

Contenido

- Evolución hacia un enfoque territorial
- El enfoque territorial y las iniciativas LEADER
- La integración de los enfoques sectorial y territorial
- Desarrollos recientes en el marco de la reforma de la Política Agrícola Común
- Lecciones de la política rural europea para América Latina
- Referencias

La política de desarrollo rural de la Unión Europea

María del Mar Delgado y Adrián Rodríguez¹

La política rural de la Unión Europea viene cobrando una importancia creciente en los últimos años. Paralelamente, en América Latina se observa un renacer de la consideración de las áreas rurales y del papel que pueden desempeñar en el tan necesario desarrollo del continente. Enfoques como el desarrollo rural territorial, la multifuncionalidad de la agricultura y del territorio o la nueva ruralidad están teniendo un desarrollo importante en ambos bloques regionales, a la vez que se están influenciando mutuamente.

En este contexto, el presente documento pretende presentar la evolución de la política rural europea, a la vez que establecer paralelismos y coincidencias que permitan trasvasar el *know-how* adquirido en Europa a otros territorios y, en la medida de lo posible, evitar algunos de los errores ya cometidos al otro lado del Atlántico.

La constatación de la existencia de problemas en las zonas rurales, sus dificultades para insertarse en las dinámicas de desarrollo y modernización de otras zonas y su importancia para Europa están en el origen de la definición de estrategias y políticas específicas para los territorios rurales. Sin embargo, ni la evolución de esta política, ni las directrices que han ido marcando su avance han estado claramente definidas.

La difusa concepción 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 política de estructuras de la política agrícola. A medida que se avanzó en el contenido del término, la concepción de las políticas vinculadas al mismo se hizo más clara, 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 (UE).

En América Latina, desde mediados de la década anterior, se vienen dando también desarrollos importantes que destacan la necesidad de nuevos enfoques para acometer los cambios que ha experimentado la ruralidad del continente, destacando la importancia de rescatar el concepto de territorio (e.g. Echeverri y Ribero, 2002). Estos nuevos desarrollos están empezando a tener incidencia en la práctica del desarrollo rural por parte de Gobiernos y Agencias de Desarrollo. En particular, destaca la evolución en la visión y en las propuestas de desarrollo rural del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) durante la última década –a partir del aprendizaje de su propia experiencia– hacia la propuesta actual de un enfoque territorial del desarrollo rural (Sepúlveda et al., 2003). Este enfoque adopta de manera integral los conceptos y métodos del desarrollo microrregional formulados por el IICA desde principios de la década de los noventa, en el marco de un programa de cooperación con la GTZ (e.g. Sepúlveda, 2002). Además, con esta nueva perspectiva del desarrollo rural, el Instituto supera el sesgo hacia el diagnóstico que caracterizó su investigación en torno al concepto de nueva ruralidad durante los años noventa (IICA, 2000).

¹ Delgado (Equipo de Desarrollo Rural, Universidad de Córdoba, Córdoba, España) y Rodríguez (Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José, Costa Rica).

Así, el enfoque territorial en el IICA es la síntesis de postulados anteriores que fueron ajustándose con la praxis, pudiendo citarse en ese proceso de evolución temas como la reforma agraria en los sesenta, el cooperativismo en los setenta, la modernización productiva de la revolución verde en los sesenta y setenta, el desarrollo rural integrado en los setenta y ochenta, la modernización y la vinculación comercial a mercados dinámicos, así como el desarrollo sostenible en los noventa, y visiones más recientes que destacan aspectos como la participación y el empoderamiento de los pobladores rurales.

Las coincidencias conceptuales y metodológicas entre la propuesta del IICA y los planteamientos de la UE nos indujeron a preparar esta sinopsis. De hecho, el enfoque del desarrollo rural desde una perspectiva territorial en el IICA se nutre, de manera importante, de la experiencia europea. El documento tiene como objetivo proveer a tomadores de decisiones e interesados en el tema del desarrollo rural en América Latina y el Caribe (ALC), información sobre los principales elementos de la política de desarrollo rural europea y su proceso de conformación durante las últimas cuatro décadas. Pese a las innegables diferencias en niveles de desarrollo, son muchas las lecciones –positivas y negativas– que los países de ALC pueden derivar de la política de desarrollo rural europea.

Evolución hacia un enfoque territorial

Existe consenso en torno a que la publicación del documento **El futuro del Mundo Rural** (The Future of Rural Society), en 1988, fue un hito que transformó la política rural europea, iniciando un cambio de tendencia desde sus planteamientos sectoriales tradicionales hacia la aparición de enfoques territoriales.

Los análisis de evolución de la política de desarrollo rural de la Unión Europea (e.g. Delgado, 2001 y 2004; Saraceno 2000 y 2002) coinciden en identificar tres grandes períodos. El primer período (hasta finales de los años ochenta) se caracterizó por la ausencia de enfoques territoriales específicos y por la asimilación de los problemas del medio rural a los problemas de la agricultura. En el período siguiente (años noventa) aparece un cambio de planteamiento y los enfoques territoriales empiezan a consolidarse. El último período (desde el año 2000) plantea como objetivo la intención de consolidar un modelo de desarrollo rural europeo, a partir de la integración de lo sectorial y lo territorial.

Antes de 1968: la ruralidad no es objeto de debate. En este período surge la Política Agrícola Común (PAC),

basada en los problemas más acuciantes de la sociedad europea del momento: consideraciones de seguridad alimentaria y de protección a los agricultores, más que en preocupaciones de desarrollo rural. No existía una política rural real (Delgado, 2001), debido principalmente a que en este periodo, medio rural y agricultura eran prácticamente coincidentes, por lo que no se consideraba prioritario hacer políticas específicas para el medio rural. La búsqueda de soluciones para corregir los desequilibrios territoriales que afectaban a las zonas rurales tenía una consideración marginal en la definición de políticas. El interés se centraba en la necesidad de garantizarles a los consumidores un precio razonable por los alimentos que consumían y a los agricultores un ingreso “justo” y sostenible.

Hacia finales de los años sesenta comienzan a hacerse evidentes los problemas estructurales que aquejaban al sector agrícola. Surge así el Plan Mansholt (1968), en el que se propone el relanzamiento de una política estructural y la introducción de una discriminación regional positiva, para que los recursos se concentraran en las áreas menos favorecidas. Además, dicho Plan recomienda la modernización de la agricultura, la reducción de la fuerza laboral empleada en ese sector y la conversión de las explotaciones agrícolas en empresas calificadas y bien informadas (Delgado, 2001). Los drásticos cambios para la agricultura europea que el Plan proponía y su costo hicieron que este Plan no fuese aprobado.

1968-1988: El período del debate implícito. Aunque el Plan Mansholt no fue aprobado, la persistencia de la problemática que lo originó hizo que en 1972 se aprobasen tres directrices socio-estructurales con el objetivo de: a) modernizar las explotaciones agrícolas (EEC 159/72); b) promover el relevo generacional (EEC 160/72); y c) mejorar la cualificación profesional de los agricultores (EEC 161/72). En 1975 se aprueba la Directiva de Zonas de Montaña y Desfavorecidas (Mountain and hill farming in less favoured areas). Esta Directiva introduce, por primera vez, un objetivo que trasciende la función meramente productiva de la agricultura: proteger los espacios naturales, responder a las necesidades de ocio y mantener un mínimo de población. Asimismo, esta directiva favoreció la introducción de la diferenciación territorial y la asociación de la agricultura con aspectos ambientales, recreativos y sociales, aspectos fundamentales en el proceso de evolución hacia un enfoque territorial para la política de desarrollo rural.

Durante este período se formulan, además, una serie de conceptos que más tarde facilitarían el advenimiento de instrumentos de política rural. Entre ellos: a) el reconocimiento de la dimensión regional de la política rural; b) una nueva forma de relación entre la Comisión Europea y los Estados miembros, en la que éstos tienen

más poder; y c) la aprobación en el seno de la PAC de desembolsos económicos para apoyar las actividades productivas en zonas desfavorecidas (Delgado y Ramos, 2003). Esta Directiva constituye, entonces, un primer antecedente del enfoque territorial y de la futura política rural europea.

Durante los años ochenta se aprueban otras directrices que fortalecen el proceso iniciado en 1975:

- i. En 1981 se aprueban varios Programas Integrados de Desarrollo orientados a mantener y estabilizar la población en áreas periféricas. Estos programas reconocen que el desarrollo de áreas rurales no se centra exclusivamente en la agricultura, sino que es necesario fomentar el resto de los sectores presentes en el territorio con un enfoque integrado.
- ii. En 1985 se presenta el documento *CAP Perspectives Green Paper*. Este documento plantea la necesidad de reformar la PAC y surge como respuesta a factores como: a) la falta de visión de largo plazo de esta política; b) la agudización de las disparidades regionales; c) el incremento en el costo de implementar la PAC; d) el deterioro ambiental y los posibles riesgos a la salud de los consumidores, entre otros. El documento insta a mejorar la eficiencia de las estructuras agrícolas (sin desconocer el vínculo entre agricultura y ambiente) y a compensar las pérdidas de ingresos que se originan en la necesidad de proteger áreas ambientalmente sensibles.
- iii. En 1986 se aprueba el Acta Única Europea (Single European Act, SEA), que representa el primer paso para establecer el Mercado Europeo Único e introduce como principio articulador de la UE el objetivo de lograr una mayor **cohesión económica y social**, a efecto de reducir las disparidades entre las zonas retrasadas (incluidas las rurales) y las zonas más desarrolladas. La SEA marca el inicio de una nueva política regional comunitaria y la incorporación oficial de los temas ambientales en todas las políticas de los Estados europeos.

En síntesis, durante este período se establecen las bases de un modelo de acción destinado específicamente a las áreas rurales. La producción deja de ocupar un sitio de privilegio, se reconocen las disparidades intra e inter regionales y se le presta más atención a los asuntos ambientales y sociales. Este modelo impulsa: a) la concentración de recursos en áreas con problemas específicos; b) la planificación a mediano plazo; c) el concepto de áreas rurales como algo más que lugares de

producción; d) la necesidad de diversificar la economía rural; y f) la toma de conciencia del papel que han desempeñado las áreas rurales en el logro de un equilibrio económico, social, ambiental y territorial (Delgado y Ramos, 2003).

El enfoque territorial y las iniciativas LEADER

El ya mencionado documento, *El Futuro del Mundo Rural* (The Future of Rural Society), de 1988, tiene al menos tres derivaciones importantes para la política de desarrollo rural: a) pone de manifiesto la heterogeneidad de las zonas rurales y la multiplicidad de funciones que éstas desempeñan (e.g. la protección y la conservación del ambiente); b) establece la importancia de las áreas rurales para la sociedad europea; y c) subraya que las características especiales de cada área rural pueden ofrecer alternativas para el desarrollo y la diversificación de actividades, siempre dentro de un contexto de sostenibilidad (Delgado, 2001).

En lo anterior subyace, como principal elemento, el reconocimiento explícito del proceso de diversificación de actividades económicas que había ocurrido, con diferentes grados de intensidad, en muchas regiones rurales europeas. En palabras de Elena Saraceno –una connotada especialista italiana en política rural europea y asesora en esta temática del expresidente de la UE, Romano Prodi– “las políticas para las áreas rurales no debían limitarse a promover la modernización de las estructuras agrícolas, sino que debían al mismo tiempo promover un contexto más diversificado, sobre todo en las áreas marginales o en aquellas donde el proceso de diversificación no se había dado en forma espontánea. Se trataba de políticas territoriales y no sectoriales, dirigidas a toda la población rural y no solamente a los agricultores, diferenciadas según el conjunto de factores y recursos disponibles en cada área y por lo tanto específicas para cada territorio. La heterogeneidad de las áreas rurales debía ser reconocida como un elemento positivo” (Saraceno, 2000, p. 4).

La nueva concepción de “lo rural” planteada en *El Futuro del Mundo Rural* se hace patente en la reforma de los fondos estructurales² en 1988, situación que contribuye, también, al paso de un enfoque sectorial a uno territorial, pues permite destinar ayuda a los territorios con desventajas socioeconómicas. En 1993, estos fondos son objeto de una nueva reforma, con la que se busca mejorar la eficiencia de las acciones estratégicas de la Comunidad Europea. Así, se crea el Fondo de Cohesión (Cohesion

² Al instaurarse la PAC, a inicios de los años sesenta, se establecieron dos tipos de fondos para apoyarla: a) los fondos estructurales orientados a financiar la modernización de las explotaciones agropecuarias; y b) los fondos orientados al sostenimiento de los precios y los mercados de productos agrícolas, para garantizarles a los agricultores un ingreso equivalente al de los asalariados industriales (Saraceno, 2002, p. 2)

Fund), destinado a financiar las políticas ambientales y de comunicación de países con un ingreso per cápita inferior al 90% del promedio de la Comunidad Europea (España, Grecia, Irlanda y Portugal).

Otro hito importante –posiblemente el más importante en el avance del enfoque territorial del desarrollo rural– en este período, lo constituye la iniciativa comunitaria³ LEADER (Liasson Entre Actions de Développement de L'Économie Rurale), lanzada en 1991. Las orientaciones más importantes promovidas por ésta, en un primer momento, fueron: a) *el enfoque local*, destinado a identificar unidades territoriales pequeñas y homogéneas; b) *la estrategia de abajo hacia arriba*, encaminada a promover la participación de la población en la toma de decisiones y la descentralización en la planificación de políticas; c) *el enfoque multisectorial integrado*, dirigido a crear sinergias y complementariedades entre sectores, a fin de superar la visión sectorial tradicional y reflejar las características espaciales y los nichos de competitividad de las zonas rurales; d) *las alianzas horizontales*, fundamentadas en la creación de Grupos de Acción Local (GAL), que entrañan la participación de actores locales, públicos y privados, para identificar e implementar estrategias comunes en los territorios rurales; y e) el establecimiento de *redes de trabajo territoriales, formales y no formales*, orientadas a fomentar la conexión y el intercambio de actividades y experiencias (Delgado y Ramos, 2002; Saraceno, 2000).

Debido a los buenos resultados de la primera iniciativa LEADER, en 1994 se pone en marcha una segunda fase, LEADER II. El empoderamiento de la población local y la promoción del desarrollo desde el interior de los territorios vienen a complementar los enfoques endógenos y de abajo hacia arriba que caracterizaron a LEADER I. Se introducen, además, dos elementos fundamentales: a) la innovación, que fomenta el desarrollo de soluciones nuevas, específicas y diferentes, utilizando recursos endógenos de los territorios; y b) la cooperación transnacional, mediante la creación de redes que permitan superar el aislamiento que caracteriza a las zonas rurales.

La puesta en práctica de la iniciativa LEADER sentó las bases de un modelo europeo de desarrollo rural, que incluye los siguientes elementos (Delgado y Ramos, 2003):

- i. *enfoque territorial*, que reconoce la diversidad y especificidades de cada zona rural;

- ii. *enfoque ascendente*, que promueve la participación, el involucramiento y la co-responsabilidad de la población en la definición de su propio desarrollo;

- iii. *enfoque integrado*, que promueve la coordinación de acciones y la implicación de los distintos sectores presentes en el territorio

- iv. *creación de alianzas horizontales*, que promueven la colaboración entre los distintos actores involucrados en el desarrollo de un territorio (públicos, privados, institucionales, etc)

- v. *cooperación en red*, que pretenden la interconexión interna y externa de las áreas locales;

- vi. *la innovación*, que fomenta el desarrollo de soluciones nuevas, específicas y diferentes, utilizando recursos endógenos;

- vii. *la descentralización*, que busca la transferencia de competencias, fondos y poder de decisión al nivel local.

En resumen, el período 1988-1999 fue más activo que los períodos anteriores desde el punto de vista de las iniciativas rurales. Por primera vez, las áreas rurales fueron consideradas como parte de la economía y se empezaron a promover dos ideas esenciales: la diversificación interna y la integración externa; además, el modelo de desarrollo rural europeo empezó a ser identificado con la operación de la iniciativa comunitaria LEADER (Delgado y Ramos, 2003).

Es importante destacar que durante este período el enfoque territorial también es acogido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), la cual, en 1994, estableció el Servicio de Desarrollo Territorial, para crear conocimiento sobre temas críticos y prioritarios relacionados con las políticas regionales, la problemática urbana y el desarrollo rural.

La integración de los enfoques sectorial y territorial

La Agenda 2000 (Agenda 2000: For a stronger and wider Europe) marca el nacimiento del período actual para la política rural europea (2000-2006). Esta iniciativa surge

³ Las iniciativas Comunitarias son intervenciones que la Comisión Europea propone a los Estados miembros con objeto de resolver problemas específicos en todo el territorio de la Unión. Estas iniciativas surgen con posterioridad a el Acta Única Europea de 1986.

en un contexto de debate sobre cómo reformar la PAC para estar en mejores condiciones de enfrentar los problemas exógenos y endógenos que aquejan a la realidad agrícola europea. Entre los problemas exógenos destacan la nueva ronda de negociaciones en el marco de la OMC y entre los endógenos, la necesidad de avanzar en la cohesión económica y social necesarias para la consolidación del Sistema Monetario Europeo (SME) y la obligación de reducir los subsidios agrícolas (Delgado, 2001).

Es así como se introducen nuevos elementos a la política de desarrollo rural. El más relevante es la consideración formal del desarrollo rural como el segundo pilar⁴ de la PAC, lo cual marca el reconocimiento, a nivel institucional, de la importancia del desarrollo rural (Delgado y Ramos 2003). Otros conceptos importantes incluyen: a) la multifuncionalidad de la agricultura, que implica el reconocimiento de la complementariedad entre el enfoque sectorial y el enfoque territorial; b) la modulación, que supone la introducción de criterios de equidad y sostenibilidad vinculados a la asignación de ayudas dentro de la PAC; c) la importancia de la agricultura en el mantenimiento del tejido rural; d) la interdependencia de los problemas que afectan a las áreas rurales (éstos no pueden concebirse de manera aislada) y la búsqueda de estrategias sectoriales combinadas; y e) la complementariedad urbano rural (Delgado y Ramos, 2003).

La consideración del desarrollo rural como el segundo pilar de la PAC ha sido identificada como uno de los factores que más han contribuido a la integración de los enfoques sectorial y territorial en las actuales políticas europeas de desarrollo rural, por cuanto la Agenda 2000 consolida en dicho pilar tanto intervenciones sectoriales, dirigidas exclusivamente al sector agrícola, como intervenciones territoriales, para la población rural en general, agrícola y no agrícola (Saraceno, 2002).

Desde un punto de vista operacional, la Agenda 2000 dio paso a la iniciativa LEADER+, que difiere de las iniciativas anteriores en dos aspectos. En primer lugar, la cobertura se amplía a todas las zonas rurales de Europa, pues se reconoce que los problemas que afectan a las áreas rurales no están limitados a áreas específicas (Delgado y Ramos, 2003). En segundo lugar, se introduce el requerimiento de que los GAL incluyan un grupo representativo y balanceado de intermediarios de los diferentes sectores socioeconómicos del territorio (50% de participación en las estructura de toma de decisiones), a

fin de fortalecer la democratización del proceso de toma de decisiones y limitar el predominio de las administraciones locales (Delgado y Ramos, 2002). Los temas prioritarios establecidos para LEADER+ son: a) fomentar el uso adecuado de los recursos naturales y culturales; b) mejorar la calidad de vida en las áreas rurales; c) agregar valor a los productos locales (e.g. facilitando acceso a los mercados a los pequeños productores a partir de la asociación); y d) el uso del *know-how* y de las nuevas tecnologías para hacer productos y servicios más competitivos.

Retomando: durante este período se dan dos giros importantes en la política de desarrollo rural europea: a) un movimiento hacia la integración (complementación) de los enfoques sectorial y territorial, derivado del concepto de multifuncionalidad de la agricultura y de la consolidación de medidas sectoriales y territoriales bajo el Pilar 2 de la PAC; y b) una tendencia a la integración de los enfoques de “arriba hacia abajo” y de “abajo hacia arriba” en el diseño de los procesos de participación, restringiendo el dominio de las administraciones locales en los procesos de toma de decisiones.

Desarrollos recientes en el marco de la reforma de la Política Agrícola Común

El 1 de enero del 2005 entró en vigencia una nueva PAC que tiene –al menos– dos implicaciones importantes para la política de desarrollo rural europea (en el Recuadro 1 se presentan los principales elementos de la PAC reformada). En primer lugar, se la fortalece financieramente, mediante la transferencia de recursos del Pilar 1 al Pilar 2, a partir de la introducción de medidas de *desacoplamiento* (i.e. eliminación de pagos vinculados a la producción), *cross-compliance* (i.e. cumplimiento simultáneo de objetivos económicos y ambientales en el mantenimiento de las tierras agrícolas) y *modulación* (i.e. reducción de pagos directos). Y en segundo lugar, se amplía el tipo de medidas que podrán aplicarse para promover objetivos vinculados al desarrollo rural, tales como la protección del ambiente (IP/04/1540, 23 diciembre, 2004).

La nueva PAC provee un marco adecuado para una nueva fase de la política rural europea, a partir de la nueva ronda de reformas, que deberá entrar en vigencia a partir del 2007. Las reformas actualmente en discusión buscan:

⁴ En la terminología de la Unión Europea y en el marco de la PAC, el segundo pilar incluye formas de apoyo directo a los agricultores diferentes del apoyo a precios (e.g. compensaciones por su localización en zonas desfavorecidas, pagos ambientales y subsidios por inversión), y formas de apoyo a áreas rurales para su diversificación económica (e.g. apoyo a actividades de desarrollo local, servicios, artesanías y patrimonio cultural). El primer pilar incluye las medidas de apoyo al sector agrícola a través del soporte de los precios (Saraceno, 2002).

a) reagrupar todas las medidas existentes en la actualidad bajo un *instrumento único de financiamiento y programación*; b) desarrollar una *estrategia genuina de desarrollo rural* para la UE, que le sirva de base a los países para sus estrategias y programas nacionales; c) reforzar el monitoreo, la evaluación y el reporte, con miras a una *mayor transparencia y rendición de cuentas* en el uso de los recursos comunitarios; d) simplificar las reglas y condiciones de elegibilidad, a efecto de darle *mayor libertad a los Estados Miembros* sobre cómo implementar sus programas; e) fortalecer el *enfoque de abajo hacia arriba*; y f) *definir mejor la división de responsabilidades* entre la Comisión y los Estados Miembros (Commission of the European Communities, Julio 2004).

La nueva política tendrá tres objetivos principales (Ejes Temáticos): a) *incrementar la competitividad del sector agrícola y forestal* (Eje 1), mediante apoyo para la reestructuración (e.g. mejora y desarrollo de infraestructura, apoyo a agricultores jóvenes, participación en esquemas de calidad); b) *mejorar el ambiente y el medio rural* (Eje 2), mediante el apoyo al manejo de la tierra (e.g. medidas agroambientales son un componente obligatorio); y c) *fortalecer la calidad de vida en las áreas rurales y promover la diversificación* de las actividades económicas (Eje 3) (e.g. diversificación de actividades no agrícolas, apoyo y creación de microempresas, apoyo al turismo, reconstrucción de pueblos). Además, se

legitima el enfoque de abajo hacia arriba desarrollado por LEADER para la articulación de estrategias de desarrollo local, al proponerse que cada programa nacional debe contener un elemento LEADER para la implementación de estrategias de desarrollo local por grupos de acción local (Eje LEADER), articuladas a partir de los tres ejes temáticos (Commission of the European Communities, Julio 2004). En síntesis, se propone una Política de Desarrollo Rural articulada a partir de tres ejes temáticos (i.e. Competitividad Agrícola y Forestal; Medio Ambiente y Gestión del Territorio; Calidad de Vida y Diversificación) y de un Eje LEADER, para el desarrollo de iniciativas de desarrollo local que integren elementos de los tres ejes temáticos.

Principales elementos de la PAC reformada Lecciones de la política rural europea para América Latina

Pese a sus grandes diferencias con Europa, son muchas las lecciones –positivas y negativas– que los países de ALC pueden derivar de la política de desarrollo rural europea. A partir de Saraceno (2000, pp. 12-13) se pueden identificar algunos de esos aspectos.

Una primera lección es la importancia de *romper el binomio agricultura-ruralidad*. Según esta autora, insistir en una definición sectorial-agrícola del desarrollo rural conduce a políticas que no solo tienen poco impacto sobre los actores económicos, sino que no resuelven los problemas de sostenibilidad económica y social de estas áreas en el mediano y largo plazo. Comparando América Latina y Europa, esta autora destaca una diferencia importante: “En la experiencia europea ha habido relaciones conflictivas entre políticas agrícolas y políticas rurales. [...] En los países latinoamericanos la situación parece más equilibrada y esto podría contribuir a una mejor complementariedad entre los dos tipos de políticas.” (p. 12).

Un segundo elemento es la importancia de *asumir un enfoque territorial y local orientado a la diversificación productiva de las zonas rurales*. La citada autora subraya que tal enfoque tiene mayores probabilidades de promover un desarrollo menos dependiente de subsidios y un mayor dinamismo en el mediano y largo plazo.

Un tercer elemento es *superar la visión del desarrollo rural como equivalente de asistencia social*. En este sentido Saraceno destaca que en Europa, las pequeñas empresas campesinas de organización familiar han demostrado ser un factor clave para el desarrollo rural. Las políticas para ese grupo no deben verse como una forma de asistencia social -a la espera de que la industria urbana absorba sus

Principales elementos de la PAC reformada

La introducción de un esquema de pago único (SPS – Single Payment Scheme) para los productores, independiente de la producción (desacoplamiento). Sin embargo, se mantienen elementos limitados de acoplamiento con la producción para prevenir el abandono de la producción.

El pago puede estar ligado a factores ambientales, seguridad alimentaria (en el sentido de food safety y no de food security), sanidad animal y vegetal y estándares de bienestar animal.

Una política rural fortalecida con mayores recursos aportados por la UE y nuevas medidas para promover el ambiente, la calidad y el bienestar animal y para ayudar a los productores a cumplir con los estándares de producción de la UE a partir del 2005.

Una reducción de los pagos directos (modulación) a los grandes productores para financiar la nueva política de desarrollo rural.

Mecanismos de disciplina financiera para prevenir el gasto excesivo.

Fuente: IP/04/1540 (New Common Agricultural Policy in place on 1 January, 2005), Bruselas, 23 de diciembre, 2004.

recursos humanos-; por el contrario, la idea es que estos grupos se conviertan en uno de los motores del desarrollo endógeno (p. 13).

Un cuarto elemento es la importancia de *promover un desarrollo desde adentro hacia fuera*. La autora mencionada subraya que no se deben menospreciar las distintas formas de integración de las áreas rurales con el exterior, indicando que éstas resultan imprescindibles para conectar las economías rurales con el resto de la economía y para establecer mecanismos de cooperación entre productores y otros actores, permitiendo superar, con ello, el aislamiento rural. (p.13). Además, destaca que la modernización a través de la búsqueda de economías de escala no es la única opción para el desarrollo rural; las economías de diversificación también pueden tener muy buenos resultados en zonas de baja densidad demográfica (p. 12).

Varios aspectos destacados del enfoque territorial de la iniciativa LEADER también pueden ser de relevancia para América Latina. Farrell, et al. (1999, pp. 11-15) destacan que dicho enfoque: a) rebasa la connotación del territorio como unidad administrativa; b) abre nuevas vías de desarrollo, a partir de las cuales se puede revertir el declive que experimentan muchos espacios rurales; c) intensifica el intercambio entre los distintos territorios rurales y crea conciencia sobre la importancia de la transferencia de conocimientos y la cooperación inter-territorial para concretar nuevas vías de desarrollo; d) induce la integración de la institucionalidad pública y privada vinculada al desarrollo rural y el empoderamiento de los actores locales participantes; y e) facilita espacios para que los agentes expresen sus conocimientos, sus expectativas, sus conflictos y su capacidad para construir acciones colectivas y para organizarse en torno a nuevas ideas.

Otros aspectos de relevancia que pueden destacarse incluyen los siguientes: a) la continuidad y consistencia en el desarrollo de los planteamientos (e.g. LEADER I, LEADER II, LEADER+); b) la búsqueda de coherencia entre las medidas de incremento de la productividad y medidas de manejo ambiental; c) la importancia de fomentar la innovación y la gestión del conocimiento, mediante mecanismos como los observatorios; d) la búsqueda de “incentivos legítimos” vs. el rentismo que es típico de América Latina; e) la puesta en práctica de mecanismos más transparentes para distribuir recursos, vs. el clientelismo que también es típico de América Latina; f) la búsqueda de equilibrios territoriales privilegiando las zonas más pobres, lo que se opone al sesgo urbano que caracteriza la asignación de recursos públicos en América Latina; g) la importancia otorgada al concepto de identidad, como mecanismo de diferenciación social, económica, ambiental y cultural que contribuye a fomentar la competitividad; h) la colaboración público – privada y la participación de los niveles locales, vs. el

centralismo y verticalismo que todavía prevalece en la mayoría de los países de América Latina.

Referencias

Commission of the European Communities. (2004, Julio). *Proposal for a Council Regulation on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*. COM(2004) 490 final – 2004/0161(CNS), 14.7.2004. Brussels: European Commission.

Delgado, María del Mar (2001). *Análisis de los efectos de la nueva política rural europea: una aplicación al caso andaluz*. Tesis de Doctorado, Departamento de Economía Agrícola, Escuela Superior de Ingenieros Agrónomos y Montes, Universidad de Córdoba, Córdoba, España.

Delgado, María del Mar (2004). *La política rural europea en la encrucijada* (Serie Estudios). Madrid, España: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Delgado, María del Mar y Ramos, Eduardo (2003). *Understanding the evolution of the European Rural Policy: A methodological approach* (Documento de Trabajo). Córdoba, España: Escuela Superior de Ingenieros Agrónomos y Montes, Departamento de Economía Agrícola, Universidad de Córdoba, España.

Echeverri, Rafael y Ribero, María. (2002). *Nueva ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe*. Ciudad del Saber, Panamá: CIDER/IICA.

Farrell, Gilda; Trillón, Samuel y Soto, Paul. (1999). *La competitividad territorial: construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER* (Innovación en el Medio Rural, Cuaderno No. 6 – Fascículo 1). Bruselas: Observatorio Europeo LEADER.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2000). *Nueva Ruralidad* (Serie de Documentos Conceptuales). Ciudad de Panamá: IICA.

Saraceno, Elena (2000, octubre). *La experiencia europea de desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano* (D/700400). Documento presentado en el “Taller sobre experiencias, políticas e instrumentos de desarrollo rural en los países latinos de Europa y América: un enfoque comparativo”, San Fernando de Henares, Madrid, España.

Saraceno, Elena (2002, septiembre). *Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy* (version 16.08.02). Documento presentado en el taller “Desirable Evolution of the CAP: A Contribution”, organizado por ARL y DATAR, Bruselas, Bélgica.

Sepúlveda, Sergio (2002). *Desarrollo sostenible microregional: métodos para la planificación local*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Universidad Nacional, Consejo de la Tierra.

Sepúlveda, Sergio; Rodríguez, Adrián; Echeverri, Rafael; y Portilla, Melania. (2003). *El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura 60 años promoviendo la prosperidad de las comunidades rurales

El IICA es un organismo del Sistema Interamericano especializado en agricultura y desarrollo rural.

Tiene como misión institucional “apoyar a los Estados Miembros en su búsqueda del progreso y la prosperidad en el hemisferio, mediante la modernización del sector rural, la promoción de la seguridad alimentaria y el desarrollo de un sector agropecuario competitivo, tecnológicamente preparado, ambientalmente administrado y socialmente equitativo para los pueblos de América.

Publicaciones Recientes

Sinopsis

Sinopsis No. 1- 2004, *Capital social, economía solidaria y desarrollo territorial sostenible*. El caso de las mujeres de la Federación de Cooperativas de trabajo, textiles del Sudeste (FECOSUD), Argentina.

Sinopsis No. 2-2004, *El enfoque territorial del desarrollo rural de Andalucía*.

Sinopsis No. 3-2004, *La aplicación del principio de igualdad de oportunidades en la metodología Leader en Europa*.

Sinopsis No. 4-2004, *Aproximaciones a un desarrollo rural territorial con enfoque de género*.

Sinopsis No. 5-2004, *La experiencia de la Ley para la Mujer Rural en Colombia*.

Sinopsis No. 6-2004, *Enfoque Territorial, Municipios y Microfinanzas: Elementos para examinar la Planificación y la Gestión del Desarrollo*.

Sinopsis No. 7-2004, *Género y Actores Sociales en el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*.

Sinopsis No. 8-2004, *Territorio, Desarrollo Rural y Desarrollo Regional en Brasil*.

Libros y documentos técnicos

Fernández, Karol, Rodríguez, Adrián, Sepúlveda, Sergio (2004). *Desarrollo Rural, Pobreza y Seguridad Alimentaria*, Cuaderno Técnico No. 26, San José, Costa Rica, IICA.

Caracciolo B., Mercedes, Foti L., Ma. Del Pilar (2004). *Capital Social, Economía Solidaria y Desarrollo Territorial Sostenible*, Cuaderno Técnico No. 27, San José, Costa Rica, IICA.

Portilla, R., Melania (2004). *Género y Actores Sociales en el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*, Cuaderno Técnico No. 28, San José, Costa Rica, IICA.

Zeledón, Z., Ricardo (2004). *Estado del Derecho Agrario en el Mundo Contemporáneo*, Cuaderno Técnico No. 29, San José, Costa Rica, IICA.

Zorrilla, Leopoldo (2004). *La Legislación y la Política agraria como factores del cambio social*. La experiencia de México, Cuaderno Técnico No. 30, San José, Costa Rica, IICA.

Buarque, Cristina (2004). *Visión de Género en el mundo rural Brasileño contemporáneo: Un debate en construcción*, Cuaderno Técnico No. 31, San José, Costa Rica, IICA.

Ramos, B., Manuel (2004). *La construcción histórica de la jurisdicción agraria en Colombia*, Cuaderno Técnico No. 32, San José, Costa Rica, IICA.

Desarrollo Rural Sostenible

Apartado Postal: 55-2200, Coronado, Costa Rica

Tel: (506) 216-0222 / Fax: (506) 216-0233

Correo electrónico: desrural@infoagro.net ▪ Dirección web: www.iica.int/desrural

