo se basaba en las economías de escala, llegó un momento en el que los mercados nacionales no fueron suficientes para absorber la producción de muchas industrias por lo que se impuso la expansión de los mercados a nivel internacional. Esta situación, unida al similar desarrollo tecnológico de las grandes empresas exportadoras en los diferentes países (Estados Unidos, Japón, Europa...) llevó a que la lucha por la competitividad obligara a las multinacionales a internacionalizar y descentralizar sus procesos de producción. Así, las dinámicas descritas originaron una disfunción entre el régimen de acumulación y el modo de regulación, provocando que el primero se desarrollara en el contexto internacional, mientras que el segundo continuaba actuando a escala nacional (Boyer, 1992).

Desde esta perspectiva, la década de los setenta ha sido considerada como un período de cambio y crisis, en el que un ciclo largo de crecimiento (o régimen de acumulación) y su sistema de soporte social e institucional (o modo de regulación) se desvanecieron. Aunque han emergido nuevas tendencias estructurales, los regulacionistas consideran que no se han consolidado lo suficientemente como para poder establecer claramente un modelo alternativo (Marsden *et al.*, 1993).

En el debate sobre la sustitución del modelo de producción en masa propio del periodo *fordista* han destacado una serie de tendencias que, aunque conceptualmente son diferentes entre sí, tienen como denominador común el concepto de *flexibilidad*, es decir, la desmasificación y especialización de las empresas, que sustituyen las economías de escala por economías de gama, y que reorientan la producción hacia sectores de mayor valor añadido. Entre estas tendencias destacan la ya comentada especialización flexible de la producción, con especial incidencia en las zonas rurales, y el *toyotismo*<sup>127</sup>.

---

<sup>127</sup> Este método de producción toma su nombre de la fábrica japonesa Toyota y se basa en la producción en pequeños volúmenes, buscando la diferenciación y la variedad

La crisis del modelo de producción *fordista* también ha tenido su traducción en la agricultura, al hacerse patente el agotamiento del modelo productivista (por los efectos negativos que ha acarreado). El modelo productivista ha llevado a incrementar la oferta de productos, en los países desarrollados, muy por encima de la demanda de los mismos. Esta situación es especialmente problemática en la época actual en la que los consumidores europeos buscan productos diferenciados, con un mayor valor añadido y sobre todo, de calidad. Frente a esta demanda, el sector ofrece una oferta indiferenciada en la que predomina la cantidad sobre la calidad. Ello lleva a que la sociedad cuestione la legitimidad de que la UE proteja y subvencione a un sector agrario que ofrece unos productos que no sólo no son demandados sino que además su producción genera graves efectos medioambientales.

Por otro lado, la presencia de transnacionales en el sector ha hecho que se impongan sus modelos de producción y consumo y ha roto el tradicional aislamiento de los sistemas agrarios, haciendo que las áreas rurales queden expuestas a los problemas de la globalización. Esta situación está en el origen de la ya comentada necesidad de plantear estrategias de diferenciación y de asociación de los productos al territorio, a través de la potenciación de la calidad; la búsqueda de economías de gama; la apuesta por producciones especializadas y de mayor valor añadido; la diferenciación de los productos o la apertura de la producción a los mercados internacionales.

#### **4.7. Una reflexión final sobre las teorías neomarxistas y sus repercusiones en las áreas rurales**

Como se ha comentado, en las primeras etapas de la Economía del Desarrollo hubo una deliberada intención de marginar el pensamiento marxista. Sin embargo, la insatisfacción de una serie de economistas heterodoxos hizo que se desarrollaran estas teorías como respuesta crítica a la ortodoxia dominante.

Durante los setenta, estas teorías fueron muy populares, ya que ofrecieron una explicación razonable a los problemas de pobreza y estancamiento de los países en desarrollo y a sus dificultades para salir de esta situación. Los autores de esta corriente se rebelaron contra un

---

de productos. A nivel de los trabajadores se sustenta en una relación negociada entre trabajadores y empresa a través de los sindicatos.

sistema, el capitalista, que extraía continuamente las riquezas y el excedente de los países menos desarrollados, condenándolos a un subdesarrollo perpetuo. Por ello, buscaron un nuevo sistema más justo y solidario. Sin embargo, en los ochenta, estas corrientes fueron ampliamente criticadas principalmente por su determinismo y por su simplismo<sup>128</sup>.

La crítica más generalizada a estas teorías derivó de la incoherencia de su defensa de que un nuevo marco económico-institucional a escala mundial, basado en el socialismo, podría eliminar los problemas del subdesarrollo, justificando en este hecho, cambios políticos radicales e incluso revolucionarios. Aunque existe un consenso generalizado relativo a que el sistema de acumulación capitalista genera desigualdades y que lejos de reducir las diferencias entre los países desarrollados y los subdesarrollados, cada vez hace mayor la brecha entre ambos, el socialismo, aún antes del fracaso de la URSS, tampoco había conseguido demostrar su bondad como régimen de acumulación.

El principal problema de las teorías marxistas del desarrollo, es que han estado más preocupadas por demostrar las incoherencias del sistema capitalista que por proponer estrategias de desarrollo viables para los países o las zonas en desarrollo. En sus análisis, no han incluido ni los problemas de las zonas rurales ni la importancia del sector agrario como base para el desarrollo de otros sectores, aunque sus tesis de la dependencia y de la desconexión contienen elementos de referencia común con los problemas a los que hoy día se enfrentan estas zonas:

1. Modelos de desarrollo basados en la potenciación de lo urbano frente a lo rural.
2. Dependencia de tecnologías no adaptadas a las necesidades de las zonas rurales.
3. Escasa valoración de las potencialidades locales.
4. Importancia del fortalecimiento de las competencias y capacidades de las áreas más deprimidas, de manera que puedan decidir sobre su futuro.

---

<sup>128</sup> Para algunos autores la caída del muro de Berlín marcó el declinar del debate marxista. Sin embargo, para otros la proliferación de investigaciones empíricas realizadas en la última década y el progreso en las aportaciones de estos estudios han hecho desaparecer el pesimismo existente sobre la vitalidad de los estudios marxistas del desarrollo (Bustelo, 1998).

En un intento de buscar paralelismos entre la lógica neomarxista de potenciación de las especificidades locales/nacionales y las actuales tendencias de desarrollo rural es posible identificar elementos comunes. Estas corrientes defendían que los países subdesarrollados tenían que romper sus relaciones tradicionales de dependencia y buscar un nuevo papel en el entorno global. Los territorios rurales, hoy día, tienen que seguir una lógica similar. Estas zonas cuentan con un buen número de recursos, que, gracias a las nuevas demandas de la sociedad, son susceptibles de ser puestos en valor. La interacción entre las lógicas productivas tradicionales y las nuevas posibilidades que la diversificación de actividades introduce pueden permitir aumentar el grado de desarrollo y de inserción global de las zonas rurales.

Otro elemento importante defendido por estas corrientes de pensamiento, es que el principal factor de competitividad a escala local y, por tanto de desarrollo, es la propia organización interna de la producción. Las áreas rurales podrán ser más competitivas si propugnan modelos de desarrollo de base endógena, que les permitan valorizar sus recursos internos.

Finalmente, estas corrientes defienden la importancia para el desarrollo de analizar los patrones de inserción de las diferentes áreas en su entorno, tanto local, como global. Así, se podrán establecer las diferentes relaciones e interacciones (tanto hacia delante como hacia atrás), y discriminar entre aquellas que conviene potenciar y aquellas otras que hay que mejorar para propiciar el desarrollo de estas zonas. Este análisis también resulta útil si se realiza internamente entre los distintos sectores presentes en el territorio, para ver cuáles son sus interconexiones y cómo se crean sinergias o competencias entre ellos.

No obstante, el modelo de desarrollo rural actual se contrapone con la tesis de la desconexión, ya que una de las claves de la sostenibilidad de los procesos de desarrollo generados en estos territorios es, precisamente, su capacidad de creación e interconexión en redes<sup>129</sup>. Hoy día, se considera que un territorio está o puede llegar a estar tanto más desarrollado cuánto mayor sea su grado de conexión, o su potencial de conexión, externo e interno.

---

<sup>129</sup> Estas redes pueden ser *formales*, es decir, explícitas (obedecen a decisiones que persiguen objetivos estratégicos de las personas o de las organizaciones), o *informales*, es decir, tácitas y espontáneas (hacen referencia a contactos personales entre actores y empresas) (Vázquez Barquero, 1999).

## 5. LAS TEORÍAS NEOLIBERALES DEL DESARROLLO

Desde mediados de los setenta, la ortodoxia de la Economía del Desarrollo ha estado dominada por el enfoque neoclásico impuesto por los autores neoliberales. Las razones de este cambio fueron varias: a) el resurgir de la preocupación por el crecimiento, ante las crisis de la década que pusieron en cuestión los objetivos sociales del desarrollo; b) la subida al poder de los conservadores en el Reino Unido, Estados Unidos y Alemania, que imprimió un giro neoliberal a distintos organismos internacionales; c) la pérdida de interés en los modelos socialistas ante la evidencia de su fracaso en los distintos países que los implantaron; d) la conciencia de que ni la teoría de la modernización ni la de la dependencia habían logrado disminuir la brecha entre países ricos y pobres, ni podían explicar el éxito de los países del sudeste asiático; e) la constatación de que la heterogeneidad existente en los países subdesarrollados no permitía dictar recetas uniformes para todos ellos y f) la interpretación de que los Nuevos Países Industrializados de Asia debían su éxito a la aplicación de políticas neoliberales<sup>130</sup>.

Los dos pilares en los que se basan las teorías neoliberales del desarrollo son: 1) la defensa de la *eficacia del mercado* como elemento de asignación óptima de recursos y, como consecuencia, una dura crítica a la intervención pública en las actividades económicas y 2) las ventajas de una participación plena en el *comercio internacional*, como contestación al modelo ISI que impuso restricciones a las importaciones y un claro sesgo antiexportador<sup>131</sup>.

Los principales elementos de estas teorías fueron: a) la creencia de que la desigualdad económica era un importante incentivo para la

---

<sup>130</sup> Estudios posteriores, realizados con mayor profundidad, han demostrado que en la mayor parte de los Nuevos Países Industrializados los gobiernos intervinieron de forma sistemática y por diferentes vías para fomentar el desarrollo y potenciar el crecimiento de industrias específicas (Banco Mundial, 1993). Además, la crisis financiera que han vivido estos países en los últimos años y la inestabilidad actual de sus economías han puesto de manifiesto los problemas subyacentes en este modelo, aunque Stiglitz (2002) achaca parte de estos problemas a las erróneas políticas dictadas por el FMI y el Banco Mundial.

<sup>131</sup> La crítica a la estrategia ISI es una constante en las teorías neoliberales, como se verá al analizar las distintas corrientes.



innovación y el progreso técnico; b) la certeza de que el mercado, sin ninguna intervención, maximizaría la eficacia y el bienestar económico; c) la defensa del comercio internacional como fuente de beneficios mutuos; d) la no intervención del Estado; e) la importancia de los precios como mecanismo de asignación de recursos y f) la relevancia teórica de los análisis de equilibrio general y parcial (Bustelo, 1992; citado en Hidalgo, 1998).

## 5.1. Los antecedentes de la contrarrevolución neoclásica

Los antecedentes de las corrientes neoliberales se encuentran en las obras publicadas en las décadas anteriores por autores como Viner, Bauer y Yamey, o Johnson, entre otros.

Viner<sup>132</sup>, en su obra *Comercio internacional y desarrollo económico* de 1953, criticó la intervención de los gobiernos en el desarrollo por considerar que éstos ni tenían el suficiente conocimiento para intervenir en la economía ni eran capaces de aplicar incentivos para conseguir un sector público eficiente. Rechazó el desarrollo por la vía ISI y propuso una estrategia de desarrollo basada en la potenciación del sector agrario, como condición previa al desarrollo. Está considerado como una voz solitaria y temprana que defendió la importancia de la agricultura en los países subdesarrollados, la necesidad de reducir la pobreza absoluta, y las mejoras en alfabetización, salud y alimentación como elementos imprescindibles de cualquier estrategia de desarrollo<sup>133</sup>. Este tipo de argumentos se entremezclaron en su estrategia con otros, como la necesidad de reducir la intervención pública en la asignación de recursos o la importancia de la especialización como medio de aprovechar las ventajas comparativas.

Bauer y Yamey en su *Teoría económica de los países subdesarrollados* de 1957, defendieron que la planificación tiene un buen número de efectos negativos ya que, retarda el avance económico; desvía recursos públicos y privados de los sectores más productivos; refuerza el autoritarismo; desvincula la producción de las demandas del consu-

---

<sup>132</sup> Este autor fue el gran teórico de las Uniones Aduaneras. De la aplicación de sus postulados surgió la CEE.

<sup>133</sup> Algunos autores como Streeten lo consideran un pionero del *enfoque de las necesidades básicas* (Bustelo, 1998) que será desarrollado más adelante.

midor y reduce las posibilidades de elección de éste. Por ello, la extensión de la actividad pública más allá de lo estrictamente necesario (defensa, ley y orden, regulación de la oferta monetaria, salud, educación, estructura institucional...), conlleva al descuido de estas funciones y provoca ineficiencias en el sector privado. Bauer, además, cuestionó la utilidad y conveniencia de la ayuda extranjera a los países subdesarrollados por considerar que servía para fortalecer a los Estados, en detrimento del sector privado (Hidalgo, 1998).

A su vez, Johnson, en *Políticas económicas para los países menos desarrollados* de 1967, criticó la economía keynesiana<sup>134</sup> y desarrolló la teoría neoclásica del comercio internacional. Se opuso a la estrategia ISI considerando que el proteccionismo suponía pérdidas estáticas y acumulativas en el grado de eficacia, y se mostró partidario de la aplicación del principio de la ventaja comparativa en las relaciones exteriores de los países subdesarrollados.

Los autores de esta corriente no propusieron soluciones nuevas a los problemas que la teoría de la modernización no había podido resolver, más bien, ante la ausencia de mejores alternativas buscaron recuperar la vieja receta neoclásica del mercado como solución a los problemas del subdesarrollo, sin tener en cuenta que estudios posteriores habían demostrado que precisamente el mercado y las leyes que establece (siempre desfavorables a los países en desarrollo) son una de las causas del subdesarrollo. Este enfoque supuso el abandono de los principios liberales y democráticos de la década anterior y la consideración del desarrollo como un mero proceso de crecimiento, en el que el papel de la política y del Estado se reducía a ser garantes de la existencia de la institucionalidad necesaria para que el mercado funcionase correctamente (Pye, 1966; Huntington, 1968).

A pesar de no ser relevante el estudio de la agricultura en esta época, algunos economistas neoclásicos de este período pusieron de manifiesto no sólo la interdependencia entre agricultura e industria y el importante papel que la agricultura podía jugar en el desarrollo económico, sino también la necesidad de estudiar en profundidad el funcionamiento del sector, con objeto de poder explotar su potencial de crecimiento. Así, Johnston y Mellor, en su artículo, *El papel de la agri-*

---

<sup>134</sup> Sobre todo la influencia que la economía keynesiana ejerció sobre la Economía del Desarrollo y sobre las estrategias implementadas por los gobernantes (Toye, 1987).

*cultura en el desarrollo económico* de 1961, basándose en un análisis del modelo dual de Lewis, establecieron la importancia de la agricultura como motor del crecimiento económico. Pusieron de manifiesto como el sector agrario, lejos de jugar un papel pasivo en el desarrollo, puede realizar importantes contribuciones a la transformación estructural de las economías subdesarrolladas, principalmente en los primeros estadios de desarrollo. Para estos autores, el papel de la agricultura en el desarrollo era básico y se podía materializar en los siguientes puntos: a) el sector podía suministrar un excedente de fuerza de trabajo para ser utilizado en otros sectores; b) era una fuente de capital; c) a través de las exportaciones podía actuar como motor de intercambios internacionales; d) proveía de alimentos al creciente sector industrial y f) era un mercado potencial de productos industriales (Eicher y Staatz, 1984). A medida que se avanza en el proceso de desarrollo, la importancia del sector decrece, ya que se transfiere el capital y la mano de obra a otros sectores. Sin embargo, como señala Mellor (1966) no se puede olvidar que inicialmente, es “el único sector existente”, por tanto, no tiene sentido poner en marcha estrategias de desarrollo que no consideren este sector.

## 5.2. La contrarrevolución neoclásica de los ochenta

En los ochenta, los autores neoliberales<sup>135</sup> del desarrollo defendieron una teoría general válida para todos los países con independencia de su grado de desarrollo. Sus grandes principios fueron el mercado, la crítica a la intervención pública y la utilización del análisis social coste-beneficio. La revitalización del análisis neoclásico coincidió con una tendencia de pensamiento político y social que insistía en medir el desarrollo económico con el único rasero de las tasas de crecimiento y, en valorar el progreso político en términos de creación y conservación de instituciones eficaces (en el sentido de garantes del orden).

---

<sup>135</sup> Considerados por Rostow como los *bárbaros neoliberales*, ya que no sólo irrumpieron en la Economía del Desarrollo aplicando principios procedentes del cuerpo general y neoclásico de la Teoría Económica, sino que el éxito de esta contrarrevolución les llevó a convertirse en la ortodoxia de la Ciencia Económica, durante los ochenta (Rostow, 1983b), a pesar de defender planteamientos que anteriormente habían fracasado.

La discusión sobre las distorsiones que introdujo la intervención estatal en la economía distinguió dos posiciones: la de los partidarios del *laissez-faire* (Bauer, Little, Lal...), para quienes no sólo había que eliminar las distorsiones exógenas (provocadas por la intervención pública) sino que también era necesario no intervenir en las distorsiones endógenas (las propias del mercado); y la de los economistas del bienestar (Balassa, Krueger...) que admitían la necesidad de contrarrestar algunas distorsiones endógenas con intervenciones estatales puntuales.

Lal, en su obra *La pobreza de la Economía del Desarrollo* de 1983, criticó la ortodoxia de la Economía del Desarrollo considerándola como dogmática, intelectualmente perezosa, dirigista y compuesta por un conjunto de falacias económicas<sup>136</sup>. Defendió que el Estado sólo debía intervenir en la economía cuando fuera estrictamente imprescindible y que, cuando lo hiciera, debía utilizar técnicas de análisis social coste-beneficio. Este autor consideró que la mayoría de las distorsiones eran exógenas y originadas por la intervención pública. No obstante, reconoció la existencia de fallos del mercado y de distorsiones endógenas, aunque no recomendó la intervención del Estado para corregirlas.

La importancia de estas aportaciones radicó en el hecho de que las recomendaciones de política económica de estos autores, fueron recogidas en las *políticas de ajuste económico*, y se convirtieron en la condición impuesta por determinados organismos (como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial) para la concesión de ayudas al desarrollo en países subdesarrollados y para los programas de solución del problema de la deuda externa.

Entre las críticas se pueden citar su reaccionarismo político y su influencia en los regímenes autoritarios que pusieron en práctica sus recetas. Estos autores, y en particular Lal, rechazaron la redistribución de la renta al considerarla una forma de distorsión endógena, argu-

---

<sup>136</sup> Para Lal (1983), los principales errores analíticos de la Economía del Desarrollo fueron su presunción de que la economía pública era eficiente y su mala interpretación del *teorema del segundo óptimo*. Para este autor, a menos que una economía estuviera afectada por una sola distorsión que la alejase de las condiciones de competencia perfecta, no habría garantías de que la eliminación de esa distorsión mejoraría el bienestar. Luego, al haber múltiples distorsiones, la eliminación de una de ellas, puede incluso empeorar la situación. Por tanto, ya que una intervención pública tiene efectos negativos, un *segundo óptimo*, puede ser no intervenir en la economía.

mentando que existía un conflicto de objetivos que enfrentaba la libertad contra la igualdad<sup>137</sup>. Además, tuvieron una visión estática del enfoque de las distorsiones, al no considerar que la posibilidad de introducir distorsiones a corto plazo por una intervención pública pudiera compensarse sobradamente a largo plazo por los efectos beneficiosos de ésta sobre el bienestar futuro (Stiglitz, 2002).

A su vez, su concentración en los equilibrios micro y macroeconómicos de corto plazo les llevó a suponer constantes la tecnología, la población, los recursos naturales y el medioambiente, los valores y patrones de comportamiento culturales, las estructuras del poder, las relaciones internacionales, las instituciones y las relaciones sociales. No tuvieron en cuenta, en ningún momento, que éstas eran justamente las principales variables de medio y largo plazo del desarrollo económico y social (Sunkel, 1991).

Otra crítica a esta corriente se basó en la escasa fiabilidad de los estudios empíricos del Banco Mundial sobre los que se apoyaron muchos de los planteamientos neoliberales. Estos estudios se centraron en un número de países poco significativo y además las distorsiones que, supuestamente generaba la planificación estatal, sólo eran significativas para un tercio del comportamiento de la economía. De ahí, las críticas de otros organismos, como el PNUD<sup>138</sup>, que defendían estudios de mayor profundidad, además de la importancia de introducir en estos estudios, aspectos sociales, políticos o institucionales.

### 5.3. Las propuestas de liberalización externa

Otra corriente dentro de la teoría neoliberal apoyó una serie de propuestas de *liberalización externa*, de nuevo criticando a la estrategia ISI. En esta crítica destacaron Bhagwati y Krueger, y para ello utilizaron como argumentos el que esta estrategia y la negación del principio de la ventaja comparativa no habían conseguido los resultados espera-

---

<sup>137</sup> Por el contrario, Todaro (1985) insistió, desde mucho antes, en que la mala distribución de la renta estaba en el origen de los problemas de atraso y subdesarrollo.

<sup>138</sup> En un apartado posterior se analiza con más detalle la propuesta del PNUD sobre el *desarrollo humano*, en la que se expresa su clara oposición a las políticas defendidas por el Banco Mundial.

dos<sup>139</sup>. Frente a ello, propugnaron el mantenimiento de los precios agrícolas y de los salarios en niveles bajos, de forma que se mantuviese el poder adquisitivo, pero mejorando los rendimientos de la agricultura a través de la aplicación de los adelantos de la Revolución Verde<sup>140</sup> y acompañándolos de una liberalización comercial, una unificación de los tipos de cambio, una devaluación de la moneda y un abandono de la ISI.

Por su parte, Balassa en su estudio, *Los países de industrialización reciente en la economía mundial* de 1981, realizado para el Banco Mundial, defendió el principio de la ventaja comparativa (asentado en el análisis social coste-beneficio y considerando como precios-sombra o de eficiencia, aquellos determinados por el supuestamente perfecto mercado internacional). Propuso una estrategia de *casi libre comercio* (el casi libre comercio, no suponía ni la ausencia total de intervención gubernamental en el sector exterior, ni la aceptación de las pautas de exportación e importación impuestas por las fuerzas del libre mercado), y un *dirigismo racional*<sup>141</sup> en el sector exterior.

A pesar del indudable fracaso de la estrategia ISI<sup>142</sup>, la propuesta neoclásica de un sistema de incentivos neutral que no discriminase entre actividades orientadas a la exportación y al mercado interno fue demasiado lejos. Rescatar la vieja teoría de la ventaja comparativa, sin analizar las críticas e incapacidades ya demostradas para explicar los problemas comerciales de los países subdesarrollados, no parece muy oportuno. En general, los neoclásicos han infravalorado el impacto de los factores externos sobre las economías de los países subdesarrollados y han achacado a políticas económicas erróneas su imposibilidad

---

<sup>139</sup> En sus críticas obviaron que, aunque posteriormente la estrategias estructuralistas ocasionaron problemas, hubo un periodo en el que los países latinoamericanos que las aplicaron consiguieron unas tasas de crecimiento muy superiores a las del resto de los países.

<sup>140</sup> Los neoliberales también rescataron esta estrategia sin tener en cuenta que anteriormente había fracasado.

<sup>141</sup> El *dirigismo racional* en el sector exterior implica que las distorsiones internas pueden ser corregidas con subsidios internos, pero nunca con aranceles u otras medidas de protección, mientras que las distorsiones externas (como los monopolios en los mercados internacionales) sí justificarían la imposición de aranceles o impuestos a la importación.

<sup>142</sup> Balassa identificó como sus principales problemas: precios de venta en el mercado interno superiores a los precios mundiales; sobrevaloración de la moneda, para abaratar las importaciones, aún perjudicando a las exportaciones; y alto precio y mala calidad de los *inputs*, que reducían la competitividad de las empresas exportadoras.

de salir del subdesarrollo (Hidalgo, 1998). De ahí que, Leys (1996) afirme que a finales de los ochenta, la única política de desarrollo oficialmente aceptada, era no tener ninguna y dejar que el mercado distribuyera los recursos, sin la intervención del Estado.

En los años ochenta y noventa el pensamiento neoliberal se ha impuesto en la praxis de la política económica de la mayoría de los países subdesarrollados. Las razones de ello han sido: 1) la desaparición del Bloque del Este que debilitó enormemente los postulados teóricos de corte revolucionario; 2) la llamada *década pérdida* de América Latina que puso en cuestión el enfoque estructuralista y 3) la falta de una teorización sólida de los planteamientos alternativos (que serán analizados en el siguiente apartado) que ha impedido que ofrezcan suficiente confianza.

Por ello, ha sido el enfoque neoliberal acordado en el ya citado *Consenso de Washington*, el que se ha terminado imponiendo. Este enfoque defiende la estabilización de la economía a través de la eliminación de los principales desequilibrios macroeconómicos: inflación, déficit público y déficit exterior<sup>143</sup>. Una vez estabilizada la economía se recomienda un ajuste estructural basado en un aumento del ahorro público y privado; una mejor asignación de la inversión pública; una mayor eficiencia económica; una mejora de la inversión privada y, finalmente, un aumento de la oferta de bienes comercializables a nivel internacional.

Obviamente, estas duras condiciones sólo podrán producir unos efectos positivos persistentes si están basadas en una consolidación de las reformas y en una recuperación sostenida de la inversión. Así, el modelo económico neoclásico ha tenido como eje central la liberalización del comercio exterior, para aprovechar las ventajas comparativas de este nuevo entorno de libre comercio y para obtener divisas que permitieran hacer frente al pago de la deuda externa (a través de un proceso de desmantelamiento de las barreras arancelarias y no arancelarias y una depreciación del tipo de cambio)<sup>144</sup>. Este tipo de recomenda-

---

<sup>143</sup> Para ello, se recomienda una contracción de la economía que reduzca el consumo público y privado a niveles compatibles con el crecimiento potencial de la producción y un déficit sostenible de la balanza por cuenta corriente.

<sup>144</sup> Este eje se articula en torno a los siguientes principios: 1) modernización tecnológica para conseguir el incremento de la competitividad exigido por la apertura comercial; 2) control de la inflación a través de una reforma de los Bancos Centrales, para que

ciones del FMI ha sido duramente atacado por Stiglitz (2002) que considera que no sólo han sido erróneas, sino que han empeorado la situación de la mayoría de los países que las han seguido.

La aplicación de estos principios al sector agrario ha dejado a este sector totalmente desprotegido y expuesto a las vicisitudes de los mercados internacionales, en los países en desarrollo. Mientras que los países desarrollados tienen un notable grado de protección de sus agriculturas, las políticas neoliberales defendidas por la OMC han obligado a los países en desarrollo a eliminar cualquier tipo de barrera o de estrategia de protección a la agricultura.

En general, la aplicación de estos principios potencia a las grandes explotaciones que tienen notables ventajas comparativas de toda índole para adecuarse a las nuevas necesidades y para adaptarse a los distintos tipos de requerimientos. Sin embargo, discrimina e incluso está destruyendo un buen número de pequeñas explotaciones familiares que difícilmente pueden competir en este contexto<sup>145</sup>. Estudios muy recientes (Kydd y Dorward, 2001; Ellis y Biggs, 2001) muestran que, a pesar de sus dificultades para acceder a los mercados, estas explotaciones pueden ser eficientes y jugar un papel muy importante en el proceso de desarrollo global, aunque para ello es imprescindible la existencia de instituciones eficientes que las apoyen.

La ausencia de políticas de desarrollo agrario y rural que ha ocasionado la retirada del apoyo del Estado a estos sectores ha creado un vacío institucional que en ocasiones, está siendo llenado por las ONG's y otras instituciones del llamado *tercer sector*. La escasez de recursos económicos está condicionando la emergencia de este tipo de actores

---

apliquen políticas monetarias ortodoxas y reduzcan el propio déficit fiscal (reduciendo gastos, aumentando los ingresos y privatizando el sector público empresarial); 3) reforma del mercado de trabajo para hacer frente a la creciente competencia internacional (eliminando requisitos para la contratación y el despido, propiciando las contrataciones temporales y a tiempo parcial, reduciendo las contribuciones sociales obligatorias de las empresas y abaratando el despido); 4) liberación del sistema financiero y del mercado local de capitales, eliminando las regulaciones y restricciones para elevar las tasas pasivas de interés, fomentando el ahorro local y disuadiendo la fuga de capitales y 5) desarrollo del mercado de valores y de la estabilidad política y macroeconómica, de manera que la liberalización de los movimientos internacionales de capitales estimule la competitividad de la banca nacional.

<sup>145</sup> Esta situación está acentuando la pobreza rural en un buen número de países (FIDA, 2001).



que en muchos aspectos están sustituyendo a otras instituciones. Las zonas rurales se están beneficiando especialmente de esta cooperación con el *tercer sector*, que les permite contar con una mano de obra flexible y de bajo coste, con recursos financieros adicionales y con la aceptación de la población local que suele ser muy receptiva ante este tipo de actuaciones, lo que incrementa la legitimidad de las actuaciones (Bucek y Smith, 2000; Banco Mundial, 2001).

#### 5.4. La estrategia favorable al mercado

La dureza de las condiciones impuestas por el FMI y el Banco Mundial en sus políticas de ajuste y las consecuencias derivadas de ello, hicieron que el Banco Mundial suavizase su estrategia. La crisis mejicana de 1994 hizo que algunas voces dentro del Banco Mundial tomaran conciencia de que la reforma de la economía, por sí sola, no era suficiente para conseguir un desarrollo sostenido y equitativo. Edwards en su libro *Crisis y reforma en América Latina* de 1995, afirmó que la consolidación de las reformas sólo sería posible si existía un consenso amplio y estable entre las fuerzas políticas y la población estaba convencida de la bondad de estas políticas. Para conseguir el desarrollo era preciso mantener la estabilidad macroeconómica; generar un crecimiento rápido y sostenido; mejorar las condiciones sociales y reducir o eliminar la corrupción, la violencia y el crimen. Esto sólo sería posible si se contaba con una administración macroeconómica prudente, con una serie de reformas estructurales e institucionales que permitiesen el aumento de la productividad y con un conjunto de programas sociales que redujesen la desigualdad y aliviasen la pobreza.

La nueva política<sup>146</sup> conocida como *enfoque favorable al mercado* (*market-friendly approach*) aceptó que la intervención del Estado podía ser un importante factor de desarrollo, siempre que tratase de apoyar y no de sustituir al mercado. Las funciones del Estado serían mantener los equilibrios macroeconómicos; crear un entorno competi-

---

<sup>146</sup> Publicada en su *Informe sobre el desarrollo mundial* de 1991 y en *El milagro de Asia Oriental. Crecimiento económico y política pública* de 1993. La evolución de las estrategias seguidas por el Banco Mundial, será analizada con más detalle en el siguiente epígrafe.

tivo para las empresas; apoyar la inversión pública en capital humano, infraestructuras y protección del medio ambiente y promover el desarrollo institucional, mejorando la eficacia de la administración pública y defendiendo las libertades políticas y civiles. Esta posición ha evolucionado posteriormente hacia posiciones más preocupadas por la lucha directa contra la pobreza (Banco Mundial, 2001), bajo la influencia directa de Stiglitz.

La justificación de esta estrategia se aprecia en afirmaciones como: *'las tendencias actuales enfatizan las señales dictadas por los precios; el intercambio y la competitividad son considerados signos de progreso técnico, y un gobierno efectivo ha de manejarse como un recurso escaso, es decir, sólo puede ser utilizado con discreción y cuando sea realmente necesario'*<sup>147</sup> (Banco Mundial, 1991).

## **5.5. Una reflexión final sobre las teorías neoliberales y sus repercusiones en las áreas rurales**

Las recomendaciones neoliberales de los ochenta sobre la estabilización y el ajuste han sido muy duramente criticadas por despreciar los costes sociales y políticos de dichos procesos (Sen, 2001). *Las fuerzas del mercado no conducen al desarrollo, a menos que sean guiadas y complementadas por una política activa encaminada a utilizar productivamente todos los recursos disponibles* (III UNCTAD<sup>148</sup>, 1972; citado en Sampedro, J.L., 1996). Sin embargo, la falta de otras alternativas viables y el apoyo financiero que las acompañaba acabaron por convertirlas en el ideario político a seguir por los países subdesarrollados.

El Consenso de Washington es rechazado por su absurda pretensión de generalidad ante una realidad tan diversa como la que se da en

---

<sup>147</sup> El enfoque más reciente del Banco Mundial recogido en el denominado *marco estratégico comprehensivo del desarrollo*, va más allá de cuestiones meramente económicas e incluye cuestiones institucionales, legales y de buen gobierno. Elementos, todos ellos, que conllevan un reforzamiento del Estado (Ricupero, 1999).

<sup>148</sup> Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Esta Conferencia pretendía que los países subdesarrollados tuvieran un mayor peso específico en la definición del comercio y en la implementación de las pautas de desarrollo a nivel internacional. La III Conferencia tuvo lugar en Santiago de Chile en 1972.

los países subdesarrollados y que hace imposible una receta universal y, además, por los altos costes sociales que generó, a los que no acompañaron más que unos mediocres resultados económicos (Taylor, 1983).

Otras críticas proceden de la base tan inestable que apoyó estas propuestas, ante la evidencia histórica de que la especialización productiva a escala internacional había generado dependencia económica y ésta, subdesarrollo. Además, la consideración de que los costes sociales que acompañaron a estas políticas desaparecerían en el largo plazo (ya que el crecimiento económico sostenido provocaría una reducción de la pobreza y una redistribución de los ingresos), no es tan evidente y, por el contrario, sí lo son los duros costes sociales provocados por las reformas.

Por otro lado, la creencia de que el éxito de los 'dragones asiáticos' se debía a la implantación de políticas de corte neoliberal quedó desmentida por la evidencia de que la industrialización en estos países había sido impulsada por un Estado desarrollista, que además había desempeñado un papel intervencionista y proteccionista (Berzosa, 1996).

La aparente coherencia interna del modelo, al ser analizada en profundidad, manifestó profundos fallos: 1) la privatización genera desempleo que no siempre es absorbido por el sector privado; 2) la apertura comercial requiere una depreciación del tipo de cambio, pero el control de la inflación puede requerir lo contrario; 3) la modernización tecnológica necesita capitales baratos, pero la liberalización del sistema financiero provoca un aumento de los tipos de interés; 4) la reforma del Estado necesita un aumento de los ingresos fiscales, pero la apertura comercial elimina los impuestos arancelarios y la reforma del mercado de trabajo reduce las contribuciones sociales de las empresas y 5) la liberalización de los movimientos de capital despierta la especulación.

El neoliberalismo defiende la competitividad y la libre competencia por encima de cualesquiera otros condicionantes. Las empresas, los productos, los territorios han de ser competitivos en el entorno mundial. Esto sólo se conseguirá si se deja actuar al mercado libremente, sin ninguna intervención del Estado. La implantación de políticas neoclásicas ha generado unos elevados costes sociales, tanto en los países subdesarrollados, como en los desarrollados (enorme aumento del desempleo, de la precariedad laboral y de los niveles de pobreza). Las consecuencias de la aplicación de estas políticas han sido especialmente negativas en las zonas rurales. La exposición de los productos

agrarios, base de la economía de estas zonas, a los vaivenes de los precios de los mercados mundiales y de la climatología mundial, sin ningún mecanismo de protección ha ocasionado grandes desajustes y problemas para el desarrollo de las mismas.

Estas políticas han destruido sistemáticamente empleos en el sector primario (los agricultores pobres de los países subdesarrollados no han podido competir con los productos altamente subsidiados de la agricultura europea y norteamericana), antes de que los sectores secundario y terciario hubiesen sido fortalecidos y consecuentemente pudiesen ofrecer puestos de trabajo. Además, la falta de redes de seguridad ha hecho que los que perdieron su empleo se vieran arrastrados a la pobreza.

Las áreas rurales, por su especial situación de retraso relativo con respecto a las áreas urbanas, no pueden competir en igualdad de condiciones. Necesitan políticas específicas y adecuadas a sus necesidades concretas, que favorezcan la aparición de estrategias competitivas. De ahí, la actual defensa de políticas proteccionistas en sentido amplio (no únicamente protección a la agricultura), aunque no asistencialistas, para estas zonas.

A pesar de las críticas, la defensa que hacen las teorías neoliberales de contar con condiciones de estabilidad macroeconómica para poder desarrollar un país, es totalmente válida. En ausencia de estos supuestos es imposible abordar estos procesos. El problema son las condiciones tan radicales que el FMI y el Banco Mundial han impuesto para conseguir esta estabilidad en muchos países. No obstante, la constatación de los fracasos ha hecho que, al menos en el Banco Mundial, se aprecien algunos indicios de cambio y una cierta convergencia hacia las recomendaciones neoestructuralistas y alternativas, donde el papel activo del Estado es incuestionable y la reforma de las instituciones un elemento imprescindible, sin el cual la estrategia de desarrollo neoliberal es inviable (Hidalgo, 1998).

El desarrollo de áreas rurales, también necesita contar con democracias asentadas, en las que existan una serie de instituciones (entendidas en el sentido actual del neoinstitucionalismo) capaces de controlar el cumplimiento de las reglas y leyes, además de garantizar la distribución de los ingresos y de la riqueza, a través de redes de seguridad. Si no existen estos mecanismos, el libre mercado es incapaz de garantizar la apropiación por parte de la sociedad en sentido amplio, de los beneficios del desarrollo. Estos resultados ponen de manifiesto la importancia para el desarrollo de contar tanto con políticas estatales como con estrategias de competitividad internacional.

Finalmente, conviene destacar cómo la reducción del papel del Estado defendida por estas teorías ha permitido liberar espacios de acción para los actores locales de la sociedad civil, que hasta ahora no existían. El vacío institucional dejado por la retirada del Estado de muchas de las tareas que tradicionalmente ha venido ejerciendo, ha generado como efecto colateral un nuevo protagonismo de ONGs, asociaciones, e incluso grupos no formales, con notables repercusiones en la profundización de la democracia, en el empoderamiento de la sociedad local, en la legitimidad y transparencia de las acciones y en la movilización colectiva a favor del propio desarrollo. Estos espacios están teniendo un importante efecto en el reforzamiento de las estrategias participativas y ascendentes en las áreas rurales.

## 6. LAS TEORÍAS ALTERNATIVAS DEL DESARROLLO Y EL SURGIMIENTO DEL DESARROLLO RURAL

En los setenta se abrió un importante debate crítico sobre las teorías que habían estado vigentes en las dos décadas anteriores. Este cambio de tendencia se debió principalmente a tres razones. La primera, de tipo ideológico, derivó del cuestionamiento del crecimiento económico como objetivo para los países subdesarrollados, que llevó a redefinir los objetivos del desarrollo incorporando criterios sociales, medioambientales y territoriales. En segundo lugar, un análisis en profundidad del modelo de crecimiento económico rápido puso de manifiesto que el mismo había originado efectos negativos e incluso desastrosos en varios países<sup>149</sup>. Finalmente, se constató que el modelo de industrialización-difusión no había producido los efectos de derrame del crecimiento esperados, sino que por el contrario, había aumentado la brecha entre países ricos y pobres (Eicher y Staatz, 1984).

Estos hechos, junto con la emergencia a finales de los sesenta de movimientos de tipo pacifista, ecologista o de defensa de la idiosincrasia de las distintas razas, religiones, etc., condujeron a una nueva

---

<sup>149</sup> Entre los hechos que avalan esta actitud estaban guerras civiles; regímenes autoritarios; desórdenes sociales; ampliación de la brecha entre pobres y ricos; evolución desfavorable de los términos del intercambio entre el campo y la ciudad y entre la agricultura y el resto de los sectores.

concepción del desarrollo<sup>150</sup>. La aceptación por parte de la comunidad internacional de que el desarrollo tenía más dimensiones que las estrictamente económicas, dio origen a la elaboración de diferentes formulaciones, agrupadas todas ellas dentro del llamado *desarrollo alternativo*.

Por primera vez, el centro del debate dejó de articularse en torno al crecimiento, para prestar atención a los problemas de empleo, distribución de renta, necesidades básicas, medioambiente, etc. Este hecho marcó el cambio más importante de los acaecidos hasta el momento en la Economía del Desarrollo, ya que supuso el surgimiento de un enfoque radicalmente distinto a todos los anteriores: *el crecimiento con equidad*. Fue en este momento, cuando la eficiencia dejó de ser el único objetivo del desarrollo y se introdujo el concepto de equidad, cuyo objetivo era redistribuir el crecimiento y atender las necesidades básicas de los pobres. Se trataba de resolver los problemas de nutrición, vivienda, salud, educación, etc. sin esperar a elevar la renta *per capita*. Posteriormente, se introdujo la necesidad de propiciar un desarrollo ambientalmente sostenible.

Las teorías alternativas del desarrollo se caracterizan por no tener el desarrollo teórico presente en las teorías anteriores y por abordar aspectos más parciales del desarrollo<sup>151</sup>. Son una aproximación voluntarista al desarrollo (y probablemente utópica) y buscan nuevos paradigmas capaces de articularse en torno a las tres grandes cuestiones a las que pretenden dar respuesta: 1) el concepto de desarrollo; 2) los mecanismos que favorecen los procesos de desarrollo y 3) la forma más eficaz de interrelación entre los actores económicos, sociales e institucionales. El interés de analizarlas se basa en su carácter de antecedentes teóricos del enfoque de desarrollo rural emergente en la UE

---

<sup>150</sup> Este nuevo enfoque dio pie al surgimiento de la Cooperación al Desarrollo a través de los movimientos solidarios y de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), que de esta forma vieron la posibilidad de jugar un papel significativo y al margen de los gobiernos, en el desarrollo del Sur.

<sup>151</sup> Hasta ahora las teorías presentadas habían elaborado modelos que intentaban explicar las causas del desarrollo y el subdesarrollo, el funcionamiento de la economía mundial y de las relaciones entre países, etc. y que proponían pautas, más o menos acertadas, para salir del subdesarrollo. A partir de este momento aparecieron una serie de teorías que rompieron esta tendencia presentando enfoques menos holistas, que recogían sólo algunos de los elementos presentes o necesarios para el desarrollo y que no alcanzaron el nivel de desarrollo teórico presente en las primeras.

(aunque los componentes de este enfoque no pueden reducirse o identificarse con ninguna corriente concreta, al estar dispersos por todas ellas).

### **6.1. El desarrollo alternativo y la satisfacción de las necesidades básicas**

Los cambios anteriormente citados hicieron que se gestase el concepto de *desarrollo alternativo*, o de *otro desarrollo*. En la formulación de este nuevo enfoque hubo varios hitos fundamentales: a) la publicación en 1975, del informe *¿Qué hacer?. Otro desarrollo*, por la Dag Hammarskjöld Foundation, en el que se recogía el Relatorio de Uppsala sobre el *otro desarrollo*<sup>152</sup>; b) la publicación del libro *Redistribución con crecimiento* de Chenery en 1974, en el que se hacía hincapié en la importancia de la redistribución de la renta y c) la celebración por parte de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) en 1976, de una Conferencia Mundial sobre el Empleo y la posterior publicación del informe, *Empleo, crecimiento y necesidades básicas* (ILO, 1976).

Este informe identificó cuatro tipos de necesidades básicas: 1) necesidades mínimas de consumo familiar (alimentación, vivienda y vestido); 2) acceso a los servicios esenciales (agua corriente, transporte, salud y educación); 3) disponibilidad de un puesto de trabajo (adecuadamente remunerado) para todas aquellas personas en disposición de trabajar y 4) necesidades de naturaleza más cualitativa, como vivir en un entorno adecuado, poder participar en la toma de decisiones o disfrutar de las libertades individuales. Los resultados de la Conferencia pusieron de manifiesto la dificultad de abordar estos cuatro tipos de necesidades y acordaron que, a pesar de la importancia de los dos últimos tipos, las actuaciones se debían centrar, inicialmente, en conseguir los dos primeros.

---

<sup>152</sup> El *Relatorio de Uppsala*, partiendo de la satisfacción de las necesidades básicas, incorporó toda una serie de conceptos que pusieron de manifiesto la multidimensionalidad del concepto de desarrollo y la no existencia de un modelo universal de desarrollo, sino de una pluralidad de ellos. Según este relatorio los elementos definitorios del desarrollo alternativo eran: 1) el desarrollo igualitario; 2) el desarrollo endógeno; 3) el desarrollo autónomo; 4) el desarrollo ecológico y 5) el desarrollo con transformación estructural (Hidalgo, 1998).

El desarrollo alternativo pretendió satisfacer las necesidades humanas, tanto materiales como inmateriales, empezando por satisfacer las necesidades básicas de los dominados, asegurando la 'humanización' de todos los seres humanos, satisfaciendo sus necesidades de expresión, creatividad, igualdad y convivencia, y permitiéndoles comprender y dominar sus propios destinos.

En el Banco Mundial también se apreció un cambio de enfoque. El nuevo argumento de satisfacción de las *necesidades básicas* partió de Chenery y recibió un apoyo definitivo en 1973, cuando el entonces presidente de esta entidad, McNamara, llamó la atención sobre la necesidad de prestar atención al 40% más pobre de la población<sup>153</sup>. La constatación de que el aumento de la pobreza, se concentraba fundamentalmente en las áreas rurales y de que la agricultura podía ser o cuello de botella o motor del desarrollo global, en función de la estrategia seguida, fue de gran relevancia. El **desarrollo rural** surgió en esta década como un modelo de desarrollo y como una disciplina académica basados en un *enfoque integrado* para un *cambio planificado*. Este concepto no se acuñó para designar un modelo específico para las zonas rurales, sino para contrarrestar los efectos negativos sobre los países en desarrollo del modelo de desarrollo dominante durante las décadas de los cincuenta y los sesenta, basado en la industrialización a ultranza y el incremento del PNB (Ceña, 1994).

En 1981, el Banco Mundial publicó la obra *Lo primero es lo primero: Satisfacer las necesidades humanas básicas de los países en desarrollo*, dirigida por Streeten. Este autor sostuvo que para eliminar la pobreza absoluta de forma permanente y sostenible había que aumentar la productividad de los pobres. Sin embargo, para ello, era necesario que tuviesen cubiertas sus necesidades básicas. Este enfoque no fue un intento de distribuir los ingresos o de dar bienestar social a los pobres, sino una reacción pragmática al urgente problema de la pobreza mundial como objetivo fundamental del desarrollo económico. Buscó proporcionar oportunidades para el pleno empleo del desarrollo físico, mental y social de los seres humanos y propuso derivar los medios necesarios para alcanzar ese objetivo. Para ello abogó por la utilización de métodos de producción intensivos en mano de obra, que generasen puestos de trabajo e ingresos para el sector más pobre.

---

<sup>153</sup> Discurso pronunciado por Robert McNamara, ante con la Conferencia de Gobernadores del Banco Mundial en Nairobi, en 1973.



La visión del Banco Mundial del enfoque de las necesidades básicas es considerada como una aplicación de la política económica keynesiana antirrecesión a la pobreza de los países subdesarrollados. No obstante, este enfoque careció de un desarrollo analítico profundo que fuese más allá de las declaraciones políticas y de los programas de ayuda. En definitiva, adoleció de un sustrato teórico en que basar sus estrategias (Hidalgo, 1998). Su derrota por la teoría neoliberal en los ochenta se debió a: a) su marcado, aunque inacabado, carácter keynesiano opuesto al neoliberalismo triunfante; b) los problemas de transición de un enfoque a otro; c) el freno que suponía para los modelos de desarrollo orientados a la industrialización y exportación y d) la necesidad de disponer de un importante volumen de ayuda internacional, para poder ser implementado y cuyo uso eficiente no estaba claro.

El enfoque de las necesidades básicas también recibió otro tipo de críticas: a) la dificultad de eliminar obstáculos internos existentes en estos países; b) las presiones de diferentes grupos tanto del Norte como del Sur; c) los recelos de los países subdesarrollados ante la pérdida de importancia de factores como la modernización, la industrialización o el crecimiento, que hasta entonces habían sido considerados como motores de desarrollo o d) la interpretación de que el énfasis en las necesidades básicas pudiera ser una maniobra del Norte para distraer la atención del Sur de otros cambios que se estaban perfilando en la definición del Nuevo Orden Económico Internacional. Entre sus mayores virtudes destacó el sentar las bases de la participación de la sociedad civil en la solución del problema del subdesarrollo (por medio de las ONGs) y de forma desvinculada de los intereses de Estado y de los compromisos diplomáticos.

## **6.2. El crecimiento con equidad**

Los debates teóricos y políticos del modelo de *crecimiento con equidad* se articularon en torno a la necesidad de establecer mayores interacciones entre distribución de ingresos y crecimiento económico. Los cambios necesarios afectaban no sólo a la cantidad de renta distribuida (Chenery, 1976) sino también a la distribución funcional de esta renta, es decir, al impacto de la distribución de renta entre distintos grupos (pequeños campesinos, mujeres, indígenas, etc.). La otra gran línea de debate se centró en la generación de empleo y en los inter-

cambios de fuerza de trabajo entre industria y agricultura. En esta época, ya era evidente que la industria urbana en la mayoría de los países no era capaz de absorber la creciente fuerza de trabajo rural. De ahí que los planificadores empezaran a considerar la conveniencia de crear empleos rurales (tanto en agricultura como en pequeñas industrias) para mantener a la población en estas zonas.

En el sector agrario se puso de manifiesto la necesidad de invertir en pequeñas explotaciones, por su mayor capacidad de generar empleo frente a las grandes propiedades. La evidencia empírica rompió con la tendencia anterior que defendía la conveniencia de invertir en grandes fincas por sus mayores economías de escala. El debate fue similar en la industria. En ambos casos se vio la necesidad de estimular la investigación para conocer el funcionamiento en profundidad de los mecanismos internos de las economías rurales y poder crear tecnologías adecuadas (Eicher y Staatz, 1984). En definitiva, se pretendió transformar las sociedades tradicionales y estancadas, no en zonas industriales y urbanas, sino en economías rurales dinámicas y productivas.

Este nuevo enfoque llevó a poner en marcha programas de Desarrollo Rural Integrado (DRI) que buscaban crear oportunidades de empleo y de obtención de ingresos en las áreas rurales, no centradas exclusivamente en el sector agrario; aumentar la tasa de formación de capital en estas áreas; mejorar el acceso a los medios de producción; lograr una distribución más equitativa de los beneficios; fomentar una mayor participación de la población en la toma de decisiones y en la planificación local y realizar una mejor y más racional ordenación de los recursos naturales, renovables y no renovables. Los objetivos de estos programas son muy similares a los que persiguen las actuales políticas de desarrollo rural.

En cuanto a las críticas recibidas por este enfoque destacaron su falta de precisión operativa como instrumento de planificación (hacía una buena identificación de problemas, pero no dejaba claro como resolverlos); el temor de que esta continua especialización en producción primaria, basada en tecnologías intensivas en mano de obra, pudiera conducir a una perpetuación del retraso económico y tecnológico; los elevados costes de estas políticas para el sector público; la falta de coherencia teórica de los distintos argumentos presentes en este enfoque y los obstáculos políticos internos existentes, como la oposición de los terratenientes y de las élites burguesas de estos países.

### 6.3. El desarrollo endógeno y el desarrollo local

A mediados de los setenta y durante los ochenta cobró fuerza el concepto de *desarrollo endógeno*, articulado en torno al papel de la población en los procesos de desarrollo y al territorio como elemento esencial del desarrollo<sup>154</sup>. Esta concepción se basó en los recursos humanos y materiales y en los valores culturales existentes.

El desarrollo endógeno surgió de la confluencia, a principios de los ochenta, de dos líneas de investigación: una de carácter teórico, que buscaba encontrar una noción de desarrollo que permitiera la acción pública en el desarrollo de localidades y regiones atrasadas de los países desarrollados (Friedmann y Douglas, 1978; Stöhr, 1981 y 1986) y otra, de carácter empírico, basada en la interpretación de los procesos de desarrollo industrial que estaban ocurriendo en localidades y regiones del sur de Europa (Garofoli, 1992; Vázquez Barquero, 1984).

El agotamiento del modelo de desarrollo desde fuera y el escenario internacional caracterizado por la incertidumbre, el aumento de la competitividad en los mercados y el cambio institucional, propiciaron el surgimiento de formas más flexibles de acumulación y regulación del capital, que se articularon en torno al concepto de *desarrollo endógeno* (Vázquez Barquero, 1999). La *idea-fuerza* de esta corriente se basó en que el sistema productivo de los países crece y se transforma utilizando el potencial de desarrollo existente en el territorio (en las regiones y en las ciudades) mediante las inversiones que realizan las empresas y los agentes públicos bajo el control creciente de la comunidad local.

---

<sup>154</sup> Se pueden distinguir dos tipos de aportaciones: el *etnodesarrollo*, que se centra en los valores étnicos y culturales de la población afectada y el *endodesarrollo* que destaca el papel del territorio como elemento fundamental de la estrategia de desarrollo. Dentro de la primera concepción destacó la UNESCO, para quién los principios generales del desarrollo endógeno son la identidad cultural (reconocimiento del derecho de cada nación a preservar su propia cultura) y la participación de la población en el proceso de desarrollo. En la segunda corriente, el *territorio* es el concepto clave, ya que deja de ser el soporte físico de las relaciones funcionales y sociales que se dan en torno a la actividad económica y se convierte en el entramado de todo tipo de intereses que afectan a la comunidad territorial, es decir, el territorio es concebido como un agente de transformación social (Gore, 1984). En la actualidad, se consideran los elementos de ambas corrientes como condiciones indispensables para que se avance en los procesos de desarrollo.

Coffey y Polese (1985) asimilaron el concepto de desarrollo endógeno al de desarrollo local y lo definieron como un proceso de crecimiento económico y cambio estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la población. Identificaron dos dimensiones, una económica y otra sociocultural. Stöhr (1986) introdujo una nueva dimensión: así, definió una dimensión *económica* en la que el papel de los empresarios locales, como organizadores de los factores productivos locales, es esencial para generar la productividad necesaria para competir en los mercados; una dimensión *sociocultural* en la que los valores e instituciones locales sirven de base al proceso de desarrollo; y una dimensión *político-administrativa*, en la que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable protegiendo el territorio de interferencias externas y favoreciendo e impulsando el desarrollo del potencial local<sup>155</sup> (Vázquez Barquero, 1988).

El desarrollo endógeno persigue satisfacer las necesidades y demandas de una población local, a través de la participación activa de la comunidad local en los procesos de desarrollo. No se trata tanto de mejorar la posición del sistema productivo local en la división internacional o nacional del trabajo, como de lograr el bienestar económico, social y cultural de la comunidad local en su conjunto. La estrategia de desarrollo se propone, por tanto, además de desarrollar los aspectos productivos (agrarios, industriales, de servicios), potenciar también las dimensiones sociales y culturales que afectan al bienestar de la sociedad (Vázquez Barquero, 1999).

Entre los inconvenientes encontrados al implementar esta corriente destaca la insuficiente capacidad política y técnica de las comunidades locales para gestionar sus procesos de desarrollo, de manera que, a pesar de la importancia de potenciar la participación de la sociedad en su propio desarrollo, en muchos casos ha conducido a una utilización ineficiente de los recursos. La necesidad de gestores públicos locales, adecuadamente formados, ha hecho que la implantación de este enfoque haya sido más relevante en los países desarrollados.

---

<sup>155</sup> Para Stöhr todas las comunidades territoriales disponen de una serie de recursos económicos, humanos, institucionales y culturales, que constituyen su potencial de desarrollo endógeno. Dichos recursos se traducen en una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, una capacidad empresarial, una dotación de recursos naturales, una estructura social y política, una tradición, una cultura, etc., que son la base para la articulación del proceso de crecimiento económico y para la mejora del nivel de vida de la población.

La importancia de la corriente de pensamiento del desarrollo endógeno reside en que a partir de ella, se han generado otras como la del *desarrollo autocentrado*, la del *desarrollo regional*, la del *desarrollo desde abajo*, y sobre todo la del *desarrollo local*.

Las estrategias de **desarrollo local** surgieron tras la crisis de la energía y sus secuelas, en forma de modelos basados en la descentralización y en la potenciación del papel socioeconómico de los entes territoriales de carácter local. Las características más significativas de estos procesos fueron:

1. La integración de actuaciones sectoriales diversas y la utilización de tecnología difusa.

2. La planificación territorial y adaptada a la realidad socioeconómica del ámbito en el que se desarrolla.

3. La priorización de los recursos endógenos y el aprovechamiento de las ventajas comparativas de la zona (aunque sin excluir lo exógeno).

4. La apuesta por las PYMES como pilares del desarrollo, por su capacidad para generar puestos de trabajo e innovación tecnológica.

5. La descentralización del poder defendiendo la aptitud del nivel local para la promoción económica y por tanto la importancia de dotar al mismo de las competencias y medios necesarios para desempeñar esta labor.

El respaldo definitivo de estas acciones de promoción económica se produjo en 1982, cuando la OCDE lanzó el *Programa de acción y cooperación sobre iniciativas locales para la creación de empleo* (ILE). En este programa participaron inicialmente trece naciones, entre las que se incluyó España<sup>156</sup>, y buscó ofrecer recomendaciones sobre el papel del nivel local ante los problemas económicos, así como difundir las experiencias que se estaban desarrollando en los distintos países (OCDE, 1987). La OIT también ha reconocido la importancia de

---

<sup>156</sup> En España, las ILEs fueron reguladas por las Ordenes Ministeriales del Ministerio de Trabajo de 6 de julio de 1983 (que estableció las directrices generales) y de 21 de febrero de 1986 (que desarrolló y concretó la normativa). También las distintas comunidades Autónomas incorporaron estas estrategias a su esfera territorial, siendo Andalucía pionera en hacerlo, al poner en marcha en julio de 1985 el programa de Unidades de Promoción de Empleo (UPEs) por medio del Decreto 150/85.

estas estrategias de desarrollo local puestas en marcha en las dos últimas décadas<sup>157</sup>.

En general, los procesos de desarrollo local, en claro reflejo de sus orígenes, se han basado en la industrialización y promoción económica (aunque utilizando sistemas flexibles y capaces de adecuarse rápidamente al cambiante entorno internacional) y en la articulación de los sistemas productivos en torno a una red de ciudades.

Hoy día, se habla de distintas generaciones en los procesos de desarrollo local. La primera generación sería aquella centrada en la promoción económica a través de la potenciación de los recursos endógenos y la búsqueda de la concertación social. La segunda incorpora además la innovación, la aplicación de tecnologías específicas para el desarrollo del territorio y la coordinación administrativa entre los distintos niveles. La tercera hace un mayor hincapié en la participación de los actores locales en la búsqueda del liderazgo de estos procesos, en la incorporación de recursos exógenos que complementen y potencien a los endógenos y en la búsqueda de una actitud activa contra el desempleo a través de la incorporación de lo que se conoce como '*nuevos yacimientos de empleo*'<sup>158</sup>.

Siguiendo lo anterior una definición actualizada del desarrollo local, puede ser la apuntada por Carrillo (2000): "*El desarrollo local comprende un amplio conjunto de actuaciones públicas y privadas de tipología muy diversa y alcance muy variado, dirigidas a dinamizar la economía y la actividad productiva y empresarial en la esfera territorial específica de que se trate, favoreciendo una actitud social activa frente al paro, impulsando la cultura emprendedora y la innovación y contribuyendo a generar empleo y renta a través del aprovechamiento (con base en la participación ciudadana, la concertación con los*

---

<sup>157</sup> En una evaluación de las mismas realizada por el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín, se han puesto de manifiesto como impactos fundamentales de estas actuaciones: a) la realización de inversiones a largo plazo en la economía local; b) el establecimiento de relaciones de cooperación entre actores públicos y privados o c) la puesta a disposición de las PYMEs de una amplia gama de recursos estratégicos, programas y servicios de calidad para el desarrollo.

<sup>158</sup> Este término fue introducido por el Libro Blanco de la Comisión Europea: *Crecimiento, competitividad y empleo: Retos y pistas para entrar en el siglo XXI* de 1994. En este documento se agrupa a los *nuevos yacimientos de empleo* en cuatro grandes categorías: servicios de proximidad; servicios de ocio y cultura; servicios de mejora de las condiciones de vida y servicios medioambientales.

*agentes sociales y la coordinación interadministrativa) de los recursos endógenos, las ventajas comparativas y competitivas y los empleos de futuro que en cada lugar se detecten. Todo ello buscando la interdependencia y las oportunas sinergias entre economía, medio ambiente, tecnología y territorio”.*

En los últimos años ha habido un gran debate en Europa, sobre “*desarrollo rural vs. desarrollo local*”. La aplicación de muchos de los principios del desarrollo local en el desarrollo de áreas rurales ha hecho que en muchas ocasiones, ambos conceptos se hayan considerado como sinónimos. Sin embargo, a pesar de que en la práctica en numerosas ocasiones se han aplicado estrategias y políticas similares tanto para el desarrollo local como para el desarrollo rural, ambos procesos tienen un origen diferente. La implantación de políticas de desarrollo para las áreas rurales europeas surgió como consecuencia de las externalidades negativas producidas por la PAC, que han conllevado un creciente despoblamiento y abandono de áreas rurales, y una desactivación de sus economías. Por su parte, el desarrollo local apareció como una respuesta desde el nivel local a los problemas de desactivación de las economías y de pérdida de empleo derivados de la implantación de los modelos de concentración-difusión urbano-industrial y de la crisis de oferta acaecida en la década de los setenta.

No obstante, actualmente, se aprecia una convergencia a nivel territorial de ambos tipos de procesos, derivada de la utilización de instrumentos similares en ambas estrategias como: a) la dinamización del sistema productivo; b) la estrategia de acciones de pequeña dimensión, que persiguen mejorar la eficiencia, la equidad y la creación de empleo; c) la búsqueda de una respuesta a los desafíos globales, a través de la diversificación de actividades; d) la implantación del enfoque territorial; e) el fortalecimiento de la capacidad organizativa del territorio; f) la implicación de los actores locales en los procesos; g) la mejora de las infraestructuras; h) la cualificación de los recursos humanos o i) la creación de redes (formales e informales) que permitan la interconexión de los territorios a diferentes niveles. En definitiva, el objetivo de ambas corrientes es la reactivación de la economía de estas zonas, valorizando sus producciones y recursos, sea a través de su expansión e inserción en los circuitos nacionales e internacionales o a través de la creación de economías de menor dimensión con mercados locales propios (más adecuados para producciones limitadas como las que se producen en las áreas rurales).

Quizás una de las mayores diferencias entre las estrategias de desarrollo local y las de desarrollo rural, es que estas últimas han buscado el mantenimiento de la vitalidad en las áreas rurales a través de la diversificación de actividades (no necesariamente basadas en el sector secundario) y la potenciación de todo el territorio, desde los núcleos más pequeños hasta los mayores, sin concentrarse en un núcleo, sino propiciando la creación de un entramado en todo el territorio que permita la incardinación del mismo en el sistema productivo. Frente a ello las estrategias de desarrollo local se han centrado más en la potenciación del sector secundario y de núcleos aislados. Como señala Vázquez Barquero (1992) *“los sistemas industriales locales de España se sitúan, preferentemente, en ciudades medias”*, en una clara alusión a la escala mínima requerida para generar economías externas. Ambos requisitos (industrialización y entorno urbano) no son tan patentes en las iniciativas de desarrollo rural.

#### 6.4. El ecodesarrollo y el desarrollo sostenible

En los setenta se hizo verdaderamente evidente la dificultad de compatibilizar desarrollo económico y medio ambiente. Como consecuencia de ello, aparecieron una serie de movimientos, más o menos radicales, que buscaron definir un nuevo modelo de desarrollo capaz de tener en cuenta ambos tipos de consideraciones.

El *Informe Founex*<sup>159</sup> fue el primer documento que analizó de manera exhaustiva los vínculos entre medio ambiente y desarrollo (Sampedro, J.L., 1996). Este informe puso de manifiesto que a menos que se tomaran las medidas económicas oportunas, los países en desarrollo sufrirían más que se beneficiarían de la mayor atención que ahora se empezaba a prestar al medio ambiente. El posible neo-proteccionismo de los países desarrollados o la necesidad de sanear su medio ambiente, podrían servir de pretexto para reducir la ayuda al mundo subdesarrollado. Además, hizo hincapié en que los problemas ambientales, aunque tenían una seria presencia en los países subdesa-

---

<sup>159</sup> Documento preparado y presentado en la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente de 1972.



rollados<sup>160</sup>, no habían llegado a los niveles provocados por el intenso desarrollo industrial ocurrido en muchos países desarrollados.

La creciente preocupación por el deterioro de los recursos naturales y por su escasez se hizo más manifiesta con la publicación del informe *Los límites del crecimiento*<sup>161</sup> dirigido por Meadows en 1972 (también presentado en la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente). La idea principal de este informe se basó en que no era posible lograr un crecimiento infinito con recursos finitos, lo que condujo a la *doctrina del crecimiento cero*, es decir, a la necesidad de limitar el crecimiento económico para hacer compatible la calidad económica con la calidad medioambiental.

Este informe fue ampliamente criticado, principalmente por los autores neoliberales. Para ello adujeron algunos errores presentes en el estudio, como el no tener en cuenta ni la innovación tecnológica como solución a la escasez, ni la elevación de los precios de los recursos escasos como excelente estímulo en la búsqueda de recursos sustitutivos. Además, la ralentización del crecimiento que proponía el informe no impediría el colapso final, simplemente lo retrasaría. Los detractores del informe alegaron que no había que ser tan extremistas, ya que la aplicación de políticas adecuadas podría reducir sensiblemente la contaminación reduciendo sus efectos a largo plazo (Galindo y Malgesini, 1994; citado en Hidalgo, 1998).

A pesar de las críticas, ésta fue la primera llamada de atención sobre los límites físicos del crecimiento. A partir de ella, fue desarrollado el concepto de *ecodesarrollo* definido por Sachs, en su artículo *Ecodesarrollo* de 1974 como '*un estilo de desarrollo, que en cada región, requiere soluciones específicas para los problemas particulares de la misma, teniendo en cuenta los datos culturales y ecológicos, y tanto las necesidades inmediatas como las consideraciones a largo plazo*'. Esta definición supuso relacionar el criterio de progreso con las particularidades de cada caso, reconociendo que en todos ellos el medio ambiente jugaba un papel vital. Su importancia radica en que introdujo, por primera vez, la dimensión medioambiental en la Economía del Desarrollo.

---

<sup>160</sup> Son de sobra conocidas las intensas extracciones minerales, agrarias o forestales que sufrieron durante la época colonial en beneficio de las metrópolis y que hoy día continúan.

<sup>161</sup> Informe publicado por el Club de Roma y elaborado por una serie de investigadores del MIT (Instituto Tecnológico de Massachusetts), coordinados por Meadows.

En los ochenta, este concepto evolucionó hacia el de **desarrollo sostenible**, popularizado por el *Informe Brundtland*. Este informe encargado por la ONU, definió el desarrollo sostenible (o sustentable) como *aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades* (Naciones Unidas, 1988). Posteriormente, la definición se ha ido depurando, a medida que se ha visto la necesidad de introducir nuevos conceptos. Así, para FAO, el desarrollo sostenible es *el manejo y conservación de la base de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional de tal manera que asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futura* (FAO, 1999).

En los noventa, el debate se orientó en torno a la pertinencia de que los ecosistemas permanecieran intactos o de que, por el contrario, convivieran actividades humanas y de conservación. Así, apareció el informe '*Salvemos la Tierra*' elaborado por IUCN-UNEP-WWF en 1991, que introdujo el concepto de capacidad de carga de los ecosistemas, y de como ésta puede ser alterada por los cambios tecnológicos. La capacidad de carga de un ecosistema es *'aquella que permite mantener en buenas condiciones a los organismos que viven en él, a la vez que mantiene su productividad, adaptabilidad y capacidad de regeneración'*.

En 1992, se celebró en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo<sup>162</sup> que concluyó con la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. La Declaración de Río supuso la constatación del agotamiento de un estilo de desarrollo, generador de injusticia y malestar social, y causante de una intensa degradación ecológica. Entre sus logros destacó el reconocimiento por parte de los países desarrollados de su deuda ambiental histórica, aceptando el principio de responsabilidad compartida, pero diferenciada, así como la necesidad de utilizar su capacidad tecnológica y financiera para contrarrestar el deterioro ambiental.

Esta Declaración también planteó la necesidad de un cambio en los modelos de consumo y de producción hacia *estilos de vida sostenibles*<sup>163</sup>, así como el fomento de políticas demográficas dirigidas a redu-

---

<sup>162</sup> Conocida como *Cumbre de la Tierra* (*Earth Summit*).

<sup>163</sup> Por estilos de vida sostenibles, se entienden aquellos que sitúan a los seres humanos en el centro de las preocupaciones del desarrollo sostenible y como consecuencia de ello, consideran la erradicación de la pobreza como requisito indispensable para la consecución de un desarrollo sostenible.

cir el crecimiento de la población. También introdujo el principio de *quien contamina paga*, como una forma de internalizar los costes ambientales de la contaminación y el deterioro ecológico.

Otra novedad adoptada en Río fue la puesta en marcha de programas de acción encaminados a la consecución de un desarrollo sostenible, conocidos como *Agenda 21 Local*. Las Agendas 21 pretenden elaborar una serie de programas dinámicos que recojan un conjunto de normas tendentes al logro de un desarrollo sostenible desde el punto de vista social, económico y ecológico. Su importancia radica en que deben incluir en su diseño e implementación a los diferentes actores implicados, desde la población a los gobiernos y ser elaboradas a nivel local con el consenso de todos los agentes presentes en el territorio. Aunque en principio estas iniciativas fueron muy bien acogidas políticamente, y se están elaborando muchos de estos documentos, la realidad es que su puesta en marcha no ha sido tan efectiva.

Después de esta Cumbre ha habido otras cumbres y conferencias internacionales cuyo objetivo ha sido el concienciar a la población mundial y sobre todo a sus gobernantes sobre la necesidad de frenar el deterioro ambiental del planeta. No obstante, sus resultados no han sido todo lo buenos que cabría esperar, sobre todo si se tiene en cuenta la magnitud de los problemas medioambientales (cambio climático, efecto invernadero, destrucción de la capa de ozono...) existentes en la actualidad.

La última de ellas ha sido la celebrada en Johannesburgo en 2002. Esta cumbre ha pretendido unir dos de las grandes preocupaciones de nuestra década: reducción de la pobreza y protección de los recursos naturales, en un contexto en el que cada vez parece más difícil integrar los conceptos de globalización y desarrollo sostenible. Su objetivo era unir la *equidad social* con la *sostenibilidad ambiental*, a través del desarrollo sostenible y de la lucha contra la pobreza. Sin embargo, la falta de apoyo político y la ausencia de algunas delegaciones de países importantes<sup>164</sup>, han hecho que esta

---

<sup>164</sup> La Administración Bush en ningún momento ha apoyado esta Cumbre (posiblemente, ante el temor de que en ella se pusiera de manifiesto su continuo incumplimiento de todos los acuerdos y protocolos internacionales en materia de medio ambiente y reducción de la pobreza), y la UE, o no ha podido o no ha querido asumir el liderazgo, por lo que, ante la falta de dirección y de apoyo político, los resultados han sido bastante mediocres.

cumbre haya sido considerada como un fracaso. Sólo se han conseguido promesas y no compromisos, no se han destinados fondos nuevos o adicionales al desarrollo sostenible y en ningún caso se han abordado los graves problemas medioambientales que en la actualidad aquejan a nuestro planeta.

El enfoque del desarrollo sostenible se presenta como un nuevo estilo de desarrollo solidario intergeneracional e interregionalmente, que requiere nuevas formas de cooperación internacional basadas en la solidaridad entre naciones. Esta visión aunque muy deseable, es tremendamente voluntarista, especialmente para ser aplicada en países subdesarrollados donde la ley de subestimación de las necesidades futuras es muy patente. Es prioritario atender las necesidades actuales, especialmente cuando las necesidades básicas de las generaciones futuras pueden ser muy diferentes e incluso satisfacerse de manera distinta a la actual.

El cambio más destacable en la evolución de la concepción del desarrollo sostenible radica en que a principios de los setenta, desarrollo y medioambiente eran considerados términos antagónicos: las posturas desarrollistas y las conservacionistas eran irreconciliables. Hoy día, por el contrario, son considerados como un *binomio indisoluble* (Jiménez, 2000). En el diseño actual de políticas y estrategias de desarrollo es inconcebible el no incorporar las consideraciones medioambientales, aunque en su aplicación dista mucho de ser así.

Como valoración crítica de estos planteamientos cabe comentar que, a pesar de su interés y pertinencia, en la mayoría de los casos sólo han sido adoptados a nivel formal. La conciencia ambiental, aunque cada vez más palpable en los países desarrollados (quizás con la excepción de EE UU<sup>165</sup>), no es en absoluto un hecho generalizado. Los objetivos de crecimiento económico y de incremento de la riqueza tienen una consideración y aceptación muy superiores a las que tiene el objetivo sostenibilidad. Quizás en las próximas generaciones esta situación cambie, pero la situación actual no permite ser muy optimista sobre la predominancia de este criterio a nivel mundial.

---

<sup>165</sup> Una de las más recientes pruebas de ello son las restricciones del gobierno Bush para aceptar los Acuerdos de la Cumbre de Kioto sobre reducción de la emisión de gases invernadero a partir del año 2010, o su actuación en la Cumbre de Johannesburgo.

## 6.5. El desarrollo multidimensional

A finales de los setenta y tras el auge del enfoque de las necesidades básicas y el surgimiento del desarrollo alternativo, el desarrollo dejó de ser considerado únicamente como crecimiento económico pasándose a hablar de *desarrollo multidimensional*.

Todaro fue uno de los precursores de este enfoque. En su obra *Economía para un mundo en desarrollo* de 1977, define el desarrollo como *un proceso multidimensional compuesto por grandes transformaciones de las estructuras sociales, de las actitudes de la gente, y de las instituciones nacionales, así como por la aceleración del crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza absoluta, o dicho de otra forma, como el conjunto de transformaciones que hacen que el sistema social, ajustado a las necesidades básicas y a los deseos de los individuos y los grupos sociales que lo componen, evolucione desde unas condiciones de vida que todos perciben como insatisfactorias hacia otra situación en que las condiciones espirituales y materiales de vida sean mejores*.

Para este autor el significado último de desarrollo se basaba en tres valores fundamentales: el sustento vital, la autoestima y la libertad. El hecho de que se cumpliera sólo el primero de estos valores podría permitir el desarrollo económico, pero no el desarrollo en su acepción multidimensional<sup>166</sup>.

Este enfoque multidimensional fue otro avance importante en la Economía del Desarrollo, al poner de manifiesto la necesidad de realizar estudios multidisciplinarios para comprender mejor el subdesarrollo y, así poder desarrollar estrategias de desarrollo más adecuadas. Hoy día, está plenamente aceptado que el desarrollo no es posible si no se tienen en cuenta las múltiples y complejas dimensiones presentes en este fenómeno. No obstante, Todaro, no hizo un desarrollo en profundidad de este concepto ni incluyó entre las dimensiones a tener en cuenta, la evolución histórica o los elementos políticos (ausencia de

---

<sup>166</sup> Para Todaro, no es posible separar los fenómenos económicos de los no económicos cuando se habla de los problemas de desarrollo del mundo real. La economía es primordial en el proceso de desarrollo, ya que sin desarrollo económico no se podrá iniciar el proceso de desarrollo. Sin embargo, el impacto de esta actuación económica disminuirá o incluso desaparecerá, si además no se hace un esfuerzo por actuar sobre los otros dos valores.

cultura democrática, relaciones entre clases sociales, etc.), además asignó una escasa relevancia a los factores externos del subdesarrollo.

## 6.6. La transformación del Orden Económico Internacional

Aunque resulta difícil establecer con precisión el punto de partida en la reivindicación<sup>167</sup> del NOEI, no cabe duda de que su nacimiento está relacionado con Naciones Unidas y más concretamente con la UNCTAD. Hechos como la creación de la OPEP (Organización de Países Productores de Petróleo) en 1973 o los acuerdos de la VI Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas<sup>168</sup>, en 1974, permitieron al Tercer Mundo aparecer como un interlocutor válido en todos los debates del NOEI.

Las ideas principales que deberían conformar este NOEI fueron: a) la construcción de un nuevo sistema monetario internacional; b) la elaboración de nuevas reglas y mecanismos en el comercio de productos básicos; c) la puesta en marcha de mecanismos tendentes a mejorar el acceso de los productos de países subdesarrollados a los mercados de los países desarrollados o d) la reducción progresiva de la enorme bipolaridad existente entre el Norte y el Sur, que hacía que la posición negociadora del Sur siempre estuviera en desventaja con respecto a la del Norte.

A finales de los setenta, estas preocupaciones se tradujeron en la publicación de varios informes destinados a analizar y a hacer propuestas sobre la perentoriedad de transformar el orden internacional para permitir la satisfacción de las necesidades básicas de los países del Sur.

En 1977, el Club de Roma hizo público el informe *Reestructuración del Orden Internacional*, conocido como *Informe Tinbergen*, en el que se abogó por la necesidad de realizar un cambio sustancial en el orden mundial destinado a corregir las crecientes desigualdades entre países

---

<sup>167</sup> De hecho, fue en la Cuarta Reunión de la Cumbre de los Países No alineados (Argel, 1977), donde se solicitó la convocatoria de una sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas dedicada exclusivamente al desarrollo y en la que se esbozó asimismo un programa de acción con vistas al establecimiento de un NOEI.

<sup>168</sup> En la que se llegó a la *Declaración y el Programa de Acción con vistas a un Nuevo Orden Económico Internacional*.

desarrollados y países subdesarrollados. Este informe planteó la necesidad de crear un orden social equitativo a nivel mundial, a través de la creación de un marco de socialismo humanista que dejaba en manos de las Naciones Unidas la planificación de la economía mundial. Su principal propuesta fue la satisfacción de las necesidades básicas de la población mundial por medio de una adecuada gestión de la Ayuda al Desarrollo. Para financiar la ejecución de este programa de ayudas, que conduciría a una redistribución de la renta y a un mayor desarrollo, propuso una contribución prioritaria de los países más avanzados. Este informe fue considerado como utópico, ya que aunque técnicamente fuese posible planificar la economía mundial, políticamente sería impensable hacerlo en el marco del actual sistema de Naciones Unidas<sup>169</sup>.

Naciones Unidas, por su parte, encargó otro informe a Willi Brandt en 1980 conocido como *Diálogo Norte-Sur*. Este informe se centró en el establecimiento de un nuevo orden mundial capaz de erradicar la pobreza por medio del suministro a la población desfavorecida, no sólo de los medios de subsistencia y de unas mínimas garantías de trabajo, sino también del acceso a la cultura y al ejercicio de la libertad política y los derechos democráticos.

Desde el punto de vista económico, el informe Brandt supuso un intento de trasladar la economía intervencionista keynesiana a nivel mundial<sup>170</sup>. Para ello elaboró tres grandes bloques de propuestas: a) creación de un programa alimentario del Sur<sup>171</sup>; b) modificación del modelo energético mundial y c) redefinición de las condiciones imperantes en las relaciones comerciales y financieras entre Norte y Sur.

Este informe, aunque más realista que el Tinbergen, fue criticado por considerar la existencia de una única economía mundial, sobre la que sería posible intervenir como si de un solo país se tratara. A este

---

<sup>169</sup> Sobre todo si se tiene en cuenta que en el funcionamiento de este organismo no existen cesiones de soberanía, las resoluciones son sistemáticamente ignoradas por los países afectados negativamente por ellas y hay cinco países con derecho de veto.

<sup>170</sup> Las propuestas del informe se basaron en la asunción de que la creación de mecanismos de redistribución de renta permitiría una distribución más equitativa, con la consiguiente elevación de la propensión media al consumo a nivel mundial y ello aumentaría la demanda global sin crear tensiones inflacionistas, ya que se equilibrarían los aumentos del consumo y de la producción.

<sup>171</sup> Financiado con los llamados *dividendos de la paz* (dedicación de parte del gasto armamentístico mundial a la ayuda alimentaria).

enfoque poco realista, se unió su inoportunidad en el tiempo, ya que intentó implantar la economía keynesiana a nivel mundial en una época en la que se imponían las tesis neoliberales. Por todo ello, fue considerado más como una declaración de intenciones que como un modelo aplicable de economía política.

Una década más tarde, en 1990, la Comisión del Sur<sup>172</sup> encargó a Nyerere otro informe, *El desafío para el Sur*. Este informe, a diferencia de los anteriores, fue elaborado por y para el Sur. Partió de la concepción de que era necesario un mundo interdependiente, que permitiese la igualdad de oportunidades y en el que los países (con toda su diversidad) trabajasen juntos para alcanzar metas comunes. Sin embargo, dado que la necesidad de cambios en el orden internacional era mucho más urgente para la población de los países del Sur, debía ser ésta la que tomase la iniciativa para que esta visión del mundo se hiciera realidad. La dos ideas básicas de este informe fueron que el desarrollo del Sur era responsabilidad del Sur y que las relaciones Norte-Sur debían transformarse en relaciones de interdependencia.

Como positivo de este informe se destaca el gran esfuerzo del Sur para sacudirse las relaciones de dependencia intelectual que venía padeciendo desde la colonización y la toma de conciencia intelectual del protagonismo que el Sur debe jugar en su futuro. Así mismo, partiendo de análisis radicales, como los dependentistas, esta Comisión llegó a propuestas reformistas<sup>173</sup>. Sin embargo, ésta fue también su debilidad, ya que se basó en un excesivo voluntarismo que chocó con los intereses a corto plazo del Norte y de las clases dominantes del Sur.

Como conclusión se puede afirmar que este intento de crear un Nuevo Orden Económico Internacional quedó en papel mojado y que, en realidad, el orden internacional actual se sigue articulando en torno al FMI, al Banco Mundial, a la Organización Mundial del Comercio y al Grupo de los Siete (ahora G-8). Siendo las tres primeras instituciones las que continúan controlando y dirigiendo las relaciones económicas internacionales dentro de sus ideas predominantes de liberalis-

---

<sup>172</sup> Esta Comisión se constituyó en 1987 en el seno del *Movimiento de los No Alineados*, estando formada por numerosos intelectuales del Sur.

<sup>173</sup> Como avance intelectual importante destacó la identificación de la interdependencia entre desarrollo y democracia (en su sentido más amplio): sin democracia no puede haber desarrollo y la consecución de la democracia, va unida a la consecución del desarrollo. Sen (2001) profundiza en este aspecto.



mo económico<sup>174</sup>, aunque en ocasiones introduzcan matices de índole social o ambiental.

## 6.7. El papel de Naciones Unidas y el desarrollo humano

A finales de los ochenta y en los noventa se introdujo el concepto de *desarrollo humano*. Este enfoque puede considerarse como genuinamente procedente de Naciones Unidas y fue la culminación de un proceso de defensa de los intereses de los países en desarrollo que había arrancado mucho antes. La visión de este organismo con respecto al desarrollo ha sido en todo momento diferente a la defendida por el Banco Mundial o el FMI: los cambios necesarios para salir del subdesarrollo no procederían de las recetas de los expertos, sino de la toma de conciencia de los pueblos (Sampedro, J.L., 1996). El elemento humano y las implicaciones de carácter social han sido en todo momento la preocupación de Naciones Unidas, frente a la prevalencia de criterios de carácter económico existentes en los otros organismos.

Los años sesenta fueron propuestos por las Naciones Unidas como la *Década para el Desarrollo*. Como objetivo para este periodo se propuso que durante su transcurso los países miembros unificaran esfuerzos para conseguir un progreso que, como mínimo, representara un incremento anual del 5% del PIB<sup>175</sup>. A pesar de la importancia y el voluntarismo presentes en este objetivo, esta situación no sólo no se cumplió, sino que, en esta década se produjo un progresivo empeoramiento de la situación comercial de los países subdesarrollados.

Otra estrategia de Naciones Unidas fue la creación de la ya citada Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Comercio y

---

<sup>174</sup> A pesar de que en la actualidad, la aplicación de estas políticas no ha dado los resultados esperados (las economías desarrolladas se enfrentan a un paro creciente y las subdesarrolladas a un aumento de la pobreza) siguen siendo defendidas por estos organismos. Stiglitz (2002) aduce que esta actitud se debe, por un lado, a que los funcionarios de estas instituciones son expertos en economía y finanzas y no en desarrollo y por otro, a que dan por hecho la infalibilidad de sus propuestas, sin atender consejos ni buscar consensos.

<sup>175</sup> Resolución 1710 (XVI) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1961.

Desarrollo<sup>176</sup> (UNCTAD). No obstante, los resultados de estas conferencias han sido muy decepcionantes. En los mismos se ha apreciado la dominancia de los intereses de los países desarrollados y de sus organismos internacionales como el Banco Mundial, el GATT o la OCDE. Solamente se han obtenido resultados positivos muy limitados y que, en absoluto, guardan relación con la magnitud y urgencia del problema del desarrollo.

Los setenta fueron, de nuevo, clasificados como el *Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. En este período se definió una *Estrategia Internacional para el Desarrollo*<sup>177</sup>. Como puntos a destacar de esta estrategia están la importancia de implicar a la población (constante preocupación de la ONU) tanto de países desarrollados (movilización de la opinión pública) como subdesarrollados y la necesidad de proteger los recursos naturales (además del reconocimiento de la plena soberanía de los países en desarrollo para usar sus recursos). A pesar de la relevancia de que uno de los máximos organismos internacionales dejara consignados esta serie de principios y definiera un nuevo modelo de desarrollo, conviene resaltar que la eficacia de este documento fue muy pequeña. No pasó de ser una guía, un programa o incluso una declaración de intenciones. En realidad, lo que sucedió en la década de los setenta fue una erosión del sistema de comercio multilateral al tiempo que se redujo el crecimiento económico mundial, lo que tuvo repercusiones muy perjudiciales para el comercio y el desarrollo económico de los países en desarrollo.

Pese a estos fracasos, las aportaciones de Naciones Unidas y su constante lucha para conseguir que los países subdesarrollados salgan de su situación, no han cejado. Entre sus logros se puede citar el indudable crecimiento de la conciencia pública hacia los problemas del subdesarrollo durante las últimas décadas, aunque ello no haya ido acompañado de realizaciones sustanciosas (Berzosa, 1996).

---

<sup>176</sup> Las conferencias de la UNCTAD, han sido varias, quizás las que despertaron más expectación fueron la I Conferencia celebrada en Ginebra en 1964; la II celebrada en Nueva Delhi en 1968 y la III, celebrada en Santiago de Chile. La última celebrada ha sido la X, en Bangkok en febrero de 2000.

<sup>177</sup> Este documento define nueve puntos que pretenden establecer una estrategia global para el desarrollo, basada en la acción conjunta y concentrada de los países desarrollados y en desarrollo. La misma está muy influenciada tanto por el Informe Tinbergen, como por las tesis *centro-periferia* dominantes en esa época.

Una de las aportaciones más importantes de Naciones Unidas a las teorías del desarrollo fue la ya citada introducción del concepto de *desarrollo humano*. Este enfoque implicó un cambio radical sobre las corrientes dominantes que se plasmó principalmente en dos aspectos. En primer lugar, desafió la asunción utilitarista que había venido sustentando a la Economía del Desarrollo, haciendo que el proceso de desarrollo empezase a ser considerado como un proceso de expansión de las capacidades de la población, más que como un incremento del bienestar económico<sup>178</sup> (Sen, 1990). En segundo lugar, cuestionó que desarrollo y acumulación de capital físico fueran sinónimos, es decir, planteó que no sólo hay que invertir en plantas y equipos sino también en la formación de capital humano<sup>179</sup>. La inversión en capital humano en cualquiera de sus formas<sup>180</sup>, empezó a ser considerada como productiva y necesaria para incrementar el PIB y para desarrollar las capacidades humanas<sup>181</sup>.

Entre las obras clave de este enfoque está el documento publicado por UNICEF en 1987, *Ajuste con rostro humano* cuyo elemento central fue la lucha contra la pobreza. Este informe se presentó como una alternativa a las recomendaciones de estabilización y ajuste estructural propiciadas por el FMI y el Banco Mundial en los setenta. El mismo aceptó la necesidad de una estabilización económica (ajuste ortodoxo preconizado por el FMI) y de un ajuste estructural (ajuste orientado hacia el crecimiento del Banco Mundial), pero fue más allá, al defender que dicho ajuste debía hacerse garantizando la protección de los grupos vulnerables, es decir, que toda la población viera cubiertas sus necesidades básicas de nutrición, salud y educación. Esto, aunque conllevaría un ritmo menor de aplicación de las diferentes medidas de

---

<sup>178</sup> Este enfoque buscó destronar la supremacía del PIB como indicador principal del nivel de desarrollo.

<sup>179</sup> La importancia del *capital humano* en los procesos de desarrollo fue introducida por Schultz, en su obra *Invertir en los pobres. Una visión económica* de 1965, en la que puso de manifiesto la necesidad de invertir en capital humano, como un importante determinante del desarrollo económico.

<sup>180</sup> La formación de capital humano implica invertir no sólo en educación, sino también en investigación y desarrollo, en nuevas tecnologías o en servicios básicos de salud, entre otros.

<sup>181</sup> La población debe estar situada en el centro de la estrategia, en su doble papel de objeto de la política y de principal elemento de desarrollo (Griffin, 1999).

ajuste<sup>182</sup>, produciría un ajuste gradual en lugar del ajuste rápido defendido por el enfoque ortodoxo. Este ajuste alternativo se justificó no sólo razones de justicia social, sino también razones de índole económica<sup>183</sup>.

No obstante, el principal adalid del desarrollo humano fue y sigue siendo el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Este organismo publicó en 1990 su primer informe sobre desarrollo humano<sup>184</sup>: *Desarrollo Humano. Informe 1990*. Para el PNUD el objetivo central del desarrollo humano es el ser humano, y sólo concibe el desarrollo como el *proceso por el cuál se amplían las oportunidades de éste*. Aunque estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo, las tres oportunidades esenciales<sup>185</sup> inicialmente definidas, fueron disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para poder lograr un nivel de vida decente. Sin estas tres, las demás serían inaccesibles.

El enfoque del desarrollo humano va más allá del de las necesidades básicas al compaginar la producción y distribución de bienes de consumo con la expansión y uso de las capacidades humanas, incluyendo además un proceso dinámico de participación social, lo que lo hace válido tanto para países desarrollados como subdesarrollados.

---

<sup>182</sup> Para ello, las macropolíticas habrían de ser complementadas por una serie de mesopolíticas que influyeran tanto en la disponibilidad de bienes y servicios (políticas de oferta) como en la distribución del ingreso (políticas de demanda).

<sup>183</sup> Entre ellas destacan la mayor productividad de las pequeñas explotaciones agrarias; las mayores tasas sociales de beneficio de las microempresas; los altos coeficientes coste/beneficio de las inversiones en obras públicas; la correlación entre los bajos niveles de productividad y los bajos niveles de nutrición; las altas tasas de rendimiento de la inversión en educación primaria, frente a la secundaria o superior; la relación entre las tasas de crecimiento y el nivel de alfabetización, etc. (Hidalgo, 1998).

<sup>184</sup> Estos informes se han seguido publicando anualmente. En los sucesivos informes se han ido abordando temas concretos: 1991, financiación del desarrollo; 1992, globalización y desigualdad; 1993, participación de la sociedad civil; 1994, desarrollo social; 1995, género; 1996, crecimiento y polarización; 1997, pobreza; 1998, consumo; 1999, mundialización con rostro humano; 2000, derechos humanos; 2001, desarrollo tecnológico y 2002, profundización de la democracia.

<sup>185</sup> El desarrollo humano comprende otras muchas dimensiones como la libertad política, económica y social, la posibilidad de ser creativo y productivo, de respetarse a sí mismo y de disfrutar de la garantía de los derechos humanos.

Estos informes, además de desarrollar este nuevo concepto y aportar sus conclusiones sobre la situación mundial, elaboran un indicador para medir el desarrollo humano: el IDH<sup>186</sup> (Índice de Desarrollo Humano) que asigna un valor entre 0 y 1 a cada país dando una escala de su grado de desarrollo y de su clasificación a nivel internacional. Este indicador ha sido ampliamente criticado, y con razón, al pretender recoger gran cantidad de conceptos cualitativos con una cifra excesivamente simple<sup>187</sup>. No obstante, su valor consiste, no en pretender medir nada, sino en permitir conocer la situación relativa con respecto a otros países y la evolución de cada país en el tiempo.

En su defensa de este enfoque, Naciones Unidas ha celebrado diferentes Cumbres que han pretendido conseguir el respaldo político de todos los países a sus planteamientos sobre desarrollo humano<sup>188</sup>.

Como valoración final se apunta que el concepto de desarrollo humano es un concepto integrador de gran parte de lo que ha sido el desarrollo alternativo y mucho más elaborado. En él se combinan la satisfacción de las necesidades básicas, el desarrollo sostenible, la reforma del orden internacional, el desarrollo autónomo, el desarrollo multidimensional, etc. Sin embargo, como todo el desarrollo alternativo adolece de un marco teórico que permita profundizar en el concepto y crear una teoría del desarrollo humano.

## 6.8. El capital social

Una de las aportaciones más recientes a las teorías del desarrollo rural procede de la *teoría del capital social*. Los antecedentes de la

---

<sup>186</sup> El IDH es una media no ponderada de otros tres indicadores, uno referido a la longevidad, otro a los conocimientos y un tercero al nivel de vida. Como ventajas con respecto a otros indicadores presenta su multidimensionalidad que corresponde a la concepción del desarrollo humano, su simplicidad y su universalidad, ya que incluye aspectos importantes tanto para países desarrollados como subdesarrollados.

<sup>187</sup> Cuéllar (2002) pone de manifiesto entre otros problemas el elevado grado de generalidad que oculta grandes disparidades a nivel de comunidades, así como la falta de reconocimiento de las especificidades locales.

<sup>188</sup> En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Social celebrada en 1995 en Copenhague se logró el no vinculante *Acuerdo 20/20*, según el cuál los países que se acojan a él se comprometen a destinar el 20% de su ayuda al desarrollo a proyectos sociales, a cambio de que los países receptores destinen también el 20% de su presupuesto a cuestiones sociales.

misma se basan en la constatación de que no se podrá conseguir el desarrollo de un territorio si no hay un desarrollo equilibrado de, al menos, cada uno de los siguientes cuatro capitales<sup>189</sup>: a) *capital natural*, constituido por la dotación de recursos naturales existentes; b) *capital construido*, generado por el ser humano y que incluye distintas formas (infraestructuras, bienes de capital y de equipo, capital financiero y comercial, etc.); c) *capital humano*, determinado por los grados de nutrición, salud, educación y cualificación de la población y d) *capital social*, referido a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y la cantidad de las interacciones sociales de una sociedad<sup>190</sup>. La existencia de un stock mínimo de cada uno de estos capitales es considerada como una '*precondición para el desarrollo*' (Kliksberg, 2000).

Dentro de este nuevo enfoque el aspecto que más vertiginosamente ha creado una potente área de análisis ha sido el de *capital social*. Desde finales de los ochenta este tema ha sido abordado desde muy distintos ángulos y por diferentes disciplinas científicas. Desde la perspectiva del desarrollo rural, su importancia deriva del interés que ha despertado en distintos organismos internacionales como variable explicativa de porqué en unos entornos funcionan mejor que en otros las estrategias de desarrollo y como consecuencia de ello, la necesidad de llevar a cabo acciones destinadas a incrementar este tipo de capital.

Aunque el concepto no es nuevo<sup>191</sup>, sí lo es el enfoque con el que se utiliza y la realidad a la que se aplica. El estudio de Putnam, *Para hacer que la democracia funcione: Tradiciones cívicas en la Italia moderna* de 1993, está considerado el trabajo seminal de esta nueva concepción. No obstante, se reconoce como precursores de Putnam (desde una perspectiva sociológica) a Coleman y a Bordieu. Este últi-

---

<sup>189</sup> La dotación de todos estos factores existente en un territorio constituye el ya comentado *capital territorial*.

<sup>190</sup> Kliksberg (2000) señala que las dos últimas formas de capital son las que explican un mayor porcentaje del desarrollo económico de los países en la actualidad.

<sup>191</sup> Moyano (2001) identifica la utilización de este concepto desde épocas muy tempranas del pensamiento científico. Así fue utilizado por Marshall o Hicks (para distinguir entre stocks permanentes y stocks temporales de capital físico); por Hume y Burke (necesidad de que existan determinadas normas de cooperación que guíen la mano invisible de las transacciones mercantiles) o por Smith (necesidad de contar con instituciones o normas morales que aseguren un funcionamiento eficiente, dada la limitada capacidad de autorregulación del mercado).

mo autor, en *Cuestiones de Sociología* de 1984, abordó por primera vez la cuestión, aunque con un enfoque considerablemente diferente al defendido por los dos primeros autores. Bordieu identificó cuatro tipos de capital: económico, cultural (conocimiento legítimo), simbólico (prestigio y honor) y social. A este último lo definió como *los beneficios que los individuos obtienen por pertenecer a determinados grupos*. La importancia de sus trabajos proviene no tanto de la consideración que dio al capital social (para este investigador, el capital social no tenía ninguna relevancia como variable explicativa de los otros capitales), como de la influencia que tuvieron en la sociología americana y en concreto en Coleman (Rist, 2000).

Coleman en su artículo, *Capital social y creación de capital humano* de 1988 definió el capital social como ese '*recurso social informal que une a las personas entre sí, les impone reglas y sanciones, reduce los costos de transacción y es más fuerte cuánto más encerrada está la sociedad en sí misma*'. Además lo identificó como un bien público<sup>192</sup>, ya que nadie puede apropiarse de él en exclusiva y su acumulación va en beneficio de todos y no sólo de algunos (como ocurre con los demás tipos de capitales); y como un recurso que crece cuando se le utiliza, es decir, cuando se multiplican las redes sociales basadas en la confianza. La contribución del capital social al crecimiento de una sociedad deriva de que al reforzarse los lazos sociales se facilita el crecimiento de los otros tipos de capital.

Putnam empleó la noción de capital social para definir las condiciones institucionales presentes en las comunidades cívicas participativas y vivas del norte de Italia. Así, el capital social serían '*aquellos rasgos de la organización social, como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando acciones coordinadas*'. Los tres elementos clave del capital social para este autor son *confianza social, normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico*. La interrelación entre ellos deriva de que las relaciones de confianza personal llegan a generar una confianza social (entre gente que no se conoce) cuando prevalecen normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico. Su enfoque es el que más influencia ha tenido en las teorías del desarrollo<sup>193</sup>.

---

<sup>192</sup> Esta consideración es compartida por la mayoría de los autores que han analizado este tema: Putnam (1993), De Vylder (1995), Fukuyama (1995), Lechner (2000).

<sup>193</sup> Otros autores han seguido avanzando en la importancia del capital social en el desarrollo como De Vylder (1995), que ha incorporado el concepto de capital social a los estudios de '*desarrollo humano sostenible*' defendidos por el PNUD.

Moyano (2001) identifica una serie de debilidades del concepto, derivadas de la forma en que los autores citados lo han abordado y, propone un modelo desarrollado por Woolcock (1998) que al incorporar diferentes dimensiones permite ser utilizado en dinámicas de desarrollo no basadas exclusivamente en aspectos económicos. Este modelo define cuatro dimensiones del capital social:

1. *Integración*: relación con otros miembros de la comunidad.
2. *Conexiones*: compromiso de los individuos con las instituciones de la sociedad civil.
3. *Integridad organizacional*: eficiencia de la burocracia administrativa a nivel público y privado
4. *Sinergias*: cooperación entre instituciones tanto públicas como privadas.

Las dos primeras dimensiones actuarían en el nivel micro y están presentes en las estrategias ascendentes de desarrollo (inicialmente es necesaria la integración y después se deben construir conexiones). Las dos siguientes actúan en el nivel macro y se aprecian en las estrategias descendentes (funcionamiento eficiente de las instituciones y complementariedad entre el Estado y la sociedad civil, teniendo ambos estamentos una actitud favorable al desarrollo). La combinación de estas cuatro dimensiones permite la interacción de los niveles micro y macro, y la complementariedad de ambos tipos de estrategias; y permite explicar todo un *continuum* de dinámicas de desarrollo. El interés de este modelo de capital social deriva de la influencia de las relaciones sociales y de las relaciones Estado-sociedad civil, en la comprensión de las diferencias entre unas zonas y otras en materia de desarrollo.

En los análisis presentados a lo largo de este capítulo se ha intentado resaltar la importancia de introducir factores que trasciendan de los económicos en el estudio de las dinámicas de desarrollo. El concepto de capital social conlleva la introducción de factores socioantropológicos que hasta ahora habían estado ausentes del debate. Además, el capital social permite fortalecer las capacidades de la sociedad civil y podría ser el eslabón perdido entre los niveles macro y micro del desarrollo social. Su trascendencia para la teoría y práctica del desarrollo deriva de su interrelación con la mayoría de los factores consensuados como esenciales para el desarrollo: educación y salud; existencia de instituciones públicas eficientes y responsables; acceso a los mercados para poder competir en la economía global, etc.



Shucksmith (2000) identifica como implicaciones importantes del capital social en la práctica del desarrollo rural endógeno, la necesidad de adoptar un enfoque de largo alcance en la construcción consciente de este capital y la importancia de concentrarse en el desarrollo social y en el establecimiento de normas y redes de compromiso cívico, que a la larga pueden ser más definitorias de la sostenibilidad del proceso que la creación de empresas o puestos de trabajo.

Algunas debilidades del concepto derivan de su ausencia de marco teórico: 1) ha sido utilizado como un concepto polisémico que ha servido para explicar muchas cosas distintas; 2) se ha usado para justificar políticas de desarrollo contradictorias (dotar o restringir el poder del Estado y de la sociedad civil); 3) ha sido presentado como un bien que debe maximizarse para conseguir un mayor desarrollo de la comunidad, sin tener en cuenta la existencia de formas negativas de capital social (el crimen organizado o los carteles de droga también se basan en relaciones de confianza y cooperación) (Moyano, 2001). Otras críticas proceden de los problemas metodológicos para cuantificar empíricamente el fenómeno y de la ausencia de indicadores capaces de medirlo adecuadamente<sup>194</sup>. Además, hay distintos tipos de capital social y dependiendo del estado de desarrollo de cada zona será positivo o negativo el incrementarlos.

## **6.9. Una reflexión final sobre las teorías alternativas al desarrollo y sus repercusiones en las áreas rurales**

La importancia de las *teorías alternativas del desarrollo* reside en los avances que están introduciendo en la definición de los elementos que debe contener un modelo de desarrollo rural capaz de acoger las necesidades de las zonas más retrasadas, en los albores del siglo XXI.

Las teorías alternativas dejan clara la existencia de una serie de determinantes sin los cuales difícilmente van a ocurrir los procesos del desarrollo. Entre ellos se pueden destacar los siguientes:

---

<sup>194</sup> La ambigüedad de conceptos como comunidad, red u organización hace difícil cualquier intento de medir propiedades inherentes a los mismos. La mayoría de los investigadores se están aproximando al concepto a través indicadores como la medida de confianza en el gobierno, los índices de intención de voto, el índice de participación en organizaciones cívicas o el número de horas de voluntariado.

1. La necesidad de incrementar la *cohesión económica y social* como elemento imprescindible para la consecución de un desarrollo equilibrado y sostenible.

2. La importancia de las *instituciones* y de contar con marcos de regulación en el desarrollo, haciendo un especial hincapié en el papel que pueden jugar aquellas instituciones más cercanas al nivel local.

3. El enfoque *integrado y multidimensional*, para evitar enfoques simplistas y alejados de la realidad.

4. La necesidad de asentar las estrategias de desarrollo en *valores democráticos* y el impulso de la *gobernancia*, como único camino para legitimar la puesta en marcha de estas políticas.

5. El papel del *capital humano* y del *capital social*, como factores clave y absolutamente imprescindibles en los procesos de desarrollo.

6. La promoción de *estrategias ascendentes*, que promuevan la participación de la población en los procesos de toma de decisiones y en la gestión de los procesos.

7. La *descentralización*, descendiendo hasta la escala local, en la planificación y gestión de las políticas.

8. La creación de *partenariados horizontales* que incrementen la implicación de la población en su futuro, a través de la formulación y gestión de estrategias basadas en el consenso. Para avanzar en estos procesos, hay que crear marcos flexibles de interrelación que garanticen la legitimidad de estos partenariados, la búsqueda de consensos o la implicación de todos los agentes, no sólo de aquellos mejor situados.

9. El *empoderamiento* de la sociedad local que le permita disponer de las capacidades necesarias para fortalecer el diálogo y la cooperación entre los distintos agentes con capacidad de influencia en el territorio, desde los actores locales hasta los decisores políticos.

10. La *corresponsabilidad de los territorios y de los agentes* en los procesos de desarrollo, de manera que los actores sociales sean *copartícipes y corresponsables* de la realidad de su desarrollo.

11. El *enfoque endógeno y local*, caracterizado por la definición de unidades territoriales de características homogéneas, con una fuerte cohesión social interna, y con una historia y tradiciones comunes, que les permitan valorizar los recursos locales.

12. La implantación de *redes* y de otras estructuras de interrelación en los territorios, tanto formales como informales, que persigan la articulación del sistema rural dentro del sistema global, la conexión y el intercambio de actividades y experiencias, así como la transferencia de conocimientos.

13. La constante preocupación por la *sostenibilidad ambiental* de todas las estrategias que se implanten.

Las teorías alternativas del desarrollo están perfilando un nuevo marco de referencia para el desarrollo de áreas rurales. Sin embargo, este marco no está aún nítidamente definido, adolece de algunos errores y sobre todo no cuenta con un modelo global que recoja los distintos elementos citados.

Las áreas rurales están pasando de ser consideradas como un *problema* (áreas aisladas, despobladas, con pocas oportunidades de empleo, desconectadas de los procesos de toma de decisiones y de los flujos económicos globales...), a ser consideradas como un *activo* (por su capacidad de dar respuesta a las demandas sociales emergentes, por sus nuevas competencias y autonomía...).

Sin embargo, para que esta nueva concepción sea real, es imprescindible revitalizar el mundo rural mediante estrategias integradas y armónicas con la dotación de recursos locales y capaces de ser proyectadas y valorizadas en el entorno global emergente. Esta nueva concepción constituye en muchos casos un dilema de supervivencia: el futuro va a depender no sólo de *lo* que se haga sino de *cómo* se haga. La ruptura de la tradicional identidad entre actividades económicas, territorio y población establece unas nuevas coordenadas de reflexión y hace necesario disponer de modelos e instrumentos capaces de dar respuesta a estas nuevas necesidades.

Frente a los enfoques sectoriales tradicionales, el enfoque emergente pretende aportar nuevas respuestas orientadas hacia las *relaciones hombre-territorio* y al reconocimiento de las especificidades de cada lugar; y capaces de incluir aspectos sociales, institucionales, culturales o antropológicos junto a los económicos. La sostenibilidad, la preocupación medioambiental, las nuevas funciones del espacio o la emergencia de nuevas formas de relación, se presentan como oportunidades indiscutibles en unas zonas en las que la viabilidad de sus agriculturas no está garantizada en el actual contexto de competitividad global.

La Unión Europea, consciente de la importancia de sus áreas rurales y de la necesidad de integrarlas en las estrategias de desarrollo global está definiendo una serie de políticas específicas para estas zonas. El enfoque que está emergiendo a escala europea busca que las áreas rurales asuman un mayor control sobre su desarrollo reorientándolo en función de sus propios recursos y construyendo estructuras que puedan

mantener este desarrollo más allá del *momentum* inicial de intervención pública.

Muchas de las raíces teóricas de este modelo derivan de los postulados de estas teorías. La adecuación o no de las políticas e instrumentos propuestos a la realidad del mundo rural europeo será abordada en el siguiente capítulo.



Para finalizar este capítulo se presentan una serie de Cuadros Resumen que pretenden sintetizar todo lo expuesto. En concreto, el Cuadro Resumen 2.1 ofrece una síntesis de las principales teorías presentadas, sus autores y sus propuestas. El Cuadro Resumen 2.2 analiza el papel que la agricultura y el sector agrario han representado en cada una de estas etapas. El Cuadro Resumen 2.3 identifica los antecedentes de los elementos del modelo de desarrollo rural europeo en las formulaciones teóricas de la Economía del Desarrollo.

Cuadro Resumen 2.1: Principales teorías del desarrollo

TEORIA DE LA MODERNIZACION			TEORIA ESTRUCTURALISTA		
CORRIENTES	AUTORES	POSTULADOS	CORRIENTES	AUTORES	POSTULADOS
<b>50's</b>					
Teoría de las Etapas (50's-60's)	ROSTOW	Crecimiento económico como sucesión de etapas	Modelo centro-periferia	PREBISCH	Relación de intercambio asimétrica entre centro y periferia
Círculos Viciosos (50's-60's)	SINGER NURKSE MYRDAL	Existencia de barreras estructurales al desarrollo Ruptura del círculo vicioso a través de la inversión	Deterioro términos intercambio	SINGER PREBISCH	
<b>60's</b>					
Dualismo (50's-60's)	LEWIS CHENERY	Dos sectores: el <i>rural</i> , atrasado y con agricultura de subsistencia y el <i>urbano</i> , moderno e industrializado	Estrategia ISI	CEPAL	Desarrollo hacia dentro a través de la industrialización y la sustitución de importaciones
Modelos dinámicos (50's-60's)	HARROD DOMAR	Inversión como motor del crecimiento a través del ahorro externo o interno	Obstáculos al desarrollo	PREBISCH	Obstáculos al desarrollo: estructura de la tierra, el trabajo, el capital y estructura social
Crecimiento equilibrado vs desequilibrado (50's-60's)	ROSENSTEIN- RODAN NURKSE LEWIS HIRSCHMAN STREETEN SCITOWSKY PERROUX MYRDAL	Gran impulso a través de una inversión simultánea en todos los sectores Invertir en los sectores con mayores efectos de arrastre Modelos de concentración-difusión urbano-industrial			
<b>70's</b>			Dependencia estructuralista	CARDOSO FALETTO SUNKEL PAZ PINTO PREBISCH	El proceso de desarrollo existente implica dependencia y subdesarrollo Distintos niveles de dependencia: cultural, intelectual, tecnológica
<b>80's</b>			Interdependencia	PREBISCH FRENCH-DAVIS	Intercambio más equitativo: cambiar relaciones de dependencia por interdependencia
<b>90's</b>			Neoestructuralismo	FAJNZYLBER SUNKEL	Transformar las estructuras productivas con equidad social Desarrollo desde dentro

Cuadro Resumen 2.1: Principales teorías del desarrollo (Cont.)

	TEORIA NEOMARXISTA		TEORIA NEOLIBERAL		
	CORRIENTES	AUTORES	POSTULADOS	CORRIENTES	AUTORES
50's				Antecedentes contrarrevolución neoclásica	VINER BAUER YAMEY JOHNSON
60's	Imperialismo	BARAN SWEETZ MAGDOFF	Interés de los países imperialistas de mantener el subdesarrollo Inversión no como mecanismo de desarrollo sino de extracción de riqueza de los PVD		
	Dependencia neomarxista	AMIN FRANK	Dependencia basada en factores externos		
70's	Intercambio desigual	EMMANUEL BRAUN FRANK	Desigualdades estructurales que provocan un intercambio desigual		
80's- 90's	Sistema capitalista mundial	WALLERSTEIN PALLOIX	Complejidad relaciones mundiales	Contrarrevolución neoclásica (80's-90's)	BAUER LITTLE LAL
	Desconexión	AMIN FRANK	La periferia debe desconectarse del sistema capitalista mundial	Liberalización externa (80's-90's)	BHAGWATI KRUEGER BALASSA
	Regulación	AGLIETTA LIPSETZ BOYER	Sustitución de los sistemas de producción de masas por sistemas de producción flexibles		
	Marxismo tradicional	WARREN	Capitalismo como proceso histórico inevitable		
					Estrategia favorable al mercado Eliminar la intervención del Estado

**Cuadro Resumen 2.1: Principales teorías del desarrollo (Cont.)**

<b>TEORIAS ALTERNATIVAS</b>			
	<b>CORRIENTES</b>	<b>AUTORES</b>	<b>POSTULADOS</b>
<b>50's</b>			
<b>60's</b>			
<b>70's-80's</b>	Necesidades Básicas Crecimiento con equidad	STREETEN FAO OIT CHENERY	Desarrollo implica tener en cuenta las necesidades básicas de la población Necesidad de redistribuir las ganancias
	Desarrollo endógeno	STOHR COFFEY POLESSE VAZQUEZ- BARQUERO	Desarrollo a partir de los recursos endógenos
	Ecodesarrollo	MEADOWS SACHS	Incorporación de criterios medioambientales
<b>80's-90's</b>	Desarrollo sostenible	BRUNTLAND	Necesidad de preservar la dotación de recursos existentes
	Desarrollo multidimensional	TODARO	Incorporar criterios económicos, sociales, medioambientales y culturales al desarrollo
	NOEI	TINBERGEN BRANDT NYERERE	Reorganizar el orden mundial prestando más atención a los PVD
	Desarrollo Humano	PNUD GRIFFIN UNICEF	Desarrollo como expansión de las necesidades de la población y no como crecimiento económico
	Capital social	PUTNAM FUKUYAMA KLIKSBERG WOOLCOCK	Importancia de las relaciones sociales y de las conexiones en las estrategias de desarrollo

Fuente: Elaboración propia

Cuadro Resumen 2.2: Evolución del papel de la agricultura

	PAPEL	CONSIDERACIÓN	ARGUMENTOS	CONSECUENCIAS
50's	Poco relevante	Sector atrasado	Baja participación PIB Términos intercambio desfavorables Pocas conexiones con otros sectores	Transferencia de mano de obra Extracción del excedente agrario Inversión en el sector secundario y no en el primario Olvido del sector en la planificación del desarrollo
60's	Relevante	Sector locomotora	Transferencia de trabajo, capital y alimentos al sector industrial Consumo de bienes de producción Dependencia de otros sectores Relaciones de intercambio desigual	Desarrollo agrario como condición previa al despegue Difusión del desarrollo agrario Análisis de las interrelaciones entre agricultura e industria Incremento de las conexiones con los sectores en <i>amont</i> y <i>aval</i>
70's-80's	Muy importante	Sector esencial en PVD	Necesidad de crecer con equidad Incremento del empleo Alimentación como necesidad básica Sector reductor de pobreza Amortiguación efectos negativos: medioambientales, sobrepoblación ciudades...	Importancia del sector agrario Relaciones entre distribución de renta y crecimiento Creación de empleos y de intercambios entre agricultura e industria Nutrición como base del desarrollo Nueva visión del desarrollo agrario
90's-00's	Importante	Sector equilibrador	Necesidad de integrar agricultura y medio rural Mantenimiento población Ordenación territorial Prevención de desequilibrios Conservación medioambiental Seguridad de los alimentos	Programas de desarrollo rural (en PD y PVD) Incorporación de criterios medioambientales en la agricultura Integración del desarrollo agrario en estrategias más amplias de desarrollo Sinergias entre medio rural y medio urbano Multifuncionalidad como estrategia de integración entre agricultura y desarrollo rural

Fuente: Elaboración propia



**Cuadro Resumen 2.3: Identificación de los elementos del modelo de desarrollo rural europeo en las formulaciones teóricas de la Economía del Desarrollo**

	MODERNIZACIÓN	ESTRUCTURALISTAS	NEOMARXISTAS	NEOLIBERALES	ALTERNATIVAS
<b>Cohesión económica y social</b>		Neoestructuralistas			Necesidades básicas Crecimiento con equidad
<b>Nueva Institucionalidad</b>		Neoestructuralistas		Estrategia favorable mercado	Desarrollo local
<b>Enfoque ascendente</b>					Desarrollo local
<b>Participación/Partenariado</b>		Dependencia Neoestructuralistas	Sistema capitalista mundial		Desarrollo humano Desarrollo local
<b>Descentralización</b>		Deterioro términos intercambio	Desconexión		Desarrollo humano Desarrollo local Capital social
<b>Enfoque territorial</b>	Círculos viciosos				Desarrollo endógeno
<b>Enfoque Integrado</b>		Neoestructuralistas			Desarrollo multidimensional
<b>Recursos endógenos</b>	Modelos duales Modelos equilibrio/ desequilibrio	Neoestructuralistas Obstáculos al desarrollo	Desconexión		Desarrollo endógeno
<b>Complementariedad MR/MU</b>		Interdependencia	Regulación		NOEI
<b>Sostenibilidad</b>		Neoestructuralistas			Ecodesarrollo y desarrollo sostenible
<b>Innovación</b>					
<b>Difusión/efecto demostrativo</b>	Modelos equilibrio/ desequilibrio				Desarrollo local
<b>Redes y cooperación</b>			Sistema capitalista mundial		Capital social
<b>Corresponsabilidad territorios</b>		Centro-periferia			NOEI

Fuente: Elaboración propia



## **Capítulo III**

# **LA POLÍTICA RURAL EUROPEA**

---



## 1. INTRODUCCION

Una vez analizada la evolución de las teorías y modelos que sostienen los diferentes enfoques del desarrollo rural, el presente capítulo pretende establecer la forma en que estos conceptos y principios se traducen en instrumentos y medidas de política rural, por parte de la Unión Europea.

Las últimas décadas han asistido al desarrollo de una nueva política rural europea. Sin embargo, ni la evolución de esta política, ni las directrices que han ido marcando su avance han estado siempre claramente definidas. Los diferentes problemas que vienen afectando a las áreas rurales han ido obligando a los decisores y a los políticos a introducir mecanismos de acción e instrumentos de política destinados a hacer frente a las nuevas necesidades. La progresión de esta política ha estado marcada por un continuo devenir de avances y retrocesos, en función de la problemática de cada momento.

En este capítulo se presenta un recorrido histórico a través de los diferentes hitos que han ido jalonando la política europea y que pueden estar relacionados con la implantación de una política rural, analizando en cada momento la relevancia y/o la pertinencia de las decisiones tomadas y su adecuación a la problemática existente. Para ello, se pretende ir entresacando de la compleja maraña de documentos, debates, decisiones, normativas, etc., el avance experimentado en el proceso de definición de un enfoque rural europeo y de una política asociada al mismo.

Dada la ausencia de un método para determinar la relevancia de esta política y su grado de aceptación a diferentes niveles, se ha desarrollado una metodología (Delgado, 2001) tendente a identificar los progresos acaecidos en la definición y puesta en marcha de esta política y a establecer una clasificación jerárquica de cada uno de los diferentes hitos que han venido conformando el avance de la misma.

Esta metodología pretende identificar cómo se han ido perfilando y matizando, tanto el modelo de desarrollo rural europeo, como los ins-

trumentos y medidas de política económica que han derivado del mismo. Para ello, se han examinado los distintos documentos elaborados y las diferentes tomas de posición, relacionados directa o indirectamente con el desarrollo rural, y acaecidos desde la creación de la UE. La finalidad última es deducir si de estos posicionamientos se puede concluir la existencia de una verdadera política rural en la UE, y en caso afirmativo contrastar si los planteamientos de esta política son consecuentes con la realidad y las necesidades de las áreas rurales europeas.

Para ello, se parte de la hipótesis de que para que una política pueda ser denominada como tal, debe responder a unas necesidades concretas, debe tener unos objetivos específicamente definidos y coherentes con estas necesidades y debe contar con los recursos necesarios para abordar estos objetivos. En el análisis que se presenta a continuación se ha determinado si en cada uno de los periodos estudiados es posible llegar a conclusiones sobre la existencia de una política rural en Europa y sobre la adecuación entre sus objetivos y sus recursos.

Cuando en la Unión Europea se abordan temas relevantes que afectan en profundidad al núcleo duro de sus posicionamientos, se produce un enfrentamiento entre aquellos intereses que defienden el mantenimiento del *status quo* y aquellos otros que luchan por el cambio. De ahí, que la Comisión no suela incorporar ningún cambio de forma radical. Por el contrario, en un primer momento, los esboza o sugiere de forma menor sin abordar grandes cambios de posición ni grandes variaciones presupuestarias. Así, son introducidos en el acervo comunitario sin grandes resistencias y, a medida que la situación va evolucionando y los problemas se van haciendo más insostenibles, se recuperan estos conceptos y se incorporan con mayor fuerza.

Las diferentes manifestaciones de acuerdos y desacuerdos que se producen como consecuencia de las fuerzas impulsoras o de bloqueo de los cambios podrían ser interpretadas como erráticas por un observador externo. Sin embargo, un análisis de más detalle y profundidad permite identificar líneas de tendencia, que pueden apuntar hacia una progresiva implantación o hacia un progresivo abandono de las nuevas ideas. El fomento institucional, el posicionamiento político de los Estados miembros, la actitud de los sectores o colectivos, etc., son indicadores adecuados para señalar la trayectoria e interpretar el camino que se está siguiendo.

La elevada componente inercial de las políticas europeas y, más concretamente de la PAC (materializada en los "derechos históricos"

de sectores y colectivos) ha venido neutralizando cualquier intento de reforma que pretendiese cambios en profundidad. Esta aversión al cambio se ha manifestado en al menos tres niveles:

1. *Inercia administrativa*: la existencia de unos conocimientos y un saber hacer entre los funcionarios y sus responsables lleva a evitar, en lo posible, cambios en los procedimientos.

2. *Inercia social*: los intereses creados (y aceptados por la sociedad) en torno a una política hacen que ésta sea difícilmente desarticulada sin resistencias.

3. *Inercia política*: en el discurso político, el mantenimiento del *status quo* permite la planificación y la previsión de ingresos por parte de los responsables políticos de los Estados y regiones.

Así, el mantenimiento de la situación ‘histórica’ ha sido una característica definitoria de la política de precios y mercados hasta principios de los noventa. La actitud de rechazo al cambio, incluso independientemente de lo que se proponga cambiar, ha estado siempre presente en la historia de la PAC<sup>1</sup>.

No obstante, la presión externa por la desregulación, las nuevas demandas externas e internas y algunos logros de la política rural vienen actuando como elementos de presión para que no se siga manteniendo este *status quo*. Hasta ahora, estos mecanismos han sido aplicados de forma parcial, no siendo más que retoques que han resuelto momentáneamente el problema (y a veces ni eso) sin atacar realmente la raíz del mismo. Las innumerables contradicciones derivadas de esta forma de proceder, junto con la ya citada crisis de legitimidad de la PAC, han dado lugar a que la filosofía imperante en la política de precios y mercados, el *productivismo*, esté continuamente en el centro del debate.

El *desarrollo rural* es un tema relativamente nuevo en la UE que ha sufrido fuertes vaivenes en su posicionamiento dentro de la agenda política europea. Las expectativas que abrieron los primeros documentos y los resultados que ofrecen las experiencias piloto justifican

---

<sup>1</sup> Prueba de ello son las manifestaciones colectivas y las previsiones catastrofistas que se han producido cada vez que ha habido un intento de reforma, aunque la experiencia posterior haya demostrado que sus resultados han sido positivos para el sector (Ramos, 2000).

que las estrategias de desarrollo rural hayan pasado de ser casi desconocidas a tener una presencia real (siendo molestas para unos y esenciales para otros). La evolución de la importancia institucional del desarrollo rural como concepto primero, y como batería de medidas de apoyo en segundo nivel, ha sufrido los procesos de avance y retróceso que tradicionalmente afectan a cualquier cambio que pudiera conllevar repercusiones profundas en la política europea, como se verá a lo largo del capítulo.

## 2. METODOLOGÍA

Los procesos de toma de decisión en la UE han sido analizados por distintos autores y desde diferentes perspectivas (Neville-Rolfe, 1984; Tracy, 1989; Fearne, 1991; Meester and van der Zee, 1993; Swinnen and van der Zee, 1993; Fennell, 1997; Wallace and Wallace, 2000). Todos estos análisis han estado centrados de forma más o menos directa en la PAC, como primera política común europea, y única, hasta hace recientemente poco.

Sin embargo, como señala Wallace (2000), no es posible identificar un método único o diferencial en el avance de las políticas en la UE, sino que este proceso es el resultado de la lucha de intereses entre los posicionamientos de las instituciones europeas, los de las instituciones de los diferentes Estados miembros y el acontecer de los diferentes procesos, que ocurren tanto dentro de la UE como en el contexto internacional.

Esta situación es aún más complicada cuando se analiza la PAC, ya que su papel de “motor de la integración europea” y las características diferenciales de la agricultura (heterogeneidad económica y social, multifuncionalidad o importancia de defender el modelo agrícola europeo) le han conferido un status especial.

Dadas las dificultades para establecer la importancia e influencia de los posicionamientos en materia de desarrollo rural realizados por la UE, el primer paso de esta investigación ha consistido en un análisis de distintos documentos, decisiones, normativas y dotaciones presupuestarias relacionadas con la problemática específica de las zonas rurales desde la firma del Tratado de Roma hasta la actualidad. A partir de ahí, se ha identificado una forma tradicional de proceder de la UE, que ha permitido establecer una *secuencia lógica* que suele seguir en su funcionamiento. En segundo lugar, se ha establecido una jerar-



quía que ha permitido relativizar la importancia de estos hitos y realizar comparaciones en función de la trascendencia que han tenido.

Se ha denominado "*secuencia o proceso de pasos institucionales*" a la concatenación de las posiciones y sus respuestas, de las decisiones y sus resultados, y, en definitiva, de las reacciones de los que están implicados en la elaboración de las políticas, en la aplicación de las mismas y en la utilización de las medidas correspondientes. Esta secuencia puede considerarse una constante seguida por la Comisión, de una manera no formal, siempre que se ha planteado la importancia de un nuevo tema, pero no se ha tenido constancia de su alcance y aceptabilidad por los Estados miembros. En los párrafos siguientes se indican los pasos que se han considerado para identificar esta "secuencia".

La "*secuencia institucional*" se suele iniciar con la percepción de un problema. Ello puede derivar en tres categorías de análisis:

1. *Análisis institucional* realizado por parte de los servicios técnicos de la Comisión.

2. *Análisis externo* realizado por expertos de los ámbitos académico o de consultoría, a petición de la Comisión.

3. *Análisis por medios indirectos*, como puede ser a través de documentos obligatorios (evaluaciones de políticas y programas que hay que realizar periódicamente) o a través de la inclusión de esa problemática dentro de los ejes prioritarios de los programas marco de investigación (con lo que es abordada a distintos niveles por grupos de expertos de diferentes países europeos, con un coste notablemente inferior al de mercado).

Estos tres niveles de análisis no tienen por qué ser excluyentes, sino que pueden ocurrir de forma paralela o simultánea en función de los intereses y disponibilidades del momento.

Si de los resultados del análisis se infiere la importancia de continuar con el tema, se suele elaborar un *documento de reflexión* que permite el establecimiento de un *debate*, que en ocasiones puede explicitarse en alguna conferencia o seminario internacional. Tras el posicionamiento inicial en ese debate la Comisión pulsa la opinión de los Estados miembros a tres niveles: 1) *técnico-académico*; 2) *profesional* (con los agentes del sector) y 3) *político*. Los dos primeros niveles sirven para crear opinión y el tercero conduce a la toma de decisiones. A través de la interacción de los tres se establece un proceso de negocia-

ción política que lleva a la posterior *toma de decisiones*. Como paso correlativo se puede presentar una estrategia o experiencia piloto de pequeña escala, que permita evaluar los objetivos negociados y la eficacia de las medias establecidas.

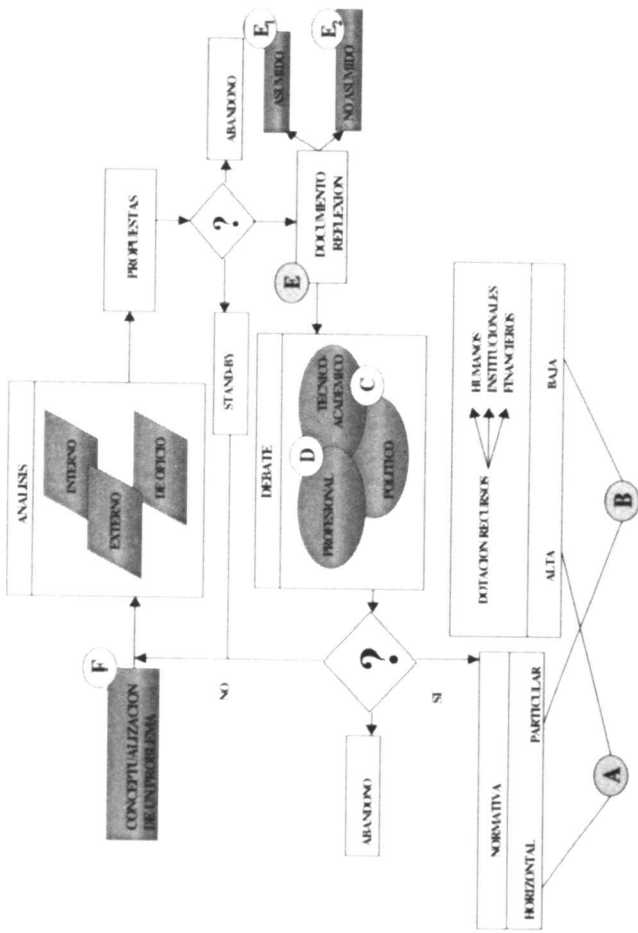
Estas decisiones, a su vez, pueden ser de tres tipos:

- 1) Se abandona la idea definitivamente, por no ser considerada conveniente y/u oportuna.
- 2) Se produce un estancamiento de la idea por un periodo de tiempo indeterminado, lo que significa que cuando cambien determinadas condiciones se podrá retomar y comenzar una nueva fase de análisis.
- 3) Se aprueba la idea, aunque dependiendo del consenso político alcanzado puede dar lugar a la creación de nueva normativa obligatoria de aplicación generalizada a todo el territorio o bien de alcance más limitado.

Dentro de esta secuencia, la creación y/o modificación de los instrumentos institucionales disponibles es interpretada como manifestación de una mayor voluntad política en la nueva dirección. La aparición de un Reglamento, muchas veces como maduración de los resultados de una Directiva, constituye el avance de mayor consistencia al ser vinculante su aplicación en los Estados miembros. Finalmente, las modificaciones en los presupuestos y en su forma de gestión, son la expresión objetiva de la naturaleza de los cambios institucionales descritos.

Dependiendo del nivel de avance y de consenso de una problemática dentro de la secuencia se llega a decisiones de mayor o menor trascendencia, lo que ha permitido establecer la escala jerárquica comentada. El Gráfico 3.1 presenta de forma esquemática la metodología para el análisis de la secuencia institucional descrita, en la que la jerarquía ha sido introducida alfabéticamente.

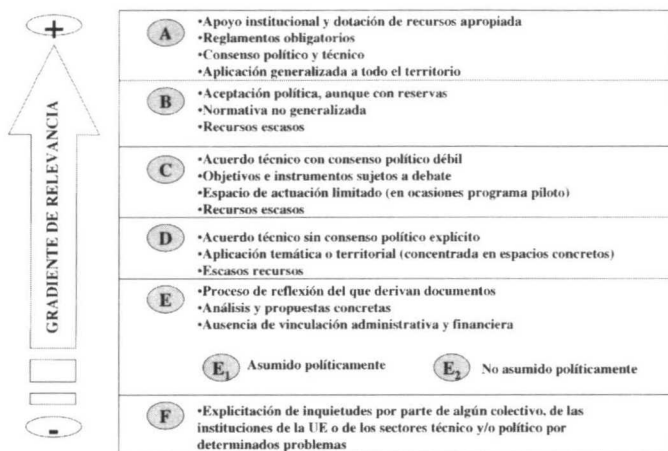
Gráfico 3.1: Secuencia institucional de avance de la política europea.



Fuente : Elaboración propia.

En el gráfico 3.2 se aprecia la gradación jerárquica junto con las características que definen a cada una de las categorías.

Gráfico 3.2: Tipología de niveles de aceptación y de implantación de una idea y/o problema



Fuente : Elaboración propia.

Tanto la secuencia como la jerarquía descritas han permitido que a medida que se han analizado los diferentes pasos ocurridos en el avance de la política rural, se hayan clasificado dentro de cada uno de los tipos establecidos. Así, se ha facilitado el seguimiento de los avatares ocurridos en el proceso de definición de esta política. Solamente han sido introducidos en la clasificación aquellos hitos, directamente o indirectamente, relacionados con la política rural.

Una vez clasificados todos los pasos analizados, se ha elaborado un gráfico que recoge los avances y retrocesos acaecidos, las relaciones entre los diferentes hitos y el sentido de la tendencia seguida. En este gráfico se ha distinguido entre los posicionamientos específicamente destinados a las áreas rurales (marcados en color oscuro) y aquellos otros que, aunque en su origen corresponden a otras políticas, han afectado en mayor o menor medida a estas zonas.

La dificultad de caracterizar el discurso rural europeo, que se ha venido distinguiendo por ser *no formal*, *no concreto* y *no vacío de conflictos* (tanto de intereses como de articulación con otras políticas), ha

motivado que para facilitar el análisis se hayan considerado cuatro periodos históricos claramente diferenciados. El primer periodo comprende desde los inicios de la CEE hasta la realización del Informe Mansholt en 1968 y su característica más relevante es la inexistencia de un debate rural, estando el discurso indisolublemente unido a la pertinencia y viabilidad de la PAC (de ahí que sea la política de estructuras la encargada de atacar la problemática rural).

En el segundo periodo que abarca desde 1968 hasta la publicación en 1988 de *El Futuro del Mundo Rural*, existe un discurso implícito, que reconoce la existencia de una problemática rural, diferente de la meramente agraria, y que da algunos pasos, aunque tímidos, para intentar paliarla. El tercer periodo abarca desde 1988 hasta 1999 y en el mismo se hace explícita la necesidad de arbitrar políticas específicas para el medio rural de las que derivan actuaciones cada vez más evidentes. Finalmente, el cuarto periodo recoge la concepción del desarrollo rural en la Agenda 2000, y su reconocimiento institucional, al pasar a ser considerado como el *segundo pilar de la PAC*.

En cada uno de los periodos se han establecido los distintos posicionamientos, se ha identificado su situación dentro de la secuencia, se los ha clasificado dentro de la jerarquía y a partir de todo ello se ha intentado extraer el 'modelo o modo de hacer en desarrollo rural' existente en cada momento. Esto último no siempre ha sido demasiado evidente, sobre todo en los primeros periodos, por lo que se ha tenido que realizar una labor de inferencia y de interpretación de objetivos, a menudo, no explícitos. Así, al analizar cada uno de los hitos se ha elaborado un cuadro resumen, en el que se han incluido las principales novedades aportadas por ese posicionamiento y los precedentes para la política rural que han derivado del mismo.

Una vez establecida la tendencia de evolución y los avances o, en su caso, retrocesos, se ha analizado si estos posicionamientos pueden ser considerados o no como una verdadera política rural. Para ello se ha considerado que para que una política tenga entidad como tal debe:

- a) Responder a unas necesidades concretas.
- b) Tener unos objetivos específicamente definidos y coherentes con estas necesidades.
- c) Contar con los recursos necesarios para abordar estos objetivos.

En definitiva, debe poder ser clasificada como de tipo A dentro de la jerarquía propuesta.

### 3. LA AUSENCIA DE DEBATE RURAL: DESDE LOS ORÍGENES DE LA PAC HASTA LA APARICIÓN DEL INFORME MANSHOLT.

El *problema* más acuciante en este periodo era la necesidad de garantizar alimentos a precios razonables a la población. De ahí que toda la política girase en torno a este tema. Como es bien sabido, la PAC se gestó en la Conferencia de Stresa celebrada en 1958. En ella, los futuros Estados miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE) realizaron un *análisis interno* de sus diferentes políticas agrarias, hicieron un balance de recursos y necesidades y establecieron cuáles debían ser los principios y características de esta política común.

El resultado de estos debates se plasmó en los objetivos del Tratado de Roma de 1958, en su artículo 3.d, que señaló como uno de los objetivos de la CEE el “*establecimiento de una política común en agricultura*”. A su vez, la delicada situación que atravesaba Europa en ese momento, caracterizada por un déficit generalizado de productos alimentarios, un nivel de vida y unas rentas agrícolas mucho más bajas que en otros sectores y una gran diferencia estructural entre regiones, llevó a que todo el Título II del Tratado de Roma fuese dedicado a la agricultura. En este Título, el artículo 39.1 estableció los 5 grandes objetivos que debía perseguir la Política Agraria Común:

1. *Incrementar la productividad agrícola fomentando el progreso técnico y asegurando el desarrollo racional de la producción agraria, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en especial, la mano de obra.*
2. *Garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura.*
3. *Estabilizar los mercados.*
4. *Garantizar la seguridad de los abastecimientos.*
5. *Asegurar al consumidor suministros a unos precios razonables.*

Desde la perspectiva social de ese momento histórico la legitimidad de estos planteamientos estaba plenamente garantizada por su sintonía con las necesidades europeas de la época.

Aunque en su origen la CEE sólo dispuso de un fondo estructural, el Fondo Social Europeo (FSE)<sup>2</sup>, la urgente necesidad de proteger y potenciar el sector agrario hizo que muy poco después, en 1962, a través del Reglamento (CEE) 25/62, se creara un fondo agrario, el FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria) y que en 1964 (Reglamento (CEE) 17/64) se introdujera la distinción entre sus dos secciones: Orientación<sup>3</sup> y Garantía<sup>4</sup>. Finalmente en 1975 se creó el tercer fondo estructural, el FEDER<sup>5</sup> (Fondo Europeo de Desarrollo Regional).

El origen de la creación del FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria) se encuentra en el art. 40 del Tratado de Roma que estableció que para alcanzar los objetivos de la PAC *“se podrían crear uno o más fondos de orientación y garantía agrícolas”*. Inicialmente, toda la política relacionada con agricultura fue gestionada por este fondo. La diferenciación en dos secciones se debió a la constatación de que la política de precios y mercados, la integración de las agriculturas nacionales y el desarrollo de los intercambios intraco-

---

<sup>2</sup> El Fondo Social Europeo está destinado principalmente a la formación y el mantenimiento del empleo, siendo sus actuaciones más importantes las destinadas a: la integración en el mercado laboral de los desempleados de larga duración; la integración en el mercado laboral de los jóvenes; la adaptación de los trabajadores a los cambios industriales; la estabilidad y crecimiento de los empleos y el fortalecimiento de la investigación en educación, experiencia profesional y recursos humanos.

<sup>3</sup> Las principales funciones del FEOGA-Orientación han sido: la reorganización de las estructuras agrarias y forestales, incluyendo la transformación y el marketing de los productos; las medidas destinadas a compensar los efectos de la agricultura en zonas desfavorecidas o de alta montaña; la diversificación de actividades en las explotaciones; el desarrollo del tejido social de las áreas rurales y la conservación de los recursos naturales.

<sup>4</sup> La principal función del FEOGA-Garantía es financiar la Política Agraria Común (PAC), cuyo objetivo inicial fue el garantizar la producción agrícola, la calidad de vida de los agricultores y la estabilización de los mercados. Hoy día, busca el mantenimiento de la renta de los agricultores tanto a través del sostenimiento de los precios de los productos, como a través de las indemnizaciones compensatorias.

<sup>5</sup> El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) tiene como objetivo reducir las disparidades entre el nivel de desarrollo de las distintas regiones europeas, a través de la puesta en marcha y financiación de programas de inversiones productivas que permitan la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo; inversión en infraestructuras; inversiones en materia de salud y educación (únicamente en las regiones Objetivo 1); medidas de apoyo a la I+D y medidas colectivas de apoyo a actividades económicas.

munitarios estaban generando un proceso de especialización que hacía cada vez más visibles las diferencias estructurales entre los espacios agrarios.

Ante este nuevo *problema* se abrió un nuevo periodo de *análisis* como resultado del cual se *propuso* crear un nuevo fondo agrario, el FEASA (*Fonds Européen pour l'Amélioration des Structures Agricoles*) (Comisión Europea, 1963). Sin embargo, el elevado presupuesto ya destinado por los Estados miembros a la política de precios y la escasa disposición de los mismos a dejar las políticas estructurales nacionales en manos de la Comisión hicieron que se *abandonara* la idea y que este fondo no llegara a crearse<sup>6</sup>. Se optó por la solución de dividir el FEOGA en dos secciones: la sección Garantía, dedicada a la *política de precios y mercados* y la sección Orientación dedicada a la *política de estructuras*. Se preveía que la tercera parte del presupuesto total del FEOGA sería destinada a acciones estructurales. No obstante, este principio nunca se ha cumplido y desde un principio el crecimiento de la política de estructuras agrarias<sup>7</sup> ha sido mucho más lento que el de la política de precios y mercados.

La vinculación de la política rural a la PAC, en este primer periodo, hace que el análisis de la primera se centre en el análisis de la última. Hasta ahora, las dos políticas que integran la PAC han evolucionado en planos muy dispares, sin llegar a interaccionar realmente. Mientras que la política de precios y mercados ha sido un factor aglutinador y cimentador del proceso de construcción europea, la política de estructuras ha tenido un papel mucho más limitado en la consecución de este objetivo. Esto se debe a que el problema que dio origen a la primera, la necesidad de garantizar el abastecimiento alimentario, constituyó una prioridad en todos los países. En cambio, las necesidades en materia de estructuras agrarias presentaban grandes diferencias

---

<sup>6</sup> En estos debates pesó enormemente la presión de Alemania, que contaba con unas explotaciones bastante modernizadas y competitivas para los estándares de la época y que se negaba a financiar la modernización estructural de las explotaciones del sur de Italia, que eran las que mayores desequilibrios presentaban.

<sup>7</sup> Ha existido un notable desequilibrio entre las cuantías de los fondos destinados a cada una de las secciones, siendo prácticamente inexistentes los destinados a la sección Orientación hasta el año 90 (variando la cantidad destinada a la misma entre un 3% y un 5% del total). De hecho, en ningún momento el porcentaje del presupuesto global del fondo correspondiente a la sección Orientación ha superado el 10%.



entre los Estados miembros. De ahí, que la política de precios y mercados haya gozado de un argumento común que la ha hecho más fácilmente justificable ante la opinión pública, habiéndose mantenido esta legitimidad social durante casi 25 años.

Adicionalmente, mientras que la política de estructuras tuvo que superar serios problemas de concepción para despegar, la de mercados entró en régimen vertiginosamente: apenas una década después de haber comenzado su implantación empezaron a manifestarse los primeros efectos negativos derivados de su 'éxito'. El escaso desarrollo inicial de la política de estructuras se debió a la disparidad de situaciones existente en los Estados miembros y a la escasa disposición para abordar este tema en común. Además, a medida que fueron apareciendo los problemas de excedentes en la política de mercados, se fue haciendo más evidente que la potenciación de una política de estructuras sin ningún tipo de discriminación, no haría más que agudizar esta situación (al incrementar la producción), por lo que tácitamente se dejó que continuara con su lento ritmo de crecimiento.

La situación de la PAC hizo que a finales de los sesenta se iniciara un proceso de *reflexión* sobre los resultados obtenidos de su aplicación y sobre su evolución futura. Era evidente que en sólo diez años de aplicación de esta política ya habían aparecido indicios de conflicto que obligaban a debatir la necesidad de introducir cambios profundos en el diseño de la misma.

El análisis de la situación de la agricultura dejaba claro que la seguridad de los abastecimientos estaba garantizada, que los mercados tenían una cierta estabilidad y que se aseguraba el suministro de alimentos al consumidor a precios razonables. Sin embargo, el cumplimiento de los otros dos objetivos iniciales era mucho más dudoso, no se había producido un desarrollo racional de la producción (y menos aún, una asignación óptima de los factores de producción) y la demanda crecía mucho más lentamente que la oferta (mientras que la oferta aumentaba en un 2% anual, la demanda sólo lo hacía en un 0,5%) con lo que se estaban produciendo costosos excedentes (Tracy, 1994). Además la renta de los agricultores no había conseguido igualar a la del resto de los sectores (Schmitt, 1993). Finalmente, eran cada vez más evidentes los problemas estructurales que aquejaban al sector.

Los resultados de este análisis fueron recogidos en la *propuesta* de la Comisión denominada *Memorandum sur la réforme de l'agriculture dans la Communauté Économique Européenne* de 1968 (Comisión Europea, 1968), conocida como Informe Mansholt, por estar auspicia-

do por el entonces Comisario de Agricultura, Sicco Mansholt. Las principales advertencias de este informe se referían a que únicamente con políticas de precios y de mercados no podrían resolverse los problemas profundos de la agricultura europea y a que los elevados precios internos hacían difícil la exportación y la competitividad de los productos europeos en los mercados internacionales.

Para paliar estos problemas, Mansholt, al que se considera el verdadero artífice de la política estructural, proponía relanzar esta política a través de la aceleración del proceso de adaptación de las estructuras agrarias<sup>8</sup> y de la introducción de una discriminación regional positiva que concentrase recursos en las áreas desfavorecidas, a fin de corregir las disparidades regionales. La consecución de estos objetivos sólo sería posible a través del abandono de la actividad agrícola de cinco millones de personas (de ahí que Mansholt fuera conocido entre los agricultores como el *peasant killer*) y de la disminución de la superficie cultivada en cinco millones de hectáreas. De esta manera, se conseguiría un considerable aumento del tamaño medio de las explotaciones y unas adecuadas economías de escala, con la consiguiente reducción de costes, la menor presión sobre los precios de los productos y la eliminación de los excedentes. Además, esta modernización del sector aseguraría unos ingresos a los agricultores equiparables a los de otros sectores.

El análisis ofrecido y la reforma propuesta en el *Memorandum* fueron absolutamente radicales, especialmente si se tiene en cuenta que hasta ese momento las propuestas de la Comisión, habían sido básicamente continuistas con las políticas existentes y con los intereses de los distintos Estados miembros. Ello hizo que levantara un gran revuelo y que fuera ampliamente debatido y, en general, rechazado, por distintos colectivos (especialmente por las organizaciones agrarias), aunque nunca llegó a debatirse en el Consejo de Ministros.

Entre las razones de esta oposición estaban la ya comentada actitud negativa a ceder las competencias de la política estructural por parte de los Estados miembros o a admitir las interconexiones de la política agraria, con las políticas regional y social (lo que implicaría incrementar la importancia y dotación de las dos últimas), pero sobre todo

---

<sup>8</sup> Para ello preconizaba la modernización de la agricultura, la reducción de la población activa agraria y la conversión del agricultor en un empresario bien formado e informado.

el elevado gasto que se adivinaba que supondría esta reforma en profundidad de la agricultura europea (Fennell, 1997; Mounier, 1992). Las condiciones socioeconómicas anteriores a la elaboración del Plan Mansholt eran diferentes a las que se dieron a partir de esa fecha. A finales de los cincuenta y durante los sesenta, Europa vivió una época de crecimiento económico continuado y de pleno empleo en todos los sectores excepto en agricultura. La sociedad aceptaba con dificultad que un sector tan carismático no participara de la riqueza y prosperidad general, por lo que estaba dispuesta a financiar la necesaria reorganización del sector. Además, la buena situación económica permitió la absorción del excedente de mano de obra agrícola por otros sectores productivos, principalmente urbanos, mientras que la mayor disponibilidad de renta y de tiempo de ocio incrementó la demanda de espacios naturales.

Sin embargo, las condiciones del momento en el que se debatió el Informe Mansholt eran absolutamente distintas de las existentes cuando se aprobó la PAC. A comienzos de los setenta ya se estaba gestando la gran crisis que se generalizaría en 1973. El deterioro de la situación económica, la oposición de muchos agricultores (ante la ruptura que originaría en el modelo tradicional de explotación familiar que, desde su concepción había sido uno de los pilares fundamentales de la agricultura europea) y la oposición de los Estados miembros a que se redujera su capacidad de maniobra en política estructural, unidos a la magnitud de las propuestas realizadas (se preveía que casi se doblara el presupuesto de la PAC de ese momento), hicieron que este Plan no fuera aceptado y que la política estructural común se limitase a coordinar las políticas nacionales de los entonces seis Estados miembros y a financiar algunos proyectos individuales de mejora de estructuras agrarias. La falta de apoyo político para debatir en profundidad este informe hizo que el mismo no pasara de ser un (muy buen) documento de reflexión. De ahí que siguiendo la tipología inicialmente descrita, este documento sea considerado como de tipo E<sub>2</sub>, en la jerarquía propuesta.

### **3.1 Una reflexión final sobre este periodo**

Este periodo se caracteriza por la ausencia de debate rural. El modelo rural europeo del momento se puede asimilar a la preocupación por los desequilibrios territoriales existentes. Aún no se ha hecho manifiesta la existencia de una problemática específica de las zonas

rurales vinculada a problemas diferentes a los meramente agrarios. En esta época, el sector urbano-industrial seguía absorbiendo mano de obra y no se habían hecho patentes aún los problemas de despoblación del mundo rural ni de incapacidad de absorber más población del mundo urbano.

La política de estructuras agrarias (única política rural existente en este periodo) ha sido, desde sus inicios, considerada poco importante desde el punto de vista estratégico. En ello ha tenido gran influencia el que sus resultados sean a largo plazo y, por tanto, “poco rentables” desde el punto de vista político. También influyó notablemente el momento político de la época caracterizado por las restricciones presupuestarias y por el reconocimiento tácito de que las estructuras agrarias de cada país estaban vinculadas a la evolución histórica y a la diversidad geográfica de las estructuras sociales, agrarias y rurales de cada Estado, y que por ello, la política de estructuras debía respetar estas especificidades nacionales (Coulomb, 1993).

El único posicionamiento político del periodo fue la toma de conciencia por parte de la Comisión de la necesidad de corregir las disparidades regionales, expresada en el Informe Mansholt. Su carácter secundario dentro de la agenda política del momento vino corroborado por la ausencia de apoyo al Informe, que ni siquiera permitió su debate en los estamentos políticos, lo que demuestra claramente que no se puede hablar de política rural en este primer periodo analizado.

#### 4. EL PERIODO DE DEBATE IMPLÍCITO: DESDE 1968 HASTA 1988.

A pesar de que los diferentes intereses políticos hicieron imposible la reforma propuesta por Mansholt, con el correr del tiempo, la validez de sus ideas ha quedado plenamente demostrada tanto a escala europea como mundial. La necesidad de reducir los precios internos de los productos agrícolas para aumentar su competitividad en los mercados internacionales ha sido el eje central de la Ronda Uruguay del GATT casi treinta años más tarde. A su vez, síntomas objetivos como el incremento de los problemas en el sector agrario han hecho cada vez más evidente la necesidad de reformar la agricultura europea y han forzado el *avance* en la secuencia de cambio institucional de la política de estructuras.

Como consecuencia del *análisis* sobre los *problemas* socioestructurales y a *propuesta* de la Comisión, en 1972, fueron aprobadas 3

Directivas Estructurales destinadas a la modernización de las explotaciones agrarias (Comisión Europea, 1972a), la incentivación del cese de la actividad agraria (Comisión Europea, 1972b) y la cualificación profesional de los agricultores (Comisión Europea, 1972c) que recogían las ideas iniciales de Mansholt, aunque en absoluto acometían la profunda reforma propuesta por él.

La escasa dotación económica de estas Directivas junto con la no obligación por parte de los Estados miembros de cumplir sus partes más conflictivas (disminución de la superficie dedicada a la agricultura, retirada del sector de aquellos agricultores cuyas condiciones no les permitirían modernizarse nunca, etc.), son un fiel reflejo del duro debate que la reforma de las estructuras agrarias originó entre los Estados miembros y de la escasa disposición en la esfera política a apoyar firmemente estas propuestas.

A ello se unió su carácter fuertemente excluyente para un gran número de explotaciones, al estar la ayuda destinada únicamente a los agricultores a título principal. De esta manera, los agricultores de zonas marginales, a menudo pluriactivos, sumaban a las dificultades intrínsecas de sus explotaciones, las derivadas de este entorno institucional desfavorable. Como consecuencia de lo anterior, estas Directivas tuvieron una escasa implantación y apenas contribuyeron a mejorar las condiciones de vida de las zonas más desfavorecidas. La existencia de un *debate técnico y profesional pero sin apoyo político* permite clasificar a estas Directivas dentro del tipo D de la jerarquía propuesta.

Los problemas que acompañaron a la aplicación de estas tres Directivas no mermaron la convicción de los servicios de la Comisión de que el camino emprendido en 1972 era correcto, lo que explica que poco tiempo después se diese un nuevo paso, más enérgico, en la misma dirección. La *reflexión* sobre la existencia de una problemática específica en las áreas más periféricas y de difícil accesibilidad llevó a una *propuesta* de establecer políticas diferenciales para estos territorios.

En 1975, se aprobó la Directiva de *Zonas de Montaña y Áreas Desfavorecidas* (Comisión Europea, 1975). Esta Directiva señaló que *las zonas desfavorecidas comprenden las zonas de montaña, en las que la actividad agraria es necesaria a fin de salvaguardar el espacio natural, principalmente por razones de protección contra la erosión o para responder a necesidades en materia de ocio, así como a otras zonas en donde el mantenimiento de un mínimo de población y el cuidado del espacio no están asegurados.*

Con este cambio de posición se introdujeron dos innovaciones muy importantes y relacionadas con lo que será la nueva política rural: 1) una clara diferenciación territorial frente al enfoque horizontal vigente hasta la fecha y 2) la introducción de unas funciones medioambientales, recreativas y sociales asociadas a la agricultura. Esta última función representó un punto de inflexión entre la visión predominante de una agricultura productivista orientada exclusivamente al mercado y el enfoque que reconoce y valora las nuevas demandas que empezaban a perfilarse en la sociedad europea. Por primera vez, se planteó la posibilidad de superar la visión exclusivamente productivista y la pertinencia de reconocer una función social de la agricultura, que fuera más allá de la mera producción de materias primas y alimentarias<sup>9</sup>.

Esta Directiva representó un intento de reducir las disparidades regionales en agricultura introduciendo una política dirigida a las pequeñas explotaciones situadas en áreas con problemas. Al analizar sus propuestas se pueden identificar algunas novedades que después estarán presentes en los instrumentos de política implementados en áreas rurales como son:

1. El reconocimiento de la dimensión regional de la política agraria, ya enunciado por Mansholt, al defender la necesidad de diferenciar la política estructural y de adecuarla a las necesidades específicas de cada región.

2. La instauración de un partenariado entre la Comisión y los Estados miembros, en el que la primera definía los objetivos y los métodos a usar y los segundos tenían la responsabilidad de adecuar sus legislaciones nacionales y sus aparatos administrativos para la consecución de los mismos, incluyendo las diferencias regionales de la manera que considerasen más oportuna<sup>10</sup> (esta actitud, germen del principio de subsidiariedad, apareció como un intento de la Comisión de evitar las respuestas negativas de los Estados miembros anteriormente obtenidas).

---

<sup>9</sup> Como se verá más adelante estos pasos que fueron introducidos de forma restringida en esta Directiva han sido incorporados con carácter más general en la Agenda 2000, al reconocer la multifuncionalidad de la agricultura.

<sup>10</sup> Cada Estado miembro fijó unos parámetros nacionales para definir las zonas desfavorecidas. La Comisión se limitó a fijar unos criterios orientativos para el establecimiento de estos parámetros. Así, estableció una horquilla dentro de la cuál cada Estado miembro podía fijar el montante que estimase conveniente. Lo único que ha cambiado desde su concepción es el porcentaje de cofinanciación, que inicialmente era del 25% y que actualmente puede oscilar entre el 25% y el 75%.

3. La introducción de las ayudas directas en la PAC, bajo la forma de *indemnizaciones compensatorias* (lo que se debe al reconocimiento de la pérdida de rentas por 'lucro cesante' de este tipo de actividad en comparación con otros).

Las *indemnizaciones compensatorias* implicaron el reconocimiento de las limitaciones de estas zonas para llevar a cabo una agricultura competitiva. Su objetivo fue equilibrar la situación de las zonas marginales introduciendo un subsidio a los agricultores para compensarles de sus desventajas naturales. La complementación directa de sus ingresos, vía subsidio, introdujo una nueva dimensión (abiertamente asistencial) relacionada con el coste que la sociedad estaba dispuesta a pagar para sostener la actividad de áreas que de otra manera experimentarían un proceso de desactivación económica, social y ambiental, rápido y generalizado<sup>11</sup>.

Se puede decir que en esta Directiva se encuentra el verdadero embrión de la futura política europea de desarrollo rural, aunque siguiendo la tónica dominante de la época, toda la problemática de estas áreas se presenta asociada a la agricultura. La apuesta política por una nueva concepción de las áreas rurales con problemas, hace que esta Directiva sea clasificada como de tipo C, ya que aunque significó un cambio de posicionamiento político, su dotación financiera no fue demasiado relevante y su área de aplicación fue restringida. El discurso rural, aunque muy incipiente, empieza a perfilarse en algunas de las novedades introducidas, como puede apreciarse en el Cuadro Resumen 3.1.

*Cuadro Resumen 3.1: Las novedades de la Directiva 268/75 (1975).*

Novedad	Precedente para la política rural
□ Discriminación territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de una problemática específica asociada al territorio</li> <li>• Concentración de recursos en las áreas más desfavorecidas</li> </ul>
□ Partenariado institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación entre distintos estamentos para abordar los problemas</li> <li>• Primeros pasos hacia la descentralización</li> </ul>
□ Ayudas compensatorias (subsidijs y otros)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de la pérdida de renta en la agricultura marginal</li> <li>• Necesidad de mantener población en estas zonas</li> <li>• Apuesta de la sociedad por mantener áreas con problemas socioeconómicos</li> </ul>
□ Diversidad de funciones de la agricultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ruptura de la visión meramente productivista</li> <li>• Funciones sociales, recreativas y medioambientales de la agricultura</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>11</sup> Este tema tiene plena vigencia en la actualidad, al estar en debate la disposición de la sociedad a subvencionar una agricultura que no produce lo que en la actualidad se le demanda.

Los sucesivos cambios en la situación socioeconómica y la evolución de las políticas de precios y mercados propiciaron un nuevo *análisis* que concluyó con la elaboración de dos nuevos *documentos de reflexión*, *Un nouveau départ pour la PAC* (Comisión Europea, 1981a) y el *Mandat de 30 de mai de 1980* para la elaboración de un *Memorándum sobre orientaciones para la agricultura europea* (Comisión Europea, 1981b) por parte de la Comisión, que proponían nuevas pautas para acondicionar esta política a la realidad.

En ellos se estableció que los cambios a efectuar en la PAC debían conjugar cuatro objetivos esenciales:

1) *Mantenimiento del acervo comunitario en sus aspectos positivos, especialmente en lo concerniente a la seguridad del suministro alimentario, precios estables al consumidor, ingresos de los agricultores, libertad de los intercambios, progreso de la agricultura y contribución del sector al comercio exterior.*

2) *Puesta en marcha de mecanismos que permitieran dominar las consecuencias presupuestarias de los excedentes, para una mejor utilización de los fondos públicos<sup>12</sup>.*

3) *Asegurar una mejor distribución regional de las ventajas resultantes de la PAC.*

4) *Organizar la financiación de la PAC sobre bases objetivas que no originasen en el futuro discrepancias entre los Estados miembros.*

Para lograrlo, la Comisión propuso tres tipos de actuaciones: 1) reformar las OCMs introduciendo el principio de '*corresponsabilidad*' de los productores<sup>13</sup>; 2) cambiar el enfoque de la polí-

<sup>12</sup> Como consecuencia de esta necesidad de controlar la oferta y de introducir una mayor disciplina presupuestaria en la PAC, en 1984, fue aprobado el establecimiento de cuotas lecheras. Posteriormente, fueron introducidas medidas similares en otros productos.

<sup>13</sup> Este tema fue especialmente sensible, y aunque ya existían tasas de corresponsabilidad en el sector lácteo y algo parecido en el azúcar, la fuerte oposición del Consejo y del COPA hicieron que este principio no fuera generalizado a todos los productos excedentarios como pretendía la Comisión. Entre los argumentos defendidos por el COPA para afianzar su postura estaba la falta de coherencia de una medida que pretendía responsabilizar a los agricultores de los excedentes de cereales comunitarios cuando, por otro lado, se estaba cubriendo parte del consumo interno de éstos (la alimentación animal) con productos sustitutivos importados, que entraban libres de derechos gracias a un acuerdo del GATT. Siguiendo su tradicional forma de actuar, la Comisión introdujo en el acervo comunitario el principio de corresponsabilidad y aunque en este primer momento no pudo ser plenamente utilizado, en las sucesivas reformas de OCM's ha sido incorporado a la mayoría de los productos incluidos en la política de precios y mercados.



tica exterior agraria de manera que tuviera en cuenta la situación alimentaria internacional y 3) reorientar la política de estructuras para disminuir las desigualdades interregionales.

En esta modificación de objetivos se aprecia un intento de adaptar la PAC a la situación existente en ese momento, en la que empezaba a ser manifiesta la preocupación de la sociedad por los costosos excedentes y por la falta de transparencia en el uso de los fondos públicos. A su vez, el impacto diferencial que esta política estaba ocasionando en las distintas regiones europeas (primando a las explotaciones y áreas más competitivas) ponía de manifiesto su incapacidad para abordar la reducción de desequilibrios territoriales y hacía manifiesta la necesidad de arbitrar nuevas vías.

Con el objetivo de cumplir con las nuevas exigencias de la PAC, el *Memorándum* introdujo una serie de modificaciones entre las que destacaron:

1. La introducción por primera vez en el acervo comunitario del concepto de *modulación* de las ayudas en función de los objetivos comunitarios de producción<sup>14</sup>.

2. La posibilidad de establecer *ayudas directas* a la renta en casos específicos y para algunos productos.

3. La obligatoriedad de tener en cuenta las *perspectivas de los mercados mundiales* a la hora de definir los precios de referencia de los productos agrarios.

Cambios todos ellos que, a pesar de la timidez con la que fueron introducidos, han cobrado fuerza en posteriores documentos y hoy día son instrumentos de política ampliamente establecidos.

Este documento puede ser clasificado como de tipo E<sub>1</sub>, ya que no consiguió un gran apoyo político ni derivaron de él instrumentos políticos concretos, aunque sus ideas fueron recogidas y ampliadas posteriormente.

---

<sup>14</sup> El concepto de modulación se refiere a la disminución escalonada de las ayudas en función del montante total de pagos recibidos por una explotación (Parlamento Europeo, 1999). Este criterio pretendió, aunque no consiguió, eliminar la garantía ilimitada de compra de excedentes por parte de los organismos de intervención. En este momento se introdujo el concepto por primera vez y de una forma bastante poco vinculante. La Comisión ha intentado varias veces retomarlo y extenderlo horizontalmente (la última vez, con motivo de la Agenda 2000 y de su revisión a medio plazo en el 2003, como se verá más adelante), aunque hasta ahora no lo ha conseguido.

*Cuadro Resumen 3.2: Las novedades del Memorándum sobre orientaciones para la agricultura europea (1980).*

Novedad	Precedente para la política rural
❑ Mejor distribución regional de las ventajas de la PAC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de reducir desequilibrios territoriales</li> <li>• Compensación diferencial a las áreas más desfavorecidas</li> </ul>
❑ Reorientar la política de estructuras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equidad interterritorial</li> </ul>
❑ Modulación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introducción de criterios de compensación distintos a los productivos</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Como consecuencia de las reflexiones sobre el futuro de la agricultura europea recogidas en este documento, en 1981 se dio otro paso que significó un nuevo cambio en la perspectiva de la PAC y más concretamente en la definición de políticas específicas para las áreas rurales. El *problema* de la escasa equidad interterritorial dentro de la CEE llevó a diseñar una metodología específica de programas para las áreas en peor situación. Esta *propuesta* se basó en el reconocimiento de que el desarrollo socioeconómico de las áreas rurales no podía ser logrado únicamente por la agricultura, de ahí la necesidad de adoptar un *enfoque integrado*.

La voluntad de mantener y estabilizar la población de las áreas periféricas condujo a que se aprobasen una serie de *Programas de Desarrollo Integrados* (PDI) que buscaban el desarrollo de las regiones europeas periféricas o en especial peligro de desertización<sup>15</sup> y que incluían a los distintos sectores existentes en la economía de las mismas. Las acciones previstas en estos programas no se limitaban únicamente al sector agrario, sino que abarcaban también a las infraestructuras, el turismo, la artesanía, etc. Otras novedades introducidas por estos programas y que han sido ampliamente defendidas en las sucesivas actuaciones de la Comisión, fueron la participación conjunta de los tres Fondos Estructurales en un mismo programa, la concentración de medios en zonas específicas y la necesidad de establecer una programación plurianual para las acciones de carácter estructural.

<sup>15</sup> Inicialmente estos programas se concentraron en las Islas Occidentales de Escocia, el Departamento de Lozère en Francia y las Áreas Desfavorecidas de Bélgica (Comisión Europea, 1981c; 1981d; 1981f).

Los positivos resultados de esta experiencia y la conveniencia de relanzar las inversiones en las regiones desfavorecidas o periféricas y mantener así la actividad agraria en las mismas (ante la competencia de las regiones más competitivas y beneficiadas por la política de precios) hicieron que esta visión se ampliara a regiones mediterráneas afectadas por problemas similares, en lo que se dio en llamar *Programas Integrados Mediterráneos* (PIM) (Comisión Europea, 1985a). Estos PIM fueron aplicados en Grecia, el sur de Francia y las zonas del centro y sur de Italia<sup>16</sup> en 1985. Su objetivo fue intentar ayudar a aquellas zonas con un mayor retraso dentro de estas regiones a adaptar sus economías a las condiciones de competitividad en la agricultura, que se suponía iba a provocar la ampliación de la Comunidad Económica Europea a España y Portugal.

El cambio de posicionamiento descrito pone de manifiesto la existencia de un discurso específico y diferenciado para áreas desfavorecidas (que como se ha dicho, suelen coincidir con áreas rurales). Estas actuaciones, que se plantearon como experiencias piloto para la reforma de los Fondos Estructurales, introdujeron unos nuevos condicionantes que han ido modelando los que llegarán a ser los criterios dominantes para el desarrollo rural emergente de la Unión Europea: el *enfoque multisectorial o integrado* mediante el cual se potencian todos los sectores presentes en un territorio y se coordinan las intervenciones de los distintos Fondos Estructurales; la delimitación de las *zonas elegibles* en base a criterios objetivos y la concentración de recursos en las mismas; el establecimiento de un *partenariado* en la gestión de los programas y el establecimiento de un *proceso de toma de decisiones* consensuado entre la Comisión y los Estados miembros.

Tanto los PDI como los PIM son clasificados dentro del tipo D, ya que el apoyo técnico y profesional que consiguieron fue mayor que el político, reflejado principalmente en la escasez de recursos financieros y en que fueron aplicados únicamente en áreas restringidas, a pesar de que los problemas estaban presentes en muchas más áreas (Ritson y Fearn, 1984).

---

<sup>16</sup> Portugal se benefició de una media similar a los PIM, de una duración de diez años, para preparar su agricultura a las condiciones de la CEE.

Cuadro Resumen 3.3: Las novedades de los Programas Integrados (1981).

Novedad	Precedente para la política rural
<input type="checkbox"/> La agricultura no puede ser el único motor de desarrollo de las áreas rurales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversificación de la economía en áreas rurales</li> </ul>
<input type="checkbox"/> Enfoque integrado multisectorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potenciación de los distintos sectores existentes en el territorio</li> <li>• Búsqueda de sinergias y complementariedades entre sectores</li> </ul>
<input type="checkbox"/> Participación conjunta de los 3 FFE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concentración de recursos en áreas con problemas concretos</li> <li>• Coordinación de acciones</li> </ul>
<input type="checkbox"/> Programación plurianual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuidad de las actuaciones emprendidas</li> <li>• Posibilidad de planificar a medio plazo</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

En este mismo año, 1985, la Comisión avanzó un paso más en la secuencia al abrir un nuevo *periodo de reflexión* con la presentación del *Libro Verde sobre Perspectivas de la PAC* (Comisión Europea, 1985b) que incidía especialmente en la falta de visión a largo plazo mostrada hasta ese momento por la CEE (De Veer, 1987; Brito Soares, 1988). Este documento puso de manifiesto que la política agraria, tal como fue concebida en su origen, había contribuido positivamente al desarrollo económico de Europa y había logrado garantizar el suministro de alimentos de calidad a precios razonables. Sin embargo, esta política que funcionó correctamente en una situación de déficit, estaba generando una serie de *efectos perversos* una vez superada la situación de desabastecimiento que siguió a la segunda gran guerra. Entre ellos, el más evidente era la generalización de excedentes estructurales en la mayoría de los productos agrarios europeos, con su correspondiente efecto de incremento constante del coste de la política.

Otros desajustes, tales como la profundización de las disparidades, el encarecimiento descontrolado de la PAC, los daños medioambientales y los riesgos para la salud de los consumidores provocaron el inicio de la *crisis de legitimidad de la PAC* (García Azcárate, 1996). Mientras, los agricultores protagonizaron importantes movilizaciones en diferentes países ante un deterioro de sus rentas que ni comprendían ni aceptaban.

La conocida expresión "*la PAC es víctima de su propio éxito*" recogió correctamente el cúmulo de contradicciones y conflictos de esta política en aquellos años. Es por ello que, a finales de los años 80 ya existía un acuerdo generalizado sobre la necesidad de refor-

mular la Política Agraria Común. Del Libro Verde se deducían como objetivos inmediatos de esta reforma la necesidad de limitar la producción agraria y de reducir los excedentes. Para ello, se preveían una serie de medidas entre las que destacaba la retirada de la producción de tierras agrícolas o la reducción de determinadas producciones, recibiendo el agricultor una ayuda por ello. En este momento, el ya enunciado principio de indemnización compensatoria fue recuperado y empezó a ser aceptado como una posible solución a estos problemas. No obstante, estas medidas no fueron realmente introducidas hasta la reforma de 1992.

El *Libro Verde* generó un gran debate que concluyó con el *Memorándum de 18 de diciembre de 1985* (Comisión Europea, 1985c) cuyas principales orientaciones fueron:

1) *Reducir progresivamente la producción en los sectores excedentarios gracias a una política de precios basada en las necesidades del mercado.*

2) *Tener en cuenta los problemas de renta de las pequeñas explotaciones.*

3) *Apoyar la actividad agraria en las zonas en las que es indispensable el mantenimiento de los equilibrios sociales y la protección del medio ambiente por la ordenación del territorio.*

4) *Sensibilizar a los agricultores ante los problemas medioambientales*<sup>17</sup>.

Lo más notable de estas conclusiones fue la creciente preocupación por la degradación medioambiental y por los desequilibrios territoriales que la intensificación de la agricultura estaba ocasionando. En los documentos anteriormente reseñados los instrumentos utilizados no iban específicamente destinados a tal fin (la extensificación propuesta por Mansholt buscaba reducir la producción, pero no evitar problemas medioambientales). La cada vez mayor presión de la sociedad hizo de la preocupación ambiental una constante en todos los documentos de la Comisión, constituyendo a partir de ese momento uno de los vectores principales de actuación de la misma. La aceptación y reconocimiento oficial del *Libro Verde* de 1985 hacen que sea clasificado como un documento de tipo Ei.

---

<sup>17</sup> Las tres últimas consideraciones tienen una gran importancia dentro de la política rural.

### Cuadro Resumen 3.4: Las novedades del Libro Verde de 1985.

Novedad	Precedente para la política rural
<ul style="list-style-type: none"> <li>❑ Reconocimiento de una agricultura dual</li> <li>❑ Problemas ambientales ocasionados por la agricultura</li> <li>❑ Problemas de ordenación del territorio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soluciones distintas para problemáticas diferentes</li> <li>• Importancia de las consideraciones ambientales</li> <li>• Introducción de prácticas sostenibles en la agricultura</li> <li>• Equidad interterritorial</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de que este segundo intento de reforma de la PAC tampoco tuvo éxito, la persistencia de los problemas y las corrientes de cambio en la concepción de esta política impulsaron a llevar a cabo ciertos ajustes y reformas en la reglamentación existente. La más importante fue la aprobación de una *normativa específica*, el Reglamento 797/85 sobre *Mejora de la eficacia de las estructuras agrarias* (Comisión Europea, 1985d). Este Reglamento contenía una actualización, acompañada de un mayor nivel de recursos, de las medidas contenidas en las Directivas Socioestructurales de 1972 (cuya vigencia expiraba en 1983) y en la de Agricultura de Montaña de 1975. El Reglamento 797/85, cuyo objetivo fue intentar racionalizar y armonizar las políticas de modernización de estructuras y de desarrollo regional, es considerado como el *reglamento estructural de base*.

Las ayudas contenidas en el mismo se organizaron, tanto en lo referente a sus objetivos como a sus medios, procurando que no entrasen en contradicción con las medidas de control de la oferta aprobadas en 1984. Así, se acotaron las condiciones para beneficiarse de los planes de mejora y modernización (superficie, cuantía de las inversiones, rentabilidad de las mismas, etc.) y se fijó un límite máximo de dimensión económica a partir del cual se suprimía el derecho a acogerse a estas ayudas.

Como corresponde al procedimiento comunitario establecido por los Reglamentos, cada Estado miembro desarrolló una normativa nacional de aplicación<sup>18</sup>. El interés demostrado y los resultados obtenidos fueron enormemente variables. La Tabla 3.1 recoge el nº de beneficiarios que se acogieron en cada uno de los Estados miembros a las

<sup>18</sup> En España fue desarrollado por el Real Decreto 808/87.

medidas del Reglamento 797/85 desde sus inicios hasta finales de 1988 junto con las aportaciones realizadas por el FEOGA-O. Se ha distinguido entre diferentes artículos de este Reglamento, en un intento de poner de manifiesto las notables diferencias en su seguimiento por parte de los distintos Estados miembros.

*Tabla 3.1: Aplicación del Reglamento 797/85 por medidas y por países. 1985-1988.*

	Nº de beneficiarios										Gasto FEOGA-O (x 1.000 ECUS)
	Art 4 <sup>a</sup>	Art 7.1 <sup>a</sup>	Art 7.2 <sup>a</sup>	Art 9 <sup>a</sup>	Art 10 <sup>1</sup>	Art 12 <sup>a</sup>	Art 20 <sup>a</sup>	Art 21 <sup>1</sup>	Art 21 <sup>2</sup>	Art 21 <sup>3</sup>	
B	1.604	119	221	1.735	1	-	-	614	-	-	3.850
DK	116	865	45	140	1	-	3.289	3.658	3.784	-	5.113
D	3.115	2.659	448	-	2	-	1.147	94.747	-	-	13.151
EL	5.065	172	20	2.101	-	-	-	4.296	598	-	9.336
E	d	d	d	983	122	8	22.272	11.089	-	6	30.968
F	-	22.755	-	-	-	-	-	-	-	-	72.178
IRL	3.317	69	121	-	-	-	-	4.783	-	-	4.333
I	313	7	-	7	-	5	-	1.331	-	-	1.039
L	67	80	22	-	1	-	-	-	-	-	733
NL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
P	2.487	1.054	918	-	-	-	6	-	-	-	17.917
UK	7.144	-	153	-	-	-	-	-	-	-	8.181
<b>EU12</b>	<b>23.228</b>	<b>27.780</b>	<b>1.948</b>	<b>4.966</b>	<b>127</b>	<b>13</b>	<b>26.714</b>	<b>120.518</b>	<b>4.382</b>	<b>6</b>	<b>166.797</b>

Fuente: Fennell, 1997.

a : Planes de mejora aprobados.

b: Instalación de jóvenes agricultores.

c: Ayudas adicionales a jóvenes agricultores que han realizado un plan de mejora.

d: En España se aplicó un plan transitorio diferente.

e: Ayudas para implementar un plan de contabilidad.

f: Puesta en marcha de agrupaciones de ayuda mutua.

g: Puesta en marcha de asociaciones de servicios.

h: Reforestación.

i: Formación.

j: Cursos de formación para poder ser calificado como joven agricultor.

k: Centros de formación que han recibido ayuda en zonas desfavorecidas.

En general, se aprecia que los Estados miembros que presentaban una mayor problemática (como Italia o Grecia) fueron los menos beneficiados, al no ser capaces de arbitrar ni los procedimientos administrativos ni los de cofinanciación, necesarios para beneficiarse adecuadamente de las ventajas de este Reglamento.

La importancia de este Reglamento está más directamente relacionada con la política de estructuras que con la política rural. Sin embargo, en su artículo 19 introdujo las anteriormente citadas consideraciones medioambientales. Siguiendo presiones del Reino Unido, este artículo fijó las condiciones para la concesión de ayudas nacionales en *zonas sensibles desde el punto de vista medioambiental* (conocidas

como ESAs, *Environmentally Sensitive Areas*)<sup>19</sup>. Aquí se hizo explícita la vinculación entre la agricultura y el medio ambiente y la voluntad de introducir una compensación por las pérdidas de renta que ocasiona la realización de prácticas acordes con la protección ambiental.

Otras aportaciones fueron la aplicación de un régimen de ayudas a inversiones para la mejora cualitativa y la reconversión de la producción en función de las necesidades del mercado, el establecimiento de un sistema de ayudas a la instalación de jóvenes agricultores, la adaptación de las explotaciones para reducir los costes de producción, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los agricultores, el ahorro energético y la complementación de las ayudas agrarias con ayudas a la reforestación (directamente relacionadas con los objetivos de reducción de excedentes y de defensa del medio ambiente).

La nueva orientación que supuso este Reglamento fue perfeccionada entre 1987 y 1990, al introducirse nuevas medidas para complementar el alcance de la política de precios y mercados. El objetivo perseguido fue múltiple: restablecer el equilibrio entre la oferta y la capacidad de absorción del mercado (retirada de tierras, reconversión, extensificación); mejora del régimen de jubilación anticipada y refuerzo de las medidas forestales con el fin de disminuir las superficies destinadas a producciones excedentarias.

Este Reglamento, aunque significativo en cuanto a la recopilación de medidas socioestructurales y a la introducción de elementos de conservación medioambiental, no representó un cambio sustancial ni en el presupuesto ni en la importancia de la política estructural. El nivel de esfuerzo político y financiero siguió siendo muy bajo (en consonancia con las condiciones de recesión de la economía europea e internacional y de creciente acumulación de excedentes) y como consecuencia de ello, sus resultados también fueron pobres. Se ha clasificado dentro del tipo B de la jerarquía.

Finalmente, el último hito en este periodo fue la aprobación del Acta Única Europea (AUE) el 28 de febrero de 1986. Se considera que

---

<sup>19</sup> Así, estableció la concesión de subvenciones a los agricultores de forma directa y anual si éstos se adherían voluntariamente a contratos de gestión, con una duración mínima de cinco años, en los que se especificaban las prácticas que los agricultores debían realizar. La Comisión dejó a la voluntad de los Estados miembros el delimitar las zonas ambientalmente sensibles, el definir las prácticas agrícolas compatibles con el medio ambiente y el establecer la cuantía de la subvención pagada a los agricultores como renta compensatoria.



su entrada en vigor (el 1 de julio de 1987) marcó el punto de partida de una nueva política regional comunitaria. El AUE estableció las bases para el establecimiento del Mercado Único Europeo condicionando su realización a la consecución de la *cohesión económica y social*<sup>20</sup> de la Comunidad, es decir, a la reducción de las disparidades regionales. La cohesión económica y social es definida por el AUE como uno de los pilares para el '*desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad*'.

La preocupación por las disparidades había venido siendo una constante en la CEE, que se acentuó con la aprobación del proyecto de Mercado Único. Ante la situación de apertura de los mercados, se vislumbró el peligro de que aumentasen los desequilibrios, al estar las regiones más avanzadas mejor situadas para aprovechar las ventajas derivadas de la nueva situación. Además, se preveía que los ajustes estructurales que implicaba el Mercado Único serían más duros en los países menos desarrollados. Esto hizo que los países en peor situación (España, Irlanda, Grecia y Portugal), apelando al principio de solidaridad financiera (fundamento de la integración europea), defendieran la necesidad de reequilibrar Europa a través de una política de cohesión, que permitiera que parte de los beneficios de las naciones más ricas revirtieran a las menos favorecidas. Esta preocupación se plasmó en el AUE (artículos 130A, 130B, 130C, 130D y 130E) y estableció las bases para la reforma de los Fondos Estructurales (que será abordada en el siguiente epígrafe). Los citados artículos se refirieron principalmente a estos Fondos, que pasaron a ser considerados como *instrumentos de desarrollo económico*.

El *problema* que dio origen a este nuevo posicionamiento, fue la entrada de España y Portugal en la CEE que acentuó notablemente las disparidades regionales y que hizo necesario introducir instrumentos destinados a reducir los desequilibrios socioeconómicos. Así, se produjo un cambio de orientación, desde el enfoque sectorial hacia intervenciones destinadas a territorios con desventajas socioeconómicas.

Autores como Quintana *et al.* (1999) defienden que el AUE representó *la puesta en marcha de una nueva forma de entender el desa-*

---

<sup>20</sup> El artículo 158 del Tratado CE disponía que "la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas". Este mismo principio viene recogido en el artículo 130 A, del AUE como principio de cohesión económica y social.

*rollo rural*. Este cambio de tendencia derivó de la nueva concepción de las áreas rurales que supuso la necesidad de incrementar la cohesión social y territorial en Europa, y se tradujo en un cambio de percepción del medio rural: dejó de ser considerado como un mero sector productivo, para ser analizado de una forma integrada y capaz de reconocer todas sus peculiaridades. El AUE por su trascendencia es considerada como un documento de tipo A.

La aprobación del AUE supuso también el ascenso en la consideración oficial de los temas medioambientales a la categoría de política específica de la UE, aunque integrada en otras políticas (recogiendo el ya descrito cambio en la sociedad europea). Este aspecto, no abordado en el Tratado de Roma, fue recogido en los artículos 130R, 130S y 130T del AUE. Esto no implica que la hasta entonces CEE no hubiese tenido una sensibilidad ambiental<sup>21</sup>, sino que este tema había sido abordado de forma inconexa y dispersa hasta este momento.

#### **4.1 Una reflexión final sobre este periodo**

La secuencia de hechos institucionales y decisiones oficiales de la UE presentada en este epígrafe sirve para establecer cómo se sentaron las bases del desarrollo rural europeo, que ha estado indefectiblemente ligado en sus orígenes a la política estructural, y cómo las cambiantes condiciones socioeconómicas internas y externas han ido reforzando conceptos, por una parte, e introduciendo cambios, por otra. Aunque tales cambios fueron esbozados en este periodo, no llegaron a tomar cuerpo hasta periodos posteriores, como se verá en los siguientes apartados.

De una manera sutil pero evidente, en este periodo se va concretando un modelo de actuación específico para áreas rurales. El mismo se caracteriza por el paso de una visión horizontal y uniforme a otra basada en medidas específicas para territorios concretos. Su origen se basa en el reconocimiento de que la política agraria tal y como estaba

---

<sup>21</sup> Ya en la Cumbre de París de 1972, la CEE aprobó el Primer Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente, en consonancia con el auge de estas cuestiones expresado ese mismo año por otros organismos internacionales (Conferencia de Estocolmo de la ONU o publicación del Informe Meadows del Club de Roma). En enero del 2001 ha sido aprobado el 6º Programa Marco de Medio Ambiente, que estará vigente durante los próximos diez años y cuyo lema es: *Medio Ambiente 2010: Nuestro futuro, nuestra decisión* (Comisión Europea, 2001).

planteada, es decir, basada en el productivismo, estaba generando dos efectos indisolubles: por un lado, *intensificación* y por otro, *abandono de la producción*, y que ambos efectos conjuntamente estaban conduciendo a unas crecientes desigualdades y a una palpable incapacidad para dar respuesta a las demandas de la sociedad.

Se empieza a plantear el cambio de una lógica exclusivamente productivista, a otra capaz de reconocer las desiguales condiciones y las disparidades intrarregionales y de prestar mayor atención a los aspectos sociales y medioambientales. En el origen de este cambio de posicionamiento está la creciente sensibilidad de la opinión pública con respecto a la problemática de las zonas rurales y la demanda de la población urbana de un medio rural vivo. No obstante, en ningún momento se dota a estos instrumentos de política de los recursos necesarios para abordar los objetivos propuestos.

Las líneas estratégicas del modelo rural durante este periodo se basan en el principio de discriminación positiva para las áreas rurales y se materializan en:

1. La concentración de recursos en las áreas con una problemática específica.
2. La planificación con un horizonte temporal de medio plazo.
3. La concepción de las áreas rurales como mucho más que un lugar de producción.
4. La necesidad de diversificar la economía rural, de ahí el enfoque integrado y multisectorial.
5. El reconocimiento del papel fundamental que estas áreas representan para la consecución de los equilibrios económicos, sociales, ambientales y territoriales.

En definitiva, lo anterior no es más que el reconocimiento implícito de que la economía de las áreas rurales (al menos de las más desfavorecidas) no podía continuar ligada en exclusiva a la agricultura. Como Wibberley (1981) estableció, la PAC ha contribuido a crear *agriculturas fuertes, pero economías rurales débiles*. De ahí la necesidad de arbitrar políticas diferenciales que permitan el desarrollo de estas áreas.

No obstante, el apoyo institucional y la dotación económica destinados a la puesta en marcha de estas políticas han sido exigüos y totalmente insuficientes para cubrir las necesidades reales. El instrumento que mayor clasificación alcanza en la jerarquía propuesta, es el

Reglamento 797/85, que es considerado como tipo B, lo que indica que no tiene una amplia aceptación y que además sus recursos son escasos. Siguiendo la hipótesis propuesta, se puede concluir que en este periodo se hace explícita la existencia de problemas específicos en las áreas rurales. Como consecuencia de ello, se ponen en marcha instrumentos destinados a resolverlos, pero que ni llegan a tener entidad para ser denominados como política ni están suficientemente dotados como para abordar los objetivos propuestos.

## 5. EL PERIODO EN EL QUE EL DISCURSO RURAL SE HIZO EXPLÍCITO: DESDE 1988 HASTA 1999.

El año 1988 marcó un cambio drástico en la concepción de los objetivos específicos y de los procedimientos de la política estructural. Las presiones para reformar la PAC por su elevado gasto presupuestario y su falta de equidad y sostenibilidad ambiental y el fracaso de las políticas estructurales implantadas hasta el momento originaron un duro *debate*. Como resultado del mismo surgió un nuevo posicionamiento con respecto a la agricultura y el medio rural. Estos dos conceptos, que en los periodos anteriores aparecían como indisolubles, empiezan a ser diferenciados y por primera vez, se reconoce que el medio rural es mucho más que un lugar de producción agrícola. Dentro de este nuevo enfoque, el desarrollo de áreas rurales, en el sentido más amplio del término, empieza a ser considerado como un objetivo político importante.

En el plano de la *reflexión*, la Comisión presentó en 1988 el documento *El futuro del mundo rural* (Comisión Europea, 1988a). Se puede afirmar que hasta la presentación oficial de este informe no se empieza a hablar realmente de desarrollo rural en la CEE. El documento realizó un *análisis* multifuncional (social, geográfico, económico, medio ambiental...) del mundo rural, que le llevó a establecer un diagnóstico sobre la problemática que los cambios económicos y sociales estaban ocasionando en la agricultura y, como consecuencia, en el medio rural. Entre las aportaciones de este documento, destacó en primer lugar una definición de lo que se entiende por *mundo rural*<sup>22</sup>: “*un tejido socioeconómico que abarca un conjunto de actividades diversas, más allá de*

---

<sup>22</sup> Este tipo de definiciones, hasta ahora, estaban ausentes del acervo comunitario.

*las agrarias, que realiza unas funciones vitales para la totalidad de la sociedad como zona amortiguadora de regeneración indispensable para la conservación del equilibrio ecológico y medioambiental y como lugar privilegiado para el recreo y esparcimiento”.*

Esta definición contiene una serie de *ideas-fuerza* de gran transcendencia en la posterior evolución de los instrumentos de política rural puestos en marcha. En primer lugar, reconoció la multiplicidad de funciones presentes en el mundo rural, sobrepasando la concepción sectorial al uso, que lo identificaba con la agricultura. En segundo lugar, defendió su importancia para toda la sociedad. Esta acepción implicó el reconocimiento explícito de que las teorías de la modernización estaban totalmente superadas y que ya no se buscaba equiparar las zonas rurales a las urbanas, bien al contrario, se reconoció que cada una de ellas tiene una función diferencial que cumplir. El futuro de la economía urbana está totalmente ligado a la evolución de la economía rural, y viceversa, siendo necesario el buscar complementariedades y el arbitrar mecanismos de interrelación entre ambas. A su vez, sostuvo que la función histórica del agricultor de producir ya no era la única, sino que la protección y conservación del medio ambiente jugaban un papel fundamental en el nuevo status de las áreas rurales. Finalmente, reconoció que las especiales cualidades de estas zonas pueden representar nuevas oportunidades de desarrollo y diversificación de actividades, siempre en un contexto de respeto al entorno.

Esta definición no fue sino una constatación por parte de la Comisión de que los profundos cambios a los que el mundo rural europeo estaba siendo sometido ponían en peligro el equilibrio entre sus distintas funciones y que por ello, era necesario poner en marcha actuaciones que evitasen o al menos paliasen esta situación.

El diagnóstico sobre los resultados de las fuerzas de cambio que estaban actuando en el espacio rural llevó a identificar en este documento tres problemas característicos de estas zonas:

1. *La presión que ejerce el mundo moderno sobre el rural.*
2. *La decadencia del mundo rural, fruto del éxodo poblacional inter e intraregional, el envejecimiento de la población y la falta de diversificación económica.*
3. *El despoblamiento y abandono de tierras en las zonas marginales y de difícil acceso, fruto de la nula diversificación económica y de la escasa dotación en infraestructuras de comunicación y sociales, con el riesgo de desertización humana, erosión y desertización física.*

A partir de estos tres problemas, la Comisión planteó una tipología de zonas rurales constituida por los tres grupos siguientes:

1. *Áreas rurales integradas*: con una población en aumento, un empleo basado en los sectores secundario y terciario, aunque también usando la tierra (normalmente con un uso intensivo) y que tienen problemas ambientales, sociales y culturales.

2. *Áreas rurales intermedias*: relativamente distantes de los centros urbanos, en las que conviven los sectores primario y secundario.

3. *Áreas rurales alejadas*: con bajas densidades de población, bajos ingresos y una población envejecida que depende en gran medida de la agricultura. A ello se une una oferta de servicios e infraestructuras a menudo escasa.

A pesar de haber sido elaborados hace más de una década, tanto la problemática descrita como la tipología de zonas rurales continúan siendo de máxima actualidad.

Con el documento de 1988, la Comisión, por un lado, puso de manifiesto la importancia de las zonas rurales y la necesidad de abordar la problemática que las aqueja de una forma integrada y por otro dio carta de naturaleza a un nuevo enfoque que vino a consolidar diferentes aspectos ya esbozados en documentos o actuaciones anteriores como son: 1) el reconocimiento del papel *multifuncional de la agricultura*; 2) la necesidad de reforzar la *cohesión económica y social*; 3) la importancia de la *protección del medio ambiente y la conservación del patrimonio natural* y 4) la obligatoriedad de *ajustar la agricultura a la realidad de los mercados internacionales*.

El refrendo de estos conceptos y la necesidad de avanzar hacia la cohesión económica y social ante la perspectiva del Mercado Único estuvieron en el origen del reconocimiento de la necesidad de desarrollar una acción de gran amplitud capaz de impulsar las regiones menos desarrolladas y los sectores económicos más débiles europeos.

Este documento tuvo una gran trascendencia desde el punto de vista conceptual, ya que incorporó muchos elementos que posteriormente se han ido reflejando en la política de desarrollo rural. Además, de él han derivado actuaciones de gran calado en la definición y evolución de esta política. El Cuadro Resumen 3.5 recoge las más importantes de estas innovaciones. Dentro de la jerarquía el documento es clasificado como de tipo E<sub>1</sub>.

Cuadro Resumen 3.5: Las novedades de El Futuro del Mundo Rural (1988).

Novedad	Precedente para la política rural
□ Definición de espacio rural	• Reconocimiento de unas características propias y de unos problemas específicos de las áreas rurales
□ Problema rural: problema general	• Necesidad de integrar las áreas rurales dentro de la dinámica de desarrollo y generación de empleo perseguida en el resto de los sectores
□ Complementariedad rural/urbana	• Ruptura de la concepción diferencial entre medio rural y medio urbano • Reconocimiento de una función distinta pero capaz de articular equilibrios y sinergias entre ambos espacios
□ Multifuncionalidad	• Diversidad de funciones de la agricultura (reconocidas o no por el mercado)
□ Nuevas funciones	• Ruptura concepción sectorial y productivista de la agricultura y del medio rural • Bienes no comercializables producidos por la agricultura

Fuente: Elaboración propia.

En el plano operativo, en ese mismo año la Comisión realizó una *propuesta* de reforma en profundidad de los tres Fondos Estructurales<sup>23</sup> (FEDER, FSE y FEOGA-Orientación) conocida como *Paquete Delors I*. Esta reforma fue consecuencia de la necesidad de adaptar el funcionamiento de estos fondos a las nuevas directrices marcadas por el AUE, especialmente al objetivo de *cohesión económica y social*.

La reforma abarcó el periodo 1989-1993 y duplicó los recursos financieros destinados a este tipo de actuaciones (la dotación global fue de 58.300 Mecu, a precios de 1988, para esos cinco años). Entre los objetivos de la misma fueron considerados como prioritarios la promoción del *desarrollo agrario* (dentro de la ya latente perspectiva de reforma de la PAC), y el *desarrollo de las regiones y zonas rurales* con una concepción menos sectorial y más global<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Recogida en los siguientes reglamentos: Reglamento 2052/88 (reglamento marco), Reglamento 4253/88 (reglamento de coordinación entre los Fondos, el BEI y los demás instrumentos financieros), y Reglamentos 4254/88, 4255/88 y 4256/88 de reforma de los distintos Fondos Estructurales.

<sup>24</sup> En concreto, el Reglamento 4256/88 relativo al FEOGA-Orientación permitió financiar, entre otras, las actividades siguientes: actuaciones destinadas a la diversificación (particularmente de actividades que puedan ser fuentes de ingresos para los agricultores), fomento de las inversiones turísticas y artesanales (incluida la mejora de la vivienda en las explotaciones agrícolas), y protección del medio ambiente y conservación del medio natural. Esta nueva orientación de la política estructural fue un reconocimiento de que los ajustes necesarios en la agricultura, no se limitaban únicamente a la modernización de las explotaciones y que, ante una situación de saturación en los mercados, esta estrategia podía no ser ni siquiera deseable.

La reforma de los Fondos Estructurales significó un cambio absoluto, tanto en los objetivos como en el método de gestionar la política estructural. De ahí que sean clasificados como documentos de tipo A. Los nuevos procedimientos buscaron concentrar las intervenciones de los instrumentos estructurales de una forma coordinada sobre las regiones y zonas que presentasen mayores necesidades (frecuentemente aquellas con un fuerte peso de la agricultura en el empleo y en la economía, es decir, las zonas más rurales). Hasta ese momento, las inversiones comunitarias se habían limitado a cubrir las peticiones de las administraciones nacionales o regionales de manera uniforme. Sin embargo, bajo la nueva concepción se impuso la necesidad de superar ese enfoque horizontal teniendo en cuenta la componente territorial<sup>25</sup> y estableciendo criterios de discriminación positiva.

Esta voluntad política de discriminación positiva a favor de las áreas más retrasadas se tradujo en los siguientes cuatro principios directores de la reforma:

1. *Concentración*: las medidas de finalidad estructural apoyadas por los Fondos Estructurales se concentraron en torno a cinco objetivos<sup>26</sup>.

2. *Programación*: las actuaciones estructurales habrían de programarse con carácter plurianual y con una coordinación de los diferentes fondos, con objeto de evitar actuaciones puntuales y aisladas que adolecieran de una continuidad en el tiempo y de una complementariedad entre los fondos.

---

<sup>25</sup> Esta reforma representó un refrendo a la política regional comunitaria (ya apuntalada en el AUE). Mientras que los objetivos 3, 4 y 5a son de carácter horizontal y por tanto desligados de cualquier nexo geográfico concreto, los objetivos 1, 2 y 5b, encierran una dimensión netamente regional. A ello se une la importante dotación económica dedicada al Fondo Regional (el FEDER), casi el 50% de la cuantía global.

<sup>26</sup> Objetivo 1: Desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (aquellas cuyo PIB es inferior al 75% de la media comunitaria). Objetivo 2: Reconversión económica de zonas industriales en decadencia. Objetivo 3: Lucha contra el desempleo y la exclusión del mercado laboral. Objetivo 4: Adaptación de los trabajadores a la evolución de los sistemas de producción industrial. Objetivo 5: Fomento del desarrollo rural. Se divide en dos subobjetivos: 5a: Adaptación de las estructuras de producción, transformación y comercialización de los productos agrarios y pesqueros. Objetivo 5b: Desarrollo y reajuste estructural de zonas rurales. Cuando se incorporaron a la UE los países nórdicos se definió un nuevo objetivo (Objetivo 6) destinado a las zonas con muy baja densidad de población.



3. *Cooperación*: los proyectos habrían de ser enmarcados dentro de programas y estos últimos debían ser presentados a la Comisión Europea por los Estados miembros en coordinación con las autoridades regionales y locales y con los agentes socioeconómicos.

4. *Adicionalidad*: las actuaciones comunitarias no sustituirían a las actuaciones políticas de los Estados miembros, es decir, los Fondos Estructurales no podrían sustituir a los recursos nacionales sino que serían sumados a los mismos en los programas de desarrollo y de empleo de las regiones. Con esta medida se buscó evitar que las actuaciones de política regional comunitaria sustituyeran a la financiación nacional de operaciones de carácter regional, como había venido sucediendo en el pasado.

Este avance en el proceso se materializó en una nueva concepción de las acciones estructurales. Su objetivo fue evitar incongruencias acaecidas anteriormente, como la dispersión de acciones por todo el territorio, la falta de continuidad de las mismas o la utilización de estos instrumentos para sustituir políticas que competían a las autoridades nacionales o regionales. Constituyó un empuje definitivo al principio de subsidiariedad, al obligar a los gobiernos nacionales o regionales a elaborar sus propias políticas de desarrollo y a articularlas, generalmente en forma de Programas Operativos (PO)<sup>27</sup>. Este método de inter-

---

<sup>27</sup> La relación contractual entre la Comisión y los Estados miembros se articuló, a partir de este momento, en torno a los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA). El procedimiento para llegar a estos documentos es el siguiente: se elaboran los Planes de Desarrollo (PD) por parte del Estado miembro, en colaboración con administraciones de rango inferior y de agentes socioeconómicos. Los PD son documentos analíticos y de planteamiento general de la estrategia de desarrollo que pretende realizar. En ellos se definen en una serie de ejes de desarrollo estratégicos (basados en los objetivos estructurales previamente fijados por la Comisión) cuáles van a ser las actuaciones prioritarias. Estos PD se negocian con la Comisión y al documento resultante (que además de los ejes prioritarios de actuación incluye los cuadros financieros para cada eje y las modalidades de seguimiento, evaluación y verificación del principio de adicionalidad) se le denomina MCA. Dichos marcos se desarrollan a través de uno o varios Programas Operativos, que incluyen un conjunto coherente de medidas plurianuales para desarrollar las acciones previstas. En aquellos casos en los que el presupuesto total no es muy elevado (en general inferior a 1.000 Meuros) se puede hacer a través de Documentos Únicos de Programación (DOCUP), que contemplan en un solo documento los elementos anteriormente indicados y que tienen una tramitación más simplificada. Agenda 2000, ha introducido algunas modificaciones en estos protocolos de actuación, para intentar evitar algunas disfuncionalidades.

vención supuso una gran simplificación con respecto al método clásico basado en proyectos concretos<sup>28</sup>. Así, una vez elaborados los POs (generalmente por las autoridades regionales) y aprobados por la Comisión, esta última sólo tenía que realizar el seguimiento continuo de los mismos (y su modificación cuando fuera necesario), siendo los Estados miembros los responsables de la selección de los proyectos individuales.

En 1993, se produjo una nueva reforma de los Fondos Estructurales que, en general mantuvo los grandes principios adoptados en 1988, aunque introdujo algunos cambios para mejorar la eficacia de las intervenciones estructurales comunitarias. Los más importantes fueron la puesta en funcionamiento del Fondo de Cohesión<sup>29</sup> y del Instrumento Financiero de Orientación a la Pesca (IFOP), para ayudar a la modernización y reestructuración de la pesca.

En la creación del Fondo de Cohesión<sup>30</sup> tuvieron gran influencia las presiones ejercidas por España, que planteó con gran preocupación los problemas que podía tener para alcanzar los objetivos de convergencia establecidos en el Tratado de Maastricht<sup>31</sup>. Este Tratado vinculó el logro de la cohesión económica y social con el establecimiento de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y exigió el cumplimiento de

---

<sup>28</sup> Este procedimiento, efectivamente ha reducido los trámites administrativos en la Comisión, pero a costa de trasladar la burocracia desde el nivel comunitario a los niveles nacional o regional, lo que ha llevado a algunos sectores a plantear la conveniencia de una renacionalización de estas políticas.

<sup>29</sup> El Reglamento 2081/93 estableció la creación de un Instrumento Financiero de Cohesión destinado a financiar políticas de comunicaciones y medio ambiente en los Estados miembros que tuvieran un PIB inferior al 90% de la media comunitaria.

<sup>30</sup> Las características específicas de funcionamiento de este fondo, estipuladas en el Consejo de Edimburgo de diciembre de 1992, fueron: a) sólo pueden recibir ayudas aquellos Estados miembros cuyo PIB sea inferior al 90% de la media comunitaria y que cuenten con un programa de convergencia económica (aprobado por el Consejo de Ministros de Economía y/o Finanzas), es decir, España, Irlanda, Grecia y Portugal; b) este fondo es condicional, es decir, si el Estado miembro tiene un déficit público excesivo, no se aprueba ningún proyecto hasta que lo corrija; c) el fondo puede contribuir hasta con un 80-85% de la inversión total del proyecto y d) ha de haber un adecuado equilibrio entre los proyectos de infraestructuras y los de medio ambiente.

<sup>31</sup> En febrero de 1992 se firmó el Tratado de Maastricht, también conocido como Tratado de la Unión Europea (aunque entró en vigor en 1993). Sus principales novedades fueron el avance en la integración europea gracias a la creación de la Unión Europea y al establecimiento de las bases para una Unión Económica y Monetaria.

una serie de criterios de convergencia en las economías y las políticas económicas de los Estados miembros participantes, para la introducción de una moneda común en la UE. En la firma de este Tratado quedó claro que la aplicación de la estricta política presupuestaria y fiscal exigida para cumplir los criterios de convergencia de la UEM supondría dificultades para los países menos desarrollados. De ahí que, ante el rechazo de los Estados miembros a construir una *Europa a dos velocidades*, se creara este fondo destinado a financiar proyectos que contribuyan a mejorar el medio ambiente y a desarrollar redes e infraestructuras de transporte en los países menos desarrollados.

La plena incorporación del principio de cohesión económica y social en el acervo comunitario puede ser interpretada como un nuevo paso implícito en la secuencia de avance de los objetivos de desarrollo rural dentro de los mecanismos e instrumentos de la UE y afianza el papel que los Fondos Estructurales están teniendo en todo este proceso. De hecho, la dotación financiera de estos fondos (que ronda la tercera parte del presupuesto comunitario) hace que estas políticas sean de la máxima relevancia en el desarrollo de áreas rurales, acometiendo inversiones en infraestructuras, capacitación y modernización de estas zonas que difícilmente pueden ser acometidas por otras administraciones.

El siguiente paso en la secuencia, las *Iniciativas Comunitarias* (IC), supuso una innovación de gran trascendencia en el avance hacia el nuevo discurso rural europeo. Este instrumento surgió del apartado sobre intervención financiera a favor del mundo rural recogido en *El Futuro del Mundo Rural*. En el mismo se incluía *la posibilidad de proyectar una medida de carácter temporal para constituir un paquete de préstamos específicamente destinados a inversiones paraagrarias o no agrarias en regiones rurales* y permitía a la Comisión *formular las propuestas pertinentes sobre estos nuevos métodos de financiación para la diversificación de las economías rurales*. Esta declaración, junto con la posibilidad introducida en la Reforma de los Fondos Estructurales, de *financiar proyectos de especial interés no incluidos en los planes de desarrollo de los Estados miembros*<sup>32</sup>, constituyeron el marco legal a partir del cual se establecieron estos nuevos instrumentos de financiación.

---

<sup>32</sup> Artículo 11 del Reglamento de Coordinación 4253/88.

Dentro de la secuencia de actuación institucional de la Comisión, las IC constituyeron una novedad y fueron planteadas con carácter experimental. Así, se definieron una serie de territorios objetivo que, en función de la problemática concreta que les afectaba, podían adherirse a alguna de estas iniciativas. Cada IC estaba destinada a resolver un problema concreto. Su dotación financiera no fue elevada, ya que antes de lanzar acciones de este tipo a gran escala, la Comisión buscó testar la bondad de la idea. El primer paquete de Iniciativas Comunitarias fue aprobado el 22 de noviembre de 1989 e incluía 5 Iniciativas<sup>33</sup>. El segundo paquete fue aprobado el 2 de mayo de 1990 incluyendo 7 nuevas IC<sup>34</sup>. Las aportaciones financieras para el desarrollo de esta iniciativas provenían de los 3 Fondos Estructurales, aunque en diferente medida según la orientación de cada una de ellas.

La Tabla 3.2 recoge la evolución del número de IC y su dotación financiera durante los tres periodos de programación en los que estos instrumentos han estado vigentes.

*Tabla 3.2: Evolución del presupuesto y nº de Iniciativas Comunitarias.*

Periodo de Programación	Presupuesto total (Mecus)	Nº de IC
1989-1993	4.100 (Precios de 1989)	12
1994-1999	13.450 (Precios de 1994)	14
2000-2006	10.442 (Precios de 1999)	4

Fuente: Comisión Europea, varios años.

En el segundo paquete de IC comentado se aprobó LEADER (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*) (Comisión Europea, 1991a), la IC con mayor relevancia en materia de desarrollo rural<sup>35</sup>. El objetivo de esta Iniciativa fue impulsar el desarrollo socioeconómico de las áreas rurales de las regiones Objetivo 1 y

<sup>33</sup> Estas IC fueron ENVIREG (Medio ambiente en las regiones), INTERREG (Cooperación entre regiones transfronterizas), RECHAR (Diversificación de actividades en zonas con minas de carbón), REGIS (Regiones ultraperiféricas) y STRIDE (Proyectos I+D regionales).

<sup>34</sup> Estas segundas iniciativas fueron: REGEN (Redes de energía), TELEMATICA (Servicios avanzados y telecomunicaciones), PRISMA (Servicios empresariales vinculados al Mercado Único), EUROFORM (Nuevos tipos de cualificaciones), NOW (Igualdad de oportunidades para mujeres trabajadoras), HORIZON (Acceso de minusválidos al mercado de trabajo) y LEADER (Desarrollo de áreas rurales).

<sup>35</sup> Otras IC, como INTERREG, ENVIRREG, NOW, YOUTHSTART, etc., también han tenido una notable influencia en el desarrollo de áreas rurales

5b. LEADER nació como una experiencia piloto para áreas rurales articulada en torno a la creación de una *red de Grupos de Acción Local (GAL)*<sup>36</sup> que debían *estimular las iniciativas innovadoras de desarrollo rural a nivel local con valor demostrativo en la totalidad de las zonas rurales, y basadas en una integración entre las diversas medidas sectoriales y en una activa participación de los agentes económicos y sociales*. También debían promover la *cooperación transnacional* y el *intercambio de información y experiencias de interés a través de la Red Europea de Desarrollo Rural*.

Las previsiones iniciales cuando se realizó la primera convocatoria fueron dotar a LEADER con un presupuesto de unos 400 Mecus y aprobar unos 100 GAL en toda la UE. Sin embargo, el éxito de la iniciativa obligó a reconsiderar la idea inicial y a aprobar más grupos, disminuyendo el presupuesto destinado a cada uno de ellos. La selección de los Grupos de Acción Local se realizó en diferentes etapas, pasándose de 111 GAL aprobados en diciembre 1991, y con un presupuesto de 234 Mecus, a 217 GAL aprobados en marzo de 1992, con un presupuesto comunitario total de 442 Mecus.

A partir del lanzamiento de LEADER se empezó a perfilar claramente un *modelo europeo de desarrollo rural*, basado en el enfoque de esta IC. Este modelo busca mantener una Europa rural viva e integrada en el entorno global, gracias a los recursos e iniciativas locales. Esta visión no debería ser incompatible con una agricultura competitiva, sino que se debería buscar la complementariedad entre ambos enfoques. No obstante, la imposibilidad de LEADER para financiar actuaciones relacionadas con la producción en el sector primario, ha hecho que los agricultores y ganaderos se consideren al margen de esta iniciativa y no se hayan implicado en ella.

Una de las características definitorias de LEADER ha sido la *flexibilidad*, lo que le ha permitido abordar los problemas concretos de cada territorio, mediante políticas de desarrollo rural "a la medida", que han ayudado a estas zonas a adaptarse a los diferentes cambios (económicos, socioculturales o institucionales) a los que se ven sometidas. Esta flexibilidad permitió la definición y aceptación de una nueva forma de proceder con respecto al desarrollo de las áreas rurales, basada en la puesta en marcha de acciones endógenas, articuladas

---

<sup>36</sup> Los GAL son un conjunto de interlocutores públicos y privados que definen en común una estrategia y una serie de medidas innovadoras para el desarrollo de un territorio rural que tenga una dimensión local (inferior a 100.000 habitantes) (Comisión Europea, 1991a).

en torno a la valorización de los recursos locales, al enfoque integrado y a la participación de la población en todas las fases del proceso, desde la definición de problemas y objetivos hasta la puesta en marcha, gestión y seguimiento del adecuado funcionamiento de la misma.

Sin embargo, la falta de experiencia en este tipo de actuaciones hizo que, aunque la definición de sus objetivos estuviese clara desde el principio, la traducción de los mismos en instrumentos y acciones concretas fuese ambigua en muchas ocasiones. LEADER ha sido un verdadero “laboratorio de experiencias”, que ha permitido testar y valorar nuevas formas de actuar en el desarrollo de áreas rurales. El interés suscitado por la iniciativa y su extensión a un número cada vez mayor de territorios ha permitido depurar el modelo, introduciendo nuevos elementos y eliminando los menos adecuados. Así, en lo que sigue, se irá analizando como, paso a paso, ha ido evolucionando la concepción de este modelo de desarrollo para áreas rurales.

Los objetivos y el método propuestos en la IC LEADER deben interpretarse como la cristalización de la mayoría de las ideas y conceptos anteriormente planteados. Así, el modelo propuesto por esta IC buscó adecuar la situación de las áreas rurales europeas al entorno de cambios a los que se veían sometidas. Para ello se basó en las siguientes características:

1. El *enfoque local*, en cuanto a la definición del área de aplicación de estas políticas. Esta aproximación buscaba identificar unidades territoriales de pequeño tamaño, con características homogéneas, con una fuerte cohesión social interna, y con una historia y tradición comunes, que les permitieran valorizar los recursos locales, a través de su identidad territorial. Pero que, a su vez, tuviesen una masa crítica mínima capaz de garantizar la viabilidad de las acciones.

2. La necesidad de implantar *estrategias ascendentes*, que promovieran la participación de la población en los procesos de toma de decisiones y la descentralización descendiendo hasta el nivel local en la planificación y gestión de las políticas.

3. El *enfoque integrado*, sobrepasando la concepción sectorial clásica y buscando complementariedades y sinergias entre sectores. Frente a los enfoques sectoriales tradicionales, este nuevo modelo planteó un enfoque territorial integrado capaz de tener en cuenta las características espaciales y los nichos de competitividad de las áreas rurales.

4. La formación de *Grupos de Acción Local* que, a través de la creación de un partenariado horizontal, formado por agentes públicos y privados, tuvieran como objetivo identificar una estrategia común e implementarla en el territorio.

5. La *creación de redes*, tanto formales como informales, en el territorio que consiguieran la conexión y el intercambio de actividades y experiencias a diferentes niveles.

Además, LEADER incorporó la preocupación medioambiental y las nuevas funciones del espacio como oportunidades indiscutibles para estos territorios, en los que la viabilidad de sus agriculturas no está garantizada en el contexto de competitividad pura que se está imponiendo a nivel global. En definitiva, pretendió integrar *actividades y territorios*, a través de la vertebración de las zonas y de la implementación de unos esquemas de funcionamiento adecuados para transferir el protagonismo a la población local.

La puesta en marcha de LEADER también conllevó una serie de innovaciones institucionales, destinadas a afrontar la nueva situación que cada vez se perfilaba más nítidamente. Entre ellas, quizás la más significativa fue la transferencia de poder y fondos públicos desde la administración comunitaria hacia los GAL. Esta delegación de funciones ha sido considerada como la base del éxito de la Iniciativa, aunque no ha estado exenta de problemas. Entre ellos cabe citar los de legitimidad social, u otros como la falta de experiencia y conocimientos adecuados con respecto a los procedimientos administrativos que rigen el manejo de fondos públicos; la necesidad de incrementar la transparencia en la gestión o el grado de representatividad de los integrantes del grupo frente a la sociedad local.

Otras innovaciones fueron: a) la disposición de la ayuda en forma de subvención global<sup>37</sup>; b) la construcción de un partenariado vertical formado por la Comisión, los Organismos Intermediarios de los Estados miembros, los representantes regionales (en su caso) y los GAL (en España también se articuló un Comité de Seguimiento mixto en el que estaban representadas todas las partes implicadas, de una u otra manera, en el desarrollo de la IC) y c) la creación de una Red

---

<sup>37</sup> La subvención global es una forma de intervención comunitaria de carácter sectorial consistente en la transferencia del montante total de fondos a un organismo competente, que puede ser de la administración pública, designado por el Estado miembro de común acuerdo con la Comisión (en el caso de LEADER, se denomina Organismo Intermediario). Este organismo es el encargado de coordinar la utilización de la subvención por parte de los beneficiarios finales (en este caso, los GAL). Sus funciones consisten en asistir a los GAL en cuestiones relacionadas con la implantación de LEADER y en asegurar la eficiencia de su gestión a nivel administrativo y financiero. En España, en LEADER I, el OI fue el Ministerio de Agricultura, y a partir de LEADER II, en aplicación del principio de subsidiariedad, esta responsabilidad se trasladó a las Comunidades Autónomas.

Europea de Desarrollo Rural encargada de poner en contacto, de difundir las experiencias innovadoras y de generar procesos de cooperación entre diferentes grupos y agentes (tanto locales como institucionales) de los distintos Estados miembros. El trabajo en red pretendió incrementar la eficacia de las actuaciones y generar una mayor articulación del territorio. Con objeto de realizar una adecuada formación, animación y seguimiento de la Red se creó el Observatorio Europeo del Desarrollo Rural (animado por AEIDL<sup>38</sup>).

Desde el punto de vista cualitativo estos cambios han significado un gran avance tanto en el proceso de descentralización como en el de transferencia de competencias y poder real hasta el nivel local, representado no únicamente por las autoridades locales sino por toda la población.

En definitiva, en este enfoque se aprecia un posicionamiento de adaptación de las áreas rurales a los cambios existentes hoy día. El Cuadro Resumen 3.6 recoge el enfoque de LEADER I y sus implicaciones para el desarrollo rural.

*Cuadro Resumen 3.6: El enfoque de LEADER I.*

Conceptos	Implicaciones para la política rural
<input type="checkbox"/> Enfoque local	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificación de territorios uniformes y con características comunes</li> </ul>
<input type="checkbox"/> Enfoque ascendente	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incorporación de la población al desarrollo de sus territorios</li> <li>Descentralización</li> </ul>
<input type="checkbox"/> Enfoque integrado	<ul style="list-style-type: none"> <li>Concepción multisectorial</li> </ul>
<input type="checkbox"/> Enfoque participativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Creación de un partenariado representativo de todos los actores presentes en la sociedad local</li> </ul>
<input type="checkbox"/> Enfoque de redes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomento de la interconexión tanto interna como externa de los territorios rurales</li> <li>Búsqueda de masa crítica para acometer acciones de mayor envergadura</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>38</sup> AEIDL (Asociación Europea para la Información sobre Desarrollo Local) es una asociación sin ánimo de lucro creada en 1988 y especializada en la animación de redes europeas y en la oferta de información y herramientas metodológicas para el desarrollo local. Su actividad más importante, hasta ahora, ha sido la de actuar como Observatorio Europeo LEADER durante LEADER I y LEADER II, actividad que, en cumplimiento de los procedimientos jurídico-administrativos de la UE, no podrá volver a ser desarrollada por esta asociación, como se verá al hablar de LEADER +.



Esta nueva 'filosofía' de actuación de la UE con respecto al desarrollo rural obtuvo un vasto apoyo, tanto por parte de la sociedad de las áreas rurales como por los organismos y entidades con competencias en las mismas. La validez del enfoque y su amplio reconocimiento se manifestaron a nivel institucional, al ser incorporados por muchas regiones en los dispositivos previstos en sus Marcos Comunitarios de Apoyo<sup>39</sup> (en el eje correspondiente a las intervenciones a favor del desarrollo rural). Al mismo tiempo, el apoyo social obtenido a nivel de terreno se dejó notar en la gran demanda de zonas que solicitaron ser incluidas dentro de la IC LEADER en la segunda convocatoria de la misma (Delgado *et al.*, 1998).

A pesar de estos logros, también se manifestaron una serie de problemas ya que a la falta de experiencia de los GAL en esta nueva forma de trabajo, se unieron otros como:

1. La novedad de este enfoque para las autoridades regionales y nacionales, que en algunos casos, consideraron a LEADER como unos fondos más y los gestionaron sin tener en cuenta el diferencial que esta IC suponía.

2. La premura con la que la Comisión exigió que estuvieran listos los Planes de Desarrollo que, provocó que muchas áreas de las más desfavorecidas no tuvieran opción de concurrir a la convocatoria.

3. La falta de definición y precisión de conceptos en la Comunicación de la Comisión, que originó diferentes interpretaciones en los distintos EM.

4. La no previsión por parte de la Comisión de las necesidades derivadas de la puesta en marcha de la Iniciativa.

5. Las contradicciones entre algunos de los procedimientos administrativos propuestos inicialmente con los vigentes a nivel general en la UE.

---

<sup>39</sup> Prueba de ello es la puesta en marcha entre otras actuaciones, del Programa PRODER por parte del Estado español o del Programa POMO del Estado finlandés. El programa PRODER se propuso inicialmente como un Programa Operativo, dentro del MCA de las regiones Objetivo 1, y con una filosofía de base muy similar a la de LEADER. Entre las razones de su lanzamiento estuvo la necesidad de dotar de un programa alternativo al gran número de zonas rurales que se habían presentado a LEADER II y que, por razones obvias, no iban a poder ser aprobadas. El POMO fue puesto en marcha en 1997 con la finalidad de crear nuevas líneas de operación en las zonas rurales y promover iniciativas locales en sintonía con las directrices del programa LEADER (AEIDL, 1999b). En el nuevo periodo de programación, otros países como Irlanda, también han incorporado programas con esta misma forma de proceder, lo que de alguna manera valida uno de los principios de LEADER: la *transferibilidad*.

LEADER I, puede ser considerado como un documento de tipo C. Sin embargo, y a pesar de sus limitaciones, supuso un importante revulsivo en el mundo rural, que permitió una serie de transformaciones, entre las que se pueden destacar:

1. La incorporación de aspectos conceptuales que han permitido avanzar en la definición de un marco general de actuación en desarrollo rural.
2. El actuar como germen promotor de una mayor articulación en el territorio.
3. La activación de energías y recursos en el medio rural, imprescindibles para encarar los nuevos retos.
4. La implantación de nuevas estrategias de participación y animación.
5. La incorporación de nuevos agentes y actores locales a los procesos de toma de decisiones.
6. La mejora del diálogo y del grado de interlocución público-privado.

La evaluación *ex-post* de LEADER I (CEMAC, 1999) ha servido para contrastar muchas de las percepciones o intuiciones que se habían difundido con respecto al funcionamiento de esta IC. Ha destacado la necesidad de considerar no sólo los aspectos cuantificables de la iniciativa, sino también los inmateriales, lo que se ha dado en llamar el *valor añadido de LEADER*<sup>40</sup>. El balance general de la IC ha resultado muy positivo, a pesar de los desiguales logros conseguidos por los diferentes GAL. El aspecto que más éxito ha tenido ha sido la creación de partenariados horizontales a través de los GAL y la implantación de una forma de trabajo totalmente descentralizada en los territorios.

Los principales problemas detectados han derivado del carácter innovador de la IC y de los aspectos únicos que la caracterizan, que han hecho que no existiese una experiencia previa para abordar muchas de las cuestiones propuestas. En concreto, aspectos como el enfoque ascendente y la lógica de trabajo en red, que pretendían ser los conceptos clave de la IC, no han llegado a tener la relevancia esperada, al no haber sido correctamente entendidos por los GAL. A pesar de

---

<sup>40</sup> Este concepto será abordado con mayor amplitud más adelante.

ello, el impacto de la IC en las áreas rurales ha sido considerable, tanto en términos cuantitativos (empleo, apoyo a pequeñas iniciativas, movilización de recursos endógenos, etc.) como cualitativos (progresivo énfasis en la necesidad y capacidad de las zonas rurales para adoptar una actitud activa ante los cambios y desafíos que se plantean, y para ser protagonistas de sus propios procesos de desarrollo).

Esta evaluación también ha puesto de manifiesto la influencia del modelo LEADER en el diseño de otras políticas y los buenos resultados derivados de la *flexibilidad* que el carácter piloto de la IC le permitía tener. Esta flexibilidad, aunque ha planteado muchos problemas al obligar a la adaptación de muchas legislaciones, ha permitido la aplicación y el desarrollo de la IC en muchos contextos y situaciones diferentes, constituyendo uno de sus principales atributos.

Siguiendo con su tradicional forma de actuar, la Comisión lanzó en 1994 un nuevo *documento de reflexión*: el *Libro Verde sobre las Iniciativas Comunitarias* (Comisión Europea, 1994b) que abrió un periodo de reflexión sobre el futuro de esta novedosa forma de actuar y sobre la pertinencia de continuar trabajando en la misma línea. Este documento originó unas 550 tomas de posición<sup>41</sup> en los distintos Estados miembros, la mitad de las cuáles estuvieron referidas a LEADER (Steichen, 1994). Este amplio refrendo demostró la importante movilización que LEADER había provocado y motivó que la Comisión, ante el periodo de programación que se abría (1994-1999) decidiera incluirla dentro del nuevo paquete de IC. Así, en 1994 se convocó LEADER II (Comisión Europea, 1994a).

La nueva IC planteó una clara continuidad con LEADER I en aspectos como el enfoque integrado, la utilización de recursos endógenos como base del desarrollo económico y social, la dimensión local o comarcal de las actuaciones, el carácter demostrativo de las propuestas, la colaboración con las instituciones públicas en la dotación de recursos o el papel de la población como verdadera artífice y partícipe del desarrollo. De esta manera, afianzó estos conceptos como integrantes de un método de desarrollo rural europeo que cada vez se ha ido perfilando con más nitidez.

---

<sup>41</sup> Muchas de las cuáles eran manifestaciones colectivas, lo que incrementa enormemente el número de agentes que expresaron su opinión.

Al mismo tiempo, manifestó una mayor ambición, una intención de aportar '*algo más*'. Esto se tradujo en que las acciones propuestas dentro de su marco, debían incluir una mayor calidad en los programas propuestos y sobre todo debían mostrar claramente su carácter *innovador, demostrativo y transferible*, así como una firme potenciación del *trabajo en red*<sup>42</sup>, es decir, debían establecer posicionamientos proactivos para hacer frente a la situación de las zonas en las que se implementarían.

Dentro de la secuencia de avance de las propuestas de la Comisión que se ha venido comentando, la concepción propuesta por LEADER II puede ser interpretada a la luz de un proyecto global. Con LEADER I, la Comisión estableció una estrategia basada en crear focos de desarrollo en determinadas zonas; es decir introdujo el principio de forma tímida. Una vez testada la bondad de la idea, en LEADER II fortaleció su estrategia de articular un entramado que activase el tejido socio-económico rural, multiplicando estos puntos gracias al mayor número de grupos aprobados, potenciando la creación de actividades innovadoras, buscando experiencias transferibles y apostando por actividades con capacidad demostrativa. Así, extendió su forma de actuar a un mayor número de zonas. Todo ello acompañado por una firme voluntad de conexión de experiencias tanto intra como interterritorialmente, que permitiese el establecimiento de redes y la generalización del modelo propuesto. Finalmente, con LEADER+ ha generalizado esta forma de actuar a todo el territorio europeo, eliminando el requisito de estar considerado como área desfavorecida para poder acogerse a LEADER, como se verá en el epígrafe siguiente.

Otra novedad introducida por LEADER II, y destinada a potenciar el enfoque de desarrollo rural descrito, fue el establecimiento de una nueva medida subvencionable: la medida de *Adquisición de Capacidades*. Su origen estuvo en una serie de problemas detectados en LEADER I como:

---

<sup>42</sup> Para la selección de los programas locales, se establecieron nuevas exigencias que expresaron la firme voluntad de la Comisión de profundizar en el proceso de desarrollo de estas zonas. Entre las nuevas exigencias destacaron el necesario carácter innovador de las estrategias propuestas por los GAL para dar respuesta a los problemas y cambios que estaban ocurriendo en el medio rural; el efecto demostrativo que puedan tener los proyectos puestos en marcha; el énfasis en la necesidad de organizar proyectos de cooperación transnacional y la potenciación de la transferibilidad de los conocimientos y experiencias a través de la creación de una red europea de desarrollo rural.

1. El grado de participación social en la elaboración y posterior gestión de los programas de desarrollo, que fue bastante menor de lo inicialmente esperado.

2. La existencia de gran número de zonas con un elevado grado de depresión socioeconómica que no se habían acogido a la iniciativa, bien por no haber tenido conocimiento de la misma (caso muy frecuente dada la escasa cultura administrativa europea existente) o bien por carecer de la infraestructura necesaria para elaborar un programa de desarrollo.

3. Las zonas que accedieran por primera vez a la IC partían con una desventaja relativa con respecto a las que ya venían trabajando en la misma durante varios años.

Así, esta medida dotó financieramente a las zonas para obtener un apoyo técnico que les permitiese iniciar un proceso tendente a la creación de un Grupo de Acción Local y a la elaboración de un programa de desarrollo territorial integrado, y reconoció la necesidad de apoyar a las áreas rurales con insuficiente capacidad administrativa o financiera para empezar a trabajar en desarrollo rural.

La clásica ambigüedad de la Comisión al plantear las directrices de sus estrategias hizo que esta medida fuera interpretada de desigual manera entre los Estados miembros. Mientras que para unos esta medida fue considerada como la antesala del programa, es decir, debía ser utilizada íntegramente para sensibilizar a la población y preparar el programa de desarrollo de la zona en una fase anterior a la puesta en marcha del mismo, para otros, formaba parte del proceso de desarrollo. Quienes lo interpretaron de esta segunda forma, como el Reino Unido, consideraron la Adquisición de Capacidades como un *proceso continuo* destinado a *'aprender a trabajar por el desarrollo de la zona'*. Esto permitió la articulación de propuestas dentro de esta medida durante toda la duración del programa. España pertenece al primer grupo de países, lo que ha hecho que se pierda parte de la riqueza que esta medida encierra, especialmente en zonas donde la cultura de trabajo en común y la implicación de la población eran enfoques totalmente novedosos.

La segunda medida subvencionable fue el *Programa de Innovación Rural*, cuyo objetivo iba enfocado a *implementar programas de actividades e inversión, de carácter demostrativo e innovador y dirigidos a impulsar la voluntad de emprender; a fomentar el autoempleo y la creación de empresas asociativas; la diversificación de las economías*

*locales, la mejora de los servicios para la población y la valorización del medio ambiente; todo ello integrado en una estrategia de desarrollo comarcal* (Comisión Europea, 1994a).

Si el *enfoque ascendente y endógeno* había sido el distintivo de LEADER I, la *innovación* en todos sus aspectos, lo fue en LEADER II. El objetivo de este nuevo principio fue alterar la secuencia de declive a la que se veían sometidas muchas áreas rurales como efecto combinado de la crisis agraria y la escasa capacidad de iniciativa local, a través de la potenciación de actividades novedosas. No obstante, ni la definición de innovación ni la distinción de esta dimensión ‘innovadora’ de las acciones de desarrollo rural fue fácil. Distintos aspectos como la situación geográfica, económica, social, cultural, etc. del territorio han influido en la caracterización de una acción como innovadora.

Ante la dificultad de traducir a hechos concretos el *principio de innovación*, necesario en LEADER II, la Comisión, los Organismos Intermediarios nacionales y el Observatorio europeo han ido ofreciendo sucesivas respuestas a la pregunta ‘¿cómo entender la innovación?’. Finalmente, el Observatorio propuso una definición de innovación basada en las opciones que tienen los territorios para hacer frente a los cambios y desafíos del contexto global: “*la innovación se define como una iniciativa de los agentes locales, que aporta una respuesta nueva a los problemas específicos del territorio*” (AEIDL, 1997a). También identificó tres ejes de cambio en el mundo rural que están propiciando la innovación:

1. La diversificación de las economías rurales.
2. La intensificación de las interacciones entre el contexto local y el global.
3. La profundización de las relaciones entre los agentes locales, destinadas a alcanzar nuevas sinergias.

LEADER II también distinguió dos tipos de posibles beneficiarios: los *GAL*, cuya definición coincide con la existente en LEADER I, y *otros Agentes Colectivos* (AC) o públicos del medio rural (colectivos locales; cámaras de agricultura, de industria, de comercio o de artesanos; cooperativas; asociaciones, etc.), siempre y cuando su actuación, de carácter predominantemente temático, se situase dentro de una lógica de desarrollo de un territorio rural. Como se aprecia en la Tabla 3.3, el nº de agentes colectivos aprobados fue sensiblemente inferior al de GAL, dándose el caso de que en muchos países no ha sido aprobado

ninguno. Por el contrario, en otros han sido un elevado porcentaje de los grupos aprobados (destacando en número Alemania, aunque a nivel porcentual, es Austria la que presenta el mayor nº de AC entre los beneficiarios de LEADER II).

La Tabla 3.3 presenta el nº de grupos que fueron aprobados por Estado miembro, tanto en LEADER I como en LEADER II. Al contrario de lo que ocurrió en LEADER I, la aprobación de grupos en LEADER II ha sido un proceso abierto durante todo el periodo de funcionamiento de la iniciativa, lo que ha motivado que algunos grupos empezaran a funcionar casi al finalizar el programa.

*Tabla 3.3: Grupos aprobados por Estado miembro en LEADER I y LEADER II.*

	LEADER I	LEADER II		
	GAL	GAL	AC	Total
B	2	18	--	18
DK	1	12	--	12
D	13	119	46	165
EL	26	50	6	56
E	52	131	1	132
F	40	176	1	177
IRL	16	34	3	37
I	32	199	11	210
L	1	2	--	2
NL	1	4	--	4
A	--	31	9	40
P	20	48	4	52
FIN	--	22	--	22
S	--	12	--	12
UK	13	60	8	68
<b>UE-15</b>	<b>217</b>	<b>918</b>	<b>89</b>	<b>1007</b>

Fuente: AEIDL, 1994 y 2000a.

La finalización del periodo de aplicación de LEADER II permite extraer algunas conclusiones sobre su funcionamiento, aunque el hecho de que no se hayan hecho públicas las evaluaciones hace que las mismas no sean definitivas.

Las aportaciones de LEADER a la definición de un modelo rural europeo se pueden sintetizar en lo que se ha denominado el *valor añadido* de LEADER y que viene recogido en torno a las *especificidades*

de LEADER. AEIDL (2000b) ha definido como especificidades de LEADER las siete siguientes:

1. El *enfoque territorial*, o identificación del área de actuación de la IC a una escala comarcal, con características socioeconómicas comunes y con el objetivo de definir su propio camino de desarrollo. Este nivel local permite la valorización de los recursos con una visión integrada y teniendo en cuenta sus interrelaciones a escala local y global y pretende reforzar el papel de la identidad territorial como activo de desarrollo.

2. La creación de un *partenariado horizontal* materializado a través del GAL. Como se ha comentado, la formación de un partenariado entre actores públicos y privados para definir e implementar una estrategia común es el aspecto que se ha considerado de mayor interés en la IC.

3. La *participación de la población*, basada en la incorporación del enfoque ascendente en todos los niveles de la estrategia, desde la planificación, a su puesta en marcha o a la evaluación del proceso seguido.

4. La *innovación* como argumento estructurador de los programas, en un intento de aportar nuevas soluciones a los problemas y de movilizar y valorizar recursos ociosos del medio rural.

5. El *enfoque integrado* o multisectorial buscando la coordinación y la interrelación de las acciones en el territorio y superando la lógica sectorial que tradicionalmente ha caracterizado a las actuaciones en el medio rural.

6. La *gestión descentralizada*, a través de la aplicación del principio de subsidiariedad que ha permitido la transferencia directa de fondos a los GAL para financiar el proceso de desarrollo (este aspecto, a pesar de su importancia, ha sido de los que peor han funcionado por los retrasos con los que el dinero ha llegado y por el exceso de trámites burocráticos y administrativos que los distintos gobiernos implicados -comunitario, nacional y regional- han implementado)<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> El éxito de LEADER I se debió a la intervención flexible, al pago inmediato de las subvenciones a los beneficiarios finales y a la autonomía de gestión de los GAL. Muchas de estas características han desaparecido de la mayoría de las regiones en LEADER II. (AEIDL, 1997c). Esta situación tiene su lógica en la necesidad de controlar la gestión de fondos públicos, aunque es evidente que el exceso de burocracia y de control que están estableciendo algunas Comunidades Autónomas está dificultando la aplicación de estos programas, que están dedicando más recursos a estos temas, que a la dinamización y activación de las economías locales.



7. La *cooperación en red*, buscando la conexión e intercambio de experiencias entre los distintos actores implicados en el desarrollo de la iniciativa y la consecución de la *masa crítica* necesaria para aquellas acciones que por su entidad no pueden ser abordadas por un único GAL.

*Cuadro Resumen 3.7: Las especificidades de LEADER*

Especificidades	Importancia para la política rural
<input type="checkbox"/> Enfoque territorial	• Reconocimiento de la diversidad y especificidades de cada zona
<input type="checkbox"/> Partenariado horizontal	• Cooperación entre los grupos de interés presentes a nivel local
<input type="checkbox"/> Enfoque ascendente	• Participación de la población e implicación en su propio desarrollo
<input type="checkbox"/> Innovación	• Soluciones específicas y diferentes utilizando recursos endógenos
<input type="checkbox"/> Enfoque integrado	• Coordinación de acciones
<input type="checkbox"/> Descentralización	• Transferencia de competencias al nivel local
<input type="checkbox"/> Cooperación en red	• Interconexión externa e interna de las áreas locales

Fuente: Elaboración propia

LEADER II puede ser considerado un documento de tipo C. Aunque su dotación financiera no es muy abultada y sólo incide en una parte muy pequeña de las políticas que afectan al medio rural, ha representado la consolidación del modelo testado en LEADER I. Al considerable aumento en el número de grupos se ha unido la aceptación del enfoque propuesto. A pesar de haber tenido una notable importancia a nivel cuantitativo, sus mayores repercusiones han sido a nivel cualitativo. En ello ha sido determinante el que políticas de gran trascendencia y bien dotadas económicamente como agricultura, empleo, infraestructuras, educación y salud queden completamente al margen de la iniciativa. Las mayores repercusiones de LEADER II se han dado en las zonas objetivo 1 y en las zonas rurales de los países menos desarrollados como sucede en España.

Entre sus aspectos positivos se pueden destacar:

1. La contribución a crear una conexión directa entre las escalas comunitaria y local que ha roto el tradicional alejamiento y regresión del mundo rural, teniendo como resultado más inmediato el *acercamiento* del ciudadano a la *toma de decisiones*, tanto derivado de la cercanía o capacidad de tomar decisiones *in situ*, como de su corresponsabilidad en las mismas.

2. La creación de una *estela de optimismo* en el mundo rural que ha traspasado los límites de acción de LEADER y se ha extendido a la revitalización de otras actividades.

3. La introducción de métodos de *participación y animación* a nivel local.

4. El incremento de la *cohesión territorial*, que ha contribuido a una concentración y mejora de los esfuerzos.

5. La mejora y el establecimiento de procedimientos de interacción entre los *niveles público y privado*, que está creando una interlocución y cultura de trabajo en común.

6. La movilización de *recursos locales* de diferente tipo, incluyendo una importante movilización del *ahorro local*.

7. El *efecto demostrativo* que ha contribuido a que la forma de actuar de LEADER haya sido adoptada por otros instrumentos de política y financiación.

8. La contribución a la *conceptualización* de un modelo europeo de desarrollo rural.

Otros aspectos cualitativos en los que los programas LEADER están teniendo una gran influencia son la construcción de identidades territoriales (Ray, 1996; Ramos *et al.*, 2001), la aparición de nuevas formas de gobernanza y democracia a nivel local (Day, 1998, Delgado y Ramos, 2002) o el empoderamiento de la población local (Tewdwr-Jones, 1998; Storey, 1999).

Obviamente, también ha habido una serie de dificultades de implementación, siendo las más significativas:

1. La insuficiente *cultura* de desarrollo rural existente a nivel local, ya que la sociedad rural no está habituada a la concertación ni a la negociación, con lo que estos procesos participativos se han enfrentado a numerosos problemas operativos en la práctica.

2. La excesiva *politización* de los GAL que, a veces, ha bloqueado procesos impidiendo la adecuada implicación y participación de los agentes locales

3. La escasa *articulación social* del territorio que, en ocasiones, ha puesto en duda la legitimidad y representatividad de los GAL.

4. La dificultad de incorporar a estos procesos locales, algunas de las *lógicas administrativas* requeridas para utilizar fondos públicos, unida a la excesiva burocratización y a los retrasos en la recepción de los fondos.

5. La ausencia de un marco teórico definido para el desarrollo rural, junto con un insuficiente *apoyo científico y técnico*, y una escasa *formación específica* en desarrollo rural, de los que están gestionando estos programas.

6. La *estanqueidad* de los proyectos e iniciativas locales que unida a la escasa cultura de *cooperación* entre grupos ha actuado como factor de bloqueo en la apertura y puesta en marcha de actuaciones de mayor dimensión e incidencia.

7. La falta de implicación de parte de las *fuerzas vivas* a nivel local, en concreto de los grandes agricultores, que incorpora un elemento de gran fragilidad, ya que la diversificación de actividades no podrá tener éxito si no se incorpora un sector como el agrario, tan relevante en el medio rural.

A pesar de ello, el camino andado se considera positivo, como lo demuestra el hecho de que LEADER haya sido una de las cuatro IC que se han mantenido en la Agenda 2000, como se verá con más detalle en el próximo apartado.

En este periodo también ha habido actuaciones de la política de precios y mercados con influencia en la política rural. La persistencia de los problemas de la PAC (como consecuencia de no haber acometido las necesarias reformas) hizo que en 1991 (en plena negociación de la Ronda de Uruguay del GATT, con todo lo que ello representó) se abriera un nuevo periodo de *análisis*. Los resultados del mismo fueron recogidos en el *documento de reflexión "Evolución y futuro de la PAC"* (Comisión Europea, 1991b), conocido como *Informe MacSharry*, que ponía de manifiesto los efectos negativos provocados por el mantenimiento de la PAC tal y como fue diseñada en los años 60. Este documento, de nuevo pretendió pulsar la opinión del sector suscitando un *debate* y recogiendo las reacciones de los agentes implicados<sup>44</sup>.

Entre las críticas que presentó el informe destacó el que, a pesar de que desde 1.975 hasta 1.991, el gasto correspondiente a la sección Garantía del FEOGA había crecido un 251%, este incremento no se había visto reflejado en un incremento proporcional del nivel de vida y del poder adquisitivo de la generalidad de los agricultores, lo que, según este informe, daba idea del fracaso de la PAC. Además, el conocido "*desequilibrio 80/20*"<sup>45</sup> llevaba a propugnar una solidaridad

---

<sup>44</sup> Estas reacciones fueron recogidas en el documento: *Desarrollo y futuro de la PAC: Continuación del documento de reflexión COM (91) 100. Propuestas de la Comisión*. COM (91) 258 final.

<sup>45</sup> 80% de las ayudas de la PAC en manos del 20% de los agricultores europeos.

financiera más justa capaz de equilibrar la distribución del presupuesto del FEOGA-Garantía “*teniendo en cuenta la estructura social de la agricultura y las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas*”. El informe puso de manifiesto como la concepción productivista de la PAC estaba generando un incremento de las desigualdades territoriales. De ahí, la necesidad de articular mecanismos de ordenación territorial y de mantenimiento de la población y de los recursos naturales.

El informe no entró en detalles sobre el tipo de reformas que la Comisión debía implantar, más bien se limitó a poner de manifiesto los sectores sujetos a una mayor problemática (cereales, oleaginosas, proteaginosas y vacuno de carne y leche) y a apuntar algunas propuestas de cambio. El documento ha sido clasificado como de tipo E1.

Sin embargo, este documento permitió dar un paso más en la secuencia al sentar las bases para la reforma que se pondría en marcha al año siguiente. El informe, junto con la constancia de que la crisis agrícola de los ochenta era la expresión de las tendencias estructurales provocadas por las políticas agrarias adoptadas desde finales de la segunda guerra mundial, y la necesidad de buscar un nuevo marco de relaciones internacionales en el seno del GATT, hicieron que en junio de 1992 se adoptara formalmente la *propuesta de reforma de la PAC* más radical de su historia. Su principal aportación fue una profunda reorientación de las medidas de esta política, a través de la desvinculación entre el apoyo a las rentas y la producción (*decoupling*).

A fin de garantizar la competitividad de ciertos productos agrarios europeos se redujeron sus precios internos para aproximarlos a los del mercado mundial y, para compensar la pérdida de rentas derivada, se les reconocieron a los agricultores unos pagos directos, en función de su actividad pasada (a imagen de la política de Estados Unidos). En el caso de los cereales y otros cultivos herbáceos, el pago de la compensación exigió la retirada de una parte de la superficie de producción<sup>46</sup> (*set aside*).

---

<sup>46</sup> De esta obligación quedaron exentos aquellos agricultores cuya producción no superaba las 92 Tm, en un intento de incorporar criterios correctores en la distribución de las ayudas públicas para hacerlas más equitativas y defender a los pequeños productores.

Este cambio representó una reestructuración en profundidad del enfoque productivista que había caracterizado a la PAC durante sus primeras décadas de funcionamiento: el planteamiento lineal y continuista, defendido en sus orígenes, tuvo que ser modificado a medida que se acrecentaron las consecuencias económicas, financieras y agrícolas derivadas de sus desequilibrios y disfunciones. Otras perspectivas se fueron abriendo paso tímidamente en un intento de racionalizar esta política. Así, factores de tipo regional, ambiental o social, propios de las políticas de estructuras y rural, fueron incorporados por primera vez a la PAC. La reforma de la PAC de 1992 ha sido clasificada como un documento de tipo A.

El establecimiento de las llamadas *medidas de acompañamiento* tuvo una gran importancia a efectos simbólicos, ya que por primera vez fueron financiadas medidas de política estructural por el FEOGA-Garantía. Estas medidas fueron de tres tipos: ayudas agroambientales<sup>47</sup> (Comisión Europea, 1992a), ayudas a la jubilación anticipada en la agricultura (Comisión Europea, 1992b)<sup>48</sup> y ayudas a la reforestación de superficies agrícolas (Comisión Europea, 1992c)<sup>49</sup>.

Las medidas de acompañamiento iban destinadas en primer lugar a las explotaciones con peor situación económica, sobre las que se preveía una mayor y más grave incidencia de la reforma de los instrumentos de gestión de los mercados. Reflejaron un profundo cambio cualitativo en el espíritu de la PAC, al plantear por primera vez planos de tangencia entre las políticas de precios y mercados, la de estructuras y la ya incipiente política rural; y al introducir en la PAC algunos elementos del modelo de desarrollo rural, como el enfoque de largo plazo y las visiones territorial y medioambiental. Así se rompió, aun-

---

<sup>47</sup> Reglamento (CEE) n° 2078/92. DOCE de 30 de julio de 1992. En la actualidad, una de cada siete explotaciones de la UE-15 se ha acogido a algún tipo de contrato medioambiental, lo que representa el 20% de la tierra. Ello ha excedido las previsiones realizadas en el 5° Programa Marco de Acciones Medioambientales, que tenía como objetivo conseguir un 15% de la superficie para el año 2000. Los beneficios medioambientales de este tipo de prácticas han sido considerables y su coste poco elevado (representa un 4% de presupuesto del FEOGA Garantía) (Comisión Europea, 1999a).

<sup>48</sup> Reglamento (CEE) n° 2079/92. DOCE de 30 de julio de 1992.

<sup>49</sup> Reglamento (CEE) n° 2080/92. DOCE de 30 de julio de 1992. Entre 1993 y 1997 se han reforestado medio millón de hectáreas en la UE. Las medidas no incluyen sólo la reforestación sino también el manejo y cuidado de los bosques (Comisión Europea, 1999a).

que tímidamente, con la actitud sectorial y cortoplacista característica de esta política<sup>50</sup>.

Otra innovación introducida con el paquete de medidas complementarias de 1992, y presente en el enfoque rural, fue permitir a los Estados miembros jugar un papel significativo en el desarrollo y ejecución de esta política del FEOGA-G, conforme al principio de subsidiariedad estipulado en el Tratado de Maastricht. Aunque la PAC no está sujeta a este principio, en la aplicación de estas medidas se autorizó un gran margen de maniobra a los Estados miembros.

Inicialmente, se pretendió que las medidas de acompañamiento sentaran las bases de una concepción diferente de los mecanismos tradicionales de gestión de las OCM más representativas (sustentada en los valores sociales, económicos y políticos, emergentes del contexto general de evolución y cambio). Este nuevo enfoque, similar al existente en el modelo emergente de desarrollo rural, apuntala la necesidad de considerar conjuntamente la agricultura y el desarrollo rural. No obstante, de nuevo se apreció que la dotación económica destinada a las mismas por parte de la Comisión no tenía parangón con la destinada a los pagos compensatorios directos (15.000 Mecus para estos últimos, frente a 500 Mecus para medidas agroambientales). Esta situación se ha reproducido ampliamente a nivel nacional y regional en los Estados miembros. A la escasa asignación financiera comunitaria se ha unido la obligatoriedad de aportar cofinanciación nacional. Ello ha derivado en una escasa repercusión de estas medidas<sup>51</sup> y en que las mismas hayan tenido una consideración marginal, que ha limitado su impacto, de ahí que sean clasificadas como documentos de tipo B.

---

<sup>50</sup> Esta actitud será recuperada y aplicada con mayor amplitud, en la Agenda 2000, al unificar todas estas medidas y algunas otras de la política estructural en el Reglamento de Desarrollo Rural, lo que supone el reconocimiento explícito de que las medidas de acompañamiento están destinadas al desarrollo de estas áreas.

<sup>51</sup> La medida de jubilación anticipada ha sido la que se ha aplicado en menor medida, con lo que sus pretendidos efectos en el rejuvenecimiento de la población agrícola no han sido significativos. En general, esta medida ha originado pocas novedades, siendo más bien continuista con el régimen instaurado en su día por la Directiva 160/72. Las medidas de mayor impacto han sido las agroambientales. Sin embargo, la aplicación de las mismas se ha centrado en las zonas con mayor sensibilidad medioambiental y con disponibilidad de financiación nacional, independientemente de que fueran las zonas aquejadas de una mayor problemática. El 86% del gasto se ha concentrado en cinco Estados miembros, habiendo absorbido Austria el 21% de los gastos agroambientales totales de la UE, a pesar de representar únicamente el 2% de la superficie agraria europea (Tribunal de Cuentas, 2000). En general, han tenido algunos efectos beneficiosos para el medio ambiente, aunque estos efectos han sido escasos en cuanto a la sustitución de prácticas agrícolas intensivas por prácticas extensivas. El Tribunal de Cuentas, en el informe citado, ha puesto de manifiesto la necesidad de mejorar los procedimientos de aprobación de los programas para garantizar la clara vinculación de los mismos a la obtención de beneficios cuantificables.

La reforma de 1992, aunque inicialmente fue recibida por el sector como un cataclismo que afectaría a la estructura de la PAC desde sus cimientos y supondría la muerte de una gran parte del colectivo agrario, en general no ha tenido unos efectos tan negativos como auguraban sus detractores. A ello ha contribuido especialmente la situación de los mercados internacionales caracterizada por unos precios mundiales superiores a los esperados<sup>52</sup>.

Según un informe del Consejo Económico y Social (CES, 1997a), como efectos positivos de esta reforma, se pueden considerar:

1. Un importante aumento de las ayudas directas a la renta de los agricultores, que, junto con la ya comentada favorable coyuntura internacional, ha amortiguado la caída de renta de los mismos<sup>53</sup>.

2. Un notable descenso de los excedentes de cereales y productos lácteos europeos.

3. La contención del gasto presupuestario (al no depender el mismo de la producción).

4. El mantenimiento de la agricultura en todo el territorio europeo (gracias a la extensificación y a la transferencia de ingresos a las regiones más desfavorecidas)

5. El incremento de la transparencia en el gasto público.

6. Avances positivos en una producción agraria *'un poco más respetuosa con el medio ambiente'*

7. Una disminución de los precios de los cereales y de la carne de vacuno de la que se han beneficiado notablemente los consumidores<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Las razones de estos altos precios han sido las adversas condiciones climáticas y la caída en la producción norteamericana de cereales.

<sup>53</sup> Estas ayudas directas han sido especialmente importantes en algunas zonas de España, donde gracias a estas subvenciones, los agricultores han podido sobrevivir a unas condiciones climáticas especialmente adversas, durante los primeros años de aplicación de la reforma.

<sup>54</sup> Esta afirmación es cuestionada por el Tribunal de Cuentas en su Informe especial 2/99 de 2 de mayo en el que sostiene que la rebaja de los costes de las materias primas ha sido absorbida por el incremento de los costes de transformación y sobre todo de comercialización, sin observarse ningún descenso importante en los precios al consumidor final. Resultando de ello que, aunque la carga del contribuyente ha aumentado considerablemente, no se ha deducido ningún beneficio concreto para el consumidor (Fernández, 2000).

La reforma ha sido de gran importancia en la estabilización de la renta de los agricultores y, como consecuencia, en su permanencia en las áreas rurales. Desde un punto de vista rural, esta transferencia de rentas está contribuyendo notablemente a la ordenación del territorio, al mantenimiento de población y a la prevención de efectos medioambientales negativos, al frenar la tendencia de abandono de la actividad agraria a la que se verían abocados muchos agricultores si únicamente contaran con los mecanismos de mercado para remunerar su actividad.

Aunque también ha tenido efectos negativos como el fomento de la 'desactivación' y 'desprofesionalización' del sector (Tió, 1993; Fernández, 2000). Así, la reforma ha supuesto:

1. Un freno a la reconversión de las tierras marginales hacia otros usos (la exigencia del *set aside* rotatorio ha estabilizado el uso de las tierras).
2. Una revalorización o freno a la caída en el precio de la tierra (al convertirse la ayuda a la hectárea en un activo adicional en el precio de la tierra, hasta el punto de haber sido internalizado en los precios de arrendamiento de la misma).
3. Una notable discriminación de la agricultura mediterránea frente a la continental (al no estar la primera sujeta a este régimen de ayudas).
4. La ausencia de parámetros limitantes en el sistema de compensación y sostenimiento de rentas (esta situación es bastante escandalosa, como lo demuestra el ya conocido hecho de que la reina de Inglaterra es la mayor perceptora de las primas al ganado ovino de la UE).
5. La desprofesionalización psicológica (se paga a los agricultores por no producir) y tecnológica del sector (el sistema estimula las prácticas de cultivo poco costosas, introduciendo un elemento regresivo en el uso de inputs tecnológicos).
6. El incremento de la complejidad en la gestión, al aumentar enormemente la burocracia asociada y los gastos de administración y control.

Independientemente de otras consideraciones, no se puede negar que esta reforma ha zarandeado los postulados tradicionales de la agricultura europea. Principios tan sagrados como la dinámica productivista articulada en torno a la política de mercados y precios, la consideración de la PAC como la única política de integración supranacio-



nal, el carácter complementario e individualizado de la política de estructuras, la vocación de todos los mecanismos de gestión de garantizar las rentas agrarias o la primacía de la preferencia comunitaria como pilar de la protección de los mercados europeos frente al exterior, sufrieron un serio revés con la adopción de los instrumentos de política de esta reforma.

La progresiva constatación de la, ya comentada, crisis de fundamentos de la PAC (incluso a pesar de las reformas acometidas) ante los cambios registrados en los mercados y su insuficiente capacidad de respuesta ante las nuevas exigencias sociales condujo a la necesidad de dar un nuevo paso y avanzar en la *reflexión política y académica* sobre el futuro de la política agraria y el desarrollo rural. Esta circunstancia junto con la necesidad de crear un nuevo marco de planificación y financiero para el periodo de programación 2000-2006 y de tener en cuenta las dificultades que derivarían de la futura ampliación de la UE, llevaron a la Comisión a abrir un nuevo *periodo de reflexión y debate* propiciado por la presentación en el Consejo de Madrid (diciembre de 1995) del *Documento de Estrategia Agraria* (Comisión Europea, 1995). Para la elaboración de este documento y establecer los límites y alcance del debate, la DG I encargó la realización de 4 informes a distintos grupos de expertos europeos<sup>55</sup>. Estos documentos entrarían dentro del tipo E<sub>2</sub>, ya que no fueron asumidos por la Comisión.

El Documento de Estrategia Agraria planteó tres alternativas de evolución de la PAC teniendo en cuenta que en el futuro habría de enfrentarse no únicamente a los problemas ya comentados, sino además a los derivados de la prevista ampliación de la UE a los Países del Centro y Este de Europa (PECOS):

1. Mantenimiento del *status quo*, aunque adaptando el conjunto de instrumentos, precios y cuotas de la actual PAC para abordar los problemas que pudiese plantear la ampliación.

2. *Reforma radical* que dismantelase los mecanismos de ayuda existentes en la PAC.

---

<sup>55</sup> Estos informes fueron: Buckwell *et al.* (1995): *Feasibility of an agricultural strategy to prepare the countries of central and eastern Europe for EU accession*; Mahé *et al.* (1995): *L'agriculture dans les PECO et l'Union Européenne: Quelle transition pour l'intégration?*; Tangermann y Josling (1995): *Pre-accession agricultural policies for Central Europe and the European Union* y Tarditi *et al.* (1995): *Agricultural strategy for CEEC-6 accession to the EU-15*.

3. *Profundización de la reforma* de 1992 que incorporase el cambio hacia una política rural más integrada y que, al mismo tiempo, buscase una simplificación de la política agraria.

La Comisión, siguiendo con su trayectoria continuista, abogaba por la tercera opción como estrategia a implantar preferentemente. Su pronunciamiento se articulaba alrededor de los tres grandes ejes siguientes: a) el de la competitividad; b) el del mundo rural y c) el de la simplificación. El eje del mundo rural pretendió recoger un naciente enfoque que abogaba por alcanzar un equilibrio más sostenible entre la actividad agrícola, otras formas de desarrollo rural y la conservación de los recursos naturales, en el marco de una Política Rural Integrada Comunitaria (PRIC). Finalmente, fue esta tercera opción la aprobada en la Agenda 2000, aunque diluyendo considerablemente la definición de una política rural. Su aceptación oficial hace que este documento sea clasificado como de tipo E1.

En este periodo de reflexión se apreciaron otros movimientos destinados a poner de manifiesto la necesidad de una política rural integrada en la UE. La cantidad y diversidad de los mismos es un claro indicador de que la política rural empezaba a tomar cuerpo y de que lo que empezó siendo algo muy marginal y sin apenas relevancia, estaba aumentando en importancia e interés en distintos ámbitos. La secuencia de pasos que hasta ahora había sido relativamente lineal, empezó a ramificarse y extenderse, apareciendo propuestas de distinta índole y desde diferentes ámbitos.

Uno de estos posicionamientos fue la celebración de una *Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural*<sup>56</sup> en Cork, en noviembre de 1996, organizada por la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea (conocida entonces como DG VI). Su objetivo fue establecer los fundamentos de una Política Rural Integrada, capaz de coordinar los aspectos productivos de la

---

<sup>56</sup> A esta reunión asistieron más de 500 participantes, no sólo de los 15 Estados miembros de la UE, sino de los países PECO, de la cuenca mediterránea, de Canadá, Estados Unidos e incluso de Japón. Entre ellos se contaban tanto ministros como diputados, funcionarios europeos, nacionales, regionales o locales, representantes de organizaciones internacionales, de asociaciones, de organizaciones profesionales, como expertos, investigadores o 'agentes de terreno' (AEIDL, 1997b).

PAC con las demandas sociales y medioambientales que la sociedad actual estaba demandando a la agricultura y al medio rural<sup>57</sup>. Como resultado de la Conferencia se presentó un documento conocido como “*Declaración de Cork: Por un medio rural vivo*”<sup>58</sup> (Comisión Europea, 1996), al que algunos llegaron a llamar el *Decálogo de Cork* por su pretendida relevancia y su estructura formal.

Los principios básicos de la política que defendió el Comisario Fischler en dicha Declaración se basaron en:

1. Un *enfoque integrado, multisectorial* y adaptado a las características específicas de cada territorio rural.
2. La *multifuncionalidad* de la agricultura.
3. Una mejor *coherencia* entre los instrumentos políticos y una mayor eficacia en las intervenciones destinadas a obtener una utilización óptima de los recursos públicos.
4. Una *simplicificación* y una mayor transparencia de los procedimientos administrativos.
5. La mejora de la *cooperación* entre las instituciones europeas y las instancias nacionales y regionales.

También destacó la necesidad de extender las políticas de desarrollo rural a todo el territorio rural europeo en lugar de restringirlas a un determinado número de zonas seleccionadas, apostando por el, ya comentado, principio de horizontalidad que más tarde sería recogido en los instrumentos de política rural propuestos en la Agenda 2000.

Esta Conferencia, para muchos, marcó una nueva y decisiva etapa para la política rural europea, calificada incluso de ‘*revolución cultu-*

---

<sup>57</sup> Según las declaraciones del Comisario de Agricultura, Fischler, ‘*la agricultura como epicentro del desarrollo rural, había de superar su aspecto puramente sectorial y ser considerada como una actividad multifuncional, ya que configura el espacio rural contribuyendo a conservar un espacio de vida económico y social intacto, a proteger un entorno paisajístico atractivo y a diversificar las actividades de las zonas rurales*’.

<sup>58</sup> Este documento constó de dos partes, una introducción en la que definía la importancia social del mundo rural, las nuevas demandas que la sociedad le exige, la multifuncionalidad de la agricultura (fundamentalmente en su vertiente de salvaguarda de los recursos naturales y medioambientales) y la necesidad de una nueva reforma de la PAC para adaptarla a la situación económica internacional, todo ello reconociendo la importancia del sector agrario como pilar fundamental para el desarrollo rural. La segunda parte establecía un decálogo con los objetivos que debería marcarse la futura política de desarrollo rural.

ral'. Sin embargo, fue ampliamente criticada, principalmente por los sectores más agraristas que entendieron que la misma era una potenciación de lo rural frente a lo agrario que derivaría en un trasvase de recursos económicos del FEOGA-Garantía hacia los programas de desarrollo rural y el FEOGA-Orientación, y disminuiría sustancialmente las rentas directas percibidas por los agricultores (AEIDL, 1997b; Bryden, 2000). Las tensiones entre los defensores de una política agraria sectorial y centrada en los agricultores y aquellos otros que defienden los enfoques territoriales y multisectoriales no han cesado de aumentar en los últimos años (Ramos, 2000)<sup>59</sup>.

Otro grupo de críticas que recibió la Declaración derivaron del hecho de que las conclusiones estaban previamente elaboradas y que, por tanto, no recogieron las discusiones llevadas a cabo en los grupos de trabajo de los asistentes a la reunión. La nacionalidad austríaca del Comisario fue utilizada por algunos de sus críticos para plantear la importancia y papel del medio rural de ese país, más allá de las necesidades y problemas de las zonas eminentemente agrarias de Europa. Finalmente, la entonces Comisaria de Política Regional (M. Wulf-Mathies) también se opuso a esta consideración especial de las áreas rurales, objetando que este planteamiento se oponía al objetivo de cohesión a nivel global.

Como consecuencia de todo ello, la Conferencia de Cork fue considerada como una nueva ocasión perdida, ya que el poderoso *lobby* agrario consiguió neutralizar el impulso que se pretendía dar a la política rural. Fischler no consiguió que el Consejo de Dublín, celebrado en diciembre de ese mismo año, respaldara las tesis de transformación de la política agraria en una política rural, capaz de incluir a todos los sectores presentes en el mundo rural. Así, la importancia de esta política en la definición de la Agenda 2000, no consiguió los logros inicialmente pretendidos<sup>60</sup>. La falta de apoyo político a los planteamientos de esta Conferencia hace que sea calificada como un documento de tipo D.

---

<sup>59</sup> También se han acentuado los enfrentamientos entre los que buscan el desmantelamiento de la PAC y la adaptación de la agricultura europea a las lógicas de la competitividad internacional y aquellos que siguen proponiendo una modificación gradual de esta política (Slee, 1999).

<sup>60</sup> A pesar de ello, el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997 se pronunció sobre 'una agricultura europea multifuncional y que cubra el conjunto del territorio de la Unión', sentando las bases de la propuesta de la Agenda 2000, que se presentaría en marzo de 1998 y reiterando el concepto de multifuncionalidad.

Otro paso en esta dirección, también en 1996, fue el defendido por la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo, que propuso la creación de una '*charte rurale européenne*' que sirviese de marco para la elaboración de una política rural integrada (Parlamento Europeo, 1996). Esta *charte* pretendía que la '*dimensión rural*' fuese tenida en consideración en la elaboración del resto de políticas europeas presentes en el medio rural: política agraria, política regional, política de transportes, política ambiental y política social. Para ello, sostenía que la PAC debería de integrarse dentro de una política rural más amplia, que aglutinara otros objetivos como el sostenimiento de las comunidades rurales y otras medidas adicionales, que complementasen los objetivos agrarios y promoviesen la cohesión económica y social de estos territorios.

Otro documento en la misma línea fue el dirigido por Buckwell, *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe* (Buckwell, 1997). Este informe, encargado por la DG VI, planteó la problemática y las incongruencias presentes en la PAC y propuso el giro desde la PAC hacia lo que se denominó CARPE (*Common Agricultural and Rural Policy for Europe*). El objetivo de esta nueva política sería asegurar una agricultura económicamente eficiente y ambientalmente sostenible y estimular el desarrollo integrado de las áreas rurales de la UE. Para ello proponía cuatro instrumentos:

1. *Estabilización de los mercados*, proveyendo de una red de seguridad para las *commodities* que las protegiese de las incontrolables fluctuaciones de los mercados internacionales.

2. *Pagos para proteger el entorno ambiental y cultural* <sup>61</sup>.

3. *Incentivos al desarrollo rural*, destinados a todos los aspectos del desarrollo rural (incluido el desarrollo agrario), aunque poniendo el énfasis en la diversificación de actividades.

4. *Asistencia para facilitar el ajuste*, este instrumento pretendía facilitar la transición desde una política agrícola a una política rural. Su objetivo era evitar un duro varapalo al sector, facilitando el paso de una

---

<sup>61</sup> En este sentido el documento hace un especial hincapié en que se trata de pagos y no de subvenciones o transferencias. Con ello resalta la intención de los autores de que se debe establecer una relación contractual con los agricultores y remunerarlos únicamente en función de los servicios que presten, anulando así la componente asistencial presente en las transferencias de renta establecidas por la PAC.

política a otra, aunque sentando las bases de la legitimidad de la nueva política desde un enfoque neoliberal. Los pagos serían decrecientes, se establecerían por un periodo determinado sin posibilidades de ser prorrogados, estarían desconectados de la producción y llevarían asociados el cumplimiento de algunos criterios de protección ambiental.

La radicalidad de las propuestas frente a la situación existente, junto con el poder de los intereses agrarios, hicieron que esta propuesta no calara en el espíritu de la Agenda 2000.

Desde una perspectiva mediterránea, Massot (1996) también defendió el cambio de la PAC por lo que él denomina PARC (Política Agroalimentaria y Rural Común). Esta política se articularía en torno a los siguientes ejes estratégicos: 1) transición de los PECOS; 2) desconexión y modulación de los mecanismos de gestión de mercados; 3) estabilidad de la oferta; 4) renacionalización financiera; 5) desafío medioambiental y rural y 6) reforma agro-institucional.

Independientemente de la nomenclatura utilizada, en todos estos posicionamientos se aprecia cómo la necesidad de dotar a la PAC de un contenido más rural está calando ampliamente. Frente a ello, los sectores agraristas tradicionales continúan defendiendo la postura contraria de hacer prevalecer la agricultura por encima de cualesquiera otros condicionantes. Esta dialéctica pone de manifiesto la necesidad de profundizar en la interrelación de los diferentes grupos de interés presentes en las áreas rurales y de articular estrategias que contengan principios de acuerdo entre los diferentes planteamientos.

Todos los documentos citados son considerados como de tipo E<sub>2</sub>, ya que no fueron asumidos por la Comisión.

Un nuevo paso en la *secuencia* que pretendió recuperar parte de la energía perdida en Cork, se dio con ocasión de la apertura del proceso de propuestas para el nuevo periodo de programación 2000-2006 y la incertidumbre sobre el futuro de las Iniciativas Comunitarias. Ello llevó al Comisario Fischler a *proponer* la celebración de un gran coloquio en Bruselas en noviembre de 1997 con objeto de definir el futuro de una posible nueva Iniciativa de Desarrollo Rural. Este simposium cuyo tema fue '*Hacia una nueva iniciativa comunitaria de desarrollo rural: la opinión de 800 líderes*', analizó lo que había sido LEADER, los logros conseguidos, los grandes problemas y desafíos a los que se había enfrentado (muchos de ellos aún vigentes) y, sobre todo, las pro-

puestas de los agentes de desarrollo rural para la futura Iniciativa Comunitaria dentro del marco de la Agenda 2000<sup>62</sup>.

Entre los logros de esta macroconferencia destacaron el enorme éxito de asistencia (ya que por primera vez un gran número de agentes de todos los países de la UE, implicados en el desarrollo real y efectivo de la política rural, se reunieron y discutieron sobre sus problemas y sobre sus aspiraciones de futuro) y la demostración de que el mundo rural estaba presente y dispuesto a luchar por su porvenir. Esta última razón fue enormemente influyente a la hora de presionar para que LEADER fuera incluido en el paquete de ICs previsto para el nuevo periodo de programación que se abrió con la Agenda 2000. El Symposium LEADER es considerado dentro de la tipología como Ei.

## 5.1 Una reflexión final sobre este periodo

El periodo 1988-1999 fue mucho más activo que los anteriores y las decisiones tomadas fueron de gran trascendencia en lo que se refiere al desarrollo y consolidación de una serie de instrumentos de política destinados al medio rural. Por primera vez, las áreas rurales fueron consideradas parte de la economía global y se vio la necesidad de promover tanto su diversificación interna, como su integración externa.

Se hizo evidente no sólo la preocupación por el futuro de las áreas rurales (que ya se venía gestando en los periodos anteriores), sino una firme voluntad de articular estrategias (aunque a pequeña escala) destinadas a resolver o al menos paliar esta situación. A pesar de ello, no ha habido una tendencia lineal ascendente en la implantación de estos procesos, sino que, cómo viene siendo la tónica habitual en la UE, ha habido avances y retrocesos en las tomas de posición y sus consecuentes decisiones.

---

<sup>62</sup> En el contexto de este Symposium, el debate se articuló en torno a tres cuestiones: los principales beneficios de LEADER, tanto en las áreas concretas de intervención como en cuanto a su contribución y apoyo a las políticas de desarrollo rural, las principales dificultades encontradas en su implementación a distintos niveles (territorial, administrativo e institucional) y las lecciones a extraer de la experiencia de estos agentes, junto con sus propuestas para el futuro (AEIDL, 1997c).

En general, las decisiones relativas a la política de precios y mercados siempre han estado desligadas de las relativas al desarrollo rural. En esta revisión, el haber abordado de forma separada, la evolución acaecida en la política rural y en la de precios y mercados no ha sido fortuito, sino que pretende reflejar como ambos tipos de actuaciones se han desarrollado de forma separada y han afectado al desarrollo de las áreas rurales sin buscar puntos de encuentro o interacciones.

La reforma de los Fondos Estructurales propició la concentración de recursos en las zonas más desfavorecidas. El documento *El Futuro del Mundo Rural* estableció los principios que sustentaron este nuevo enfoque. La Conferencia de Cork recalcó el interés de la Comisión Europea en establecer políticas de desarrollo para las áreas más desfavorecidas. Finalmente, LEADER fue el instrumento que de alguna manera recogió y sintetizó todos estos posicionamientos, gracias a su enfoque territorial, multidisciplinar y multisectorial.

La consideración de esta iniciativa como un *laboratorio de ideas* o una forma de *aprender haciendo* (*learning by doing*) ha permitido proponer alternativas, testarlas y a partir de ahí decidir su continuidad y extensión a todo el territorio o por el contrario desestimarlas si su funcionamiento no ha sido el previsto. Además, su flexibilidad ha hecho que se adapte a la diversidad de situaciones existentes en las áreas rurales europeas e incluso que LEADER pueda actuar como aglutinador de otras estrategias no incluidas en la IC, pero destinadas igualmente al desarrollo de estas zonas.

Como consecuencia de la aceptación del enfoque LEADER, en este período el modelo de desarrollo rural europeo empieza a ser identificado con el *modus operandi* de este programa y con sus dos principios directores: el principio de *subsidiariedad* (toma de decisiones y gestión al nivel más bajo posible) y el principio de *partenariado* (integración y participación en igualdad de condiciones, de todos los sectores implicados, para proponer y gestionar estrategias adecuadas a las especificidades locales). Ello está perfilando un cierto *saber hacer* en desarrollo rural en la UE, derivado de la experiencia y contrastación de diferentes alternativas, que incluso está despertando el interés de otros países, con realidades muy distintas a la europea, por conocer e incorporar los rasgos distintivos de este modelo<sup>63</sup>. Este interés por el enfo-

---

<sup>63</sup> Entre ellos se pueden citar Japón, Quebec, Estonia o algunos grupos de presión estadounidenses como el *Center for Rural Studies* o la asociación *Partners for Rural America* (AEIDL, 2000b). También los países PECO están tratando de adecuar el modelo LEADER a sus condiciones específicas (Kováč, 2000).



que LEADER se suscita tanto desde el punto de vista metodológico como temático y tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo<sup>64</sup>.

En definitiva, la metodología de LEADER está incorporando nuevos conceptos al debate teórico sobre la definición de un modelo de desarrollo rural. La práctica del desarrollo rural está obligando a cambiar el marco teórico de reflexión y a incorporar las nuevas concepciones en el discurso político. Como señalan Van der Ploeg *et al.* (2000) la identificación de prácticas de desarrollo rural *avant la lettre* (es decir, antes de que formen parte de las políticas), está forzando a la redefinición de instrumentos. Aunque el modelo dista mucho de estar nítidamente definido, la contribución del enfoque LEADER, tanto en su conceptualización como en su posterior experimentación en terreno, está aportando un considerable acervo a nivel europeo. En el siguiente epígrafe se analizará como todas estas consideraciones han sido tenidas en cuenta y aplicadas en la Agenda 2000.

En este periodo, también se ponen de manifiesto la creciente conciencia y la presión para realizar cambios y trasvasar fondos desde la PAC hacia una política rural europea. No obstante, la tradicional resistencia al cambio y los conflictos de intereses, internos y externos, han mitigado estas demandas y han hecho que sólo se hayan adoptado decisiones puntuales y de escasa trascendencia (al menos en cuanto a los recursos destinados).

A pesar de los progresos, es evidente que en este periodo tampoco se puede hablar de una verdadera política rural europea, adecuadamente definida, con unos objetivos concretos y con una provisión de fondos realista. Las medidas más relevantes con respecto al desarrollo (las Iniciativas LEADER I y II) son clasificadas como de tipo C, lo que da idea de su poca trascendencia en cuanto a fondos. Más aún y como señala Marsden (1998), el enfoque territorial y el cambio de un apoyo a la agricultura por un apoyo a la diversificación rural están aún en una etapa muy incipiente.

No obstante, las repercusiones de *índole cualitativa* de los instrumentos de política rural son mucho más relevantes, como ya se ha comentado. Es de justicia admitir que el '*argumento rural*' está calando en la sociedad y que sus ecos están obligando a los políticos a introducir algunos cambios y a tomar determinadas decisiones.

Además, en este análisis no conviene olvidar la importancia de la política regional en el desarrollo de zonas rurales. El importante incre-

---

<sup>64</sup> Para una información más detallada ver Info LEADER II nº 88 (julio-agosto 2001).

mento presupuestario de los Fondos Estructurales en este periodo, ha conseguido notables avances en cuanto a la conexión de estas zonas (dotación de infraestructuras), a su dotación en equipamientos y servicios, a la mayor capacitación y cualificación de sus habitantes, etc. Todos estos elementos, aunque no han sido específicamente diseñados como elementos de política rural, ni tienen un enfoque territorial y ascendente, han tenido una gran influencia en el desarrollo y en el aumento de la calidad de vida en áreas rurales.

Por tanto, se puede concluir que en esta etapa además de reconocer las necesidades concretas del medio rural, se definen unos objetivos específicos para el desarrollo del mismo y se ponen en marcha programas concretos y específicos, aunque de carácter piloto y con una escasa dotación financiera, y otros programas más genéricos y mejor dotados financieramente. El resultado conjunto de ambos tipos de actuaciones, es un mejor posicionamiento de las áreas rurales frente al entorno global y un incremento en la calidad de vida de sus habitantes, aunque ambos son insuficientes para abordar los desafíos de futuro y para posicionar a las áreas rurales en igualdad de condiciones frente a las urbanas. Como consecuencia de ello, no se puede decir que estas actuaciones constituyan una verdadera política rural.

## 6 LA AGENDA 2000 Y EL RECONOCIMIENTO INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO RURAL.

La apertura de un nuevo periodo de programación conllevó un nuevo *debate* sobre las directrices a seguir para enfrentar los problemas existentes. La situación política del momento, caracterizada por una Comisión en entredicho y sin fuerza ni apoyos políticos, y por la necesidad de avanzar en un gran número de frentes hicieron que el debate no acometiera las profundas reformas que parecían necesarias<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Temas de tanta actualidad como: a) la búsqueda de la compatibilidad de los objetivos tradicionales de la PAC con los denominados objetivos emergentes, o nuevas exigencias sociales en materia de política agroalimentaria y rural; b) la definición de mundo rural europeo; c) la definición de una Política Rural Integrada; d) la defensa de un modelo social europeo; e) las consecuencias de la globalización económica; f) las compatibilidades y límites del apoyo al sector agrario; g) el grado de desconexión y modulación deseables de este apoyo; h) la solidaridad financiera con el mundo rural; i) las consecuencias de una posible renacionalización de la PAC; j) las consecuencias de la sustitución del FEOGA por un Fondo Agro-Rural o k) la conveniencia de introducir una especificidad rural en las negociaciones de la OMC, fueron simplemente obviados en este debate (Massot, 1999).

Entre los focos de tensión exógenos a la propia UE, condicionantes de su evolución a medio y largo plazo, se pueden destacar: a) la apertura de la novena ronda de negociaciones comerciales multilaterales de la OMC, que está presionando para incrementar la liberalización; b) las perspectivas económicas y agrarias mundiales, que a pesar de los lógicos factores de incertidumbre parecen apuntar a un crecimiento neto de la demanda internacional de productos agrarios; c) la futura ampliación de la UE, que además de ser la más importante en términos de complejidad, lo es en costes presupuestarios o d) la política de regionalismo abierto con diferentes países y áreas comerciales mantenida por la UE.

A estos factores externos se unen otros internos como a) la necesidad de avanzar en la UEM, articulando de forma efectiva la coordinación de las políticas económicas como eje vertebrador de la futura integración política europea; b) la obligatoriedad de contener el gasto agrícola dentro del marco presupuestario plurianual (2000-2006) para la UE o c) las innovaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam, que reivindican como factores esenciales de la UE la protección del medio ambiente, la defensa de la salud pública, la tutela de los intereses de los consumidores o la política social y de empleo, y no tanto el régimen jurídico de protección de la agricultura.

Todas estas razones han hecho que la Comisión se haya enfrentado a la resolución de una difícil ecuación: a) fortalecimiento de la UE a través de la potenciación del crecimiento, la competitividad y el empleo; b) modernización de políticas clave; c) ampliación de sus fronteras y d) limitaciones de índole financiera.

Esta situación ha sido aún más complicada con respecto al avance de la PAC: la necesidad de combinar exigencias sociales, voluntad política, capacidad técnica y presiones internacionales han hecho prácticamente imposible el realizar una reforma capaz tener en cuenta todos estos requerimientos. Las presiones comentadas en el capítulo anterior han llevado a que la política de desarrollo rural haya sido reconocida oficialmente y denominada el *segundo pilar* de la PAC. No obstante, la presión de los sectores agraristas sobre los Ministros de Agricultura (y la tradicional resistencia al cambio) han hecho que este reconocimiento institucional no haya ido acompañado de un reconocimiento económico.

De los conflictos subyacentes en estos planteamientos deriva el *permanente estado de reforma de la agricultura* que ha caracterizado al sector en los últimos tiempos y que no ha conseguido estabilizarlo

ni adecuarlo a las nuevas necesidades existentes, originando además graves problemas de incertidumbre y desmotivación entre los agricultores. Una buena parte de esta situación, se debe a que las reformas realizadas han sido parciales, han buscado satisfacer intereses absolutamente dispares y no han afrontado decididamente el núcleo de los problemas<sup>66</sup>.

Ante esta compleja situación, el espíritu dominante en cuanto a la política agraria ha sido el continuismo<sup>67</sup> con los procesos de reforma iniciados en 1992, buscando incrementar la competitividad de la agricultura europea (para mantener la posición de privilegio de la UE en los mercados alimentarios internacionales) y consolidar el proceso de cambios iniciados en el sector agrario europeo con esta reforma.

La *propuesta* de la Comisión para afrontar las políticas conjuntas para el periodo 2000-2006, dentro de esta compleja coyuntura, se recogió en el documento "*Agenda 2.000: Por una Europa más fuerte y más amplia*"<sup>68</sup> (Comisión Europea, 1997). Tras un áspero debate político, el texto consensuado por los Estados miembros fue aprobado por el Consejo Europeo, reunido en Berlín los días 24 y 25 de marzo de 1999, y supuso un acuerdo global sobre las orientaciones políticas y financieras y sobre las reformas a las que se verán sometidas las distintas políticas europeas en el nuevo siglo, así como sobre la estrategia de ampliación de la UE. La trascendencia de los cambios que conlleva, junto con sus repercusiones hacen que la Agenda 2000 sea clasificada como un documento de tipo A. El Gráfico 3.1 recoge la distribución presupuestaria de la UE para el periodo 2000-2006.

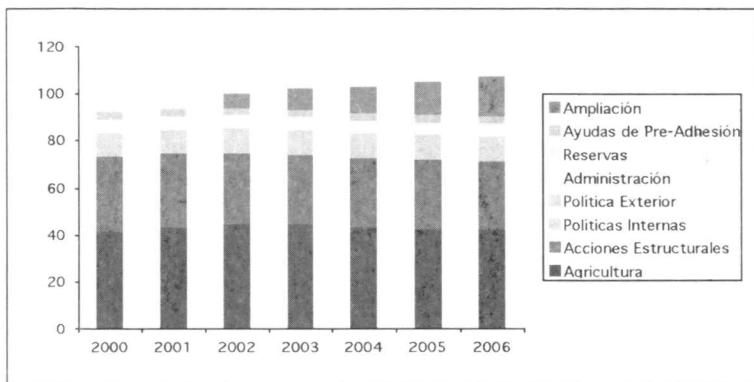
---

<sup>66</sup> Sumpsi en un artículo titulado *Los agujeros negros de la PAC* (El País, de 16 de junio de 1999) asegura que la PAC está a la deriva, víctima de sus numerosas contradicciones, inconsistencias y fugas presupuestarias, derivadas de la actitud de los Estados miembros de buscar únicamente el maximizar las ayudas procedentes de Bruselas.

<sup>67</sup> Esta postura no es en absoluto sorprendente si se tiene en cuenta la constante amenaza de renacionalización que pesa sobre la PAC. Los intensos debates acaecidos y las dificultades experimentadas para la consecución de un compromiso equilibrado entre los países contribuyentes netos y los países perceptores netos de fondos comunitarios son buena prueba de ello.

<sup>68</sup> La primera propuesta de este documento se presentó en julio de 1.997, las propuestas definitivas de Reforma de la Política Agraria Común en el marco de la Agenda 2.000 se presentaron en marzo de 1.998, y finalmente se aprobó dicha reforma en marzo de 1.999, en la Cumbre de Jefes de Estado de Berlín.

Gráfico 3.1: Marco financiero 2000-2006 de la UE (Meuros).



Fuentes: Comisión Europea, 1999b.

Los objetivos políticos asignados a la PAC por la Agenda 2000 son <sup>69</sup>:

1. El refuerzo de la competitividad externa e interna de la agricultura europea.
2. La seguridad y calidad de los productos agroalimentarios.
3. La consecución de un nivel de vida digno para los agricultores y la contribución a la estabilización de sus rentas.
4. La obligatoriedad de integrar los fines medioambientales en la PAC, a través del fomento de una agricultura sostenible y de las energías renovables.
5. La creación de posibilidades de renta y empleo complementarias y alternativas para los agricultores y sus familias.
6. La simplificación de la legislación comunitaria.

<sup>69</sup> Sin embargo, y como ha señalado el CES (1997b), en esta configuración se obvian dos aspectos fundamentales: 1) favorecer la ocupación del territorio, teniendo en cuenta las especificidades regionales y el papel de la agricultura en el mantenimiento del tejido rural y 2) velar por la situación del empleo en la agricultura y en los sectores previos y posteriores a ella. Para este organismo, la agricultura representa la única vía de estabilizar la población rural en la UE en la próxima década, de ahí la trascendencia de su papel. Sin embargo, Agenda 2000 obvia esta consideración y no establece mecanismos específicos para su consecución.

Para ello promulga un enfoque *multifuncional* de la agricultura y un tratamiento *integrado* de los problemas que afectan al medio rural. Las propuestas reglamentarias que acompañaron al debate de aprobación de este documento se centraron en dotar de un contenido concreto y con la cobertura legal correspondiente, a lo que debería ser '*el modelo agrícola europeo*' para los próximos años. Este nuevo modelo basado en el ya citado concepto de *multifuncionalidad agraria* (retomando el concepto presentado por Fischler en 1996), pretende garantizar el cumplimiento simultáneo de las exigencias de competitividad, conservación del medio, protección del territorio, gestión pública simplificada y transparente, y legitimidad social.

El concepto de multifuncionalidad no es nuevo<sup>70</sup>. Su reconocimiento definitivo se produjo en *Comisión de Agricultura de la OCDE* de marzo de 1998<sup>71</sup>, en la que la UE consiguió que países tan diversos como Corea, Japón, Noruega o Suiza aceptaran la importancia de defender una *agricultura multifuncional* en la próxima Ronda multilateral de la OMC, independientemente de que la acepción de esta noción sea radicalmente diferente para cada uno de estos países<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Fue introducido por primera vez en la Agenda 21 y después ha sido utilizado en diferentes ocasiones: Declaración de Quebec de 1995 (FAO), Declaración de Roma y Plan de Acción aprobados en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 (FAO), y más recientemente en la Conferencia celebrada en Maastricht por la FAO dedicada al "carácter multifuncional de la agricultura y de la tierra" o en el preámbulo de la Ley de Orientación Agrícola francesa de 1999.

<sup>71</sup> A raíz de ese reconocimiento, la OCDE organizó un grupo de trabajo con expertos de distintas nacionalidades para avanzar en la conceptualización de la multifuncionalidad. Como consecuencia de ello, ha publicado un documento, en el que, ante la dificultad de llegar a un acuerdo sobre el significado de este término, llega a una definición operativa (*working definition*) sobre el concepto. En este sentido, la multifuncionalidad es interpretada como una característica de una actividad económica (en este caso, la agricultura) que produce resultados y efectos múltiples e interconectados. Estos resultados y efectos pueden ser positivos o negativos, intencionados o no, sinérgicos o conflictivos y valorados o no en el mercado (OCDE, 2001).

<sup>72</sup> En este sentido, no se ha hecho esperar la reacción de investigadores norteamericanos que consideran que la introducción de este concepto no es sino un intento de mantener políticas internas de protección distorsionadoras del mercado mundial. Esta afirmación se basa en que los países que defienden este concepto son aquellos que mayores obligaciones tienen de cambiar sus políticas, por estar situadas en la Caja Ámbar de los Acuerdos de la Ronda Uruguay (Bohman *et al.*, 1999).

Los motivos para defender este nuevo enfoque en la UE, obedecen a circunstancias diferentes e incluso, contradictorias. Por una parte, a nivel mundial se ejerce una presión cada vez mayor sobre la liberalización del comercio y los intercambios en el sector agrícola y la Ronda del Milenio de la OMC, no está sino acentuando esta situación. Por otra parte, en la UE, las demandas de la sociedad se centran cada vez más en la seguridad y calidad de los productos alimentarios, la protección de los animales y el medio ambiente, la conservación del paisaje y la cohesión social y rural. A estas circunstancias se añade la inminente adhesión a la UE de los países de Europa Central y Oriental, que albergan un enorme potencial agrario, pero con unas estructuras agrarias y sociales difícilmente equiparables a las existentes en la Europa de los Quince. Finalmente, está el debate sobre las políticas de desarrollo rural y la necesidad de articular políticas de diversificación de actividades en el espacio rural. Todas estas razones llevan a reconsiderar el papel de la agricultura, desde la tradicional óptica productivista, hacia una nueva concepción capaz de aglutinar las nuevas demandas sociales y territoriales que se perfilan en la sociedad europea.

La postura oficial de la UE<sup>73</sup> en cuanto a una agricultura multifuncional se expresó en la Cumbre de Jefes de Estado celebrada en Luxemburgo en diciembre de 1997, que ratificaba la Declaración del Consejo de Agricultura de noviembre del mismo año. Este Consejo

---

<sup>73</sup> Otros organismos europeos como el COPA-COGECA (1998) también se han pronunciado con respecto a su visión de la multifuncionalidad. Así, para este organismo una agricultura multifuncional, basada en unas prácticas agrícolas adecuadas, es la manera más sostenible de desarrollar un sector agrario que sea competitivo y que responda, a la vez, a las demandas más amplias que formula hoy la sociedad. Para ello, debe integrar los objetivos de los agricultores y de la sociedad, vinculados entre sí de tres modos: a) *producción*: para asegurar a los consumidores un suministro seguro y estable de alimentos sanos y de calidad, así como de productos no alimenticios, y para desarrollar la posición competitiva de la UE en el mercado interno y en el mercado mundial utilizando métodos de producción sostenibles; b) *territorial*: para salvaguardar y valorizar el campo, ofreciendo servicios medioambientales valorados por el público en general; para respaldar la infraestructura, la economía y el empleo en un gran número de pueblos e impedir que emigre la población y se imponga la desertización en las zonas más lejanas o inaccesibles y c) *social*: para contribuir a reforzar la cohesión económica y social entre los grupos y las regiones, reduciendo las disparidades entre las regiones más ricas y más pobres de la UE.

definió los requisitos de una agricultura europea multifuncional en los siguientes términos: '*debe ser capaz de cuidar el paisaje, de mantener el espacio natural y de aportar una contribución esencial a la vitalidad del mundo rural, y debe ser capaz de responder a las inquietudes y exigencias de los consumidores en materia de calidad y seguridad de los productos alimenticios, de protección del medio ambiente y de defensa del bienestar de los animales*'. Asimismo, en las conclusiones de la Cumbre se señala: '*en su calidad de sector económico, la agricultura europea debe ser multifuncional, sostenible y competitiva y estar repartida por todo el territorio europeo, incluidas las regiones afectadas por problemas específicos*'.

No obstante, de nuevo esta posición de la UE no deja de ser más que una declaración de intenciones<sup>74</sup>. Prueba de ello, es que el Acuerdo de Berlín, a pesar de defender la multifuncionalidad como eje central del nuevo modelo de agricultura europeo, no ha expresado con nitidez este planteamiento en el paquete de reformas aprobado. Esta actuación ha generado la frustración de muchos sectores que la consideran una nueva ocasión perdida de que la primera y más importante política común, gane una *legitimidad social* de la que hoy no dispone. La dificultad de ligar progresivamente el apoyo público comunitario a parámetros distintos de los estrictamente productivos tales como creación de empleo, preservación del espacio, protección del medio ambiente, etc. ha hecho que en dicho acuerdo no se haya aceptado la propuesta de sustituir el *principio de compensación automática* (de precios por ayudas, en función de los volúmenes producidos) por el de *modulación* (en función de criterios no productivos).

Una de las principales novedades de la propuesta de Agenda 2000 era la instauración de un sistema de *modulación horizontal* (destinado a conseguir una mayor equidad en las ayudas públicas al sector agra-

---

<sup>74</sup> Massot (2000) afirma que el argumento de la multifuncionalidad no es más que una simple coartada ideológica frente a los principales rivales comerciales en la Ronda negociadora del Milenio. La UE pretendía ante todo descolocar a sus contrincantes (que, basando sus estrategias en argumentos economicistas y productivistas, buscan la liberalización completa de los mercados agrarios) cambiándoles el marco de referencia. La introducción del concepto de multifuncionalidad le ha permitido desmarcarse de la posición que hasta ahora ha predominado en este tipo de negociaciones. Posiblemente el mayor logro en este sentido, haya sido la alianza estratégica conseguida en la Comisión de Agricultura de la OCDE para defender el concepto, a pesar de la disparidad de intereses subyacente.



rio, una mayor eficiencia de los fondos públicos y una estabilización del gasto público en materia agraria), mediante un *umbral degresivo de ayudas (plafonnement)* a partir de 100.000 euros<sup>75</sup>. Con este umbral, el efecto redistributivo era apenas perceptible, pero en la perspectiva de la Comisión se trataba no tanto de modular el apoyo como de introducir este principio en la PAC, a la espera de que las restricciones financieras o las próximas adhesiones impusieran una progresiva caída de los umbrales (Massot, 2000).

Sin embargo, la propuesta no fue aceptada y este principio no pudo ser recogido con carácter universal en los acuerdos de esta Cumbre. El Consejo pasó la responsabilidad de modular a los Estados miembros, al aprobar que sean éstos los que facultativamente decidan si modulan o no las ayudas. Así, los Estados miembros pueden supeditar la percepción de hasta un máximo de un 20% de las ayudas de la PAC que perciba una explotación, al cumplimiento de una serie de criterios taxativos, en función del empleo, la rentabilidad global de la explotación o los importes totales de los pagos concedidos anualmente (Artículo 4 del Reglamento (CE) 1259/99). Los fondos obtenidos a través del ahorro que la implantación de esta medida pueda suponer quedarán en manos de los Estados y serán anexionados al montante de ayudas a favor de medidas agroambientales o de desarrollo rural que implementen.

La instauración de estos dispositivos de modulación permitiría a los Estados diferenciar las ayudas percibidas en función del tipo de explotación y como consecuencia, reducir los desequilibrios. Así, se podría incrementar la *legitimidad social* de una parte del apoyo público a la agricultura, pero el hecho de que se haya aprobado una aplicación facultativa de estas medidas junto con la circunstancia de que, a diferencia de las ayudas de mercado que son financiadas enteramente por el FEOGA-G, estos montantes para poder ser aplicados deben ser cofinanciados por los Estados Miembros, introduce elementos de *renacionalización* de la PAC y de discriminación hacia los Estados más pobres y hace que la efectividad de estas ayudas sea más que cuestionable<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Esta propuesta se impuso en el seno de la Comisión, no tanto por sus virtudes, como por las dificultades que planteaban otras modalidades de modulación de las ayudas (por tipo de explotación, por empleo, etc.) o por las dificultades prácticas existentes para establecer otro tipo de indicadores.

<sup>76</sup> Dentro de la lógica presupuestaria de los Estados miembros no parece probable que apliquen una política que implica cambiar unas ayudas totalmente financiadas por el FEOGA-G, por otras que tienen que ser cofinanciadas por los presupuestos nacionales.

En un momento inicial, Francia fue el Estado Miembro que más fehacientemente mostró su intención de modular las ayudas<sup>77</sup>. Sin embargo, la caída del gobierno de Jospin el pasado año y la subida al poder de los conservadores han dado marcha atrás a esta situación.

En España, cuando se abordó este asunto<sup>78</sup> se planteó un conflicto, ante el posible choque competencial entre el Estado, que considera necesario modular a nivel nacional y aquellas Comunidades Autónomas dispuestas a desarrollar por sí mismas esta posibilidad. La jurisprudencia constitucional, al reconocer a las Comunidades Autónomas como *administraciones agrarias únicas* les da competencias para que apliquen este principio. Sin embargo, el Estado se ha mostrado reticente ante las distorsiones y desequilibrios que puede originar el que cada Comunidad Autónoma aplique unas claves distintas a la hora de modular. Las dificultades reseñadas y la falta de obligatoriedad, hacen que no parezca probable que, al menos en esta legislatura, se aplique la modulación a nivel nacional o autonómico (Massot, 2001).

Por otro lado, la UE siguiendo el pragmatismo político que la caracteriza, tampoco ha tenido en cuenta en la Agenda 2000 la necesidad de definir objetivos diferentes dependiendo de la problemática que aqueje a cada zona<sup>79</sup>. En contra de lo que hubiese sido deseable, el Acuerdo de la Cumbre de Berlín no entra en estas disquisiciones, y como consecuencia de ello no se articulan (con un adecuado nivel presupuestario) políticas para aquellas zonas (desfavorecidas y marginales) en las que la agricultura no es competitiva y es evidente la incapacidad del mercado para generar fuentes de renta no agrícola<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> Otros países que han establecido fórmulas para modular las ayudas son Gran Bretaña, Portugal y Alemania, aunque en estos momentos, el tema está bastante estancado y los avances no han sido significativos.

<sup>78</sup> El MAPA constituyó un *Grupo* de trabajo sobre modulación en el que participaron diversos expertos junto con las organizaciones profesionales agrarias y técnicos del sector, aunque la falta de apoyo político ha hecho que no se hayan planteado propuestas concretas.

<sup>79</sup> La UE, al plantear la reforma de la Agenda 2000 partió de dos supuestos falsos: el de que todos los sectores a reformar tiene la misma capacidad y experiencia de internacionalización y el de que todos los agricultores y agriculturas tienen la misma capacidad competitiva para afrontar los nuevos desafíos de un mercado mundial más competitivo y liberalizado (Cunha, 1999).

<sup>80</sup> A pesar del elevado gasto de la PAC, esta política no ha conseguido paliar las desigualdades entre las áreas rurales y las urbanas. En ello tiene gran influencia el que su gasto no esté relacionado con objetivos de cohesión económica y social, sino que se base en volúmenes de producción y en rendimientos históricos (Von Urff, 2002).

Esta situación es más común en el mundo rural del Sur mediterráneo donde se concentra la *ruralidad profunda* de Europa. En estas zonas las nuevas condiciones de la Agenda 2000 pueden resultar aún más traumáticas, por la dificultad de modernizar sus estructuras productivas, por sus problemas para adaptarse a la previsible desregulación de los mercados agrarios por parte de la OMC o por las dificultades financieras que puede suponer la necesidad de cofinanciar las políticas de desarrollo rural por parte de las administraciones nacionales o regionales. Sería paradójico (aunque no es improbable) que, al final, fueran los Estados y regiones más desarrollados, los que obtuvieran los mayores beneficios de las políticas de desarrollo rural.

En definitiva, en Berlín se consolidó la PAC tradicional, con algunos pequeños cambios pero sin reformas radicales (Massot, 1999) y todo apunta a que las declaraciones de Fischler (Comisión Europea, 2000a) en las que califica a la Agenda 2000 como *la reforma más radical y amplia jamás realizada en la PAC*, carecen de rigor y justificación real.

El acuerdo político coyuntural de Berlín no resolvió los importantes conflictos y contradicciones internas de la PAC ni incorporó la exigencia de un enfoque integral, reiterados en el debate sobre los objetivos e instrumentos de una política adaptada a las necesidades del siglo XXI. No obstante, al establecer la necesidad de realizar una revisión a medio plazo de la PAC (en el 2003) dejó abierta la puerta para el necesario debate interno, más intenso y profundo, que habrá que abordar con vistas al 2006. De alguna forma, puede considerarse que si bien la UE no ha sido capaz de dar un cambio radical a una PAC desgastada, sí ha expresado la necesidad de seguir reflexionando sobre ello en el futuro.

Desde un enfoque rural, la Agenda 2000 no ha supuesto grandes cambios con respecto a la situación existente<sup>81</sup>. Se puede apreciar que ha habido un avance, aunque pequeño, en la transformación de la PAC de una política sectorial en una política territorial. Sin embargo, como ya se ha comentado, las grandes presiones de los intereses agraristas han neutralizado políticamente el intento de definir una política rural que incluyera a la política agraria. Así, la Agenda 2000 y el Acuerdo de Berlín no hacen ninguna mención a una *Política Rural Integrada*

<sup>81</sup> Bryden (2000) considera que incluso ha habido regresiones con respecto a lo que había.

capaz de acoger las diferentes medidas destinadas a los espacios rurales, dispersas en el ordenamiento comunitario. El documento finalmente aprobado está muy lejos de dar el salto cualitativo desde una política agraria a una política rural y refleja la falta de voluntad o de capacidad política de los Estados miembros para vincular la PAC, como política sectorial, a las modernas lógicas territoriales.

En la secuencia de avance institucional el cambio más significativo de este periodo con respecto al discurso rural ha sido la consideración formal del desarrollo rural como el *segundo pilar de la PAC*. Este hecho conlleva un reconocimiento explícito de que la PAC por sí misma no es capaz de resolver todos los problemas que afectan a las áreas rurales.

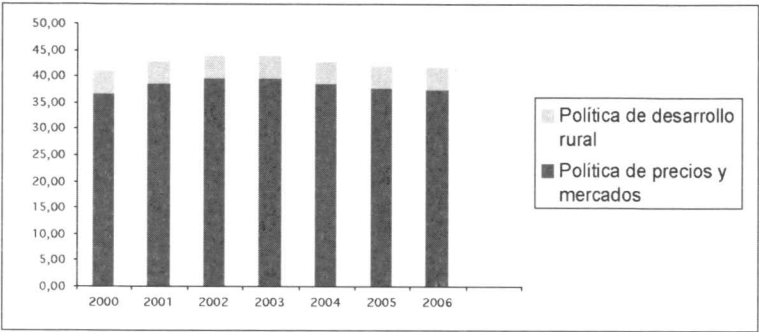
*Cuadro Resumen 3.8: Las novedades de la Agenda 2000 (1999).*

Novedad	Precedente para la política rural
❑ Desarrollo rural como segundo pilar de la PAC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento institucional de la importancia del desarrollo rural</li> </ul>
❑ Multifuncionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de la complementariedad, los vínculos y las sinergias entre agricultura y desarrollo rural</li> </ul>
❑ Posibilidad de modular	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introducción de criterios de equidad y sostenibilidad ligados a la percepción de ayudas de la PAC</li> </ul>
❑ Papel de la agricultura en el mantenimiento del tejido rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aproximación de la PAC a las lógicas espaciales y de ordenación del territorio</li> </ul>
❑ Enfoque integrado de los problemas rurales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interdependencia de los problemas de las áreas rurales</li> <li>• Potencialidad de combinar estrategias destinadas a los distintos sectores</li> </ul>
❑ Complementariedad rural-urbana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ruptura de la dicotomía rural/urbano</li> <li>• Establecimiento de sinergias</li> </ul>
❑ Reducción del nº de IC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concentración de recursos en las zonas con mayores problemas</li> </ul>
❑ Financiación monofondo de las IC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación del espectro de actuación de los fondos</li> <li>• Simplificación de la gestión y de la burocracia asociada a ella</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 3.2 recoge la dotación financiera de la PAC para el periodo 2000-2006 distinguiendo entre los gastos destinados a la política de precios y mercados y a la de desarrollo rural (que por primera vez aparece denominada como tal en los presupuestos comunitarios). La diferencia de magnitud entre el presupuesto asignado a ambas políticas es un fiel reflejo de la descompensación existente entre ambos pilares de la PAC y refuerza la tesis del continuismo que caracteriza el funcionamiento de la UE.

Gráfico 3.2: Gastos de la PAC en el periodo 2000-2006 (Meuros, a precios de 1999).



Fuentes: Comisión Europea, 2000a.

Desde el punto de vista operativo, esta política de desarrollo rural se ha materializado en dos tipos de actuaciones en la Agenda 2000: la aprobación del Reglamento 1257/99 de Desarrollo Rural (Comisión Europea, 1999c) y del Reglamento Horizontal (Rgto. 1259/99) (Comisión Europea, 1999d), de aplicación general para el territorio europeo; y la puesta en marcha de la iniciativa LEADER+, de orientación más limitante. Los Reglamentos evidencian una voluntad de dar un enfoque horizontal a la política rural (desbordando el enfoque inicial de experiencias piloto y discriminación positiva existente en LEADER I y II) y ofreciendo una perspectiva más amplia. Por su parte, LEADER+ aparece como un instrumento complementario de esta política, que pretende recuperar el carácter de *laboratorio de experiencias* característico de LEADER I, experimentando nuevos enfoques de desarrollo que orienten, completen o refuercen la política de desarrollo rural.

Los Reglamentos han tratado de integrar una serie de medidas de desarrollo rural en un plan único y coherente capaz de ofrecer apoyo a todas las zonas rurales a través de:

1. La creación de unos sectores agrícola y forestal más fuertes.
2. La mejora de la competitividad de las zonas rurales.

### 3. El mantenimiento del medio ambiente<sup>82</sup> y la preservación del patrimonio rural único de Europa.

El Reglamento 1257/99 ha aglutinado el conjunto de disposiciones relativas a la política de desarrollo rural existentes<sup>83</sup>, proponiendo dos tipos de medidas: a) *medidas de acompañamiento*, donde se incluyen las planteadas en la Reforma de 1.992 completadas con el régimen relativo a las zonas menos favorecidas y a las zonas con limitaciones medioambientales específicas y b) *medidas de modernización y diversificación*, que incluyen el resto de las medidas.

El primer tipo de medidas se aplicará horizontalmente en todas las regiones de la UE y su cofinanciación comunitaria corresponderá a la sección Garantía del FEOGA. Sin embargo, la financiación del segundo tipo de medidas corresponderá al FEOGA-G en las regiones no comprendidas en el objetivo 1, y al FEOGA-O en las regiones objetivo 1. Esta ampliación del ámbito de intervención de la sección Garantía del FEOGA, que comienza a financiar una parte importante de las medidas de desarrollo rural es un indicio de la creciente importancia de la política de desarrollo rural<sup>84</sup> y marca un cambio sustancial en la forma de actuación del mismo, aunque también supone un vaciamiento de contenidos del FEOGA-O que podría suponer el principio de su fin.

Sin embargo, el planteamiento propuesto de que Secciones diferentes del FEOGA financien a zonas distintas plantea un buen número de interrogantes:

---

<sup>82</sup> La constante preocupación por el medio ambiente, se pone de manifiesto en el hecho de que las medidas agroambientales pasan a ser el único elemento obligatorio en la nueva generación de programas de desarrollo rural.

<sup>83</sup> Las principales medidas incluidas en el mismo son: 1) ayuda a la inversión en las explotaciones agrarias; 2) estímulo a la instalación de jóvenes agricultores; 3) ayuda a la formación profesional; 4) cese anticipado de la actividad agraria; 5) incorporación de un régimen de ayudas a las zonas desfavorecidas; 6) régimen de ayudas agroambientales; 7) incentivos a la mejora y canalización de las actividades de transformación y comercialización de productos agroalimentarios; 8) apoyo a la silvicultura y 9) ayudas para el fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales.

<sup>84</sup> Los créditos del FEOGA-G hasta ahora no habían sido destinados a gastos de orientación ni habían abarcado más de un ejercicio presupuestario, con la introducción de la financiación de gastos estructurales se cambian estos parámetros.

1. Se podrían incrementar las disparidades ya que el FEOGA-G (fondo mejor dotado) va a financiar a las zonas más ricas, mientras que el FEOGA-O lo va a hacer a las zonas rurales más atrasadas.

2. Puede haber problemas de adaptación del FEOGA-G tradicionalmente dedicado a fomentar el productivismo del sector agrario, hacia políticas que promueven la extensificación y otras consideraciones no productivas (hasta ahora consideradas de segundo orden).

3. Las formas de gestión y los sistemas de financiación de ambos fondos son muy diferentes<sup>85</sup>, lo que lógicamente planteará problemas de adaptación.

En definitiva, podría ocurrir que como consecuencia de la aplicación de fondos distintos para resolver problemas semejantes en zonas diferentes se lleguen a crear agravios comparativos y disfunciones operativas con especial incidencia en las zonas más desfavorecidas.

El Cuadro Resumen 3.9 recoge esta nueva forma de funcionamiento.

*Cuadro Resumen 3.9: Apoyo del FEOGA al desarrollo rural.*

	FINANCIACION	APLICACION
Medidas de Acompañamiento	FEOGA-G	Todo el territorio
Otras medidas y medidas desarrollo rural	FEOGA-O	Objetivo 1
Otras medidas y medidas desarrollo rural	FEOGA-G	Fuera del Objetivo 1

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de haber sido definido como Reglamento de Desarrollo Rural, la única innovación que aporta este Reglamento es la de agrupar en un único marco de referencia una serie de medidas que anteriormente estaban dispersas en los distintos reglamentos y directivas de política estructural. Prácticamente no hay ninguna medida nueva y además el presupuesto destinado a las mismas, no es más que la suma de los presupuestos ya existentes para estas medidas. Lo único nuevo es el formato y la forma.

<sup>85</sup> Algunas de estas diferencias son: 1) mientras que para el FEOGA-G los créditos son no disociados (el compromiso y el pago constituyen una única operación) para el FEOGA-O sí lo son; 2) las posibilidades de anticipo son diferentes para ambos fondos (12,5% de la media anual para el FEOGA-G, frente al 7% de la inversión para todo el periodo del FEOGA-O); 3) en el FEOGA-G existe un sistema de penalización que obliga a hacer previsiones realistas y equilibradas; 4) los sistemas de control financiero y disciplina presupuestaria son diferentes en ambos fondos. Una caracterización más detallada de estas diferencias se puede encontrar en Newsletter nº 21, marzo/abril 2000 de la Comisión Europea.

Por su parte, en el marco del denominado Reglamento Horizontal se han adoptado una serie de medidas que tienen una vinculación directa con la política de desarrollo rural, aunque en absoluto son de gran relevancia. El duro debate y las dispares posiciones de los Estados miembros en temas tan relevantes como la ecocondicionalidad, la modulación o la necesidad de establecer un techo para las ayudas hicieron que no se llegara a ningún acuerdo concreto con respecto a la forma de abordar estos temas. De ahí que la Unión Europea haya dejado en manos de los Estados miembros la posibilidad de: a) adoptar las medidas medioambientales que consideren apropiadas y condicionar el montante de las ayudas directas que reciban los agricultores al cumplimiento de determinados criterios medioambientales y b) modular dicha ayuda en función de distintos criterios como son la mano de obra utilizada, la rentabilidad global de las explotaciones o los importes totales de los pagos concedidos. Pero no existe ningún tipo de obligatoriedad de adoptar estos criterios de forma uniforme y extendida a todo el sector.

A pesar de la intención inicial de reforzar la política de desarrollo rural con estas medidas, al no haberse conseguido su aprobación con carácter obligatorio en la Cumbre de Berlín, su éxito estará vinculado a la voluntad de los Estados miembros de establecer esta modulación. Y, como ya se ha comentado, la misma está sujeta a conflictos de naturaleza política y de renacionalización. A lo anterior hay que unir que, la necesidad de añadir una *cofinanciación* nacional puede dificultar el interés de los países por la liberalización de estos fondos.

Ambos Reglamentos, a pesar de ser considerados como la legislación definitoria de la política rural, tienen un marcado carácter sectorial agrario y no consideran la existencia de otros habitantes en el medio rural que no sean los agricultores. Como señala Saraceno (2002) en los mismos no existe un diseño de política coherente con las necesidades actuales. Más bien, son una acumulación de diferentes intervenciones establecidas en periodos históricos distintos, caracterizados por una problemática concreta y que reflejan distintas lógicas de actuación. Dentro de la jerarquía propuesta ambos Reglamentos se pueden clasificar como documentos de tipo B, por su escasa dotación financiera.

Finalmente, la nueva IC de Desarrollo Rural, LEADER+, se convierte en un instrumento clave de la política de desarrollo rural propuesta por la Agenda 2000. La importante reducción que se ha producido en el número de Iniciativas, demuestra que la permanencia de las mismas ha estado sometida a considerables luchas internas en los órga-



nos políticos de la UE. El hecho de que se haya mantenido, a pesar de los conflictos de intereses, evidencia tanto la importancia que la Comisión Europea concede en este nuevo periodo a las actuaciones en materia de desarrollo rural como los buenos resultados obtenidos en las dos ediciones anteriores de LEADER.

Independientemente de los problemas y dificultades que han existido en LEADER I y II, la Comisión en su Comunicación resalta la excelente imagen de que goza la IC y reconoce entre sus aportaciones: a) la movilización de los agentes locales; b) la aplicación de un enfoque territorial descentralizado e integrado basado en un proceso ascendente; c) la apertura de las zonas rurales a otros territorios gracias a la constitución de redes y d) el interés de financiar operaciones de pequeña envergadura en estas zonas. Además reconoce que la estrategia de desarrollo territorial implementada es adecuada para restablecer la vitalidad en las zonas rurales y estimular la creación y el mantenimiento de actividades capaces de incrementar su atractivo (Comisión Europea, 2000b). A ello se une el que su coste haya sido significativamente menor que el de otras actuaciones.

El objetivo de la nueva Iniciativa LEADER+ es *incitar y ayudar a los agentes del mundo rural a reflexionar sobre el potencial de su territorio, en una perspectiva a más largo plazo, y el fomentar la aplicación de estrategias originales de desarrollo sostenible, integradas, de calidad y destinadas a la experimentación de nuevas formas de valorización del patrimonio natural y cultural; de mejora del entorno económico, a fin de contribuir a la creación de empleo y de mejora de la capacidad de organización de las respectivas comunidades*. Para ello, se articula en torno a tres capítulos:

1. Apoyo de las estrategias de desarrollo rural territoriales, integradas y piloto, basadas en el enfoque ascendente y en la cooperación horizontal.

2. Apoyo de la cooperación interterritorial y transnacional.

3. Integración en una red de todos los territorios rurales de la Comunidad, tengan o no acceso a LEADER+, así como de todos los agentes de desarrollo rural.

El reconocimiento de que los problemas de las áreas rurales no se limitan a territorios específicos, ha llevado a que la nueva Iniciativa

sea de aplicación general en todas las áreas rurales de la UE <sup>86</sup>. Esta generalización del espacio rural europeo como '*territorio elegible*', abre un buen número de interrogantes sobre la posibilidad de que los países más ricos y con mayor capital social consigan establecer con mayor facilidad fórmulas avanzadas de partenariado que permitan estructuras de gestión más viables de los programas locales de desarrollo rural aprobados dentro de la iniciativa, en detrimento de las zonas más desfavorecidas que no poseen estos recursos.

Para evitar un efecto superficial sobre la dotación financiera disponible y reforzar la originalidad de LEADER con respecto a otros programas, la Comisión ha pretendido concentrarlo sólo en las áreas que demuestren una voluntad y una capacidad real de implementar métodos de desarrollo territorial innovadores y de calidad. Para ello, ha buscado potenciar la calidad de los programas y el rigor en el método de selección de zonas. En este sentido, la propuesta de la Comisión propugnaba una reducción del número de grupos <sup>87</sup>. Sin embargo, la actitud de los Estados miembros ha sido la de mantener el *status quo* y defender antes una reducción de la dotación financiera, que una disminución en el número de grupos aprobados.

Esta situación refuerza el ya comentado hecho de que a medida que las políticas o los instrumentos de política se van consolidando y afianzando, cualquier variación (por conveniente que pueda ser) es vista con recelo por los interesados y se intenta anular. Este hecho, que hasta ahora sólo era evidente en la política de precios y mercados, se está extendiendo a la de desarrollo rural y posiblemente acabe viciando las actuaciones que deriven de ella.

Otras novedades que presenta LEADER+ son:

1. La gran importancia que se le da a la *cooperación* <sup>88</sup> y las nuevas posibilidades que se abren al permitir que esta cooperación pueda ser

---

<sup>86</sup> Sin embargo, los Estados miembros podrán limitar la aplicación de la iniciativa a determinadas áreas rurales, atendiendo a criterios de coherencia con los objetivos de su política de desarrollo rural.

<sup>87</sup> La gestión y administración de los más de 1000 GAL existentes en LEADER II ha sido muy complicada.

<sup>88</sup> La cooperación debe representar una auténtica plusvalía para el territorio persiguiendo como objetivos el logro de la masa crítica necesaria para la viabilidad de un proyecto común y la búsqueda de complementariedades. Además se considera fundamental su contribución a la unificación de Europa a escala local (Comisión Europea, 1999e).

*interterritorial*<sup>89</sup> (dentro de los propios territorios rurales de un mismo Estado miembro, estén acogidos a LEADER+ o no) o *transnacional* (entre territorios de más de un Estado miembro o incluso rebasando el marco comunitario<sup>90</sup>), aunque obviamente sólo podrán subvencionarse los gastos correspondientes al territorio LEADER.

2. La obligatoriedad de que el GAL esté compuesto por un conjunto representativo y equilibrado de interlocutores de los diferentes sectores socioeconómicos del territorio, debiendo representar los agentes económicos y las asociaciones como mínimo el 50% en los órganos de decisión<sup>91</sup>.

3. La necesidad de articular la estrategia de desarrollo en función de un aspecto dominante<sup>92</sup> representativo de la identidad, los recursos o los conocimientos técnicos específicos del territorio en cuestión y capaz de aglutinar a todos los operadores y proyectos presentes.

4. La definición de una serie de prioridades a la hora de diseñar la estrategia. En concreto: a) apoyo especial a los colectivos de mujeres y jóvenes, a través de acciones que incrementen sus posibilidades de empleo; b) fomento de nuevos productos y servicios; c) mantenimiento del enfoque ascendente y participativo y d) complementariedad y coherencia de la estrategia propuesta con otros programas vigentes en el área, así como la transferibilidad de su metodología y resultados.

5. La asunción de la cofinanciación comunitaria por parte del FEOGA-O para evitar los problemas acaecidos en LEADER I y II, derivados de la dificultad de compatibilizar las financiaciones procedentes de los tres Fondos Estructurales. Para ello se le permitirá a este fondo cubrir ámbitos de financiación que anteriormente estaban reservados a los otros fondos.

---

<sup>89</sup> La cooperación interterritorial pretende el establecimiento de acciones conjuntas, en un nivel intermedio entre el local y el transnacional.

<sup>90</sup> Esta posibilidad recoge las propuestas alemanas de poder cooperar con territorios rurales de los PECOS.

<sup>91</sup> Esta medida se ha adoptado para poner límite al exceso de protagonismo institucional existente en algunos grupos que, en ocasiones, ha llegado a bloquear el acceso a los órganos de gestión y decisión de los representantes económicos y sociales.

<sup>92</sup> Sin perjuicio de que se puedan definir otros aspectos representativos de las características específicas de los territorios, la Comisión propone como aspectos aglutinantes: 1) la utilización de nuevos conocimientos y tecnologías; 2) la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales; 3) la valorización de los productos locales facilitando su acceso al mercado y 4) la valorización de los recursos naturales y culturales, incluida la de las áreas de interés comunitario en el marco de NATURA 2000.

6. La desaparición de la figura de *agentes colectivos* entre los beneficiarios de la IC.

7. Eliminación de la medida de *adquisición de capacidades*, aunque para garantizar el acceso a la iniciativa en igualdad de oportunidades para aquellos grupos que no hayan disfrutado de LEADER I y II, la Comisión obliga a los Estados miembros a establecer las medidas y procedimientos oportunos<sup>93</sup>.

La definición de la nueva Iniciativa hace un especial hincapié en recuperar la *función de laboratorio*, presente en LEADER I y que se difuminó considerablemente en LEADER II. Con ello pretende el descubrimiento y la experimentación de nuevos enfoques de desarrollo integrados y sostenibles que influyan en la política de desarrollo rural completándola o reforzándola. Para conseguirlo, las estrategias propuestas deberán demostrar su *carácter piloto*, creando instrumentos que permitan emprender nuevas vías de desarrollo sostenible<sup>94</sup>. También mantiene la integración y animación de la red de territorios rurales por parte de un Observatorio dirigido por la Comisión<sup>95</sup>.

La justificación de las Iniciativas Comunitarias por parte de la Comisión se basa en que son proyectos de ámbito europeo, que abarcan temas de interés común para los distintos Estados miembros y que en general no vienen recogidos en sus MCA. Esto obliga a que, de alguna manera, marquen un diferencial con otras políticas implementadas a nivel nacional. Esta exigencia está especialmente presente en LEADER+, donde la bondad del modelo ya ha sido testada en las ediciones

---

<sup>93</sup> No obstante, se plantean algunas dudas sobre si realmente los Estados miembros van a articular mecanismos adecuados que garanticen este aspecto.

<sup>94</sup> Este carácter piloto, a juicio de la Comisión, podrá estimarse en función de los aspectos siguientes: a) aparición de nuevos productos y servicios que incorporen los rasgos específicos locales; b) establecimiento de nuevos métodos que combinando los recursos de todo tipo del territorio, tengan como consecuencia una explotación más eficaz del potencial endógeno; c) combinación y enlace de sectores de la economía tradicionalmente apartados y d) creación de formas originales de organización y participación de la población local en el proceso de toma de decisiones y de aplicación del proyecto (Comisión Europea, 1999e).

<sup>95</sup> La puesta en marcha de este Observatorio está siendo problemática. La ya comentada imposibilidad de que AEIDL pudiese seguir desempeñando esta función, ha hecho que se pierda todo el *know-how* acumulado en una década de funcionamiento y que además la adjudicación de este Observatorio esté sometida a considerables tensiones políticas que previsiblemente dificultarán su funcionamiento.

anteriores e incluso incorporada en el diseño y las actuaciones de otras políticas nacionales. La necesidad de que LEADER+ no sea una mera continuación de LEADER II obliga a avanzar en la concepción y aplicación de una serie de conceptos.

La importancia de incorporar una plusvalía a las ya definidas siete especificidades de LEADER ha llevado a intentar avanzar un poco más. Así, se ha buscado establecer una interrelación entre ellas que redunde en el desarrollo del territorio. La nueva concepción se articula en torno al triángulo "*territorio-grupo-estrategia*" y a la necesidad de establecer interconexiones y sinergias entre estos elementos. El valor añadido de LEADER+ dependerá de la capacidad de implementar proyectos de calidad e innovadores que integren estos tres elementos.

Como se ha venido comentando, la relevancia del *territorio* como elemento estructurador de las estrategias de desarrollo rural, hace que este concepto se sitúe en el centro del debate. Se pretende superar la visión de acciones innovadoras (presente en LEADER II), para concebir *territorios innovadores*, capaces de incluir la innovación en todos los elementos que los componen. El territorio ha de ser considerado como un *todo* aglutinador de los diferentes recursos existentes y debe tratar de implementar estrategias de calidad e innovación para valorizar estos recursos.

En esta nueva visión territorial, LEADER+ se concibe como un paso previo que debe actuar como detonante de su estructuración, y permitir el acceso a otras políticas mejor dotadas económicamente. Ello implica pasar de la visión tradicional de "*políticas de reparto*" a una nueva visión caracterizada por la implantación de "*políticas activas*" (Soto, 2000).

Hasta el momento hay pocos avances en el desarrollo de LEADER+. En la primera reunión del Comité de Seguimiento, celebrada en noviembre de 2002, se constató que la mayoría de los programas regionales habían sido aprobados<sup>90</sup> (Comisión Europea, 2003a). Sin embargo, la demora en adoptar estas decisiones ha llevado a un considerable retraso en el inicio de estos programas (la mayoría de los cuales están empezando sus actuaciones en el año 2003).

En la tipología establecida LEADER+ ha sido clasificado como documento de tipo C.

---

<sup>90</sup> De un total de 73 programas en los Estados miembros, habían sido aprobados 72: 9 programas nacionales (Austria, Dinamarca, Grecia, Finlandia, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal y Suecia) y 61 programas regionales (presentados en Alemania, Bélgica, España, Holanda, Italia y el Reino Unido) (Comisión Europea, 2003a).

El Cuadro Resumen 3.10 recoge las aportaciones de la Iniciativa LEADER en sus diferentes ediciones así como las principales dificultades encontradas en su puesta en marcha.

*Cuadro Resumen 3.10: Las aportaciones de LEADER.*

	LEADER I	LEADER II	LEADER+
<b>Objetivos Explícitos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formación de GAL</li> <li>Establecimiento de iniciativas piloto e innovadoras</li> <li>Implantación de estrategias ascendentes</li> <li>Promoción de la participación de la población</li> <li>Implantación de redes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enfoque territorial descentralizado e integrado</li> <li>Acciones innovadoras</li> <li>Valor demostrativo y transferibilidad</li> <li>Trabajo en red</li> <li>Cooperación transnacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrategias de desarrollo rural sostenibles, integradas y piloto</li> <li>Cooperación interterritorial y transnacional</li> <li>Integración en red de los territorios rurales europeos</li> <li>Potenciación de los colectivos más desfavorecidos</li> </ul>
<b>Objetivos Implícitos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Laboratorio de experiencias</li> <li>Discriminación positiva en áreas desfavorecidas</li> <li>Descentralización (transferencia de fondos y poder de decisión a las áreas locales)</li> <li>Movilización de recursos endógenos</li> <li>Flexibilidad (adaptación a diversas situaciones rurales europeas)</li> <li>Avance en el diseño del modelo de desarrollo rural europeo</li> <li>Integración de actividades y territorios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Extensión del método LEADER a un gran nº de territorios</li> <li>Acercamiento de los ciudadanos a la toma de decisiones</li> <li>Revitalización de las áreas rurales</li> <li>Interconexión de LEADER con otras políticas</li> <li>Conceptualización del modelo europeo de desarrollo rural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recuperación de la función de laboratorio de LEADER I</li> <li>Favorecimiento del acceso al poder de los actores socioeconómicos</li> <li>Búsqueda de territorios innovadores</li> <li>Corresponsabilidad de los actores locales en la búsqueda y sostenibilidad de acciones de desarrollo en su territorio</li> <li>Extensión del modelo LEADER a todo el territorio</li> </ul>
<b>Problemas detectados en su aplicación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Insuficiente cultura de desarrollo rural</li> <li>Escasa cultura administrativa europea (áreas muy desfavorecidas no tuvieron acceso)</li> <li>Ambigüedad planteamientos (interpretaciones desiguales)</li> <li>Falta de experiencia a nivel local en gestión descentralizada</li> <li>Escasa implantación del enfoque ascendente y del trabajo en red</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ambigüedad del concepto de innovación</li> <li>Excesiva politización (bloqueo del acceso de los agentes socioeconómicos a la toma de decisiones y a la gestión)</li> <li>Escasa articulación territorial (problemas de legitimidad y representatividad de los GAL)</li> <li>Escasa cultura de cooperación a distintos niveles</li> <li>Excesiva burocratización</li> <li>Retraso en las aportaciones financieras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Retraso en la puesta en marcha de los programas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Con la aprobación de la Agenda 2.000 se ha adoptado, además, una nueva reforma de los Fondos Estructurales. Las orientaciones de esta nueva reforma se basan en la descentralización de responsabilidades, en la flexibilidad y en la simplificación, tanto de legislación como de procedimientos. Sus líneas básicas son:

1. Concentración mayor y más selectiva de la ayuda proveniente de estos fondos en las regiones más necesitadas a través de la reducción del número de objetivos de 6 a 3<sup>97</sup>.

<sup>97</sup> *Objetivo 1:* Ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (PIB<75% del PIB medio comunitario), regiones ultraperiféricas y regiones árticas poco pobladas. *Objetivo 2:* Reconversión económica y social de las regiones sacudidas por problemas estructurales y *Objetivo 3:* Adaptación de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo en las zonas no incluidas en los dos primeros objetivos. Esta reducción de objetivos ha implicado una reducción en la población acogida a cada uno de ellos. Mientras que en el periodo 1994-99 el 50 % de la población estaba cubierta por alguno de estos objetivos, en el periodo 2000-06, este porcentaje se reduce al 41% (Inforegio: <http://www.inforegio.cec.eu.int>).

2. Importante reducción del número de Iniciativas Comunitarias, que pasan a ser cuatro.

3. Financiación de cada Iniciativa Comunitaria únicamente por uno de los Fondos Estructurales.

4. Dotación de una cuantía global con cargo a los Fondos Estructurales en concepto de ayuda transitoria a favor de las regiones que dejen de reunir los criterios establecidos para beneficiarse de las medidas de fomento de los antiguos objetivos 1, 2 y 5b.

5. Instauración de un tope máximo de ingresos totales anuales por Estado miembro en concepto de intervenciones estructurales, que no puede rebasar el 4% del PIB nacional.

6. Restricción de los límites máximos subvencionables al 75% del coste total y el 50% del gasto público en las regiones objetivo 1, y al 50% y el 25% respectivamente, en las regiones objetivo 2 y 3.

Desde una perspectiva rural, esta reforma se traduce en una mayor concentración de los recursos en las áreas más retrasadas y en un incremento (aunque no demasiado significativo) del montante financiero destinado a las mismas, y se considera un documento de tipo A.

La Tabla 3.4 recoge la distribución de ayudas con cargo a los Fondos Estructurales por países aprobada para el periodo 2000-2006.

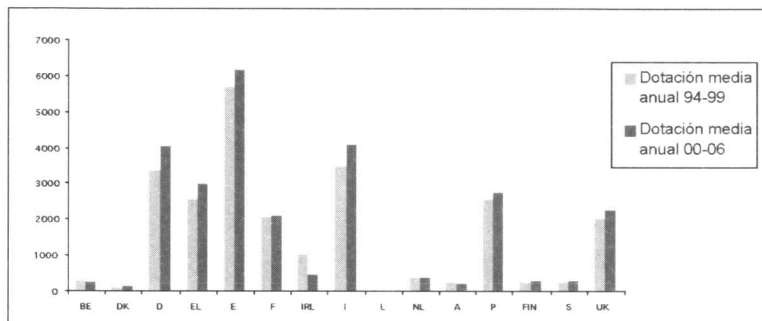
*Tabla 3.4: Distribución de las ayudas de los Fondos Estructurales y de desarrollo rural por objetivos y Estado miembro en el periodo 2000-2006 (Meuros a precios de 1999).*

	Obj. 1	Obj. 1 Transición	Obj. 2	Obj. 2 Transición	Obj. 3	Ayuda DR	I C	Total
B	--	625	368	65	737	350	209	2.354
DK	--	--	156	27	365	322	80	950
D	19.229	729	2.984	526	4.581	4.900	1.608	34.557
EL	20.961	--	--	--	--	917	862	22.740
E	37.744	352	2.553	98	2.140	3.213	1.958	48.058
F	3.254	551	5.437	613	4.540	5.320	1.046	20.761
IRL	1.215	1.773	--	--	--	2.205	166	5.359
I	21.935	187	2.145	377	3.744	4.165	1.172	33.725
L	--	--	34	6	38	84	13	175
NL	--	123	676	119	1.686	385	651	3.640
A	261	--	578	102	528	2.961	358	4.788
P	16.124	2.905	--	--	--	1.400	671	21.100
FIN	913	--	459	30	403	2.030	254	4.089
S	372	--	354	52	720	1.043	278	2.819
UK	4.685	1.166	3.989	706	4.568	1.078	961	17.153
Redes	--	--	--	--	--	--	155	155
UE-15	126.693	8.411	19.733	2.721	24.050	30.373	10.442	222.423

Fuente: MAPA, 2000.

En el Gráfico 3.3 se puede apreciar la variación en la dotación de los Fondos Estructurales por países, entre los periodos 1994-99 y 2000-2006.

*Gráfico 3.3: Comparación anual de la dotación de Fondos Estructurales en Meuros, en los periodos 1994-99 y 2000-06.*



Fuente: InfoREGIO: <http://www.infoREGIO.cec.eu.int>

Como se ha comentado, el proceso de reducción de IC ha sido complicado. Inicialmente se propuso reducir el número de Iniciativas Comunitarias a tres, destinadas a cubrir los ámbitos en los que el valor añadido comunitario parecía más evidente:

1. La cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, de cara a estimular una ordenación del territorio armoniosa y equilibrada (INTERREG).
2. El desarrollo rural (LEADER+).
3. Los recursos humanos en un contexto de igualdad de oportunidades (EQUAL).

Sin embargo, la presión del mundo urbano, junto con la clara conciencia de la existencia de problemas en sus zonas más marginadas o degradadas, explica la inclusión a última hora del debate de la Iniciativa URBAN en el paquete de Iniciativas Comunitarias de la Agenda 2000. No obstante, la dotación económica de la misma, es considerablemente inferior a la de las restantes. La financiación prevista para estas Iniciativas Comunitarias es del 5,35% del presupuesto de los Fondos Estructurales. La Tabla 3.5 recoge la distribución de esta dotación presupuestaria para las Iniciativas Comunitarias en el periodo 2000-2006. El montante total de LEADER+ representa un incremento de un 15% con respecto a LEADER II (1.755 Meuros), pero el periodo de aplicación es superior en un año al periodo precedente.



*Tabla 3.5: Dotación presupuestaria (2000-2006) para las IC (Meuros) (entre paréntesis se indica el fondo con el que se financian).*

	<b>INTERREG (FEDER)</b>	<b>EQUAL (FSE)</b>	<b>LEADER+ (FEOGA-O)</b>	<b>URBAN (FEDER)</b>	<b>TOTAL</b>
<b>B</b>	104	70	15	20	209
<b>DK</b>	31	28	16	5	80
<b>D</b>	737	484	247	140	1608
<b>EL</b>	568	98	172	24	862
<b>E</b>	900	485	467	106	1958
<b>F</b>	397	301	252	96	1046
<b>IRL</b>	84	32	45	5	166
<b>I</b>	426	371	267	108	1172
<b>L</b>	7	4	2	0	13
<b>NL</b>	349	196	78	28	651
<b>A</b>	183	96	71	8	358
<b>P</b>	394	107	152	18	671
<b>FIN</b>	129	68	52	5	254
<b>S</b>	154	81	38	5	278
<b>UK</b>	362	376	106	117	961
<b>Redes</b>	50	50	40	15	155
<b>EU-15</b>	<b>4.875</b>	<b>2.847</b>	<b>2.020</b>	<b>700</b>	<b>10.442</b>

Fuente: MAPA, 2000.

España, con 467 Meuros, es el país con mayor dotación financiera en LEADER+. Esta situación representa una continuidad con lo ocurrido en las anteriores ediciones de la Iniciativa y es una prueba más de que el continuismo se está aplicando en la política de desarrollo rural.

En cuanto al Fondo de Cohesión, tras una agria campaña de hostigamiento auspiciada principalmente por Alemania, se consiguió mantenerlo aunque con una dotación financiera anual inferior a la del periodo anterior<sup>98</sup>. Además, en la revisión a medio plazo del 2003, si algún Estado miembro ha dejado de cumplir los criterios para acogerse a este Fondo (PNB inferior al 90% del PNB medio comunitario), automáticamente dejará de percibirlo y se reducirán los recursos destinados al mismo. También se faculta al Consejo para decidir que el Fondo no financie nuevos proyectos en aquellos Estados miembros en

<sup>98</sup> Como ejemplo se puede citar la notable reducción entre los fondos destinados en 1999 y en 2000: 2.615 Meuros para el año 2000 frente a los 3.118 Meuros existentes en 1999 (Comisión Europea, 1999b).

los que se estime que no cumplen los criterios de convergencia. Finalmente, se posibilita la rebaja del porcentaje de cofinanciación comunitaria en función de la capacidad de un proyecto para generar ingresos y de la aplicación eventual del principio de “*quien contamina paga*”.

El análisis de estas nuevas líneas directoras permite, como mínimo, dudar de que las mismas estén regidas por la intención de profundizar en la cohesión económica y social de la UE, corrigiendo desigualdades a través del trasvase de recursos desde los Estados miembros más prósperos hacia los menos desarrollados. En las decisiones adoptadas se aprecia el principio de restricción del gasto impuesto por Alemania y que previsiblemente actuará como factor de bloqueo en el desarrollo de nuevas políticas comunes.

La Tabla 3.6 compara el presupuesto del Fondo de Cohesión y su distribución porcentual entre los 4 Estados miembros beneficiarios, durante los periodos 1993-1999 y 2000-2006.

*Tabla 3.6: Presupuesto del Fondo de Cohesión en los periodos 1993-1999 y 2000-2006.*

	<b>Presupuesto (Meuros)</b>	<b>España</b>	<b>Portugal</b>	<b>Irlanda</b>	<b>Grecia</b>
1993-1999	15.000 (Precios de 1992)	55 %	18 %	9 %	18 %
2000-2006	18.000 (Precios de 1999)	61-63%*	16-18%*	2-6%*	16-18%*

Fuente: Comisión Europea, varios años.

\* Distribución indicativa.

Una valoración inicial de las propuestas de la Agenda 2000 para el mundo rural y en concreto para la agricultura lleva a poner en duda su adecuación a la realidad existente. La nueva normativa no ha dotado a los agricultores de los instrumentos más adecuados para salvaguardar sus intereses y los de las zonas rurales, frente a los retos externos ni internos. Además, el desarrollo rural propuesto en Agenda 2000 tiene un marcado carácter sectorial, considerando únicamente a los agricultores y sin tener en cuenta a otros habitantes del medio rural.

Es previsible que su continuismo con el planteamiento de la reforma del 92 lleve a la reproducción de los problemas derivados de la misma. La no incorporación de forma enérgica de las nuevas demandas de la sociedad (medioambientales, sanitarias, sociales y de consumo) impedirá la consecución de la tan deseada legitimidad de esta política. La simplificación no se ha conseguido y por el contrario, la complejidad y la burocratización siguen siendo la tónica dominante en

la articulación de procedimientos y normativas. La determinación de las ayudas conforme a criterios de productividad continúa discriminando a los agricultores más desfavorecidos. Finalmente, los criterios de creación y mantenimiento del empleo en la agricultura o en el medio rural no han sido plenamente incorporados. Las razones expuestas confirman la percepción de que la Agenda 2000 no ha acometido la necesaria reforma del sector<sup>99</sup> y permiten augurar la continuación del *estado de permanente reforma de la PAC*.

El último hito dentro de este periodo es la propuesta de Revisión Intermedia de la PAC presentada por la Comisión (Comisión Europea, 2002). Este *documento de reflexión*, siguiendo el mandato del Consejo de Berlín, busca abrir un *debate* sobre la PAC y su futuro. Sus principales propuestas afectan a la política de precios y mercados y se basan en la necesidad de profundizar en la reforma de algunas OCM's y de los pagos directos. La Comisión también propone un fortalecimiento del segundo pilar, a través de una implantación efectiva de la modulación, que permita transferir fondos del primer pilar al segundo.

Los principales elementos recogidos en la propuesta son:

1. Revisión de la mayoría de las OCM's para estabilizar los mercados y armonizar los precios de estos productos con los de los mercados mundiales.

2. Implantación de una única ayuda directa a la renta por explotación, disociada de la producción, aunque basada en las ayudas históricamente recibidas<sup>100</sup>.

3. Supeditación de la percepción de esta ayuda al cumplimiento de una serie de normas legales sobre protección del medio ambiente, salubridad alimentaria, sanidad y bienestar animal y seguridad en el trabajo<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> Sumpsi y Buckwell (2002) afirman que en los 3 primeros años de aplicación de la reforma ha habido muy poco interés por parte de los Estados miembros en aplicar los mecanismos propuestos, lo que obviamente ha dificultado la consecución de resultados.

<sup>100</sup> De esta manera, estas ayudas estarían incluidas en la Caja Verde de la OMC.

<sup>101</sup> Para ello se establecerá un sistema de auditorías en las explotaciones que permita incrementar la transparencia de los flujos monetarios recibidos y el conocimiento de los métodos empleados por los agricultores. Según la propuesta de la Comisión, este sistema será obligatorio para aquellos agricultores que perciban anualmente ayudas directas superiores a 5000 €. Se establecerán ayudas para poner en marcha este sistema, a través de los fondos de desarrollo rural.

4. Sistema de modulación dinámica obligatoria de las ayudas, de manera que estas se reduzcan gradualmente desde un 3% hasta un 20% anual. Los fondos ‘ahorrados’ se destinarán a medidas de desarrollo rural<sup>102</sup> (con un sistema similar al actualmente vigente en el régimen de modulación voluntaria de las ayudas).

5. Potenciar las ayudas a la agricultura sostenible y al desarrollo rural.

Estas propuestas están siendo ampliamente criticadas tanto por los sectores agraristas que consideran que van a establecer una discriminación de los agricultores europeos frente a los de otros países (con normativas menos estrictas) como por los sectores ruralistas. Estos últimos piensan que la Comisión ha adoptado un enfoque defensivo basado en un reconocimiento de que en el futuro, la adhesión de los nuevos países, va a reducir considerablemente los fondos disponibles y que por tanto, la mejor opción es intentar maximizar los beneficios a corto plazo (Saraceno, 2002). Además, la reforma carece de un enfoque innovador, basado en la promoción de una agricultura de calidad, en la consideración de los temas ambientales o en la diversificación de actividades en el medio rural (European Agriculture Convention, 2002). La rigidez presupuestaria tampoco ha permitido tener en cuenta la necesidad de contar con fondos adicionales para financiar las reformas estructurales necesarias en el medio rural de los países del Este.

En cuanto a las medidas de desarrollo rural, siguiendo el enfoque de Agenda 2000, la Reforma propuesta sigue identificando a los agricultores como el único colectivo presente en el medio rural. Las únicas medidas que propone están destinadas a profundizar en el Reglamento de Desarrollo Rural, ampliando el espectro de las medidas agroambientales e incluyendo temas de calidad alimentaria. Además, como se ha comentado, incluye dentro de las medidas de desarrollo rural, las destinadas a implantar los sistemas de auditoría y de cumplimiento de las nuevas exigencias comunitarias en materia de medio ambiente, salubridad alimentaria y sanidad y bienestar animal.

A pesar de las críticas recibidas, la Comisión ha preparado una serie de propuestas de reglamentos (Comisión Europea, 2003b) que recogen los planteamientos citados y establecen un marco legal para

---

<sup>102</sup> Esta medida ha recibido muchas críticas, ya que básicamente pretende que sean los propios agricultores los que, con los fondos ahorrados financien las medidas de desarrollo rural.

ser aprobado en los distintos Estados miembros. Al cierre de este libro, este documento está aún en debate<sup>103</sup>. El documento de Revisión Intermedia de la PAC, como todos los asumidos oficialmente, es clasificado como E1.

## 6.1 Una reflexión final sobre este periodo

Aunque es pronto para realizar afirmaciones concluyentes, el análisis de las posiciones y de las decisiones tomadas en lo que ha transcurrido de este periodo, parece augurar que el modelo rural propuesto busca articularse en torno a la integración de la agricultura y el desarrollo rural. Frente al antagonismo de periodos anteriores, en la actualidad se aboga por la complementariedad de ambos enfoques. Prueba de ello es el reconocimiento del desarrollo rural como segundo pilar de la PAC y la apuesta por la multifuncionalidad de la agricultura.

En este periodo se introduce de forma oficial, tanto en el discurso como en los documentos y en la normativa, la terminología referente a una política rural europea y a un modelo para el desarrollo de sus áreas rurales. En el centro del modelo se sitúa la mejora de la calidad de vida en el medio rural y el estrechamiento de las relaciones entre zonas rurales y urbanas. Los objetivos que pretende abordar la nueva política rural son, por un lado, atajar las dificultades que afectan al medio rural (pérdida continua de población, declive económico, ordenación territorial) y por otro, atender las nuevas funciones demandadas por la sociedad.

La naturaleza de la política de desarrollo rural plasmada en la Agenda 2000 es ecléctica y dual ya que se sustancia, por un lado, en

---

<sup>103</sup> El Parlamento Europeo (cuyo informe no es vinculante, pero es preceptivo para que la reforma propuesta por la Comisión pueda ser debatida en el Consejo de Ministros de Agricultura) ha presentado ya un borrador de informe dirigido por Arlindo Cunha (el definitivo estará en junio). El informe critica las adecuaciones de los cambios propuestos a la realidad actual tanto interna como externa. Para ello, pone de manifiesto que las propuestas de la Comisión van más allá de las exigencias de la OMC y que el establecimiento de una prima única sólo podría garantizar la renta de los agricultores en un escenario de estabilidad de los mercados internacionales. También pone en duda, la adecuación de las propuestas a la realidad de las áreas rurales y de las explotaciones más desfavorecidas (Parlamento Europeo, 2003).

una *concepción descendente*, horizontal y generalizada y, por otro, en una *concepción ascendente* que al reconocer una serie de particularidades y especificidades, presenta una clara vocación de aplicarse de forma discontinua y diferencial.

La *concepción descendente* cristaliza en la aprobación de una normativa general de desarrollo rural, de aplicación en todo el territorio de la UE. Así, se aprueban el Reglamento de Desarrollo Rural (Reglamento 1257/99) que aglutina a las medidas estructurales tradicionales de modernización y diversificación junto con las medidas de acompañamiento de la PAC, y busca garantizar la supervivencia del sector agrario especialmente en las zonas más desfavorecidas, y el Reglamento Horizontal (Reglamento 1259/99) que recoge medidas como la eco-condicionalidad, la posibilidad de modular las ayudas o la intención de limitar los importes percibidos por las explotaciones. Estas últimas medidas, aunque tienen una vinculación directa con el desarrollo rural, están viendo limitada su trascendencia por depender su implantación de la voluntad de los Estados miembros. En este posicionamiento, el desarrollo rural aparece indefectiblemente asociado a la agricultura e impregnado de la tradicional perspectiva sectorial.

En segundo lugar, la componente que reconoce las diferencias se asocia a la continuidad de las estrategias de desarrollo ascendente, cuyo más fiel exponente es el programa LEADER y que, a pesar de su reducida dotación financiera, son las que más impacto están generando en las zonas rurales. Este instrumento pretende la consolidación de territorios rurales dinámicos, capaces de valorizar sus recursos, de establecer estrategias participativas, de ofrecer visiones innovadoras acerca de su futuro y, en definitiva, de contribuir a la creación de una Europa rural viva e integrada en la economía global, gracias a sus recursos e iniciativas locales.

Sin embargo, este enfoque es más teórico que real. La Agenda 2000 considera fundamental para el desarrollo de las áreas rurales el mantenimiento de la agricultura, y apuesta por una visión diferente de los agricultores que incluye nuevas funciones de vital importancia como la gestión del paisaje, la conservación de la biodiversidad o la protección del medio ambiente. También pone de manifiesto que, a pesar de la importancia de la agricultura en estos territorios, es necesaria la búsqueda de fuentes alternativas y complementarias de ingresos y de actividad económica. Las contradicciones estriban en que:

1. No establece un marco conceptual y normativo que recoja estas propuestas.

2. No dedica el segundo pilar a las áreas rurales como tales, sino a los agricultores de estas zonas (que no dejan de ser una minoría de los habitantes de las mismas), lo que reduce considerablemente sus posibilidades de actuación.

3. La dotación financiera de la política rural es de 30,3 millardos de euros frente a los 297,7 que se destinan a la PAC (cantidad que apenas sobrepasa a la anteriormente destinada a las acciones, hasta ahora dispersas, que aparecen agrupadas bajo esta política). La suma es aún más insignificante si se tiene en cuenta que las áreas rurales representan el 80% de la superficie total de la UE y en ellas vive el 17,5 % de la población actual de la UE (Comisión Europea, 1999a). Es evidente que, a pesar de los intentos de interrelacionar ambos pilares, el primer pilar es, sin ninguna duda, dominante.

Todo ello permite concluir que no hay una apuesta real de los decisores hacia al desarrollo de áreas rurales, basada en una política bien definida y adecuadamente dotada de recursos. Tampoco en este periodo se puede hablar de la existencia de una verdadera política rural. No obstante, sí hay voluntades manifiestas y se espera que las incongruencias existentes en la Agenda 2000 y las presiones exteriores que la Ronda del Milenio de la OMC provocará permitan la definición de una nueva política capaz de cumplir con sus objetivos, gracias a una adecuada asignación de recursos humanos y materiales.

Al cierre de este libro, la Agenda 2000 está a mitad de su andadura y debido a la inercia que suele caracterizar la puesta en marcha de las políticas de la UE, algunos de sus instrumentos están empezando a ponerse en marcha ahora, más de 2 años después de lo previsto. Ello hace que muchas de las consideraciones anteriores no sean más que conjeturas, que el paso de los años se encargará de confirmar o rechazar. No obstante, la forma tradicional de actuación de la Comisión y de los Estados miembros permite pensar que no habrá cambios drásticos en la trayectoria seguida y que, de alguna manera, las líneas generales de evolución serán las esbozadas.

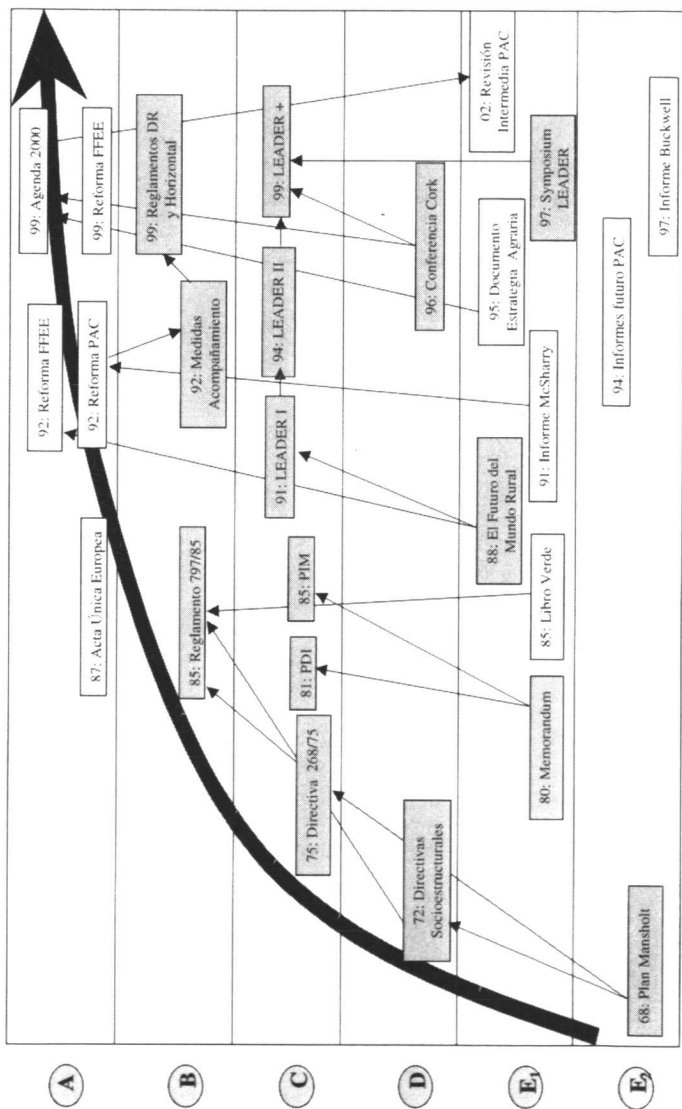
El Gráfico 3.4 recoge los distintos movimientos de avance y retroceso ocurridos en la definición de la política rural durante los cuatro periodos analizados según la jerarquía descrita. Se han sombreado los

hechos que tienen una relación directa con la política rural, estando sin sombrear aquellos que corresponden a otras políticas pero que indirectamente influyen o han influido en las áreas rurales. Las flechas muestran el grado de avance en la secuencia propuesta alcanzado por cada uno de los hitos o eventos analizados. Como se puede ver ninguno de los instrumentos relacionados con la política rural alcanza la clasificación más elevada en la tipología establecida. Además, hay movimientos hacia delante y hacia atrás. No obstante, en los últimos años se observa una concentración de posicionamientos de mayor relevancia lo que permite concluir que la tendencia de avance es positiva.

A su vez, el Cuadro Resumen 3.11 clasifica cronológicamente los pasos de avance en la secuencia establecida, desde 1958 hasta la actualidad.



Gráfico 3.4: Clasificación de los hitos ocurridos en la definición de una política rural desde el Tratado de Roma hasta la actualidad.



Fuente: Elaboración propia

Cuadro Resumen 3.11: Secuencia de pasos institucionales desde 1958 hasta la actualidad.

REFLEXIÓN	1958	1962	1964	1968	1972	1975	1980	1981	1985
	Abastecimiento alimentario Creación Mercado Común Establecimiento PAC		Problemas estructurales	Problemas generados política mercados Futuro de la PAC	Problemas estructurales Reforma estructuras agrarias	Problemática zonas desfavorecidas Discriminación positiva áreas desfavorecidas Enfoque territorial	Excedentes Elevado gasto Falta de transparencia Necesidad de controlar oferta	Desplazamiento áreas periféricas Enfoque integrado	Efectos perversos PAC Escasa competitividad áreas mediterráneas Preocupaciones medioambientales
DOCUMENTOS	Tratado de Roma			Plan Marshall	Directivas Socioestructurales	Directiva Zonas de Montaña y Desfavorecidas	Nouveau départ pour la PAC Memorandum orientation agriculture européenne	Programas de Desarrollo Integrado	Libro Verde Agricultura Programas Integrados Mediterráneos
DEBATE			Creación de un nuevo fondo agrícola	Necesidad de reformas estructurales		Función social y medioambiental agricultura			Necesidad de reformar la PAC
POSICIONAMIENTO POLÍTICO DE MM	Conferencia Stressa Creación CEE Establecimiento PAC			Rechazo al Plan			Principio de corresponsabilidad		Reforma de las estructuras agrarias
CAMBIOS INSTITUCIONALES	Creación FSE	Creación PEOGA	División PEOGA en 2 secciones						
REGLAMENTOS		2562	1764		15972 16072 16172	26675		1939/81 1940/81 1941/81	2088/85 797/85
REFORMAS PAC				Primer intento					Segundo intento

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro Resumen 3.11: Secuencia de pasos institucionales desde 1958 hasta la actualidad (Cont.).

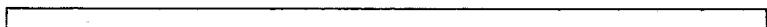
REFLEXION	1987	1988	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1999	2002
	Disparidades regionales Problemas medioambientales	Necesidad de desarrollar las áreas rurales	Problemas agricultura Problemas medio ambientales Problemas áreas rurales	Necesidad de cambiar enfoque productivista			Aplicación de la UE a los PECOS Adecuación a las exigencias OMC agricultura a las Problemas agricultura Prioridades próximo periodo programación	Política agraria versus política rural	Necesidad de reformar la PAC Importancia de las políticas de desarrollo rural y del enfoque LEADER		Adecuación de la PAC a las exigencias de la OMC Adhesión PECOS Fortalecimiento Desarrollo Rural
DOCUMENTOS	Tratado AUE	El Futuro del Mundo Rural	Informe McSharry	UEM		Libro Verde IC	Documento Estrategia Agraria	Informe Buckwell Carta Rural Europea	Agenda 2000	Acuerdo de Berlín Regios Desarrollo Rural	Revisión Intermedia PAC
DEBATE			Necesidad de reformar la PAC				Mantenimiento status quo Profundizar reforma PAC 92 Desmantelar PAC		Marco para el nuevo periodo de programación	Dificultad afrontar retos existentes con planteamiento de Agenda 2000	Inadecuación de las propuestas a la realidad
POSICIONAMIENTO POLÍTICO EM	Mercado Único Necesidad de incrementar la cohesión económica y social	Reforma de los Fondos Estructurales Iniciativas Comunitarias	Lanzamiento LEADER	Reforma PAC Tratado Maastricht	Reforma Fondos Estructurales	LEADER II		Enfoque integrado Multifuncionalidad Coherencia instrumentos Confer. Cork	Síposium LEADER	Aprobación Agenda 2000 Desarrollo rural como segundo pilar de la PAC	
CAMBIOS INSTITUCIONALES	Fondos Estructurales como instrumentos de desarrollo Política de Cohesión	Enfoque territorial Multifuncionalidad Diversificación actividades Concentración actuaciones estructurales Duplicar recursos FPBE	Descentralización	Principio subsidiariedad Medidas acompañamiento PAC	Fondo de Cohesión IFOP						
REGLAMENTOS		2052/88 4251/88 4254/88 4255/88 4256/88		2078/92 2079/92 2080/92	2083/93					1257/99 1259/99	
REFORMAS PAC				1ª Reforma						2ª Reforma	

Fuente: Elaboración propia.



## **Capítulo IV**

### **CONCLUSIONES**





El término *desarrollo rural* es de naturaleza polisémica ya que designa, al menos, un concepto teórico, una política pública y un proceso de cambios. Esta diversidad conceptual y la constante evolución de su enfoque, puesta de manifiesto en el análisis de las teorías del desarrollo, ha ocasionado limitaciones, a veces difíciles de superar, para distinguir entre sus *medios* y sus *finés* y ha provocado interferencias y errores en la percepción e interpretación de dinámicas públicas y privadas.

En un intento de clarificar estas cuestiones, a lo largo de este libro se ha pretendido poner de manifiesto cómo los profundos cambios a los que se están viendo sometidas las áreas rurales han dado lugar a una serie de *procesos de cambio* que persiguen reinsertar estas áreas en los circuitos globales.

Para ello, se ha analizado cómo las distintas escuelas de pensamiento económico contienen ideas o propuestas que, de forma directa o extraída y adaptada al problema, permiten ir perfilando el *concepto* de desarrollo de áreas rurales, ya sea de manera general o a través de la definición de instrumentos y modelos. Así, se constata que es la observación de la realidad la que hace que se avance en el diseño teórico. Finalmente, se ha analizado el papel y la trascendencia de las *políticas* específicas, puestas en marcha en la Unión Europea para resolver, o al menos paliar, la realidad diferencial de las áreas rurales.

En los últimos cuarenta años han ocurrido una serie de profundos cambios en las áreas rurales europeas, algunos inducidos políticamente y otros provocados por la interacción de factores económicos, sociales y políticos. La consecuencia directa más importante de estos cambios ha sido la pérdida de importancia de la agricultura como sector económico central y como motor generalizado de la economía rural.

La revitalización económica rural a través de la diversificación de actividades, la potenciación del protagonismo de la población local o la puesta en marcha de procesos de descentralización están permitiendo la aparición de nuevos procesos y protagonismos en la arena rural. Las posibilidades de interconexión en redes, formales e informales,

externas e internas, rompen el tradicional “alejamiento” de las zonas rurales y les permiten insertarse en los movimientos globales. Estas redes contribuyen a la movilización de recursos, a la determinación de identidades y a la consolidación de relaciones de poder, abriendo nuevas oportunidades a aquellos territorios capaces de insertarse adecuadamente en la compleja arquitectura global de redes.

La nueva ruralidad que emerge de estos cambios provoca que, frente a la predominancia de políticas destinadas exclusivamente a la agricultura y a los agricultores, surjan demandas sociales de nuevas políticas que superen los enfoques reduccionistas y que incorporen visiones más amplias y diversas. Así, la tradicional importancia que las áreas rurales tiene para la sociedad europea, la relevancia de los cambios ocurridos y la obligatoriedad de alcanzar la cohesión social y territorial entre las distintas áreas, como condición *sine qua non* para que el gran proyecto de construcción europea sea viable, han conducido al diseño de políticas específicas para el medio rural, destinadas a suavizar los efectos negativos de estas transformaciones.

Desde hace más de quince años los diferentes intereses en juego (económicos, políticos, sociales...) y sus distintos enfoques sobre el papel de la agricultura y el medio rural vienen creando un mosaico de realidades y posibilidades que no siempre coinciden. Este debate, lejos de resolverse, no hará sino acentuarse en los próximos años.

Sin embargo, y a pesar de la complejidad, la trascendencia de la situación presentada explica porqué un sector que ha reducido, y que continúa reduciendo de forma dramática su aportación al PIB y su contribución al empleo a través de la PAA, vuelve a situarse en el punto de mira de las prioridades políticas en relación con el proceso de construcción europea.

## 1. SOBRE LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO Y EL DESARROLLO RURAL

El recorrido histórico realizado a través de las teorías del pensamiento económico que han ido alimentando la Economía del Desarrollo, pone de manifiesto que no existe ninguna teoría que haya sido aceptada por la comunidad científica como universalmente válida.

La crisis económica de la década de los setenta supuso un profundo desafío a las teorías e ideas establecidas sobre la naturaleza de la sociedad moderna y sobre los modelos de crecimiento por los que



había apostado la "corriente dominante". Lo imprevisible de los cambios que originó aquella crisis y el carácter estructural de la misma exigieron reconsiderar el modelo de crecimiento y desarrollo aplicado hasta ese momento por las economías capitalistas avanzadas. Aunque se hizo patente la necesidad de encontrar alternativas, éstas se dispersaron en multitud de enfoques con diferente grado de aceptación. Las distintas corrientes y los diferentes enfoques no han sido capaces, hasta ahora, de establecer un modelo adecuado que permita abordar la situación de retraso relativo en que se encuentran muchas áreas. De manera que, aún hoy, no existe un marco conceptual capaz de articular la naturaleza y significación de estos cambios y de dar respuesta a las necesidades existentes.

La economía mundial se caracteriza por su creciente desigualdad y, en los albores del siglo XXI es necesario diseñar herramientas capaces de aglutinar la racionalidad económica con la búsqueda de objetivos sociales y medioambientales. Este es un reto que supera a la Academia y que abre un campo de trabajo conjunto entre las distintas instituciones, entidades, organizaciones, etc. preocupadas por el futuro de las áreas más retrasadas. Es evidente que en la definición del pensamiento sobre desarrollo, a pesar de las múltiples aportaciones y controversias que se han generado en estas décadas, aún queda mucho camino por andar.

El análisis realizado, aunque no ha sido exhaustivo, ha puesto de manifiesto la cambiante realidad de las áreas rurales en las últimas cinco décadas, los fracasos a los que han conducido los distintos modelos propuestos y las nuevas tendencias que han ido emergiendo. Además de los ya analizados, nuevos paradigmas y nuevas perspectivas para el desarrollo de estos territorios están apareciendo. Todos ellos, no buscan sino definir modelos que permitan abordar los acuciantes problemas del mundo rural a escala mundial.

El hecho de que los mayores índices de pobreza se sigan concentrando en las zonas rurales hace que el debate sobre el desarrollo rural sea de total actualidad. Sin embargo, la complejidad y la diversidad de factores y condiciones que influyen en el desarrollo, junto con la disparidad de situaciones reales, están en el origen de las enormes dificultades que plantea el establecimiento de un modelo universal.

Ante esta situación, y como defiende Ricupero (1999), parece pertinente adoptar un enfoque ecléctico, que recoja los elementos relevantes de las distintas corrientes y los sintetice en un marco operativo adecuado a las circunstancias actuales. Así, el nuevo paradigma del

desarrollo rural deberá superar la estrechez de los enfoques meramente técnicos y abordar, junto al crecimiento económico, otros aspectos tales como el desarrollo social, la equidad, la profundización de la democracia o la preservación de los equilibrios medioambientales. A su vez, deberá ser lo suficientemente flexible como para percibir las especificidades estructurales de las distintas áreas con problemas de desarrollo, y sus diferentes condiciones de partida.

De la revisión del esquema conceptual que ha dominado en las teorías del desarrollo se deduce que el nuevo enfoque debería:

1. Reconciliar aspectos presentados hasta ahora como antagónicos (industrialización y agricultura; áreas urbanas y áreas rurales; mercado y Estado; crecimiento económico, equidad y sostenibilidad; integración en la economía mundial y potenciación de la base local; etc.) y buscar vías para que estos enfoques se refuercen mutuamente y puedan llegar a ser complementarios.

2. Poseer la flexibilidad necesaria para poder adaptarse a la complejidad de la realidad.

3. Superar los enfoques reduccionistas.

4. No confundir los medios con los fines, es decir, buscar como objetivo final del desarrollo la ampliación de las oportunidades reales de los seres humanos, aprovechando para ello, adecuadamente, los recursos a su alcance.

En el diseño de la nueva teoría se deben incorporar las evidencias empíricas de lo ocurrido hasta ahora, así como los avances metodológicos conseguidos en la medición de fenómenos económicos y sociales, para realizar un estudio en profundidad de la experiencia del desarrollo durante las últimas décadas. Así, se podrán identificar los aciertos y errores, determinar las carencias y debilidades de los enfoques y conceptos utilizados hasta ahora y establecer los retos de futuro.

El nuevo modelo debería ser una síntesis de los elementos positivos subyacentes en los modelos que se han ido proponiendo anteriormente y obviar los negativos. De las teorías neoliberales se puede recoger la importancia de la estabilización y del ajuste estructural para poder aprovechar las ventajas del entorno internacional globalizado. De las neoestructuralistas, el papel del Estado en los procesos de desarrollo, aunque no interviniendo excesivamente en la economía, sino garantizando la existencia de los marcos políticos e institucionales necesarios para el desarrollo. Las teorías alternativas han conseguido

que las cuestiones sociales (especialmente la lucha contra la pobreza) y las medioambientales ocupen un lugar relevante en las estrategias de desarrollo. De alguna manera, los avances realizados en estas cinco décadas, si no han conseguido proponer una teoría universalmente aceptada del desarrollo, sí que han avanzado en poner de manifiesto algunos de los componente importantes de la misma.

No obstante, proponer un modelo que supere errores anteriores y que esté adaptado a los nuevos desafíos, no es una tarea simple, ya que, a pesar de los avances, ni siquiera es posible establecer los mecanismos que subyacen en el desarrollo económico o en el desarrollo social, o establecer instrumentos que permitan compatibilizar ambos. Aunque ello no debería ser excusa para obviar una profunda investigación científica que permita disponer de los métodos y herramientas necesarios. La importancia de las áreas rurales a escala mundial y el elevado grado de pobreza que se concentra en las mismas, así lo exigen.

## 2. SOBRE EL NUEVO POSICIONAMIENTO DE LAS ÁREAS RURALES

El espacio rural ha dejado de percibirse como un sistema aislado. La penetración, en mayor o menor grado, de las lógicas globalizadoras y urbanas en estas zonas ha originado profundos cambios en su estructura económica, social e institucional.

En el plano económico, la interacción entre diferentes modos de producción y modelos de desarrollo está generando una diversidad de espacios rurales que intentan adaptarse al nuevo entorno valorizando sus recursos y especificidades. En el plano sociocultural, la consideración del espacio rural como una reserva de valores tradicionales, culturales y medioambientales está imponiendo nuevos patrones de uso y consumo del mismo. En el plano institucional, la diferente posición de las instituciones y de los actores está propiciando la aparición de nuevas dinámicas que transfieren capacidades y poder a estas zonas y transforman el panorama rural. En definitiva, cada vez resulta más notable la influencia en el mundo rural de una serie de fuerzas de cambio que están transformando sus lógicas tradicionales de funcionamiento y redefiniendo física y funcionalmente su espacio.

El mayor reto al que se enfrentan las áreas rurales ante este panorama es encontrar una respuesta y un posicionamiento que les permi-

tan afrontar los distintos desafíos a los que se ven sometidas y que se pueden sintetizar en:

1. Pérdida de autonomía ante los procesos de internacionalización, que hacen que decisiones tomadas externamente al medio rural tengan una influencia cada vez mayor en su futuro.

2. Eliminación de barreras a través de las nuevas tecnologías que permiten una interconexión directa de elementos situados en cualquier parte del mundo.

3. Redefinición de los límites entre mundo rural y mundo urbano, y de las características diferenciales de cada uno de estos espacios, propiciados por la interpenetración de ambos modos de vida.

Ante esta situación se revela con fuerza la necesidad de desarrollar nuevos instrumentos que permitan arbitrar procedimientos de posicionamiento ante el entorno global, de relación económica, social e institucional y de utilización del espacio y de los recursos según las nuevas lógicas que se están imponiendo.

Por ello, la situación actual del mundo rural necesita políticas específicas y adaptadas que incorporen:

1. La visión territorial tanto en la planificación y en el diseño como en la aplicación posterior.

2. Un cambio en la distribución y jerarquía de responsabilidades que derive en:

- Un nuevo marco de relaciones.
- Una integración de los enfoques ascendente y descendente.
- La emergencia de nuevas formas de “gobernancia” que garanticen la participación de la sociedad civil.
- La mejora de las interrelaciones entre los sectores público y privado.

3. La utilización de nuevas metodologías de trabajo que permitan:

- Aprender haciendo.
- Implantar soluciones flexibles y adaptadas.
- Utilizar herramientas de evaluación y retroalimentación.
- Contar con información recogida a la escala apropiada para conocer los procesos y dinámicas que están ocurriendo en el medio rural.

La PAC, única política real, hasta el momento, con verdadera influencia en el medio rural, en contra de sus objetivos de potenciar a las áreas más rurales e incrementar la cohesión europea, ha fallado en la promoción del desarrollo de áreas marginales y las ha dejado aún más vulnerables y expuestas a los cambios globales. Es evidente que su enfoque actual no es suficiente para atender estos problemas y que en algún momento habrá de enfrentarse a cambios en profundidad que le permitan recuperar la legitimidad perdida.

### 3. SOBRE LA POLÍTICA RURAL EUROPEA

El análisis realizado permite concluir que la ausencia de una distinción clara entre medios y fines del desarrollo rural ha hecho que la trayectoria seguida por los distintos instrumentos de política, destinados a resolver la problemática de las áreas rurales, se haya caracterizado por un proceso continuo de pasos adelante y atrás, tanto en los posicionamientos de partida como en su posterior traducción en medidas concretas. Y así, conforme se han ido haciendo patentes los diferentes cambios y la problemática asociada a los mismos, se han ido ofreciendo nuevos paquetes de medidas destinados a paliarlos. Pero en ese acordeón, que viene siendo la política rural europea, las nuevas medidas no siempre aparecen sin presiones en contra, motivo por el que en muchas ocasiones deben ser revisadas en su cuantía económica y en su modo de aplicación.

Así, la actual política rural es el resultado de una sucesiva adición de medidas, con racionalidades diferentes e introducidas en distintos períodos (como consecuencia de los problemas del momento), más que el resultado de un diseño deliberado de política. Lógicas diferentes y sucesivas se han ido anexionando a lo largo de estas décadas, sin eliminar o revisar los enfoques previos. La administración comunitaria en ningún momento se ha adelantado a los acontecimientos, bien al contrario, ha ido presentando mecanismos de apoyo, a medida que los problemas se han hecho evidentes y generalizados. Además, en las adaptaciones de esos mecanismos, generalmente, han prevalecido las decisiones políticas sobre los criterios técnicos.

La difusa conceptualización del desarrollo rural en Europa hizo que las actuaciones destinadas a paliar los problemas rurales fuesen más implícitas en sus inicios. Los problemas rurales se confundían con los agrarios y, por tanto, sus soluciones se vinculaban exclusivamente

a la PAC. A medida que se avanzó en el contenido del término, la concepción de las políticas vinculadas al mismo se hizo más nítida, hasta llegar a la situación actual en la que los procesos de desarrollo rural son visibles en el territorio y el argumento rural está articulando un debate explícito y de amplia magnitud, que convive con el tradicional argumento productivista agrario de la Unión Europea.

El reconocimiento de la existencia de un enfoque rural ha ido aumentando desde los primeros documentos europeos, que únicamente incorporaban las desigualdades territoriales como un problema incapaz de ser resuelto por la política de precios y mercados, hasta la declaración explícita que define al desarrollo rural como segundo pilar de la PAC en la Agenda 2000. Esta evolución, sin embargo, no es suficiente para establecer de manera firme, el grado de importancia y aceptación real de esta nueva política. El segundo pilar que reconoce la Agenda 2000, es más una medida de acompañamiento de la política de precios y mercados, que una verdadera política rural. Además, tiene que ser cofinanciada por los Estados miembros, mientras que el primer pilar es financiado al 100% por el presupuesto europeo.

Ninguno de los instrumentos de política rural analizados en este libro, ha podido ser clasificado como de primer nivel (A) en aplicación de la metodología de análisis y clasificación propuesta. Esto se debe principalmente a la escasez de fondos puestos a disposición de las medidas de apoyo explícitamente destinadas al desarrollo rural. La voluntad de avanzar en la definición de políticas específicas para las áreas rurales explicitada en muchos documentos comunitarios no se ha visto refrendada por la puesta en marcha de estrategias o de instrumentos de política dotados con suficientes recursos financieros y capaces de afrontar convenientemente el apoyo a la solución de los problemas actuales del medio rural.

Así, se puede afirmar que, en la puesta en marcha de la política rural, la *retórica* ha ido por delante de la *realidad*. Con la Agenda 2000, la política rural ha conseguido un reconocimiento institucional como política específica de la UE, del que carecía con anterioridad. No obstante, ni en los periodos anteriores ni en el actual, la dotación financiera de esta política ha sido acorde con la magnitud de los problemas a los que pretende dar respuesta ni con los objetivos que persigue. Algunas razones para ello son: 1) la incertidumbre que rodea a las implicaciones de la Ampliación (que han evitado, en lo posible, la introducción de cambios sustanciales al menos durante el actual periodo de programación); 2) la ausencia de unos objetivos comunes, com-

partidos por todos los Estados miembros, en cuanto al diseño de la política rural; 3) la situación de debilidad en que se encontraba la Comisión o 4) la austeridad presupuestaria que ha regido el diseño y la aprobación de la Agenda 2000. No obstante, sí es cierto que en los últimos años, se puede hablar de una concentración de posiciones políticas y de hechos institucionales relacionados con esta política, que es posible interpretar como un avance de relevancia siguiendo la metodología de análisis propuesta.

A pesar de las múltiples discontinuidades del proceso de construcción de la política rural, existe una preocupación creciente por las áreas rurales que, al ser analizada en todo su intervalo temporal muestra una tendencia positiva y ascendente, y que puede ser interpretada como una mayor voluntad política por apoyar a estas áreas con herramientas adecuadas a la diversidad de sus problemas.

Así, ante lo insostenible de la situación actual, ante los desafíos internos y externos y ante la introducción de algunos principios de cambio, cabe presagiar que la definición de una nueva política rural adecuadamente dotada, permanece latente y podrá ser recuperada durante la próxima ronda de reformas (a partir del 2006). Cada vez son más numerosos e influyentes los colectivos que abogan por la sustitución del apoyo agrícola y rural a través de los precios, por un apoyo articulado a través de una política rural equilibrada e integrada que recupere la legitimidad perdida de la PAC, trasvasando fondos hacia unos objetivos más acordes con las demandas actuales de la sociedad.

Parece evidente que unas medidas de política que pretenden la adecuación de las zonas rurales al nuevo escenario que se perfila y su plena integración en las dinámicas socioeconómicas europeas y globales, deben disponer de unos fondos adecuados, además de incluir un factor de permanencia que permita planificar a un horizonte más amplio y dar continuidad a las acciones emprendidas. Hasta ahora, estos programas se han diseñado por periodos de tiempo relativamente reducidos y sin garantías de continuidad. Sin embargo, gran parte de las transformaciones que pretenden, tienen que ver con la actitud de la población ante su futuro y esto no se consigue en intervalos de tiempo tan pequeños. La indefinición que ha existido hasta ahora, con respecto al futuro de estos programas ha introducido elementos de incertidumbre entre los gestores y entre la población local y ha dificultado sus realizaciones, sobre todo en lo referente a la credibilidad de los programas y a la confianza que la sociedad deposita en ellos a través de su implicación real.

Las futuras propuestas de avance en el diseño de la política rural no deben considerar al primer y al segundo pilar como competidores por los fondos disponibles (como ocurre en la actualidad), sino como complementarios. Los enfoques sectoriales no bastan para resolver los problemas del mundo rural. A ello se une, el que no todas las explotaciones europeas tienen capacidad para adaptarse al entorno de competitividad global.

Los programas de desarrollo rural ascendentes están reforzando la integración social, la confianza y el sentido de pertenencia de estas áreas. Además, están contribuyendo (gracias a su creación de nuevas redes, nuevas actividades, nuevos diálogos y nuevas relaciones institucionales) a la reconstrucción de la erosionada base de la economía rural. El logro conseguido de que la población rural confíe en este tipo de programas no debería ser desaprovechado por las distintas administraciones. El continuar apostando por estas dinámicas ascendentes y participativas y el aumentar las competencias de las estructuras creadas al amparo de los programas puede ser importante como estrategia de futuro de las áreas rurales.

Una política para las áreas rurales europeas debería de ser capaz de recoger esta diversidad y de proveer de mecanismos de apoyo diferentes en función de las distintas necesidades locales. La PAC debería reconocer que, hoy día, las áreas rurales son mucho más que agricultura, y debería de trabajar conjuntamente con otros instrumentos como los Fondos Estructurales o la Iniciativa Comunitaria LEADER para ofrecer un enfoque multisectorial, integrado y territorial, que permitiera la diversificación de actividades y la revitalización de las áreas rurales.

Ahora bien, este planteamiento no se operará sin conflictos. Al contrario, para poderlo implementar será necesario un pacto político y social que trascienda de los sectores meramente agrarios y de sus representantes y que incorpore a la sociedad en su conjunto. Este pacto hoy día no parece demasiado factible, dada la actitud de bloqueo sistemático de cualquier intento de cambio por parte de los intereses agraristas.



## **Capítulo V**

# **BIBLIOGRAFÍA**

---



- AEIDL (1994): *Directory of the 217 Local Action Groups*. Bruselas.
- AEIDL (1997a): *Innovación y desarrollo rural*. Serie Informes del Observatorio, 2. Bruselas.
- AEIDL (1997b): Especial Conferencia de Cork: "Un medio rural vivo". *LEADER Magazine* 13.
- AEIDL (1997c): *Towards a new rural development Initiative: 800 leaders give their view*. Bruselas.
- AEIDL (1999a): *La competitividad territorial. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER*. Bruselas.
- AEIDL (1999b): *Programa POMO Finlandés: Duplicación de LEADER II*. Seminario LEADER celebrado en Valencia.
- AEIDL (2000a): *Atlas LEADER du développement rural*. Bruselas.
- AEIDL (2000b): *El modelo rural europeo*. *LEADER Magazine*, 25, 4-23.
- AGLIETTA, M. (1979): *A theory of capitalist regulation*. New Left Books. Londres.
- ALBURQUERQUE, F. (2000): *Desarrollo económico local y regional. Una guía para agentes de desarrollo*. Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla.
- AMIN, A. y ROBINS, K. (1991): Distritos Industriales y desarrollo regional: Límites y posibilidades. *Sociología del Trabajo* n° extra, 131-229.
- AMIN, S. (1974): *La acumulación a escala mundial. Crítica de la teoría del subdesarrollo*. Siglo XX. Madrid. (1ª ed. 1970).
- AMIN, S. (1975): *El desarrollo desigual. Ensayo sobre las formaciones sociales del capitalismo periférico*. Fontanella. Barcelona. (1ª ed. 1973).
- AMIN, S. (1988): *La desconexión. Hacia un sistema mundial policéntrico*. Iepala. Madrid. (1ª ed. 1985).
- ANTONELLI, G. y RAIMONDO, L. (1992): Quelques unes de contributions les plus récentes au débat théorique sur l'économie du développement. *Economie Rurale*, 212, 3-11.

- ARKLETON TRUST (1997): *Towards an integrated rural policy for the UK*. Report of The Arkleton Trust 1997 Seminar celebrado en Aberdeen.
- ASHLEY, C. y MAXWELL, S. (2001): Rethinking Rural Development. *Development Policy Review*, 19 (4), 395-425.
- BALASSA, B. (1988): *Los países de industrialización reciente en la economía mundial*. Fondo de Cultura Económica. México. (1ª ed. 1981).
- BANCO MUNDIAL (1991): *Informe sobre el desarrollo mundial*. Banco Mundial. Washington.
- BANCO MUNDIAL (1993): *The East Asian miracle: Economic growth and public policy*. Banco Mundial. Nueva York.
- BANCO MUNDIAL (2001): *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza*. Mundiprensa-Banco Mundial. Madrid.
- BARAN, P. (1975): *La economía política del crecimiento*. Fondo de Cultura Económica. México. (1ª ed. 1957).
- BARAN, P. y SWEEZY, P. (1974): *El capital monopolista*. Siglo XXI. México. (1ª ed. 1966).
- BAUER, P. y YAMEY, B. (1957): *The economics of underdevelopment countries*. Chicago University Press. Chicago.
- BECATTINI, G. (1979): Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale. *Rivista di Economia e Politica Industriale*, 1, 7-21.
- BECATTINI, G. (1992): El distrito industrial marshalliano como concepto socioeconómico. En F. Pyke y W. Sengenberger: *Los distritos industriales y las pequeñas empresas*, 25-37. Colección Economía y Sociología del Trabajo, 1. Mº Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- BERRY, B. (1976): *Urbanization and counterurbanization*. Sage Publications. Beverly Hills.
- BERZOSA, C. (1996): Veinticinco años después. En J. L. Sampedro y C. Berzosa: *Conciencia del subdesarrollo. Veinticinco años después*, 187-284. Taurus. Madrid.
- BERZOSA, C. (2002). *Los desafíos de la economía mundial en el siglo XXI*. Nivola. Madrid.
- BESSIS, S. (1997): Les nouveaux enjeux et les nouveaux acteurs des débats internationaux dans les années 90. *Revue Tiers Monde*, 37(151), 659-675.
- BHAGWATI, B. (1984): Development economics: What have we learned?. *Asian Development Review*, 2 (1), 23-38.

- BHAGWATI, B. (1985): Development theory and strategies. En *Essays in Development Economics*. Vol 1. Basil Blackwell. Oxford.
- BLACK, R. (1992): *Crisis and change in rural Europe: agricultural development in the Portuguese mountains*. Avebury. Aldershot.
- BOEKE, J.H. (1953): *Economics and economic policy of dual economies as exemplified by Indonesia*. Institute of Pacific Relations. Nueva York.
- BOHMAN M. et al. (1999): *The use and abuse of multifunctionality*. Economic Research Service USDA.
- BORDIEU, P. (1984): *Questions de sociologie*. Editions du Minuit. París.
- BOYER, R. (1986): *La flexibilidad del trabajo en Europa*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- BOYER, R. (1992): Les alternatives au fordisme: Des années 1980 au XXIème siècle. En G. Benko y A. Lipietz (Eds.): *Les régions qui gagnent: districts et réseaux. Les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Presses Universitaires de France. París.
- BOYER, R. (1995): Aux origines de la théorie de la régulation. En R. Boyer e Y. Saillard (Eds.): *Théorie de la Régulation. Etat des savoirs*. La Découverte. París.
- BRAUN, O. (1976): *Comercio internacional e imperialismo*. Siglo XXI. Buenos Aires. (1ª ed. 1973).
- BRITO SOARES, F. (1988): Some reflections on the reform of CAP. *European Review of Agriculture Economics* 15, 109-112.
- BRYDEN, J. (2000): *Is there a "New Rural Policy"?*. Ponencia presentada a la Conferencia Internacional: European Rural Policy at the crossroads. The Arkleton Centre for Rural Development Research. Aberdeen.
- BUCEK, J. y SMITH, B. (2000): New approaches to local democracy: direct democracy, participation and the 'third sector'. *Environment and Planning C: Government and Politics*, 18 (1), 3-16.
- BUCKWELL, A., HAYNES, J., DAVIDOVA, S., COURBOIN, V. y KWIECINSKI, A. (1995): *Feasibility of an agricultural strategy to prepare the countries of central and eastern Europe for EU accession*. Informe a la DG I de la Comisión Europea. Bruselas.
- BUCKWELL, A. (Coord.). (1997): *Towards a common agricultural and rural policy for Europe*. Informe presentado a la Comisión Europea. Bruselas.
- BULLER, H. (2000): Re-creating rural territories: LEADER in France. *Sociologia Ruralis*, 40 (2), 190-199.

- BULLER, H. y WRIGHT, S. (1996): *Rural development: Problems and practices*. Avebury. Aldershot. (1ª ed. 1990).
- BUSTELO, P. (1989): *Los nuevos países asiáticos desde 1945. ¿Milagros económicos o modelos de desarrollo?*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- BUSTELO, P. (1992): *Economía del desarrollo. Un análisis histórico*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- BUSTELO, P. (1998): *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Síntesis. Madrid.
- BYRES, T. (1974): Land reform, industrialisation and the marketed surplus in India: An essay on the power of urban bias. En D. Lehmann (Ed.): *Agrarian reform and agrarian reformism*. Faber. London.
- CAMAGNI, R. (1991): *Innovation networks: spatial perspectives*. Belhaven Press. Londres.
- CAMARERO, L., SAMPEDRO, R. y VICENTE-MAZARIEGOS, J. (1991): *Mujer y ruralidad. El círculo quebrado*. Ministerio de Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer. Madrid.
- CAMARERO, M. (1999): Voluntad de trabajo de las mujeres y desarrollo rural. En *La mujer: Clave del desarrollo rural*, 38-44. Junta de Andalucía. Sevilla.
- CANALS, J. (1994): *La internacionalización de la empresa*. McGraw-Hill. Madrid.
- CARDOSO, F. y FALETTO, E. (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI. México.
- CARRILLO, E. (2000): Desarrollo local, iniciativa pública y empleo. En *Desarrollo local y empleo en tiempos de globalización*, 41-84. APFE. Granada.
- CASTELLS, M. (1996): La economía informacional y el proceso de globalización. En M. Castells: *La sociedad red*, 93-178. Alianza Editorial. Madrid.
- CEMAC (1999): *Expost evaluation of the LEADER I Community Initiative 1989-1993. General Report*. Comisión Europea. Bruselas.
- CEÑA, F. (1994): Planteamientos económicos del desarrollo rural: Perspectiva histórica. *Revista de Estudios Agrosociales*, 169, 11-52.
- CEÑA, F. (1995): Planteamientos económicos del desarrollo rural: una perspectiva histórica. En E. Ramos y J. Cruz (Eds.): *Hacia un nuevo sistema rural*, 91-129. MAPA. Serie Estudios nº 99. Madrid.

- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. CEPAL. Santiago de Chile.
- CERNEA, M. (1990): *Putting people first. Sociological variables in rural development*. Banco Mundial. Washington.
- CES (1997a): *Dictamen de iniciativa del Comité Económico y Social sobre "El balance de los tres primeros años de aplicación de la reforma de la PAC"*. Informe 108/97 de 29 de enero. Bruselas.
- CES (1997b): *Los aspectos agrícolas de la Comunicación Agenda 2000*. Informe 1396/97 de 10 de diciembre. Bruselas.
- CHENERY, H. (1976): *Redistribución con crecimiento*. Tecnos. Madrid. (1ª ed. 1974).
- CHENERY, H. y SYRQUIN, M. (1975): *Patterns of development, 1950-1970*. Oxford University Press. Oxford.
- CHILCOTE, R. y EDELSTEIN, J. (1974): *Latin America: The struggle with dependency and beyond*. John Wiley. Nueva York.
- COFFEY, J. y POLESE, M. (1985): Local development: conceptual basis and policy implications. *Regional Studies*, 19 (2), 85-93.
- COLEMAN, J. (1988): Social capital in the creation of human capital. *The American Journal of Sociology*, 94 (sup), 95-120.
- COMISION DEL SUR (1991): *Desafío para el Sur*. Fondo de Cultura Económica. México.
- COMISION EUROPEA (1962): Reglamento (CEE) nº 25/62 relativo a la financiación de la política agrícola común. *DOCE* B 030 de 20/04/1962.
- COMISION EUROPEA (1963): *Proposition d'un Règlement du Conseil concernant le FEASA*. Documento VI/COM (63) 19 final.
- COMISION EUROPEA (1964): Règlement (CEE) nº 17/64 du Conseil, du 5 février 1964, relatif aux conditions du concours du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole. *DOCE* P 034 de 27/02/1964.
- COMISION EUROPEA (1968): *Memorandum sur la reforme de l'agriculture dans la Communauté Economique Européenne*. Documento COM (68) 1000.
- COMISION EUROPEA (1972a): EEC Directive 159/72 on the Modernization of Farms. *DOCE* L 96 de 23/04/1972.
- COMISION EUROPEA (1972b): EEC Directive 160/72 on Measures to encourage the cessation of farming. *DOCE* L 96 de 23/04/1972.
- COMISION EUROPEA (1972c): EEC Directive 161/72 on Information and professional qualifications of farmers. *DOCE* L 96 de 23/04/1972.

- COMISION EUROPEA (1975): EEC Directive 268/75 on Mountain and hill farming in less favoured areas. *DOCE* L 128 de 19/03/1975.
- COMISION EUROPEA (1981a): *Report from the Commission of the European Communities to the Council pursuant to the Mandate of 30 May 1980*. Documento COM (81) 300.
- COMISION EUROPEA (1981b): *Guidelines for European agriculture: Memorandum to complement the Commission's report on the Mandate of 30 May 1980*. Documento COM (81) 608 final.
- COMISION EUROPEA (1981c): Council Regulation (EEC) 1939/81 on an integrated development programme for the Western Isles of Scotland. *DOCE* L 197 de 20/07/1981.
- COMISION EUROPEA (1981d): Council Regulation (EEC) 1940/81 on an integrated development programme for the Department of Lozère. *DOCE* L 197 de 20/07/1981.
- COMISION EUROPEA (1981e): Council Regulation (EEC) 1941/81 on an integrated development programme for the less favoured areas of Belgium. *DOCE* L 197 de 20/07/1981.
- COMISION EUROPEA (1985a): Council Regulation (EEC) 2088/85 concerning the Integrated Mediterranean Programmes. *DOCE* L 197 de 27/07/1985.
- COMISION EUROPEA (1985b): *Perspectives for the Common Agricultural Policy. Communication of the Commission to the Council and the Parliament*. Documento COM (85) 333 final.
- COMISION EUROPEA (1985c): *A future for Community agriculture: Commission guidelines following consultations in connection with the Green Paper*. Documento COM (85) 750.
- COMISION EUROPEA (1985d): Council Regulation (EEC) 797/85 on the Improvement of the efficiency of farming structures. *DOCE* L 93 de 30/03/1985.
- COMISION EUROPEA (1987): *Making a success of the Single Act: A new frontier for Europe*. Documento COM (87) 100.
- COMISION EUROPEA (1988a): *El futuro del mundo rural*. COM (88) 501 final.
- COMISION EUROPEA (1988b): Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo. *DOCE* L 185 de 15/07/88.
- COMISION EUROPEA (1988c): Reglamento (CEE) nº 4253/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988 por el que se aprueban dispo-



- siciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes. *DOCE* L 374 de 31/12/1988.
- COMISION EUROPEA (1988d): Reglamento (CEE) nº 4254/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. *DOCE* L 374 de 31/12/1988.
- COMISION EUROPEA (1988e): Reglamento (CEE) nº 4255/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo al Fondo Social Europeo. *DOCE* L 374 de 31/12/1988.
- COMISION EUROPEA (1988f): Reglamento (CEE) nº 4256/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección «Orientación». *DOCE* L 374 de 31/12/1988.
- COMISION EUROPEA (1991a): Comunicación a los Estados Miembros por la que se fijan las directrices de unas subvenciones globales integradas para las que se invita a los Estados miembros a presentar propuestas. *DOCE* C 73 de 19/03/1991.
- COMISION EUROPEA (1991b): *Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión*. Documento COM (91) 100 final.
- COMISION EUROPEA (1991c): *Desarrollo y futuro de la Política Agraria Común. Propuestas de la Comisión*. Documento COM (91) 258 final.
- COMISION EUROPEA (1992a): Reglamento (CEE) nº 2078/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural. *DOCE* L 215 de 30/07/1992.
- COMISION EUROPEA (1992b): Reglamento (CEE) nº 2079/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a la jubilación anticipada en la agricultura. *DOCE* L 215 de 30/07/1992.
- COMISION EUROPEA (1992c): Reglamento (CEE) nº 2080/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régi-

- men comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura. *DOCE* L 215 de 30/07/1992.
- COMISION EUROPEA (1993): Reglamento (CEE) n° 2081/93 del Consejo de 20 de julio de 1993 por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 2052/88 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes. *DOCE* L 193 de 31/07/1993.
- COMISION EUROPEA (1994a): Comunicación a los Estados Miembros por la que se fijan las orientaciones para las subvenciones o los programas operativos integrados para los cuales se pide a los Estados miembros que presenten solicitudes de ayuda dentro de una iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER II). *DOCE* C 180 de 1/07/1994.
- COMISION EUROPEA (1994b): *Libro Verde: El futuro de las iniciativas comunitarias al amparo de los Fondos estructurales*. Documento COM (94) 46.
- COMISION EUROPEA (1994c): *Libro Blanco sobre competitividad, crecimiento y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- COMISION EUROPEA (1995): *Estrategias alternativas para el establecimiento de relaciones en materia de agricultura entre la UE y los países asociados con vistas a la futura adhesión de estos últimos*. Documento COM (95) 607.
- COMISION EUROPEA (1996): *Declaración de Cork: Por un campo vivo*. 9 de noviembre de 1996.
- COMISION EUROPEA (1997): *Agenda 2000: por una Unión más fuerte y más amplia*. Documento COM (97) 2000 final.
- COMISION EUROPEA (1999a): *Agriculture, environment, rural development. Facts and Figures. A Challenge for Agriculture*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- COMISION EUROPEA (1999b): *Consejo Europeo de Berlín*. Conclusiones de la Presidencia.
- COMISION EUROPEA (1999c): Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999 sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos. *DOCE* L 160 de 26/06/1999.

- COMISION EUROPEA (1999d): Reglamento (CE) n° 1259/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999 por el que se establecen las disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común. *DOCE* L 160 de 26/06/1999.
- COMISION EUROPEA (1999e): *6º informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- COMISION EUROPEA (2000a): *La política agraria común. Síntesis 1999*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- COMISION EUROPEA (2000b): Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (Leader+). *DOCE* C 139 de 18/05/2000.
- COMISION EUROPEA (2001): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al CES y al Comité de las Regiones, sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de medioambiente*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- COMISION EUROPEA (2002): *Revisión Intermedia de la Política Agraria Común*. Documento COM (02) 394 final.
- COMISION EUROPEA (2003a): El Comité de Dirección de Leader+ evalúa los avances. *CE Newsletter*, 50, 1-2.
- COMISION EUROPEA (2003b): *Propuestas de distintos Reglamentos del Consejo para la Revisión Intermedia de la PAC*. Documento COM (03) 23 final.
- COMISION EUROPEA (Varios años): *La situación de la agricultura en la UE*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- CONWAY, G. (1997): *The Doubly Green Revolution*. Penguin Books. Harmondsworth.
- COPA-COGECA (1998): *El modelo de agricultura*. Una pista para el futuro. Bruselas.
- COULOMB, P. (1993): Del sector al territorio: ¿Ocupa la política socioestructural un lugar central en la nueva regulación de la PAC?. En *Agricultura y política agrarias en el sur de Europa*, 181-192. MAPA. Madrid.
- CROWDER, L. (1998): *Learning for the future: Human resource development to reduce poverty and achieve food security*. FAO. Roma.

- CUDDY, M. (1992): Rural development: The broader context. En M. O'Conneide y M. Cuddy (Eds.): *Perspectives on rural development in advanced economies*, 65-77. Centre for Development Studies. University College of Galway. Galway.
- CUELLAR, M.C. (2002): *Contrastación de las herramientas del Diagnóstico Rural Participativo en el Noroeste de Nicaragua*. Trabajo Profesional Fin de Carrera. Escuela Superior de Ingenieros Agrónomos y Montes. Universidad de Córdoba.
- CUNHA, A. (1999): *La PAC y el futuro de la agricultura europea*. Jornada Internacional sobre 'La agricultura en el umbral del siglo XXI'. Foro Agrario. Madrid.
- DAY, G. (1998): Working with the Grain? Towards Sustainable Rural and Community Development. *Journal of Rural Studies*, 14 (1), 89-105.
- DE VEER, J. (1987): Perspectives for the CAP. *European Review of Agriculture Economics*, 14, 1-10.
- DE VYLDER, S. (1995): *Sustainable human development and macro-economics, strategic links and implications*. A UNDP Discussion Paper. PNUD. Mimeo.
- DELGADO, M. (2001): *Análisis de los efectos de la nueva política rural europea: una aplicación al caso andaluz*. Tesis Doctoral. Departamento de Economía, Sociología y Política agrarias. Escuela Superior de Ingenieros Agrónomos y Montes. Universidad de Córdoba.
- DELGADO, M., RAMOS, E., RAMOS, F. y GALLARDO, R. (1998): *Valoración de las Estrategias Regionales de Desarrollo Rural en LEADER II*. Ponencia presentada al III Congreso Nacional de Economía Agraria celebrado en Lérida.
- DELGADO, M. y RAMOS, E. (2001): *La identidad del territorio como elemento clave de las nuevas estrategias de Desarrollo Rural. Aplicación al caso de Los Alcornocales*. Comunicación presentada al IV Congreso Nacional de la Asociación Española de Economía Agraria celebrado en Pamplona.
- DELGADO, M. y RAMOS, E. (2002): The role of European Rural Development Programmes in strengthening democracy: The case of Southern Spain. En A. Arzani, R. Esposti y F. Sotte (Eds): *European Policy Experiences with Rural Development*. European Association of Agricultural Economist y Wissenschaftsverlag Vauk Kiel KG. Kiel.
- DOS SANTOS, T. (1979): La estructura de la dependencia. En R. Villarreal: *Economía Internacional*, 216-226. Fondo de Cultura Económica. México. (1ª ed. 1970).

- EDWARDS, S. (1997): *Crisis y reforma en América Latina. Del desconsuelo a la esperanza*. Emecé. Buenos Aires. (1ª ed. 1995).
- EICHER, C. y STAATZ, J. (1984): *Agricultural Development in the Third World*. Johns Hopkins University Press. Baltimore y Londres.
- ELLIS, F. y BIGGS, S. (2001): Evolving themes in rural development. *Development Policy Review* 19, 437-448.
- EMMANUEL, A. (1973): *El intercambio desigual. Ensayo sobre antagonismos en las relaciones económicas internacionales*. Siglo XXI. México. (1ª ed. 1969).
- ENGBERG-PEDERSEN, L. (1997): Institutional contradictions in rural development. *European Journal of Development Resources*, 1, 183-208.
- ERRINGTON, A. (2001): Developing tools for rural development: A multidisciplinary research agenda. En A. Arzani, R. Esposti y F. Sotte (Eds): *European Policy Experiences with Rural Development*. European Association of Agricultural Economists y Wissenschaftsverlag Vauk Kiel KG. Kiel.
- ESPARCIA, J. (2000): The LEADER Programme and the rise of rural development in Spain. *Sociologia Ruralis*, 40 (2), 200-207.
- ESPARCIA, J. y NOGUERA, J. (1999): Reflexiones en torno al territorio y al desarrollo rural. En E. Ramos (Coord.): *El desarrollo rural en la Agenda 2000*. MAPA. Serie Estudios nº 142. Madrid.
- EUROPEAN AGRICULTURE CONVENTION (2002): "A rural future for a larger Europe". Workshop celebrado en Bruselas. Junio 2002
- FAJNZYLBER, F. (1990): Industrialización en América Latina: De la 'caja negra' al casillero vacío. *Cuadernos de la CEPAL*, 60.
- FAO (1996): *Six lessons from the green revolution: towards a new green revolution*. World Food Summit. FAO. Roma.
- FAO (1999): *Directrices para la integración de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles en las políticas agrícolas*. FAO. Roma.
- FEARNE, A. (1991): The CAP decision-making process. En C. Ritson y D. Harvey (Eds.): *The Common Agricultural Policy and the world economy*, 101-116. CAB International. Wallingford.
- FEI, J. y RANIS, G. (1974): *Development of labour surplus economy. Theory and policy*. Richard D. Irving Inc. Homewood.
- FENNELL, R. (1997): *The Common Agricultural Policy: Continuity and change*. Clarendon Press. Oxford.
- FERNANDEZ, J. R. (2000): *La Política Agraria Común. Régimen jurídico de la agricultura europea y española*. Aranzadi Editorial. Elcano.

- FFRENCH DAVIS, R. (1979): *Economía internacional: Teorías y políticas para el desarrollo*. Fondo de Cultura Económica. México.
- FIDA (2001): *Rural Poverty Report 2001. The challenge of ending rural poverty*. Oxford University Press. Oxford.
- Fontela, M. (2000): Globalización y desarrollo local. *Tierra Sur*, 6, 9-12.
- FRANK, A. (1971): *Sociología del desarrollo y subdesarrollo de la sociología. El desarrollo del subdesarrollo*. Anagrama. Barcelona. (1ª ed. 1966).
- FRIEDMAN, J. (1972): The spatial organisation of power in the development urban systems. *Development and Change*, 4, 12-50.
- FRIEDMAN, J. y DOUGLAS, M. (1978): Agropolitan development: Towards a new strategy for regional planning in Asia. En F. Lo y K. Salih (Eds.): *Growth pole strategy and regional development policy*. Pergamon. Oxford.
- FUÁ, G. (1980): *Problemi dello sviluppo tardivo in Europa: rapporto su sei paesi appartenenti all' OCSE*. Il Mulino. Bolonia.
- FURTADO, C. (1974): *El mito del desarrollo económico y el futuro del Tercer Mundo*. Periferia. Buenos Aires.
- FUKUYAMA, F. (1995): *Trust. The social virtues and the creation of prosperity*. Simon & Schuster. Nueva York y Londres.
- GALINDO, M. y MALGESINI, G. (1994): *Crecimiento económico. Principales teorías desde Keynes*. McGraw Hill. Madrid.
- GANNON, A. (1998): *Mastering change: a new paradigm in building positive future for rural communities*. Proceedings de la "Positive Rural Futures Conference" celebrada en Biloela.
- GARCIA AZCARATE, T. (1996): La política agraria común a debate. *Revista Española de Economía Agraria*, 176-177, 243-265.
- GARCIA AZCARATE, T. (2001): Reflexiones sobre el futuro de la Política Agraria Común. En *Economía agraria y recursos naturales. Nuevos enfoques y perspectivas*, 103-114. Asociación Española de Economía Agraria. Madrid.
- GARCIA SANZ, B. (1996): *La sociedad rural ante el siglo XXI*. MAPA. Serie Estudios nº 125. Madrid.
- GARCIA SANZ, B. (1999): Cambios demográficos en la nueva ruralidad española. En E. Ramos (Coord.): *El desarrollo rural en la Agenda 2000*. MAPA. Serie Estudios nº 142. Madrid.
- GAROFOLI, G. (1992): *Endogenous development and Southern Europe*. Avebury. Aldershot.
- GERSCHENKRON, A. (1968): *El atraso económico en perspectiva histórica*. Ariel. Barcelona. (1ª ed. 1962).

- GOODWIN, M. (1998): The governance of rural areas: Some emerging research issues and agendas. *Journal of Rural Studies*, 14 (1), 5-12.
- GORE, C. (1984): *Regions in question*. Methuen. Londres.
- GORGEU, Y. et al. (1997): *La charte de territoire. Une démarche pour un projet de développement durable*. La documentation française. París.
- GRIFFIN, K. (1999): *Human development: Origins, evolution and impact*. Plenaria presentada en el Congreso "Análisis de 10 años de desarrollo humano". HEGO. Universidad del País Vasco.
- GRUPO DE BRUJAS (1996): ¿Qué agricultura queremos para Europa?. *Agricultura y Sociedad*, 79, 229-236.
- GRUPO DE SEILLAC (1993): Por una política europea de la sociedad y del espacio rural, de la investigación, de la producción y de las industrias agrarias. *Revista de Estudios Agrosociales*, 165, 177-193.
- HALL, P. y HAY, D. (1980): *Growth centres in the European urban system*. Heinemann. Londres.
- HAYAMI, Y. RUTTAN, V. (1971): *Agricultural Development: An international perspective*. Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- HERBERT-CHESHIRE, L. (2000): Contemporary strategies for rural community development in Australia: a governmentality perspective. *Journal of Rural Studies*, 16, 203-215.
- HERVIEU, B. (1996): *Los campos del futuro*. MAPA. Serie Estudios nº 118. Madrid.
- HIDALGO, A. (1998): *El pensamiento económico sobre desarrollo. De los mercantilistas al PNUD*. Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva. Huelva.
- HIGGINS, B. (1955): The dualistic theory of underdeveloped areas. *Economic Development and Cultural Change*, 4, 99-115.
- HIRCHSMAN, A. (1959): *The strategy of economic development*. Yale University Press. New Haven.
- HIRSCHMAN, A. (1984): *De la economía política y más allá. Ensayos de penetración y superación de fronteras*. Fondo de Cultura Económica. México. (1ª ed. 1981).
- HODGE, I. (1985): *Countryside change. A review of research*. Economic and Social Research Council. Londres.
- HOGGART, K., BULLER, H. y BLACK, R. (1995): *Rural Europe. Identity and change*. Arnold. Londres.

- HOUÉE, P. (1992): *La décentralisation. Territoires ruraux en développement*. Syros-Alternatives. París.
- HOUÉE, P. (1996): *Les politiques de développement rural. Des années de croissance au temps d'incertitude*. INRA Economica. París. (2ª ed. ampliada y revisada).
- HOUSSEL, J. (1985): *De la industria rural a la economía sumergida*. Ed. Alfonso el Magnánimo. Valencia.
- HUNTINGTON, S. (1968): *Political order in changing societies*. Yale University Press. New Haven.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (1976): *Employment, growth and basic needs*. ILO. Ginebra.
- IUCN/UNEP/WWF (1991): *Caring for the Earth: A strategy for sustainable living*. IUCN. Gland.
- JIMENEZ, L. M. (2000): *Desarrollo sostenible. Transición hacia la coevolución global*. Pirámide. Madrid.
- JOHNSON, H. (1967): *Economic policies towards less developed countries*. Praeger. Nueva York.
- JOHNSTON B. y MELLOR, J. (1960): *The nature of agriculture's contribution to economic development*. Food Research Institute Studies, Nov. 1960, 335-356.
- JOHNSTON B. y MELLOR, J. (1961): The role of agriculture in Economic Development. *American Economic Review*, 51, 566-593.
- JOLLIVET, M. (1985): Le développement local, mode ou mouvement social?. *Economie Rurale*, 166, 10-16.
- JUNTA DE ANDALUCIA (1999): *La mujer: Clave del desarrollo rural*. Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía. Sevilla.
- KAY, G. (1975): *Development and underdevelopment: A marxist analysis*. MacMillan. Londres.
- KAY, G. (1989): *Latin American theories of development and underdevelopment*. Routledge. Londres.
- KAYSER, B. (1990): *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*. Armand Colin. París.
- KAYSER, B., BRUN, A., CAVAILHES, J. y LACOMBE, P. (1994): *Pour una ruralité choisie*. DATAR. Editions de l'Aube. La Tour d'Aigües.
- KIDD, J. y DORWARD, A. (2001): The Washington Consensus on poor country agriculture: Analysis, prescriptions and institutional gaps. *Development Policy Review* 19 (4), 467-478.



- KLIKSBERG, B. (2000): El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo. En B. Kliksberg y L. Tomassini (Eds.): *Capital social y cultura: Claves estratégicas para el desarrollo*, 19-58. Banco Interamericano de Desarrollo. Fondo Cultura Económica. Washington.
- KOVÁCH, I. (2000): LEADER, a new social order, and the Central and East European Countries. *Sociologia Ruralis*, 40 (2), 181-189.
- KRUEGER, A. *et al.* (1989): *Aid and development*. Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- LAL, D. (1983): *The poverty of 'Development Economics'*. Institute of Development Affairs. West Sussex.
- LASH, S. y URRY, J. (1987): *The end of organised capitalism*. Polity Press. Cambridge.
- LECHNER, N. (2000): Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social. En B. Kliksberg y L. Tomassini (Eds.): *Capital social y cultura: Claves estratégicas para el desarrollo*, 101-128. Banco Interamericano de Desarrollo. Fondo Cultura Económica. Washington.
- LENIN, V. (1974): *El imperialismo, fase superior del capitalismo*. Fundamentos. Madrid. (1ª ed. 1917).
- LEWIS, W. (1964): *Teoría del desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica. México. (1ª ed. 1955).
- LEYS, C. (1996): *The rise and fall of development theory*. James Currey Ltd. Oxford. (1ª ed. 1977).
- LIPIETZ, A. (1985): The world crisis: The globalization of the general crisis of Fordism. *IDS Bulletin*, 16, 6-20.
- LIPIETZ, A. (1987): *Mirages and miracles: The crises of global Fordism*. Verso. Londres.
- LIPTON, M. (1977): *Why poor people stay poor: Urban bias in world development*. Temple Smith. Londres.
- LITTLE, I. (1982): *Economic development. Theory, policy and international relations*. Basic Books. Nueva York.
- LOWE, P., MURDOCH J. y WARD N. (1997): Redes en el desarrollo rural: más allá de los modelos exógenos y endógenos. *Agricultura y Sociedad*, 82, 13-43.
- MAGDOFF, H. (1973): *La era del imperialismo*. Actual. México. (1ª ed. 1969).
- MAHE, L., CORDIER, J., GUYOMARD, H. y ROE, T. (1995): *L'agriculture dans les PECO et l'Union Européenne: Quelle transition pour l'intégration?*. Informe a la DG I de la Comisión Europea. Bruselas.

- MANNION, J. (1996): Asociacionismo, participación y capacitación: el desarrollo rural basado en las estrategias locales ascendentes. *LEADER Magazine*, 12, 7-10.
- MAPA (2002): *Hechos y cifras del sector agroalimentario español 2001*. MAPA. Madrid.
- MAPA (2001): *Elementos de reflexión para el establecimiento de criterios de prioridad ante las modificaciones y reformas de la PAC*. Grupo 'El Escorial'. Madrid. Mimeo.
- MARSDEN, T. (1998): New rural territories: Regulating the differentiated rural spaces. *Journal of Rural Studies*, 14 (1), 107-117.
- MARSDEN, T., MURDOCH, J., LOWE, P., y FLYNN, A. (1993): *Constructing the countryside*. UCL Press. Londres.
- MARSDEN, T., BANKS J. y BRISTOW G. (2000): Food supply chain approaches: exploring their role in rural development. *Sociologia Ruralis*, 40 (4), 425-437.
- MARSDEN, T. y MURDOCH, J. (1998): The shifting nature of rural governance and community participation. *Journal of Rural Studies*, 14 (1). Special Issue: Rural Governance and Community Participation, 1-4.
- MASSOT, A. (1996): Una política agroalimentaria y rural para una Unión Europea del bienestar. *Revista Española de Economía Agraria*, 176-177, 99-143.
- MASSOT, A. (1999): *El modelo europeo de agricultura ante el desafío de la globalización*. Ciclo de conferencias sobre 'La economía y el cambio social en tiempos de globalización'. Real Sociedad Económica de Amigos del País. Valencia.
- MASSOT, A. (2000): *La PAC, entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio: ¿A la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria?*. Conferencia impartida en el Master en Gestión de Desarrollo Rural de la Universidad de Córdoba. Córdoba.
- MASSOT, A. (2001): La multifuncionalidad agraria: un nuevo paradigma a la búsqueda de una política común en la era de la globalización. En *Economía agraria y recursos naturales. Nuevos enfoques y perspectivas*, 57-102. Asociación Española de Economía Agraria. Madrid.
- MEADOWS, D. et al (1985): *Los límites del crecimiento. Informe del Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*. Fondo de Cultura Económica. México. (1ª ed. 1972).
- MEESTER G. y VAN DER ZEE, F. (1993): EC decision-making, institutions and the Common Agricultural Policy. *European Review of Agricultural Economics*, 20, 131-150.

- MELLA, J. (1998): *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*. Akal Textos. Madrid.
- MELLOR, J. (1966): *The economics of agricultural development*. Cornell University Press. Londres.
- MENDEZ, R. (1994): Sistemas productivos locales y políticas de desarrollo rural. *Revista de Estudios Regionales*, 39, 93-112.
- MOLINERO, F. (1999): Caracterización y perspectivas de los espacios rurales españoles. En E. Ramos (Coord.): *El desarrollo rural en la Agenda 2000*. MAPA. Serie Estudios nº 142. Madrid.
- MOUNIER, A. (1992): *Les théories économiques de la croissance agricole*. INRA. Economica. París.
- MOYANO, E. (2001): El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. *Revista de Fomento Social*, 56, 35-63. Córdoba.
- MURDOCH, J. y MARSDEN, T. (1994): *Reconstituting rurality. Class, community and power in the development process*. UCL Press. Londres.
- MYINT, H. (1964): *The economics of developing countries*. Hutchinson University Library. Londres.
- MYRDAL, G. (1968): *Asian Drama*. Penguin. Harmondsworth.
- MYRDAL, G. (1974): *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. Fondo de Cultura Económica. México. (1ª ed. 1957).
- NACIONES UNIDAS-COMISION BRANDT (1980): *Diálogo Norte-Sur*. Nueva Imagen. México.
- NACIONES UNIDAS-COMISION MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE (1988): *Nuestro futuro común*. Alianza. Madrid. (1ª ed. 1987).
- NACIONES UNIDAS-CONFERENCIA SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO (1993): Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. *Desarrollo*, 22, 65-66. (1ª ed. 1992).
- NEVILLE-ROLFE, E. (1984): *The politics of agriculture in the European Union*. European Centre for Policy Studies. Londres.
- NORTH, D.C. (1990): Institutions. *Journal of Economic Perspective*, 5, 97-112.
- NORTON, G.W. y ALWANG, J. (1995): *Economía del desarrollo agrario*. Mundiprensa. Madrid.
- NURKSE, R. (1964): *Equilibrio y crecimiento de la economía mundial*. Rialp. Madrid. (1ª ed. 1961).
- NURKSE, R. (1973): *Problemas de la formación del capital en los países insuficientemente desarrollados*. Fondo de Cultura Económica. México. (1ª ed. 1953).

- OAKLEY, P. y MARSDEN, D. (1984): *Approaches to participation in rural development*. International Labour Office. Ginebra.
- OCAÑA, C., GARCIA, E. y NAVARRO, S. (1998): *Andalucía. Población y espacio rural*. Consejería de Agricultura. Junta de Andalucía y Dpto. Geografía. Universidad de Málaga. Málaga.
- OCDE (1987): *ILE Programme*. OCDE. París.
- OCDE (1990): *Partnerships for Rural Development*. OCDE. París.
- OCDE (2001): *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework*. OCDE. París.
- O'CONNOR, M. y CUDDY, M. (1992): *Perspectives on rural development in advanced economies*. Centre for Development Studies. University College of Galway. Galway.
- O'CONNOR, M. (1992): *Introduction*. En M. O'Connor y M. Cuddy (Eds.): *Perspectives on rural development in advanced economies*, 1-12. Centre for Development Studies. University College of Galway. Galway.
- PALLOIX, C. (1971): *L'economie mondiale capitaliste*. Maspero. París.
- PALLOIX, C. (1978): *La internacionalización del capital*. Blume. Madrid. (1ª ed. 1974).
- PALMA, G. (1978): Dependency: A formal theory of underdevelopment or a methodology for the analysis of concrete situations of underdevelopment. *World Development*, 6 (7/8), 881-894.
- PARLAMENTO EUROPEO (1996): *Informe sobre la Política Rural Europea y la creación de una Carta Rural Europea*. Documento A4-0301/96. Bruselas.
- PARLAMENTO EUROPEO (1999): *La modulation des aides à l'agriculture dans le cadre de la réforme de la Politique Agricole Commune (Agenda 2000)*. Serie Agricultura, Montes y Desarrollo Rural. AGRI-116. Bruselas.
- PARLAMENTO EUROPEO (2003): *Draft report on the proposal for a Council Regulation establishing common rules for direct support schemes under the Common Agricultural Policy and support schemes for producers of certain crops*. Provisional 2003/0006(CNS).
- PEREZ YRUELA, M. y GIMENEZ, M. (1994): Desarrollo local y desarrollo rural: El contexto del programa LEADER. *Papeles de Economía Española*, 60-61, 219-233.
- PERROUX, F. (1955): Note sur la notion de pôle de croissance. *Economie Appliquée*, 7, 307-320.
- PINTO, A. (1965): Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano. *El Trimestre Económico*, 32 (125).

- PIORE, M. y SABEL, C. (1990): *La segunda ruptura industrial*. Alianza. Madrid. (1ª ed. 1984).
- PNUD (Varios años): *Desarrollo Humano. Informe anual*. PNUD y Mundiprensa. Madrid.
- PREBISCH, R. (1949): El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas. *El Trimestre Económico*, 16 (63), .
- PREBISCH, R. (1971): *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. Fondo de Cultura Económica. México. (1ª ed. 1964).
- PREBISCH, R. (1988): Dependencia, interdependencia y desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 34, 206-212.
- PRETTY, J. (1995): *Regenerating agriculture: Policies and practice for sustainability and self-reliance*. Earthscan Publications Ltd. Londres.
- PUTNAM, R. (1993): *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press. Princeton.
- PYE, L. (1966): *Aspects of political order in changing societies*. Yale University Press. New Haven.
- QUINTANA J., CAZORLA A. y MERINO, J. (1999): *Desarrollo rural en la Unión Europea: Modelos de participación social*. MAPA. Serie Estudios nº 140. Madrid.
- RAMOS, E. (2000): Retos del mundo rural ante la Agenda 2000. En M. Gonzalo y J. Velarde (Eds): *Nuevos tiempos, nueva agricultura: Reforma de la PAC y Agenda 2000*, pp. 75-103 MAPA. Serie Estudios nº 143, Madrid.
- RAMOS, E., DELGADO, M. y DE LA ROSA, C. (2001): El caso de Los Alcornocales: Un proceso de desarrollo rural entre la identidad natural y el protagonismo institucional. En J. M. Rodríguez (Coord.): *Experiencias prácticas de desarrollo local*, 397-453. Bayer Hnos. S.A. Barcelona.
- RAMOS, E. y DELGADO, M. (2000): *From reflection to action: Higher education in rural development at the University of Cordoba*. Paper presentado a la "5th European Conference on Higher Agricultural Education" celebrada en Plymouth.
- RAMOS, E. y DELGADO M. (2002): Nuevas formas de institucionalidad y su influencia en el desarrollo de áreas rurales europeas. *Información Comercial Española*, 803, 91-104.
- RAMOS, E. y ROMERO, J.J. (1995): Para una concepción sistémica del desarrollo rural. En E. Ramos y J. Cruz: *Hacia un nuevo sistema rural*, 49-89. MAPA. Serie Estudios nº 99. Madrid.
- RAMOS, J. y SUNKEL, O. (1991): Hacia una síntesis neoestructuralista. En O. Sunkel: *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoes-*

- tructuralista para la América Latina*, 15-32. Fondo de Cultura Económica. México.
- RAY, C. (1996): Local rural development and the LEADER I. En P. Allanson y M. Whitby (Eds.): *The rural economy and the British countryside*, 150-166. Earthscan. Londres.
- RAY, C. (1999a): Endogenous development in the era of reflexive modernity. *Journal of Rural Studies*, 15 (3), 257-267.
- RAY, C. (1999b): Towards a meta-framework of endogenous development: Repertoires, paths, democracy and rights. *Sociologia Ruralis*, 39 (4), 521-537.
- RICUPERO, R. (1999): La integración de los países pobres en la economía mundial. *Revista de Fomento Social*, 54, 365-377.
- RIST, G. (2000): La cultura y el capital social: ¿cómplices o víctimas del 'desarrollo'?. En B. Kliksberg y L. Tomassini (Eds.): *Capital social y cultura: Claves estratégicas para el desarrollo*, 129-150. Banco Interamericano de Desarrollo. Fondo Cultura Económica. Washington.
- RITSON, C. y FEARNE, A. (1984): Long-term goals for the CAP. *European Review of Agriculture Economics*, 11, 207-216.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. (1943): Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. *The Economic Journal*, 53, 202-211.
- ROSTOW, W. (1983a): *Las etapas del crecimiento económico*. Fondo de Cultura Económica. México. (1ª ed. 1960).
- ROSTOW, W. (1983b): *The barbaric counter-revolution: cause and cure*. McMillan. Londres.
- RULLANI, E. (1998): Transformazioni produttive e trasformazione delle istituzioni. *Sviluppo locale*, 5 (8) .
- SACHS, I. (1974): Ecodevelopment. *Ceres*, 17(4), 17-21.
- SAMPEDRO, J.L. (1996): Conciencia del subdesarrollo veinticinco años después. En J.L. Sampedro y C. Berzosa: *Conciencia del subdesarrollo. Veinticinco años después*. Taurus. Madrid.
- SAMPEDRO, J.L. y BERZOSA, C. (1996): *Conciencia del subdesarrollo. Veinticinco años después*. Taurus. Madrid.
- SAMPEDRO, R. (1996): *Género y ruralidad. Las mujeres ante el reto de la desagrarización*. Instituto de la Mujer. Mº de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- SARACENO, E. (2002): *Rural development policies and the second pillar of the Common Agricultural Policy*. Workshop "Desirable evolution of the CAP: A contribution", organizado por ARL and DATAR. Septiembre 2002.

- SCHMITT, G. (1993): La PAC: Las cuestiones de política estructural y social. En MAPA: *Agriculturas y políticas agrarias en el Sur de Europa*, 79-104. MAPA. Madrid.
- SCHULTZ, T. (1965): Investing in poor people. An economist view. *American Economic Review*, 55 (2).
- SCITOWSKY, T. (1970): *Crecimiento. ¿Equilibrado o desequilibrado?*. Tecnos. Madrid. (1ª ed. 1959).
- SEN, A. (1990): Development as capability expansion. En K. Griffin, y J. Knight: *Human development and the international development strategy for the 1990s*, 41-58. Macmillan. Londres.
- SEN, A. (2001): Las teorías del desarrollo en el siglo XXI. *Revista Leviatán*, 84, 65-84.
- SHORTALL, S. y SHUCKSMITH, M. (1998): Integrated rural development: Issues arising from the Scottish experience. *European Planning Studies*, 6 (1), 73-88.
- SHUCKSMITH, M. (2000): Endogenous development, social capital and social inclusion: Perspectives from LEADER in the UK. *Sociologia Ruralis*, 4 (2), 208-217.
- SINGER, H. (1981): La distribución de las ganancias entre los países que invierten y los que reciben préstamos. En H. Singer (Ed.): *Estrategia del desarrollo internacional. Ensayos sobre el atraso económico*, 67-83. México. (1ª ed. 1950).
- SLEE, B. (1999): ¿De una política sectorial a una espacial?. Una perspectiva desde el norte de Europa acerca de las necesidades de cambio en la política de la UE. En E. Ramos (Coord.): *El desarrollo rural en la Agenda 2000*. MAPA. Serie Estudios nº 142. Madrid.
- SOTO, P. (2000): *La cooperación en el contexto de LEADER +*. Conferencia impartida en el Master en Gestión del Desarrollo Rural de la Universidad de Córdoba.
- STEICHEN, R. (1994): Entrevista con René Steichen encargado de la Agricultura y el Desarrollo Rural de la Comisión Europea. *LEADER Magazine*, 6, 3-5.
- STERN, E. (1992): *Institutional framework for rural development*. En M. O'Connneide y M. Cuddy (Eds.): *Perspectives on rural development in advanced economies*, 161-171. Centre for Development Studies. University College of Galway. Galway.
- STIGLITZ, J. (1998): *More instruments and broader goals: Moving towards the Post-Washington Consensus*. World Institute for Development Economic Research Annual lecture. Helsinki, 7 de enero de 1998.

- STIGLITZ, J. (2002): *El malestar de la globalización*. Santillana. Madrid.
- STÖHR, W. (1981): Development from below: The bottom-up and periphery inward development paradigm. En W. Stöhr y D. Taylor (Eds.): *Development from above or below?*. J. Wiley and Sons, Ltd. Chichester.
- STÖHR, W. (1986): Cambios estructurales en la industria y estrategias de desarrollo regional. *Estudios Territoriales*, 20, 179-201.
- STOKER, G. (1996): *Governance as theory: Five propositions*. University of Strathclyde. Mimeo.
- STOREY, D. (1999): Issues of integration, participation and empowerment in rural development: The case of LEADER in the Republic of Ireland. *Journal of Rural Studies*, 15 (3), 307-315.
- STREETEN, P. (1986): *Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo*. Tecnos. Madrid. (1ª ed. 1981).
- SUMPSI, J.M. y BUCKWELL, A. (2002): *Greening the CAP: The future of the "first" pillar*. Workshop "Desirable evolution of the CAP: A contribution". Organized by ARL and DATAR. Septiembre 2002.
- SUNKEL, O. (1979): La naturaleza de la dependencia latinoamericana. En R. Villarreal: *Economía Internacional*. Fondo de Cultura Económica. México.
- SUNKEL, O. (1991): *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México.
- SUNKEL, O. y PAZ, P. (1973): *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI. Madrid. (1ª ed. 1970).
- SWEEZY, P. (1979): *Teoría del desarrollo capitalista*. Fondo de Cultura Económica. México. (1ª ed. 1942).
- SWINNEN, J. y VAN DER ZEE, A. (1993): Political economy of agricultural policies: A survey. *European Review of Agricultural Economics*, 20, 261-290.
- TANGERMANN S. y JOSLING, T. (1995): *Pre-accession agricultural policies for Central Europe and the European Union*. Informe a la DG I de la Comisión Europea. Bruselas.
- TARDITI S., MARSH, J. y SENIOR-NELLO, S. (1995): *Agricultural strategy for CEEC-6 accession to the EU-15*. Informe a la DG I de la Comisión Europea. Bruselas.
- TAYLOR, L. (1983): *Structural macroeconomics: Models for the Third World*. Basic Books. Nueva York.



- TEWDWR-JONES, M. (1998): Rural government and community participation: The planning role of Community Councils. *Journal of Rural Studies*, 14 (1), 51-62.
- THE DAG HAMMARSKJOLD FOUNDATION (1975): What now?: Another development. *Development Dialogue*, 1/2.
- TINBERGEN, J. (1977): *Reestructuración del Orden Internacional*. Fondo de Cultura Económica. México.
- TIO, C. (1993): Crítica de la reforma de la PAC. *Información Comercial Española*, 720-721, 19-27.
- TODARO, M. (1981): *Economía para un mundo en desarrollo. Introducción a los principios, problemas y políticas para el desarrollo*. Fondo de Cultura Económica. México. (1ª ed. 1977).
- TODARO, M. (1985): *El desarrollo económico del Tercer Mundo*. Alianza. Madrid. (1ª ed. 1983).
- TOYE, J. (1987): *Dilemmas of development: Reflections on the counter-revolution in development theory and practice*. Basil Blackwell. Oxford.
- TRACY, M. (1989): *Government and agriculture in Western Europe 1880-1988*. Granada. Londres.
- TRACY, M. (1994): The spirit of Stresa. *European Review of Agriculture Economics*, 21, 357-374.
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2000): *Informe especial nº 14/2000 sobre la ecologización de la PAC*. DOCE C 353 de 8 de diciembre de 2000.
- URRY, J. (1984): Capitalist restructuring, recomposition and the regions. En T. Bradley y P. Lowe (Eds.): *Locality and rurality; economy and society in rural regions*, 45-64. Geobooks. Norwich.
- VAN DER PLOEG, J. et al. (2000): Rural development: From practices and policies towards theory. *Sociologia Ruralis*, 40 (4), 391-406.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1984): La política regional en tiempos de crisis. *Estudios Territoriales*, 15-16, 21-37.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988): *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Pirámide. Madrid.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1992): Sectoral diversification in rural areas: Problems and potentials. En M. O'Cinneide y M. Cuddy (Eds.): *Perspectives on rural development in advanced economies*, 85-98. Centre for Development Studies. University College of Galway. Galway.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1999): *Desarrollo, redes e innovación*. Pirámide. Madrid.

- VINER, J. (1966): *Comercio internacional y desarrollo económico*. Tecnos. Madrid. (1ª ed. 1953).
- VON BRAUN, J. (2000): The new strategic directions for international agricultural research. *Quarterly Journal of International Agriculture*, 39 (3), 233-236.
- VON URFF, W. (2002): *Expectations and challenges for a new CAP*. Workshop "Desirable evolution of the CAP: A contribution", organizado por ARL and DATAR. Septiembre 2002.
- WALLACE, H. y WALLACE, W. (2000): *Policy-Making in the European Union*, 4ª ed. Oxford University Press. Oxford.
- WALLACE, H. (2000): Institutions, Process, and Analytical approaches. En H. Wallace y W. Wallace: *Policy-Making in the European Union*, 4ª ed. Oxford University Press. Oxford.
- WALLERSTEIN, I. (1979): *El moderno sistema mundial (I). La agricultura capitalista y los orígenes de la economía mundial europea*. Siglo XXI. Madrid. (1ª ed. 1974).
- WALLERSTEIN, I. (1984): *El moderno sistema mundial (II). El mercantilismo y la consolidación de la economía mundial europea, 1600-1750*. Siglo XXI. Madrid. (1ª ed. 1980).
- WARREN, B. (1980): *Imperialism: Pioneer of capitalism*. New Left Books. Londres.
- WENGER, G. (1982): The problem of perspective in development policy. *Sociologia Ruralis*, 22, 316-329.
- WHATMORE, S. (1988): From women roles to gender relations: developing perspectives in the analysis of farm women. *Sociologia Ruralis*, 27 (4), 239-247.
- WIBBERLEY, G. P. (1981): Strong agricultures but weak rural economies: the undue emphasis on agriculture in European rural development. *European Review of Agricultural Economics*, 8, 155-170.
- WILKINSON, K. (1992): Social stabilisation: the role of rural society. En M. O'Connneide y M. Cuddy (Eds.): *Perspectives on rural development in advanced economies*, 25-35. Centre for Development Studies. University College of Galway. Galway.
- WILLIAMSON, J. (1990): *Latin American adjustment*. Institute of International Economics. Washington.
- WOOLCOCK, M. (1998): Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*, 27, 151-208.

**Anexo**

**DOCUMENTACIÓN DE LA COMISIÓN  
EUROPEA RELACIONADA CON LA  
POLÍTICA RURAL**

---



- Tratado de Roma. Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea.* (1957).
- Plan de travail pour la Direction Générale de l'Agriculture.* (1958). Documento COM (58) 205.
- Projet des propositions concernant l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole commune en vertu de l'article 43 du Traité instituant la Communauté Economique Européenne.* (1959). Documento VI/COM (59) 140.
- Proposals for the working-out and putting into effect of the Common Agriculture Policy in application of article 43 of the Treaty establishing the European Economic Community.* (1960). Documento VI/COM (60) 105.
- Reglamento (CEE) n° 25/62 relativo a la financiación de la política agrícola común.* (1962). DOCE B 030 de 20/04/1962.
- Proposition d'un Règlement du Conseil concernant le FEASA.* (1963). Documento VI/COM (63) 19 final.
- Proposition d'un Règlement du Conseil relatif aux conditions du concours du FEOGA.* (1963). Documento VI/COM (63) 34 final.
- Proposition d'un Règlement financier concernant le FEOGA et le FEASA.* (1963). Documento VI/COM (63) 36 final.
- Programme d'action de la Commission en matière de politique sociale dans l'agriculture.* (1963). Documento V/VI/COM (63) 353 final.
- Règlement (CEE) n° 17/64 du Conseil, du 5 février 1964, relatif aux conditions du concours du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.* (1964). DOCE P 034 de 27/02/1964.
- Actions à entreprendre par priorité dans le cadre du «Programme d'action de la Commission de la CEE en matière de politique sociale dans l'agriculture».* (1964). Documento S/O/1961/64.
- Programmes Communautaires pour la Section Orientation du Fonds Européenne d'Orientation et de Garantie Agricole.* (1967). Documento COM (67) 194 final.

*Memorandum sur la reforme de l'agriculture dans la Communauté Economique Européenne.* (1968). Documento COM (68) 1000.

*Reforme de l'Agriculture.* (1970). Documento COM (70) 500.

*Communication et projet de Resolution du Conseil concernant la nouvelle orientation de la politique agricole commune.* (1971). Documento VI/COM (71) 100 final.

*EEC Directive 159/72 on the Modernization of Farms.* (1972). DOCE L 96 de 23/4/1972.

*EEC Directive 160/72 on Measures to encourage the cessation of farming.* (1972). DOCE L 96 de 23/4/1972.

*EEC Directive 161/72 on Information and professional qualifications of farmers.* (1972). DOCE L 96 de 23/4/1972.

*Proposal for a Directive on agriculture in mountain areas and in certain other poorer farming areas.* (1973). Documento COM (73) 202 final.

*Improvement of the Common Agriculture Policy.* (1973). Documento COM (73) 1850 final.

*Proposal for a Directive reative to the Community list of less-favoured farming areas.* (1974). Documento COM (74) 2222 final.

*EEC Directive 268/75 on Mountain and hill farming in less favoured areas.* (1975). DOCE L 128 de 19/3/1975.

*Proposal for a Council Directive amending Directives 72/159/EEC, 72/160/EEC, 72/161/EEC, 73/131/EEC and 75/268/EEC on the reform of agriculture.* (1976). Documento COM (76) 213 final.

*Mediterranean Agriculture Problems.* (1977). Documento COM (77) 140 final.

*Guidelines concerning the development of the Mediterranean regions of the Community together with certain measures relating to agriculture, vol. I.* (1977). Documento COM (77) 526 final.

*Future development of the Common Agriculture Policy.* (1978). Documento COM (78) 700 final.

*Proposals on policy with regard to agricultural structures.* (1979). Documento COM (79) 122 final.

*Reflections on the Common Agriculture Policy.* (1980). Documento COM (80) 800 final.

*The agricultural structures policy of the Community: Perspectives and evolution.* (1980). Documento SEC (80) 1471 final.

*Report from the Commission of the European Communities to the Council pursuant to the Mandate of 30 may 1980.* (1981). Documento COM(81) 300.

- Guidelines for European agriculture: Memorandum to complement the Commission's report on the Mandate of 30 May 1980.* (1981). Documento COM(81) 608 final.
- Study of the regional impact of the Common Agriculture Policy.* P. Henry (Coord.). (1981). Regional Policy Series, nº 21. Bruselas.
- Council Regulation (EEC) 1939/81 on an integrated development programme for the Western Isles of Scotland.* (1981). DOCE L 197 de 20/7/1981.
- Council Regulation (EEC) 1940/81 on an integrated development programme for the Department of Lozère.* (1981). DOCE L 197 de 20/7/1981.
- Council Regulation (EEC) 1941/81 on an integrated development programme for the less favoured areas of* (1981). DOCE L 197 de 20/7/1981.
- The Commission's proposals for the Integrated Mediterranean Programmes.* (1983). Documento COM (83) 24 final.
- Further guidelines for the development of the Common Agricultural Policy.* (1983). Documento COM (83) 380 final.
- Proposal for a Council Regulation (EEC) instituting Integrated Mediterranean Programmes.* (1983). Documento COM (83) 495 final.
- Proposal for a Council Regulation (EEC) on improving the efficiency of agricultural structures.* (1983). Documento COM (83) 559 final.
- Council Regulation (EEC) 2088/85 concerning the Integrated Mediterranean Programmes.* (1985). DOCE L 197 de 27/7/1985.
- Perspectives for the Common Agricultural Policy. Communication of the Commission to the Council and the Parliament.* (1985). Documento COM(85) 333 final.
- A future for Community agriculture: Commission guidelines following consultations in connection with the Green Paper.* (1985). Documento COM (85) 750.
- Council Regulation (EEC) 797/85 on the Improvement of the efficiency of farming structures.* (1985). DOCE L 93 de 30/3/1985.
- Making a success of the Single Act: A new frontier for Europe.* (1987). Documento COM (87) 100.
- Reform of the Structural Funds.* (1987). Documento COM (87) 376 final.
- El futuro del mundo rural.* (1988). COM (88) 501 final.
- Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la*

- coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo.* (1988). DOCE L 185 de 15/7/88.
- Reglamento (CEE) n° 4253/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes.* (1988). DOCE L 374 de 31/12/1988.
- Reglamento (CEE) n° 4254/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.* (1988). DOCE L 374 de 31/12/1988.
- Reglamento (CEE) n° 4255/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo al Fondo Social Europeo.* (1988). DOCE L 374 de 31/12/1988.
- Reglamento (CEE) n° 4256/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección «Orientación».* (1988). DOCE L 374 de 31/12/1988.
- Environment and agriculture.* (1988). Documento COM (88) 338 final.
- Comunicación a los Estados Miembros por la que se fijan las directrices de unas subvenciones globales integradas para las que se invita a los Estados miembros a presentar propuestas.* (1991). DOCE C 73 de 19/3/1991.
- Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión.* (1991). Documento COM (91) 100 final.
- Desarrollo y futuro de la Política Agraria Común. Propuestas de la Comisión.* (1991). Documento COM (91) 258 final.
- Reglamento (CEE) n° 2328/91 sobre la mejora de la eficiencia de las estructuras agrarias.* (1991). DOCE L 218 de 6/8/1991.
- Europe 2000: Outlook for the development of the Community's territory.* Documento COM (91) 452 final.
- Tratado de la Unión Europea.* DOCE C 340 de 29/07/92.
- Reglamento (CEE) n° 2078/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural.* (1992). DOCE L 215 de 30/07/1992.



- Reglamento (CEE) n° 2079/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a la jubilación anticipada en la agricultura.* (1992). DOCE C 191 de 30/07/1992.
- Reglamento (CEE) n° 2080/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura.* (1992). DOCE L 215 de 30/07/1992.
- Las políticas estructurales comunitarias: Balance y perspectivas.* Documento COM (92) 84 final.
- Del Acta Única al Post-Maastricht: Los medios de nuestras ambiciones.* Documento COM (92) 2000 final.
- Reglamento (CEE) n° 2081/93 del Consejo de 20 de julio de 1993 por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 2052/88 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes.* (1993). DOCE L 193 de 31/07/1993.
- Libro Blanco sobre competitividad, crecimiento y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI.* (1993). Documento COM (93) 700.
- Comunicación a los Estados Miembros por la que se fijan las orientaciones para las subvenciones o los programas operativos integrados para los cuales se pide a los Estados miembros que presenten solicitudes de ayuda dentro de una iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER II).* (1994). DOCE C 180 de 1/07/1994.
- Libro Verde: El futuro de las iniciativas comunitarias al amparo de los Fondos estructurales.* (1994). Documento COM (94) 46.
- Europe 2000+: Cooperation for European territorial development.* Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- Estrategias alternativas para el establecimiento de relaciones en materia de agricultura entre la UE y los países asociados con vistas a la futura adhesión de estos últimos.* (1995). Documento COM (95) 607.
- Libro Verde: El papel de la Unión en materia de turismo.* (1995). Documento COM (95) 97.
- Declaración de Cork: Por un campo vivo.* 9 de noviembre de 1996.
- Agenda 2000: por una Unión más fuerte y más amplia.* (1997). Documento COM (97) 2000 final.
- Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos.* DOCE C 340 de 10/11/97.

- CAP 2000: Situation and Outlook. Rural Development. Working Documents.* (1997). Oficina de Publicaciones Oficiales de la CE. Luxemburgo.
- Proposal for a Council Regulation laying down general provisions on the Structural Funds.* (1998): Documento COM (98) 131 final.
- Agriculture, environment, rural development. Facts and Figures. A Challenge for Agriculture.* (1999). Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- Consejo Europeo de Berlín. Conclusiones de la Presidencia.* 24 y 25 de marzo de 1999.
- Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999 sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos.* (1999). DOCE L 160 de 26/6/1999
- Reglamento (CE) n° 1259/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999 por el que se establecen las disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común.* (1999). DOCE L 160 de 26/6/1999.
- 6º informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Unión Europea.* (1999). Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- Libro Blanco sobre seguridad alimentaria.* COM (99) 719.
- Dictamen del Comité Económico y Social sobre el "Proyecto de Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural".* (2000). DOCE C 51 de 23/2/2000.
- La política agraria común. Síntesis 1999.* (2000). Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (Leader+).* (2000). DOCE C 139 de 18/5/2000.
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al CES y al Comité de las Regiones, sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de medioambiente.* (2001). Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- Libro Blanco: La gobernanza europea.* (2001). Documento COM (01) 428.

- Unidad, solidaridad, diversidad para Europa, sus habitantes y su territorio. 2º Informe sobre la cohesión económica y social.* (2001). Bruselas.
- Libro Blanco: Un nuevo impulso para la juventud europea.* COM (2001) 681.
- Revisión Intermedia de la Política Agraria Común.* (2002). Documento COM (02) 394 final.
- Versión consolidada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.* DOCE C 325 de 24/12/2002.
- El Comité de Dirección de Leader+ evalúa los avances.* (2003). CEC Newsletter, 50, 1-2.
- Propuestas de distintos Reglamentos del Consejo para la Revisión Intermedia de la PAC.* (2003). Documento COM (03) 23 final.
- CAP Reform. A long term perspective for sustainable agriculture.* Enero 2003. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- La situación de la agricultura en la UE.* (Varios años). Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- Factsheet: Rural Development in the European Union.*
- Factsheet: Overview of the implementation of rural development policy 2000-2006 - some facts and figures.*
- Planting seeds for rural futures.* Las perspectivas de la política rural en una Europa ampliada. 2.ª conferencia europea sobre desarrollo rural, 12-14 de noviembre de 2003, Salzburgo (Austria).
- [http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_es.htm).



## PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN

### SERIE ESTUDIOS

1. García Fernando, Manuel. *La innovación tecnológica y su difusión en la agricultura*. 1976. 300 p. (agotado).
2. *Situación y perspectivas de la agricultura familiar en España*. Arturo Camilleri Lapeyre et al. 1977. 219 p. (agotado).
3. *Propiedad, herencia y división de la explotación agraria. La sucesión en el Derecho Agrario*. Director: José Luis de los Mozos. 1977. 293 p. (agotado).
4. Artola, Miguel, Contreras, Jaime y Bernal, Antonio Miguel. *El latifundio. Propiedad y explotación, siglos XVIII-XX*. 1978. 197 p. (agotado).
5. Juan i Fenollar, Rafael. *La formación de la agroindustria en España (1960-1970)*. 1978. 283 p.
6. López Linage, Javier. *Antropología de la ferocidad cotidiana: supervivencia y trabajo en una comunidad cántabra*. 1978. 283 p.
7. Pérez Yruela, Manuel. *La conflictividad campesina en la provincia de Córdoba (1931-1936)*. 1978. 437 p.
8. López Ontiveros, Agustín. *El sector oleícola y el olivar: oligopolio y coste de recolección*. 1978. 218 p.
9. Castillo, Juan José. *Propietarios muy pobres. Sobre la subordinación política del pequeño campesino en España (la Confederación Nacional Católica Agraria, 1917-1924)*. 1979. 552 p.
10. *La evolución del campesinado: la agricultura en el desarrollo capitalista*. Selección de Miren Etxezarreta Zubizarreta. 1979. 363 p.
11. Moral Ruiz, Joaquín del. *La agricultura española a mediados del siglo XIX (1850-1870). Resultados de una encuesta agraria de la época*. 1979. 228 p.
12. Titos Moreno, Antonio y Rodríguez Alcaide, José Javier. *Crisis económica y empleo en Andalucía*. 1979. 198 p.
13. Cuadrado Iglesias, Manuel. *Aprovechamiento en común de pastos y leñas*. 1980. 539 p.
14. Díez Rodríguez, Fernando. *Prensa agraria en la España de la Ilustración. El semanario de Agricultura y Artes dirigido a los párrocos (1997-1808)*. 1980. 215 p.
15. Arnalte Alegre, Eladio. *Agricultura a tiempo parcial en el País Valenciano. Naturaleza y efectos del fenómeno en el regadío litoral*. 1980. 378 p.

16. Grupo ERA (Estudios Rurales Andaluces). *Las agriculturas andaluzas*. 1980. 505 p.
17. Bacells, Albert. *El problema agrario en Cataluña. La cuestión Rabassaire (1980-1936)*. 1980. 438 p.
18. Carnero i Arbat, Teresa. *Expansión vinícola y atraso agrario (1870-1900)*. 1980. 289 p.
19. Cruz Villalón, Josefina. *Propiedad y uso de la tierra en la Baja Andalucía. Carmona, siglos XVIII-XX*. 1980. 360 p.
20. Héran Haen, François. *Tierra y parentesco en el campo sevillano: la revolución agrícola del siglo XIX*. 1980. 268 p.
21. García Ferrando, Manuel y González Blasco, Pedro. *Investigación agraria y organización social*. 1981. 226 p.
22. Leach, Gerald. *Energía y producción de alimentos*. 1981. 210 p.
23. Mangas Navas, José Manuel. *El régimen comunal agrario de los Concejos de Castilla*. 1981. 316 p.
24. Tió, Carlos. *La política de aceites comestibles en la España del siglo XX*. 1982. 532 p.
25. Mignon, Christian. *Campos y campesinos de la Andalucía mediterránea*. 1982. 606 p.
26. Pérez Touriño, Emilio. *Agricultura y capitalismo. Análisis de la pequeña producción campesina*. 1983. 332 p.
27. Vassberg, David E. *La venta de tierras baldías. El comunitarismo agrario y la Corona de Castilla durante el siglo XVI*. 1983. 265 p.
28. Romero González, Juan. *Propiedad agraria y sociedad rural en la España mediterránea. Los casos valenciano y castellano en los siglos XIX y XX*. 1983. 465 p.
29. Gros Imbiola, Javier. *Estructura de la producción porcina en Aragón*. 1984. 235 p.
30. López López, Alejandro. *El boicot de la derecha y las reformas de la Segunda República. La minoría agraria, el rechazo constitucional y la cuestión de la tierra*. 1984. 452 p.
31. Moyano Estrada, Eduardo. *Corporatismo y agricultura. Asociaciones profesionales y articulación de intereses en la agricultura española*. 1984. 357 p.
32. Donézar Díez de Ulzurrun, Javier María. *Riqueza y propiedad en la Castilla del Antiguo Régimen. La provincia de Toledo en el siglo XVIII*. 2.<sup>a</sup> edición 1996. 580 p.
33. Mangas Navas, José Manuel. *La propiedad de la tierra en España. Los patrimonios públicos. Herencia contemporánea de un reformismo inconcluso*. 1984. 350 p. (agotado).

34. *Sobre agricultores y campesinos. Estudios de Sociología Rural de España.* Compilador. Eduardo Sevilla-Guzmán. 1984. 425 p.
35. Colino Sueiras, José. *La Integración de la agricultura gallega en el capitalismo. El horizonte de la CEE.* 1984. 438 p.
36. Campos Palacín, Pablo. *Economía y Energía en la dehesa extremeña.* 1984. 335 p. (agotado).
37. Piqueras Haba, Juan. *La agricultura valenciana de exportación y su formación histórica.* 1985. 249 p.
38. Viladomiu Canela, Lourdes. *La inserción de España en el complejo soja-mundial.* 1985. 448 p.
39. Peinado García, María Luisa. *El consumo y la industria alimentaria en España. Evolución, problemática y penetración del capital extranjero a partir de 1960.* 1985. 453 p.
40. *Lecturas sobre agricultura familiar.* Compiladores: Manuel Rodríguez Zúñiga y Rosa Soria Gutiérrez. 1985. 401 p.
41. *La agricultura insuficiente. La agricultura a tiempo parcial.* Directora: Miren Etxezarreta Zubizarreta. 1983. 442 p.
42. Ortega López, Margarita. *La lucha por la tierra en la corona de Castilla al final del Antiguo Régimen. El expediente de Ley Agraria.* 1986. 330 p.
43. Palazuelos Manso, Enrique y Granda Alva, Germán. *El mercado del café. Situación mundial e importancia en el comercio con América Latina.* 1986. 336 p.
44. *Contribución a la historia de la trashumancia en España.* Compiladores: Pedro García Martín y José María Sánchez Benito. 2.<sup>a</sup> edición 1996. 512 p.
45. Zambrana Pineda, Juan Francisco. *Crisis y modernización del olivar español, 1870-1930.* 1987. 472 p.
46. Mata Olmo, Rafael. *Pequeña y gran propiedad agraria en la depresión del Guadalquivir.* 1987. 2 tomos. (agotado).
47. *Estructuras y regímenes de tenencia de la tierra en España: Ponencias y comunicaciones del II Coloquio de Geografía Agraria.* 1987. 514 p.
48. San Juan Mesonada, Carlos. *Eficacia y rentabilidad de la agricultura española.* 1987. 469 p.
49. Martínez Sánchez, José María. *Desarrollo agrícola y teoría de sistemas.* 1987. 375 p. (agotado).
50. *Desarrollo rural integrado.* Compiladora: Miren Etxezarreta Zubizarreta. 1988. 436 p. (agotado).

51. García Martín, Pedro. *La ganadería mesteña en la España borbónica (1700-1836)*. 1988. 483 p.
52. Moyano Estrada, Eduardo. *Sindicalismo y política agraria en Europa. Las organizaciones profesionales agrarias en Francia, Italia y Portugal*. 1988. 648 p.
53. Servolin, Claude. *Las políticas agrarias*. 1988. 230 p. (agotado).
54. *La modernización de la agricultura española. 1956-1986*. Compilador: Carlos San Juan Mesonada. 1989. 559 p.
55. Pérez Picazo, María Teresa. *El Mayorazgo en la historia económica de la región murciana, expansión, crisis y abolición (Ss. XVII-XIX)*. 1990. 256 p.
56. *Camino rural en Europa. Programa de investigación sobre las estructuras agrarias y la pluriactividad*. Montpellier, 1987. Fundación Arkleton. 1990. 381 p.
57. *La agrociudad mediterránea. Estructuras sociales y procesos de desarrollo*. Compilador: Francisco López-Casero Olmedo. 1990. 420 p.
58. *El mercado y los precios de la tierra: funcionamiento y mecanismos de intervención*. Compiladora: Consuelo Varela Ortega. 1988. 434 p.
59. García Álvarez-Coque, José María, *análisis institucional de las políticas agrarias. Conflictos de intereses y política agraria*. 1991. 387 p.
60. Alario Trigueros, Milagros. *Significado espacial y socioeconómico de la concentración parcelaria en Castilla y León*. 1991. 457 p.
61. Giménez Romero, Carlos. *Valdelaguna y Coatepec. Permanencia y funcionalidad del régimen comunal agrario en España y México*. 1991. 547 p.
62. Menegus Bornemann, Margarita. *Del Señorío a la República de indios. El caso de Toluca, 1500-1600*. 1991. 260 p.
63. Dávila Zurita, Manuel María y Buendía Moya, José. *El mercado de productos fitosanitarios*. 1991. 190 p.
64. Torre, Joseba de la. *Los campesinos navarros ante la guerra napoleónica. Financiación bélica y desamortización civil*. 1991. 289 p.
65. Barceló Vila, Luis Vicente. *Liberación, ajuste y reestructuración de la agricultura española*. 1991. 561 p.
66. Majuelo Gil, Emilio y Pascual Bonis, Ángel. *Del catolicismo agrario al cooperativismo empresarial. Setenta y cinco años de la Federación de Cooperativas navarras, 1910-1985*. 1991. 532 p.
67. Castillo Quero, Manuela. *Las políticas limitantes de la oferta lechera. Implicaciones para el sector lechero español*. 1992. 406 p.
68. *Hitos históricos de los regadíos españoles*. Compiladores: Antonio Gil Olcina y Alfredo Morales Gil. 1992. 404 p.



69. *Economía del agua*. compilador: Federico Aguilera Klink. 2.<sup>a</sup> edición 1996. 425 p.
70. *Propiedad y explotación campesina en la España contemporánea*. Compilador: Ramón Garrabou. 1992. 379 p.
71. Cardesín, José María. *Tierra, trabajo y reproducción social en una aldea gallega. (Ss. XVII-XX). Muerte de unos, vida de otros*. 1992. 374 p.
72. Aldanondo Ochoa, Ana María. *Capacidad tecnológica y división internacional del trabajo en la agricultura. (Una aplicación al comercio internacional hortofrutícola y a la introducción de innovaciones postcosecha en la horticultura canaria)*. 1992. 473 p.
73. Paniagua Mazorra, Ángel. *Repercusiones sociodemográficas de la política de colonización durante el siglo XIX y primer tercio del XX*. 1992. 413 p.
74. Marrón Gaité, María Jesús. *La adopción y expansión de la remolacha azucarera en España (de los orígenes al momento actual)*. 1992. 175 p.
75. *Las organizaciones profesionales agrarias en la Comunidad Europea*. Compilador: Eduardo Moyano Estrada. 1993. 428 p.
76. *Cambio tecnológico y medio ambiente rural. (Procesos y reestructuraciones rurales)*. Compiladores: Philip Lowe, Terry Marsden y Sarah Whatmore. 1993. 339 p.
77. Gavira Álvarez, Lina. *Segmentación del mercado de trabajo rural y desarrollo: el caso de Andalucía*. 1993. 580 p.
78. Sanz Cañada, Javier. *Industria agroalimentaria y desarrollo regional. Análisis y toma de decisiones locacionales*. 1993. 405 p.
79. Gómez López, José Daniel. *Cultivos de invernadero en la fachada Sureste peninsular ante el ingreso en la C.E*. 1993. 378 p.
80. Moyano Estrada, Eduardo. *Acción colectiva y cooperativismo en la agricultura europea (Federaciones de cooperativas y representación de intereses en la Unión Europea)*. 1993. 496 p.
81. Camarero Rioja, Luis Alfonso. *Del éxodo rural y del éxodo urbano. Ocaso y renacimiento de los asentamientos rurales en España*. 1993. 501 p.
82. Baraja Rodríguez, Eugenio. *La expansión de la industria azucarera y el cultivo remolachero del Duero en el contexto nacional*. 1994. 681 p.
83. Robledo Hernández, Ricardo. *Economistas y reformadores españoles: La cuestión agraria (1760-1935)*. 1994. 135 p.
84. Bonete Perales, Rafael. *Condicionamientos internos y externos de la PAC*. 1994. 470 p.

85. Ramón Morte, Alfredo. *Tecnificación del regadío valenciano*. 1994. 642 p.
86. Pérez Rubio, José Antonio. *Yunteros, braceros y colonos. La política agraria en Extremadura, 1940-1975*. 1994. 612 p.
87. *La globalización del sector agroalimentario*. Director: Alessandro Bonnano. 1994. 310 p.
88. *Modernización y cambio estructural en la agricultura española*. Coordinador: José María Sumpsi Viñas. 1994. 366 p.
89. Mulero Mendigorri, A. *Espacios rurales de ocio. Significado general y análisis en la Sierra Morena cordobesa*. 1994. 572 p.
90. Langreo Navarro, Alicia y García Azcárate, Teresa. *Las interprofesionales agroalimentarias en Europa*. 1994. 670 p.
91. Montiel Molina, Cristina. *Los montes de utilidad pública en la Comunidad Valenciana*. 1994. 372 p.
92. *La agricultura familiar ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Miren Etxezarreta Zubizarreta et al. 1994. 660 p.
93. *Estimación y análisis de la balanza comercial de productos agrarios y agroindustriales de Navarra*. Director: Manuel Rapún Gárate. 1995. 438 p.
94. Billón Currás, Margarita. *La exportación hortofrutícola. El caso del albaricoque en fresco y la lechuga iceberg*. 1995. 650 p.
95. *California y el Mediterráneo. Historia de dos agriculturas competidoras*. Coordinador: José Morilla Critz. 1995. 499 p.
96. Pinilla Navarro, Vicente. *Entre la inercia y el cambio: el sector agrario aragonés, 1850-1935*. 1995. 500 p.
97. *Agricultura y desarrollo sostenible*. Coordinador: Alfredo Cadenas Marín. 1994. 468 p.
98. Oliva Serrano, Jesús. *Mercados de trabajo y reestructuración rural: una aproximación al caso castellano-manchego*. 1995. 300 p.
99. *Hacia un nuevo sistema rural*. Coordinadores: Eduardo Ramos Real y Josefina Cruz Villalón. 1995. 792 p.
100. Catálogo monográfico de los 99 libros correspondientes a esta Serie.
101. López Martínez, María. *Análisis de la industria agroalimentaria española (1978-1989)*. 1995. 594 p.
102. Carmona Ruiz, María Antonia. *Usurpaciones de tierras y derechos comunales en Sevilla y su "Tierra" durante el siglo XV*. 1995. 254 p.
103. Muñoz Torres, María Jesús. *Las importaciones de cítricos en la República Federal de Alemania. Un enfoque cuantitativo*. 1995. 174 p.
104. García Muñoz, Adelina. *Los que no pueden vivir de lo suyo: trabajo y cultura en el campo de Calatrava*. 1995. 332 p.

105. Martínez López, Alberte. *Cooperativismo y transformaciones agrarias en Galicia, 1886-1943*. 1995. 286 p.
106. Cavas Martínez, Faustino. *Las relaciones laborales en el sector agrario*. 1995. 651 p.
107. *El campo y la ciudad (sociedad rural y cambio social)*. Edición a cargo de M.<sup>a</sup> Antonia García León. 1996. 282 p.
108. *El sistema agroalimentario español. Tabla input-output y análisis de las relaciones intersectoriales*. Director: Antonio Titos Moreno. 1995. 431 p.
109. Langreo Navarro, Alicia. *Historia de la industria láctea española: una aplicación a Asturias*. 1995. 551 p.
110. Martín Gil, Fernando. *Mercado de trabajo en áreas rurales. Un enfoque integrador aplicado a la comarca de Sepúlveda*. 1995. 619 p.
111. Sumpsi Viñas, José María y Barceló Vila, Luis V. *La Ronda Uruguay y el sector agroalimentario español (Estudio del impacto en el sector agroalimentario español de los resultados de la Ronda Uruguay)*. 1996. 816 p.
112. Forgas i Berdet, Esther. *Los ciclos del pan y del vino en las paremias hispanas*. 1996. 562 p.
113. *Reformas y políticas agrarias en la historia de España (De la Ilustración al primer franquismo)*. Coordinadores: Ángel García Sanz y Jesús Sanz Fernández. 1996. 406 p.
114. Mili, Samir. *Organización de mercados y estrategias empresariales en el subsector del aceite de oliva*. 1996. 383 p.
115. Burgaz Moreno, Fernando J. y Pérez-Morales Albarrán, M.<sup>a</sup> del Mar. *1902-1992. 90 años de seguros agrarios en España*. 1996. 548 p.
116. Rodríguez Ocaña, Antonio y Ruiz Avilés, Pedro. *El sistema agroindustrial del algodón en España*. 1996.
117. Manuel Valdés, Carlos M. *Tierras y montes públicos en la Sierra de Madrid (sectores central y meridional)*. 1996. 551 p.
118. Hervieu, Bertrand. *Los campos del futuro*. 1996. 168 p.
119. Parras Rosa, Manuel. *La demanda de aceite de oliva virgen en el mercado español*. 1996. 369 p.
120. López Iglesias, Edelmiro. *Movilidad de la tierra y dinámica de las estructuras en Galicia*. 1996.
121. Baz Vicente, María Jesús. *Señorío y propiedad foral de la alta nobleza en Galicia. Siglos XVI y XX. La Casa de Alba*. 1996.
122. Giráldez Rivero, Jesús. *Crecimiento y transformación del sector pesquero gallego (1880-1936)*. 1996. 123 p.

123. Sánchez de la Puerta, Fernando. *Extensión y desarrollo rural. Análisis y praxis extensionistas*. 1996.
124. Calatrava Andrés, Ascensión y Melero Guilló, Ana María. *España, Marruecos y los productos agroalimentarios. Dificultades y potencialidades para las exportaciones de frutas y hortalizas*. 1996. 286 p.
125. García Sanz, Benjamín. *La sociedad rural ante el siglo XXI*. 1996.
126. Román Cervantes, Cándido. *Propiedad, uso y explotación de la tierra en la comarca del campo de Cartagena. (Siglos XIX y XX)*. 1996.
127. *Estructuras agrarias y movimientos campesinos en América Latina (1950-1990)*. Coordinadores: León Zamosc, Estela Martínez y Manuel Chiriboga. 1996.
128. Casado, Santos. *Los primeros pasos de la ecología en España. Los naturalistas del cambio de siglo y la introducción a la ciencia ecológica (Coedición con el CSIC)*. 1996.
129. *Transformaciones agrarias y cultura material en Andalucía Oriental y Norte de Marruecos*. González Alcantud, J. A. et al. 1996.
130. Iriarte Goñi, J. I. *Bienes comunales y capitalismo agrario en Navarra. 1855-1935*. 1996.
131. Azcárate Luxán, Isabel. *Plagas agrícolas y forestales en España (Siglos XVIII y XIX)*. 1996.
132. Baumeister, Martín. *Campesinos sin tierra. Supervivencia y resistencia en Extremadura (1800-1923)*. 1996.
133. Domínguez Martín, Rafael. *La vocación ganadera del norte de España. Del modelo tradicional a los desafíos del mercado mundial*. 1996. 448 p.
134. Díaz Méndez, Cecilia. *Estrategias familiares y juventud rural*. 1997. 328 p.
135. Gonzalo, Manuel y Lamo de Espinosa, Jaime (directores). *Oportunidades para la inversión y el comercio agroalimentario español en América*. 1997. 492 p.
136. Cadenas Marín, Alfredo y Cantero Talavera, Catalina. *Implicaciones agroalimentarias de la adhesión a la Unión Europea de los PECO*. 1997. 206 p.
137. Morilla Critz, José; Gómez-Pantoja, Joaquín y Cressier, Patrice (eds). *Impactos exteriores sobre el mundo rural mediterráneo*. 1997. 660 p.
138. Recopilación Ponencias Seminario. *La comercialización y la distribución de productos perecederos agroalimentarios y pesqueros*. 1998. 274 p.

139. Gonzalo, Manuel y Sainz Vélez, José (directores). *El derecho público de la Agricultura: Estado actual y perspectivas*. 1998. 494 p.
140. Quintana, J.; Cazorla, A. y Merino, J. *Desarrollo rural en la Unión Europea: Modelos de participación social*. 1999. 258 p.
141. Andrés Pedreño Cánovas. *Del jornalero agrícola al obrero de las factorías vegetales: Estrategias familiares y nomadismo laboral en la ruralidad murciana*. 1999. 376 p.
142. Eduardo Ramos Real. *El desarrollo rural en la Agenda 2000*. 1999. 624 p.
143. Gonzalo, M. y Velarde Fuertes, J. *Reforma de la PAC y Agenda 2000: Nuevos tiempos, nueva agricultura*. 2000. 336 p.
144. García González, F. *Las estrategias de la diferencia. Familia y reproducción social en la Sierra* (Alcaraz, s. XVIII). 400 p.
145. Recopilación Ponencias-Seminario. *Comercialización y distribución de productos pesqueros*. 2000. 344 p.
146. García Pascual, F. (Coordinador). *El mundo rural en la era de la globalización. Incertidumbres y potencialidades*. 2001. 544 p.
147. Ainz Ibarrondo, M.<sup>a</sup> J. *El caserío vasco en el país de las industrias*. 2001. 368 p.
148. Sayady, S. y Calatrava, J. *Análisis funcional de los sistemas agrarios para un desarrollo rural sostenible: las funciones productivas, recreativas y estéticas de la agricultura en la Alpujarra alta*. 2001. 332 p.
149. Compés López, R.; García Álvarez-Coque, J. M.<sup>a</sup> y Reig Martínez, E. *Agricultura, comercio y alimentación. (La Organización Mundial del Comercio y las negociaciones comerciales multilaterales)*. 2001. 408 p.
150. González Fernández, M.; *Sociología y Ruralidades (La construcción social del desarrollo rural en el Valle de Liébana)*. 2002. 512 p.
151. Segrelles Serrano, J. A. (Coordinador). *Agricultura y Espacio Rural en Latinoamérica y España. (Posibilidades y riesgos ante la mundialización de la economía)*. 2002. 408 p.
152. Piqueras Arenas, J. A. (Coordinador). *Bienes comunales. (Propiedad, poderes y apropiación)*. 2002. 260 p.
153. Lamo de Espinosa, Jaime (director). *Visión del futuro de la agricultura europea*. 2002. 256 p.
154. García Sanz, Benjamín. *Sociedad Rural y Desarrollo*. 2002. 452 p.





La política rural europea desde sus inicios se ha caracterizado por su difusa conceptualización. Desde unas medidas directamente vinculadas a la PAC, se ha pasado a medidas no exclusivamente sectoriales que buscan dar respuesta a la situación actual de las áreas rurales y que reconocen la importancia de estos territorios para Europa.

El reconocimiento de la existencia de un enfoque rural ha ido aumentando desde los primeros documentos europeos, que únicamente incorporaban las desigualdades territoriales como un problema incapaz de ser resuelto por la política de precios y mercados, hasta la declaración explícita que define al desarrollo rural como segundo pilar de la PAC en la Agenda 2000.

No obstante, la retórica con respecto a la política rural ha ido siempre por delante de la realidad. Con la Agenda 2000, la política rural ha conseguido un reconocimiento institucional como política específica de la UE, del que carecía con anterioridad. No obstante, su dotación financiera en ningún momento ha sido acorde con la magnitud de los problemas a los que pretende dar respuesta, ni con los objetivos que persigue.

Este libro analiza el difícil camino seguido por la política rural, y el continuo devenir de avances y retrocesos que lo ha caracterizado. A través de un estudio en profundidad del acervo comunitario en materia de desarrollo rural, desgana la evolución de esta política y, sobre todo, pone de manifiesto la difícil encrucijada a la que se enfrenta en estos momentos, ante la magnitud de los actuales desafíos internos y externos en Europa.

El libro recoge el trabajo realizado por la autora en su tesis doctoral, que ha sido merecedora del Premio Extraordinario de Tesis Doctorales de la Universidad de Córdoba. La autora forma parte del Equipo de Desarrollo Rural de la citada Universidad, que viene realizando una significativa contribución al análisis teórico y evaluación de las políticas públicas de Desarrollo Rural y de docencia universitaria de esta temática.

ISBN 84-491-0607-9



9 788449 106071



MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, PESCA  
Y ALIMENTACIÓN

CENTRO DE PUBLICACIONES  
Paseo de la Infanta Isabel, 1 - 28014 Madrid