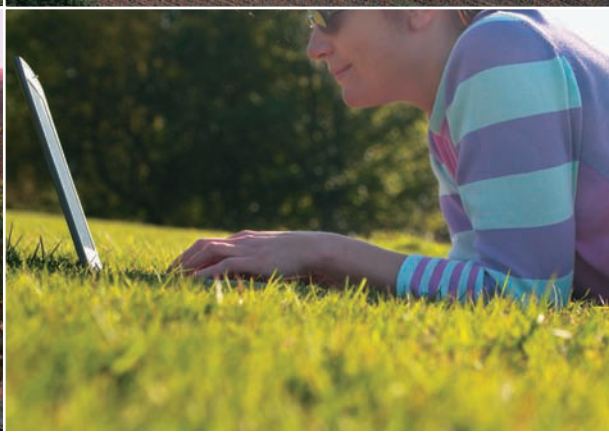
Estudios de política rural de la OCDE

El Nuevo Paradigma Rural

POLÍTICAS Y GOBERNANZA



OECD

MINISTERIO
DE AGRICULTURA, PESCA
Y ALIMENTACIÓN

Estudios de política rural de la OCDE

El nuevo paradigma rural: políticas y gobernanza

OCDE

MINISTERIO
DE AGRICULTURA, PESCA
Y ALIMENTACIÓN

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

La OCDE es un foro singular en el que colaboran los gobiernos de 30 democracias con el fin de abordar los retos económicos, sociales y medioambientales de la globalización. La OCDE se sitúa asimismo a la vanguardia de los esfuerzos dedicados a comprender y ayudar a los gobiernos a responder a nuevos acontecimientos y asuntos de interés, como la gobernanza corporativa, la economía de la información y los retos que plantea el envejecimiento de la población. La Organización brinda una plataforma en la que los gobiernos pueden comparar experiencias en materia de políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Corea, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión de las Comunidades Europeas participa en sus trabajos.

Publicaciones de la OCDE difunde ampliamente los resultados de la recogida de estadísticas por parte de la Organización, así como su investigación en el ámbito económico, social y medioambiental, además de los convenios, directrices y normas convenidas por sus miembros.

Originariamente publicado por la OCDE en inglés y francés con los títulos:
The New Rural Paradigm: Policies and Governance
Le nouveau paradigme rural: Politiques et gouvernance
© 2006 OECD
Todos los derechos reservados

© 2006 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para esta edición española
Publicada por acuerdo con la OCDE, París.
La calidad de la versión española y su coherencia con el texto original es responsabilidad del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
Centro de Publicaciones

NIPO: 251-06-121-0
Depósito Legal: M-52.489-2006
ISBN: 84-491-0761-X
Catálogo General de publicaciones oficiales:
http://publicaciones.administracion.es
Composición e impresión: Sociedad Anónima de Fotocomposición
Talisio, 9. Madrid 28027

Distribución:
Paseo de la Infanta Isabel, 1
Teléfono: 91 347 55 51 - 91 347 55 41
Fax: 91 347 57 22
centropublicaciones@mapa.es
Tienda virtual: www.mapa.es

Prólogo

En un contexto de drástica reducción del empleo agrario, las regiones rurales de la OCDE dependen actualmente de una amplia gama de motores económicos para el crecimiento. La globalización creciente, la mejora de las comunicaciones y la reducción de los costes de transportes son factores adicionales de impulso del cambio económico en las zonas rurales. En la teoría y en la práctica de la política regional se ha reconocido que la redistribución financiera y las políticas basadas en la agricultura no son capaces de aprovechar el potencial de estos motores económicos. Por tanto, en el presente informe temático se trata de explicar el cambio de paradigma en las políticas de desarrollo rural emprendido para tener en cuenta estos cambios económicos y el nuevo enfoque de la gobernanza que requieren tales políticas.

En la política rural empieza a tenerse en cuenta la diversidad de tipos de regiones rurales. En conjunto, estas regiones se enfrentan a problemas de declive vinculados a la emigración, al envejecimiento, al deterioro de la base de cualificaciones y a la disminución de la productividad media de la mano de obra, que reducen la masa crítica necesaria para disponer de un desarrollo empresarial, de infraestructuras y de servicios públicos eficaces, con la creación consiguiente de un círculo vicioso. No obstante, son muchas las regiones rurales que han sabido aprovechar las oportunidades y tomar ventaja de los activos de que disponen, como su ubicación, sus ventajas naturales y culturales y su capital social. El éxito de estas regiones rurales dinámicas resulta evidente en las estadísticas regionales.

La promoción de un desarrollo rural integrado plantea numerosos retos a la gobernanza y la formulación de políticas. Exige la adopción de un enfoque menos "defensivo" de la política rural y una mayor coordinación entre los distintos sectores, ámbitos de la Administración y agentes públicos y privados. Exige asimismo un nuevo enfoque, más centrado en los territorios que en los sectores, y una mayor prioridad a las inversiones que a las subvenciones.

El carácter multidisciplinario del desarrollo rural requiere el empleo de marcos analíticos exhaustivos para el examen y evaluación de los enfoques territoriales multisectoriales. La OCDE colabora con otras partes interesadas de todo el mundo para salvar esta brecha de conocimientos. La labor de la OCDE en el ámbito del desarrollo rural a través del Grupo del Consejo sobre Desarrollo Rural, creado en 1990, se intensificó con la creación en 1999 del Comité de Políticas de Desarrollo Territorial (TDPC en su acrónimo inglés) y de su Grupo de Trabajo sobre Política Territorial en Zonas

Rurales. Estos órganos brindan a los gobiernos un foro para el debate del desarrollo regional y rural. A principios de 2006, y bajo la dirección del TDPC, la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial (GOV) puso en marcha una serie de informes de política rural nacionales con el fin de ahondar en el conocimiento internacional en este terreno.

Reconocimientos

El proceso que ha dado lugar a la elaboración del presente informe comprendió la realización de un estudio horizontal y de varios estudios de caso en diversos países de la OCDE y la organización de varias conferencias internacionales. Fue dirigido por Mario Pezzini (Director), y coordinado por Nicola Crosta (Administrador), de la División de Competitividad Regional y Gobernanza de la OCDE.

El informe ha sido redactado por Nicola Crosta, Andrew Davies y Karen Maguire, de la Secretaría de la OCDE. Se utilizaron asimismo aportaciones adicionales de Philip Wade (OCDE), George McDowell (Catedrático Emérito de la Virginia Polytechnic Institute and State University) y John Bryden (Director de UHI Policy Web).

El presente informe se inspira en gran medida en las conclusiones de las conferencias de la OCDE celebradas en Warrenton, Virginia (Estados Unidos) y Oaxaca (México, y en los siguientes estudios de caso llevados a cabo en 2004 y 2005:

- *Políticas territoriales de desarrollo rural: el caso de la estrategia de desarrollo rural basada en las microrregiones (México).*
- *Políticas territoriales de desarrollo rural: Extremadura, España (estudio de caso).*
- *Políticas territoriales de desarrollo rural: País Vasco, España (estudio de caso).*
- *Políticas territoriales de desarrollo rural: Toscana, Italia (estudio de caso).*
- *Políticas territoriales de desarrollo rural: región del lago Balaton, Hungría (estudio de caso).*
- *Políticas territoriales de desarrollo rural: región de Creta, Grecia (estudio de caso).*

También se obtuvieron aportaciones de utilidad de los siguientes informes aportados por los países miembros:

- *REGIONES ACTIVAS - Conformación del futuro rural, BMVEL (Alemania).*
- *Local Strategic Partnerships in England (Asociaciones estratégicas locales en Inglaterra), The Countryside Agency (Reino Unido).*
- *The Community Futures Program (Programa de futuros comunitarios), Gobierno de Canadá (Western Economic Diversification Canada, Canada Economic*

Índice

Resumen ejecutivo 15

Capítulo 1. **La situación de las regiones rurales** 27

Aspectos principales 29

Introducción 30

1.1. Un paisaje rural cada vez más diverso 31
Las zonas rurales de la OCDE, rezagadas en términos agregados... 31
... pero "rural" no es sinónimo de declive 40
La heterogeneidad de las zonas rurales 45

1.2. El peso de la agricultura y de la política agraria 47
La agricultura ha dejado de constituir la columna vertebral de la economía rural 47
Los límites de la política agraria 53

Conclusión. 61

Notas 62

Capítulo 2. **Política rural: nuevos enfoques** 65

Aspectos principales 67

Introducción 67

2.1. Tendencias en la política rural 68
Factores que influyen en la formulación de la política rural. . . . 68
Prioridades para el desarrollo rural. 71
Desarrollo del transporte y la infraestructura de las TIC en las zonas rurales 72
Prestación de servicios públicos en zonas rurales. 75
Valoración de los activos rurales. 81
Desarrollo empresarial rural 87

2.2. Estrategias nacionales para integrar programas y políticas rurales 92
Rural Lens de Canadá 94
El Comité de Política Rural de Finlandia 96
El enfoque neerlandés de la política rural. 97

Rural pathfinders y LSP del Reino Unido 99
La estrategia de microrregiones rurales de México 102
El programa LEADER de la UE 105
Nuevo enfoque alemán de la política rural: REGIONEN AKTIV . . 109
Política rural integrada: ejemplos de países no pertenecientes a la OCDE 111

Conclusión 118

Notas 119

Capítulo 3. **Estrategias de gobernanza en apoyo de la política rural** . 123

Aspectos principales 125

Introducción 126

3.1. La gobernanza a escala central 127
Gestión del proceso de la política de desarrollo rural 127
Coordinación horizontal 129

3.2. Gobernanza a escala local 133
La creciente importancia de los agentes subnacionales 133
Definición de áreas objetivo para la política rural 135
Cooperación y asociaciones interjurisdiccionales 138
Asociación y Coordinación informal 143

3.3. Relaciones de gobernanza verticales 150
Coordinación entre las escalas superiores e inferiores 151
Incentivos y contratos en relaciones verticales 153
Evaluación y seguimiento 156
Superación de los retos en cuanto a medición 158

Conclusión y prioridades para la investigación 160

Declaración del Presidente del TDPC 163
Una tensión oculta 163
La paradoja revelada 166
Algunos mensaje para la gobernanza 169
Evaluación 170

Notas 171

Anexo I. Mapas de tipología regional 173

Anexo II. Factores de competitividad regional 177

Bibliografía 181

Cuadros

1.1. Tipología regional de la OCDE 32
1.2. Inmigración a áreas rurales en Francia 44

2.1. Apuesta por la banda ancha y la infraestructura en las regiones rurales 74
2.2. La atención de las necesidades de prestación de servicio público en áreas rurales. 76
2.3. Activos rurales para el desarrollo económico: ejemplos 85
2.4. Servicios a empresas rurales 89
2.5. LEADER +: ejemplos de innovación en áreas rurales 106
2.6. La Agencia de Desarrollo de la Península de Nicoya (Costa Rica) . 113
3.1. Funciones para la metagobernanza 128
3.2. Coordinación horizontal a escala central: Canadá, México e Italia 131
3.3. Definición del tamaño municipal óptimo: Japón, Italia 136
3.4. El uso de los GIS para la definición y el diagnóstico de áreas funcionales 139
3.5. Cooperación intermunicipal: la República Checa, Hungría y Grecia 140
3.6. Promover la coordinación local: España, el Reino Unido y Alemania 144
3.7. Regímenes contractuales verticales: la UE, Francia y Alemania . 154

Tablas

0.1. El nuevo paradigma rural 21
1.1. Tasas de crecimiento del empleo por sector en el decenio de 1990, en ciertos países de la OCDE 44
1.2. Variación del empleo agrario en regiones predominantemente rurales 49
1.3. Distribución de las ayudas de la PC por tipo de región de la OCDE . 57
1.4. Correlación entre el nivel de ayuda total comprendida en el pilar I y dirigida a regiones NUTS 3 y determinados indicadores socioeconómicos 57
1.5. Correlación entre el nivel de pagos a áreas desfavorecidas y determinados indicadores socioeconómicos 59
2.1. El nuevo paradigma rural 71
2.2. Beneficios y riesgos de la colaboración público-privada 80
2.3. Principios de buenas prácticas para valorizar los activos rurales . 85
2.4. Financiación de la iniciativa empresarial para el desarrollo económico local 91
2.5. Tareas del Comité de Política Rural de Finlandia 96
2.6. Países Bajos: objetivos de la política rural 99
2.7. Lecciones extraídas de LEADER II 109
3.1. Factores de eficacia de las asociaciones 146

3.2. Proliferación de instrumentos de planificación: el caso de Grosseto y Arezzo (Italia) 148
3.3. Coordinación vertical en función del modelo institucional de gobernanza 151
3.4. Utilización de subvenciones en relaciones verticales. 153
3.5. Regímenes contractuales de la Administración multinivel: ventajas e inconvenientes. 156
3.6. Resumen de los principales retos y soluciones en materia de coordinación 160

Figuras

Distribución de la población por tipo de región en países de la OCDE. 32
1.1. PIB por habitante y región en 2001: Europa 34
1.2. PIB por habitante y región en 2001: América del Norte 35
1.3. PIB por habitante y región en 2001: Asia y Oceanía. 36
1.4. Población de edad avanzada (>64) en las áreas rurales de la OCDE. 37
1.5. Población con formación terciaria en las regiones rurales de la OCDE. 38
1.6. Factores que impulsan un menor PIB por habitante en las regiones rurales 39
1.7. Ciclo de las regiones rurales en declive. 40
1.8. Accesibilidad en función de la distancia por carretera medida en minutos, 2001: Europa 41
1.9. Accesibilidad en función de la distancia por carretera medida en minutos, 2001: América del Norte 42
1.10. Accesibilidad en función de la distancia por carretera medida en minutos, 2001: Asia y Oceanía 43
1.11. Las diversas “Toscanas” rurales. 46
1.12. El empleo en la agricultura como proporción del empleo total en los países de la OCDE (1983 y 2003). 48
1.13. Proporción de los ingresos agrarios respecto a la renta total de los hogares rurales 50
1.14. Renta total de los hogares agrarios como proporción del promedio del conjunto de hogares 51
1.15. Variación de la población entre 1992 y 2002 en el 25% de los condados de Estados Unidos con mayor dependencia respecto a los pagos agrarios 55
1.16. Crecimiento del empleo entre 1992 y 2002 en el 25% de los condados de Estados Unidos con mayor dependencia respecto a los pagos agrarios 56

1.17. Activos naturales y variación del empleo en las regiones rurales de Estados Unidos; 1970-1995 56
1.18. Ayuda total comprendida en el pilar I por unidad de trabajo agrícola (UTA) 58
1.19. Ayuda total comprendida en el pilar I por hectárea 59
1.20. Ayudas directas a la renta a explotaciones ganaderas por UTA. 60
2.1. Disparidades regionales y crecimiento del PIB por habitante (1980-2000) 70
2.2. Matriz para el análisis de políticas rurales 93
2.3. Estructura administrativa del programa LEADER 108
S.1. Una matriz para el análisis de la política rural 167
S.2. El plan general 167
S.3. El enfoque de nicho 168
S.4. El enfoque alternativo 169
A.1. Tipología regional de la OCDE: Europa. 173
A.2. Tipología regional de la OCDE: América del Norte. 174
A.3. Tipología regional de la OCDE: Asia y Oceanía 175

ISBN 84-491-0761-X
El nuevo paradigma rural: políticas y gobernanza
© OCDE 2006

Resumen Ejecutivo

Las regiones predominantemente rurales ocupan el 75% del territorio y concentran casi una cuarta parte de la población en los países de la OCDE. Las rápidas transformaciones que experimenta la economía internacional plantean a estas regiones amenazas evidentes, pero también les brindan oportunidades significativas que deben abordarse en la política rural. Entre estas transformaciones hay que mencionar la globalización, la mejora de las comunicaciones y la reducción de los costes de transporte, la modificación de las pautas del comercio de bienes y la aparición de importantes actividades no agrarias en las regiones rurales. La cuestión es cómo adaptar las estrategias en curso (a menudo de naturaleza sectorial y aplicadas de manera uniforme en todo un país) para tener en cuenta las diferentes trayectorias de desarrollo de las regiones rurales, muchas de las cuales se basan en la explotación de recursos territoriales de carácter local. La experiencia y las ideas extraídas de las numerosas iniciativas puestas en marcha en los países de la OCDE ofrecen posibles soluciones a estos retos para la formulación de políticas.

¿Cómo afrontan las regiones rurales el cambio económico?

Las regiones rurales de la OCDE, rezagadas en términos agregados...

En lo que se refiere al indicador de rendimiento económico más común, el PIB por habitante, las regiones mayoritariamente rurales sólo alcanzaban el 83% de la media nacional en el conjunto de los países de la OCDE en 2000. Además, en más de la mitad de los países de la OCDE (13 de los 23 con datos al respecto), el PIB por habitante en las regiones rurales se redujo medido en porcentaje de la media nacional entre 1995 y 2000. Este menor rendimiento económico obedece a varios factores generadores de un círculo vicioso que da lugar al declive rural. Entre tales factores figuran los que siguen: 1) emigración y envejecimiento; 2) menor grado de instrucción; 3) menor productividad media de la mano de obra; y 4) bajos niveles en general de servicios públicos.

... pero "rural" no es sinónimo de "en declive"

Los datos sobre el rendimiento medio de las zonas rurales en la OCDE ocultan grandes disparidades entre ellas. Por ejemplo, en más de uno de cada tres países de la OCDE, la región con la mayor tasa de creación de empleo era rural.

Los activos de estas regiones y la mejora de los enlaces de transporte y las infraestructuras pueden contribuir a retener y atraer población y empresas. Las infraestructuras ayudan a reducir los costes de los factores para las empresas. De hecho, el nivel de empleo industrial en las regiones mayoritariamente rurales aumentó en un 0,5% anual en el decenio de 1990, mientras que se registró un descenso anual de tal nivel en las regiones urbanas e intermedias. La facilitación de los desplazamientos entre distancias de mayor amplitud ha ampliado la esfera de influencia de las principales zonas urbanas, permitiendo que la población resida en regiones rurales y trabaje en las ciudades. Activos rurales como la calidad de vida y el medio ambiente, el legado natural y otras ventajas son objeto asimismo de una mayor demanda y constituyen cualidades reales que atraen inversión y trabajadores. Tales factores han contribuido a una inversión a la tendencia a la emigración, como se ha observado en Francia, Inglaterra y los Países Bajos, por ejemplo.

¿Cuál es el peso de la agricultura y de las subvenciones agrarias en las economías rurales?

Aunque la agricultura desempeña un papel importante en la conformación de los paisajes rurales en numerosos países de la OCDE, su peso en las economías rurales suele ser escaso y tiende a la baja. Los incrementos de la productividad en la agricultura han impulsado un drástico descenso del empleo agrario en todos los países de la Organización, tanto en términos absolutos como relativos. Actualmente, menos del 10% de la población activa rural trabaja en la agricultura. Aun tomando en cuenta el considerable aumento de la productividad, la cuota de la agricultura en el valor añadido bruto sigue siendo escasa. En la UE-25, aunque el 96% del uso de tierras rurales es agrario (incluida la silvicultura), sólo un 13% del empleo se concentra en la agricultura, que produce únicamente el 6% del valor añadido bruto en las regiones rurales. En los países de la OCDE, el VAB de la agricultura como porcentaje del PIB total se ha venido reduciendo regularmente y alcanzó el 2% en 2001.

A pesar de este descenso en cuanto al valor añadido bruto, la agricultura sigue ejerciendo una importante influencia en la economía rural, en ciertos aspectos de manera complementaria a otras actividades, y en otros, de modo más competitivo. Por ejemplo, la agricultura, y en particular la agricultura productiva, puede ser un importante comprador de insumos locales, no sólo en relación con la explotación agraria, sino también con los servicios empresariales. Puede suministrar asimismo productos a los sectores locales de tratamiento o fabricación (por ejemplo, las empresas agroalimentarias), y contribuir a la dotación de ciertos bienes públicos o semipúblicos. Además, obviamente, los trabajadores y los hogares agrarios son consumidores locales. Quizá otro factor aún más importante consista en que el aumento del recurso de las familias agrarias a los ingresos ajenos a la explotación agraria (en

la mayoría de los casos, los ingresos directos de esta actividad equivalen a menos de la mitad de la renta de estos hogares) propicia que los hogares rurales se interesen asimismo por la diversificación de la economía rural en nuevos sectores.

En este contexto, existe cierta preocupación por la eficacia de la política agraria y, en particular, de los subsidios agropecuarios como componente principal de las políticas públicas para las regiones rurales. A pesar de que aportan grandes recursos a estas regiones, las subvenciones agrarias no se conciben para impulsar el desarrollo rural de manera directa y, en la mayoría de los casos, no lo hacen. La principal razón es que este tipo de política se centra en un reducido segmento de la población rural (agricultores y otros agentes vinculados a las empresas agrarias), no en un territorio. Los datos recabados en Estados Unidos y la UE indican que las políticas actuales basadas en las subvenciones no son eficaces en el tratamiento de algunos de los retos socioeconómicos más graves con los que se enfrentan las comunidades rurales, y producen efectos desiguales en los territorios rurales.

¿Cuáles son los nuevos factores que influyen en la formulación de políticas rurales?

La evolución de los contextos de las políticas internacionales y nacionales ha cambiado las reglas (del juego) para las regiones rurales, lo que exige la adopción de nuevos enfoques. Tres factores en particular influyen en la formulación de políticas rurales en los países de la OCDE.

1) *Mayor enfoque en los atractivos rurales.* Un elemento que influye de manera importante en el modo en que se concibe la política de desarrollo rural en los países de la OCDE es el referente al valor que otorga la sociedad (tanto rural como urbana) a los activos naturales y culturales. Puesto que más del 75% del territorio de los países de la OCDE corresponde a zonas rurales, las políticas destinadas a este medio desempeñan un papel fundamental en la gestión de la tierra, y deben integrar el tratamiento de diversas cuestiones relacionadas con el desarrollo económico y medioambiental. La gestión rural de los recursos naturales de una nación reviste interés para todos, dado el daño generalizado que puede derivarse del fracaso en el tratamiento adecuado de los sistemas naturales vinculados a la tierra, el agua, el aire y otros recursos naturales asociados. Muchas zonas rurales son asimismo custodios de algunas de las más importantes antigüedades, lugares históricos y otros activos de índole recreativa (como las estaciones de esquí y los centros hídricos), de importancia para el desarrollo económico rural. Los responsables de la formulación de políticas, superando la tendencia a concentrar esfuerzos en la multifuncionalidad de la agricultura, hacen hincapié en la necesidad de identificar y otorgar valor a la amplia gama de recursos de las zonas rurales, y de tener en cuenta

las externalidades positivas y negativas asociadas a diferentes actividades en esas zonas. En este sentido, la gestión de las múltiples características de los territorios rurales se ha convertido en un pilar esencial de las políticas territoriales de desarrollo rural.

2) *Presiones para reformar la política agraria*. Además de las consideraciones vinculadas a los límites de la política agraria y sus posibles efectos espaciales negativos, las presiones para reformar el enfoque actual del desarrollo rural, basado en la agricultura, proceden, al menos de dos fuentes diferentes. La primera tiene que ver con los obstáculos que plantean ciertas políticas agrarias al comercio internacional. La Organización Mundial del Comercio cuestiona abiertamente la naturaleza distorsionadora de los pagos asociados a la política agraria. En recientes rondas de negociación del comercio internacional se ha puesto de manifiesto el escaso avance que puede lograrse sin reformar las subvenciones agrarias en los países desarrollados. Esta presión internacional se une a las presiones presupuestarias internas. En numerosos países de la OCDE, las subvenciones agrarias se cuestionan cada vez más debido a su repercusión en la hacienda pública, lo que alimenta el debate sobre los usos alternativos de los recursos públicos destinados a las zonas rurales. En el caso de la Unión Europea, las presiones presupuestarias también son elevadas, debido al proceso de ampliación. Tal proceso plantea la cuestión relativa al modo de sostener financieramente un sistema cuyo coste aumenta con la incorporación de nuevos países miembros que, en algunos casos, cuentan con un amplio sector agrario y aspiran a la igualdad de tratamiento respecto a miembros de mayor "antigüedad".

3) *Descentralización y tendencias en la política regional*. En la teoría y la práctica de la política regional se ha reconocido que, para abordar las características de las diferentes regiones y contribuir a su desarrollo, la redistribución financiera no es suficiente. Tal reconocimiento ha dado lugar en muchos países a políticas y programas cuyo objetivo explícito consiste en desarrollar las zonas rurales y otorgarles una mayor competitividad mediante la movilización de activos locales. Desde el decenio de 1980, la política de redistribución regional es objeto cada vez de una menor prioridad en la agenda política, mientras que las políticas encaminadas a la identificación y atención de las oportunidades económicas locales cobran mayor importancia. En este sentido, se ha iniciado un cambio de paradigma en el terreno de la política regional, pasando de una estrategia "de arriba abajo" basada en las subvenciones y destinada a reducir las disparidades regionales, a la adopción de una gama mucho más amplia de políticas diseñadas para mejorar la competitividad regional. Estos nuevos enfoques se caracterizan por varios factores. En primer lugar, existe una estrategia de desarrollo estratégico que cubre una amplia gama de factores directos e indirectos que afectan al rendimiento de las empresas locales. En segundo lugar, se presta una mayor atención a los activos y los conocimientos endógenos (locales), y se otorga menos prioridad a las inver-

siones y las transferencias exógenas. Por último, se adopta un enfoque basado en la gobernanza colectiva y negociada, en el que intervienen las administraciones nacionales, regionales y locales, además de otras partes interesadas, y en el que el gobierno central desempeña un papel menos predominante.

Tabla 0.1. **El nuevo paradigma rural**

	Antiguo enfoque	Nuevo enfoque
Objetivos	Igualación, renta agraria, competitividad agraria	Competitividad de las zonas rurales, valorización de los activos locales, explotación de recursos no utilizados
Sector objetivo principal	Agricultura	Diversos sectores de las economías rurales (p. ej., turismo rural, fabricación, sector de las TIC, etc.)
Herramientas principales	Subvenciones	Inversiones
Agentes principales	Gobiernos nacionales, agricultores y ganaderos	Todas las escalas de la Administración (supranacional, nacional, regional y local); diversas partes interesadas locales (entidades públicas y privadas, ONG)

¿Cómo evoluciona el enfoque de la política rural?

Como resultado de los factores antes mencionados, varios países miembros procuran, cada vez más, la formulación de un enfoque territorial multisectorial encaminado a identificar y aprovechar las diversas posibilidades de desarrollo de las zonas rurales. Dos principios caracterizan el "nuevo paradigma rural": 1) la prioridad otorgada a las zonas geográficas, en lugar de a los sectores; y 2) la atención prestada a las inversiones, en lugar de a las subvenciones.

La adopción de este nuevo enfoque integrado de la política rural puede apreciarse en un número creciente de iniciativas en los países miembros.

- Con la "lente rural" de Canadá se pretende garantizar que las prioridades rurales se tengan en cuenta en la formulación de las políticas públicas, y que exista coherencia en las distintas políticas respecto a los objetivos rurales en todos los ministerios. El *Community Futures Program* (Programa de futuros comunitarios) promueve un desarrollo económico "de abajo arriba" en las zonas rurales.
- El Programa de política rural plurianual de Finlandia, cuyo primer plan se emprendió en 1990, pretende asimismo llamar la atención sobre las necesidades específicas de las zonas rurales. La política rural "amplia" integra de manera proactiva estas necesidades en la toma de decisiones a escala de la

Administración central respecto a diversos sectores. La política de "estrecha" se dirige específicamente a las zonas rurales.

- Alemania elaboró el programa *"REGIONEN AKTIV"* con el fin de abordar las deficiencias de los enfoques de las políticas agrarias y otras de índole sectorial. En este caso, se seleccionó un determinado número de pequeñas zonas modelo (*"Regionen"*), y se establecieron asociaciones locales para perfeccionar las prioridades de la política pública respecto a cada región.
- En el Reino Unido, se creó en junio de 2001 el DEFRA *(Department for Environment, Food, and Rural Affairs)*, con el fin de ampliar las prioridades de la política rural y eliminar los "nichos" en la formulación de políticas, mediante la concentración en un único departamento de varias funciones rurales. La Estrategia rural, publicada en 2004, reforzó los cambios hacia la consecución de una política rural de base más amplia y centrada en los ámbitos locales. Varias iniciativas recientes, entre las que figuran las denominadas *Rural Pathfinders* y *Local Strategic Partnerships* (LSP), orientan la materialización de algunos de tales cambios.
- La estrategia de microrregiones de México adopta un enfoque holístico/integral del desarrollo rural, basado en la coordinación de iniciativas de política dirigidas a 263 microrregiones rurales caracterizadas por un elevado nivel de marginación. Cada microrregión cuenta con un Centro Comunitario Estratégico en torno al cual se orientan las acciones, sobre la base de las prioridades establecidas mediante un proceso altamente participativo en el que se incluye a todos los sectores de las comunidades locales.
- La "Agenda para el dinamismo del medio rural" de los Países Bajos, publicada en 2004, dio lugar a la introducción de importantes cambios en el enfoque holandés del desarrollo rural. En la Agenda se detallan los objetivos y presupuestos de las políticas nacionales al respecto, y las autoridades regionales y locales llevan tales políticas a la práctica y las integran en los planes de desarrollo locales y regionales.
- Por último, la iniciativa comunitaria LEADER es uno de los programas de desarrollo rural europeos mejor conocidos, y se concibió como un enfoque integrado y endógeno del desarrollo rural. Se ha reconocido ampliamente el éxito del programa, vinculado a su carácter innovador y a los resultados obtenidos en numerosas zonas rurales, a pesar de un presupuesto relativamente limitado.

¿Quién aplica las políticas dirigidas a las regiones rurales?

El "nuevo paradigma rural" requiere cambios importantes en el modo en que se conciben y aplican las políticas, con el fin de adoptar un enfoque basado en una gobernanza intersectorial multinivel. El diseño de una política de de-

sarrollo rural para diferentes comunidades o territorios exige la puesta en común de los conocimientos adquiridos por una amplia gama de agentes públicos y privados. Es probable que las estructuras administrativas jerárquicas tradicionales resulten inadecuadas para administrar tales políticas con eficacia y, por tanto, es necesario efectuar ajustes en **tres dimensiones fundamentales de la gobernanza:** horizontalmente, a escala tanto central como local; y verticalmente, en todas las escalas de la Administración.

Las administraciones centrales suelen tener problemas para superar su propio enfoque sectorial en favor de un enfoque del desarrollo rural basado en una política integrada. La coordinación es necesaria para animar a colaborar a los distintos sistemas institucionales y gerenciales que formulan y aplican la política rural. Se requiere asimismo uniformidad para garantizar que las distintas políticas no resulten contradictorias, y que éstas converjan en una estrategia coherente. Este proceso exige un compromiso político para superar tendencias sectoriales, así como una clasificación de las funciones y responsabilidades de los diversos ministerios y órganos competentes en el ámbito del desarrollo rural. Entre las distintas opciones de gobernanza basada en la coordinación horizontal figura la creación de unidades especiales de alto nivel y ministerios integrados, la comprobación de políticas *("policy proofing")* y la coordinación interministerial mediante grupos de trabajo y contratos formales.

La coordinación es igualmente necesaria a escala local para integrar enfoques sectoriales, procurar la participación de interlocutores privados y alcanzar la escala geográfica apropiada. Los límites administrativos de escala regional o local no siempre corresponden a las necesidades de desarrollo. Por tanto, tales entidades se coordinan entre sí sirviéndose de diversas formas jurídicas y económicas, a menudo con una distinción para las necesidades especiales de las regiones rurales. Desde el punto de vista jurídico, los tipos de cooperación van de las "zonas de cooperación", a las asociaciones de municipios, pasando incluso por las autoridades de cooperación intermunicipal. Por lo que se refiere a las formas económicas, algunas agrupaciones son funcionales, mediante las cuales, los municipios prestan un determinado servicio público conjuntamente o bien, otra jurisdiccioón les adquiere servicios. Pueden adoptar asimismo formas más estratégicas y de mayor alcance para cubrir diversas cuestiones de desarrollo económico, en cuyo caso existen más probabilidades de que se cuente con el sector privado, a menudo por medio de asociaciones público-privadas ("public private partrerships"). El reto consiste en organizar este tipo de iniciativas locales sin sofocarlas.

Un tercer eje fundamental para la coordinación es vertical, es decir, entre la Administración central y los agentes de escala subnacional. El desarrollo de una verdadera asociación con administraciones de escala subnacional conlleva la participación en la toma de decisiones, así como en la ejecución de la política

de desarrollo rural que los gobiernos regionales o locales contribuyan a formular. Tales acuerdos requieren un alto nivel de compromiso, una efectiva puesta en común de conocimientos y la competencia de los representantes locales. Uno de los problemas principales es el relativo al modo de garantizar que se ofrezcan incentivos adecuados para que las comunidades rurales actúen de un modo tanto dinámico como que retribuya la iniciativa y la experimentación, pero que promueva además la coherencia de la política pública en los distintos sectores y regiones.

Políticas rurales integradas: ¿funcionan?

Aunque existe un creciente interés de los responsables de la formulación de políticas en las políticas territoriales de desarrollo rural, escasean los estudios que documenten los resultados de éstas y los determinantes de éxitos y fracasos. Tal deficiencia se debe, por una parte, a las dificultades objetivas para evaluar, especialmente en términos cuantitativos, las políticas intersectoriales. Un reto fundamental para los responsables de la formulación de políticas consiste en establecer indicadores que recojan con precisión los efectos de las políticas cuando causa y efecto no son siempre identificables y es posible que los resultados aparezcan únicamente a medio y largo plazo, sobre todo porque muchos programas de desarrollo rural integrado se encuentran en fases iniciales. Las lagunas en cuanto a estudios e información disponible de las que adolece la política rural se deben asimismo a la dificultad de conjugar los diversos enfoques analíticos que han de tenerse en cuenta al considerar la política de desarrollo rural integrada.

Un factor común en estas nuevas estrategias de política es que, aun cuando no todas cuentan con una dotación de fondos significativa, contribuyen al acaecimiento de cambios culturales relevantes para la política rural. En primer lugar, el enfoque territorial a escala local ha contribuido a promover la colaboración público-privada y a integrar a nuevos interesados y recursos en el proceso de desarrollo. En segundo lugar, estas iniciativas propician el desarrollo de una cultura de cooperación intersectorial dentro de las administraciones centrales y locales y, por tanto, la adopción de iniciativas más coherentes. En tercer lugar, se admite que un enfoque territorial requiere más iniciativas “de abajo arriba”, frente a las que se emprenden “de arriba abajo”. Esta necesidad genera nuevas vías de coordinación vertical en todas las escalas de la Administración, así como una mejora en la utilización de los conocimientos locales.

Una nueva agenda de investigación en el ámbito del desarrollo rural debe contemplar dos objetivos fundamentales. En primer lugar, el desarrollo de un marco analítico global respecto a la política de desarrollo rural, que debe incluir conjuntos de indicadores cualitativos y cuantitativos apropiados que

permitan la evaluación y la comparación de diferentes políticas en diversos países y regiones de éstos. En segundo lugar, debe llevarse a cabo una revisión sistemática de las estrategias nacionales de desarrollo rural, y sus resultados han de ponerse a disposición de los responsables de la formulación de políticas en toda la OCDE. Mediante sus grupos de trabajo sobre indicadores regionales y políticas de desarrollo rural, la OCDE aborda de manera activa estos dos retos analíticos.

ISBN 84-491-0761-X
El nuevo paradigma rural: políticas y gobernanza
© OCDE 2006

Capítulo 1

La situación de las regiones rurales

Aspectos principales

- En lo que se refiere al indicador de rendimiento económico más común, el PIB por habitante, las regiones rurales sólo alcanzaban el 83% de la media nacional en el conjunto de los países de la OCDE en 2000. Además, en más de la mitad de los países de la OCDE (13 de los 23 con datos al respecto), el PIB por habitante en las regiones rurales se redujo medido en porcentaje de la media nacional entre 1995 y 2000.
- "Rural" no es sinónimo de declive. De acuerdo con los datos disponibles más recientes, en más de uno de cada tres países de la OCDE, la región con la mayor tasa de creación de empleo era rural. El nivel de empleo industrial en las regiones mayoritariamente rurales aumentó en un 0,5% anual en el decenio de 1990, mientras que se registró un descenso anual de tal nivel en las regiones urbanas e intermedias.
- La facilidad de desplazamiento a mayores distancias ha expandido la esfera de influencia de las principales zonas urbanas, haciendo posible que la población resida en regiones rurales y trabaje en las ciudades, pero también ha atraído a las zonas rurales trabajadores e inversiones permanentes. Tales factores han contribuido a una inversión de la tendencia a la emigración rural, como se ha observado en Francia, Inglaterra y los Países Bajos, por ejemplo.
- La agricultura ha dejado de constituir la columna vertebral de las economías rurales. Aunque desempeña un papel importante en la conformación de los paisajes rurales en numerosos países de la OCDE, su peso en esas economías suele ser escaso y tiende a la baja. Actualmente, menos del 10% de la población activa rural trabaja en la agricultura. Aun considerando el considerable aumento de la productividad, la cuota de la agricultura en el valor añadido bruto sigue siendo escasa. En la UE-25, aunque el 96% del uso de tierras rurales es agrario (incluida la silvicultura), sólo un 13% del empleo se concentra en la agricultura, que produce el 6% del valor añadido bruto en las regiones rurales. En los países de la OCDE, el VAB de la agricultura como porcentaje del total se ha venido reduciendo regularmente y alcanzó el 2% en 2001.
- A pesar de que aportan grandes recursos a estas regiones, los subsidios agrarios no se conciben para impulsar el desarrollo rural de manera directa y, en la mayoría de los casos, no lo hacen. La principal razón es que este tipo de política se centra en un reducido segmento de la población rural

(agricultores y otros agentes vinculados a las empresas agrarias), no en un territorio. Los datos recabados en Estados Unidos y la UE indican que las políticas actuales no son eficaces en el tratamiento de algunos de los retos socioeconómicos más graves con los que se enfrentan las comunidades rurales, y producen efectos desiguales en los territorios rurales.

Introducción

La cuestión del desarrollo rural ocupa un lugar elevado en el temario de actuación de los gobiernos de la OCDE. Los responsables de la formulación de políticas son cada vez más conscientes de que una política de desarrollo rural es necesaria, al menos, por **tres razones.** En *primer lugar,* las zonas rurales afrontan retos significativos que socavan la cohesión territorial en los distintos países. En *segundo lugar,* poseen a menudo un potencial económico en gran medida no utilizado que podría aprovecharse mejor y, de este modo, contribuir al bienestar de los ciudadanos rurales y al desarrollo nacional general. En *tercer lugar,* ni la política sectorial ni las fuerzas del mercado pueden dar respuesta a la heterogeneidad de desafíos y posibilidades de las regiones rurales y abordar externalidades positivas y negativas (efectos indirectos).

Las regiones rurales encaran retos significativos en comparación con otras regiones de los países de la OCDE. Los problemas derivan, en general, del descenso y el envejecimiento de la población, así como de la distancia a los mercados y los servicios. Estas características repercuten en el dinamismo empresarial y la creación de empleo, en la accesibilidad y calidad de los recursos educativos y de otra índole vinculados a los servicios públicos, en la calidad y la densidad de las infraestructuras, etc. La dificultad de reproducir los mismos niveles de servicio y acceso que se dan en las regiones urbanas, desde la perspectivas tanto de los ciudadanos como de las empresas, ha constituido un factor esencial para explicar la salida de población y de actividades económicas de las regiones rurales a lo largo de las últimas décadas.

Los problemas resultan especialmente evidentes en lo que atañe a las oportunidades de empleo en sectores que fueron en su momento componentes primordiales de las economías rurales; en concreto, en la agricultura y la función pública. El aumento excepcional de la productividad agraria en los últimos decenios significa actualmente que en la moderna cadena de suministro de la producción de artículos participa un número relativamente escaso de productores agrarios, y que existe una concentración creciente de la producción en una cifra de emplazamientos rurales relativamente exigua [1]. El descenso del empleo en la agricultura se ha visto agravado recientemente a causa de la caída del empleo en la función pública, que había constituido en muchos casos la principal fuente de crecimiento del número de puestos de trabajo en las regiones rurales.

Con todo, a pesar de estos importantes retos, las regiones rurales no son necesariamente sinónimo de declive. Los responsables de la formulación de políticas se enfrentan hoy a un paisaje rural de gran heterogeneidad, con indicios de crecimiento en diversas regiones rurales. ¿Por qué algunas de tales regiones obtienen mejores resultados que otras? Las infraestructuras de transporte o la proximidad a grandes centros urbanos suelen destacar como ventajas fundamentales de ciertas regiones rurales sobre otras. Con todo, resulta evidente que la accesibilidad no es clave en todas las regiones rurales de alto crecimiento, ni constituye una condición suficiente para el desarrollo rural por sí sola (además, en ocasiones, representa más una fuente de población y de otras *filtraciones* que de un refuerzo de los vínculos económicos). El desafío consiste en transformar los marcos de formulación de políticas dirigidas a las regiones rurales, que, hasta la fecha, han hecho hincapié en los enfoques sectoriales, en políticas y programas adaptados a estas diversas trayectorias de desarrollo económico.

El presente capítulo comienza con la reexposición de los principales retos compartidos que atañen a las regiones rurales, y se destacan a continuación ciertos indicios de heterogeneidad, mostrando las diferentes pautas de crecimiento que impulsan la reconsideración de la política rural en los países de la OCDE. Posteriormente se aborda el lugar específico que ocupa la agricultura en la economía rural, argumentando que, aunque el sector sigue desempeñando un papel importante en la conformación del panorama rural, su función es relativamente menor en términos económicos. Se examina asimismo el papel de la política agraria, y en particular del apoyo a la producción de bienes, en las regiones rurales en desarrollo. La cuestión es, ¿en qué medida puede una política centrada en los agricultores, y no en las zonas geográficas, responder plenamente a las necesidades de desarrollo de diferentes territorios y sus muy diversas trayectorias de crecimiento? El supuesto de que el efecto debe ser relativamente limitado fundamenta entonces que se otorgue prioridades a las estrategias territoriales que se ocupan más directamente del potencial de cada región, de sus conocimientos y capacidades.

1.1. Un paisaje rural cada vez más diverso: retos y recursos no utilizados

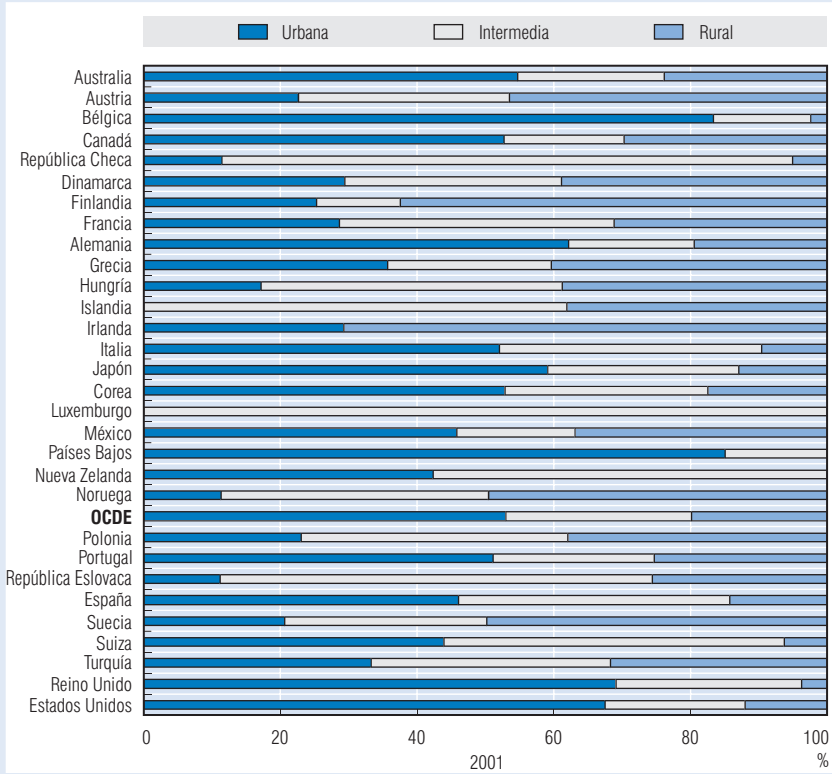
Las zonas rurales de la OCDE, rezagadas en términos agregados...

De acuerdo con la definición de rural de la OCDE, que se basa en la estructura de asentamiento en las regiones (véase el cuadro 1.1), más del 75% del territorio de la OCDE es predominantemente rural, y a pesar de una emigración significativa en los últimos decenios, en torno a una cuarta parte de los residentes en países de la OCDE viven en regiones mayoritariamente rurales (datos de 2000). Se registran acusadas variaciones en torno a este promedio, lo que indica que ciertos países conservan un carácter más rural que

Cuadro 1.1. **Tipología regional de la OCDE**

La OCDE ha clasificado las regiones de cada país miembro. Las clasificaciones se basan en dos niveles territoriales (TL). El nivel superior (nivel territorial 2) comprende unas 300 macrorregiones, mientras que el inferior (nivel territorial 3) consta de más de 2.300 microrregiones. Esta ordenación, que en el caso de los países europeos es en gran medida coherente con la clasificación de Eurostat, facilita una mayor comparabilidad de las regiones del mismo nivel territorial. De hecho, estos dos niveles, establecidos oficialmente y relativamente estables en todos los países miembros, son utilizados por muchos como marco para la ejecución de políticas regionales.

Distribución de la población por tipo de región en países de la OCDE



Una segunda cuestión importante para el análisis de las economías regionales atañe a la diferente "geografía" de cada región. Para tener en cuenta estas diferencias y establecer comparaciones significativas entre regiones pertenecientes al mismo tipo y nivel, la OCDE ha establecido una tipología regional conforme a la

EL NUEVO PARADIGMA RURAL: POLÍTICAS Y GOBERNANZA – ISBN 84-491-0761-X

Cuadro 1.1. **Tipología regional de la OCDE** *(cont.)*

cual las regiones se han clasificado como predominantemente urbanas, predominantemente rurales e intermedias, aplicando los tres criterios que siguen:

1. **Densidad de población.** Una comunidad se define como rural si su densidad de población se sitúa por debajo de 150 habitantes por km^2 (500 habitantes en el caso de Japón, para tener en cuenta el hecho de que su densidad de población nacional excede de 300 habitantes por km^2).

2. **Regiones por % de la población en comunidades rurales.** Una región se clasifica como predominantemente rural si más del 50% de su población reside en comunidades rurales; predominantemente urbana si menos del 15% de la población vive en comunidades rurales; e intermedia si la proporción de la población que reside en esas comunidades oscila entre el 15 y el 50%.

3. **Centros urbanos.** Una región que sería clasificada como rural con arreglo a la norma general se cataloga como intermedia si cuenta con un centro urbano de más de 200.000 habitantes (500.000 en el caso de Japón) que represente una proporción de la población regional no inferior al 25%. Una región que sería clasificada como intermedia con arreglo a la norma general se cataloga como predominantemente urbana si cuenta con un centro urbano de más de 500.000 habitantes (1.000.000 en el caso de Japón) que represente una proporción de la población regional no inferior al 25%.

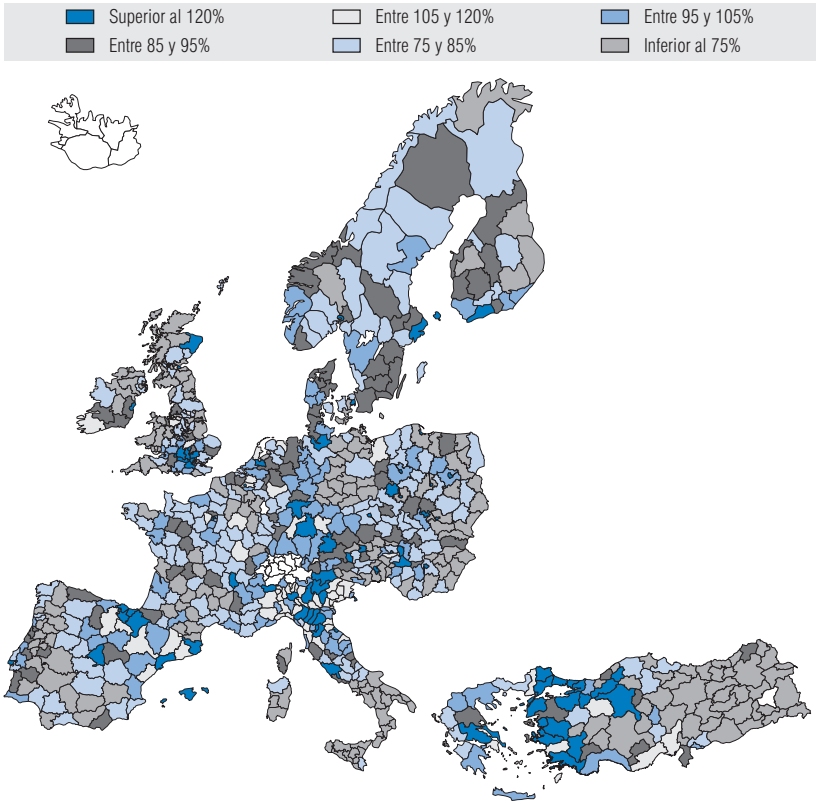
Esta tipología regional da lugar a la cifra anterior sobre distribución de la población por tipo de región en los países de la OCDE.

Fuente: OECD (2005g), *Regions at a Glance.*

otros, y parece existir una escasa relación entre la renta nacional y la población rural. La definición de rural de la OCDE, como sucede en el caso de las definiciones empleadas por los distintos países, se basa en la estimación de que las regiones rurales presentan escasas densidades de población y se ubican en zonas que no contienen ningún centro urbano de gran dimensión. Combinadas, una baja densidad de población y una relativa distancia respecto a los grandes núcleos donde se acumula ésta dan lugar a diversos problemas que repercuten en la actividad económica y el bienestar individual. Tal estado de cosas, en términos generales, causa cierto nivel de disparidad entre la situación de las regiones rurales y de las demás.

Las regiones rurales deben enfrentarse a diversos retos que contribuyen a un rendimiento económico de menor pujanza, entre los que figuran los siguientes: 1) emigración y envejecimiento; 2) menor grado de instrucción; 3) menor productividad media de la mano de obra; y 4) bajos niveles en general de servicio público. El indicador más común de desempeño económico regional es el PIB por habitante (véanse las figuras 1.1, 1.2, y 1.3). En general, el PIB rural por habitante equivalía únicamente al 83% de la media nacional de tal variable en el conjunto de países de la OCDE en 2000. Por otra parte, en más de la mitad de estos países (13

Figura 1.1. **PIB por habitante y región en 2001: Europa**

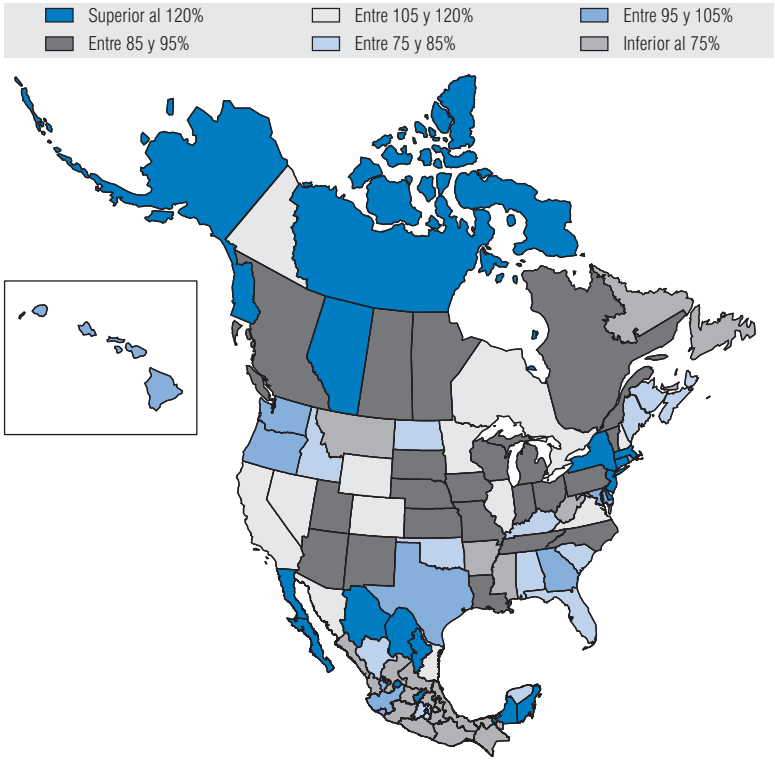


Nota: porcentaje de PIB por habitante nacional
Fuente: OECD (2005g), *Regions at a Glance.*

de 23 con datos disponibles), el PIB por habitante en las regiones rurales se redujo en términos porcentuales respecto al promedio nacional entre 1995 y 2000 (si bien las disparidades entre las regiones rurales y el resto se atenuaron en ciertos países a lo largo de ese mismo período) [2].

Emigración y envejecimiento. Las regiones rurales dependen cada vez más de la inmigración para mantener los niveles de población y fuerza de trabajo. Durante mucho tiempo, estas regiones han mantenido saldos naturales positivos y han sido exportadoras de población a las zonas urbanas. Esta situación se ha modificado: una gran proporción de regiones rurales presenta saldos naturales negativos y sigue perdiendo población, especialmente entre los más jóvenes. El hecho de que las regiones rurales se hayan visto afectadas por la emigración y tiendan al envejecimiento de sus población se encuentra bien documentado. Aunque tal proceso es cierto en términos generales, la

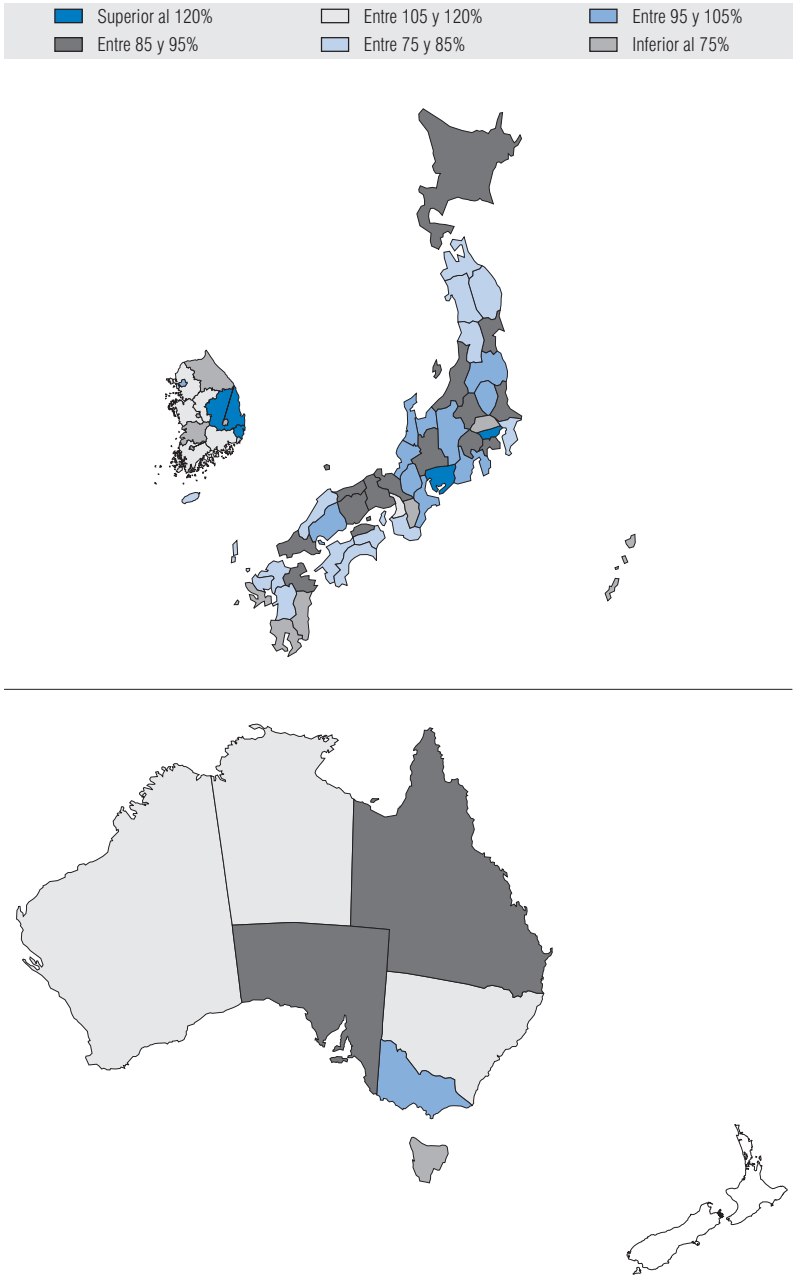
Figura 1.2. **PIB por habitante y región en 2001: América del Norte**



Nota: porcentaje de PIB por habitante nacional
Fuente: OECD (2005g), *Regions at a Glance*.

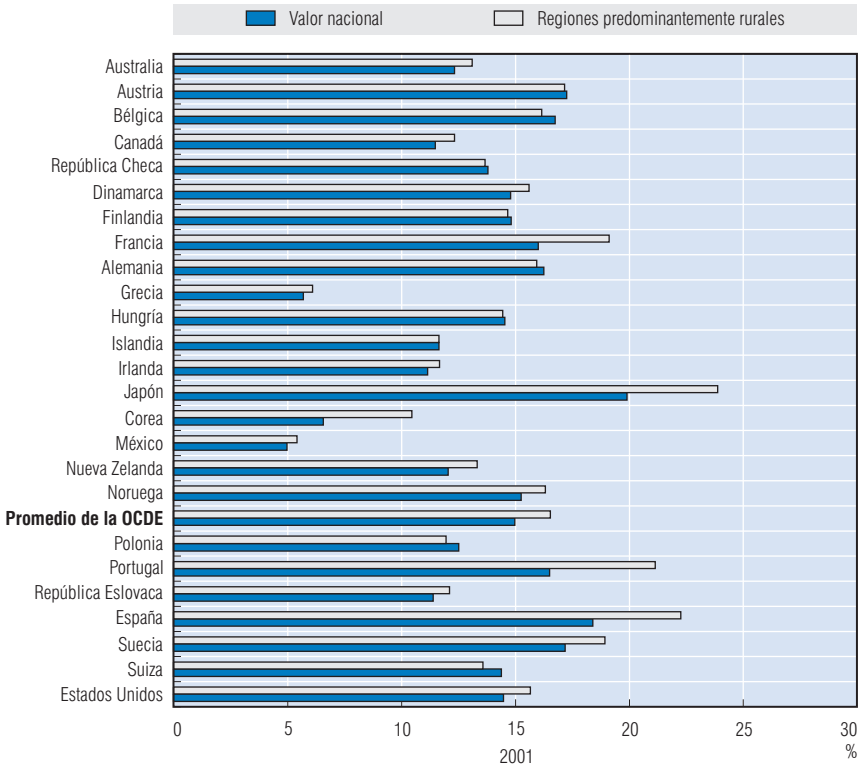
medida del envejecimiento en las regiones rurales varía enormemente entre unos países y otros y dentro de cada país (véase la figura 1.4). Japón, Corea, Francia, Portugal y España cuentan con poblaciones rurales de edad significativamente más avanzada que la media nacional. Sin embargo, en la mayoría de los países de la OCDE, las diferencias no son tan acusadas. En algunos países, la diferencia no está clara en absoluto. En Polonia, por ejemplo, la agricultura sigue constituyendo (aunque quizá no durante mucho tiempo) un importante proveedor de empleo en las zonas rurales, lo que explica la presencia de cohortes de edad más jóvenes. En Alemania y Bélgica, los patrones de asentamiento policéntrico, unos mercados de trabajo diversificados en las zonas rurales y unos niveles de accesibilidad relativamente elevados podrían explicar por qué las regiones rurales en estos dos países conservan una proporción de jóvenes comparativamente superior a la de otros Estados. Los datos recientes de Francia y Estados Unidos que muestran un aumento de la población en algunas regiones rurales indican que los flujos de migración interregional com-

Figura 1.3. **PIB por habitante y región en 2001: Asia y Oceanía**



Nota: porcentaje de PIB por habitante nacional
Fuente: OECD (2005g), *Regions at a Glance.*

Figura 1.4. **Población de edad avanzada (>64) en las zonas rurales de la OCDE**

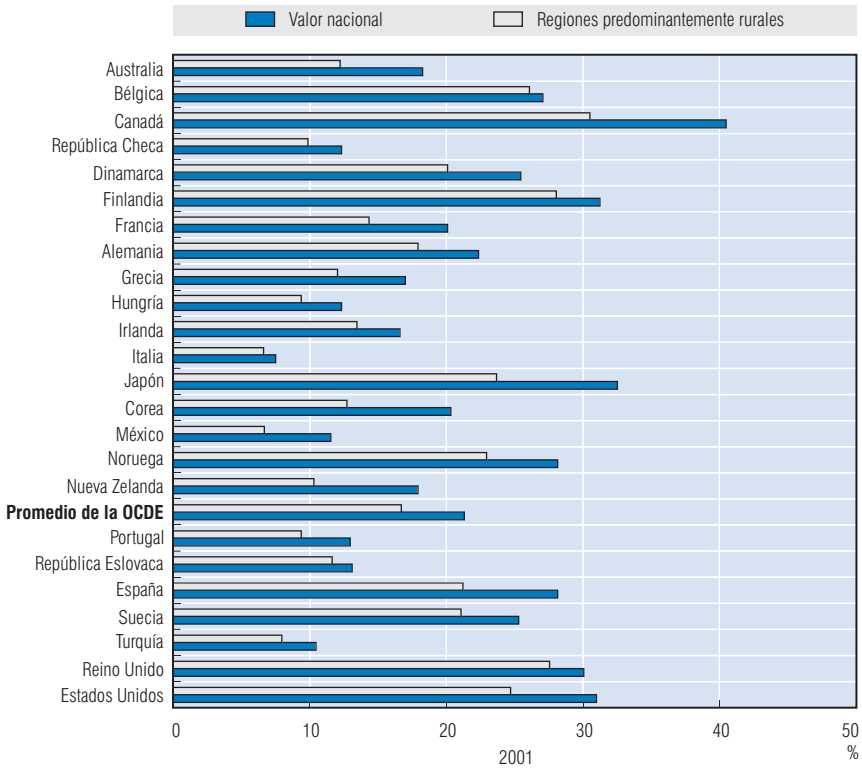


Fuente: basado en OECD (2005g), *Regions at a Glance*.

prenden cada vez más desplazamientos entre zonas rurales con la población de edad avanzada como protagonista (y no como la población "que se deja atrás"), y que la migración de estos grupos de mayores, por ejemplo a regiones con ventajas por su climatología u oferta de ocio, es significativa.

Grado de instrucción. Otra desventaja rural citada habitualmente atañe a la educación. La pauta general en la mayoría de los países de la OCDE es que el porcentaje de población que asiste a centros docentes hasta el nivel de enseñanza segundaria superior suele situarse en torno a la media nacional en las zonas predominantemente rurales, y en ocasiones, por encima de tal promedio. Por otra parte, la proporción de la población rural con enseñanza terciaria en todos los países de la OCDE es inferior a la media nacional (véase la figura 1.5). La brecha es especialmente significativa en Canadá y Japón, pero es asimismo notable en numerosos países de la OCDE. Puede deducirse que los jóvenes de las zonas rurales cursan estudios como los de las restantes zonas hasta

Figura 1.5. **Población con formación terciaria en las regiones rurales de la OCDE**

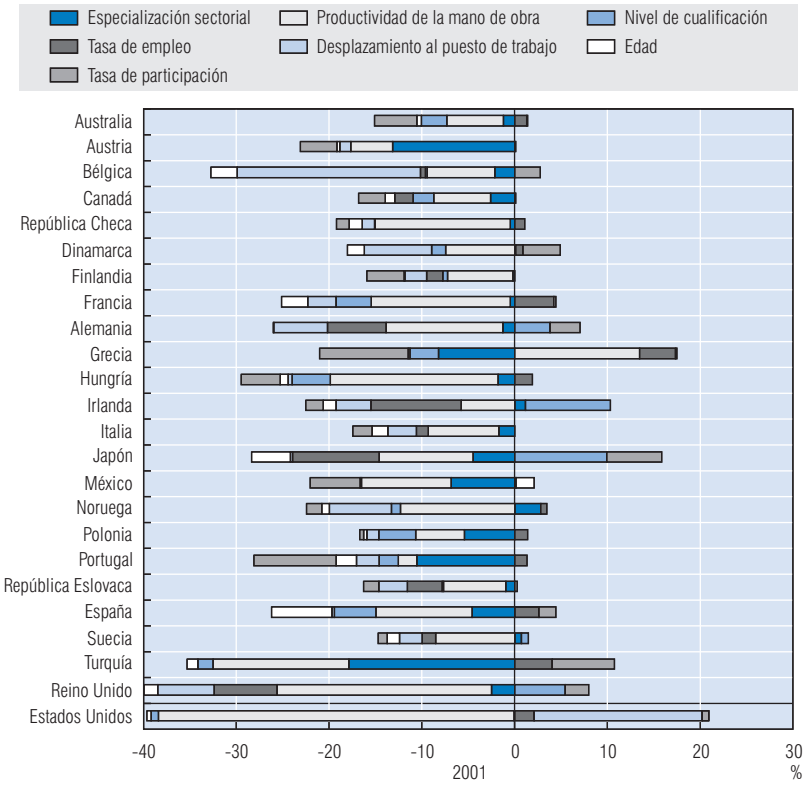


Fuente: basado en OECD (2005g), *Regions at a Glance*.

el nivel de enseñanza secundaria, y posteriormente abandonan su región para emprender estudios terciarios y encontrar empleo lejos de su lugar de origen.

Productividad de la mano de obra. El rendimiento económico rezagado de las regiones rurales en la OCDE obedece en general a una menor productividad media de la mano de obra. El PIB por habitante inferior podría deberse a varios factores, entre los que figuran: la especialización en sectores de menor valor añadido (p. ej., la agricultura, frente a la industria o los servicios); una población activa menos instruida; un porcentaje inferior de la población de la región incluido en el total de la población activa; una tasa de desempleo superior; un mayor porcentaje de personas de edad avanzada; una tasa superior de personas que se desplazan a diario a trabajar a otras regiones; y una menor productividad media de la mano de obra (es decir, el PIB por trabajador). Como se ilustra en la figura 1.6, al comparar las regiones rurales con el pro-

Figura 1.6. **Factores que impulsan un menor PIB por habitante en las regiones rurales**



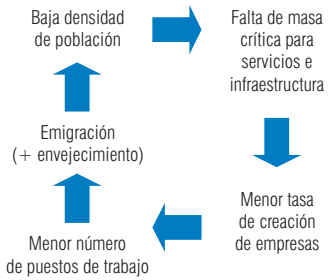
Fuente: basado en OECD (2005g) *Regions at a Glance*.

medio nacional en lo que se refiere a estos siete factores, la menor productividad media de la mano de obra explica con frecuencia la mayor parte de esta variación en el PIB por habitante en cada país (véase el apéndice 2 para consultar una explicación más detallada de esta estimación). La especialización en sectores de menor valor añadido es otro factor importante que contribuye al menor PIB por habitante, a menudo en los países de la OCDE cuya agricultura representa un mayor porcentaje de su economía en términos generales.

Servicios públicos. Con frecuencia, la estructura demográfica de las regiones rurales no resulta apropiada para facilitar la prestación de servicios públicos locales. Puesto que estas regiones encuentran dificultades para lograr la necesaria masa crítica de instalaciones, servicios a productores e infraestructuras para sostener negocios y actividades empresariales establecidos, la economía no genera oportunidades de empleo y existen fuertes incentivos a la emigración de los jóvenes. Este tipo de círculo vicioso, en el que el desempleo

y la falta de servicios conduce al éxodo rural, ha constituido un patrón común en las regiones rurales desde que el sector agrario comenzó a requerir menos mano de obra (figura 1.7). Este hecho explica asimismo por qué la cuestión de la dotación de bienes públicos es tan importante en las zonas rurales.

Figura 1.7. **Ciclo de las regiones rurales en declive**

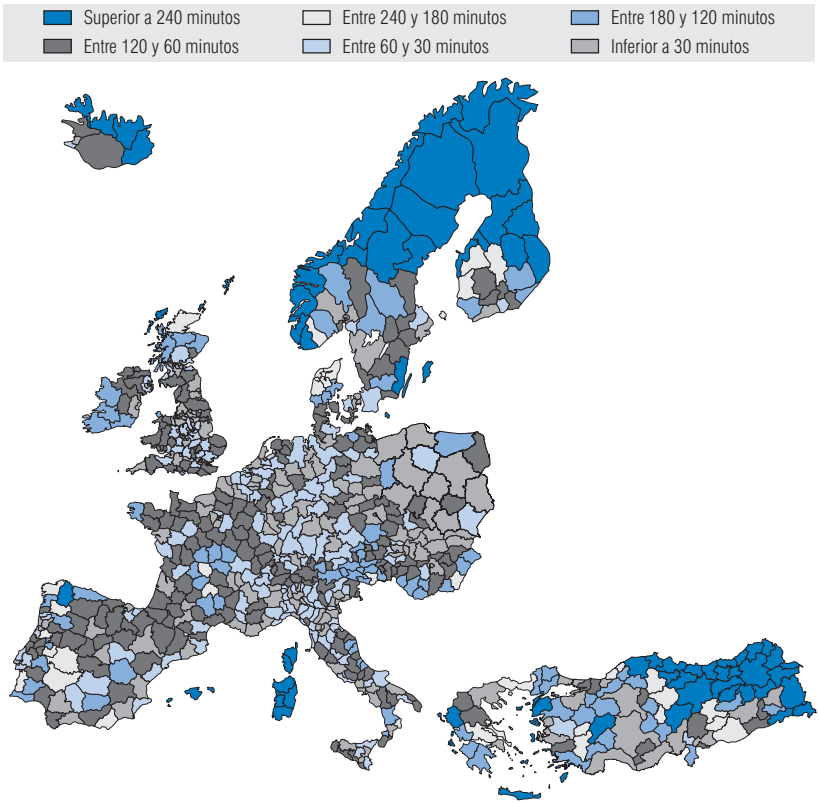


... pero "rural" no es sinónimo de declive

Aunque los indicadores socioeconómicos demuestran que las zonas rurales afrontan ciertos retos comunes, existe asimismo una sorprendente heterogeneidad en las trayectorias de desarrollo de las regiones rurales, que va más allá de la imagen tradicional y generalizada de la desventaja rural. La globalización, el aumento de la accesibilidad y las nueva pautas migratorias brindan nuevas oportunidades al desarrollo de las zonas rurales. De acuerdo con los datos disponibles más recientes [3], en muchos países de la OCDE (10 de 27), la región con mayor índice de crecimiento del empleo es rural.

Un gran número de regiones rurales de éxito han sido capaces de otorgar valor a bienes públicos o cuasipúblicos como un medio ambiente limpio, paisajes atractivos y legados culturales (incluida la comida). Este valor creciente está relacionado con la mejora de los enlaces de transporte, que convierte al ocio y la residencia en las regiones rurales en alternativas cada vez más viables. Sin embargo, y por encima de todo, tiene que ver con un aumento de la demanda de zonas rurales por parte de los ciudadanos, así como con la capacidad local para coordinar a varios agentes económicos en la oferta y la promoción de bienes colectivos locales. Así, el crecimiento tiende a concentrarse en las regiones rurales más accesibles. Una tendencia importante en todos los países de la OCDE consiste en que, a medida que se facilitan los desplazamientos entre distancias de mayor extensión (véanse las figuras 1.8, 1.9 y 1.10), la esfera de influencia de las grandes zonas urbanas se expande, haciendo posible que la población resida en una gama geográfica más amplia de regiones rurales sin dejar de trabajar en las ciudades.

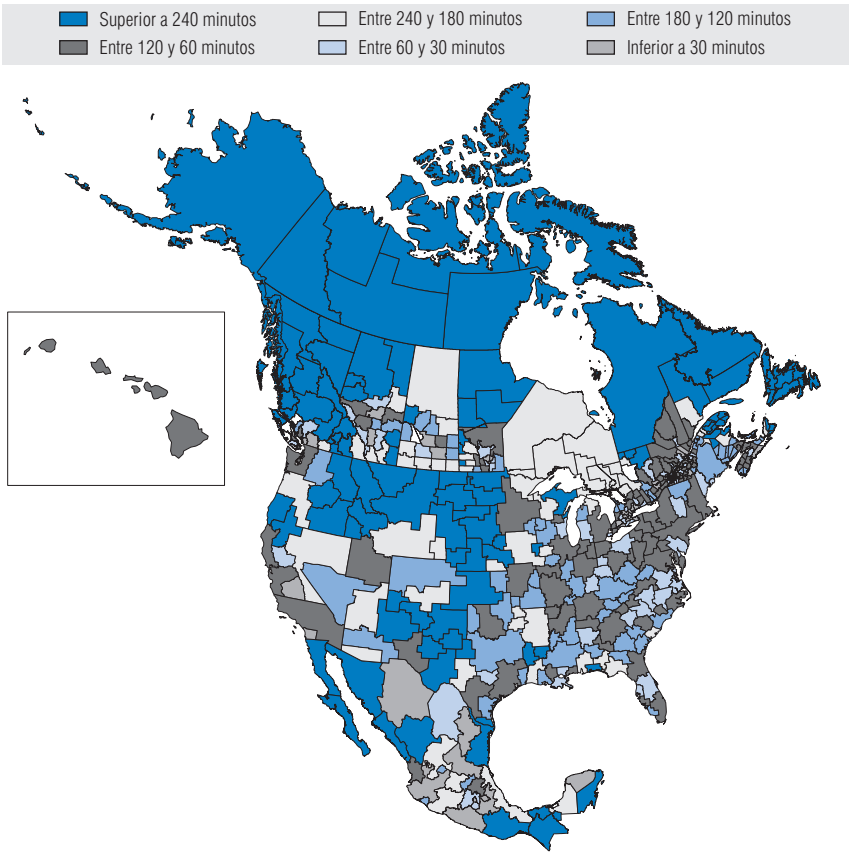
Figura 1.8. **Accesibilidad en función de la distancia por carretera medida en minutos, 2001: Europa**



Fuente: OECD (2005g), *Regions at a Glance*.

Hay varios ejemplos de regiones que han alcanzado el éxito mediante el "cultivo" de sus activos *rurales* (que se examinan con mayor detenimiento en el siguiente capítulo). El área de Siena, sirviéndose no en exclusiva, pero sí en buena media, de sus activos rurales, ha podido mejorar su posición respecto a otras provincias italianas en cuanto a renta por habitante. La creación de empleo ha sido igualmente significativa, y la provincia registra tasas elevadas de participación en la población activa, tanto de hombres como de mujeres. De todos modos, Siena dista mucho de constituir un caso aislado. Tiroler Oberland (Austria), Mugla (Turquía) y Tasmania (Nueva Zelanda) son regiones rurales típicas que prosperan con el impulso del sector turístico. Otras regiones, como Engadina Bassa (Suiza), Alpes de Haute Provence (Francia) o el condado de Dare (Estados Unidos) también atraen a trabajadores, empresas o jubilados (véase el cuadro 1.2 sobre inmigración a las zonas rurales francesas). En algunos casos (Peloponeso en Grecia, Yamanashi-Fujihokuroku en Japón), la acce-

Figura 1.9. **Accesibilidad en función de la distancia por carretera medida en minutos, 2001: América del Norte**

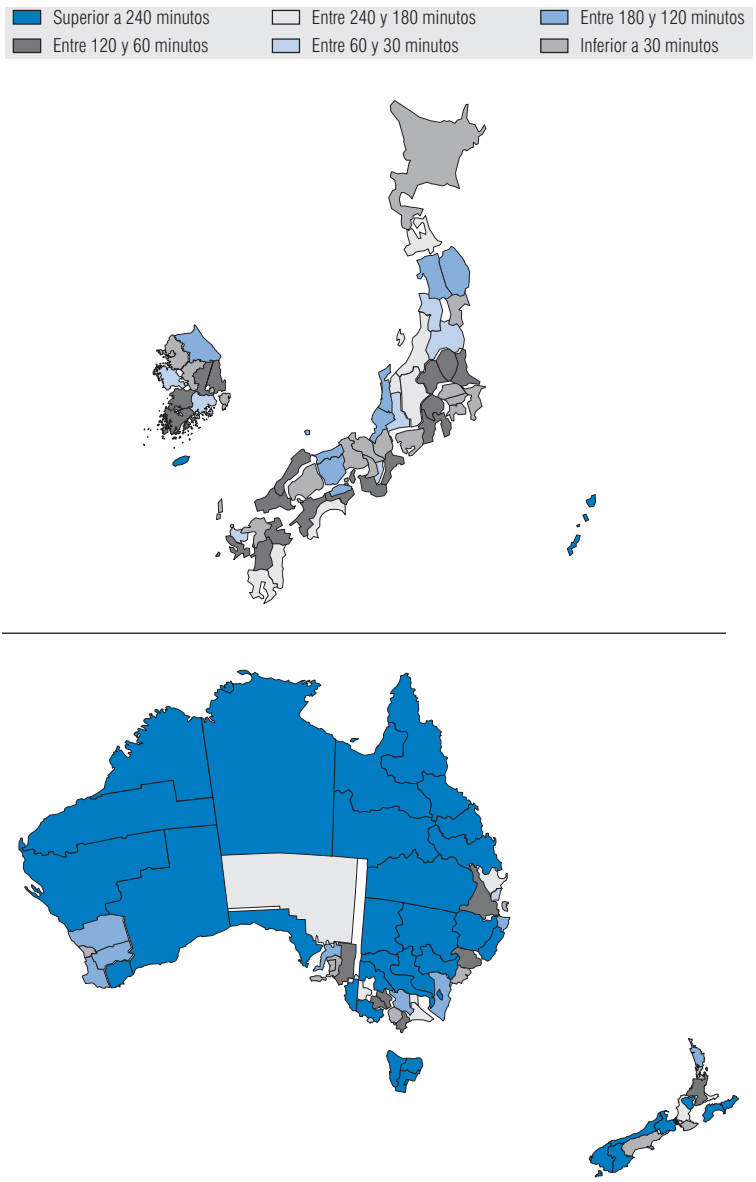


Fuente: OECD (2005g), *Regions at a Glance.*

sibilidad de las regiones ha constituido el factor facilitador del desarrollo; en otros, la lejanía se ha convertido en atracción (Notio Aigaio en Grecia, Comhairle Nan Eilan en el Reino Unido, Islas Occidentales o Mie-Iga en Japón).

La reducción de los tiempos de desplazamiento y los costes de transporte convierten asimismo a los emplazamientos rurales en opciones más atractivas para las empresas [4]. Las regiones rurales registraron tasas de crecimiento del empleo positivas en los sectores de la industria y de los servicios en el decenio de 1990 y, como sucede en todo tipo de regiones, una pérdida de empleo en la agricultura. De hecho, el nivel de empleo industrial en las regiones predominantemente rurales aumentó en un 0,5% anual a lo largo de ese decenio, a diferencia de otros tipos de región en los que se redujo el empleo industrial (tabla 1.1). En

Figura 1.10. **Accesibilidad en función de la distancia por carretera medida en minutos, 2001: Asia y Oceanía**



Fuente: OECD (2005g), *Regions at a Glance.*

Cuadro 1.2. **Inmigración a zonas rurales en Francia**

El ejemplo de Francia resulta especialmente ilustrativo en lo que respecta a los nuevos flujos de población, no sólo de zonas rurales a urbanas, y de zonas urbanas a periurbanas, sino también a la migración a ciertas regiones rurales (en la que participan todos los grupos de edades). El tradicional fatalismo respecto al futuro de las regiones rurales francesas ha sido sustituido, en cierta medida por un optimismo cauto. Por vez primera en un siglo, más de la mitad de los municipios rurales de Francia experimentaron un crecimiento de población neto durante el período 1990-1999, y esta tendencia parece haberse consolidado desde entonces. Más del 75% de estos recién llegados ubicaron su residencia en municipios clasificados anteriormente como rurales (en torno a 5.000) y situados en la periferia de las áreas metropolitanas, lo que confirma el continuo proceso de *suburbanización*. No obstante, también se registró crecimiento en zonas rurales emplazadas lejos de la influencia de una ciudad adyacente. A pesar del empeoramiento del saldo natural en estas regiones (–163.000 fallecimientos más que nacimientos), este déficit se compensó sobradamente por una fuerte inmigración (+410.000 nuevos residentes). Incluso las regiones clasificadas por el instituto nacional de estadística de Francia (INSEE) como "aisladas" registraron por vez primera un aumento demográfico neto. Por otra parte, a pesar del continuo declive del empleo agrario, las regiones rurales experimentaron un crecimiento del empleo neto a lo largo del período citado, con un notable incremento en el sector de los servicios y una evolución estable en la actividad industrial. Resulta evidente que las regiones en las que predominan la agricultura o las industrias fabriles tradicionales y la densidad de población se ha reducido de manera significativa afrontan los problemas más acuciantes. Al mismo tiempo, otros tipos de región, entre las que figuran aquéllas con sectores fabriles consolidados (agroalimentación, pero también otros), actividades turísticas pujantes y nuevas poblaciones relevantes registran buenos resultados (DATAR, 2003; INSEE, 2000).

* Como se señala en el informe DATAR, las fronteras entre las zonas rurales y urbanas se difuminan en cierta medida y los criterios utilizados influyen notablemente en los resultados. Francia emplea el concepto de zonas urbanas y áreas de empleo en zonas rurales, con el que se otorga prioridad a la relación entre el trabajo y el hogar. El concepto de "cuencas" residenciales atañe más a la prestación de servicios y da lugar al registro de cifras más altas en las zonas rurales mediante la inclusión de localidades de pequeño y mediano tamaño. Del mismo modo, algunas áreas periurbanas en torno a grandes núcleos urbanos registran densidades de población y niveles de prestación de servicios comparables a los de ciertas zonas rurales.

Fuente: OCDE (2006), *Territorial Review of France.*

Tabla 1.1. **Tasas de crecimiento del empleo por sector en el decenio de 1990, en ciertos países de la OCDE**

Tasa anualizada de crecimiento del empleo (en %)

	Agricultura	Industria	Servicios	Todos los sectores
Regiones predominantemente urbanas	–3,0	–0,8	1,7	0,9
Regiones intermedias	–2,9	–0,1	1,8	1,0
Regiones predominantemente rurales	–2,3	0,5	1,9	1,0
Todas las regiones	–2,6	–0,2	1,8	1,0

Fuente: Basado en OECD (2005g), *Regions at a Glance* (20 países con datos disponibles).

Canadá, por ejemplo, la actividad fabril se desplaza a las regiones rurales situadas cerca de áreas metropolitanas (Baldwin y cols., 2001). Aun cuando el valor de las exportaciones agrarias sigue descendiendo, la fabricación continúa representando un sector exportable para las regiones predominantemente rurales (Freshwater, 2003). Entre otras consecuencias, esta tendencia ha elevado el interés en el concepto del agrupamiento de empresas como medio para la consolidación de las actividades fabriles en las regiones rurales.

Por otro lado, un número significativo de regiones han sido capaces de mantener su competitividad en sectores como el de la confección, los juguetes y la ingeniería ligera. Algunas cuentan con tradición industrial (p. ej., Jura [Francia], Viège [Suiza], Bardajov [República Eslovaca] y Macon-Rabun [Estados Unidos]), mientras que otras han cosechado éxitos más recientemente (p. ej., la región sudoriental [Irlanda], Oberpfalz [Alemania], Hiroshima-Kamo [Japón], y Ascoli Piceno [Italia]). De hecho, muchos países industrializados basan una parte (algunos, una parte considerable) de su economía en regiones con densidades de población moderadas en las que las pequeñas empresas constituyen la principal base de actividad económica. Con una mejora de la comunicación y un incremento de la movilidad personal, las localidades pequeñas extienden sus áreas de captación de un modo que refuerza sus actividades de servicios y las convierte en alternativas más atractivas como lugares para vivir.

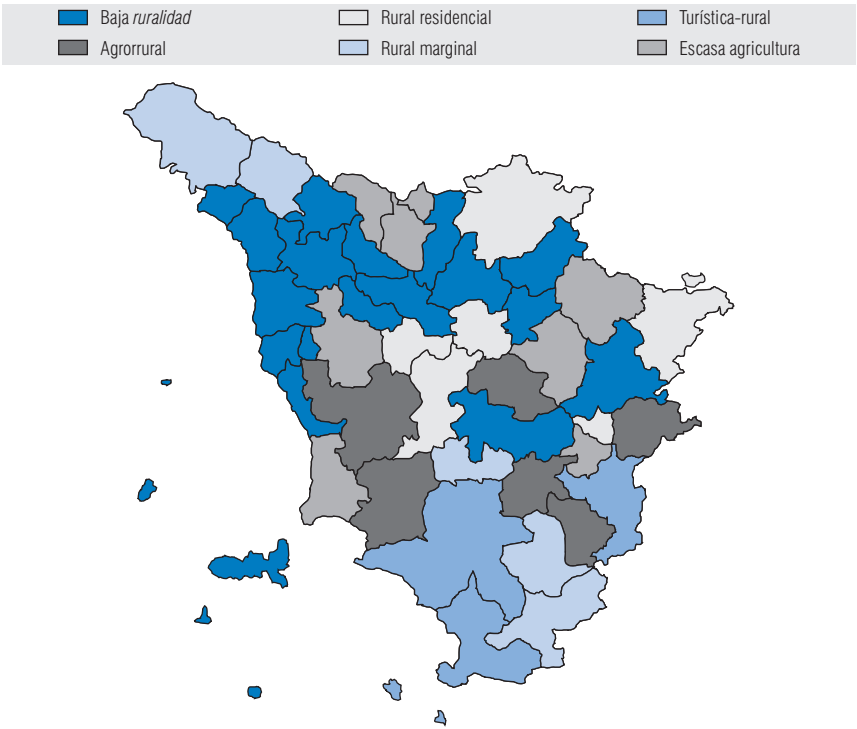
La heterogeneidad de las zonas rurales

La representación de las zonas rurales efectuada en apartados anteriores deja claro que "vista una zona rural, vista esa zona rural". No sólo el término "rural" tiene diferentes significados en distintos países, sino que, en cada región, existen asimismo numerosos tipos de zonas rurales dispares. Un ejemplo en este sentido es el de la Toscana (Italia), cuya realidad es mucho más compleja que la de su archiconocida imagen de región rural de éxito centrada en el turismo. Al considerar los diferentes sistemas económicos que componen la región, es posible identificar diversas zonas rurales con características específicas: a la vanguardia o rezagadas, dependientes de la agricultura o del turismo, periurbanas o remotas (figura 1.11).

El reconocimiento de las amplias diferencias entre pautas de desarrollo de las regiones rurales puede observarse en la aparición de tipologías con las que se pretende captura esta diversidad. Un ejemplo en este sentido es la extensión de la tipología rural de la OCDE (descrita en el cuadro 1.1) a cuatro subgrupos:

- *regiones rurales dinámicas y remotas:* estas regiones, aunque distantes en ocasiones de los grandes centros urbanos, poseen los recursos naturales, los enlaces de transporte o los atributos medioambientales suficientes para atraer a turistas, nuevos residentes y empresas;

Figura 1.11. **Las diversas "Toscanas" rurales**



Fuente: OCDE (2005f), *Place-based Policies for Rural Development: Tuscany, Italy (Case Study)*.

- *regiones rurales remotas y rezagadas:* se trata de regiones rurales que ejemplifican la imagen más tradicional del medio rural en declive y se enfrentan a las dificultades más acusadas;
- *regiones dinámicas intermedias:* estas regiones, las más implicadas en el proceso de inversión de la urbanización, y dotadas de los vínculos más sólidos con los centros metropolitanos, tienden a experimentar un fuerte crecimiento de los servicios y, a menudo, cuentan con bases empresariales especializadas (p. ej., agrupaciones de PYME);
- *regiones intermedias rezagadas:* son antiguas regiones industriales o dependientes de empresas públicas que han emprendido el proceso de reestructuración de su base económica.

Otra tipología que ejemplifica la complejidad y heterogeneidad de las zonas rurales atañe a las zonas de montaña. Los datos procedentes de diversos países de la OCDE ponen de relieve que estas áreas constituyen con frecuencia ejemplos extremos, tanto de los retos como de las posibilidades de las zo-

nas rurales remotas. Por una parte, las zonas de montaña son ricas depositarias de bienes públicos naturales y culturales que se ven amenazados por los fallos del mercado y que, por tanto, requieren una intervención mediante políticas. Por las otras, las zonas de montaña y remotas son proveedoras tradicionales de recursos humanos, de ocio, de energía y de alimentos para la sociedad y, por consiguiente, poseen un importante potencial económico en diversos sectores de la economía [5].

Las diversas dificultades y el potencial económico de las regiones rurales en el conjunto de la OCDE, así como la aparición de nuevo factores que conforman sus pautas de desarrollo, ponen de relieve la necesidad de adoptar un enfoque diferente de la política rural. En términos generales, los signos positivos emitidos por numerosas regiones rurales indican que la política formulada en el futuro podrá ser menos "defensiva" (es decir, centrada en la atenuación del declive), y concentrarse más en el aprovechamiento de nuevas oportunidades. Además, tales signos indican asimismo que las políticas han de diferenciar entre regiones rurales en cuanto a sus problemas y posibilidades económicas, en lugar de dar por supuesto el declive y un potencial limitado de la mayoría de las zonas rurales. Por ejemplo, en un influyente informe sobre política rural en Francia, se hace hincapié en que la política rural ha de ser capaz de dar respuesta a estas dos necesidades, sirviéndose de un apoyo continuo a las regiones más vulnerables y de la utilización de nuevos enfoques para fomentar el potencial endógeno y emergente de las demás regiones (DATAR, 2003).

1.2. El peso de la agricultura y de la política agraria en las economías rurales

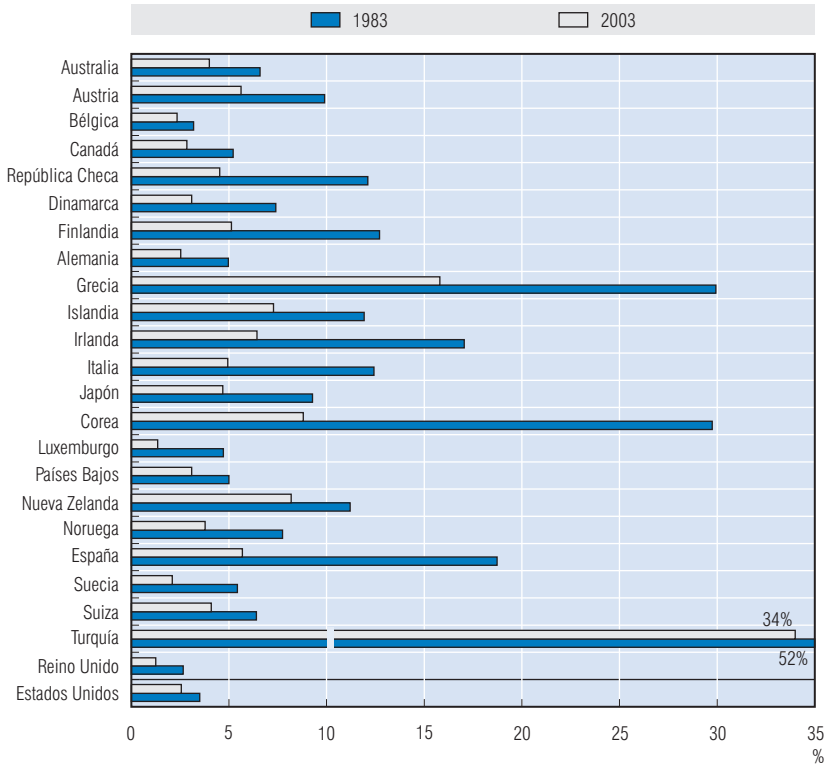
La agricultura ha dejado de constituir la columna vertebral de la economía rural

En el pasado, el sector agrario solía constituir el motor del crecimiento en las economías rurales y representaba la fuente predominante de renta, empleo y producción en el ámbito rural. En consecuencia, las cuestiones rurales y agrarias se consideraban prácticamente sinónimas y, a menudo, se asumía que los objetivos agrarios y rurales podían perseguirse mediante un conjunto único de políticas formuladas para facilitar la transición del sector agrario. Tal situación ha cambiado, sobre todo porque la agricultura ha dejado de ser el principal sector en las regiones rurales, en términos tanto de producción como de empleo.

A lo largo del período de 20 años (1983-2003) que cubren los datos de la OCDE, el empleo agrario ha registrado ha acusado una drástica caída en todos los países. El descenso más acusado se ha experimentado en aquellos países cuyo sector primario representaba inicialmente una cuota muy significativa del empleo total (p. ej., Turquía, del 52% del empleo total, al 34%; Corea, del 30%, a menos

del 10%; Grecia, del 30%, al 15%; España, del 20%, al 5%; y la República Checa de un 12%, a menos del 5%). Incluso países como el Reino Unido y los Estados Unidos, con niveles de empleo relativamente bajos en la agricultura al inicio del período, han asistido a una ulterior reducción de estos niveles a lo largo de los dos decenios considerados (figura 1.12).

Figura 1.12. **El empleo en la agricultura como proporción del empleo total en los países de la OCDE (1983 y 2003)**



Fuente: basado en OECD (2005g), *Regions at a Glance.*

En general, en las regiones predominantemente rurales en el conjunto de la OCDE, menos del 10% de la población activa se encontraba empleada en el sector de la agricultura en 2000. Por otro lado, la población activa agraria se redujo en torno a un 25% entre 1990 y 2000 y, en consecuencia, disminuyo su proporción respecto al total (tabla 1.2). En la UE-25, aunque el 96% del uso de tierras rurales es agrario (incluida la silvicultura) en la actualidad, sólo un 13% del empleo se concentra en la agricultura, que produce únicamente el 6% del

valor añadido bruto en las regiones rurales (OCDE, 2005j). En los países de la OCDE, el VAB de la agricultura como porcentaje del PIB total ha descendido regularmente y alcanzó el 2% en 2001 [6]. En Francia, primer beneficiario de la Política agraria común (PAC) de la UE y país en el que las aportaciones de esta política ascendieron a más de 9.000 millones de euros anuales a lo largo del último decenio, tanto el empleo como el porcentaje del PIB generado por la agricultura se han reducido en un 50% en las dos últimas décadas [7].

Tabla 1.2. **Variación del empleo agrario en regiones predominantemente rurales**

	% de trabajadores en la agricultura	
	1990	2000
Australia	16	14
Austria	13	no disponible
Bélgica	14	5
Canadá	12	9
República Checa	no disponible	12
Dinamarca	9	7
Finlandia	12	no disponible
Francia	11	8
Alemania	4	3
Grecia	37	30
Hungría	24	10
Irlanda	21	12
Italia	12	9
Japón	14	10
México	43	32
Nueva Zelanda	21	17
Noruega	9	6
Portugal	33	23
España	22	16
Suecia	5	4
Suiza	8	9
Reino Unido	8	no disponible
Estados Unidos	6	3
OCDE (20)	13	9

Fuente: basado en OECD (2005g), *Regions at a Glance.*

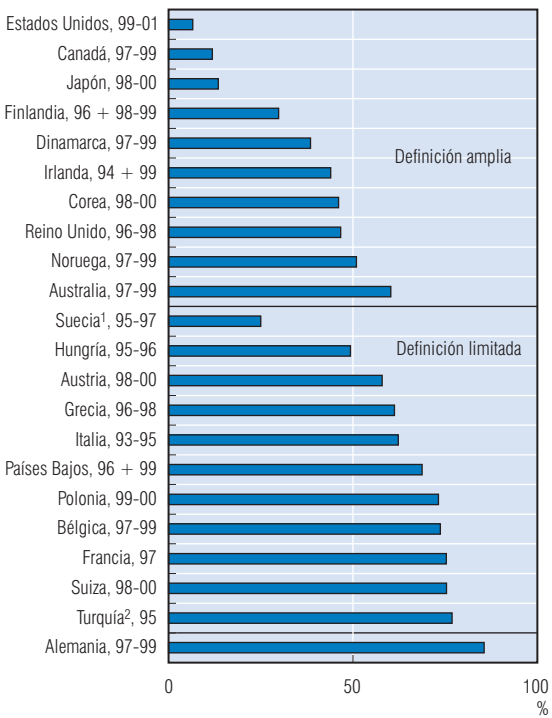
El empleo a tiempo completo en explotaciones agrarias ha disminuido, y la actividad laboral a tiempo parcial en este tipo de empresas, así como el trabajo al margen de ellas se ha extendido entre los miembros de los hogares rurales. En muchos países, el número de trabajadores a tiempo parcial en explotaciones agrarias es significativamente superior al de aquéllos que desarrollan su actividad labo-

ral a tiempo completo. En la UE-25, el 54% de los agricultores trabajan únicamente a tiempo parcial (en 2003), mientras que, en Japón, la cifra se sitúa en torno al 68% (en 2002) (OCDE, 2005j). En Japón, una proporción de los agricultores a tiempo completo de edad avanzada sólo se inician en tal actividad poco tiempo después de jubilarse de su empleo en otros sectores durante períodos de estancamiento económico. Muchos de éstos y otros agricultores de edad avanzada trabajan en parcelas de pequeño tamaño sin empleados permanentes a tiempo completo [8]. Existen diferencias internacionales significativas en el nivel de trabajo al margen de las explotaciones agrarias.

Como consecuencia del declive en el empleo agrario a tiempo completo, los hogares rurales dependen cada vez más y de manera significativa de los ingresos no agrarios, incluso cuando se aplican definiciones estrictas de lo que constituye un hogar rural. En la figura 1.13 se ofrece una instantánea de la situación de los países de

Figura 1.13. **Proporción de los ingresos agrarios respecto a la renta total de los hogares rurales**

Promedio de los tres últimos años disponibles



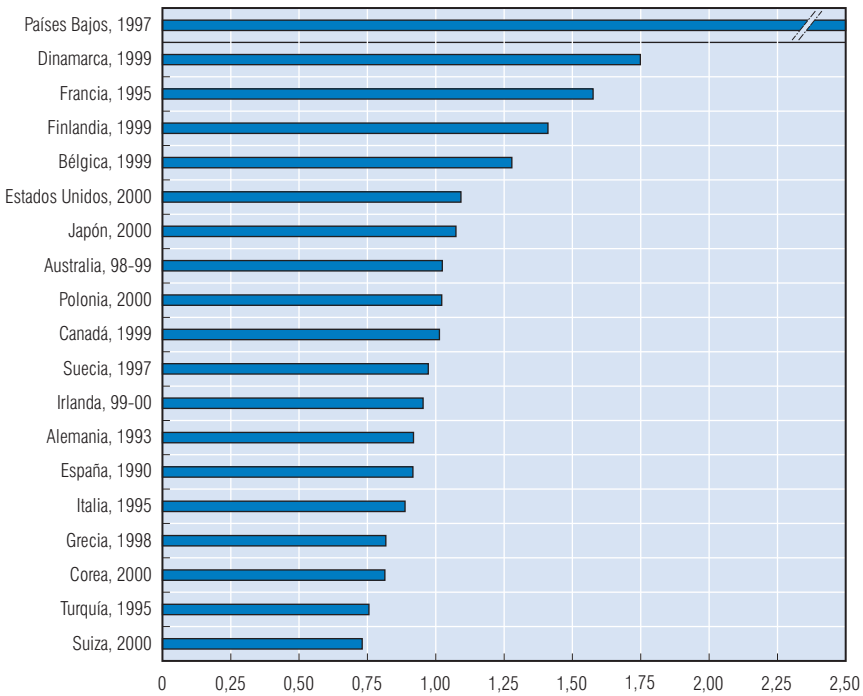
1. Ingresos de actividades independientes
2. Hogares agrarios en zonas rurales.

Fuente: OCDE (2003b), *Farm Household Income: Issues and Policy Responses*.

la OCDE respecto a los que se dispone de datos, aunque éstos no son comparables entre países debido a la significativa variación en cuanto a la definición de hogar rural utilizada por cada Estado miembro. En cualquier caso, los datos ofrecen una impresión de la importancia relativamente limitada de los ingresos derivados de la actividad agraria en los hogares rurales de muchos países de la OCDE. Cabe destacar asimismo que los ingresos de los hogares rurales se mantienen cerca del promedio nacional en la mayoría de los países de la OCDE, y que las rentas agrarias en algunos de ellos exceden incluso de los promedios nacionales (figura 1.14). Tales datos indican que la transformación hacia la adopción de estructuras de ingreso mixtas no ha dado lugar a que los hogares rurales se encuentren en situaciones significativamente más desfavorecidas que los hogares no rurales.

Figura 1.14. **Renta total de los hogares agrarios como proporción del promedio del conjunto de hogares**

Año más reciente



Fuente: OECD (2003b), *Farm Household Income Issues and Policy Responses*.

El ajuste por parte de las familias rurales a tales estructuras forma parte de una transformación de muy superior calado del sector, que ha asistido a una notable consolidación de las empresas agrarias. Los agricultores con propiedades de mayor dimensión, o con un uso del capital más intensivo, tenderán a ejercer su actividad a tiempo completo, mientras que, en las explotaciones de menor tamaño, se tenderá a buscar formas alternativas de ingreso. Existe cierta polarización en el sector, y este proceso tiene implicaciones regionales inequívocas. La estructura de las explotaciones agrarias es función, en parte, de las características productivas del terreno; en otras palabras, ciertas áreas son más propicias que otras a la consolidación de las tierras de labor. En este sentido, la estructura agraria variará de una región a otra y, en consecuencia, el componente agrario de la renta individual y regional será igualmente variable.

Con todo, la agricultura continúa ejerciendo una importante influencia en la economía de la mayoría de las regiones rurales. La interacción entre el sector y otras actividades se caracteriza, en cierto sentido, por una fuerte complementariedad y, en otros aspectos, por una posible competencia. Por un lado, la agricultura, y en particular la agricultura productiva, puede ser un importante comprador de insumos locales, no sólo en relación con la explotación agraria, sino también con los servicios empresariales. Puede aportar asimismo productos para las actividades de transformación o fabricación locales (p. ej., empresas agroalimentarias). Además, ofrece a menudo ciertos bienes públicos o semipúblicos como la cultura y los paisajes, utilizados como insumos en otras actividades económicas locales como el turismo y el ocio. La gestión de la tierra por los agricultores constituye igualmente un aspecto importante de la protección medioambiental y, en algunos casos, de la prevención de catástrofes naturales. Además, obviamente, las explotaciones y los hogares agrarios son consumidores locales de importancia. En perspectiva, las empresas agrarias que sean capaces de alcanzar un nivel de productividad y/o de calidad de la producción que las haga competitivas en un marco libre de subvenciones, podrán desempeñar un papel especialmente relevante en las economías rurales. Por otro lado, la agricultura sigue constituyendo el principal uso de la tierra en las regiones rurales, lo que la coloca en una situación de competencia potencial con otros usos del terreno (Kilkenny, 2005). Podría competir asimismo por la mano de obra cualificada y no cualificada y las inversiones de capital con otras actividades rurales. Además, una agricultura fuertemente subvencionada puede exacerbar las dificultades de las regiones rurales para adaptarse y diversificarse en diferentes actividades. Como señaló Alan Greenspan en la conferencia de Warrenton de la OCDE, celebrada en 2004: “Es muy importante recordar que, una vez que se han aplicado las subvenciones y éstas siguen existiendo sin que se prevea su cese, estas ayudas comienzan a tenerse en cuenta al estimar el valor de las tierras... Tal proceso indica que la introducción de subvenciones debe consi-

derarse con detenimiento, puesto que las implicaciones a largo plazo son excepcionalmente negativas" (OCDE, 2005c).

Los límites de la política agraria

En este contexto, existe cierta preocupación respecto a la eficacia de la política agraria como componente principal de las políticas públicas dirigidas a las regiones rurales. Los gobiernos intervienen en los mercados nacionales e internacionales de productos agrarios desde hace tiempo. La mayoría de los países de la OCDE utiliza una amplia gama de medidas internas y comerciales en apoyo de su agricultura, entre las que figuran ayudas a los precios, restricciones cuantitativas a la producción o los insumos, pagos con cargo al presupuesto, barreras comerciales y subvenciones para costear los insumos, y que reflejan muy diversos objetivos de sus políticas y la variación de prioridades a lo largo del tiempo. En 2004, la ayuda total asociada a políticas agrarias ascendió a 378.000 millones de dólares de Estados Unidos, lo que equivale al 1,3% del PIB en el conjunto del área de la OCDE (OCDE, 2005j).

Las presiones presupuestarias nacionales y la adopción de acuerdos comerciales multilaterales, regionales y bilaterales ha repercutido en la política agraria de los países miembros de la OCDE. En varios Estados de la Organización, el número y la complejidad de las medidas de política aumentan con el paso gradual de políticas centradas en las tradicionales ayudas a los precios de mercado y medidas relacionadas con la producción, a políticas específicas no vinculadas a mercancías y de ámbito sectorial.

Con todo, a pesar de este cambio en la formulación de políticas, las ayudas vinculadas a los *precios de mercado* (APM) siguen constituyendo la intervención más común y de mayor dimensión en el sector agrario de los países de la OCDE. Casi dos tercios del total de ayudas en el conjunto de la OCDE en el período 2002-2004 se prestó en forma de elevación de los precios de mercado. Este tipo de apoyo, por definición vinculado específicamente a los productos, mantiene los precios nacionales por encima de los precios de mercado mundiales, tanto para productores como para los consumidores, generando de este modo una transferencia económica a favor de los agricultores de los consumidores, y de los contribuyentes en el caso de los países exportadores. Estos precios superiores son regulados o administrados por los gobiernos, y se mantienen mediante la protección en frontera. La elevación de los precios nacionales actúa en la práctica como un impuesto regresivo sobre los consumidores. Las APM constituyen el único tipo de ayuda que afecta simultáneamente a la producción y el consumo de un bien y, por ello, puede producir los mayores efectos sobre la producción, el consumo y el comercio y perjudicar a la economía rural y el medio ambiente.

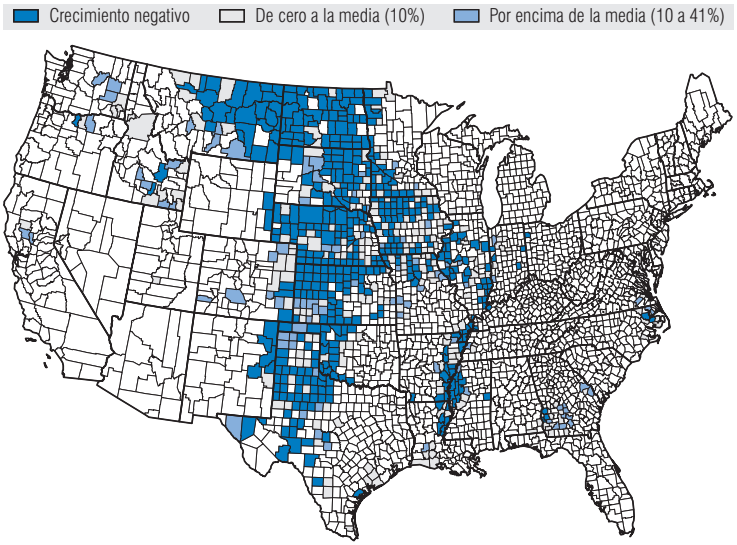
La preocupación por la eficacia de la política agraria deriva fundamentalmente de la prioridad otorgada a los agricultores (incluidas otras empresas agrarias), en lu-

gar de a las zonas geográficas. Es probable que, en una situación como la que se da en la mayoría de los países de la OCDE, donde la agricultura representa un pequeño porcentaje del valor añadido bruto (VAB) en las regiones rurales, la capacidad de las políticas basadas en la agricultura para influir en el bienestar del conjunto de la población no agraria sea relativamente limitado, aunque no insignificante. Por otra parte, parece igualmente que las políticas agrarias no se formulan de modo que puedan alcanzar este objetivo de amplio alcance. La base de investigación para abordar esta cuestión no es extensa, pero los datos procedentes de Estados Unidos y la UE llevan a la consideración de dos cuestiones fundamentales:

- en los Estados Unidos, las ayudas a la agricultura no parecen resultar efectivas para la detención de procesos de declive, incluso en casos en los que el nivel de prestación es muy elevado;
- en la UE, las ayudas agrarias tienden a concentrarse en las regiones más ricas, donde las explotaciones agrarias son grandes y productivas.

De los estudios realizados en los Estados Unidos se deduce que los pagos no bastan para compensar otras desventajas. Los datos ponen de relieve que, a pesar de unos niveles de pago elevados, los condados que más dependían de las ayudas contempladas en la *Farm Bill* (Ley de la explotación agraria) siguieron perdiendo población y quedaron rezagados en cuanto al PIB y el crecimiento empresarial. Aunque alcanzaron niveles casi sin precedentes a finales del decenio de 1990, los pagos previstos en los programas agrarios de Estados Unidos no se asociaron a una atenuación de la pérdida de población en los condados que recibían un volumen de ayudas elevado, en comparación con otros condados rurales. Por el contrario, el crecimiento de la población en los condados beneficiarios de los mayores niveles de pago ha sido regularmente inferior en una proporción de 12 a 15 puntos porcentuales al de otros condados rurales. Además, los condados perceptores de pagos elevados registraron altas tasas de pérdida de población (9-10%) a lo largo de los períodos 1981-1988 y 1998-2003. Así ocurrió aun cuando la elevada tasa de embargos de explotaciones agrarias hipotecadas del decenio de 1980 no se repitió a finales del de 1990. En los estudios llevados a cabo por el Center for the Study of Rural America del Kansas City Federal Reserve Bank, así como por el Economic Research Service del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA), se ha examinado el supuesto de que la elevación de las rentas agrarias promueve el crecimiento económico rural. En ambos casos se ha observado que los pagos agrarios no fomentan tal crecimiento en los Estados Unidos (McGranahan y Sullivan, 2005; Drabenstott, 2005). En las figuras 1.15 y 1.16 se ilustra la evolución de la población y el empleo en el 25% de los condados con mayor tasa de dependencia respecto a los pagos agrarios. Se observa claramente que el nivel de estas ayudas no ha detenido de manera significativa la emigración, ni ha impulsado notablemente la actividad económica generadora de empleo.

Figura 1.15. **Variación de la población entre 1992 y 2002 en el 25% de los condados de Estados Unidos con mayor dependencia respecto a los pagos agrarios**

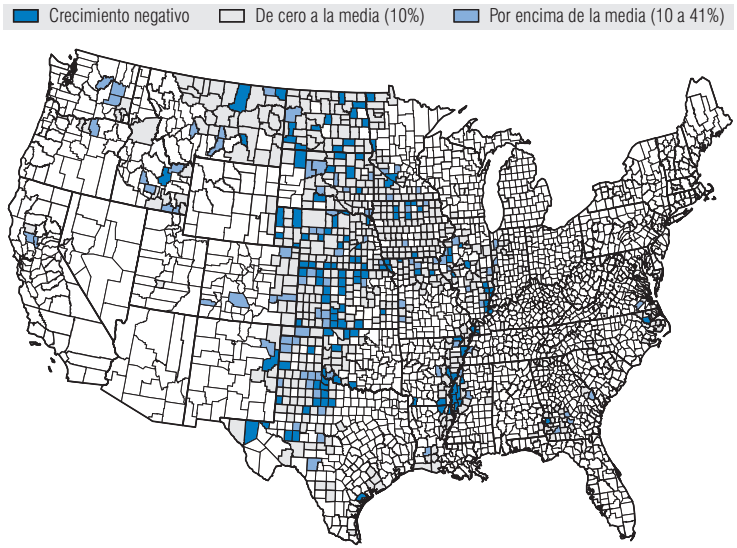


Nota: basado en los datos del USDA Bureau of Economic Analysis, REIS.
Fuente: Drabenstott (2005).

El análisis de la brecha en el cambio poblacional existente entre los condados con pagos agrarios elevados y otros condados rurales indica que activos rurales como el clima, el paisaje, y el acceso a servicios constituyen razones fundamentales para explicar por qué los condados perceptores de pagos elevados sin activos significativos de este tipo han tendido a perder población un decenio tras otro, mientras que otras zonas rurales han crecido (McGranahan y Sullivan, 2005). Estos resultados confirmar los de trabajos anteriores a cargo del USDA en los que se ponía de relieve que, en el período transcurrido entre 1970 y 1995, las regiones rurales más dinámicas fueron aquéllas que registraban altas concentraciones de activos rurales (figura 1.17, McGranahan, 1999).

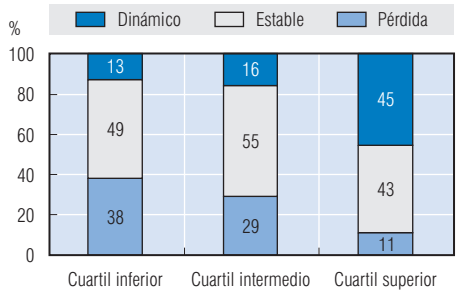
Los datos de la UE indican que las estructuras de pagos podrían incluso exacerbar las diferencias, al canalizar las ayudas a regiones que son inicialmente más prósperas. En una reciente serie de estudios a cargo del Observatorio en red de la ordenación del territorio europeo (ORATE), se observó que la ayuda prestada a través del pilar I de la PAC (medidas de mercado) y, en menor medida, del pilar II (desarrollo rural), no se centra en las regiones más desfavorecidas de la UE (a escala NUTS 3). En la tabla 1.3 se muestra el nivel y la dispersión de los

Figura 1.16. **Crecimiento del empleo entre 1992 y 2002 en el 25% de los condados de Estados Unidos con mayor dependencia respecto a los pagos agrarios**



Nota: basado en los datos del USDA Bureau of Economic Analysis, REIS.
Fuente: Drabenstott (2005).

Figura 1.17. **Activos naturales y variación del empleo en las regiones rurales de Estados Unidos; 1970-1995**



Fuente: Economic Research Service, Departamento de Agricultura de Estados Unidos (McGranahan).

EL NUEVO PARADIGMA RURAL: POLÍTICAS Y GOBERNANZA – ISBN 84-491-0761-X

Tabla 1.3. **Distribución de las ayudas de la PAC por tipo de región de la OCDE**

OCDE tipo de región	Pilar I	Pilar II (RICA[3])	Pilar II (Desarrollo rural)	Por hectárea	Por UTA[2]
Rural - pujante	18	22	20	20	15
Rural - rezagada	27	29	26	31	22
Intermedia - pujante	14	13	13	12	12
Intermedia - rezagada	18	18	21	20	23
Urbana - pujante	12	7	7	8	12
Urbana - rezagada	10	7	5	5	8
No clasificadas	*1*	*4*	*9*	*3*	*8*
TOTAL	100	100	100	100	100

1. PAC = Política Agrícola Común.
2. UTA = unidad de trabajo agrícola.
3. RICA = Red de Información Contable Agrícola.

Fuente: ORATE (2004), basado en parte en datos proporcionados por la OCDE.

Tabla 1.4. **Correlación entre el nivel de ayuda total comprendida en el pilar I y dirigida a regiones NUTS 3 y determinados indicadores socioeconómicos**

	PIB por habitante	Tasa de desempleo	Variación de la población 1989-1999
Ayuda por hectárea (SAU[1])	0,088(**)**	–0,305(“)	0,216(**)
N	1.051	945	892
Ayuda por UTA[2]	–0,143(**)	–0,095	0,117(“)
N	1.053	947	892

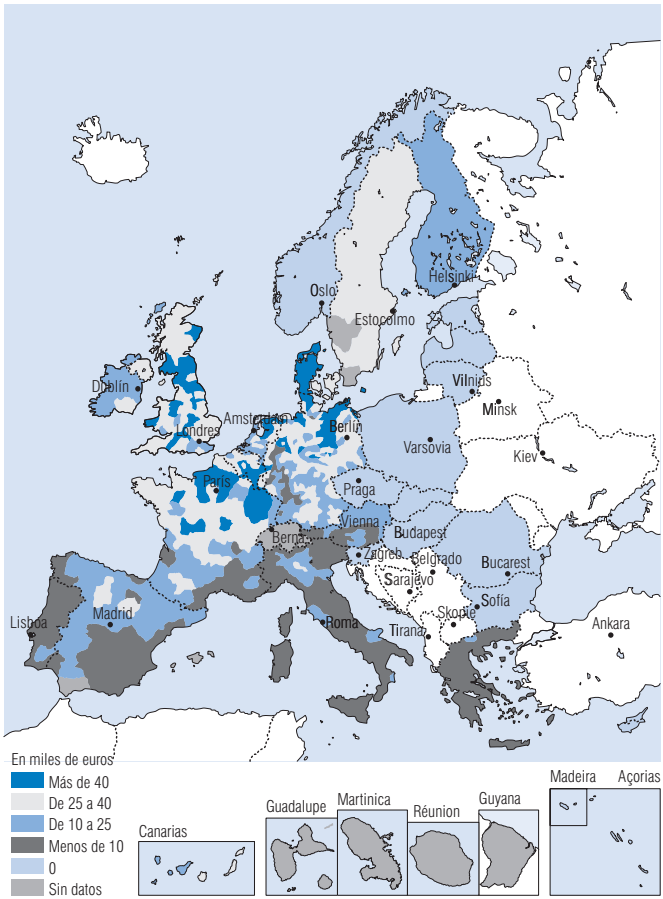
** Correlación estadísticamente significativa al nivel 0,01 (bilateral); N = número de observaciones

1. SAU = superficie agraria utilizable.
2. UTA = unidad de trabajo agrícola.

Fuente: ORATE (2004).

fondos [9]. Únicamente el 45% de la ayuda comprendida en el pilar I se destina a regiones predominantemente rurales, y de éstas, sólo el 27% a las “rezagadas” (aquéllas con una tasa de crecimiento por debajo de la media nacional). Por otro lado, en la tabla y los mapas que figuran a continuación se muestra la distribución territorial desigual de las ayudas en Europa. En los estudios se determinó asimismo que las ayudas comprendidas en el pilar I, tanto por hectárea como por unidad de trabajo agrícola (UTA), tienden a ser superiores en regiones más accesibles, e inferiores en regiones más periféricas. Estos fenómenos se ilustran en la figura 1.18, en la que se muestra que las ayudas vinculadas al pilar I tienden a concentrarse en la Europa septentrional y occidental. La disparidad en el conjunto de la UE resulta especialmente acusada

Figura 1.18. **Ayuda total comprendida en el pilar I por unidad de trabajo agrícola (UTA)**

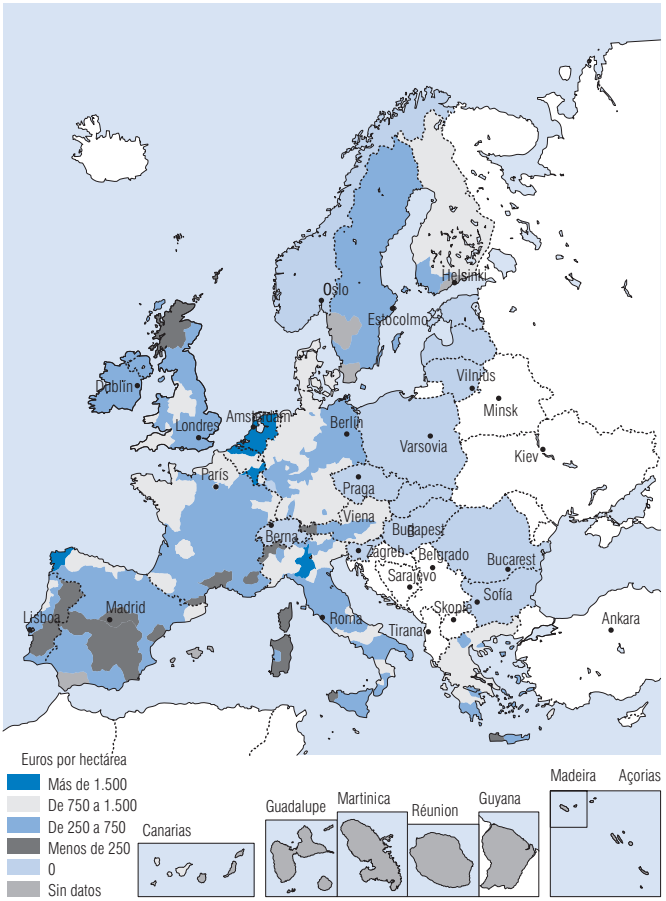


Nota: UTA = unidad de trabajo agrícola.
Fuente: ORATE (2004).

cuando se evalúa la distribución por hectárea y no por explotación agraria (figura 1.19).

Quizá más sorprendente que los resultados relativos a los desembolsos de índole territorial vinculados al pilar I sea que se observó una escasa correlación entre la situación socioeconómica de una región y la percepción por habitante de los pagos compensatorios a zonas desfavorecidas (ZDF) comprendidos en el pilar II (véase la tabla 1.5). El régimen de ZDF se diseñó inicialmente para admitir a regiones con obstáculos naturales que reducían la productividad de la agricultura y la renta de los agricultores. No obstante, con el tiempo, el régimen se ha

Figura 1.19. **Ayuda total comprendida en el pilar I por hectárea**



Fuente: ORATE (2004).

Tabla 1.5. **Correlación[1] entre el nivel de pagos a zonas desfavorecidas y determinados indicadores socioeconómicos**

	PIB por habitante	Tasa de desempleo	Variación de la población 1989-1999
Ayuda por hectárea (SAU[2])	–0,011	0,043	–0,045
Ayuda por UTA[3]	–0,055	0,057	–0,037

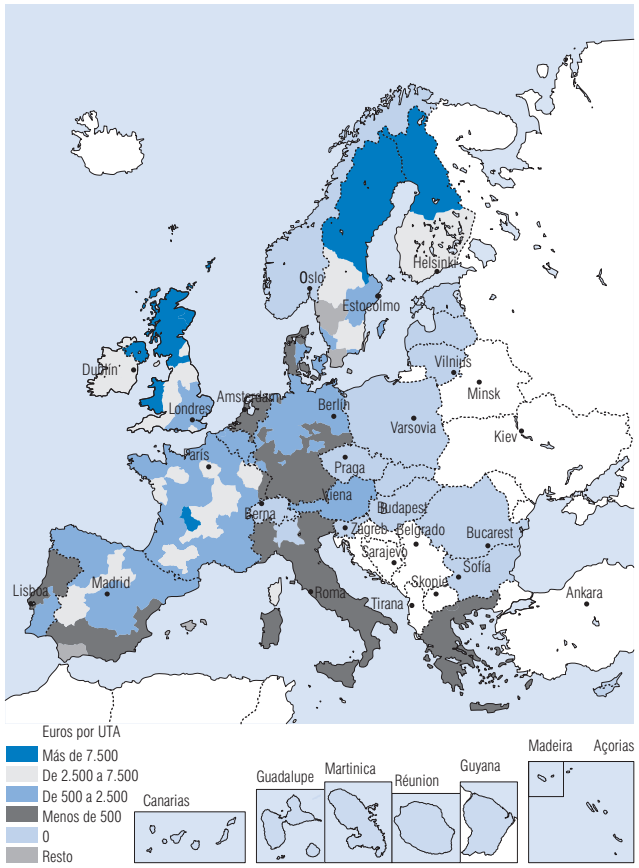
1. La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral) si figura a continuación (**).
2. SAU = superficie agraria utilizable.
3. UTA = unidad de trabajo agrícola.

Fuente: ORATE (2004).

ampliado para considerar los sistemas agrarios de alto valor natural (AVN), y esta dimensión vinculada a la conservación del medio ambiente ha atenuado el acento que se ponía en el apoyo a la renta. Como en el caso de las ayudas vinculadas al pilar I, la influencia de la estructura agraria parece ser importante, así como la definición relativamente amplia de los territorios de AVN.

Aunque las ayudas vinculadas a los precios de mercado parecen favorecer a las regiones agrarias más productivas, sucesivas reformas de la PAC han ejercido cierta influencia en la distribución territorial de los recursos. El reciente aumento de las ayudas directas a la renta en particular parece guardar una relación más estrecha con las regiones con niveles de productividad y de renta inferiores. La distribución geográfica de los pagos es más amplia que en el caso de otras medidas englobadas en el pilar I (como se observa, por ejemplo, en la figura 1.20

Figura 1.20. **Ayudas directas a la renta a explotaciones ganaderas por UTA**



Nota: UTA = unidad de trabajo agrícola.
Fuente: ORATE (2004).

sobre los pagos directos a explotaciones ganaderas). Con todo, aunque esta forma de ayuda se considera menos distorsionante para el mercado, sigue constituyendo una parte relativamente escasa (aunque al alza) del desembolso total.

En general, el tamaño de las explotaciones agrarias y la actividad principal de cada región determinan conjuntamente el nivel de apoyo financiero prestado a través de las políticas agrarias, y el peso de estos factores exceden sobradamente el de todo sesgo hacia determinadas zonas o grupos establecidos como objetivo. La conclusión de ORATE es que, aunque las medidas vinculadas al pilar I son neutrales desde una perspectiva territorial, producen efectos territoriales claramente discernibles. ORATE concluyó asimismo que la situación global se mantiene igual en términos generales, a pesar de la repercusión de las recientes reformas de la PAC (en 2003), que han alterado las asignaciones y pueden haber mejorado en cierta medida la determinación de objetivos. La cuestión es que la PAC no se ha concebido directamente para sostener el desarrollo regional como tal. En lo que respecta a los objetivos de cohesión y desarrollo rural, es evidente que la política agraria de la UE, y en especial las subvenciones directas, no se ha diseñado para promover la convergencia ni desencadenar el desarrollo en las regiones rurales, ni puede cumplir tal objetivo.

Conclusión

En el presente capítulo se ha hecho hincapié en la paradoja de que, a pesar de la enorme diversidad de los desafíos y las posibilidades del ámbito rural, el gasto público sigue concentrándose en buena medida en un único sector. Aunque la desventaja de la distancia a los mercados y la baja densidad de población sigue pendiente de superar, se aprecian signos de que los activos de las regiones rurales, en muchos casos, superan los inconvenientes tradicionales de la vida rural. Las razones de esta situación son diversas. La movilidad ha aumentado, constituye actualmente un proceso mucho más bidireccional que antes y, al menos en algunos países, atañe a todos los grupos de edad (en lugar de limitarse sencillamente al desplazamiento de jóvenes de las regiones rurales a las zonas urbanas). La infraestructura de las TIC ha reducido asimismo la barrera de la distancia en cierta medida. Las oportunidades de empleo son más limitadas, pero el registro de creación de empleo en la mayoría de las regiones rurales de la OCDE es relativamente positivo, aunque sea extremadamente desigual.

A pesar de que aportan grandes recursos a las regiones rurales, las subvenciones agrarias no se conciben para impulsar el desarrollo rural de manera directa y, en la mayoría de los casos, no lo hacen. La principal razón es que este tipo de política se centra en un reducido segmento de la población rural (agricultores y otros agentes vinculados a las empresas agrarias), no en un territorio. Los datos recabados en Estados Unidos y la UE indican que las políti-

cas actuales no son eficaces en el tratamiento de algunos de los retos socioeconómicos más acuciantes con los que se enfrentan las comunidades rurales, y producen efectos desiguales en los territorios rurales.

La heterogeneidad de los retos que encaran las regiones rurales, así como de los recursos de los que disponen para afrontarlos, plantea la necesidad de adoptar un enfoque diferente para la política rural. Los signos positivos emitidos por numerosas regiones rurales indican que la política formulada en el futuro podrá ser menos "defensiva" (es decir, menos centrada en la atenuación del declive) y concentrarse más en el aprovechamiento de nuevas oportunidades. La cuestión para la política rural radica en el modo de adaptar las estrategias para tener en cuenta las diferentes oportunidades de desarrollo, muchas de las cuales se basan en el aprovechamiento de recursos endógenos locales. Aunque algunas de estas oportunidades se encuentran vinculadas a la agricultura, ya sea de manera directa en los casos en que el sector sigue siendo fuerte, o indirecta, a través de los activos rurales, la mayoría de ellas se concentrarán en las actividades no agrarias. Los contextos de desarrollo de Auvernia, en Francia, la Toscana, en Italia, Andalucía, en España, y el Alentejo, en Portugal, por ejemplo, son fundamentalmente diferentes. Todas son regiones rurales, con baja densidad de población y un uso del suelo agrario significativo, pero sus pautas de desarrollo difieren de manera significativa. Como consecuencia, los gobiernos son cada vez más conscientes de la necesidad de adoptar enfoques más territoriales o a la medida local. En los dos siguientes capítulos se examinan las características más definitorias de la política territorial y las nuevas características de gobernanza que ésta requiere.

Notas

1. Obviamente, algunas zonas rurales siguen debiendo su crecimiento a los nuevos métodos de producción de productos agrícolas. En algunas regiones, los agricultores siguen asegurándose la renta e incluso el desarrollo del empleo mediante la firma de contratos con grandes empresas alimentarias para el suministro de productos cultivados con precisión con arreglo a un calendario preestablecido. No obstante, este tipo de acercamiento de éxito a organizaciones de la cadena de suministro no sólo modifica el modo en que se desarrolla la actividad agraria, sino también quién realiza ésta y los lugares donde se lleva a cabo.
2. Los datos proceden de la Base de datos territorial de la OCDE.
3. Últimos datos disponibles, 1996-2001. Véase OCDE (2005g), *Regions at a Glance*.
4. Véase, por ejemplo, Bollman y Prud'homme (de próxima publicación), y Glaeser y Kohlase (2004).
5. Véase el acta de la Conferencia Avienmore de 2005, organizada por Euromontana. Para obtener información de referencia, véase asimismo Bryden, Van Depoele, Espinosa (2005).
6. En las cuentas nacionales se consigna el valor añadido bruto (VAB) de la agricultura, la silvicultura y la caza como porcentaje del producto interior bruto total. Se incluye la pesca en el caso de Islandia. El VAB a precios de mercado se obtiene restando el

consumo intermedio del valor de la producción. Datos obtenidos de la base de datos de Cuentas nacionales de la OCDE. Véase asimismo OCDE (2005k).

7. Datos del Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques of France.
8. En un reciente estudio del Ministerio de Agricultura de Japón se puso de relieve que el 70% de las explotaciones agrarias gestionadas por un agricultor de más de 60 años de edad habían gestionado la sucesión en el ejercicio de la actividad, pero que la gran mayoría de los sucesores trabajan únicamente a tiempo parcial y cuentan con otros ingresos al margen de la explotación agraria.
9. Todas las tablas y figuras incluidas en el presente informe y procedentes de ORATE se basan en datos de 1999.

ISBN 84-491-0761-X
El nuevo paradigma rural: políticas y gobernanza
© OCDE 2006

Capítulo 2

Política rural: nuevos enfoques

Aspectos principales

- Tres factores influyen en la formulación de políticas rurales en los países de la OCDE: 1) el aumento de la prioridad otorgada a los atractivos naturales y culturales; 2) el reconocimiento de los límites de la política agraria y las presiones internacionales para su reforma; y 3) la descentralización y las nuevas tendencias de la política regional.
- Como resultado de estos cambios significativos en la formulación de políticas, varios países miembros de la OCDE y ajenos a esta Organización se inclinan, cada vez más, por un enfoque territorial multisectorial encaminado a identificar y aprovechar las diversas posibilidades de desarrollo de las zonas rurales. Dos principios caracterizan el "nuevo paradigma rural": 1) la prioridad otorgada al *territorio,* en lugar de a los *sectores;* y 2) la atención prestada a las *inversiones*, en lugar de a las *subvenciones*.
- Puesto que los nuevos programas y enfoques de la política rural se encuentran en las etapas iniciales, su eficacia deberá evaluarse para determinar su repercusión a medio y largo plazo. Un factor común en estas nuevas estrategias de política es que, aun cuando no todas cuentan con una dotación de fondos significativa, contribuyen al acaecimiento de cambios culturales relevantes para la política rural. En primer lugar, en estas políticas y programas se reconoce la existencia de muy diversos objetivos en la política rural, así como la necesidad de adoptar diferentes enfoques en función del territorio y de los períodos en los que se aplican. En segundo lugar, estas iniciativas dan lugar al desarrollo de una cultura de cooperación intersectorial multinivel de la Administración. Por último, el enfoque territorial ha contribuido a promover la colaboración público-privada y a movilizar nuevos recursos en el ámbito local.

Introducción

Como se analizó en el capítulo 1, las herramientas y las políticas centradas en la agricultura abordan únicamente un subconjunto de la amplia gama de cuestiones que atañen al desarrollo de las regiones rurales y al bienestar de sus habitantes. Un enfoque intersectorial de la política rural engloba una gama más amplia de objetivos y un conjunto de instrumentos diferente. Entre tales objetivos figuran la equidad, la competitividad y la administración de los recursos rurales. En este contexto, la justificación de la intervención pública en zonas rurales tiende a ser similar en todos los países de la OCDE:

superar los fallos de mercado y garantizar la dotación de ciertos bienes públicos; tanto los que generan "derechos" (p. ej., servicios públicos básicos) como los que pueden impulsar el desarrollo (p. ej., infraestructuras, servicios colectivos para las empresas, etc.). En el presente capítulo se examinan en primer lugar los factores que impulsan las reformas en la formulación de las políticas rurales, y se presentan algunos de los aspectos esenciales para el desarrollo rural. A continuación, se analiza el modo en que varios países de la OCDE han procurado formular programas y políticas rurales con el fin de atender las necesidades y las oportunidades de sus regiones rurales.

2.1. Tendencias en la política rural

Factores que influyen en la formulación de la política rural

La política rural se ha convertido en un campo de la formulación de políticas por derecho propio, en el que los países tratan de abordar las necesidades y oportunidades específicas de las zonas y la población rurales. Las características más definitorias del "nuevo paradigma rural" emergente son la prioridad otorgada a los territorios, no a los sectores, y la atención prestada a las *inversiones,* en lugar de a las *subvenciones*. Estas orientaciones esenciales son el resultado de al menos tres factores que influyen en la formulación de la política rural en todos los países de la OCDE.

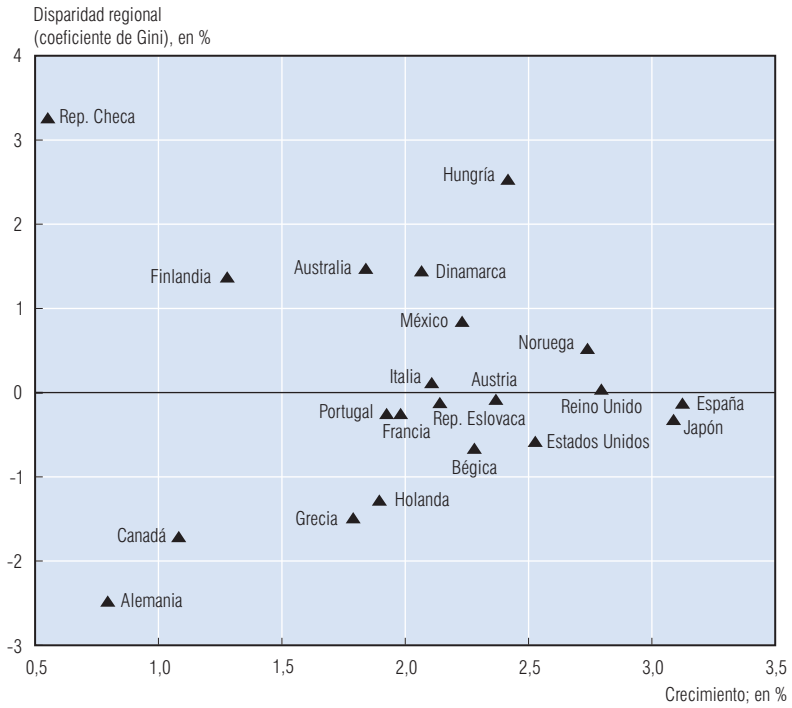
1) *Aumento de la prioridad otorgada a los* activos *adicionales*. Un elemento que influye de manera importante en el modo en que se concibe la política de desarrollo rural en los países de la OCDE es el referente al valor que otorga la sociedad (tanto rural como urbana) a los activos naturales y culturales. Puesto que más del 75% del territorio en los países de la OCDE corresponde a zonas rurales, las políticas destinadas a este medio desempeñan un papel fundamental en la gestión de la tierra, y deben integrar el tratamiento de diversas cuestiones relacionadas con el desarrollo económico y medioambiental. La gestión rural de los recursos naturales de una nación reviste interés para todos, dado el daño generalizado que puede derivarse (externalidades negativas) del fracaso en el tratamiento adecuado de los sistemas naturales vinculados a la tierra, el agua, el aire y otros recursos naturales asociados. Muchos emplazamientos rurales son asimismo custodios de algunas de las más importantes antigüedades, lugares históricos y otros activos de índole recreativa (como las estaciones de esquí y los balnearios), de importancia para el desarrollo económico rural. Ciertos activos no sólo son de utilidad para los consumidores locales, sino que pueden resultar valiosos para el conjunto de la sociedad. Los responsables de la formulación de políticas, superando la tendencia a concentrar esfuerzos en la multifuncionalidad de la agricultura, hacen hincapié en la necesidad de identificar y otorgar valor a la amplia gama de recursos de las zonas rurales, y de tener en cuenta las externalidades positivas y negativas asociadas a diferentes actividades en esas zonas.

Existe conciencia de lo fácilmente que pueden perderse emplazamientos históricos importantes por descuido y deterioro, y de que, a menudo, tal perdida obedece a la ausencia de una política al respecto, y no de una decisión social explícita. Con frecuencia, sólo los habitantes del lugar en que se encuentra un emplazamiento especial son conscientes tanto de la amenaza para su supervivencia como de su verdadero significado histórico. En este sentido, la gestión de las múltiples características de los emplazamientos rurales se ha convertido en un pilar esencial de las políticas territoriales de desarrollo rural.

2) *Presiones para reformar la política agraria*. Además de los aspectos vinculados a los límites de la política agraria y sus posibles efectos espaciales negativos (véase el capítulo 1), las presiones para reformar el enfoque actual del desarrollo rural, basado en la agricultura, proceden, al menos de dos fuentes diferenciadas. La primera tiene que ver con los obstáculos que plantean ciertas políticas agrarias al comercio internacional. La Organización Mundial del Comercio cuestiona abiertamente la naturaleza distorsionadora de los pagos asociados a la política agraria. En recientes rondas de negociación del comercio a escala mundial se ha puesto de manifiesto el escaso avance que puede lograrse sin reformar las subvenciones agrarias en los países desarrollados. Esta presión internacional se una a las presiones presupuestarias internas. En numerosos países de la OCDE, las subvenciones agrarias se cuestionan cada vez más debido a su repercusión en la hacienda pública, lo que alimenta el debate sobre los usos alternativos de los recursos públicos destinados a las zonas rurales. En el caso de la Unión Europea, las presiones presupuestarias también son especialmente elevadas, debido al proceso de ampliación. Tal proceso plantea la cuestión relativa al modo de sostener financieramente un sistema cuyo coste aumenta con la incorporación de nuevos países miembros que, en algunos casos, cuentan con un amplio sector agrario y aspiran a la igualdad de tratamiento respecto a miembros de mayor "antigüedad".

3) *Descentralización y tendencias en la política regional*. En la teoría y la práctica de la política regional se ha reconocido que, para abordar las características de las diferentes regiones y contribuir a su desarrollo, la redistribución financiera no es suficiente. Tal reconocimiento ha dado lugar en muchos países a políticas y programas cuyo objetivo explícito consiste en desarrollar las zonas rurales y otorgarles una mayor competitividad mediante la movilización de activos locales. En el pasado, el reconocimiento de que la convergencia no siempre está asegurada mediante los mecanismos de mercado ha brindado una justificación a las políticas regionales (en la figura 2.1 se pone de relieve que el crecimiento y la cohesión territorial parecen mostrar una débil correlación entre sí). No obstante, tales políticas se han basado fundamentalmente en subvenciones redistributivas y otros incentivos financieros. Desde la introducción de estos tipos de políticas, los datos recabados indican que han producido un efecto limitado en la competitividad regional. Entre 1980 y 2000, menos del 25% de las regiones rezagadas (fundamentalmente rurales)

Figura 2.1. **Disparidades regionales y crecimiento del PIB por habitante (1980-2000)**



Fuente: basado en OCDE (2005g), Regions at a Glance.

de los países de la OCDE, integradas en el quintil inferior en términos de PIB por habitante, mejoraron su posición respecto al promedio nacional. Más de tres cuartas partes del total de regiones rezagadas han permanecido en una situación de escasa competitividad.

Desde el decenio de 1980, la política de redistribución regional es objeto cada vez de una menor prioridad en el temario político, mientras que las políticas encaminadas a la identificación y el establecimiento como objetivo de las oportunidades económicas locales cobran mayor importancia. Las grandes asignaciones para programas regionales devinieron insostenibles en un período de recesiones económicas sucesivas, niveles de desempleo superiores generalizados y un aumento de la presión sobre el gasto público. Dado que la situación de las regiones desfavorecidas no había cambiado, y que las disparidades interregionales habían persistido y, a menudo, se habían ampliado, era necesario determinar nuevas vías para el tratamiento de los problemas regionales. En este sentido, se ha iniciado un cambio de paradigma en el terreno de la política regional, pasando de una estrategia "de arriba abajo" basada en las subvenciones y destinada

a reducir las disparidades regionales, a la adopción de una gama mucho más amplia de políticas diseñadas para mejorar la competitividad regional. Estos nuevos enfoques se caracterizan por varios factores. En primer lugar, existe una estrategia de desarrollo estratégico que cubre una amplia gama de factores directos e indirectos que afectan al rendimiento de las empresas locales. En segundo lugar, se presta una mayor atención a los activos y los conocimientos endógenos (locales), y se otorga menos prioridad a las inversiones y las transferencias exógenas. Por último, se adopta un enfoque basado en la gobernanza colectiva y negociada, en el que intervienen las administraciones nacionales, regionales y locales, además de otras partes interesadas, y en el que el gobierno central desempeña un papel menos predominante. Las pruebas de este cambio pueden observarse en las recientes reformas de la política regional llevadas a cabo en varios países de la OCDE [1].

Como resultado de estos cambios significativos en la formulación de políticas, varios países miembros procuran, cada vez más, la formulación de un enfoque territorial multisectorial encaminado a identificar y aprovechar las diversas posibilidades de desarrollo de las zonas rurales (véase la tabla 2.1).

Tabla 2.1. **El nuevo paradigma rural**

	Antiguo enfoque	Nuevo enfoque
Objetivos	Igualación, renta agraria, competitividad agraria	Competitividad de las zonas rurales, valorización de los activos locales, explotación de recursos no utilizados
Sector objetivo principal	Agricultura	Varios sectores de las economías rurales (p. ej., turismo rural, fabricación, sector de las TIC, etc.)
Herramientas principales	Subvenciones	Inversiones
Agentes principales	Gobiernos nacionales, agricultores y ganaderos	Todas las escalas de la Administración (supranacional, nacional, regional y local); diversas partes interesadas locales (entidades públicas y privadas, ONG)

Prioridades para el desarrollo rural

El abandono de una política basada en un único sector (la agricultura) y la adopción de un enfoque integrado del desarrollo rural se traducen en la prestación de una mayor atención, al menos, a cuatro ámbitos fundamentales de la formulación de políticas: 1) desarrollo del transporte y las infraestructuras de las TIC; 2) prestación de servicios públicos; 3) valorización de los activos rurales (naturales y culturales); y 4) promoción de la empresa rural (incluido el desarrollo y la financiación de PYME). En un enfoque intersectorial del desarrollo rural se hace hincapié en que las políticas referentes a estas zonas deben abordar las imperfecciones del mercado y optimizar la dotación de bienes públicos, dos temas recurrentes en el terreno de la política de

desarrollo rural. En el presente apartado se examinan los cuatro ámbitos de la política citados y se subraya su relevancia para el desarrollo rural. En el apartado 2.2 posterior se presentan las diferentes vías elegidas por varios países para integrar diversas acciones en estos ámbitos de la política mediante la adopción de estrategias intersectoriales para el desarrollo rural.

Desarrollo del transporte y la infraestructura de las TIC en las zonas rurales

En un contexto en el que los países procuran abordar una amplia gama de oportunidades y amenazas que atañen a las zonas rurales, el desarrollo de la infraestructura de transporte y de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) desempeña un papel fundamental. La priorización de la inversión en infraestructuras de transporte y TIC conlleva diversas cuestiones complejas y, a menudo, conduce a soluciones que no satisfacen las necesidades de las zonas rurales. En algunos casos, las inversiones en transporte se basan en análisis coste-beneficio tradicionales que tienden a concentrarse en el beneficio del transporte para el usuario directo, y pasan por alto las externalidades (positivas y negativas) y la repercusión regional de mayor alcance de la infraestructura. En otros, dada la necesidad de sostener las comunidades rurales remotas, se observa una tendencia a la dispersión de la inversión, lo que probablemente reduce su rendimiento global y el efecto sobre el desarrollo. En estos casos, los fondos para mantenimiento tienden a absorber la totalidad de los presupuestos de inversión, provocando un efecto de exclusión respecto a la renovación de la infraestructura. Además, el bajo rendimiento de la inversión en infraestructuras en las áreas no metropolitanas puede servir como desincentivo a la inversión.

La accesibilidad física de las zonas rurales constituye un objetivo fundamental de las políticas, por razones tanto de equidad como de eficacia. Por un lado, la combinación de una ubicación geográfica remota y la carencia de infraestructuras repercute tanto en la capacidad de prestar servicios públicos (educación, sanidad) como en la de las empresas para desarrollarse. Por el otro, la vinculación de los residentes rurales con los puestos de trabajo y los mercados en este medio constituye una piedra angular del desarrollo económico rural, con independencia de la composición sectorial del área de que se trate. El creciente reconocimiento de la necesidad de comprender los vínculos entre los medios rural y urbano, y de abordar las externalidades negativas de la congestión urbana impulsan una reconsideración de las estrategias de desarrollo de infraestructuras actuales. En este sentido, han de emprenderse evaluaciones más elaboradas de los efectos positivos y negativos que pueden producir las inversiones en infraestructura rural en los vínculos entre los medios urbano y rural; tales estudios ofrecerán nuevas razones para invertir en

zonas que no resultarían atractivas consideradas desde la perspectiva de un análisis coste-beneficio más superficial.

En los últimos años, la difusión de las TIC ha dado lugar a la incorporación de un nuevo elemento relevante en el debate sobre la accesibilidad de las zonas rurales y sus vínculos con las economías nacionales y mundial. La infraestructura de las TIC puede permitir a los residentes rurales un acceso más rápido y barato, tanto al empleo como a los servicios públicos. En muchos casos, es necesaria la intervención pública para garantizar el desarrollo de las TIC en zonas rurales escasamente pobladas. En Francia, por ejemplo, diversas autoridades locales han comenzado a invertir en mejoras de las TIC que permitan que operadores alternativos extiendan la cobertura de sus propios servicios [2]. Las administraciones locales francesas han utilizado diversas estrategias en sus inversiones, a través de contratos de servicio de pedidos agrupados, el despliegue de infraestructura de cobro de banda ancha, o los acuerdos con operadores para que potencien el uso o el desarrollo de las redes de acceso sobre la base de tecnologías alternativas. Mientras que las compras públicas agrupadas refuerzan a menudo la posición competitiva de los operadores históricos, el sistema de colaboración público-privada (CPP) puede atraer a nuevos proveedores, compartir inversiones y riesgos y elevar la cobertura en los servicios locales. Para los operadores de TIC, la existencia de una infraestructura pública representa un ahorro de notable cuantía en inversión, teniendo en cuenta que el coste de las redes físicas constituye, con mucho, la mayor partida del presupuesto (ingeniería civil, tendido de cables, etc.). En este sentido, podemos encontrarnos con un juego de suma positiva, puesto que, para las autoridades públicas en los distintos territorios, existen diferentes argumentos que favorecen la intervención (Ullman, 2005):

- *la banda ancha constituye una ventaja comparativa* (o una condición previa esencial) capaz de atraer y conservar a empresas, facilitar la formación y la educación de la población, e incluso de maximizar la eficacia de los servicios públicos;
- el coste de *desarrollo relativamente bajo* de la banda ancha en comparación con los costes que acarrea la construcción de una rotonda, un tramo de carretera o la renovación de una escuela; por tanto, la intervención se convierte en una cuestión de elección entre las prioridades de política local; y
- la *banda ancha no se limita a un único sector,* sino que afecta a todas las áreas de servicio público, como la educación, la formación, la sanidad, la economía, los asuntos sociales, el empleo, la administración pública, etc.

El acceso de banda ancha es clave para el desarrollo económico en las zonas rurales, y la Comisión Europea ha reconocido asimismo su condición de servicio local esencial. En noviembre de 2004, aprobó la financiación pública de proyectos de banda ancha en la región de los Pirineos Atlánticos, en Escocia y en los Midlands (Reino Unido). En el caso del proyecto de los Pirineos

Atlánticos (véase el cuadro 2.1), la Comisión decidió que, en ciertas circunstancias, la cofinanciación pública de una infraestructura de banda ancha abierta procuraba el cumplimiento de una obligación de interés económico general. En el caso de los dos proyectos del Reino Unido, la Comisión declaró que los dos lotes de ayuda relativos a la prestación de servicios de banda ancha eran compatibles, considerando que las subvenciones eran necesarias para el despliegue de tales servicios en zonas rurales y aisladas que se habían visto privadas de ellos.

Cuadro 2.1. **Apuesta por la banda ancha y la infraestructura en las regiones rurales**

En **Francia,** el Consejo Departamental *(Conseil General)* de los Pirineos Atlánticos ha emprendido un proyecto de gran dimensión relativo a la instalación en el departamento de una infraestructura de banda ancha. La Comunidad de Conurbación de Pau abrió el camino en 2001. Se presentó una oferta de licitación al efecto y se puso en marcha una red de banda ancha en el marco de una colaboración público-privada. La iniciativa de Pau atrajo gran interés y se extendió al ámbito del *departamento,* conocido por sus amplias zonas rurales y de montaña. Muy pronto se tomó conciencia de que los operadores, por sí solos, no podían desplegar los nuevos servicios en todo el departamento, salvo en las grandes conurbaciones y la franja costera. Diversos estudios pusieron de relieve que servía al interés público instalar una infraestructura abierta que pudiera ser utilizada por todos los operadores en el mercado, así como por los usuarios locales, con arreglo a condiciones financieras favorables para el desarrollo de los servicios. Se eligió a un grupo en el marco de una *Delegation de Service Public* (DSP)", de conformidad con las nuevas disposiciones de la legislación francesa, que permiten cierto grado de intervención por parte de las autoridades territoriales locales en el sector de las telecomunicaciones. El régimen elegido contempla la inversión de 62 millones de euros entre 2004 y 2006, y el 68% de esta cantidad procede de agentes públicos (el *departamento,* la región y Europa). El departamento ha procurado el establecimiento de vínculos estrechos con la Comisión Europea para la puesta en marcha de este proyecto. En este sentido, integró las directrices dictadas por la Comisión Europea en su análisis, con arreglo a los criterios básicos que siguen: 1) un marco estratégico regional; 2) un objetivo geográfico; 3) neutralidad tecnológica; 4) acceso abierto; y 5) propiedad pública. De este modo, el proyecto de los Pirineos Atlánticos pudo obtener la aprobación de la Comisión Europea. Se cita como ejemplo, y su imagen le permite ser objeto de una elevada legitimidad respecto al conjunto de agentes, públicos y privados. Este sello de aprobación es indicativo del modo de colaboración público-privada que promueve la Comisión en el marco de los servicios económicos de interés general, a los que se refiere expresamente.

En **España,** la *región de Extremadura* ha apostado por las tecnologías de la información para abordar algunos de los retos debidos a su gran superficie y a una densidad de población particularmente baja. A través del proyecto INFODEX de 1998,

Cuadro 2.1. **Apuesta por la banda ancha y la infraestructura en las regiones rurales** *(cont.)*

cofinanciado por la Unión Europea en el marco de la Iniciativa regional de la sociedad de la información (RISI), el gobierno regional pudo llevar a la práctica su Plan estratégico regional para la sociedad de la información, y proporcionar acceso de Internet de banda ancha a todas las instituciones públicas (centros administrativos, colegios, centros de formación, hospitales, bibliotecas públicas). Se crearon más de 1.400 puntos de conexión en la totalidad de los 383 municipios extremeños. Basándose en esta infraestructura de TIC, el gobierno emprendió diversos programas con diferentes objetivos: la *Red Tecnológica Educativa* y el *Plan de Alfabetización Tecnológica,* que se centran en el acceso a la tecnología, tanto de los jóvenes como de las personas de edad avanzada; *Vivernet* y e-*Extremadura,* que prestan apoyo a empresas incipientes en sectores tanto tradicionales como de alta tecnología; el Proyecto Jara, que introdujo diversos instrumentos en el ámbito de la sanidad electrónica; y, por último, *GnuLinEx,* una de las primeras iniciativas de distribución de software libre puestas en marcha por el sector público. La estrategia GnuLinEx ha permitido a la Región de Extremadura alcanzar la tasa de un ordenador personal por cada dos alumnos en todos los centros de enseñanza secundaria, lo que eleva a un total de 70.000 ordenadores en funcionamiento con software libre o de fuente abierta. El gasto regional de Extremadura en esta estrategia ascendió a unos 70 millones de euros, con un ahorro declarado de 30 millones de euros en concepto de licencias de software de pago. Las autoridades regionales estiman que la inversión global no supera en cuantía a la que se habría requerido para financiar la construcción de 35 kilómetros de autovía *.

* *Véase Extremadura en el Siglo XXI,* Junta de Extremadura, 2005.

Fuente: OCDE (2006), *Territorial Review of France;* OCDE (2004c), *Place-Based Policies for Rural Development: Extremadura, Spain (Case Study).*

Prestación de servicios públicos en zonas rurales

La cuestión de la prestación de servicios públicos (como los de sanidad y educación) reviste especial importancia en las zonas rurales que, con frecuencia, cuentan con una base fiscal escasa para financiar servicios y afrontan costes elevados para su prestación. En muchos casos, los gobiernos de la OCDE siguen encarando el reto de garantizar unos "derechos mínimos" en las zonas rurales en lo que atañe al acceso a servicios básicos que escasean o cuyo nivel se sitúa por debajo de lo que el país establece como niveles mínimos aceptables. En Canadá, por ejemplo, el gobierno de Quebec, reconoce que, aunque pretende "prestar a las poblaciones rurales servicios públicos de calidad y procurar, conjuntamente con ellas, soluciones apropiadas para garantizar una prestación de servicios satisfactoria", resulta evidente que "tales servicios no pueden ofrecerse en cualquier sitio, a cualquier precio y bajo cualquier condición" (Gobierno de la Provincia de Quebec, 2001). Para abordar estos problemas, los países se sirven de enfoques territoriales, de la innovación en la prestación de

servicios y de la puesta en común de recursos para atender tal obligación y encontrar soluciones aceptables que permitan atender simultáneamente criterios de equidad y de eficacia.

Diversas administraciones nacionales, regionales y locales de la OCDE han emprendido iniciativas innovadoras para la prestación de servicios en las zonas rurales. Una estrategia común es la fijación de puntos para la prestación de servicios y la dotación de bienes públicos y privados. En estos puntos se ofrece habitualmente a personas y empresas residentes en zonas rurales un acceso a bienes y servicios básicos de la Administración, financieros y de otra índole, con la esperanza de atender obligaciones en materia de equidad y potenciar a la vez la calidad de vida en las zonas rurales. Dichos puntos se concretan en diversas formas, como los centros de transacciones rurales, las ventanillas únicas, los centros de multiservicio o los puntos de servicio móviles (véase el cuadro 2.2).

Cuadro 2.2. **La atención de las necesidades de prestación de servicios públicos en zonas rurales**

En todo el **Reino Unido,** la prestación de servicios en zonas rurales constituye un aspecto fundamental de la política rural, sobre todo desde mediados del decenio de 1990. En 1995, el Gobierno publicó un Libro blanco sobre la Escocia rural, al que siguió la constitución del *Scottish National Rural Partnership*. En octubre de 1996, publicó su *Rural Services Charter Checklist* (Lista de comprobación de la Carta de servicios rurales). En ese informe se hacía hincapié en que las "comunidades rurales esperan recibir los mismos servicios de alta calidad que las urbanas". No obstante, la Lista de comprobación no cubría todos los servicios. Más adelante, en noviembre de 2000, el gobierno laborista reconoció igualmente la importancia de la prestación de servicios rurales en su Libro blanco para Inglaterra, titulado *"Our Countryside the Future: A Fair Deal for Rural England"* (Nuestro campo y el futuro: un trato justo para la Inglaterra rural"). En éste, el gobierno declaró su compromiso con "un acceso justo a los servicios rurales". En el Libro blanco se recogía asimismo el compromiso del Gobierno con la revisión anual de la norma aplicada a los servicios rurales, en la que se establecen los niveles de acceso a estos servicios que pueden esperar alcanzar las comunidades rurales. El nuevo Ejecutivo escocés, de 1999 en adelante, ha considerado igualmente a la prestación de servicios como una cuestión fundamental en el marco de su estrategia de desarrollo rural, como se refiere en *Services in Rural Scotland (2000)* e *Implementing Services in Rural Scotland (2002)*. Por último, en diciembre de 2004, el Ejecutivo anunció su compromiso con la mejora de la accesibilidad y la calidad de los servicios rurales en las zonas más desfavorecidas y remotas para 2008.

Australia instituyó el Programa de centros de transacción rural (CTR) con el fin de ayudar a las comunidades de menor dimensión a establecer centros autofinanciados y gestionados localmente capaces de introducir nuevos servicios, o recupe-

Cuadro 2.2. **La atención de las necesidades de prestación de servicios públicos en zonas rurales** *(cont.)*

rar otros que hubieran dejado de prestarse en localidades rurales. Recientemente, el programa de CTR se ha integrado en el nuevo programa optimizado de asociaciones regionales del Gobierno australiano. Desde su introducción en 1999, se ha aprobado la asistencia a más de 200 CTR en el marco del programa. Un consultor sobre el terreno del programa facilita la realización de un estudio inicial de consulta y viabilidad en la comunidad de que se trate. A continuación, se establece el CTR a medida, con el fin de atender las necesidades de la comunidad, pero sin competir con otros servicios planificados. Habitualmente, la prestación de estos centros comprende servicios financieros, acceso a correos y telecomunicaciones, servicios de las administraciones federal, estatal y local, seguros e impuestos, tareas de impresión y servicios administrativos. Su plantilla está compuesta desde un único empleado a tiempo parcial, a cuatro trabajadores a tiempo completo. La financiación aportada por la Administración central cubre los costes de capital de establecimiento de los CTR, así como la subvención de sus costes de explotación durante los primeros años de funcionamiento, en caso necesario.

En **Escocia (Reino Unido),** la idea de una ventanilla única se ha aplicada en una amplia gama de campos de la prestación de servicios, incluidos los de educación, trabajo social, servicios públicos, información, asistencia a la actividad empresarial y servicios comunitarios. En un reciente estudio sobre diez ventanillas únicas en diferentes contextos rurales de Escocia se observó que: normalmente, son valoradas de manera positiva por los proveedores, el personal y los clientes, suelen prestar servicios nuevos o mejores y amplían su accesibilidad, y, en ocasiones, abordan cuestiones interdisciplinares de gran dificultad, como las que atañen a la marginación social, la juventud, o la prestación de servicios en comunidades remotas y dispersas, que, de otro modo, no serían abordadas por los proveedores de servicios existentes. Por tanto, estos centros facilitan la coordinación de la intervención de la Administración y otros proveedores sobre el terreno. En el estudio se observó asimismo la necesidad de considerar varios aspectos importantes en el diseño, instalación, ubicación, financiación y dotación de personal de las ventanillas únicas, y que la participación y la asunción de responsabilidades por parte de la comunidad resultan fundamentales desde el principio.

En **Canadá,** el Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales de Quebec tendrá en cuenta la naturaleza específica de las necesidades de las zonas rurales en sus orientaciones, políticas y programas, así como en la planificación y la organización de sus servicios en el territorio. Por ejemplo, pretende garantizar el acceso a los servicios básicos en todos los territorios locales mediante grupos de medicina familiar, servicios de atención directa y servicios localmente disponibles. Procura asimismo la aplicación de un proceso de asignación de recursos que resulte equitativo en lo que atañe a las necesidades de las poblaciones rurales. El Ministerio pretende promover la atención a domicilio de personas de edad avanzada, contribuyendo de este modo al crecimiento económico local. A los jóvenes que experimenten dificultades les asistirá el derecho a recibir localmente los servicios psicosociales adecuados. Puesto que algunos servicios resulta sencillamente inviables

Cuadro 2.2. **La atención de las necesidades de prestación de servicios públicos en zonas rurales** *(cont.)*

para todas las zonas rurales, el Ministerio procurará garantizar a las poblaciones rurales un mejor acceso a los servicios especializados y *supraespecializados* mediante una mejor asignación del personal médico y una optimización de la infraestructura de transporte para aquéllos que requieran servicios en centros urbanos. Con el fin de favorecer a los residentes en zonas remotas, la ampliación del número de admisiones en facultades de medicina comprende una reserva de plazas para alumnos procedentes de tales regiones alejadas. Por último, para garantizar una adecuada prestación de los servicios de urgencia prehospitalarios en las zonas rurales, se han alcanzado acuerdos con asociaciones municipales, encaminados a procurar la disponibilidad de servicios de primera respuesta.

En **Finlandia,** Enontekiö (población: 2.000 habitantes) se encuentra situado en la subregión de Fell Lapland, y carece de recursos suficientes para formación lingüística. En este municipio reside población de etnia sami, a las clases de su lengua en la escuela asiste únicamente un número reducido de niños, y se dispone de pocos profesores cualificados para impartirlas. Otros alumnos y estudiantes también aprenden la lengua sami en Helsinki. La reunión de estos dos grupos mediante el vídeo y la cooperación basada en Internet ha convertido la prestación de este servicio en una opción más viable, y permite obtener una disponibilidad adecuada de recursos docentes de calidad. En esta forma de cooperación ha mediado la Universidad de Helsinki, que gestiona un centro de investigación biológica en Enontekiö, bien equipado con instalaciones de TIC. El programa, activo desde 1994, ha sido utilizado, al menos, por otro municipio aparte de Enontekiö.

Fuente: Government of Quebec Province (2004); Bryden, Rennie, y cols. (2005); Aho y cols. (2004) en OCDE (2005i), *Territorial Review of Finland*.

En algunos casos, estos servicios son financiados por una unidad autosostenible. Cuando no es posible constituir un punto de servicio permanente, se han utilizado establecimientos de servicio móviles en zonas rurales escasamente pobladas (como tiendas, bibliotecas, bancos y unidades atendidas por trabajadores de asistencia sanitaria itinerantes). El funcionamiento de estas unidades móviles puede resultar caro, y su labor requiere un contacto regular, pero limitado, con el cliente, si bien resultan eficaces para alcanzar zonas remotas (Pickering, 2003). Además de estos puntos de servicio combinados, otras innovaciones incluyen la puesta en común de recursos creativos. Por ejemplo, en Finlandia, la infraestructura de TIC de una estación de investigación biológica propiedad de la Universidad de Helsinki en una zona remota de Laponia se utiliza para facilitar la instrucción lingüística en esta región, en la que se carece de suficientes profesores y recursos.

Otra forma de abordar eficazmente la cuestión relativa al modo de llevar los servicios públicos a la población rural consiste en ayudar a los habitantes de estas regiones a acceder a los lugares en los que se ubican tales servicios. En Estados Unidos, el gobierno adoptó en 1998 el programa denominado *Job*

Access and reverse Commute (JARC) (Acceso al empleo y desplazamientos de casa al trabajo) [3]. El propósito del JARC es transportar a los perceptores de la *Temporary Assiatance for Needy Families* (TANF) (Asistencia temporal para familias desfavorecidas) y otros residentes rurales de bajos ingresos al puesto de trabajo, a programas de formación y a otros servicios sociales. El JARC apoya asimismo el desarrollo de servicios de tránsito en nuevas áreas, complementando la asistencia al transporte prestada por organismos dedicados a la prestación de servicios, como los que ofrecen educación y asistencia sanitaria a los residentes en zonas rurales. Existen innumerables innovaciones de otra índole en todos los países de la OCDE.

En general, los países procuran una prestación de servicios públicos eficaz respecto a los costes, habilitando una mayor cooperación en determinadas áreas, entre proveedores públicos y privados. La puesta en común de recursos entre distintos municipios constituye una de las principales estrategias utilizadas en todos los países de la OCDE, lo que requiere la existencia de un marco de gobernanza que permita tal colaboración intermunicipal. Estas cuestiones de gobernanza se examinan con mayor detalle en el capítulo 3.

La asociación público-privada (PPP) puede constituir otra herramienta en la movilización de nuevos recursos para infraestructuras y servicios en zonas rurales. Se define como un régimen de colaboración entre entidades de los sectores público y privado que proporciona infraestructuras, instalaciones y servicios afines de dimensión pública sustancial. Las asociaciones de mayor éxito se sirven de las virtudes de los sectores público y privado para establecer relaciones complementarias. En general, las asociaciones se proponen identificar y asignar riesgos de manera adecuada, compartir las responsabilidades y las retribuciones asociadas, y acceder a recursos (capital, infraestructura, destrezas) que, de otro modo, no estarían al alcance de ninguno de los dos sectores por separado. Los contratos que regulan su constitución no son prescriptivos. Brindan la oportunidad a los socios del sector privado de introducir innovaciones que posiblemente no hayan resultado viables para la institución del sector público. Habitualmente, la capacidad para transformar los requisitos de financiación de capital en una corriente de gasto constante constituye uno de los principales factores impulsores. La transferencia de riesgo [4] parece ser el requisito fundamental para establecer una PPP, puesto que el sector privado es capaz de gestionar ciertos tipos de riesgo mejor que la Administración, y asumir tal tarea brinda al sector privado el incentivo de gestionarlo y mitigarlo a cambio de un beneficio, lo que justifica la asociación. En la tabla 2.2 se esbozan los beneficios y los riesgos de la PPP en la prestación de servicios y la dotación de infraestructuras.

Una política pública informada puede ofrecer el marco adecuado para que la PPP se desarrolle y atienda las necesidades de servicio e infraestructuras de las comunida-

Tabla 2.2. **Beneficios y riesgos de las asociaciones o proyectos público-privada** (PPPs)

Beneficios	Riesgos
PPP dedicadas a la prestación de servicios	
• Mejor definición de insumos y productos	• Desconocimiento del proveedor de la cultura y los valores locales
• Niveles de servicio más coherentes y predecibles	• Politización del proceso de constitución de PPP
• Incorporación de las destrezas, la tecnología y la innovación del sector privado	• Adaptación de los sindicatos y los convenios laborales colectivos
• Claridad en la asignación de riesgos y las consecuencias por incumplimiento	• No siempre es posible obtener economías de escala
• Aportan disciplina al explicitar las expectativas	• El coste del proceso de adquisición de recursos especializados puede exceder los beneficios
• Ahorro de costes y mejora de los controles de éstos	• Implicaciones fiscales, limitaciones legales o normativas de la Administración pueden prohibir la constitución de asociaciones efectivas
• Identificación y seguimiento de las necesidades basadas en los resultados	• Competencia insuficiente para los proveedores privados
• Expansión de los servicios gracias a la eficiencia operativa	
• Flexibilidad a través de flujos de ingresos garantizados	
PPP dedicadas a la dotación de infraestructuras	
• Mejora de la planificación, incluido el ahorro de costes a lo largo del ciclo de vida útil	• Nivel inapropiado de transferencia de riesgo debido a unas economías de escala insuficientes para garantizar un rendimiento adecuado a cambio de los riesgos asumidos
• Mejor uso de equipos y activos	• Dificultades multijurisdiccionales a diversas escalas de la Administración
• Mayor rapidez en la ejecución de proyectos, con un coste inferior	• Adaptación de los sindicatos y los convenios laborales colectivos, y una carencia de mano de obra cualificada
• Asignación de riesgos apropiada	• El coste de los recursos especializados excede a los beneficios
• Acceso a destrezas, tecnología e innovación	• Implicaciones fiscales, restricciones legales o normativas de la Administración pueden plantear dificultades para la adquisición de infraestructura por parte de las PPP
• Acceso al capital y costes de explotación reducidos	• Las políticas de financiación de la Administración respecto a los límites temporales aplicados a las condiciones de financiación y las restricciones en cuanto a los fines perseguidos pueden dar lugar a obstáculos capaces de minar el establecimiento de sistemas de PPP viables. La vigencia de la mayoría de las PPP para la dotación de infraestructuras es superior a 10 años, y su funcionamiento conlleva el pago de costes de explotación.
• Flexibilidad en el diseño	• Competencia insuficiente para que los proveedores privados logren la mayor rentabilidad posible. Los sistemas basados en una sola fuente pueden funcionar en el caso de la prestación de servicios, pero parecen no hacerlo en el caso de los grandes proyectos de inversión de capital.
• Flujo constante de gastos frente a la financiación de capital	
• Flujos de ingresos garantizados mediante una tenencia compartida y desarrollo de centros de beneficios adicionales	
• Identificación, seguimiento y gestión de las necesidades de la comunidad para atender sus expectativas	

Fuente: P3 Advisors (2004).

des rurales. Existen varios factores limitadores que impiden que tales comunidades desarrollen de manera efectiva una PPP. Por ejemplo, es posible que sea limitada la capacidad de cada comunidad para analizar, desarrollar y poner en práctica una PPP (formulación de una solicitud de propuestas, planes empresariales, evaluación de las propuestas). Asimismo, cabe la posibilidad de que las comunidades carezcan de la capacidad para establecer las coaliciones necesarias cuando intervienen varias jurisdicciones. Las administraciones centrales, y en algunos casos, las regionales, pueden desempeñar un papel fundamental para alentar el uso de regímenes de PPP. Entre las políticas encaminadas a favorecer este tipo de colaboración figuran las siguientes:

- formación y refuerzo de capacidades de las administraciones locales, con referencia específica a las destrezas requeridas para la constitución de proyectos de PPP con éxito;
- financiación (mediante préstamo o subvención) de los costes iniciales de estudios de viabilidad de PPP;
- desempeño de una función de foro de comunicación para que unas comunidades entren en contacto con otras como socias potenciales, con el fin de impulsar las economías de escala y dotar de mayor atractivo al proyecto para la participación privada, elevando de este modo el conjunto de posibles socios privados;
- prestación de apoyo financiero de las escalas superiores de la Administración, que pueden ofrecer los compromisos financieros que el mercado del sector privado requiere para emitir un crédito financiable;
- promulgación de legislación para superar los obstáculos que afrontan las PPP, como trabas legales, aspectos fiscales y restricciones a las políticas de financiación;
- la prestación mediante foros de intercambio de información sobre regímenes de PPP comparables, y cierto nivel de asistencia técnica sobre los procedimientos de constitución de PPP, incluida la orientación sobre herramientas de planificación, procesos de adquisición, plantillas de análisis sectorial y casos empresariales, análisis financieros, marcos jurídicos, lenguaje contractual y documentación de las adquisiciones.

Valoración de los activos rurales

Con frecuencia, el desarrollo económico de las regiones rurales se ve impulsado por un uso más eficaz de los recursos naturales y culturales. Activos como el paisaje, las montañas o los lugares históricos contribuyen al atractivo de una región, además de proporcionar la "materia prima" propicia para diversos tipos de actividades económicas que van desde el turismo, al ocio, pasando por la oferta de especialidades en el terreno de la alimentación y otros productos. Pueden establecerse sinergias entre el desarrollo económico y la

conservación de tales activos, si bien cabe también la posibilidad de la interdependencia entre ambos procesos. Por tanto, las políticas encaminadas a vincular los activos rurales con actividades comerciales, relacionadas o no con la explotación agraria, pueden impulsar la creación de empresas y el crecimiento en las regiones rurales. No obstante, existen casos en los que la conservación de esos activos entra en conflicto con el desarrollo económico. Tal es el caso, por ejemplo, de la utilización de los bosques con fines medioambientales y recreativos por un lado, y el desarrollo de las industrias de la silvicultura, por el otro.

Los activos rurales presentan condiciones especiales relacionadas tanto con la producción como con el consumo, que no siempre se dan en la práctica en los mercados convencionales. Suelen producirse fallos de mercado cuando existen pocos incentivos directos para que los agentes privados, e incluso los públicos, mantengan el suministro de tales activos, o inviertan en él (porque resulta difícil transformar esa inversión en ingresos que beneficien únicamente, o en gran medida, a los inversores). Por consiguiente, los proveedores de activos necesitan incentivos financieros para ocuparse de su mantenimiento, o para permitir acceso a los mismos, a un coste razonable para el consumidor.

Por todo ello, al formular políticas, deben tenerse en cuenta los principios económicos de la dotación de activos que dan lugar a fallos de mercado, en especial, sus características de bienes públicos y sus efectos indirectos (externalidades) [5]. Cada uno de estos activos debe analizarse para comprobar si reúne las características de un bien público o de uno privado, o de ambos, así como si conlleva externalidades. Los bienes públicos cuentan con dos características principales: su naturaleza no excluyente y la no rivalidad. Si un bien es no excluyente, significa que resulta poco práctico excluir a los usuarios de su consumo, como en el caso del acceso a un paisaje público. La no rivalidad alude al hecho de que el consumo por una persona no disminuye el valor del consumo por otra; de nuevo en este caso un paisaje cumple tal criterio, aunque, si se alcanza cierto punto, la aglomeración puede disminuir tal valor. La escala del bien público (mundial, nacional, local) es otro aspecto en los enfoques de la valoración de un activo adoptados por las distintas políticas. Cabe señalar que la clasificación de un activo como bien público, así como su clasificación con arreglo a una escala internacional, son factores determinados socialmente (Kaul, 2003). En cualquier caso, esta definición del "consumidor" de bienes públicos desempeña un papel importante, tanto en los enfoques de las políticas como en la financiación. Por ejemplo, ciertos activos pueden revestir únicamente un interés a escala local, como en el caso de un pequeño lago, mientras que otros pueden tener interés en el ámbito internacional (p. ej., una estación de esquí de renombre o un lugar catalogado como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO). Por tanto, la valoración de un activo depende en última instancia de la posibilidad de transformar un bien público en

un bien privado, o una externalidad en una no externalidad o producción conjunta.

En los países de la OCDE se aprecia una tendencia a cuantificar la dimensión plurifuncional de la agricultura (efectos indirectos y características de bien público) mediante la valoración de la dotación de activos rurales de manera independiente respecto a las funciones de producción de mercancías [6]. Se utilizan asimismo métodos de valoración para estimar el valor de la biodiversidad y otros activos ecológicos. Por ejemplo, se han empleado enfoques de valoración para cuantificar el daño medioambiental causado por los vertidos de petróleo, con el fin de determinar los costes que deben ser asumidos por el responsable de la contaminación. El valor (de uso) recreativo de los activos rurales puede estimarse aplicando modelos de preferencia revelada (observada, real), caracterizados por una relativa solidez. No obstante, los valores no de uso de los activos rurales expresados, por ejemplo, en función de la voluntad de pagar para preservar la biodiversidad o los paisajes agrarios, han de basarse en técnicas de preferencia declarada y, por tanto, resultan más problemáticos. En este sentido, la capacidad de los responsables de la formulación de políticas para estimar la eficacia en función de los costes de los programas de apoyo a los activos rurales sobre la base de valores no de uso es limitada, lo que explica en parte por qué se prefieren las políticas de desarrollo de mercados en general, o de mercados sustitutos de los bienes considerados como tales activos [7].

Existen varios instrumentos para garantizar una dotación óptima de activos rurales en los que se tienen en cuenta las especiales características de éstos. En concreto, hay dos tipos principales de políticas que promueven los mercados de activos rurales:

- las políticas para estimular la coordinación entre la oferta y la demanda; y
- los instrumentos que ofrecen incentivos o desincentivos normativos o financieros para que se actúe de un modo determinado.

Las políticas encaminadas a fomentar la demanda pueden dividirse a su vez en: 1) las que contribuyen a elevar el valor comercial de los activos; y las que promueven la acción colectiva. El objetivo del primer conjunto de políticas es fomentar las transacciones comerciales entre proveedores y beneficiarios de los activos rurales, ya sea en lo que atañe a los propios activos, o a productos afines. Los activos establecidos como objetivo son aquellos que pueden catalogarse como bienes privados, de modo que la constitución de un mercado de tales activos es posible con cierta asistencia, como la adopción de un marco institucional que rija este tipo de mercados, ayudas a la estimación de valor por parte de empresas rurales, la certificación oficial de productos de valor añadido incluidos en el grupo de dichos activos, etc. Para que las políticas sostengan la acción colectiva, el objetivo es promover y reforzar las acciones emprendidas y mantenidas por grupos de agentes con vistas al ajuste de

la oferta y la demanda de activos. Los activos establecidos como objetivo son aquéllos que requieren una acción colectiva para el mantenimiento y la valorización por proveedores y beneficiarios.

Otras políticas pueden modificar las normativas o los incentivos económicos que hacen que merezca la pena adoptar prácticas favorables a la dotación de activos rurales. En estos casos, las autoridades tratan de "controlar" la oferta de los activos por sí mismos. Los activos establecidos como objetivo son, fundamentalmente, los que constituyen bienes públicos o externalidades, de modo que la intervención directa de la Administración es necesaria para mantener su oferta y revelar su demanda. El primer conjunto de políticas atañe a las normativas. El objetivo es determinar y reasignar los derechos relativos a la propiedad y el uso de los activos rurales, dado que, a menudo, no se encuentran claramente definidos o han de reasignarse para promover la valorización de los activos y evitar una ulterior degradación. Aunque una definición inequívoca o la reasignación de los derechos de propiedad puede facilitar el establecimiento de mercados en el caso de un activo considerado como un bien privado, suelen imponerse normativas para restringir la propiedad individual de cada activo: se considera que la sociedad es titular del derecho de propiedad. Así, la función general de las normativas es internalizar los bienes públicos y las externalidades a costa de los proveedores. El segundo conjunto de políticas atañe a los incentivos financieros. El objetivo es pagar por la oferta de activos y gravar con impuestos las acciones que repercuten de manera negativa en éstos, con el fin de internalizar tales acciones. Cuando un activo rural es un bien público o una externalidad, las Administraciones están obligadas a crear mercados sustitutivos, con el fin de enviar señales de demanda a los proveedores en nombre de los beneficiarios potenciales.

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, la OCDE ha identificado varios principios de buenas prácticas en la valoración de los activos rurales (tabla 2.3). Estas políticas abordan el enfoque general de tales activos, incluidas las estructuras institucionales y los mecanismos de mercado que contribuyen a determinar su valor. Otra cuestión importante que debe considerarse en tales políticas es quién soporta los costes del suministro de esos activos. Por último, existen otras consideraciones al formular políticas, relativas a la dimensión territorial de los activos y a la posibilidad de que no siempre sean reproducibles si se destruyen.

¿Cómo funcionan estas políticas en la práctica? Existen numerosos ejemplos. En lo que respecta al uso del agua, el Ayuntamiento de Nueva York decidió en 1997 adoptar varias medidas para gestionar la cuenca hidrológica con 40 comunidades rurales al oeste del río Hudson que, inicialmente, desconfiaban de él. El objetivo era preservar la calidad del agua potable a un coste aceptable para el contribuyente urbano, en lugar de tener que invertir en costosos sistemas de filtración del agua. En Francia, Perrier-Vittel SA, el mayor embote-

Tabla 2.3. **Principios de buenas prácticas para valorizar los activos rurales**

Ámbito de la política	Principio de buenas prácticas
Enfoque de los activos rurales	• El objetivo fundamental es determinar el valor del activo para el desarrollo económico, lo que a su vez optimiza su oferta para atender la demanda. • Apoyar al mercado para que ejerza con eficacia su papel de determinar el valor de los activos rurales. • Tratar ciertos activos rurales que constituyen bienes públicos como bienes privados, siempre que resulte posible. • Intervención directa de la Administración en el caso de los activos rurales que son bienes públicos y/o externalidades. • Un paquete de políticas tiene más probabilidades de alcanzar el éxito que instrumentos aislados.
Asunción de los costes	• Los derechos de propiedad deben asignarse con precaución. • Los beneficiarios de los activos rurales deben identificarse y han de ser obligado a pagar costes siempre que sea posible. • El Estado debe representar el interés público si no puede identificarse a los beneficiarios.
Principios de política	• Garantizar una dimensión territorial. • Diseñar con cuidado la conservación (la mayoría de activos rurales no pueden reproducirse y la demanda futura es desconocida). • Seguimiento y evaluación para ganar credibilidad y garantizar la eficacia.

Fuente: OECD (1999a), *Cultivating Rural Amenities: An Economic Development Perspective*.

llador de agua mineral natural del mundo, alcanzó a finales del decenio de 1980 un acuerdo con los agricultores de la región del Rhin-Mosa para la conservación de la pureza del agua. Este contrato devino en una asociación en la que participaron el Instituto Agronómico Nacional de Francia (INRA) y los organismos encargados de la gestión del agua. Otros ejemplos de vías para garantizar que la gestión rural y el desarrollo económico se refuercen entre sí mediante la valoración de los activos atañen al sector del turismo y a la promoción de los productos típicos locales. En el cuadro 2.3 se describen diversos ejemplos.

Cuadro 2.3. **Activos rurales para el desarrollo económico: ejemplos**

Vinculación de la actividad agraria y el turismo en Creta mediante una iniciativa privada, Grecia. En Creta, únicamente allí donde las empresas de hostelería ofrecen dietas especiales o se preocupan por ofrecer una imagen positiva y favorable al medio ambiente puede la actividad agraria sostenible verse impulsada por el turismo. Grecotel ha puesto en marcha un proyecto piloto (Agreco) con el fin de garantizar el suministro de alimentos frescos de alta calidad para sus hoteles. En Rethymnon, donde Grecotel dispone de 3.500 camas, estas iniciativa comprende 40 variedades de frutas y verduras. Estos vínculos eficaces en el ámbito de la econo-

Cuadro 2.3. **Activos rurales para el desarrollo económico: ejemplos** *(cont.)*

mía local pueden ayudar a difundir los beneficios de los ingresos del turismo a partes de Creta situadas a cierta distancia de las zonas más visitadas y, con ello, garantizar que los bienes públicos asociados a los paisajes agrarios cretenses beneficien a todos.

La "ruta del queso", Bregenzerwald, Vorlarberg, Austria. Proyecto estratégico principal emprendido en el marco del programa LEADER II en esta provincia occidental. El objetivo era servirse de un producto local consolidado como el queso de un modo que garantizara los medios de vida de la población rural, redujera los desplazamientos entre domicilio y lugar de trabajo y contribuyera a la creación de nuevos puestos de trabajo en el turismo y el comercio. Se trataba de un concepto global, con varios beneficiarios en diversos sectores, una fuerte colaboración público-privada y una cooperación entre distintos sectores, como la agricultura, la industria láctea, los proveedores de alojamiento, los gestores de pastos alpinos y el comercio. Ha dado lugar a nuevos e innovadores productos (como "Käsezwickel", "Käseträger" y "Käse&Design"), y al establecimiento de nuevas marcas regionales de alta calidad. Ha contribuido a mantener las explotaciones agrarias alpinas tradicionales y, con ello, la calidad de los paisajes culturales.

Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), Francia. Destacada innovación en el Plan de Desarrollo Rural del Francia (parte de la medidas agroambientales de la Política Agraria Común, incluidas actualmente en el "segundo pilar") entre 1992 y 2003. Se consideró un éxito por su elevado grado de aceptación por la comunidad agraria, especialmente en las zonas agrarias más desfavorecidas, y porque produjo efectos medioambientales y agronómicos positivos. Los CTE eran contratos individuales entre los agricultores y el Estado en los que se abordaba el papel multifuncional de la explotación agraria mediante la oferta de un paquete de medidas encaminadas a abordar la función económica, medioambiental, territorial y social de la agricultura. Por otra parte, la gestión se encuentra descentralizada, y las medidas relativas a los CTE de referencia deben recibir la aprobación de comisiones regionales en las que figuran dirigentes políticos locales, agricultores y representantes de los sectores agroalimentarios locales, organismos de desarrollo territorial y organizaciones medioambientales locales.

La Red de museos rurales de Siena, Italia. Un buen ejemplo de valorización del legado cultural es la red de museos de la provincia italiana de Siena *(Sistema dei Musei Senesi)* (http://musei.provincia.siena.it/). Piezas conservadas anteriormente en multitud de museos municipales y parroquiales se exhiben en un conjunto de 25 museos repartidos por el territorio. La política relativa al sistema de museos constituye un buen ejemplo de los esfuerzos dedicados a potenciar el valor experiencial de la provincia para los turistas, y atenúa además el problema de la capacidad de recepción ("el efecto Venecia") de los destinos más populares. Consigue tal efecto mediante un mecanismo para el redireccionamiento de los 200.000 visitantes de los principales museos de la ciudad a zonas menos populares. Cada museo ofrece enlaces a otros museos de la red, conformando una especie de organizada *serendipia,* de forma que, cuando un visitante descubre un museo, se le dirige a

Cuadro 2.3. **Activos rurales para el desarrollo económico: ejemplos** *(cont.)*

otros incluidos en la red. Por ejemplo, el interés de un turista por la terracota, la minería, o la campiña toscana, tratados en alguno de los museos principales, puede investigarse con mayor detenimiento en los museos locales alejados de la ruta habitual. Asimismo, se llevan a cabo actividades didácticas para atraer al turismo especializado. Esta iniciativa ilustra asimismo el papel fundamental que pueden desempeñar los museos en la comprensión y la interpretación de la historia y la identidad de un determinado territorio rural.

Fuente: OCDE (2005e), *Place-based Policies for Rural Development: Region of Crete, Greece* (Case Study); Shucksmith, y cols. (2005); OECD (2002c), *Territorial Review of Siena Italy.*

Desarrollo empresarial rural

El desarrollo empresarial rural debe abordar la falta de ventajas derivadas de la concentración, así como las brechas existentes en materia de información y financiación. Las soluciones eficaces son aquéllas en las que se tiene en cuenta que las empresas rurales en general afrontan mayores barreras al desarrollo en comparación con las de otros tipos de región. Adolecen de una mayor distancia a los mercados, y de los costes asociados a esta condición. Aunque la mejora de las infraestructuras puede ayudar a reducir el coste de tal lejanía, no puede compensar esas otras brechas que limitan el crecimiento económico.

Las empresas situadas en regiones rurales suelen carecer de los beneficios de la concentración [8]. En otras palabras, la falta de una *masa crítica* de empresas en una determinada zona geográfica en general, y de empresas de un grupo sectorial similar en particular, limitan la capacidad de tales unidades para ganar en productividad o expandirse. Por ejemplo, las empresas rurales suelen disponer de un menor acceso a proveedores y servicios especializados, y cuando tal acceso existe, el coste es prohibitivo. Las dificultades de acceso se repiten en el caso de la mano de obra especializada. Por último, las empresas emplazadas en zonas rurales encuentran asimismo dificultades para beneficiarse de los efectos indirectos en cuanto a conocimiento que se derivan de la ubicación en proximidad. Tal conocimiento es un elemento esencial del proceso de innovación que, a su vez, impulsa el crecimiento económico.

Entre las herramientas disponibles para compensar tales desventajas se encuentran los programas de intermediación y creación de redes, así como los servicios de asistencia básicos y especializados. Algunos de estos instrumentos son aplicables en general a las pequeñas empresas, si bien han sido adaptados a las zonas rurales (véase el cuadro 2.4). Por ejemplo, en los Esta-

dos Unidos, el programa de extensión CNRED de la Universidad de Wisconsin contempla el envío de agentes a las comunidades rurales a ofrecer recursos y actuar como intermediarios con interesados importantes. En Francia, el Centro Tecnológico CASIMIR contribuye a la mejora de las pequeñas empresas rurales mediante el asesoramiento tecnológico y la intermediación con proveedores de servicios y laboratorios. El programa *Fusion,* activo en la Escocia rural, presta servicios empresariales y construye una red de emprendedores e innovadores con el fin de facilitar la puesta en común de conocimientos y de promover la innovación.

Las empresas de las zonas rurales adolecen asimismo de lagunas en materia de información. Dado que la información tiene un coste fijo, en las zonas rurales con una menor densidad de población y empresas, el coste medio de este recurso es superior (Weiler, 2004). La información es importante para una amplia gama de agentes, si bien es menos probable que los proveedores privados presten este servicio, y las empresas son menos capaces de pagar por él, lo que brinda una oportunidad al respecto a los programas públicos. A menudo, los servicios de asistencia empresarial se concentran en el conocimiento del mercado, lo que permite abordar de manera específica esta brecha en cuanto a información. Los instrumentos de "jardinería económica" utilizados en Estados Unidos proporcionan un entorno propicio para las pequeñas empresas, y se utilizan herramientas complejas para proveer de información a estas compañías de forma en gran medida gratuita (véase el cuadro 2.4).

Por último, las empresas rurales adolecen de una brecha financiera significativa. Para gran parte de la creación y la expansión de las empresas, la financiación procede habitualmente de los propios recursos del fundador, de sus parientes y de sus amigos. En regiones económicamente desfavorecidas, los posibles emprendedores pueden disponer de ingresos y ahorro limitados. En este sentido, la obtención de recursos al margen del propio emprendedor, y de sus familiares y amigos reviste gran importancia. El problema es que encontrar estas otras fuentes de financiación es incluso más difícil en una zona rural.

El mercado del crédito para las pequeñas empresas en las zonas rurales no siempre funciona eficazmente, ya sea a causa de un fallo de mercado o, sencillamente, a los precios elevados debidos a la dimensión reducida de las inversiones. Los fallos en este mercado son la prioridad otorgada a los prestatarios,en lugar de a los riesgos empresariales, y la discriminación de ciertas poblaciones. Además, existen cada vez más datos que acreditan que ciertos proyectos económicamente viables no se financian a causa del modo de financiación. Los bancos tienden a centrarse en los valores de las garantías prendarias y las características de los prestatarios al determinar los créditos a las empresas, en lugar de ocuparse del análisis de éstas. Un problema consiste en que, en general, los costes de transacción de un análisis adecuado de los créditos de menor cuan-

Cuadro 2.4. **Servicios a empresas rurales**

Wisconsin, Estados Unidos. El programa de Desarrollo económico, comunitario, y de los recursos naturales (CNRED) de la Universidad de Wisconsin cuenta con agentes de desarrollo local en más de 65 comunidades del Estado. Desde principios del decenio de 1960, diversos líderes de las comunidades rurales del norte de Wisconsin, área en la que se había perdido ya gran parte de la actividad agraria, reclamaron a la Universidad que ya no necesitaban agentes de extensión agraria. Requerían profesionales que pudieran ayudar a sus comunidades a potenciar otros motores económicos aparte de la agricultura capaces de generar empleo. El papel de los agentes de extensión del CNRED es fomentar, facilitar y afirmar el talento local y las ideas *de cosecha propia,* además de ejercer como personas de recurso, con capacidad de convocatoria e intermediarios en el seno de cada comunidad y entre ésta y la Universidad de Wisconsin, contribuyendo de este modo al autodesarrollo de las comunidades. Muchos de los agentes del CNRED organizan y, a menudo, dotan de personal asociaciones locales, grupos de trabajo de la Administración local y consejos empresariales, con el fin de facilitar el desarrollo.

En Francia, el Centro Tecnológico CASIMIR se constituyó en 1985 en la región de Auvernia. La tarea básica de CASIMIR consiste en ofrecer a las pequeñas empresas (fundamentalmente rurales) de Auvernia información y asesoramiento, poniéndolas en contacto con proveedores de servicios y laboratorios y ofreciendo su ayuda para proyectos específicos. Tales servicios se prestan de manera gratuita, a diferencia de los servicios técnicos que ofrece TECHINAUV, filial de CASIMIR. Una de las virtudes del centro radica en sus consultores de desarrollo tecnológico, que combinan las destrezas técnicas con una sólida experiencia directa en la actividad de las pequeñas empresas. Cada cinco años, los consultores dedican seis meses al trabajo en una empresa. Las áreas de trabajo de CASIMIR comprenden el diseño y los procesos industriales, la ingeniería, la producción y el proceso de alimentos, el empaquetado y las tecnologías de la información y la comunicación. CASIMIR gestiona asimismo CORTECHS, un sistema con arreglo al cual las empresas pueden recibir asesoramiento y, si incorporan a un trabajador técnico menos de 26 años de edad, pueden optar a una subvención para costear la mitad del sueldo de éste durante el primer año. La alianza auspiciada por CASIMIR, financiada en parte por el Fondo Europeo de Desarrollo Rural, engloba a autoridades de la Administración, dos universidades, cuatro institutos de investigación, tres federaciones patronales y trece empresas privadas.

Escocia. *Fusion* es un ejemplo de colaboración público-privada, una empresa constituida por varios socios que cuenta con el apoyo de la división para los *Highlands* de la Agencia de Desarrollo Regional, y de Islands Enterprise. Su principal función es crear una "red sostenible de emprendedores e innovadores en los Highlands y las Islas". Facilita la interacción creativa entre emprendedores nuevos y experimentados en la región, propiciando "la mutua motivación y la generación de enfoques y soluciones innovadores". *Fusion* presta diversos servicios a las empresas, como la búsqueda de oportunidades de negocio adecuadas, la prestación de un servicio de revisión estratégica anual a sus miembros, la convocatoria de reuniones de los miembros con otras personas de negocios con el fin de examinan ne-

Cuadro 2.4. **Servicios a empresas rurales** *(cont.)*

cesidades y formular ideas desde un enfoque de ayuda mutua, la ayuda a la financiación de I+D, el desarrollo de vínculos con subgrupos locales con intereses específicos y la oferta de oportunidades de formación, creación de redes y desarrollo. Fusion gestiona planes de premios a la innovación patrocinados por Microsoft.

Colorado, Estados Unidos. La "jardinería económica" comenzó en Littleton, Colorado, con el fin de prestar apoyo a los emprendedores locales en las zonas rurales. En torno a tres cuartas partes del tiempo del personal disponible para asistencia empresarial se utiliza en el suministro de información táctica y estratégica. Los miembros del personal han desarrollado capacidades de búsqueda complejas, sirviéndose de herramientas que, a menudo, sólo se encuentran a disposición de grandes corporaciones. Están suscritos a diez servicios de bases de datos y CD-ROMS diferentes que les ofrecen acceso a más de 100.000 publicaciones de todo el mundo, y emplean tales herramientas para elaborar listas de marketing, información sobre la competencia, tendencias sectoriales, informes de seguimiento de nuevos productos y estudios legislativos, así como para responder a otras cuestiones empresariales habituales. Se ocupan asimismo del seguimiento de todas las nuevas iniciativas de construcción a través de los *informes de construcción de Dodge,* con el fin de que los contratistas locales puedan presentar sus ofertas para obtener los proyectos licitados. Además, siguen la actividad inmobiliaria y disponen de acceso a los informes de mercado de las empresas nacionales de consultoría. Su software de sistemas de información geográfica (GIS en su acrónimo inglés) puede determinar las direcciones de clientes, además de suministrar información demográfica, de estilo de vida y de gasto de los clientes. Se ocupan asimismo del seguimiento de empresas locales y de proyectos y edificios vacantes. Por último, el componente de oferta de información comprende asimismo el suministro de de formación y la organización de seminarios en técnicas de gestión avanzadas, como la inteligencia de sistemas, el estudio conductual, la teoría de la complejidad y las estrategias de servicio al cliente.

Fuente: www.uwex.edu/ces/cnred; www.casimir.org; www.fusionlinking.co.uk/TOP.html; www.littletongov.org/bia/economicgardening/default.asp.

tía son, sencillamente, demasiado elevados. El acceso a los recursos bancarios requiere además un contacto personal con los bancos, ya que los créditos se contratan en el ámbito local (Kilkenny, 2005). Por otra parte, el acceso al capital social, particularmente en pequeñas cuantías, constituye más probablemente un factor limitador para las empresas incipientes, incluidas las ubicadas en zonas rurales, que el capital adeudado. En el caso del capital social, estos costes de transacción para las tareas de identificación y ejecución son un problema aún mayor que en el caso de la deuda, con los consiguientes límites sobre los tamaños mínimos para las inversiones en dicho capital social.

La garantía prendaria constituye un problema específico de la financiación de empresas emplazadas en zonas rurales. Así ocurre porque la mayoría de los créditos concedidos a empresas se basan en este tipo de garantías, y el

valor de los activos utilizados como prenda (esencialmente, su valor de rescate en el caso de una ejecución de hipoteca) se ve influido de manera sustancial por la característica de estrechez de los mercados de las zonas rurales. Puesto que las nuevas empresas rurales se orientan cada vez más a la prestación de servicios y se alejan de los enfoques fabriles tradicionales, la cuestión de las garantías prendarias vuelve a suponer un problema. Una empresa constituida en torno a la tecnología de la información posiblemente posea escasos activos (o ninguno) que un banco considere como garantía prendaria.

Existen varias iniciativas en materia de formulación de políticas a escala nacional y local que pueden atender las necesidades de financiación de las empresas incipientes o las ampliaciones empresariales en las zonas rurales (véase la tabla 2.4). En lo que respecta a la financiación mediante endeudamiento, el objetivo de los programas de garantía crediticia es facilitar el acceso de las empresas con proyectos empresariales viables a los préstamos bancarios de los que, de otro modo, quedarían excluidas. Los sistemas se diseñan para salvar algunas de las brechas en materia de garantías prendarias y riesgos mediante la garantía del reembolso de una porción de las pérdidas por préstamo en que incurran los bancos al conceder créditos de riesgo superior. Los microcréditos, aunque deben su celebridad a su empleo en las regiones en desarrollo, constituyen otro mecanismo de préstamo disponible en muchos países de la OCDE para financiar empresas incipientes, capital de explotación e inversiones de capital. Los precios de estos préstamos pueden ser superiores a los que exigen los bancos tradicionales para cubrir los costes por crédito, a menudo de mayor cuantía, y, a diferencia de los bancos tradicionales, tales préstamos se conceden sin aval. Las técnicas utilizadas para reducir los elevados costes de transacción son la consecución de un alto volumen de préstamos complementarios y el empleo de instrumentos adicionales para

Tabla 2.4. **Financiación de la iniciativa empresarial para el desarrollo económico local**

Políticas de ámbito nacional	Políticas de ámbito local
• Considerar la introducción de la flexibilidad regional en los términos de los regímenes de garantía crediticia nacionales.	• Colaborar con los bancos locales y otros intermediarios financieros para facilitar el acceso de los emprendedores a la financiación.
• Considerar la creación de incentivos para el apoyo de los bancos a las iniciativas de microfinanciación.	• Considerar la promoción de las mutuas de garantía crediticia.
• Prestar gran atención al diseño y las características operativas de las iniciativas de microfinanciación.	• Promover las inversiones en capital social mediante la educación y la información, y apoyar las redes de "ángeles empresariales".
• Garantizar una aplicación eficaz de las leyes antidiscriminación en los créditos bancarios.	
• Abordar la cuestión general de la falta de servicios bancarios en localidades desfavorecidas.	

Fuente: OCDE (2003a), *Entrepreneurship and Local Economic Deuelopment*.

desalentar el impago, como las garantías colectivas asumidas por un conjunto de prestatarios individuales. Cabe la posibilidad de que se establezca como complemento la prestación de servicios de desarrollo empresarial por parte del mismo proveedor, o de un proveedor asociado.

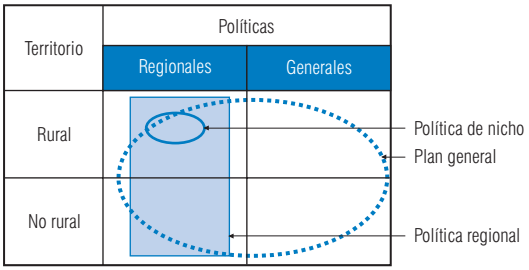
Con el fin de abordar las lagunas existentes en cuanto a capital social, actúan grupos conocidos como *Business Angel Networks* (BANS, redes de "ángeles" empresariales) para superar los problemas asociados a la invisibilidad de tales inversores y los elevados costes de búsqueda para las pequeñas empresas que tratan de encontrar inversores. A tal efecto, se sirven de la puesta en común de información, y mantienen el anonimato del inversor hasta la fase de negociación. Existen BANS privadas con ánimo de lucro y ámbito de actuación nacional y regional, así como BANS públicas y privadas sin ánimo de lucro a escala local y regional en todos los países de la OCDE, si bien los datos indican que una mayoría de las inversiones de ángeles empresariales de esta índole se canalizan a través de BANS públicas y sin ánimo de lucro (Mason y Harrison, 1997).

2.2. Estrategias nacionales para integrar programas y políticas rurales

En el presente informe se ha considerado hasta el momento la existencia de fallos de mercado que justifican la formulación de políticas públicas en las zonas rurales, y de fallos de las políticas que aconsejan la adopción de un nuevo enfoque de la formulación de políticas. Sobre la base de tales premisas, varios países de la OCDE procuran la introducción de estrategias de desarrollo rural intersectorial caracterizadas por una mayor innovación. En este sentido, los responsables de la formulación de políticas afrontan la difícil cuestión de determinar cuál es el ámbito que deben adoptar tales estrategias y qué lugar deben ocupar éstas en el marco de la política pública. Una visión global de los distintos enfoques nacionales pone de relieve que los países tienden a adoptar dos soluciones opuestas y bastante extremas al respecto. Por un lado, se observan intentos de aplicar lo que se ha definido como un "plan general" (véase la Declaración del Presidente del TDPC, figura 2.2). En este caso, se argumenta, el objetivo debe consistir en lograr cierto grado de integración de todas las políticas y, de este modo, aquéllas dirigidas a las zonas rurales funcionarán de manera coherente y con arreglo a una estrategia global. De esta manera, la política rural coordinaría todas las políticas públicas con influencia en las zonas rurales. No obstante, por diversas razones, un enfoque tan amplio del desarrollo regional y rural, con el que se intentan abordar todos los ámbitos del marco general de formulación de políticas: tanto la naturaleza de éstas (regionales *frente* a generales), como la del territorio (rural *frente* a no rural), conlleva numerosos riesgos de fallo y, a menudo, produce inacción. Entre los diversos obstáculos de importancia detectados figura el hecho de que la información que requiere tal enfoque es incompleta y asimétrica, así como el número total de agentes que

deben coordinarse. En contraste con el intento de establecer un "plan general" global que integre a todas las políticas, muchos países han abordado la política rural como "política de nicho", de modo que formulan políticas únicamente para algunas regiones rurales, desconectadas a menudo de otras políticas regionales (como las que atañen al desarrollo urbano) y de políticas sectoriales. Por otra parte, dada su condición de políticas de nicho, estas iniciativas adolecen con frecuencia de una escasa financiación y, por ello, su repercusión económica y social es modesta. El caso del Programa europeo LEADER [9] constituye un buen ejemplo de esta modalidad de políticas.

Figura 2.2. **Matriz para el análisis de políticas rurales**



Un compromiso entre estos dos extremos podría consistir en un enfoque basado en una política regional global. La adopción de esta solución, como se argumenta en numerosos países de la OCDE, implicaría que la mitad izquierda de la matriz quedaría cubierta por una política regional adecuadamente financiada que actuaría como marco de una política de desarrollo urbano y rural coordinada. Para una "adecuada financiación" de las políticas, los responsables de su formulación necesitarían que los recursos dedicados actualmente a políticas sectoriales ineficaces se destinaran a políticas regionales, además de movilizar nuevos recursos mediante casos de colaboración público-privada (véase el capítulo 3). Las políticas sectoriales generales ubicadas en el lado derecho de la matriz constituirían una materia al margen, si bien se evaluaría (se comprobaría) su repercusión en las regiones rurales y no rurales. Por ejemplo, varios países europeos han intentando utilizar los fondos de cohesión de la UE para apoyar tal enfoque. El Comité de Políticas de Desarrollo Territorial de la OCDE ha puesto de relieve que, aunque todos los enfoques de la formulación de políticas pueden culminar con éxito o fracasar, este enfoque brinda ciertas ventajas al abordar los fallos tanto de mercado como de las propias políticas, que atañen a las zonas rurales.

Aunque sigue abierta la cuestión relativa al lugar que debe ocupar la política rural en el marco de la política pública, merece la pena considerar con

mayor detalle la variedad de enfoques que pueden adoptarse al abordar la política rural con arreglo a las características políticas, administrativas y económicas de cada país. Tales enfoques van desde la aplicación de políticas de alcance en buena medida global y mecanismos de "comprobación rural", a la adopción de programas de ámbito más específico y limitado. La cantidad y calidad de la innovación en países tanto de la OCDE como ajenos a la Organización son enormes. Los ejemplos que figuran a continuación ponen de relieve diversos enfoques de la formulación de un política rural integrada.

Rural Lens *de Canadá y la evaluación de los efectos de la política en las zonas rurales*

Los principios de las políticas territoriales se integran explícitamente en la política rural canadiense, tal y como se ha desarrollado ésta a lo largo del último decenio. En 1996, Canadá se embarcó en un proceso que dio lugar al informe *"Thinking Rural"*, en el que se detallaban nuevas y explícitas directrices para la política rural. De conformidad con el informe, el Gobierno federal creó una Secretaría Rural en el Ministerio de Agricultura y Agroalimentación, encargada de administrar la formulación de políticas rurales en Canadá. Como segunda responsabilidad de esta entidad se encargó al Ministro la coordinación de las actividades de la mayoría de los organismos federales con repercusión en las zonas rurales, mediante un grupo de trabajo interservicios encargado de tratar cuestiones rurales. Posteriormente, el Parlamento canadiense creó una Secretaría de Estado para Asuntos Rurales, igualmente a escala ministerial. Asume como competencia la dirección en la *Canadian Rural Partnership* (Alianza Rural Canadiense), que recoge las aportaciones colectivas al desarrollo rural de los servicios y agencias federales.

En 1998, a medida que Canadá desarrollaba sus instituciones en apoyo a la aplicación de la política rural, se añadieron nuevos componentes al sistema. Se puso en marcha una iniciativa denominada *"Rural Lens"* (lente rural), con una lista de comprobación de diversas consideraciones, con el fin de determinar si las distintas políticas y programas abordaban las prioridades de la Canadá rural. La lista referida es como sigue (Gobierno de Canadá, 2005a):

- ¿En qué sentido atañe esta iniciativa a las zonas rurales y remotas de Canadá?
- ¿Se trata de una repercusión específica sobre un determinado entorno o región remotos o rurales?
- ¿Se han determinado los efectos positivos y negativos más probables sobre la población rural de Canadá y, en su caso, se han abordado?
- ¿Se ha diseñado esta iniciativa para dar respuesta a las prioridades identificadas por la población rural de Canadá?

- ¿Se ha consultado con la población rural de Canadá durante el desarrollo o la modificación de la iniciativa?
- ¿Cómo se optimiza el beneficio para la población rural de Canadá (p. ej., cooperación con otros socios, desarrollo de soluciones locales a dificultades locales, flexibilidad en la toma de decisiones)?

Además de plantear estas preguntas, la unidad *Rural Lens* divulga información basada en una serie de consultas continuas a las que se denomina *Rural Dialogue* (Diálogo rural), en las que la población canadiense ofrece su visión de cuestiones y prioridades rurales.

Otra herramienta importante en la promoción del desarrollo rural en Canadá es el *Community Futures Program* (Programa de futuros comunitarios), que se ha dotado de la flexibilidad suficiente para evolucionar a lo largo del tiempo. Comenzó en 1986 como componente de la *Canadian Jobs Strategy* (Estrategia de empleo canadiense), con el objetivo inicial de abordar las áreas de desempleo crónico y agudo, lo que, dadas las tendencias del desarrollo económico, otorgó al programa una orientación rural. En 1994, el programa se combinó con los programas de desarrollo empresarial, dando lugar a la creación de las *Community Futures Development Corporations* (CFDC, Corporaciones de desarrollo de futuros comunitarios). Las tres funciones principales de las CFDC son: 1) la planificación estratégica dirigida a zonas rurales compuestas por varias comunidades; 2) la prestación de servicios empresariales, incluido el asesoramiento; y 3) el acceso a fondos de inversiones y capital. En 1995, se produjo un nuevo cambio: la transferencia de responsabilidad de *Human Resources Canada*, de escala nacional, a diversas agencias de desarrollo económico e industrial de ámbito regional. El objeto de tal cesión fue procurar una mayor regionalización del programa, habilitar la programación múltiple y promover la autonomía local en apoyo del desarrollo económico rural. El programa ha alcanzado ya las 268 CFDC, lo que permite una amplia cobertura de las zonas rurales canadienses (Gobierno de Canadá, 2005b).

El programa ha procurado abordar muchas de las cuestiones que atañen al desarrollo endógeno local. Por ejemplo, las CFDC disponen de Consejos locales en los que participan diversos interesados públicos y privados, lo que facilita el refuerzo de la confianza en el seno de las distintas comunidades locales. Es muy poco probable que las decisiones de tales Consejos, si se atienen a las directrices del programa, sean demoradas, canceladas o rechazadas por una autoridad de escala superior. Los Consejos cuentan asimismo con poder discrecional sobre desembolsos de fondos e inversiones. El acuerdo de contribución de duración trienal a quinquenal facilita el establecimiento de mecanismos de coordinación vertical, así como la estrategia global. En este sentido, la prioridad a escala nacional se otorga a las normas, la asunción de responsabilidades y el riesgo, con el fin de garantizar una utilización eficaz de los fondos públicos, dejando margen a la flexibilidad en el ámbito local para

la aplicación de variaciones en la ejecución. Las CFDC pueden ayudar a vincular algunas de las iniciativas nacionales con las acciones locales, y cuentan con la flexibilidad necesaria para establecer alianzas horizontales a escala local que ejercen una importante función de integración. Por último, el proceso de desarrollo comunitario hace posible la contribución al refuerzo de capacidades en el ámbito local.

El Comité de Política Rural de Finlandia: políticas rurales "generales" y "específicas"

El primer Programa de política rural plurianual de Finlandia se puso en marcha en 1990. En cierta medida como en el caso de la iniciativa *Rural Lens* de Canadá, el objetivo es llamar la atención sobre las necesidades específicas de las zonas rurales e integrar éstas en el proceso de toma de decisiones de la Administración central en diversos sectores. Para ello se utiliza como vehículo un gran comité con amplias competencias intersectoriales. El comité, emplazado orgánicamente en el Ministerio de Agricultura y Silvicultura, está formado por 21 miembros en representación nueve ministerios y otras organizaciones. Su Vicesecretario General es el Ministro de Desarrollo Regional y Asuntos Municipales. Entre 10 y 15 grupos temáticos y de trabajo tratan en cada momento una amplia gama de cuestiones, entre las que figura el turismo, las comunicaciones, los servicios sociales y las conexiones entre los medios urbano y rural. Más de 50 empleados de diversas organizaciones actúan como secretarios a tiempo parcial. Este régimen es coherente asimismo con la tradición nórdica del enfoque de la toma de decisiones basado en el consenso. Sus tareas se esbozan en la tabla 2.5.

Tabla 2.5. **Tareas del Comité de Política Rural de Finlandia**

• Promover la cooperación en la política rural.	• Reforzar la estructura operativa básica de las zonas rurales, así como la investigación y los conocimientos técnicos especializados en este medio.
• Diseñar y aplicar el Programa de política rural y asistir a la Administración en la formulación del Programa especial de política rural.	• Preparar declaraciones sobre política rural para diversos sectores administrativos y el tratamiento de las cuestiones que le atañen.
• Preparar los medios para promover los objetivos y los programas de la política rural.	• Desarrollar servicios conjuntos para zonas rurales y diversas formas de organización de los servicios.
• Preparar acciones para mejorar la iniciativa empresarial y el empleo.	• Poner en marcha actividades basadas en programas y proyectos que potencien la interacción entre las zonas urbanas y rurales, y contribuyan al control de la migración mediante la cooperación con los agentes responsables de las políticas urbanas.
• Promover la creación de proyectos de creación de redes capaces de atravesar las fronteras temáticas y regionales en sectores fundamentales en los que se saque provecho de los fondos y los objetivos de la UE.	

Fuente: Ministerios de Agricultura y del Interior de Finlandia.

Esta prioridad otorgada a la política rural se sitúa en el contexto de la atención prestada al desarrollo regional en el seno de la Administración central. En definitiva, se aborda la política rural desde una perspectiva tanto "general" como "específica". La política "general" atañe a todas las acciones de las diversas administraciones que pueden producir algún efecto sobre el desarrollo de las zonas rurales. La política "específica" corresponde a las iniciativas centradas concretamente en las zonas rurales. En general, Finlandia establece una clara distinción en sus políticas regionales entre aquéllas con las que se pretende abordar políticas de competitividad, encuadradas en la categoría de "específicas", y las que permiten atender las necesidades de equidad e igualdad en el acceso a los servicios públicos, incluidas en la categoría de "generales". Finlandia refiere que la labor relativa a la política rural específica se encuentra más avanzada que la que atañe a la política general. El Programa de política rural comprende asimismo un componente de evaluación y la financiación de cátedras de investigación y tesis doctorales.

Además de esta prioridad otorgada a escala central, existe una infraestructura sólida a escala local para la adopción de políticas territoriales (OCDE, 2005i). En este sentido, Finlandia ha logrado avanzar en la *curva de aprendizaje* en lo que respecta a este tipo de sistemas basados en la intervención de varios interesados, y la inversión ha tenido resultados positivos. Por ejemplo, Finlandia cosechó un gran éxito en el contexto del programa LEADER de la UE, en el desarrollo de grupos de acción local con proyectos de valor añadido. De este modo, el país pudo acceder a los fondos y aplicar éstos antes que muchos otros países menos preparados. Dados los elevados niveles nacionales de prestación de servicio, y cierto grado de flexibilidad en la organización de su ejecución en cada uno de los municipios, o entre éstos, Finlandia ha desarrollado asimismo soluciones innovadoras para la prestación de servicio pública en el ámbito local en las regiones rurales. Por ejemplo, ha utilizado las TIC para llevar la enseñanza de la lengua sami a regiones remotas, en colaboración con la Universidad de Helsinki.

La "Agenda para el dinamismo del medio rural" de los Países Bajos

El medio rural neerlandés es un tanto atípico para lo que resulta habitual en la OCDE: dado la alta densidad de población del país, la mayoría de las zonas rurales se encuentran sometidas a la influencia urbana. Existen asimismo varias zonas en las que se registra cierta concentración de explotaciones agrarias intensivas e invernaderos. Estas condiciones especiales dotan de mayor relevancia a las interrelaciones naturales y económicas entre las zonas urbanas y rurales.

Con el enfoque neerlandés del desarrollo rural se pretende poner de relieve que el medio rural desempeña varias funciones esenciales para todos los ciudadanos. Entre tales funciones figuran la oferta de oportunidades de empleo, espacio vital y paisajes para las actividades de ocio, así como la tarea de ejercer como reserva de la naturaleza, la biodiversidad y los recursos hídricos. Con el fin de abordar el reto de combinar estos intereses, en ocasiones en conflicto, el Gobierno de los Países Bajos ha determinado ciertas soluciones innovadoras para la coordinación de funciones como el ocio con la agricultura, o el fomento de la naturaleza con la gestión del agua.

Cuando se publicó la "Agenda para el dinamismo del medio rural" en 2004, el Gobierno optó por delegar tantas responsabilidades como fuera posible en materia de política de desarrollo rural. Tal estrategia se diseñó al objeto de promover el crecimiento y la vitalidad de la economía rural, ofreciendo a las partes interesadas un mayor grado de flexibilidad. En la Agenda se describen los objetivos y presupuestos de las principales políticas nacionales en materia de medio rural, y se faculta a las autoridades regionales y locales para llevar tales políticas a la práctica e integrarlas en los planes de desarrollo locales y regionales. Desde enero de 2007, la financiación nacional de estas medidas (mediante un amplio Presupuesto de inversión para el medio rural) se basará en convenios por objetivos de siete años de duración con las autoridades regionales, lo que brinda un mayor margen para la formulación de planes integrados y sostenibles basados en una combinación de prioridades nacionales y regionales. Las prioridades nacionales, como se esboza en la tabla 2.6, atañen a la naturaleza, la agricultura, el agua, el ocio, la vitalidad socioeconómica y el paisaje, con otros objetivos específicos para diversas regiones.

En este sentido, las funciones de los diversos agentes implicados cambian en un contexto en el que las autoridades locales y regionales asumirán más responsabilidades y dispondrán de mayor margen de ejecución. La Administración nacional intervendrá menos en la ejecución y se concentrará en las políticas de facilitación, estableciendo objetivos inequívocos y ofreciendo conocimientos y fondos a las administraciones regionales y locales. Se centrará asimismo en la incorporación de normativas de ámbito mundial y europeo a las políticas nacionales. Se prevé asimismo que los cambios de la política agraria común europea tendrán una importante repercusión en el medio rural, puesto que numerosos agricultores neerlandeses afrontarán decisiones fundamentales en cuanto a la expansión o el cese de su actividad, o la ampliación de su ámbito de actuación mediante la combinación de la agricultura con otras actividades como la gestión de la tierra, el ocio o la producción de energía.

Tabla 2.6. **Países Bajos: objetivos de la política rural**

Naturaleza	• Biodiversidad: garantizar la biodiversidad mediante el mantenimiento, la recuperación, el desarrollo y la utilización de la naturaleza de un modo sostenible.
Instalaciones de ocio atractivas	• Entornos de vida y trabajo saludables y atractivos. • Reforzar y mantener la diversidad de espacios entre las zonas urbanas y rurales. • Garantizar que no exista escasez de posibilidades de ocio. • Desarrollar y fortalecer la accesibilidad de las zonas rurales. • Margen para la iniciativa empresarial en el sector del ocio.
Paisaje	• Reforzar la identidad y la diversidad ecológica, así como los valores históricos y culturales. • Mantener y reforzar los paisajes culturales e históricos singulares desde el punto de vista nacional e internacional. • Consolidar la calidad espacial de edificios, pueblos, ciudades y paisajes.
Agricultura	• Un sector agrario competitivo y orientado al futuro. • Un uso sostenible del suelo, el agua, el aire y otros recursos naturales.
Suelo	• Mantener y restaurar el valor de uso del suelo.
Agua	• Un sistema de gestión del agua sostenible con costes aceptables.
Reconstrucción de arenales	• Fomentar la evolución positiva en el sur y el este de los Países Bajos, y resolver diversos problemas regionales.
Vitalidad socioeconómica	• Fundamentos económicos y sociales saludables, así como un adecuado nivel de servicio para los residentes en zonas rurales (prioridades: refuerzo de la infraestructura sociocultural, desarrollo económico e innovación, potenciación de la participación de los residentes en zonas rurales en la formulación y la ejecución de políticas).

Fuente: Ministerio de Agricultura, Naturaleza y Calidad de los Alimentos, Países Bajos.

Las iniciativas de "localización" del Reino Unido: Rural Pathfinders y Local Strategic Partnerships

El Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales (DEFRA en su acrónimo inglés) del Reino Unido aplica con frecuencia enfoques territoriales de las políticas, los servicios y la gobernanza. El DEFRA se creó en junio de 2001, tanto para ampliar el ámbito de aplicación de la política rural como para eliminar los "silos" de política mediante la congregación bajo un único marco de varias funciones rurales que se encontraban desperdigadas entre distintos departamentos. La Estrategia rural del DEFRA, publicada en 2004, reforzó los cambios hacia la consecución de una política rural de base más amplia y centrada en los ámbitos locales. Algunas de las funciones relativas a la política rural se han descentralizado mediante su delegación a órganos regionales, y una reciente iniciativa denominada *Rural Pathfinders* permite ahondar en algunos de estos cambios.

El sistema *Rural Pathfinders*, dirigido por las autoridades locales, fue anunciado formalmente por el DEFRA en octubre de 2004. Se basa en la explora-

ción de distintas vías prácticas para mejorar la prestación de servicios locales en zonas rurales, mediante la comprobación de enfoque más coordinados y flexibles basados en la devolución de recursos a las zonas locales y la concesión de un mayor control a los interesados de estas áreas. Su objetivo es constituirse en vehículo para la determinación de oportunidades, obstáculos, brechas y posibles sinergias en la prestación de servicios locales, así como de distintas maneras para su corrección u optimización. Cada *pathfinder* dispone de una subvención de 100.000 libras esterlinas para examinar los flujos de financiación rural existentes en la zona y los resultados deseados, decidir cuáles son las prioridades locales y si son coherentes entre sí, y comprobar o revisar los mecanismos de prestación.

Una iniciativa anterior, denominada "comprobación rural", había dado lugar previamente a la introducción de un "control" rural horizontal de los distintos departamentos de la Administración central. El Libro blanco rural de la Administración (2000) obligó a los departamentos a poner en marcha un mecanismo para el control sistemático de la formulación y la ejecución de políticas con el fin de determinar su repercusión en las zonas rurales, así como a emprender acciones encaminadas a atenuar los efectos adversos cuando éstos se dieren. El proceso ha servido como mecanismo para la coordinación interdepartamental de un modo similar al enfoque basado en la "lente rural" de Canadá. El conocimiento y el interés por la "comprobación rural" se han expandido desde la Administración central, y este mecanismo está transformándose en una herramienta para el análisis y la mejora de los servicios rurales entre las administraciones locales, al potenciar el conocimiento de las cuestiones rurales entre un mayor número de organismos del sector público.

Mientras que los cambios en la economía rural impulsan a adoptar un enfoque multisectorial de las zonas rurales, las tendencias nacionales en la modernización de la gobernanza propician un cambio hacia la adopción de políticas y estructuras territoriales en todo el país. Tres objetivos fundamentales para el sostenimiento de tales tendencias son la agrupación de los servicios públicos de un modo más capaz de ofrecer respuestas en el ámbito local, la incorporación de una gama más amplia de personas en las estructuras de gestión y el refuerzo del liderazgo comunitario.

Una de estas iniciativas de "localización", las *Local Strategic Partnerships* (LSP, asociaciones estratégicas locales), fue diseñada por la Oficina del Viceprimer Ministro (OVM) en 2000, y refleja un cambio en el enfoque a escala nacional de la gestión local que va más allá de una mera política específicamente rural (o urbana). Las LSP constituyen un vehículo para la promoción de la gobernanza territorial en las zonas rurales, y también en las urbanas, de Inglaterra. Se han concebido como método de coordinación de todos los servicios públicos en cada localidad con las necesidades y las aspiraciones de la

población del área, mediante la vinculación entre los distintos órganos de la Administración y la participación de un mayor número de partes interesadas.

En la Ley de la Administración local de 2000, la Estrategia nacional relativa al plan de acción para la renovación de las comunidades locales (enero de 2001), y la Directriz sobre LSP (marzo de 2001), de mayor grado de detalle, se expone el modelo inicial de la Administración respecto a lo que deben ser y la manera en que deben actuar las LSP. Se trata de órganos no de derecho público y constituidos por miembros de diversas agencias, que se atienen a los límites de las Administraciones locales y se proponen la congregación a escala local de diversas partes de los sectores público, privado, comunitario y voluntario. Las LSP actúan como asociaciones globales en una determinada área local, vinculando servicios, iniciativas de política y alianzas existentes en un único marco estratégico. Los agentes locales que actúan a través de las LSP intervienen en muchas de las decisiones esenciales acerca de las prioridades y la financiación de su área respectiva, y abordan problemas arraigados y polifacéticos que requieren un conjunto de respuestas de diversos órganos. Para lograr estas mejoras, la Administración, las autoridades locales y otros proveedores de servicios deben cooperar entre sí, adoptar nuevos métodos de trabajo, reasignar recursos y modificar los programas y recursos consolidados con el fin de abordar cuestiones importantes para la población local (conforme se describe en la estrategia comunitaria oficial asignada a cada área objetivo). Las directrices de las LSP reflejan un compromiso de las distintas administraciones y órganos con estas asociaciones como vehículo para lograr una mayor coordinación. Representantes de los sectores voluntario y de acción comunitaria, así como del sector empresarial, participan en numerosas LSP.

Entre las principales tareas y responsabilidades de las LSP figuran las que siguen:

- *Desarrollo de la estrategia comunitaria*. Cada autoridad local está obligada a elaborar una estrategia comunitaria, que se basa en las necesidades de la comunidad y orienta las actividades de la Administración local y sus interlocutores. Las LSP desempeñan un papel fundamental en el proceso y ayudar a desarrollar un enfoque integrado de la prestación de servicio a escala local.
- *Contribución a los convenios de servicios público local (LSPA en su acrónimo inglés)*. Se espera de las administraciones locales que lleven a cabo actividades de servicio público al nivel del estándar de referencia nacional al respecto. Un LPSA constituye un incentivo adicional para reforzar el desempeño de las administraciones locales, a las que se recompensa financieramente con posterioridad por sus esfuerzos. Se trata de un acuerdo voluntario negociado por las administraciones locales y la Administración central, cuyo objetivo es mejorar la prestación de los servicios públicos locales mediante la concesión de prioridad a resultados establecidos como

objetivo. Las LSP facilitan la definición de los LSPA y refuerzan la asociación de trabajo.

- *Coordinación y racionalización de asociaciones.* Racionalizar las asociaciones y dotar de cierto orden a la proliferación y la duplicación de asociaciones locales es otro objetivo fundamental de las LSP. Éstas trabajan para lograr una mayor coherencia entre los fines perseguidos por servicios y agencias, simplificar las cifras de objetivos establecidos para distintos órganos a escala local, habilitar una mejor coordinación de objetivos y sincronizar los ciclos de planificación entre agencias en cada área.

En 2005, un nuevo acontecimiento en el ámbito de las políticas reforzó la importancia de la ubicación geográfica en la administración local. Los acuerdos de área local, en los que todas las partes relacionadas con los servicios públicos en un determinado condado o municipio convienen un plan de acción común, son objeto de exhaustivas pruebas experimentales (60 autoridades participantes). Es probable que estos acuerdos ejerzan el efecto de reforzar las LSP, e incorporarán asimismo los LPSA. Por otra parte, los LSP son objeto actualmente de una evaluación exhaustiva por parte de la Oficina del Viceprimer Ministro. Un aspecto considerado actualmente es la oportunidad de imponer un deber de cooperación a otros órganos públicos en cada área vinculada a un LSP; por el momento, la intervención y el compromiso de éstos registra amplias variaciones (Administración del Reino Unido, 2005).

México: un enfoque integrado mediante microrregiones

Las circunstancias del México rural son similares a las del resto de países de la OCDE, aunque más extremas en numerosos casos. En el decenio de 1990, la renta urbana media era casi tres veces superior a la obtenida en el medio rural. Más de una cuarta parte de la población de México reside en casi 200.000 localidades, cada una de ellas con menos de 2.500 habitantes (OCDE, 2003c). Aun cuando la agricultura representa un recurso fundamental en un contexto de pobreza, la mayoría de los hogares rurales en México obtienen actualmente una gran parte de sus ingresos de empleos no agrarios. En este sentido, aunque las oportunidades de desarrollo económico se vinculan cada vez más a estas actividades no agrarias, la marcada diferencia en cuanto a los ingresos medios de los trabajadores de diversos sectores ejemplifica las dificultades que encara una población rural incapaz de obtener acceso a actividades económicas ajenas a la agricultura.

En este contexto, el principio rector de los programas de la Administración para el desarrollo rural y la atenuación de la pobreza se basa cada vez menos en la asistencia, y más en las acciones que hacen posible la acumulación de capital humano y brindan oportunidades para el desarrollo local. Con todo, la consolidación de un cambio de la gestión rural y la formulación de políticas territoriales de desarrollo rural en el país se enfrentan con ciertas di-

ficultades específicas. Los problemas fundamentales de la dispersión y la marginación en México han de abordarse en un contexto en el que las subvenciones tradicionales y la falta de una gestión eficaz han prevalecido durante mucho tiempo. Por un lado, las subvenciones han generado una cultura de dependencia. Por el otro, el centralismo, la falta de enfoque estratégico y una escasa transparencia han dado lugar a una escasa coordinación vertical y horizontal en las políticas de desarrollo rural.

Las iniciativas fragmentadas que han caracterizado tradicionalmente la política de desarrollo rural mexicana, incluidas las subvenciones agrarias, las inversiones dispersas en infraestructuras, las redes de seguridad de los ingresos y una multiplicidad de programas experimentales, no satisfacen las necesidades existentes, ni son capaces de aprovechar el potencial del México rural. Con el fin de superar las desventajas estructurales de las regiones rurales de México, se persiguen al menos dos objetivos esenciales en materia de formulación de políticas: 1) la adopción de una perspectiva territorial integrada; y 2) el diseño de un marco de gestión apropiado y capaz, en un contexto de descentralización, de integrar vertical y horizontalmente los conocimientos disponibles a diferentes escalas de la Administración en el diseño, la ejecución y el seguimiento de una nueva estrategia de desarrollo rural. La estrategia de microrregiones puesta en marcha en 2001 constituye un intento de seguir tal lógica.

La denominada *Estrategia Nacional de Atención a Microrregiones* [10] es un conjunto de contratos horizontales y verticales. Se adoptó en un intento por quebrar la extendida tendencia a la "sectorialización" entre ministerios, y entre las escalas estatales y federales, así como por evitar la duplicidad de las inversiones públicas destinadas a regiones rurales rezagadas [11]. La estrategia se basa en parte en experiencias previas y en las herramientas desarrolladas durante gobiernos anteriores. Se fundamenta en la promoción de una política territorial mediante la identificación de regiones funcionales y en la facilitación de mecanismos que induzcan un desarrollo endógeno a través de la creación de "micropolos de desarrollo", denominados *Centros Estratégicos Comunitarios* (CEC). Los CEC, identificados con criterios geográficos, sociales y económicos, seleccionan determinadas comunidades relativamente bien dotadas en términos de conectividad y relaciones con las localidades del entorno. El objetivo es crear en el ámbito local polos para recibir las demandas locales de los líderes de las comunidades, prestar servicios y coordinar inversiones públicas, bajo el supuesto de que, a largo plazo, el desarrollo gradual de estos polos servirá para contener la dispersión rural y promover la actividad económica.

El principal instrumento normativo de la estrategia está representado por los *Principios para la cooperación y la coordinación interministerial,* suscritos por 12 ministerios, en los que se establecen como objetivo 250 microrregiones

rurales de marginación muy alta y alta. A las 250 iniciales se añadieron otras trece microrregiones, con el fin de incluir la totalidad de los municipios en los que al menos un 40% de la población hable una lengua indígena. Así, las áreas reconocidas como objetivo en la estrategia son 263 microrregiones, repartidas entre 1.334 municipios y 31 estados. Dichas microrregiones contienen más de 99.000 localidades y albergan una población cercana a los 20 millones de habitantes.

La Estrategia de atención a las microrregiones se basa en un mecanismo de coordinación multinivel. Se ha diseñado procurando su adaptación al proceso en curso de descentralización de responsabilidades y recursos, así como a la creciente disponibilidad de tecnologías de la información y la comunicación para procesos de comunicación horizontal y vertical intergubernamentales. *A escala federal,* la coordinación política entre diferentes ministerios se refuerza mediante la acción del Comité Intersecretarial para las Microrregiones, que se reúne dos veces al año con la participación de los secretarios y presidido por el Presidente. A esa escala se debaten y convienen las directrices de la estrategia. La coordinación operativa general del proceso y de la estrategia es responsabilidad de un Coordinador General dentro de la SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social de México).

A escala estatal, el nivel intermedio o de "aprobación" está representado por el *Subcomité para la Atención a las Regiones de Alta Prioridad* (SARP), conocido fundamentalmente en los diferentes estados como el COPLADE [12], un consejo de desarrollo estatal de amplias competencias presidido por el Gobernador del Estado. A esta escala, se elabora y negocia el Programa único de desarrollo regional sostenible (PUDRS) para constituir el marco general de inversión para cada microrregión. En el marco de la estructura del COPLADE se establece una "mesa" de debate para las microrregiones. El coordinador de cada una de las mesas es el Delegado Estatal de SEDESOL. Las demandas formuladas por las bases en los *Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable* (CDRS) se reciben a través del representante de SEDESOL o de los representantes elegidos de los CDRS.

A *escala local,* la tarea de coordinación se aborda en cada Centro Estratégico Comunitario (CEC), mediante las reuniones periódicas del Consejo para el Desarrollo Rural Sustentable (CDRS), conocido en los estados como COPLADEMUN o Comité para el Desarrollo Municipal. En los casos en que los límites de las microrregiones exceden los términos municipales, lo que suele ser habitual, se constituye un "Comité Microrregional" en el que se reúnen los COPLADEMUN de cada municipio. El objetivo de esta entidad a escala local es articular una asociación en la que se encuentren representadas las organizaciones municipales. En las distintas comunidades se asume que los intereses no coinciden, por lo que se procura el establecimiento de asociaciones allí donde existe acuerdo, por ejemplo, entre los productores de bienes. En estas

asambleas comunitarias se debaten las demandas locales y se les otorga una determinada prioridad. Con la ayuda de los representantes de SEDESOL, se conforman las demandas como proyectos y se transmiten al COPLADE del Estado correspondiente.

Si los proyectos se atienen a los criterios establecidos, y se dispone de presupuesto en los ministerios representados, la demanda se aprueba e incluye en el Programa para inversiones regionales. Las entidades de escala estatal participan cada vez más en el proceso mediante negociaciones bilaterales que determinan el importe efectivo de la respectiva participación financiera de los diferentes niveles de la Administración en los proyectos. Si el ministerio en cuestión no está dispuesto a cubrir el coste en su totalidad y la comunidad carece de los recursos para sufragar el coste restante, entra en vigor el mecanismo compensatorio del Programa para las microrregiones.

La evaluación de la repercusión de esta estrategia se basa en indicadores o "banderas" para cada uno de los CEC. El objetivo declarado es alcanzar diez *banderas blancas* (es posible obtener otras tres banderas en relación con objetivos recomendados). Una bandera blanca certifica que se ha dotado a un área objetivo de un cierto nivel de infraestructura o de servicios. Entre los ejemplos de indicadores figuran un servicio telefónico operativo, un número mínimo de ordenadores con acceso a Internet en la localidad, o un porcentaje mínimo de tierras rurales registradas. Al parecer [13], la estrategia ha propiciado la consecución entre 2002 y 2004 de más de 6.000 banderas blancas en 31 Estados y en unas 2.200 comunidades, lo que representa el 62% de los objetivos iniciales fijados para el mandato de seis años de la Administración.

Programa LEADER: el fomento de los enfoques de abajo arriba *en todos los países de la UE*

La iniciativa comunitaria LEADER es uno de los programas de desarrollo rural europeos mejor conocidos, y se concibió como un enfoque integrado y endógeno del desarrollo rural. Se ha reconocido ampliamente el éxito del programa, vinculado a su carácter innovador y a los resultados obtenidos en numerosas zonas rurales, a pesar de un presupuesto relativamente limitado.

La iniciativa LEADER comenzó en 1991 con LEADER I, continuó de 1994 a 1999 con LEADER II y, actualmente (2000-2006) recibe la denominación de LEADER +. La iniciativa se ha llevado a cabo en toda la UE, en regiones rurales tanto rezagadas como avanzadas, y ha tenido una rápida expansión territorial: mientras que LEADER I abarcó 220 áreas, LEADER II superó las 1.000 en el conjunto de la UE-15.

Un resultado importante de esta iniciativa fue la introducción de un *método* LEADER. Este método conlleva la cooperación entre administraciones públicas y el sector privado, así como en cada una de las entidades de ambos sectores, y su aplicación ha tenido una notable repercusión en la gobernanza de las regiones predominantemente rurales en toda Europa [14]. Tres elementos fundamentales caracterizan la ejecución del método LEADER: 1) un territorio o área LEADER; 2) una estrategia integrada basada en un enfoque endógeno y acciones innovadoras; y 3) un grupo de acción local (GAL) caracterizado por una financiación descentralizada, y por la cooperación y las asociaciones entre interesados públicos y privados. Estos elementos actúan con arreglo a dos enfoques alternativos (Soto, 2004). El primero de ellos es redistributivo y contempla los programa como una compensación parcial destinada a diversos territorios rurales por sus desventajas estructurales. El segundo enfoque se basa más en la iniciativa e insiste en los aspectos más innovadores del método LEADER, con el objetivo de facilitar la movilización de ciertos agentes que elaboran y aplican una estrategia de desarrollo en cada territorio. En el cuadro 2.5 se describen algunos ejemplos de proyectos de GAL.

Cuadro 2.5. **LEADER +: ejemplos de innovación en zonas rurales**

Un proyecto de radio comunitaria en el distrito de Minden-Lbbecke en Alemania; un proyecto de adecuación del trabajo para discapacitados en Ripollés, España; la restauración de la plaza del mercado de Keltimagh en Irlanda, en un esfuerzo por invertir la tendencia a la emigración; o el establecimiento de un centro de ocio en Gandra, Portugal, con el fin de reestablecer la comunidad en el corazón de esta localidad, son proyectos de desarrollo rural encaminados a elevar la calidad de vida en este medio.

Entre los proyectos que añaden valor a los productos locales figuran el desarrollo de una red de productores de alimentos locales, con un plan de comercialización detallado e identificación de marca en Sjuhärad, Suecia, y la explotación de unas 80.000 hectáreas de castañares infrautilizados mediante la creación de pequeños puestos en Chambaran, Francia, que comprende la aplicación de nuevos criterios en el uso de la madera en muebles y duelas para viñedos, e incluso el desarrollo de rutas de senderismo.

El uso de conocimientos técnicos especializados y nuevas tecnologías en nombre de las zonas rurales comprende desde el empleo de sistemas de información geográfica (GIS) con los que se identifican diversos paisajes para proteger las aves de pradera, el desarrollo de la fauna y la flora y otros elementos paisajísticos en Texel, Países Bajos, a la colaboración entre Finlandia e Irlanda respecto al tratamiento termal del abeto de Menzíes iniciado por la Asociación de Desarrollo Suupohja en Finlandia. Un sistema regional de gestión de conocimientos para el desarrollo establecido en nombre de 67 comunidades de la región de Estiria, Austria, permite aplicar la gestión de bases de datos al desarrollo rural local.

Cuadro 2.5. **LEADER +: ejemplos de innovación en zonas rurales** *(cont.)*

El óptimo aprovechamiento de los recursos naturales y culturales puede revestir gran importancia para las actividades de desarrollo. En una región tan rural como el Pays de Langres, Francia, un ambicioso proyecto se estructura en torno a cuatro ámbitos complementarias: el desarrollo de industrias digitales, la atracción de actividades de investigación y desarrollo a la zona, la formación y la enseñanza superior y, por último, la identidad local. El proyecto comenzó con un esfuerzo por digitalizar el legado de un famoso personaje local, Denis Diderot, y el resto de la iniciativa se construye en torno al Pôle Diderot.

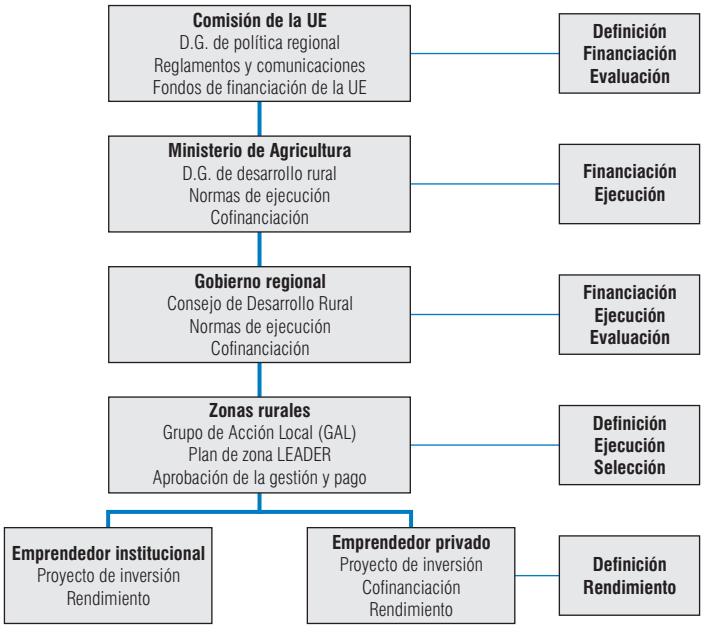
Nemea, en el Peloponeso, Grecia, es uno de los cuatro lugares en los que se celebraban los antiguos Juegos Panhelénicos. Cuando unas excavaciones revelaron el antiguo estadio de Nemea, los residentes locales organizaron una asociación para la recuperación de los rituales y Juegos de Nemea y, en 2004, tuvo lugar la tercera edición de este acontecimiento (se celebra cada cuatro años). Los eventos y las iniciativas históricas en la comunidad han dado lugar a otros proyectos e iniciativas, entre los que figura la creación de una importante bodega que comercializa vino en el ámbito local, así como en el mercado griego en general y en mercados de exportación.

La cooperación y las asociaciones a escala multinacional quedan ilustradas por un proyecto conjunto sueco-danés entre dos regiones rurales que producen y elaboran madera de frondosas, creado con el fin de potenciar el desarrollo de los usos, la tecnología de fabricación y la comercialización de productos de frondosas. Las regiones de Kalmar, Kronoberg y Jönköping en Suecia, y la de Viborg en Dinamarca son las zonas rurales en las que se ha establecido tal proyecto.

Fuente: ÖIR (2003).

La gestión del programa LEADER se encomienda un complejo sistema administrativo multinivel (véase la figura 2.3). La Comisión Europea define la estrategia, elabora el marco regulador y aporta la mayor parte de los recursos financieros públicos. Las administraciones nacionales y regionales establecen normas de aplicación subsidiarias y contribuyen con una proporción menor de los recursos financieros. La definición de las medidas destinadas a las zonas rurales, así como la aplicación y la selección de los proyectos subvencionados, constituyen fundamentalmente las responsabilidades de los Grupos de Acción Local (GAL). Los beneficiarios finales definen los proyectos específicos y contribuyen de manera significativa a su financiación y ejecución. Este régimen administrativo comprende asimismo una función de evaluación realizada por las administraciones europea y regionales, de acuerdo con criterios definidos por la Comisión Europea. Cabe señalar que el contenido de estas evaluaciones a priori y a posteriori se centra fundamentalmente en el control administrativo de los gastos, y no en la valoración del efecto territorial de las medidas de desarrollo.

Figura 2.3. **Estructura administrativa del programa LEADER**



Fuente: OCDE (2004c), *Place-Based Policies for Rural Development, Extremadura, Spain (Case Study)*.

El método LEADER muestra su originalidad organizativa a escala local en el papel y el funcionamiento de los Grupos de Acción Local que desempeñan una función fundamental en la "encrucijada" del complejo sistema de relaciones verticales y horizontales. Las funciones de los GAL, que se esbozan en el acuerdo colectivo asumido por las administraciones centrales y regionales, pueden resumirse como sigue: gestión del programa y de sus fondos; formulación de planes de desarrollo local; tramitación de las solicitudes de los beneficiarios finales y ejecución de los pagos a éstos; y análisis, selección y seguimiento de los proyectos. Los GAL son responsables de la eficiencia de los resultados alcanzados en cada zona específica y, a menudo, han ejercido una influencia positiva en la dinámica de la gobernanza a escala local.

El método LEADER ha cosechado éxitos y ha generado un enorme entusiasmo en numerosas zonas rurales de toda la UE. En la tabla 2.7 se describen algunos factores para el éxito, así como los retos que afronta el programa LEADER. La extensión de este modelo a escala nacional en Alemania (REGIONEN AKTIV) y España (PRODER) es indicativo de esta evolución positiva. El éxito referido llevó a la consideración de dos cuestiones. En primer lugar, el análisis de la ejecución del programa LEADER pone de relieve que, aun

cuando suelen resultar difíciles de cuantificar, las ventajas que puede generar un enfoque integrado *de abajo arriba* del desarrollo rural con un volumen relativamente escaso de recursos son significativas. En segundo lugar, el éxito de LEADER destaca en contraposición al enfoque sectorial de las zonas rurales que sigue prevaleciendo en términos de financiación en el conjunto de la UE y en varios países de la OCDE, y subraya los límites de tal enfoque.

Tabla 2.7. **Lecciones extraídas de LEADER II**

Factores para el éxito	Retos
Eficacia	
• Adaptabilidad a todos los contextos socioeconómicos y de gestión del medio rural.	• Un plazo de ejecución demasiado breve.
• Capacidad para aproximar a los agentes locales, las administraciones y las estructuras de apoyo.	• Un entorno administrativo poco *capacitador.*
• Capacidad para movilizar esfuerzos adicionales de agentes locales comprometidos.	• La existencia previa de iniciativas similares en el ámbito local.
• Capacidad de respuesta a actividades y proyectos de pequeña escala.	
Efectividad	
• El cierre de la brecha entre un programa impuesto de *arriba abajo* y las necesidades y aspiraciones locales.	• Un plazo de ejecución demasiado breve.
• Un cambio de mentalidad para pasar de una actitud pasiva a otra activa.	• La ignorancia de los enfoques de *abajo arriba.*
• La responsabilidad transmitida a las asociaciones locales.	• Una asociación local débil y poco representativa.
• Efectos directos e indirectos sobre cuestiones estratégicas (p. ej., creación de empleo y nuevas inversiones en sectores fundamentales).	
Sostenibilidad	
• Nuevas vías para la creación de valor añadido y sinergias entre las cadenas de valor añadido existentes.	• La alteración de las asociaciones locales y la asistencia técnica mediante el recorte drástico de fondos a la conclusión del período.
• Refuerzo de capacidades a escala local en torno a las asociaciones.	• Alta tasa de fluctuación de los agentes principales.
• Aumento de la cooperación público-privada.	• El predominio continuo de un único sector o de determinados agentes públicos en las asociaciones locales.
• Integración de los intereses medioambientales.	• La dimensión y la repercusión relativamente reducidas de la intervención en comparación con otros factores de influencia.
• Una perspectiva europea, pero también mundial.	

Fuente: OIR (2003).

Nuevo enfoque alemán del desarrollo rural: REGIONEN AKTIV

Alemania desarrolló el programa REGIONEN AKTIV con el fin de abordar las deficiencias de los enfoques de las políticas agraria y rural (Gobierno de Alemania, 2005). El programa se adoptó en respuesta a varios problemas. En

primer lugar, cabe considerar la perspectiva de un declive de las subvenciones agrarias vinculadas a la PAC de la UE y el descenso en la proporción correspondiente a la agricultura en el PIB de las regiones rurales de Alemania. En segundo lugar, los consumidores han expresado con firmeza determinadas opiniones sobre la práctica agraria y sobre la necesidad de realinear las políticas de consumo y agrarias. Por último, otros proyectos que podrían realizar una notable contribución al aseguramiento de los ingresos y el empleo rurales fracasaron con frecuencia porque no se ajustaban a los requisitos de los programas específicos del sector. Por todo ello, el Ministerio federal de protección al consumidor, alimentación y agricultura (BMVEL en su acrónimo alemán) puso en marcha un programa de demostración de subvenciones competitivas para el desarrollo rural, influido por la experiencia alemana con los programas LEADER.

Los cuatro objetivos del programa REGIONEN AKTIV son los que siguen: 1) refuerzo de las zonas rurales y creación de nuevas fuentes de ingresos; 2) gestión del suelo compatible con el medio ambiente y favorable para la naturaleza; 3) producción de alimentos orientada al consumidor; y 4) consolidación de las conexiones entre los medios urbano y rural. El presupuesto del programa para 2002-2005, de 50 millones de euros, procedió de fuentes nacionales. Casi la mitad de tales fondos se asigna a proyectos relacionados con un turismo "moderado" o con el marketing regional. Existen planes para extender el programa a una segunda fase hasta 2007, con un posible requisito de cofinanciación regional, con el fin de otorgar prioridad a nuevos tipos de proyectos que faciliten el fortalecimiento de las asociaciones creadas durante la vigencia del programa. En general, con el diseño del programa se abordan cinco factores de importancia para el desarrollo rural territorial:

- *competencia:* promoción de proyectos innovadores y prometedores;
- *enfoque de abajo arriba:* en el contexto de los objetivos generales, las autoridades subnacionales asumen la responsabilidad de la toma de decisiones sobre los contenidos, medidas concretas y presupuestos;
- *estrategia integrada:* el plan debe integrar la consideración de cuestiones económicas, ecológicas y sociales en todas la región, con prioridades territoriales y atención a los vínculos entre los medios rural y urbano en el área;
- *asociación:* el proceso local debe incluir a los principales grupos de interés. Los planes de desarrollo diseñados por las asociaciones locales son vinculantes en cuanto el uso de la financiación. Las autoridades subnacionales trabajan asimismo en asociación con la Administración nacional en un proceso de negociación;
- *refuerzo de capacidades y puesta en común de información:* el programa apoya y promueve la formación complementaria y la enseñanza superior para todos los agentes. Las lecciones extraídas de las áreas modelo se pondrán a disposición de todos.

Con el fin de alcanzar estos objetivos, se seleccionaron pequeñas áreas ("Regionen") con arreglo a criterios competitivos, con la visión de que éstas servirían como modelos para la totalidad de las zonas rurales. En la primera fase del concurso, se pidió a importantes grupos de interés regionales de diversos sectores, y en particular, a representantes de los consumidores, la agricultura y la silvicultura, el medio ambiente, las empresas y otros interesados locales, que elaboraran una visión conjunta para el desarrollo futuro de su región. Entre las 206 solicitantes, se seleccionaron a 33 regiones que recibieron financiación adicional para formular un plan de desarrollo rural integrado. En última instancia, se eligió a 18 regiones, seis "Regionen" de los Länder de Alemania oriental, y doce de los Länder del occidente del país. Estas regiones reflejan la diversidad de las zonas rurales alemanas: desde aquéllas caracterizadas por el aislamiento y unas estructuras particularmente débiles, a otras con condiciones favorables para el desarrollo. En el plazo de tres años, los 18 territorios iniciaron o completaron 550 proyectos individuales.

El programa ha servido asimismo para facilitar un cambio de paradigma en los enfoques de la política agraria y rural. Se tiene noticia de que 31 de las 45 asociaciones regionales constituidas durante el concurso en las distintas regiones no seleccionadas han seguido funcionando. Existe asimismo una mayor disposición de otras fuentes a financiar aspectos tales como la gestión regional y el desarrollo rural integrados. Por último, se ha consolidado una cultura de la evaluación y la autovaloración en las regiones seleccionadas como resultado del programa. Los efectos duraderos de éste deberán ser evaluados en el futuro.

Política rural integrada: ejemplos de países no pertenecientes a la OCDE

La necesidad de un nuevo paradigma rural se debate no sólo en los países de la OCDE, donde la consolidación de la agricultura sugiere un cambio hacia la adopción de un enfoque más amplio de la economía rural. En varios países no miembros de la OCDE, la formulación de una política rural integrada se introduce como método para sacar el máximo partido de las zonas rurales. En muchos casos, las estrategias rurales en los países en desarrollo se centran en la atenuación de la pobreza y en el fomento de nuevas actividades, dentro o fuera de las explotaciones agrarias, capaces de ayudar a las zonas rurales a afrontar el descenso en la creación de empleo que sigue a la adopción de una producción agraria más intensiva en el uso de capital.

En *América Latina,* muchas estrategias de desarrollo rural siguen centrándose en la realización de transferencias condicionales de efectivo, con las que se pretende mejorar las condiciones básicas de la población rural. Los datos existentes ponen de relieve que estos programas han resultado muy eficaces, especialmente en los ámbitos de la educación y la salud. Dichos programas

han sido capaces de prestar asistencia inmediata a las familias rurales desfavorecidas, pero también han podido facilitar las inversiones a largo plazo en capital humano, concretamente en menores. En Brasil, Colombia, Honduras, Nicaragua y México, los programas basados en las transferencias condicionales de efectivo beneficiaron a más de 10 millones de familias, en su mayoría residentes rurales, con un coste fiscal total de unos 3.200 millones de dólares de Estados Unidos (en torno al 0,2% de su PIB) en 2002 (Banco Mundial, 2005a). Sin embargo, existen asimismo numerosos ejemplos de estrategias más intersectoriales y planteadas *de abajo arriba* para el desarrollo rural. De hecho, desde mediados del decenio de 1990, se ha asistido a un creciente debate en toda América Latina sobre la necesidad de adoptar un enfoque integrado del desarrollo rural. Mediante el proyecto EXPIDER (Experiencias piloto de desarrollo rural en América Latina), el BID, con el apoyo del Gobierno de España, ha tratado de llevar tal debate a la práctica mediante proyectos experimentales emprendidos en Bolivia, Ecuador y Honduras.

En América Central, varios países aplican estrategias innovadoras para la valoración de activos naturales y culturales presentes en las áreas rurales (como las redes de turismo rural denominadas *Mundo Maya* y *Ruta del Café*), crean oportunidades de empleo no agrario, y generan ingresos económicos para las propias comunidades rurales. *Costa Rica* constituye un ejemplo destacado. El Gobierno de Costa Rica ha reconocido los nuevos retos y oportunidades del desarrollo rural, y respondió con unos innovadores Estrategia de Desarrollo Rural y *Programa de Desarrollo Rural* (PDR) en la primavera de 2003. Ambas iniciativas fueron diseñadas por el *Ministerio de Agricultura y Ganadería* (MAG), como vía para pasar de un enfoque sectorial a otro territorial del desarrollo rural, aunando los diversos aspectos económicos, sociales y medioambientales del paisaje rural. Mediante el fortalecimiento de los vínculos entre la agricultura y otras facetas como el turismo, el medio ambiente, la producción artesana, la agroindustria y los servicios rurales, la estrategia busca nuevos productos y mercados que impulsen el desarrollo rural. Considerando que existen oportunidades para el desarrollo rural tanto en los sectores agrarios como en los no agrarios, el Programa de Desarrollo Rural del MAG asume una función intersectorial de coordinación y trabaja para procurar la participación de agentes procedentes de las escalas nacionales, regionales y locales, con el fin de promover el desarrollo sostenible en las zonas rurales.

En las ocho regiones de Costa Rica, el PDR facilita la ejecución de proyectos de desarrollo rural que aborden uno o varios de los cuatro ejes centrales del programa: 1) desarrollo económico y medioambiental; 2) desarrollo del capital humano y social; 3) infraestructuras y servicios sociales; y 4) coordinación y políticas. Entre los ejemplos figuran el programa de la región central-oriental encaminado a mejorar la competitividad y la formación de los trabajadores rurales jóvenes, así como el programa de refuerzo de las capacidades, la organización y la iniciativa empresarial de la región meridional-cen-

tral, concebido para desarrollar una asociación de agro/ecoturismo y promover otras nuevas oportunidades de empleo en el medio rural. A través del PDR, el MAG puso en marcha una iniciativa que dio lugar al Observatorio de Desarrollo Rural, en cooperación con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, la Universidad de Costa Rica, y la Universidad Nacional de Costa Rica. Un servicio del Observatorio es el mantenimiento de un sitio *web* para la puesta en común de información, en el que se consigna cada proyecto de desarrollo rural institucional, tanto por regiones como por temas, incluido un esbozo de la estructura y los objetivos del proyecto, las administraciones y las agencias locales participantes y la información sobre presupuestos y de contacto. En el cuadro 2.6 se refiere una iniciativa regional innovadora para el desarrollo rural integrado.

Cuadro 2.6. **La Agencia de Desarrollo de la Península de Nicoya (Costa Rica)**

En Costa Rica se formularon nuevas estrategias de desarrollo rural, no sólo a escala nacional, sino también en los ámbitos regional y local. Las numerosas partes implicadas en el desarrollo rural en los cinco cantones de la península de Nicoya tomaron conciencia de algunas de las deficiencias del Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya (PRODAPEN) vigente, y de anteriores megaproyectos llevados a cabo por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). En particular, mostraron su preocupación por la ausencia de proyectos de desarrollo regional y subregional integrados que, en su opinión, resultaban necesarios para que la península se beneficiase de inversiones previas y alcanzase un desarrollo de mayor cohesión entre los diferentes sectores productivos.

Por todo ello, más de 60 organizaciones de productores, junto con representantes de los cinco cantones, y el Comité Consultivo del PRODAPEN, con el apoyo del Programa de desarrollo rural del MAG, dedicaron diez meses al estudio y el análisis de la situación de desarrollo rural presente, y a la formulación de una nueva estrategia de desarrollo rural para la península. A continuación se refieren los objetivos de tal estrategia:

1. establecer una visión del desarrollo agrario y rural compartida por la totalidad de los agentes y organismos implicados, tanto públicos como privados;
2. permitir una coordinación eficaz y efectiva entre todos los agentes participantes, con el fin de buscar elementos complementarios, establecer nuevas alianzas y procurar la puesta en común de recursos;
3. procurar la evaluación de iniciativas, proyectos y programas, que deberá basarse en la visión compartida y las acciones estratégicas establecidas, y llevar a cabo tal tarea de un modo objetivo y coherente con las necesidades de la península;
4. gestionar los recursos financieros, materiales y humanos necesarios para el desarrollo rural de la península, incluidos los provistos por entidades nacionales e internacionales;

Cuadro 2.6. **La Agencia de Desarrollo de la Península de Nicoya (Costa Rica)** *(cont.)*

5. procurar el sostenimiento de la estrategia de desarrollo rural por una organización adecuadamente concebida y estructurada que se rija por principios de participación, transparencia y legalidad y que pueda elevar el grado de sensibilización de la población.

El grupo de agentes que formularon la estrategia de desarrollo rural crearon la Agencia para el Desarrollo de la Península de Nicoya (ADP). La ADP se percibe como el órgano de un nuevo sistema institucional de desarrollo rural integrado, capaz de vincular a los sectores público y privado, los objetivos de desarrollo a corto y largo plazo, y los fines perseguidos en el ámbito local y regional con las aspiraciones globales en cuanto a desarrollo rural del país.

Fuente: ADP (2004).

En muchos otros países de *América Central,* algunas de las zonas rurales más marginadas se encuentran junto a las fronteras nacionales, lo que puede plantear dificultades de coordinación entre países en los casos en que éstos tratan de gestionar los recursos y las oportunidades que se dan en tales regiones. En este marco, y a raíz de ciertas iniciativas de cooperación transfronteriza, de éxito, pero esporádicas, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) emprendió una iniciativa innovadora particular en 2004: el *Programa de Desarrollo Centroamericano para Zonas Fronterizas,* financiado por la Unión Europea. Este programa, al que se le asigna un importe total de 54 millones de dólares de Estados Unidos (46 de los cuales se asignan a fondos para proyectos), se desarrolla en nueve microrregiones, cinco de las cuales se caracterizan por ser municipios transfronterizos, y las cuatro restantes, por compartir cuencas fluviales. Las nuevas regiones se encuentran ampliamente pobladas, son altamente vulnerables y se caracterizan además por una calidad del agua deficiente, una pobre gestión de los recursos y elevadas concentraciones de pobreza rural. La población beneficiaria comprende unos 1.300.000 habitantes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Con el programa se pretende adoptar un enfoque participativo, de *abajo arriba,* del desarrollo rural en las regiones fronterizas, con un aumento de la participación pública y un doble objetivo: por un lado, generar actividades conjuntas en las regiones fronterizas y alternativas a las actividades económicas vinculadas a las aduanas, y por el otro, promover la gestión coordinada de los recursos naturales y las cuencas fluviales.

En *América del Sur,* los retos asociados a la pobreza rural y el desarrollo han llevado a países como Argentina a alterar sus enfoques de la política rural, y a emprender iniciativas de base más territorial. A escala nacional, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) creó la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) en 1999, como parte de su compromiso de

mayor alcance con el desarrollo rural, y para contribuir a la ejecución de nuevos programas capaces de reforzar el conjunto tradicional de políticas de desarrollo rural en la lucha contra la pobreza en este medio. El CDR es responsable de diseñar y ejecutar las políticas de desarrollo rural, facilitando la coordinación de los programas de la SAGPyA en las provincias, y colaborando con otros órganos de la Administración en el tratamiento de cuestiones de desarrollo rural. A escala provincial, existen ministerios de agricultura que conducen las políticas de desarrollo rural en las distintas provincias. El desarrollo rural en Argentina se basa de manera significativa en el fomento de la capacitación local, la facilitación del acceso al mercado y el desarrollo de mercados relevantes para la población rural desfavorecida (IFAD, 2004). Dos programas de desarrollo rural similares, pero igualmente importantes, que reflejan el impulso de Argentina hacia las estrategias de desarrollo territorial y capacitación local son el Proyecto de desarrollo rural de las provincias del noreste argentino (PRODERNEA) y el Proyecto de desarrollo rural de las provincias del noroeste argentino (PRODERNOA) [15]. Los programas, descentralizados y financiados fundamentalmente por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), reciben apoyo técnico de este organismo y cuentan con una estructura de gestión basada en la participación de los sectores públicos nacional y provinciales, y del sector privado. Estos programas de inversión dirigen su asistencia técnica y financiera a las poblaciones rurales indígenas y desfavorecidas de las regiones más pobres del país, con el fin de diversificar las economías rurales existentes en cada una de ellas y mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas. Un aspecto fundamental es el intercambio de información que se produce entre los diferentes agentes que intervienen en el desarrollo y la ejecución de cada uno de los proyectos. Actualmente se aplica un importante sistema de información concebido para divulgar procedimientos y experiencias a otros beneficiarios de PRODERNEA y PRODERNOA, así como a las provincias y los ministerios públicos que no participan directamente en la iniciativa (Márquez, 2004).

Además de Argentina, otros países de América del Sur comienzan a experimentar con enfoques del desarrollo rural más globales y *de abajo arriba*. En 2002, basándose en las experiencias del Programa nacional de fortalecimiento de la agricultura familiar (PRONAF) de 1996 y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural asociados, Brasil reformó algunos de los métodos administrativos, organizativos y de selección de proyectos municipales del PRONAF mediante la adopción del Plan nacional para un desarrollo rural sostenible. En el Plan se declara que el desarrollo rural requiere un enfoque territorial más que sectorial, y se insta a la ejecución de contratos de desarrollo territorial que guíen la transición de unas políticas y programas sectoriales, a otros intersectoriales. En el Plan y los Contrato se otorga prioridad a la creación de empleo no agrario, la mejora del acceso al mercado para los pequeños productores rurales, la diversificación de las economías rurales mediante el

aprovechamiento de las ventajas competitivas locales para estimular el crecimiento económico, así como al fomento del capital social y humano en general y a la optimización de la gobernanza local.

Ecuador, con la ayuda de los créditos del Banco Mundial y la Comisión Europea, llevó a cabo en 2001 el Proyecto de reducción de la pobreza y desarrollo rural local (PROLOCAL). El área establecida como objetivo comprende seis microrregiones (un total de 150 administraciones locales) en las que el 80% de la población es rural, y la pobreza en esta proporción de la población excede del 80%. Aunque el proyecto es coordinado por la Vicesecretaría de Desarrollo Humano Rural del Ministerio de Bienestar Social, las responsabilidades principales son asumidas por las administraciones locales y las unidades técnicas regionales de las seis microrregiones. Los objetivos del proyecto son: 1) para cada administración local, junto con las organizaciones sociales y de base comunitaria y las asociaciones de productores, formular un plan de desarrollo local; 2) mejorar la prestación de servicio a escala local mediante el refuerzo de capacidades técnicas, administrativas y organizativas de las administraciones locales y otras instituciones; 3) cofinanciar las iniciativas productivas diseñadas y ejecutadas por la sociedad civil local y encaminadas a elevar la productividad, añadir valor a los productos agrarios y no agrarios y establecer vínculos entre los medios rural y urbano; y 4) fortalecer los servicios financieros rurales [16]. PROLOCAL establece vínculos horizontales entre las distintas administraciones municipales o parroquiales en las distintas microrregiones, así como entre las seis microrregiones, pero también incorpora vínculos verticales y la transferencia de responsabilidades en materia de desarrollo rural desde la escala central a la local.

Otra zona geográfica en la que los debates sobre formulación de políticas se centran cada vez más en el desarrollo rural es la región del norte de África. Numerosos países de la región, también en el marco del continuo diálogo sobre políticas con los países de la ribera septentrional del Mediterráneo, adoptan políticas rurales integradas [17]. Por ejemplo, el Gobierno de *Marruecos* ha puesto en marcha la Estrategia de desarrollo rural 2020, con el fin de introducir un nuevo enfoque global de la política rural. En Marruecos, casi la mitad de sus 30 millones de habitantes reside en zonas rurales, y en torno al 70% vive en condiciones de pobreza. Con la Estrategia, que recibió en 2003 un crédito de 25 millones de dólares de Estados Unidos del Banco Mundial, se pretende erradicar la pobreza rural mediante el impulso de actividades económicas vinculadas o no a las explotaciones agrarias basado en planes de desarrollo local elaborados mediante enfoques en los que participan todos los sectores de las comunidades rurales. La Estrategia constituye una ruptura con el enfoque sectorial tradicional del desarrollo rural impuesto *de arriba abajo,* y se lleva a la práctica en el marco de una reforma de amplio alcance de la política regional y de planificación en el país.

Otros ejemplos interesantes de gobiernos que adoptan estrategias de desarrollo rural intersectoriales proceden de Asia. En India se han emprendido diversas iniciativas encaminadas a la integración de la política de desarrollo rural a escala local. Un ejemplo de esta tendencia es el que brinda el Estado de Andra Pradesh (AP), en el que un programa de desarrollo rural a gran escala ha puesto de manifiesto el modo en que un enfoque territorial del desarrollo rural puede promover la capacitación, la gobernanza, la prestación de servicios y el crecimiento del sector privado. El Programa de iniciativas en materia de pobreza para distritos de AP fue llevado a la práctica por más de 450.000 grupos de movilización del ahorro y el crédito comunitarios y autogestionados, y por más de 800 federaciones de tales grupos, que representaban a más de 4.5 millones de personas. Estos grupos ahorraron en conjunto más de 20 millones de dólares de Estados Unidos, y movilizaron más de 150 millones de dólares de Estados Unidos en créditos bancarios al año. Como resultado, ha aumentado la disponibilidad de capital y servicios técnicos para mejorar los medios de vida de los hogares desfavorecidos. Estos grupos y federaciones constituyen un capital social, no sólo para la autoayuda económica, sino también para actuar en nombre de sus miembros frente a las administraciones locales y los proveedores de servicios públicos. La sólida red de instituciones locales desarrollada mediante el programa permitió asimismo a las comunidades afectadas por el tsunami de 2004 afrontar con mayor rapidez y eficacia las consecuencias de la catástrofe natural. Las federaciones de grupos de autoayuda colaboraron con las agencias estatales y las administraciones públicas con el fin de organizar con celeridad y precisión las evaluaciones de necesidades de las comunidades, canalizar la asistencia procedente de agencias públicas y donantes hacia los más afectados, y establecer casos de colaboración público-privada, no sólo para reconstruir lo perdido, sino también para aprovechar las ayudas con el fin de procurar una economía local más sólida y diversificada. La experiencia de Andra Pradesh indica que los vínculos entre las comunidades, las administraciones locales y los proveedores de servicios especializados puede contribuir a un desarrollo rural más equitativo, dinámico y sostenible (Banco Mundial, 2005b).

En *Indonesia,* el Programa de Desarrollo de Kecamatan (PDK) ha demostrado el potencial de un programa de desarrollo nacional integrado vinculado a la adopción de un enfoque del desarrollo rural basado en la ayuda comunitaria. En respuesta a la crisis económica, de gobernanza y de desarrollo a escala nacional de finales del decenio de 1990, el PDK canalizó una notable proporción de los recursos de inversión rural de Indonesia hacia instituciones de orientación municipal y escala inferior a la de distrito, con vistas a la gestión y la planificación integradas en el ámbito local. Mediante la concesión de prioridad al *empoderamiento* de los miembros de la comunidad frente a los funcionarios públicos locales, el PDK ha contribuido a la mejora de los proyectos de desarrollo rural y gobernanza local mediante la ampliación de la

participación y la asunción de responsabilidades en la toma de decisiones y la gestión de recursos. Las inversiones en las comunidades han elevado la calidad y la cobertura de los servicios sociales, y han contribuido al desarrollo económico local mediante la mejora de las infraestructuras y la dotación de acceso a capital inicial a los grupos de productores de los distintos municipios. El ejemplo del PDK ha influido en las reformas en materia de gobernanza y ha servido como base para la formulación de una nueva estrategia multisectorial a escala de la administración local y de las comunidades. Con el avance de la reforma de la gobernanza y el sector público en Indonesia, los consejos de Kecamatan y la gestión de los recursos comunitarios se han institucionalizado. El nuevo marco de gobernanza local en Indonesia pone de relieve el potencial de un enfoque integrado del desarrollo rural que permita vincular las intervenciones de las comunidades, de las administraciones locales y sectoriales mediante sistemas institucionales apropiados a cada ámbito local (Banco Mundial, 2005b).

En *Tailandia,* se han producido en fechas recientes varios intentos de adoptar políticas capaces de mejorar el aprovechamiento de los activos locales y promover la diversificación de las economías rurales. Dos iniciativas destacan por su enfoque innovador de los recursos y los agentes locales. El "Fondo de un millón por localidad" implantado en 2001 constituyó todo un avance en comparación con los enfoques tradicionales del desarrollo rural impuestos *de arriba abajo*. Este programa permitió la creación de fondos para unos 7.000 municipios rurales, otorgando a los agentes locales amplias facultades discrecionales para la formulación de estrategias para cada localidad y, por tanto, para el uso colectivo de recursos financieros. Del mismo modo, pero haciendo hincapié en los productos locales típicos, se inició el programa denominado "un municipio, un producto" (o Un *tambon,* un producto; OTOP en su acrónimo inglés) sobre la base de una experiencia japonesa culminada con éxito. El objetivo de este programa, aplicado en toda la Tailandia rural, consiste en ayudar a los agentes locales a valorizar sus recursos y tradiciones mediante la producción de bienes de alta calidad comercializados posteriormente en el ámbito internacional.

Conclusión

Las estrategias nacionales debatidas en el presente capítulo, que constituyen tan sólo unos pocos ejemplos, ilustran que ha comenzado a aplicarse un cambio de paradigma en la política rural en todos los países, miembros o no, de la OCDE. Puesto que los nuevos programas y enfoques de las políticas se encuentran en las etapas iniciales, la eficacia de estas estrategias deberá evaluarse para determinar su repercusión a medio y largo plazo. Un factor común en estas nuevas estrategias de política es que, aun cuando no todas cuentan con una dotación de fondos significativa, contribuyen al acaecimiento de cambios culturales rele-

vantes para la política rural. En *primer lugar,* en estas políticas y programas se reconoce que existen múltiples objetivos en la política rural y que éstos requieren la adopción de enfoques diferentes. En *segundo lugar,* el enfoque territorial ha contribuido a promover la movilización público-privada en el ámbito local: nuevas partes interesadas se integran en el proceso de desarrollo. *Por último,* estas iniciativas dan lugar al desarrollo de una cultura de cooperación intersectorial a todas las escalas de gobierno, y promueven la sensibilización respecto a la diversidad de las necesidades y las oportunidades rurales y, por tanto, a la necesidad de adoptar un enfoque territorial de la política rural.

Como se ha analizado a lo largo del presente capítulo, aunque el nivel de financiación dedicado a la política rural integrada sigue siendo bajo, se ha producido un cambio apreciable en la "mentalidad" de los responsables de la formulación de políticas de desarrollo rural. Se admite que las políticas dirigidas a las zonas rurales requieren un enfoque multisectorial, y que ningún sector es suficiente para generar el desarrollo de tales zonas. Con un creciente interés en la competitividad en las políticas de desarrollo rural, así como un reconocimiento cada vez mayor del papel desempeñado por los activos rurales (bienes públicos) en ese proceso, el conocimiento en el ámbito local ha pasado a ocupar una posición preponderante. Estos nuevos enfoques requieren cambios importantes en el modo en que se conciben, financian y aplican las políticas. Los enfoques tradicionales impuestos *de arriba abajo* resultan menos útiles en numerosos aspectos del desarrollo rural, dada la gran variación de características existente en las zonas rurales. Por tanto, los sistemas de gestión deben tener en cuenta un mayor papel de las administraciones de escala subnacional, y las administraciones centrales han de garantizar una mejor coherencia y coordinación en general, así como la prestación de asistencia técnica para la formulación de políticas. Procurar la participación de interesados privados requiere además otros ajustes de los mecanismos de gobierno. El nivel de coordinación entre sectores, unidades de la Administración a una determinada escala y los distintos niveles de gobierno requiere la disposición de marcos de gestión apropiados para procurar su eficacia. Dada la naturaleza más *difusa* de la política rural, el seguimiento y la evaluación devienen en instrumentos aún más esenciales para el proceso. En el capítulo 3 se examinan estas necesidades en materia de gobernanza.

Notas

1. Un ejemplo en este sentido es el de Italia que, desde finales del decenio de 1990 ha adoptado la nueva *planificación negociada* como cambio de paradigma respecto a los enfoques tradicionales en materia de política regional. Véase (OCDE, 2001b).
2. Este párrafo se basa en la publicación de la OCDE de 2006 titulada *National Review of France*.
3. Para más información sobre la repercusión del programa JARC, véase *www.ers.usda.gov*.

4. Si una transacción financiera constituye realmente o no una transferencia de riesgo es menos una función del instrumento utilizado, o de un único criterio de referencia cuantitativo (como la enajenación de un bien de capital a la conclusión de un arrendamiento) y más una cuestión económica general respecto al modo en que el riesgo y los beneficios de las operaciones se han trasladado del agente del sector público al del sector privado en la escala de riesgo. Cuanto menos dependa una operación de financiación de compromisos directos o implícitos por parte del agente del sector público respecto a asignaciones anuales futuras, más probable será que haya tenido lugar una auténtica transferencia de riesgo. Cuanto mayor sea el margen existente para que un agente del sector privado de una CPP genere ingresos de terceros, o se beneficie de futuras ganancias imprevistas, mayor será la probabilidad de que la operación represente una verdadera transmisión de riesgo y retribución. Por otra parte, cuantos más riesgos sean retenidos por la Administración, o cuanto más participe ésta en posibles ganancias futuras, menos probable será que haya alcanzado el objetivo de transferir un volumen de riesgo significativo.
5. Este apartado se basa en gran medida en el trabajo previo sobre activos rurales documentado en (OCDE, 1999a), *Cultivating Rural Amenities: An Economic Development Perspective*.
6. La valoración económica se utiliza ampliamente en los países de la OCDE como método de evaluación de los valores (habitualmente monetarios) de bienes que carecen de mercado. Los métodos de valoración se utilizan para apoyar proyectos y opciones de política, o para argumentar en contra de éstos. La relevancia política del debate deriva de las dificultades técnicas y éticas para estimar el valor de bienes sin mercado. Ésto significa que la validez de gran parte de la información presentada a las Administraciones, o por éstas, en defensa de argumentos fundamentales en los debates sobre políticas nacionales e internacionales, se pone en cuestión con frecuencia. Los economistas han desarrollado diversos técnicas para valorar los activos medioambientales y culturales sin mercado coherentes con la valoración de los bienes comercializados, como las basadas en las preferencias individuales.
7. Aun cuando la metodología pueda estar adecuadamente fundamentada, el hecho de que numerosas estimaciones (en particular, de valores sin uso) se basen en encuestas de "valoración contingente" hipotéticas significa que los resultados no pueden tomarse con un exceso de literalidad. Pueden existir grandes diferencias entre lo que las personas dicen que están dispuestas a pagar, y lo que realmente desembolsarían. Para comprobar tal disparidad, se llevó a cabo una encuesta por correo sobre disposición a pagar, a la que siguió el envío de una factura solicitando la suma que el encuestado había declarado que abonaría. Aunque muchas personas pagaron, el nivel de discrepancia fue elevado.
8. El economista Alfred Marshall señaló que las economías de aglomeración brindan a las empresas varias ventajas debido a su proximidad: en particular, la acumulación de recursos del mercado de trabajo, el acceso a proveedores especializados y los efectos indirectos en materia de conocimientos.
9. El nombre es una acrónimo de la expresión francesa "Liaison Entre Activites du Developpement de l'Economie Rurale" (LEADER).
10. Estrategia Nacional de Atención a Microrregiones.
11. 14 de febrero de 2001, disponible en *www.presidencia.gob.mx*.
12. Acrónimo español correspondiente a *Comité para la Planeación del Estado*.
13. Véase *http://www.microrregiones.gob.mx/* para consultar los informes de la Administración en los que se evalúa la repercusión de la estrategia.

14. Véase OCDE (2004c), *Place-Based Policies for Rural Development, Extremadura, Spain (Case Study)*.
15. PRODERNEA, que engloba las provincias de Formosa, Corrientes, Chaco y Misiones, se estableció en 1996, mientras que PRODERNOA se constituyó en 1999 y comprende Catamarca, Jujuy, Salta y Tucuman (pero no entró en vigor hasta 2003, y actualmente sólo cuenta con proyectos en Catamarca y Tucuman).
16. Para más información, véase el sitio de Internet *www.prolocal.gov.ec/index.html*.
17. Para más información, véase el sitio de Internet del Centro Internacional de Altos Estudios Agronómicos Mediterráneos, en *www.cihearn.org*.

ISBN 84-491-0761-X
El nuevo paradigma rural: políticas y gobernanza
© OCDE 2006

Capítulo 3

Estrategias de gobernanza en apoyo de la política rural

Aspectos principales

- El "nuevo paradigma rural" requiere cambios importantes en el modo en que se conciben y aplican las políticas, con el fin de adoptar un enfoque basado en una gobernanza intersectorial multinivel. Es probable que las estructuras administrativas jerárquicas tradicionales resulten inadecuadas para administrar tales políticas con eficacia y, por tanto, es necesario efectuar ajustes en tres dimensiones fundamentales de la gobernanza: horizontalmente, a escala tanto central como local; y verticalmente, en todas las escalas de la Administración.
- Las administraciones centrales suelen tener problemas para superar su propio enfoque sectorial en favor de un enfoque del desarrollo rural basado en una política integrada. Una mayor y mejor coordinación exige un compromiso político para superar tendencias sectoriales, así como una aclaración general de las funciones y responsabilidades de los diversos ministerios y órganos competentes en el ámbito del desarrollo rural. Entre las distintas opciones de gobernanza basada en la coordinación horizontal figura la creación de unidades especiales de alto nivel y ministerios integrados, la comprobación de políticas *("policy proofing")* y la coordinación interministerial mediante grupos de trabajo y contratos formales.
- La coordinación es igualmente necesaria a escala local para integrar enfoques sectoriales, procurar la participación de interlocutores privados y alcanzar la escala geográfica apropiada. Con frecuencia, la política rural integrada se lleva a cabo mediante asociaciones locales *ad hoc* que tienen en común ciertos rasgos y principios subyacentes: en primer lugar, se define un área objetivo con arreglo a criterios administrativos o funcionales. En segundo lugar, agentes públicos y privados locales se incorporan a la asociación y ponen en común conocimientos y recursos. En tercer lugar, se formula una estrategia de desarrollo rural en torno a una "visión" compartida del territorio y un conjunto de objetivos comunes.
- El seguimiento y la evaluación son esenciales para la eficacia de la política rural integrada. Las dificultades tradicionales para establecer los indicadores de seguimiento y evaluación se exacerban por la naturaleza multisectorial de las políticas de desarrollo rural. El uso combinado de indicadores cualitativos y cuantitativos puede mejorar la efectividad de las evaluaciones *a priori* y a posterior y facilitar el desarrollo con el tiempo de una "cultura de la evaluación". Ésta alude a un contexto en el que la evaluación no

se perciba como un ejercicio impuesto *de arriba abajo* y vinculado a la distribución de recursos financieros. Por el contrario, en esta perspectiva, la evaluación se convierte en una oportunidad a disposición de los agentes de diversas escalas para evaluar su desempeño y el modo en que puede mejorarse la eficacia de sus acciones.

- Una nueva agenda de investigación en el ámbito del desarrollo rural debe contemplar dos objetivos fundamentales. En primer lugar, el desarrollo de un marco analítico global de la política de desarrollo rural, que debe incluir conjuntos de indicadores cualitativos y cuantitativos apropiados que permitan la evaluación y la comparación de diferentes políticas en diversos países y regiones de éstos. En segundo lugar, debe llevarse a cabo una revisión sistemática de las estrategias nacionales de desarrollo rural, y sus resultados han de ponerse a disposición de los responsables de la formulación de políticas en toda la OCDE.

Introducción

Con el presente capítulo se pretende hacer hincapié en las maneras en que los países de la OCDE pueden promover estructuras de gobernanza que faciliten la consecución de los objetivos de la política rural. Las dificultades para la formulación y la ejecución de la política rural se complican por las múltiples escalas de la Administración, con diferentes ámbitos de actuación, así como por la naturaleza tradicionalmente sectorial de las administraciones. Por tanto, el diseño y la aplicación de un política rural integrado requiere cambios en las relaciones intragubernamentales, así como entre la población, los sectores privados y la sociedad civil.

Desde una perspectiva analítica, las relaciones entre agentes se articulan en torno a dos dimensiones diferentes: vertical y horizontal. La dimensión vertical atañe a las relaciones entre las distintas escalas de la Administración, desde el nivel supranacional al local, pasando por el nacional. En esta dimensión, el papel de los distintos agentes institucionales puede variar sustancialmente. En algunos países, el sistema de gobernanza gira en torno a la Administración central, por lo que la coordinación en las escalas superiores puede revestir mayor importancia, mientras que, en otros sistemas con autoridades subnacionales de mayor peso, la coordinación a escalas inferiores gana en significación y la Administración central se centra más en la estrategia y la coherencia generales de las políticas. La prioridad en este caso se otorga a los mecanismos de cooperación que han de ser examinados tanto a escala de la Administración central (entre ministerios) como a escala local (entre municipios y otros interesados).

El capítulo se divide en cuatro partes. En la primera se trata la importancia de la función de la *Administración central* en dos capacidades: en primer lugar, en su papel de *metagobernanza* (gestión del proceso de gobernanza) re-

lativo a la dotación de un entorno favorable para la coordinación intergubernamental y, en segundo lugar, en lo que respecta a la coordinación horizontal entre entidades de la escala central. En la segunda parte se examinan las necesidades especiales de coordinación a escala local, con el fin de abordar las cuestiones de eficiencia y de los efectos indirectos que no se corresponden a los límites administrativos locales existentes. Esta tarea de coordinación comprende estructuras y acuerdos intermunicipales, formas de colaboración público-privada para la dotación de infraestructuras y servicios, asociaciones formales de varios interesados y otros mecanismos de coordinación en los que suelen participar agentes del sector privado. En la tercera parte se analizan los retos que atañen a las relaciones *intergubernamentales verticales* y las herramientas para gestionar éstas, incluidos los acuerdos formales, los incentivos financieros y los sistemas de seguimiento y evaluación. Por último, en la conclusión, se resumen las principales cuestiones abordadas en el capítulo y se esbozan las lagunas de conocimiento fundamentales y los retos metodológicos que han de tratarse en futuras investigaciones.

3.1. La gobernanza a escala central

Las administraciones centrales que abandonan un enfoque sectorial de las zonas rurales se enfrentan a la cuestión del modo de organizar su acción en materia de políticas para adoptar un enfoque integrado. La gobernanza a escala central contempla como objetivos tanto la coordinación entre sus propias unidades, como el desarrollo de un entorno propicio para el fomento de la coordinación de políticas rurales a otras escalas de gobierno ("metagobernanza"). A continuación se refieren algunas de las cuestiones fundamentales que atañen al papel de la Administración central:

- ¿qué ministerio o agencia deben realizar cada tarea?
- ¿Qué mecanismos son necesarios para coordinar los diferentes ministerios y agencias a escala central?
- ¿Cuáles son los principales obstáculos al desarrollo de un marco regulador para una coordinación intersectorial multinivel de la Administración?

Gestión del proceso de la política de desarrollo rural

En la mayoría de los países, las administraciones centrales desempeñan un papel fundamental al influir en el sistema complejo de agentes que intervienen en el desarrollo rural territorial. A este tipo de función se ha aludido como "metagobernanza", que comprende la "gestión del gobierno y la gobernanza" (véase el cuadro 3.1) (Jessop, 2000). A menudo, las administraciones centrales son las más adecuadas para establecer las normas básicas de gobernanza a otros niveles, así como el orden regulador en el cual, y a través del culo, los interesados que intervienen en el desempeño de tal función pueden

perseguir sus objetivos. El concepto no implica ni la existencia de una escala superior de gobierno que controle todos los sistemas de coordinación, ni la imposición de un único modo de gobernanza de uso universal. Por el contrario, la gestión de este proceso requiere normas básicas que permitan abordar la complejidad, pluralidad y la maraña de jerarquías que caracterizan a la mayoría de los modos de coordinación. Esta labor promueve la coherencia entre objetivos, calendarios y horizontes geográficos. Lo que es más importante, la gestión de este proceso conforma el contexto en que pueden desarrollarse tales sistemas, más que formular las estrategias e iniciativas específicas para ponerlos en práctica. Tal proceso requiere la definición de nuevas funciones y conlleva la determinación de las organizaciones líderes adecuadas para la coordinación de otros interlocutores. Exige el desarrollo de mecanismos para la obtención colectiva de información de referencia, así como el conocimiento de las interdependencias.

Cuadro 3.1. **Funciones para la metagobernanza**

El concepto de metagobernanza atañe a la gestión del gobierno y el proceso de gobernanza mediante la utilización de diversos mecanismos. Para gestionar con éxito este conjunto complejo de políticas e instituciones, se ha recomendado que la entidad responsable de la metagobernanza:

- garantice la compatibilidad o la coherencia de los diferentes mecanismos y regímenes de gobernanza;
- ejerza como organizador principal del diálogo entre las comunidades vinculadas a la formulación de políticas;
- ejerza un monopolio relativo en cuanto a la inteligencia y la información organizativas con las que conformar expectativas;
- actúe como "tribunal de apelación" para los conflictos que surjan en el proceso de gobernanza y respecto a éste;
- procure el reequilibrio de los diferenciales de poder mediante la consolidación de fuerzas o sistemas de mayor debilidad, a beneficio de la integración de los sistemas y de la cohesión social;
- trate de modificar la percepción propia de identidades, capacidades estratégicas e intereses de agentes individuales y colectivos en diferentes contextos estratégicos y, por tanto, altere sus implicaciones respecto a estrategias y tácticas preferidas; y
- asuma su responsabilidad política en el caso de deficiencias en la gobernanza.

Fuente: Jessop (2000).

Esta función de gestión de procesos se aplica tanto a las relaciones horizontales en las escalas jerárquicas superiores como a la coordinación de rela-

ciones verticales en todas las escalas de la Administración. Con la coordinación de mercados, existe la posibilidad de un fallo de éstos; con la coordinación de la jerarquía administrativa, existen numerosos ejemplos de fallos administrativos y de gobiernos; del mismo modo, existe la posibilidad de fallos de gobernanza. La defensa contra tales fallos depende de la capacidad de modificar los modos de coordinación que no funcionan, y de desarrollar sistemas alternativos que produzcan con mayor probabilidad los resultados deseados. Tal empeño resulta especialmente difícil cuando la autoridad de nivel superior no se basa en la jerarquía, el control de los recursos o la coerción, sino más bien en la persuasión moral y la mediación. Así, no existen unas verdaderas "buenas prácticas" en materia de gobernanza a escala central, salvo por lo que se refiere a promover el desarrollo territorial y a adaptar y ajustar el mecanismo de coordinación a medida que se adquieren conocimientos y experiencias en el proceso. En este contexto, el papel del seguimiento y la evaluación, así como de la información derivada de éstas, que se examinarán más adelante, devienen en herramientas significativas para establecer la autoridad en materia de gobernanza y desarrollar mecanismos para la obtención colectiva de información de referencia.

Coordinación horizontal

Las administraciones centrales tienen problemas para superar enfoques sectoriales en favor de un enfoque del desarrollo rural basado en una política integrada. A fin de operar tal transformación, la coordinación es necesaria para animar a colaborar a los distintos sistemas institucionales y gerenciales que formulan y aplican la política rural. Se requiere asimismo uniformidad para garantizar que las distintas políticas no resulten contradictorias, y que éstas converjan en una estrategia coherente. Este proceso exige una fuerte voluntad política para superar tendencias sectoriales, así como una aclaración general de las funciones y responsabilidades de los diversos ministerios y órganos competentes en el ámbito del desarrollo rural.

Existen diversas opciones de gobernanza en lo que respecta a la coordinación horizontal:

- una unidad especial que dependa directamente del jefe de gobierno o del parlamento;
- un ministerio integrado, encargado de abordar distintas cuestiones de importancia para las regiones rurales;
- la comprobación de políticas *("policy proofing")*; y
- la coordinación interministerial mediante grupos de trabajo y contratos formales.

En varios países se han creado "unidades especiales" de alto nivel, encargadas de abordar la formulación de políticas territoriales. La posición de tales

unidades o coordinadores, cercana a un Director Ejecutivo, sirve como importante incentivo a la cooperación entre agencias y ministerios. Existen numerosos ejemplos de tales unidades dedicadas a iniciativas territoriales. En Francia, el DATAR (ahora DIACT) es un órgano interministerial vinculado a la oficina del Primer Ministro, con responsabilidades tanto en materia de coordinación como de aplicación.

Otra opción es la creación o la reforma de ministerios o agencias con competencias ampliadas y una "jurisdicción" explícita sobre cuestiones de desarrollo rural. Diversas autoridades nacionales y centrales en el Reino Unido y Alemania constituyen ejemplos de innovación institucional en este terreno. En el Reino Unido, la misma autoridad central, DEFRA, asume amplias competencias en un extenso ámbito de materias, entre las que figuran el medio ambiente, la alimentación y los asuntos rurales. En Alemania, el Ministerio de Agricultura es igualmente responsable de la alimentación y la salud de los consumidores. En otros países, las responsabilidades en materia de agricultura, medio ambiente, alimentación y salud de los consumidores se distribuyen entre varios órganos administrativos, lo que da lugar a una fragmentación de tales funciones y a frecuentes conflictos en los procesos de toma de decisiones y la distribución de recursos. Japón, con el fin de procurar una planificación territorial más general, fusionó cuatro ministerios en un único Ministerio del Suelo, las Infraestructuras y el Transporte. Se derivan varias consecuencias positivas de la concentración de diversas responsabilidades en una misma autoridad: una visión más abierta y coherente desde las zonas rurales, la concentración de destrezas técnicas y administrativas y de la posibilidad de adoptar un enfoque más integrado de la programación.

La "comprobación de políticas", habitualmente encabezada por una pequeña unidad, es otro método para facilitar la coherencia entre las políticas que atañen a las zonas rurales. Con la iniciativa *Rural Lens* de Canadá, se pretende orientar a los responsables de la formulación de políticas de toda la Administración para que tengan en cuenta la perspectiva rural en el ejercicio de su función. De ser posible, el personal representante de *Rural Lens* interviene en las primeras fases del proceso de formulación de políticas, pero, si no es el caso, se les brinda la oportunidad de realizar su aportación cuando las agencias de la Administración invitan a todos los demás servicios, incluido el personal de *Rural Lens,* a un examen de las nuevas propuestas antes de su consideración por el Gabinete. Actualmente existen 32 servicios y agencias cuya programación contribuye al desarrollo rural (véase el cuadro 3.2).

Otro enfoque de las asociaciones horizontales en escalas superiores puede conformarse en torno a los grupos de trabajo y comités interservicios e interministeriales. Por ejemplo, en México, la ejecución de la estrategia de microrregiones conlleva la coordinación de más de 60 programas sectoriales diferentes pertenecientes a 16 ministerios que se ocupan de las zonas rurales

(véase el cuadro 3.2). Asimismo, a través de la Comisión Interministerial para un Desarrollo Rural Sostenible y el PEC (Programa Especial Concurrente), que comprende todo el gasto federal en zonas rurales), México ha optado por un acuerdo de coordinación entre ministerios con el fin de adoptar un enfoque territorial del desarrollo rural.

Cuadro 3.2. **Coordinación horizontal a escala central: Canadá, México e Italia**

Comprobación de políticas: *Rural Lens* de Canadá

En el marco de la Secretaría Rural de Canadá, un grupo de cinco empleados administran la unidad *Rural Lens,* junto con los colegas de otros servicios, aplicando esta *lente rural* a las nuevas iniciativas en materia de políticas. Obviamente, sólo intervienen cuando las políticas cuentan con una perspectiva rural. Cuando el sistema funciona correctamente, la unidad *Rural Lens* interviene pronto, pero nunca antes de varias semanas previas a las reuniones del Gabinete. La capacidad de este mecanismo es que el personal de *Rural Lens* puede aconsejar al Ministro que apoye (o no) la nueva propuesta de política. Aunque el Ministro sea sólo una voz más en la mesa del Gabinete, se buscan oportunidades para procurar la participación de las distintas Agencias de Desarrollo Regional (y sus respectivos ministros). Este mecanismo brinda a los servicios un incentivo para tener en cuenta las observaciones de *Rural Lens*. Si el personal de *Rural Lens* estima que la perspectiva rural no se ha considerado adecuadamente, tratarán de influir en la propuesta de política en consecuencia. El objetivo no consiste en abogar por otorgar prioridad a las consideraciones rurales, sino asegurarse de que las decisiones sean plenamente fundadas (es decir, que se conozcan las consecuencias para las comunidades rurales).

El personal de *Rural Lens* se afana por intervenir en las fases iniciales del proceso, pero no siempre es el caso. Otra limitación a la influencia de *Rural Lens* es que las cuestiones se estructuran con arreglo a la perspectiva del servicio que lidera la propuesta. Esto suele significar que su formulación obedece a los intereses de un determinado sector; por ejemplo, la política agraria suele formularse en relación con la industria agraria. Tal circunstancia puede dificultar que el tratamiento de las cuestiones que atañen a las comunidades rurales ocupe un lugar destacado. Con el fin de afrontar tales dificultades, se ha trabajado en el establecimiento de una vía sistemática más eficaz para la introducción de la perspectiva rural en el proceso de formulación de políticas. Uno de los mecanismos internos creados al efecto es una red interservicios de políticas e investigación, que congrega a responsables de la formulación de políticas e investigadores del ámbito federal para debatir nuevas políticas y estudios. El personal de la Secretaría Rural confía en que este mecanismo interno les ayude a intervenir en el proceso de las políticas con mayor antelación.

Coordinación interministerial activa para el desarrollo rural en México

México ha adoptado un conjunto de convenios de coordinación entre ministerios, con el fin de introducir un enfoque territorial del desarrollo rural. El Presiden-

Cuadro 3.2. **Coordinación horizontal a escala central: Canadá, México e Italia** *(cont.)*

te, sirviéndose de su *"poder de convocatoria"*, influye en la coordinación y la cooperación a escala federal en la ejecución de la estrategia de microrregiones en el desarrollo rural. La coordinación política entre 16 secretarías se refuerza mediante la acción del Comité Intersectorial para las Microrregiones, que se reúne dos veces al año con la participación de los secretarios y presidido por el Presidente. A esa escala se debaten y convienen las directrices de la estrategia. La coordinación a escala federal se complementa mediante la función ejercida por los subsecretarios pertinentes, que se reúnen al menos cuatro veces al año en el seno de un Grupo de Trabajo Normativo con el fin de convenir los proyectos que deberán aprobarse. La elaboración del orden del día de la reunión se rota cada seis meses entre los subsecretarios . Un Comité Técnico y un Grupo de Trabajo Operativo, en los que los Directores Generales encargados de la estrategia se reúnen cada mes, complementan la labor del Grupo de Trabajo Normativo. La coordinación operativa general del proceso y de la estrategia es responsabilidad de un Coordinador General del Subsecretario de Desarrollo Social y Humano del SEDESOL.

Cofinanciación y puesta en común de responsabilidades: acuerdos institucionales en Italia

Diversas administraciones nacionales (varios ministerios), regiones y provincias autónomas establecen acuerdos institucionales *(Accordi Istituzionali)* con el fin de llevar a la práctica planes plurianuales que comprenden intervenciones comunes e interrelacionadas. Tales acuerdos son aprobados formalmente y suscritos por todas las administraciones que intervienen en el proceso de planificación. Establecen las prioridades fundamentales, los pasos y procedimientos necesarios, las fuentes de financiación y las modalidades de seguimiento y evaluación. Los acuerdos institucionales se ejecutan en forma de varios convenios de programación, en los que se especifica una serie de cuestiones operativas: proyectos y actividades, división de responsabilidades entre distintas entidades, acuerdos y reuniones necesarios para la ejecución de los proyectos, procedimientos para resolver posibles conflictos entre participantes, planes financieros y fuentes de financiación, y responsabilidades y procedimientos de seguimiento y evaluación. Los acuerdos institucionales y los convenios de programación son cofinanciados por todos los órganos administrativos intervinientes (ministerios y regiones).

Fuente: Gobierno de Canadá (2005a y 2005b), OCDE (2004d), *Place-based Policies for Rural Development: The Micro-regions Strategy, Mexico (Case Study)*, OCDE (200Th), *Territorial Review of Italy.*

Se ha utilizado un enfoque similar, basado en la coordinación interministerial a través de procesos formales, cuando varias administraciones participan en la financiación o en la determinación de objetivos. En Italia, por ejemplo, la escasez frecuente y creciente de recursos hídricos en las regiones rurales meridionales exige una coordinación más sólida de las intervenciones públicas a cargo de diversas administraciones nacionales y regionales. A tal efecto, se ha establecido un comité interministerial especial con el fin de me-

jorar la coordinación horizontal entre varios ministerios, incluidos los de políticas agrarias, medio ambiente, infraestructuras, economía y hacienda, y sanidad y seguridad social. Otras soluciones institucionales interesantes se derivan de la "planificación negociada" de Italia. Tal término alude a las distintas formas de intervención pública aplicadas en los últimos años, en las que intervienen agentes nacionales, regionales y locales, como los "acuerdos institucionales", que no sólo incorporan mecanismos de cooperación horizontal (entre las distintas administraciones nacionales), sino también formas innovadoras de coordinación vertical (véase el cuadro 3.2).

3.2. Gobernanza a escala local

La gobernanza a escala local reviste una importancia creciente para la política rural territorial. En primer lugar, las tendencias a la descentralización otorgan nuevas responsabilidades a las entidades de escala subnacional. Al mismo tiempo, la mayor atención prestada a las políticas territoriales subraya la importancia del papel desempeñado por las entidades locales en su ejecución. Varios países fomentan la adopción de nuevos enfoques *de abajo arriba* del desarrollo rural, en los que participan asociaciones voluntarias de administraciones locales, grupos de ciudadanos y comunidades que no sólo interactúan, sino que devienen cada vez más interdependientes y, por tanto, requieren una mayor coordinación. Estos agentes redibujan los límites de su territorio, basándose en factores como la dotación natural, la identidad común o las características económicas compartidas. Estos cambios dan lugar a varias cuestiones importantes relacionadas con el modo en que las administraciones locales pueden apoyar de manera efectiva la política de desarrollo rural:

- ¿Cuáles son la definición, el tamaño y la escala apropiados de un área local si las jurisdicciones administrativas existentes no atienden las necesidades en materia de políticas?
- ¿Qué obstáculos existen a la cooperación y la coordinación a escala local?
- ¿Cuáles son los mecanismos más eficaces para procurar la colaboración de los distintos agentes locales?

La creciente importancia de los agentes subnacionales

En los últimos decenios, los países de la OCDE han procedido a una creciente delegación y descentralización de responsabilidades y recursos públicos en favor de escalas de administración subnacionales. Se supone que tales transferencias generan una mayor eficacia en lo que atañe a la gestión pública y crean mejores condiciones para el desarrollo económico. Al mismo tiempo, tales transferencias responden a las nuevas expectativas de los ciudadanos y la sociedad civil respecto a una participación más intensa en los

procesos democráticos de toma de decisiones. Los fundamentos habituales de tales tendencias pueden resumirse como sigue (Bryden, 2005):

- *transparencia:* el deseo de una mayor participación democrática en el ámbito local;
- *subsidiaridad:* la noción de que las actividades públicas deben ser llevadas a cabo a la escala de la administración más baja posible;
- *competitividad:* mayores y más eficaces acceso y utilización de los conocimientos y los activos locales para impulsar el desarrollo económico;
- *heterogeneidad:* adaptación de las políticas a las circunstancias locales, puesto que "una única solución no sirve para todo"; y
- *ahorro de costes:* economías de escala derivadas de unidades de mayor dimensión.

Entre estas motivaciones, la competitividad merece mención especial, dada la importancia del conocimiento en el proceso de desarrollo económico. Procurando la participación de las administraciones locales en un enfoque *de abajo arriba,* la Administración central puede aprovechar la base de conocimientos de cada área al formular políticas, promoviendo de este modo la transparencia en la revelación de preferencias y costes frente a la información asimétrica de los agentes locales en marcos de gobernanza multinivel. Al mismo tiempo, ambos agentes deben mostrarse atentos a los riesgos que conlleva una puesta en común de conocimientos insuficiente y, a escala de las administraciones locales, la falta de capacidad suficiente para aprovechar adecuadamente la información, en ocasiones compleja, que publica la Administración central. El modo en que se produce el desarrollo en el marco de la competitividad territorial, la generación de nuevos bienes públicos que aumentan el acceso privado a los recursos y a la puesta en común de conocimientos locales en la explotación de la ventaja comparativa de tales recursos. Por tanto, es necesario que los agentes públicos no dominen los regímenes de gobernanza local, y que exista una importante representación del sector empresarial privado para aprovechar las nuevas oportunidades y los recursos generados por la acción pública o colectiva.

Estas tendencias generales han reforzado el papel de las regiones existentes y, en ciertos casos, han dado lugar a la creación de nuevas entidades regionales y multimunicipales. Con frecuencia, estos órganos asumen una mayor proporción de poder financiero y fiscal, no sólo para llevar a cabo sus nuevas tareas en el terreno de los servicios públicos, sino también con el fin de fomentar un entorno adecuado para el desarrollo económico. Estos cambios han tenido un efecto acusado en las zonas remotas y rurales, considerado en nuevas estrategias regionales encaminadas a promover el crecimiento de todos los territorios, en el marco general de las políticas nacionales.

Definición de áreas objetivo para la política rural

Tradicionalmente, la redefinición de áreas locales se justifica en la necesidad de obtener economías de escala y tener en cuenta los efectos indirectos territoriales. Con frecuencia, las zonas rurales de todos los países de la OCDE sufren problemas derivados de su baja densidad, lo que dificulta la dotación de bienes públicos, pero también el aprovechamiento de su potencial económico. Las economías de escala no explotadas se relacionan estrechamente con el concepto de masa crítica, en el sentido de la combinación mínima de capital humano y social, infraestructuras y activos naturales o creados por el hombre que requiere la puesta en marcha de un proceso de desarrollo. Un problema detectado habitualmente en las zonas rurales escasamente pobladas de la OCDE es que los límites administrativos, los regímenes fiscales vigentes para las transferencias a las administraciones locales y los instrumentos jurídicos no suelen corresponderse con los límites funcionales que pueden contener los elementos necesarios para alcanzar un nivel *crítico* de recursos.

En este contexto, las autoridades municipales de pequeña dimensión procuran a menudo colaboración con el fin de alcanzar un tamaño más adecuado para la prestación de servicios públicos. Tal es, por ejemplo, la razón principal dada para las fusiones municipales efectuadas en Dinamarca, Canadá, Corea y Japón (véase el cuadro 3.3). Por otra parte, puesto que los límites administrativos no coinciden necesariamente con áreas relevantes desde el punto de vista económico, los municipios pueden cooperar con el objetivo de desempeñar un papel más eficaz en el desarrollo económico local mediante el intercambio de información, la asunción conjunta de responsabilidades sobre ciertas inversiones y programas (como los sistemas territoriales de etiquetado y comercialización para diferenciarse de otras áreas), y el tratamiento de externalidades territoriales. Cuando se aplica a las zonas rurales, la lógica que subraya el potencial vinculado al aumento de la cooperación a escala local se opone al enfoque tradicional centrado en los mecanismos que compensan la desventaja comparativa de las regiones rurales rezagadas.

La dimensión de las áreas naturales de desarrollo o las áreas funcionales puede variar en buena medida de una pequeña zona rural a otra, dependiendo de su entorno geográfico, sus activos y recursos naturales y sus destrezas e infraestructura. Por lo que respecta a los programas de LEADER II, el tamaño medio de los territorios es de 37.000 habitantes y, en todos los casos inferior a 100.000. Los *pays* de Francia varían en cuanto a tamaño poblacional con arreglo a un factor de uno a cinco, pero la mayoría de ellos albergan a menos de 30.000 habitantes, si bien estas agrupaciones se dan únicamente en el contexto francés. El tamaño del territorio y el número de municipios cooperantes son igualmente variables y están vinculados necesariamente a la densidad de población. En Canadá, las *Community Futures Corporationes,* constituidas para

Cuadro 3.3. **Definición del tamaño municipal óptimo: Japón, Italia**

Japón ha experimentado varias grandes oleadas de fusiones de municipios. Cuando se crearon los primeros en 1890, su número se situaba en torno a 16.000. Tras la Segunda Guerra Mundial, la Administración central promovió la fusión de municipios con el objetivo de procurar una mayor eficacia de sus tareas administrativas, y la cifra de municipios se redujo de más de 10.000 en 1945, a 3.472 en 1961, manteniéndose aproximadamente en este nivel hasta hace pocos años. El argumento actual de eficacia en función de los costes para promover la fusión se ve reforzado por la débil situación fiscal de numerosas localidades de pequeño tamaño. Se considera que el tamaño de muchas administraciones locales en las zonas rurales es inferior a la dimensión *crítica* necesaria para proveer bienes públicos de manera eficaz. Por otra parte, en varios estudios empíricos se ha tratado de demostrar que el coste por habitante de ofrecer unos determinados tipos y cantidades de servicios públicos sigue una trayectoria en forma de "U". El coste de la prestación de servicios se reduce con el tamaño de la población hasta un nivel "óptimo", a partir del cual comienza a crecer. Aplicando este enfoque a Japón, Hayashi determinó que el tamaño óptimo de un municipio para obtener los costes por unidad más bajos de los servicios públicos se sitúa en torno a los 120.000 habitantes (basándose en las cifras de 1990). Utilizando esta cifra como criterio de referencia, el 80% de los municipios de Japón se encuentran escasamente poblados (Hayashi, 2002).

Reconociendo las dificultades que pueden derivarse de las reformas en curso, la Administración central ha modificado el sistema de subvenciones preferenciales para animar a las administraciones locales a considerar la fusión. Con el fin de reducir al mínimo las posibles desventajas y potenciar el atractivo financiero de las fusiones municipales, la Administración convino en efectuar ajustes en la estimación de la tasa de asignación local (TAL) para los municipios fusionados, y considerar la emisión de bonos públicos para financiar los costes de la planificación urbanística posterior a la fusión (a menudo vinculada a la inversión en infraestructuras conjuntas). En el "Plan de ayuda a las fusiones de municipios" de la Administración se ofrece un trato financiero preferente a los problemas administrativos previos y posteriores a la fusión, y se otorga prioridad a las obras públicas y los proyectos subvencionados. Además, existen disposiciones especiales para permitir que los municipios fusionados organicen sus distritos electorales de un modo que no coloque a los miembros de las asambleas municipales en una posición desfavorable (como la que permite un número de escaños en las nuevas asambleas municipales superior a la cifra máxima establecida por la ley). A 1 de abril de 2004, 1.891 municipios habían establecido 534 asociaciones mediante fusión basándose en el sistema legal vigente. Si se añaden 72 asociaciones voluntarias (compuestas por 197 municipios) y 121 correspondientes a otras formas de asociación (compuestas por 247 municipios), el 75,3% del total de 3.100 municipios japoneses participan actualmente en algún tipo de asociación.

En la **Toscana, Italia,** las áreas de servicio óptimas establecidas por la Ley regional 41/2001 constituyen un caso interesante y eficaz de planificación regional y lo-

Cuadro 3.3. **Definición del tamaño municipal óptimo: Japón, Italia**

cal. Esta medida se derivó del hallazgo estadístico de que las comunidades pequeñas y remotas afrontan costes más elevados en lo que atañe a la prestación de servicios públicos, lo que da lugar a menudo a la fragmentación y la asignación no óptima de recursos. Con esta ley, el Gobierno regional identificó las áreas intermunicipales en las que las administraciones locales comparten los costes y, de esta manera, pueden proporcionar a la población una oferta más amplia de servicios públicos. Las áreas se identifican con arreglo a un cierto grado de homogeneidad, como la participación en la misma comunidad de montaña o sistema económico local (SEL), el tamaño de la población (normalmente, superior a 10.000 habitantes), y el grado de complementariedad de los servicios entre los municipios participantes. Los servicios que se comparten con mayor frecuencia son los que atañen a la estadística y la cartografía, la información pública, los registros de la propiedad inmobiliaria, la promoción del turismo, la protección ciudadana, etc.

Fuente: OCDE (2005h), *Territorial Review of Japan,* OCDE (2002c), *Territorial Review of Siena, Italy.*

promover programas de desarrollo innovador con la ayuda de las administraciones federales y provinciales, engloban territorios mucho mayores que los de divisiones semejantes en Europa.

En la práctica, las características espaciales de estas agrupaciones varían ampliamente entre países de la OCDE. El territorio de Matawinie, en Quebec (45.000 habitantes) comprende un área de 10.600 km^2, con sólo 15 municipios, mientras que la superficie de la microrregión de Moravska Trebova-Jevicko, en la República Checa asciende únicamente a 400 km^2, para una población cercana a 28.000 personas distribuida en 33 municipios que oscilan de 36 a 11.662 habitantes en 2001. En México, la población total de una microrregión varía entre los 16.000 habitantes de "Sierra Gorda", en el Estado de Queretaro, y los 122.000 de "Sierra Norte" en el Estado central de Puebla. En algunos casos, la masa crítica necesaria para articular una determinada iniciativa *de abajo arriba* puede ser incluso superior. En los Estados Unidos, un proyecto en el área central de Iowa (producción en planta farmacéutica y de productos de nutrición) cuenta con la participación de 23 condados, con una población cercana a los 480.000 habitantes. Sin embargo, en la actualidad, sólo 72 familias dedicadas a la explotación agraria, que ejercen el papel de líderes locales, intervienen en esta iniciativa de aumento de escala (Mortensen, 2002).

Al abordar los efectos indirectos o de desbordamiento, las asociaciones de área persiguen objetivos de desarrollo comunes, pero no necesariamente sobre la base de una dimensión estándar. Aunque, en algunos casos, el concepto de pequeños ejes de área se sitúe como fundamento de su diseño, en otras agrupaciones, como en el caso de un emplazamiento turístico, estas configuraciones espaciales pueden adoptar formas diferentes. La mancomu-

nidad de recursos y la consecución de economías de escala requieren una organización espacial adecuada que dote de realidad a las pequeñas regiones funcionales, habitualmente organizadas en torno a una, o quizás dos, localidades de pequeño a mediano tamaño. La localidad principal actúa como centro de servicios públicos y privados para el área en su conjunto (servicios sociales; en ocasiones, un hospital, bancos), y concentra una notable proporción del empleo. En situaciones óptimas, este eje se vincula de manera adecuada con la red de transporte nacional. La Estrategia espacial irlandesa mantiene estos ejes rurales como elementos fundamentales en las iniciativas encaminadas a promover el desarrollo de las zonas rurales, y los vincula, en lo que respecta al desarrollo de infraestructuras, a ciudades que constituyen "puertas de acceso" a escala regional, a las que han de conectarse de manera apropiada. En Francia, la delimitación de un *"pays"* se atiene a un determinado número de directrices, con el fin de garantizar que el pequeño territorio responda a cierto grado de lógica económica vinculada en particular al empleo (*"bassins d'emploi"*). En México, las microrregiones rurales se definen mediante un enfoque impuesto *de arriba abajo* basado en indicadores socioeconómicos combinados con otros indicadores espaciales mediante el uso de los GIS (sistemas de información geográfica; véase el cuadro 3.4).

Puesto que, probablemente, las unidades locales de gobierno existentes no constituyen la configuración óptima para toda la gama de servicios o las iniciativas de desarrollo económico, los países de la OCDE tienen problemas para definir el concepto de "local". A pesar de las complejidades asociadas a esta cuestión, la conclusión acerca de lo que es "local" es necesariamente pragmática. En ausencia de un fundamento universal, el método preferido consiste en animar a las unidades locales de gobierno en las zonas rurales a organizarse voluntariamente en asociaciones con arreglo a unas directrices marco generales, y en ofrecer incentivos financieros a tal efecto. En este contexto, es competencia de los responsables del diseño y la formulación de políticas la dotación de programas y mecanismos que ayuden a lograr coherencia y a generar capital social en todas las regiones establecidas como objetivo.

Cooperación y asociaciones interjurisdiccionales

Acuerdos intermunicipales

Las jurisdicciones locales se coordinan entre sí sirviéndose de diversas formas jurídicas y económicas, a menudo con una distinción para las necesidades especiales de las regiones rurales. Desde el punto de vista jurídico, los tipos de cooperación van de las "áreas de cooperación", a las asociaciones de municipios, pasando incluso por las autoridades de cooperación intermunicipal. Por lo que se refiere a las formas económicas, algunas agrupaciones son funcionales; los municipios prestan un determinado servicio público conjuntamente, u otras jurisdicciones les adquieren servicios. Pueden adoptar asi-

Cuadro 3.4. **El uso de los GIS para la definición y el diagnóstico de áreas funcionales**

Los sistemas de información geográfica (GIS) son herramientas de utilidad para definir y analizar áreas funcionales. La capacidad de los GIS para integrar mapas y bases de datos, sirviéndose de la geografía como rasgo común entre ellos, resulta útil en el contexto de la planificación para el desarrollo. Las áreas funcionales se definen comúnmente en función del tiempo y la distancia de transporte, pero también puede incorporarse una amplia gama de variables que atañen a la prestación de servicios públicos (educación, sanidad, infraestructuras, recursos naturales). Puesto que el tamaño óptimo difiere para distintas funciones públicas, mediante el uso de los GIS se dispone de un conjunto o un patrón de mapas que se solapan entre sí y pueden emplearse para definir mejor las características y límites de una región funcional.

Un GIS es un conjunto organizado de software informático, hardware, y datos geográficos y estadísticos diseñados para capturar, almacenar, tratar, analizar y mostrar diversas formas de información con referencias geográficas. Su principal capacidad atañe a sus características de integración: la de vincular conjuntos de datos espaciales y no espaciales en el marco de una aplicación. Entre los datos espaciales que suelen asociarse a los GIS figuran los relativos a los recursos naturales en general (topografía, geología, geomorfología y clima); a los límites administrativos (división entre estados, municipios, aldeas, áreas protegidas); a las infraestructuras (redes viarias, conducciones de electricidad y agua, sistemas de alcantarillado); y a los modelos productivos que pueden vincularse estrechamente a un área geográfica (productividad de la tierra, erosión del suelo, crecimiento de la madera). Entre los datos no espaciales se cuentan los atributos descriptivos asociados a rasgos espaciales: características socioeconómicas, demografía, tipo de uso del suelo *.

* Para más información, véase Batty y cols. (1995).

Fuente: OCDE (2004d), *Place-based Policies for Rural Development: The Micro-region Strategy, Mexico (Case Study)*.

mismo formas más estratégicas y de mayor alcance para cubrir diversas cuestiones de desarrollo económico, en cuyo caso existen más probabilidades de que se cuente con el sector privado. Muchos países de la OCDE permiten ciertas formas de cooperación municipal, que van del establecimiento de ciertas directrices mínimas, a la adopción de regímenes altamente regulados (véase el cuadro 3.5). En los Estados Unidos, muchos municipios crean conjuntamente administraciones con fines especiales, para lograr los objetivos habituales en materia de cooperación intermunicipal, en aspectos que van de la educación y el transporte, a los servicios de bomberos y funerarios. Existen casi tantas unidades de esa índole como municipios (unas 35.000, frente a 36.000).

A pesar del teórico ahorro de costes derivado de la cooperación intermunicipal, tal ahorro no siempre se obtiene y merece un estudio ulterior. En primer lugar, las administraciones prestan multitud de servicios públicos, cada

Cuadro 3.5. **Cooperación intermunicipal: la República Checa, Hungría y Grecia**

Organizar la iniciativa local sin ahogar ésta constituye un reto con el que se enfrentan numerosos países que tratan de alentar la adopción de enfoques territoriales en áreas que no se corresponden necesariamente con límites administrativos tradicionales. Los ejemplos que figuran a continuación ilustran tan sólo algunos de los muchos casos de cooperación intermunicipal existentes en toda la OCDE. En algunos casos, estas estructuras dan lugar asimismo a la participación de interesados del sector privado.

Microrregiones voluntarias en la República Checa

Existen unos 6.200 municipios en la República Checa, y aunque los que cuentan con menos de 200 habitantes concentran únicamente el 2% de la población, su número representa el 27% de la cifra total. Muchos son demasiado pequeños para asumir la prestación de servicios rutinarios, y obviamente, para ocuparse de la planificación estratégica con vistas a un desarrollo territorial. En este contexto, desde mediados del decenio de 1990 han surgido más de 200 agrupaciones voluntarias de municipios constituidas con arreglo a un enfoque adoptado *de abajo arriba*. El marco legislativo que autoriza tales iniciativas, promulgado en 1992, es muy abierto, y deja en buena medida la decisión sobre el grado de cooperación entre los municipios a la iniciativa de éstos. Han surgido asociaciones municipales que dan lugar a la constitución de microrregiones y en virtud de las cuales localidades de diferente tamaño deciden cooperar entre sí para el bien común de sus ciudadanos y se convierten en socios de pleno derecho en materia de desarrollo local en lo que atañe a otras escalas de gobierno. Estas asociaciones microrregionales, animadas por autoridades nacionales que tratan de corregir los inconvenientes de la fragmentación municipal y de abordar los cambios en la política rural derivados de la adhesión a la UE, se presentan cada vez más como los socios naturales para las nuevas regiones decididas en 2000.

La creación de microrregiones comenzó bajo los auspicios de la ley municipal de 1992, en la que no se mencionaba específicamente ni se tenía en cuenta esta categoría de agrupaciones. Las microrregiones, diversas en cuanto a tamaño y fines perseguidos, aparecen en los fundamentos de unas directrices de carácter muy general relativas a la cooperación intermunicipal, en las que no se refieren de manera específica tales entidades. La nueva Ley de municipios, vigente desde noviembre de 2000, dio lugar a la adopción de normas y reglamentos específicos sobre la creación de asociaciones de municipios, la gestión de estas entidades y los ámbitos de su cooperación. Los objetivos se determinan en términos muy generales: se autoriza la afiliación de los municipios “con el fin de proteger y promover sus intereses comunes”. La creación de microrregiones por municipios en un área determinada responde a la necesidad de adoptar enfoques y soluciones comunes a problemas que no pueden formularse sin cooperación. Así ocurre no sólo en el caso de las infraestructuras básicas y la planificación especial, sino también en el de áreas nuevas como las del desarrollo económico. En los países en transición, este proceso es

Cuadro 3.5. **Cooperación intermunicipal: la República Checa, Hungría y Grecia** *(cont.)*

aún más reseñable en cuanto que obedece en gran medida al regreso a una sociedad pluralista, y a la expresión de aspiraciones locales en una economía de mercado.

Microrregiones multifuncionales en Hungría

Las microrregiones en Hungría han constituido un territorio de referencia para el desarrollo local desde el comienzo de la transición. Junto a las "microrregiones estadísticas" a una escala inferior a la del condado, diseñadas para facilitar la financiación pública y medir resultados, una ley de 1990 autorizó la creación de asociaciones microrregionales voluntarias con el fin de promover la cooperación entre municipios, al objeto de instalar y gestionar infraestructuras básicas, o de sostener el desarrollo económico. Un municipio puede pertenecer a varias asociaciones, y la definición de sus límites no obedece a ninguna norma concreta sobre la dimensión del territorio o los umbrales de población. Aunque carezcan de masa crítica, estas asociaciones "territoriales" son indudablemente expresión de la iniciativa local y la cooperación. Con las medidas adoptadas recientemente se ha procurado mejorar la organización de este enfoque, mediante la introducción de nuevos elementos en el desarrollo microrregional: extensión a servicios públicos como la sanidad y la enseñanza primaria, y un incentivo financiero para la creación de asociaciones con suficiente masa crítica, hasta alcanzar como máximo el tamaño de las microrregiones estadísticas.

Este nuevo enfoque de la formulación de políticas referido a las microrregiones multifuncionales, adoptado en 2004, se somete a la supervisión del Ministerio del Interior, con la cooperación de la Oficina Nacional para el Desarrollo Regional (ONDR). Existen ciertas condiciones y una estructura de incentivos que recompensan a las agrupaciones que coinciden con los límites de una microrregión estadística, así como el número de servicios públicos diferentes desarrollados conjuntamente durante un período mínimo de tres años en el contexto de un "acuerdo de asociación". A principios de 2005, se habían instituido ocho de estas microrregiones multifuncionales en Hungría, y una de ellas (Marcali) se sitúa parcialmente en el área del distrito prioritario del lago Balaton. Muchas otras asociaciones de estas índole se encuentran en fase de desarrollo. El concepto húngaro de microrregiones multifuncionales es ambicioso y original, ya que incluye la consideración de cuestiones relativas a la prestación de servicios públicos y a la consecución de objetivos de desarrollo. En este singular enfoque se reconocen las sinergias entre una prestación de servicios adecuada y el desarrollo económico en lo que se refiere al atractivo de un territorio, tanto para sus habitantes como para las empresas.

Uniones locales de municipios y comunidades en Grecia

En Grecia, los municipios se organizan en el marco de "Uniones locales de municipios y comunidades" (TEDK en su acrónimo griego) a escala de las prefecturas autogobernadas. Existen 500 uniones de este tipo en Grecia. El proceso es bastante

Cuadro 3.5. **Cooperación intermunicipal: la República Checa, Hungría y Grecia** *(cont.)*

formal, puesto que estas uniones comprenden cierto número de órganos, una Asamblea General en la que todos los alcaldes se encuentran representados, un Consejo Administrativo, un Presidente elegido y un Comité Ejecutivo. Éste último es el órgano estratégico de cada TEDK, y se reúne, como mínimo, una vez al mes. Tales reuniones no sólo permiten el intercambio de información a escala de prefectura entre todos los altos funcionarios elegidos, sino que también sirven para elaborar un "programa de acción" y establecer el presupuesto pertinente. Este marco permite a los municipios reunirse para promover en común diversos proyectos de desarrollo económico y de infraestructuras que se reconocen como necesarios y sirven a los intereses de todos los municipios.

Un ejemplo de cooperación intermunicipal en la concepción y la ejecución de proyectos concretos es el de la Unión de Autoridades Locales de Creta (UALC), cuya creación se remonta a 1980. La ULAC reúne a las autoridades locales de las cuatro prefecturas de Heraklion, Lassithi, Chania y Rethymnon, cada una de ellas representada por su Unión local de municipios y comunidades, y constituyó una región *"de facto"*, hasta la institución de la escala regional a finales del decenio de 1980. El hecho es que la UALC ha desarrollado y continúa desarrollando diversos estudios y proyectos de alcance regional, y participa en varios foros regionales europeos. La UALC es socia del Parque científico y tecnológico de Creta, y la investigación cofinanciada por la Unión se centra en temas de medio ambiente y energías renovables.

Fuente: OCDE (2002b), *Territorial Review of Mora*ˇ*ska Trebova-Jevick, Czech Republic*, OCDE (2005d), *Place-based Policies for Rural Development in Lake Balaton, Hungary (Case Study)*, OCDE (2005e), *Place-based Policies for Rural Development. Region of Crete, Greece (Case Study)*.

uno de ellos con su propia curva de posibilidades de producción. Por ejemplo, el área de servicio de un hospital puede ser muy diferente de la de una escuela de enseñanza primaria o de la correspondiente a la gestión de recursos hídricos. En segundo lugar, la prestación de servicios puede adoptar formas alternativas con diversas implicaciones en cuanto a tamaño. En tercer lugar, la dimensión, definida a menudo en función del número de habitantes, se adapta de manera deficiente a las zonas rurales con escasa densidad de población. Cuando los municipios se fusionan o cooperan entre sí, puede que las economías de escala, de las que se cree que dan lugar a ahorros de costes, no siempre resulten visibles. En varios estudios se ha puesto de relieve que, con frecuencia, los acuerdos intermunicipales, las administraciones con fines especiales e, incluso, las fusiones de municipios, no obtienen ahorros de costes notables (OCDE, 2005a). Por ejemplo, los ahorros de costes laborales vinculados al funcionariado pueden verse limitados por diversas normativas.

Los estudios han puesto de relieve que estos proveedores públicos que colaboran pueden ofrecer servicios diferentes o de calidad superior como re-

sultado de su cooperación. Los municipios pueden incluso generar aumentos de costes como resultado de un incremento de la inversión o la calidad. Por tanto, los problemas metodológicos para evaluar estos procesos son múltiples. En primer lugar, un horizonte temporal para la evaluación que resulte demasiado breve puede dar lugar a que se midan resultados durante una fase de transición antes de que se materialice ningún ahorro de costes. En segundo lugar, si el resultado consiste en la práctica en una modificación de los servicios, las mediciones deberán orientarse más hacia la calidad de éstos que hacia los costes, y este tipo de indicadores no se han desarrollado suficientemente.

Asociaciones y coordinación informal: procurar la participación de nuevos agentes en la política rural

Las áreas locales han forjado asociaciones con diversos agentes de los sectores público y privado con el fin de procurar la participación de nuevos agentes en los procesos de desarrollo rural endógeno. En un informe de 1990 sobre las asociaciones para el desarrollo rural, la OCDE definió éstas como "sistema de cooperación formalizada, basados en regímenes jurídicamente vinculantes o en compromisos formales, relaciones de cooperación y planes adoptados por un cierto número de instituciones" (OCDE, 1990). Otros han descrito las asociaciones como el resultado de un proceso basado en un acuerdo entre organizaciones que moviliza una coalición de intereses en torno a objetivos compartidos y un temario común, como medio para responder a un problema igualmente compartido u obtener determinados resultados (James, 2002). En general, estas asociaciones tratan de abordar problemas complejos, lograr consensos, compartir recursos, mejorar la coordinación, procurar sinergias, fomentar una mayor participación de la comunidad, reforzar la identidad local y promover la innovación en la resolución de problemas. Esta lógica subyace a diversas asociaciones locales desarrolladas en los últimos años como parte de una nueva gobernanza de la política de desarrollo rural. Estas asociaciones han evolucionado de manera diferente, en función de las características institucionales y administrativas de cada país (véase el cuadro 3.6).

Las experiencias en materia de asociaciones descritas más adelante presentan ciertos principios subyacentes y rasgos comunes:

En primer lugar, se define un área objetivo con arreglo a criterios administrativos o funcionales. Como se ha señalado anteriormente, la búsqueda de una dimensión óptima puede resultar esquiva. El tamaño del área objetivo difiere en función del tipo de programa y, en ocasiones, de la cuantía de las inversiones públicas y privadas disponibles. La definición del área objetivo puede seguir dos enfoques diferentes: 1) uno planteado *de abajo arriba,* en el que el área se define con arreglo a la estrategia del proyecto y la decisión autónoma de las partes asociadas que promueven éste; o 2) un enfoque impuesto *de*

Cuadro 3.6. **Promover la coordinación local: España, el Reino Unido y Alemania**

España, en el caso del País Vasco, junto con diversas agencias de desarrollo local, reconoció oficialmente que las Asociaciones de Desarrollo Rural (ADR) desempeñan un papel activo en la elaboración y la ejecución de los Programas de Desarrollo Rural (PDR). Éstos se definen en una ley de 1998 encaminada específicamente al desarrollo de las zonas rurales en el País Vasco. Las ADR son entidades de derecho privado que representan a diferentes sectores socioeconómicos en las zonas en las que se instituye un PDR. La incorporación como miembro es igualmente posible en el caso de los agentes públicos locales. La elaboración de un PDR requiere la iniciativa conjunta de los servicios de agricultura del Gobierno vasco y de las autoridades provinciales. Estas administraciones son responsables de recabar otra información sectorial que pueda aplicarse a las zonas propuestas. Se encargan asimismo de la gestión del proceso y de la formulación de la propuesta de PDR que resulte de los debates y las negociaciones con la ADR local. El proceso es público, de forma que las personas y otras partes interesadas puedan formular sus opiniones. El reconocimiento oficial de las asociaciones garantiza que se trata de entidades plenamente representativas de los intereses locales.

La ejecución de un PDR es una responsabilidad compartida entre el Gobierno vasco, las autoridades provinciales y los municipios de cada comarca (zona funcional histórica creada voluntariamente por los municipios y que ha sido objeto de reconocimiento oficial). Dieciocho de estas comarcas fueron elegidas con arreglo a varios criterios que indican la existencia de barreras al desarrollo económico, pero también la presencia de elementos de valor natural, cultural o paisajístico. Las acciones contempladas en las comarcas en el marco de un PDR se organizan en torno a cuatro ámbitos de formulación de políticas. El primero atañe al desarrollo de actividades económicas y empresariales y a la diversificación, así como al refuerzo de la actividad agraria prioritaria, con especial atención a las iniciativas de desarrollo endógeno. El segundo ámbito tiene que ver con la gestión sostenible del medio ambiente, la protección y la restauración de la naturaleza. El tercer conjunto de medidas se aplica al desarrollo y la mejora de las infraestructuras. El cuarto ámbito de actuación concierne a los servicios públicos, con el objetivo de alcanzar el mismo nivel de prestación que en otras zonas del País Vasco.

En el Reino Unido, la Estrategia nacional relativa al plan de acción para la renovación de las comunidades locales (enero de 2001) y la Directriz sobre asociaciones estratégicas locales (LSP en su acrónimo inglés) (marzo de 2001), con un mayor grado de detalle, exponen el modelo inicial de la Administración acerca de lo que deben ser y la manera en que deben actuar las LSP. Esta directriz refleja un compromiso de la totalidad de los servicios y agencias públicas con las LSP. En la directriz se deja claro que una LSP es un órgano no de derecho público y constituido por miembros de diversas agencias que se atiene a los límites de las Administraciones locales y se propone la congregación a escala local de diversas partes de los sectores público, privado, comunitario y voluntario. Las LSP se han concebido para actuar a una escala que permita la adopción de decisiones estratégicas sin perder la condición de órganos locales. Los interesados locales que actúan a través de una

Cuadro 3.6. **Promover la coordinación local: España, el Reino Unido y Alemania** *(cont.)*

LSP toman muchas de las decisiones fundamentales acerca de las prioridades y la financiación correspondientes a sus respectivas áreas (véase asimismo el capítulo 2).

En Alemania, se creó el sistema LOCALE con el fin de establecer fondos estructurales en la región de Sajonia-Anhalt para el período 2000-2006. La iniciativa consta de dos elementos estratégicos: 1) prestación de apoyo a enfoques de desarrollo territorial integrados aplicados por debajo de la escala del Estado federal; y 2) aumento de la participación de los interesados locales en la ejecución del Programa operativo. LOCALE se vio fuertemente influido por las experiencias positivas de LEADER, los Pactos de empleo territoriales y los programas de renovación de pequeñas localidades. Para cumplir las condiciones impuestas por LOCALE, los solicitantes deben formular un Plan de desarrollo territorial respecto a "una zona rural funcional tradicional, y/o cohesionada desde el punto de vista agrario, de escala inferior a la de distrito". El Plan debe incluir un análisis de virtudes, defectos, oportunidades y amenazas (SWOT en su acrónimo inglés), un presupuesto, un calendario, los objetivos de desarrollo para la zona, los métodos de seguimiento e información pormenorizada sobre la participación de interesados locales. A continuación, el Plan se somete a la evaluación de un órgano regional encargado de la toma de decisiones, en el que intervienen representantes del Estado federal, y puede remitirse a las organizaciones que administran los fondos (Ministerios de Agricultura, de Medio Ambiente y de Industria y Comercio).

Fuente: OCDE (2004b), *Place-Based Policies for Rural Development, Basque Country, Spain (Case Study)*; Government of the United Kingdom, Countryside Agency (2005); Government of Germany, BMVEL (2005).

arriba abajo, en el que las áreas elegibles se seleccionan *a priori* por autoridades nacionales o regionales. En el segundo caso, la elección depende de las prioridades territoriales establecidas por tales autoridades.

En segundo lugar, agentes públicos y privados locales se incorporan a la asociación y ponen en común conocimientos y recursos. El liderazgo en estas asociaciones no es competencia exclusiva de las autoridades elegidas, y puede ser ejercido en la práctica por agentes privados u otros integrantes de la sociedad civil. El papel del componente privado suele ser fundamental para garantizar el apoyo financiero necesario para el proyecto. El componente público de la asociación contribuye con su apoyo político a las iniciativas locales y aporta las competencias y destrezas administrativas necesarias. La interacción entre agentes públicos y privados genera legitimación para el proyecto en el área establecida como objetivo.

En tercer lugar, se formula una estrategia de desarrollo rural en torno a una visión compartida del territorio y un conjunto de objetivos comunes. Tal estrategia es a menudo el resultado de un proceso complejo, en el que convergen visiones diferentes y, con frecuencia, opuestas respecto a

las estrategias más apropiadas para el territorio en su conjunto. Teóricamente, el papel de mediador respecto a tales opiniones en conflicto es asumido por un *líder* local capaz de guiar la formulación de la estrategia y el proyecto.

La repercusión de las asociaciones en el desarrollo rural de la que informan los investigadores ha sido considerable, y en concreto ha constituido un verdadero valor añadido en el proceso de desarrollo endógeno local. Aunque las investigaciones no son concluyentes aún sobre el efecto de las asociaciones en cuanto al empleo generado, la prestación de apoyo a empresas o la prestación de servicios, las repercusiones significativas estimadas atañen al refuerzo de capacidades en las comunidades, el fomento de la participación de éstas, la innovación y una mejor integración de las iniciativas de desarrollo. En resumen, en los estudios realizados se refiere que las asociaciones han contribuido a preparar el terreno para lograr un desarrollo sostenible a largo plazo (Moseley, 2003). Existen varios factores que ejercen una influencia positiva significativa en la eficacia de las asociaciones cuya actuación repercute en el desarrollo rural (véase la tabla 3.1).

Tabla 3.1. **Factores de eficacia de las asociaciones**

Nivel de eficacia	Factor
Nivel de influencia muy alto	• Competencia y compromiso del personal de la asociación. • Movilización con éxito de los conocimientos locales acerca de las necesidades y los recursos del área. • La toma de decisiones se produce en el ámbito local.
Nivel de influencia alto	• Heterogeneidad sectorial de los socios. • Participación de uno o varios agentes principales con destrezas en materia de liderazgo. • Modo en que se puso en marcha la asociación. • Actividades de creación de redes de la asociación.
Influencia media	• Participación de la comunidad lograda mediante la asociación. • Independencia/estado neutral de la asociación. • Formación y destrezas diversas del personal que representa a las organizaciones de la asociación. • Planificación conjunta emprendida por la asociación.
Influencia limitada	• Legitimidad o responsabilidad democrática limitadas. • Exceso de representación en la asociación de la élite o la clase dirigente local. • Prioridad excesiva otorgada a la ejecución de proyectos y al gasto de fondos, y no al seguimiento estratégico de un programa coherente de desarrollo integrado. • Exceso de atención al corto plazo. • Omisión en el tratamiento suficiente de la exclusión social y en la búsqueda de una mayor participación de una amplia representación de todos los segmentos de la sociedad local. • Transparencia insuficiente en el funcionamiento de la asociación. • Desviación de energías en la búsqueda de una financiación continua.

Fuente: Moseley (2003).

Existen asimismo varios obstáculos potenciales a las asociaciones eficaces, como la complejidad, la rigidez y la fragmentación de las políticas nacionales y supranacionales que repercuten en el desarrollo rural. Las políticas y los programas impuestos *de arriba abajo* suelen carecer de flexibilidad o adoptan objetivos demasiado limitados o predefinidos que no corresponden a las circunstancias y las necesidades locales, sobre todo porque las regiones son heterogéneas y los estándares consideradas *a priori* no siempre son adecuados. La complejidad de las competencias, facultades y restricciones de las agencias nacionales, supranacionales y regionales resultan confusas para los agentes locales que tratan de constituir una asociación. Tal complejidad dificulta a las autoridades locales la elección de la combinación idónea en cuanto a la representación pública. La fragmentación en la toma de decisiones y la gestión a escalas centrales crea problemas graves en el ámbito local, como sucede en el caso del programa LEADER II en algunos países europeos. En tales casos, diversos ministerios centrales eran responsables de los distintos fondos estructurales de la UE (y de los fondos nacionales correspondientes) utilizados en los programas LEADER, y contaban en cada caso con sistemas de elaboración de informes, registro, seguimiento y evaluación diferentes. Cuando las agencias nacionales o regionales que participan en la asociación local tienen límites territoriales diferentes para la prestación de servicio en el ámbito local, generan problemas adicionales para la coordinación local de la toma de decisiones, como se señala en recientes estudios sobre rendimiento económico diferencial.

Otros de los problemas identificados es el relativo al nivel de asociación y a las relaciones sectoriales. Por ejemplo, las asociaciones dedicadas a la planificación no siempre cuentan con otra asociación afín encargada de la ejecución. Tal segregación de tareas puede garantizar la coherencia de las políticas o los programas en un principio, pero no asegura que el proyecto en cuestión se realice de manera eficaz. Por otra parte, el sesgo sectorial a escala nacional o local se traduce en una evaluación de rendimiento efectuada no en función de los resultados, sino de indicadores que suelen medir insumos o productos intermedios. Cuando los resultados deseados en materia de desarrollo rural comprenden aspectos intersectoriales como la consecución de un "desarrollo rural sostenible", "comunidades saludables", o la "inclusión social", por ejemplo, la medición en función de insumos o productos intermedios de índole sectorial da lugar a que se pasen por alto los verdaderos objetivos (Bryden, 2005).

La "fatiga de las asociaciones" y la sobrecarga burocrática constituyen asimismo problemas comunes. En un reciente estudio sobre la participación de las comunidades en las asociaciones en el Reino Unido se observó que el reducido número de líderes disponible en las zonas rurales puede llevar con frecuencia a un exceso de compromisos, una sobrecarga de trabajo y al agotamiento profesional (Osborne y cols., 2002). En un estudio de caso de la OCDE

en 2005 sobre la política rural en las provincias toscanas de Grosseto y Arezzo (Italia), se puso de relieve la compleja combinación de agentes y medidas que puede derivarse de una proliferación de instrumentos de planificación disponibles en un mismo territorio. Los ejemplos toscanos demuestran la importancia de las destrezas y el capital social necesarios para coordinar a los numerosos agentes que desempeñan papeles diferentes en las distintas asociaciones en las que participan (véase la tabla 3.2). Estos problemas pueden exacerbarse por un aumento de la carga regulatoria y burocrática. En los casos en que se ha producido una agrupación de administraciones locales, un gobierno local de mayor dimensión da lugar a que un mayor número de contratos de adquisición pública alcancen el umbral mínimo para licitaciones públicas, lo que reduce la cifra de empresas que pueden competir (mayor seguro de responsabilidad civil y problemas de capacidad), da lugar a la creación en la práctica de oligopolios, y aminora los efectos del gasto público en las comunidades locales.

Tabla 3.2. **Proliferación de instrumentos de planificación: el caso de Grosseto y Arezzo (Italia)**

Programas, agentes estratégicos **(X)** y agentes participantes (x) en las dos provincias

	Arezzo					Grosseto				
	UE	Adm. central	Región	Provincia	Agentes locales	UE	Adm. central	Región	Provincia	Agentes locales
Docup 2000-2006	**X**		x			**X**		x		
PDR 2000-2006	**X**		x	x		**X**		x	x	
LEADER Plus	**X**		x	x	x	**X**				
Plan provincial de desarrollo local 2001-2004			**X**	x						
Pacto territorial	x	**X**	x	x	x		**X**	x	x	
Pacto territorial para la agricultura		**X**	x	x	x		**X**	x	x	
Contrato de programación							**X**			x
Agenda21							**X**			x
Plan de desarrollo para las zonas de montaña	x	x	**X**	x	x	x	x	**X**	x	x
PRUSST							X			x
Distritos industriales			**X**	x						
Distrito rural								**X**	x	
PASL			**X**	x				**X**	x	
PISL	**X**		x	x		**X**		x	x	

Fuente: OCDE (2005f), *Place-Based Policies for Rural Deuelopmen Tuscany, Italy (Case Study)*.

La falta de autonomía de administraciones y agencias locales genera otros problemas. Por autonomía se entiende en este caso tanto la fiscal como la de las competencias que permitan a estas autoridades y agencias locales

elegir el mejor modo de alcanzar los resultados deseados mediante políticas delegadas (y, de esta manera, avanzar en el encaje de éstas con otras políticas aplicadas en el ámbito local). La concesión de una mayor autonomía fiscal a la administración local ha sido uno de los principales objetivos de las recientes reformas en Italia (OCDE, 2001b). Del mismo modo, la autonomía fiscal, así como otras formas de autonomía, fueron uno de los factores que, según se observó, influyen en el rendimiento económico de las regiones rurales en el proyecto DORA (Bryden y Hart, 2004). En este sentido, aunque las políticas se hayan descentralizado nominalmente, hasta que se abordan las cuestiones del control central y la autonomía local, los objetivos y los beneficios de la descentralización no se realizan en la práctica.

Los mecanismos informales de coordinación pueden facilitar asimismo ésta a escala local en lo que respecta al desarrollo rural territorial. En ciertas circunstancias, la iniciativa procede de los funcionarios y la administración locales, en el seno de centros docentes, clubes locales u otras organizaciones, e incluso, en ocasiones de una persona destacada, sin que medie asistencia externa. El papel del sector privado suele ser muy notable en tales procesos. Los datos indican claramente que existen diferencias entre comunidades en cuanto a su éxito relativo para sostenerse a sí mismas como comunidades viables y capaces de fijarse objetivos razonables y cumplirlos. En los Estados Unidos, los investigadores examinaron las características de lo que describieron como "comunidades rurales emprendedoras". Estas comunidades cuentan con atributos como una definición amplia de comunidad, la aceptación de la controversia, una disposición a establecer impuestos para financiar la inversión en infraestructuras rurales, un liderazgo flexible y dispuesto, posibilidades para la creación de redes entre los residentes, suficientes recursos financieros personales para asumir riesgos colectivos, y una disposición a invertir este excedente en iniciativas privadas locales (Flora y Flora, 1992).

En los estudios efectuados en el marco del proyecto DORA sobre comunidades equivalentes en Escocia, Alemania, Suecia y Grecia se observó que el éxito depende de la iniciativa local, más que de las directivas impuestas *de arriba abajo*. "... en la mayoría de los casos, las zonas que obtienen buenos resultados deben su rendimiento, fundamentalmente, a sus propios esfuerzos, motivación y destrezas (en las esferas tanto pública como privada), en parte porque han actuado con eficacia en el aprovechamiento de las ayudas regionales, nacionales y de la UE disponibles, y en la correcta aplicación de éstas para llevar a cabo sus propias ideas. Resulta imposible señalar un caso en el que las iniciativas inspiradas en escalas centrales de gobierno o una inversión externa de gran cuantía hayan dado lugar a un éxito duradero de economías locales, aunque pueda haber parecido en ocasiones que tales recursos permitirían "rescatar" un zona deprimida" (Bryden y Hart, 2004).

3.3. Relaciones de gobernanza verticales

Los gobiernos de los países de la OCDE consideran el abandono de mecanismos de mando y control, y animar a los agentes locales a participar en la formulación y la ejecución de políticas territoriales de desarrollo rural. Este cambio requiere que las administraciones centrales redefinan su función y diseñen nuevos marcos de cooperación multinivel. La perspectiva basada en una gobernanza multinivel hace hincapié en el reparto de poder entre diferentes escalas de la Administración y no describe éstas en un orden jerárquico, sino que reconoce que la formulación de políticas requiere una creciente interdependencia entre una amplia gama de agentes, y que cada uno de ellos aporta un conjunto específico de destrezas y recursos a las asociaciones.

La demanda de asociaciones y sus implicaciones en cuanto a traspaso de competencias causan dificultades sustanciales en lo que se refiere a su puesta en práctica, puesto que ésta exige la participación formal de agentes e interlocutores sociales a escala subnacional en procesos de toma de decisiones en los que el papel de éstos había sido de carácter consultivo. Las experiencias en la ejecución de políticas territoriales de desarrollo rural han puesto de relieve ciertos obstáculos a la consecución de una coordinación multinivel eficaz. Con todo, los resultados empíricos muestran asimismo la existencia de casos de éxito, en los que la interacción entre agentes integrados verticalmente da lugar a la puesta en común de conocimientos y a un clima de cooperación propicio a la formulación de políticas capaces de satisfacer mejor las necesidades del medio rural y aprovechar el potencial de éste.

La gobernanza y la coordinación entre las escalas superiores e inferiores constituyen tareas especialmente dificultosa para las administraciones, y su puesta en práctica ha de superar grandes barreras estructurales. Las principales cuestiones planteadas son si los agentes consiguen hacer frente a la necesidad de coordinación vertical y, en caso afirmativo, de qué modo, y qué papel pueden desempeñar los agentes de diversas escalas en el diseño y la ejecución de políticas de desarrollo rural. Entre las principales cuestiones que deben abordarse mediante la coordinación multinivel en apoyo del desarrollo rural territorial figuran las que siguen:

- ¿qué normas y mecanismos de coordinación multinivel han de establecerse y quién interviene en su establecimiento?
- ¿Limita la capacidad administrativa la coordinación entre las escalas superiores e inferiores?
- ¿Cómo influyen los mecanismos de financiación en los mecanismos de gobernanza vertical?
- ¿Cuáles son los incentivos adecuados para el seguimiento y la evaluación, y el uso apropiado de estos procesos?

Coordinación entre las escalas superiores e inferiores

El diseño de políticas territoriales de desarrollo rural conlleva la intervención de varios agentes nacionales y subnacionales. Las cuatro escalas principales que deben considerarse son: 1) nacional; 2) regional; 3) intermedia o subregional; y 4) local. La presencia de una escala supranacional debe considerar igualmente en este esquema. Por ejemplo, las principales instituciones de la UE (Consejo Europeo, Parlamento y Comisión Europea) desempeñan un papel fundamental en la dotación de un marco legislativo y conceptual para la formulación de políticas de desarrollo rural en los países miembros.

El papel de los diferentes agentes en el diseño y la ejecución de la política rural, y sus relaciones, pueden variar en gran medida en función del marco institucional del país de que se trate (véase la tabla 3.3). En los sistemas centralizados en los que la Administración central desempeña un papel activo en la selección de asociaciones y planes locales, es más probable que surja el problema de un modelo estándar que no se adapte a la totalidad de las regiones rurales. En un sistema descentralizado o concertado, resulta difícil para las distintas escalas de gobierno aclarar sus respectivas funciones y responsabilidades. Con independencia de la posición de cada país en esta tipología, la facilidad de la coordinación vertical dependerá asimismo del grado de coordinación horizontal en las escalas superiores e inferiores.

Tabla 3.3. **Coordinación vertical en función del modelo institucional de gobernanza**

<table>
<tr><th colspan="2">Funciones en el diseño y la ejecución de políticas de desarrollo rural</th><th>Sistemas centralizados</th><th>Sistemas descentralizados</th><th>Sistemas “concertados”</th></tr>
<tr><td rowspan="5">Planificación</td><td>Programación estratégica</td><td rowspan="6">Escala nacional</td><td>Escala nacional</td><td>Estado con las regiones</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Asignación de fondos</td><td rowspan="4">Escala regional</td><td>Estado con las regiones, autoridades subregionales, asociaciones económicas y sociales</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Regiones con autoridades subregionales</td></tr>
<tr><td>Programación operativa</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Sistemas de prestación</td><td>Normas de ejecución</td></tr>
<tr><td>Elecciones de áreas beneficiarias</td></tr>
<tr><td>Selección de asociaciones locales/planes locales</td><td rowspan="2">Escala nacional, y en parte, regional</td><td>Autoridades regionales o subregionales</td><td rowspan="2">Regiones o agencias o autoridades subregionales</td></tr>
<tr><td>Aprobación y financiación de proyectos individuales.</td><td>Autoridades subregionales o agencias locales (en ocasiones, asociaciones)</td></tr>
<tr><td></td><td>Control, seguimiento y evaluación</td><td>Escala nacional (también agencias)</td><td>Cualquier escala</td><td>Estado con regiones y autoridades subregionales/ agencias locales</td></tr>
</table>

Fuente: Mantino (2005).*Fuente:* Mantino (2005).

El desarrollo de una verdadera asociación con administraciones subnacionales mediante sistemas de gobernanza vertical constituye un resultado deseado. El objetivo general es que las entidades de escala subnacional asuman responsabilidades en virtud de su participación en la toma decisiones y en la ejecución de las políticas de desarrollo rural que ayuden a formular. Tales acuerdos requieren un alto nivel de participación, una puesta en común de conocimientos efectiva y la competencia de los representantes nacionales, intermedios y locales. A fin de limitar los "riesgos morales" que implica esta relación de tipo jefe-subordinado, las autoridades nacionales o supranacionales redactan contratos y establecen mecanismos para procurar el seguimiento y la evaluación de la efectividad de la coordinación y la cooperación multinivel, así como la eficacia de las políticas resultantes. Entre los mecanismos de evaluación tradicionales figuran la elaboración de informes, la revisión de programas y los análisis de costes y beneficios. La evaluación ha de ser función de los objetivos establecidos en los contratos originales. En este sentido, los fines y los indicadores de rendimiento (tanto cuantitativos como cualitativos) deben fijarse de un modo que permita que la eficacia de las acciones de las administraciones locales se juzgue con arreglo a criterios homogéneos de equidad.

En las relaciones verticales entre entidades de escalas supranacionales y locales, la "escala intermedia" desempeña un papel cada vez más importante. En los países más descentralizados (como Alemania, Italia y algunas comunidades autónomas de España), las administraciones regionales han asumido una función de liderazgo en varios ámbitos, entre los que figuran el diseño y la ejecución de programas; la asignación de recursos entre las comunidades locales; el seguimiento, la evaluación y el control de proyectos locales; y la negociación de competencias y recursos con instituciones suprarregionales (la UE y las administraciones centrales).

Como resultado del refuerzo de la escala institucional intermedia, el papel de los órganos de la Administración central cambia de prioridades en varios países y se centra más en la consecución de un entorno político y regulador propicio para la política rural. En este contexto, las administraciones centrales establecen las estrategias, prioridades y marco jurídico generales para las políticas rurales, y evalúan asimismo la coherencia de los programas con las políticas a escala nacional y regional. Las buenas prácticas para las administraciones centrales, que suelen aportar financiación a los programas a través de las escalas intermedias, se orientan hacia la aplicación de un sistema de incentivos financieros, así como de mecanismos de recompensa basados en el refuerzo del seguimiento y la evaluación con el fin de estimular la "competencia virtuosa" a escala subnacional. Para dar margen a la flexibilidad en esta competencia, las administraciones centrales hacen hincapié en una programación estratégica y no restringida. Entre los ejemplos de estos sistemas verticales figuran el *Contrat de Plan Etat-Regions* en

Francia, los fondos estructurales europeos, el Plan plurianual en Alemania (véase el cuadro 3.7) y los acuerdos institucionales en Italia (véase el cuadro 3.2).

Incentivos y contratos en relaciones verticales

Las subvenciones entre administraciones constituyen un importante vehículo para la gestión de las relaciones verticales que conlleva la financiación y la ejecución de políticas y programas en las regiones rurales. El uso de subvenciones depende de varios parámetros de contexto en los países de la OCDE, como la naturaleza de las instituciones fiscales y el grado de autonomía subnacional. En el contexto del desarrollo regional, los países de la OCDE tienden a utilizar subvenciones para proyectos específicos, basadas en acuerdos voluntarios, o con alguna forma de contrapartida financiera. En las subvenciones de proyectos suelen especificarse diversas cuestiones, como los indicadores de rendimiento, los sistemas de seguimiento e, incluso, las recompensas en caso de un adecuado desempeño. Otras subvenciones pueden basarse en fórmulas específicas o requieren un gasto asociado por parte de la administración subnacional receptora. Ciertas subvenciones requieren asimismo la cooperación con otras administraciones.

En el uso de subvenciones debe tenerse en cuenta las posibilidades de problemas de incentivos que limiten su eficacia. Las ayudas diseñadas de manera deficiente pueden generar efectos perversos relativos a la manipulación de la fórmula, o a la desviación de los fondos para servir otros fines, entre otros problemas de incentivos. No obstante, pueden utilizarse diversas herramientas en el mecanismo de ejecución de las subvenciones con el fin de recompensar o sancionar conductas que se desvíen del propósito de la ayuda si se emplean indicadores de seguimiento y rendimiento eficaces (véase la tabla 3.4). Las dificultades que afectan a esta tarea de seguimiento se describen en el próximo apartado.

Tabla 3.4. **Utilización de subvenciones en relaciones verticales**

Problemas de incentivos	Soluciones
• Uso adecuado de los fondos	• Transparencia
• Elección adecuada de proyectos	• Indicadores de rendimiento
• Asunción de responsabilidades	• Seguimiento y evaluación
• Planificación a largo plazo	• Recompensas a proyectos de rendimiento adecuado
• Vínculo entre los beneficios del gasto y los costes de la financiación	• Sanciones (retirada de fondos)
• Cooperación ineficaz entre administraciones	• Contraprestación u otros requisitos de financiación
• Manipulación de fórmulas	

Fuente: Goodspeed (2005).

Cuadro 3.7. **Regímenes contractuales verticales: la UE, Francia y Alemania**

Los fondos estructurales europeos (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo y Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola) han sido reformados recientemente en virtud del Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo, que establece las disposiciones generales aplicables a los fondos estructurales e introduce objetivos y elementos en la formulación de políticas multinivel. En el reglamento se estipula que las acciones de la Comunidad se formularán en estrecha consulta (a la que se alude como "cooperación") entre la Comisión y el Estado miembro en cuestión, junto con las administraciones regionales y locales, los agentes económicos y sociales y otras entidades relevantes. La "cooperación" comprenderá las etapas de preparación, financiación, seguimiento y evaluación. Un mecanismo particularmente interesante utilizado en el marco del sistema de los fondos estructurales europeos (para el período de programación comprendido entre 2000 y 2006) es la "reserva de eficacia general", introducida por Agenda 2000. La reserva contempla sanciones y recompensas establecidas por el Marco Europeo de Apoyo Comunitario (ECSF en su acrónimo inglés) para los programas operativos regionales en las regiones del objetivo 1. La "asunción de responsabilidades" sobre este mecanismo resulta fundamental para su eficacia y aceptación por todas las partes interesadas. La totalidad de los socios (Comisión Europea y administraciones nacionales y regionales) participan en la definición de los criterios de evaluación que se incluyen formalmente en el ECSF. Italia ha decidido extender el uso de las reservas de eficacia general; así, en sus regiones del objetivo 1, el papel de la reserva se ha reforzado, desde un punto de vista tanto financiero como operativo.

En Francia, los Contrats de plan État-Régions, desde su puesta en marcha en julio de 1982, han permitido, en sucesivas oleadas, sostener la coordinación de la política de desarrollo regional multinivel. Con arreglo a estos contratos plurianuales, cada socio asume un compromiso respecto a la naturaleza y la financiación de diversos proyectos. La Administración central se encuentra representada por el *prefet,* que dispone de amplias facultades para negociar con las regiones, siendo éstas designadas como escala "piloto" de la administración para las políticas relativas al desarrollo económico territorial. Las evaluaciones son necesarias para valorar, entre otros aspectos, si estos sistemas constituyen más un instrumento de delegación de poderes estatal que una verdadera asociación. En 2005 se iniciaron un conjunto de reformas del sistema.

En Alemania, el sistema de programación del desarrollo rural deriva de un proceso de decisión conjunta en el que las entidades de escala central (Bund, Estado federal) y las regiones (Länder) convienen un marco común para los planes regionales de desarrollo rural. Un comité conjunto (el Comité Federal y Regional de Planificación, PLANAK), en el que participan representantes del Estado federal y de las regiones, define el Plan plurianual (GAK) de acuerdo con el marco general. En este Plan se definen no sólo las estrategias generales, sino también intervenciones específicas que se consideran prioridades a escala nacional. Cada Lander, al formular el Plan regional de desarrollo rural, incluye las prioridades establecidas por

Cuadro 3.7. **Regímenes contractuales verticales: la UE, Francia y Alemania** *(cont.)*

el GAK, así como las medidas elegidas independientemente de éste. Todas las medidas son cofinanciadas por la Comisión Europea, el Estado federal y las regiones. Las reglas de cofinanciación se establecen en el marco del Plan plurianual. El proceso de programación en su conjunto asegura que la descentralización de la política rural sea coherente con el establecimiento de estrategias y prioridades más generales.

Fuente: OCDE (2004a), *Designing and Implementing Rural Development Policies.*

Una herramienta eficaz para solicitar un rendimiento sólido por parte de la administración receptora es la de los fondos de rendimiento, adecuadamente denominados. La reserva de eficacia general de la UE, por ejemplo, asigna un 4% de los recursos (8.250 millones de euros a la recompensa de proyectos que hayan alcanzado los objetivos predefinidos. Para obtener acceso a estos fondos de recompensa adicionales, las administraciones receptoras están obligadas a ocuparse del seguimiento y la evaluación de los proyectos, además de lograr sus objetivos predefinidos. El Fondo de la reserva de eficacia general de la UE ha contribuido de manera importante al refuerzo de capacidades y ha dado lugar a la adopción de buenas prácticas en materia de gestión. Por ejemplo, como resultado de la existencia del Fondo, ciertas regiones incorporaron métodos de seguimiento y evaluación a sus proyectos por vez primera. No obstante, se han asociado diversos problemas con el Fondo. Por ejemplo, puesto que los objetivos son establecidos por la administración receptora de las ayudas, ésta tiene un incentivo para fijar metas fácilmente alcanzables y, de hecho, se adjudicaron fondos adicionales a un elevado porcentaje de proyectos. La UE propone nuevos objetivos que se definan con precisión, y se basen en aumentos del PIB y el empleo, pero los Estados miembros se han quejado de que tales metas resultan restrictivas en exceso. Por otra parte, es difícil controlar factores ajenos al proyecto que puedan producir algún efecto en el empleo y el PIB. En cualquier caso, el ejemplo de la UE pone de relieve que los incentivos de recompensa funcionan en la práctica (OCDE, 2005b).

Aunque contienen numerosos parámetros similares a las subvenciones, los contratos constituyen una herramienta adicional al margen de tales ayudas para la gestión de relaciones verticales. A menudo son más flexibles que las subvenciones, dada la oportunidad de negociar un conjunto mucho más amplio de condiciones. Dependiendo del contexto institucional, el contrato puede ser un instrumento que permita un mayor *empoderamiento* y motivación para las partes del contrato. Entre los retos asociados a los contratos observados en los distintos países de la OCDE se cuentan unos costes de tran-

sacción elevados, un sesgo de poder hacia las administraciones de escala superior, y unos procedimientos de evaluación insuficientes para garantizar el cumplimiento de todas las partes. En algunos países, tiende a proliferar el uso de contratos, lo que puede complicar la gobernanza (tabla 3.5).

Tabla 3.5. **Regímenes contractuales de la Administración multinivel: ventajas e inconvenientes**

Ventajas	Inconvenientes
• Vinculación de las políticas regionales y nacionales	• Costes de transacción elevados en cuanto a negociación y ejecución
• Contribución al refuerzo de las capacidades locales	• Proliferación de contratos en los países usuarios
• Desempeño de una función de legitimación	• Dudas de las administraciones centrales ante la renuncia a sus prerrogativas
• Tratamiento de la fragmentación institucional	• Posible rigidez cuando se necesiten cambios
• Estabilización de las relaciones entre distintas administración a más largo plazo	• Sesgo favorable a las subvenciones de capital
• Reparto de la carga asociada a proyectos y programas grandes y complejos inviables para una única administración	• Escasa reflexión previa sobre los procedimientos de evaluación
• Reparto del riesgo político	• Con frecuencia, sesgo de poder favorable a las administraciones de escala superior

Fuente: OCDE (2005a), *Building Competitive Regions: Strategies and Governance.*

Evaluación y seguimiento

El seguimiento y la evaluación contribuyen a garantizar la eficacia de las políticas en general, además de proporcionar una importante "plataforma" para el debate entre los distintos agentes. Se utilizan diversos métodos *a priori* y *a posteriori* para optimizar la formulación y la ejecución de políticas, así como para garantizar la asunción de responsabilidades sobre los fondos públicos.

El seguimiento y la evaluación de la política y las estrategias de desarrollo rural plantean grandes dificultades. Entre éstas figura el reto de evaluar y comparar entre regiones con un grado de heterogeneidad considerable en lo que respecta a varios factores. Por otra lado, gran parte del conocimiento necesario para una ejecución eficaz de las políticas debe proceder del ámbito al que se dirigen éstas, lo que complica aún más estas tareas de seguimiento y evaluación. Los incentivos y la utilización de tales tareas depende del papel de cada agente en el proceso. Como señalan los economistas institucionales, "la postura de cada uno depende de la posición en la que se encuentra". En el ámbito local y respecto al programa de subvenciones mediante concurso, los agentes locales tratan de que su proyecto sea seleccionado. Tal evaluación *a priori* constituye asimismo la vía a través de la cual puede surgir el conocimiento local mediante procesos de participación público-privada y un mejor uso del conocimiento de las universidades y los centros de investigación locales.

Las instituciones que ocupan las escalas superiores de gobernanza (y las fuentes de financiación) requieren evaluación más formales para atender sus propios fines en cuanto a asunción de responsabilidades, así como para optimizar los procedimientos de formulación y ejecución de programas. Es posible que aquéllos que más desean tales instrumentos sean los que tengan que pagar más por ellos. La incorporación explícita del seguimiento y la evaluación a los requisitos de la subvención mediante una presupuesto o una dotación adicional adecuada es muy diferente de la exigencia de que los gastos de tales tareas se deduzcan de los presupuestos de explotación. Diversas experiencias ponen de relieve que resulta aconsejable separar los recursos presupuestados para evaluación, que no deberán intercambiarse con los fondos de explotación y deberán devolverse si no se utilizan.

En algunos proyectos administrados en los que se utilizan subvenciones adjudicadas mediante concurso en las zonas rurales, como LEADER, de la UE, la selección de proyectos se basa en indicadores de contexto. Tal práctica constituye una medición y una evaluación *a priori* implícita de las condiciones de partida que, en ocasiones, se efectúa incluso en términos cuantitativos. Los requisitos impuestos por entidades de escala superior para realizar un seguimiento de las condiciones de partida expuestas en las propuestas son convenientes, y la identificación de las medidas que serán objeto de tal seguimiento ha de incorporarse a los requisitos de preparación de las propuestas, sobre todo si pueden aplicarse de forma concreta, con sanciones y recompensas. Con todo, sigue existiendo la posibilidad de que los indicadores de contexto, incluso los de índole cuantitativa o los elegidos por agentes locales para justificar sus requerimientos de financiación, resulten inapropiados para su utilización como medidas contrastadas del éxito de los programas.

Para los administradores de programas y políticas, la evaluación constituye un elemento fundamental del procedimiento en su conjunto. Es el proceso que permite la identificación de posibles oportunidades sobre las que basar una estrategia de desarrollo. La evaluación debe ser la tarea que acompañe, en cada paso, al proceso de toma de decisiones sobre políticas y al ciclo de ejecución del programa. Obviamente, los encargados de la formulación de políticas (mediante asociaciones y procesos de decisión de base ciudadana) han de ser responsables de la decisión final sobre los lugares y las oportunidades en que se invertirá, pero la evaluación puede conformar su decisión.

Los diferentes enfoques de política (equidad frente a desarrollo), y el momento de su aplicación (a priori frente *a posteriori)* modificarán igualmente la naturaleza de la evaluación y sus usos. Para políticas cuyo enfoque explícito se base en la equidad, la evaluación *a posteriori* del avance hacia la consecución de objetivos inequívocos plantea menos complicaciones. Para el desarrollo económico, la unidad de análisis es un "área de oportunidades" en la que la evaluación resulta particularmente compleja y es objeto de mayor interés en el

ámbito local y a escalas superiores. La evaluación *a priori* es un proceso mediante el que los responsables de la formulación de políticas tratan de comprender en qué territorio rural y en qué activos de éste resulta más apropiado invertir (p. ej., un producto regional específico que puede diferenciarse claramente, o un yacimiento arqueológico). La evaluación *a priori* debe comprender asimismo diversas vías para que las entidades que conceden las subvenciones a los proyectos de desarrollo establezcan prioridades y declinen proyectos de conformidad con las restricciones presupuestarias existentes. Tal es la función fundamental de las subvenciones mediante concurso, y si no se ofrecen materiales de evaluación suficientes, resulta difícil realizar la elección pertinente. Al mismo tiempo, la evaluación no debe ser rígida. Ha de permitir que los responsables de la formulación de políticas establezcan "objetivos poco definidos" para su adaptación posterior a contextos en evolución. Por lo que respecta a la autoevaluación y la evaluación *a posteriori*, se trata de vías para comprobar las estrategias de desarrollo adoptadas y prepararse para su reorientación siempre que ésta parezca necesaria.

Superación de los retos en cuanto a medición

Como se ha señalado anteriormente, las dificultades tradicionales para establecer los indicadores de seguimiento y evaluación se exacerban por la naturaleza multisectorial de las políticas de desarrollo rural. Por ejemplo, a menudo se miden indicadores para establecer la relación de causalidad entre las acciones emprendidas y el cambio observado, o la falta de éste. La singularidad de cada medio rural da lugar a que la aplicación de medidas estadísticas resulte especialmente difícil cuando se trata de atribuir el cambio a determinadas causas en ciertos lugares. Con frecuencia, se utilizan estudios de caso para evaluar las políticas de desarrollo rural, ya sea para analizar el mismo lugar antes y después de un "tratamiento" (longitudinal), o para analizar en el mismo período dos emplazamientos diferentes, uno que ha recibido el "tratamiento", y otro que no (transversal). Dada la multitud de variables existente en el terreno del desarrollo rural, tales intentos por establecer causalidades resultan poco sólidos. La falta de modelos teóricos suficientes para comprender con exactitud el modo en que se produce el desarrollo regional, así como las razones por las que ocurre éste, complica aún más tales análisis.

La elección y el uso de indicadores apropiados en el desarrollo rural territorial se han debatido en el contexto de dos problemas principales (Barca y cols., 2004). En primer lugar, existe un problema vinculado a un "marco de información incompleta", en el que el conocimiento necesario para elaborar medidas cuantitativas y comprobables de los objetivos de las políticas reside en parte en quienes las ejecutan, y se genera también parcialmente por la propia ejecución de esas políticas. El segundo problema tiene que ver con la causalidad y los casos en los que la determinación del vínculo entre acciones

y objetivos resulta muy difícil, aun cuando algunos de los objetivos de las políticas puedan expresarse mediante variables medibles. En cualquiera de los casos, la utilización de indicadores imperfectos para exigir responsabilidades a los encargados de ejecutar las políticas es una actuación improductiva.

En este sentido, los indicadores adecuados deben satisfacer varios requisitos. Ha de tratarse de medidas inequívocas de las virtudes y las deficiencias de cada área, y disponibles respecto a todas las unidades o regiones objeto de observación, de manera oportuna y en forma de series temporales. Los indicadores deben ser exhaustivos en lo que se refiere a las cuestiones que se evalúan. La calidad de los datos ha de ser incontestable y fiable. Un reto específico para la política de desarrollo rural, con la división de conocimientos e incentivos entre escalas, es la confianza de los distintos agentes en las fuentes de datos y en el método para recabar éstos. Tal confianza reviste especial importancia cuando los resultados se utilizan para establecer diversas formas de sanción o recompensa.

En Italia, con respecto al Marco de Apoyo Comunitario (CSF) de la UE 2002-2006 se aplicaron indicadores de progreso de las políticas territoriales de dos modos diferentes, descritos como "flexible" y "riguroso", respectivamente. En las aplicaciones flexibles, los indicadores se utilizan *a priori* o *a posteriori* para medir objetivos finales, y son normalmente medidas contextuales generales empleadas para evaluar la eficacia en varios territorios. Estos indicadores deben facilitar la determinación de las virtudes y deficiencias relativas en las unidades medidas, reducir el grado de imprecisión del análisis de políticas regionales, y elevar en general el nivel de asunción de responsabilidades de todas las partes intervinientes en la toma de decisiones. No obstante, debido a sus limitaciones, los indicadores flexibles son difíciles de utilizar para una evaluación fundada del rendimiento de las políticas, o de aquéllos encargados de ejecutarlas. Las aplicaciones rigurosas de los indicadores se utilizan para medir objetivos intermedios de las políticas en aquellos casos en los que una determinada consecución intermedia, como el establecimiento de un nuevo régimen institucional, constituye un paso necesario para alcanzar el objetivo de la política en cuestión. Estos indicadores rigurosos facilitan la aplicación de incentivos y sanciones cuando el encargado de aplicar éstos ejerce el control sobre los resultados obtenidos.

El uso combinado de indicadores cualitativos y cuantitativos puede mejorar la efectividad de las evaluaciones *a priori* y *a posteriori* y facilitar el desarrollo con el tiempo de una "cultura de la evaluación". Ésta alude a un contexto en el que la evaluación no se perciba como un ejercicio impuesto *de arriba abajo* y vinculado a la distribución de recursos financieros. Por el contrario, en esta perspectiva, la evaluación se convierte en una oportunidad a disposición de los agentes de diversas escalas para evaluar su desempeño y el modo en que puede mejorarse la eficacia de sus acciones.

Conclusión y prioridades para la investigación

El diseño y la ejecución de políticas territoriales de desarrollo rural requiere un cambio de paradigma en los sistemas de gobernanza. Como se ha examinado en el presente capítulo, la política rural se basa fuertemente en el conocimiento, y conlleva la participación de varios agentes. Por tanto, los mecanismos de coordinación y comunicación son esenciales. Estos mecanismos han de desarrollarse horizontalmente, tanto en la escala central de la Administración como entre los agentes locales, así como verticalmente, entre los distintos niveles de gobierno. Una política rural integrada conlleva que se inste a los agentes implicados a realizar nuevas tareas, lo que requiere cambios de mentalidad y nuevas destrezas. La evaluación y el seguimiento son asimismo esenciales para garantizar que las políticas territoriales sean eficaces y mejoren con el tiempo. En la tabla 3.6 se ilustran algunos de los principales retos y soluciones en materia de coordinación para procurar una gobernanza eficaz que contribuya a la ejecución de la política rural.

Tabla 3.6. **Resumen de los principales retos y soluciones en materia de coordinación**

Reto de gobernanza	Solución
Persistencia del enfoque sectorial	Abordar la coordinación a escala central y local
Falta de mecanismos de ejecución	Considerar las buenas prácticas, como las de LEADER
Los miembros de las asociaciones deben tomarse éstas en serio	Legislación e incentivos
Debilitamiento de las administraciones locales	Devolver poderes a las entidades de escala local
Dimensión excesivamente reducida de las administraciones locales	Incentivos para cooperar
Control y aprobación *a priori*	Control en función de los resultados
Dificultades en la evaluación de los efectos de las políticas	Desarrollar y combinar indicadores "flexibles" y "rigurosos"
Planificación local ineficaz	Establecer reservas de eficacia general y mecanismos de recompensa

Fuente: basado en Bryden (2005).

Aunque existe un creciente interés de los responsables de la formulación de políticas por las políticas territoriales de desarrollo rural, escasean los estudios que documenten los resultados de éstas y los determinantes de éxitos y fracasos. Tal deficiencia se debe, por una parte, a las dificultades objetivas para evaluar, especialmente en términos cuantitativos, las políticas intersectoriales. Como se ha examinado en el apartado anterior, un reto fundamental para los responsables de la formulación de políticas consiste en establecer indicadores capaces de capturar con precisión los efectos de las distintas políticas en un contexto en el que las causas y los efectos no siempre resultan

identificables, y en el que cabe la posibilidad de que los resultados aparezcan únicamente a medio o largo plazo.

Por otra parte, las lagunas en cuanto a estudios e información disponible de las que adolece la política rural se deben en parte a una "crisis intelectual" causada por la dificultad de conjugar los diversos enfoques analíticos que han de tenerse en cuenta al considerar la política de desarrollo rural integrada. El grupo de expertos en desarrollo rural comprende a economistas regionales, economistas neoclásicos, geógrafos, geógrafos económicos, sociólogos rurales, geógrafos urbanos, economistas urbanos, economistas empresariales, estadísticos, politólogos, e investigadores de otras disciplinas. Dada la naturaleza diversa de tal grupo, existe una notable necesidad de instituciones como la OCDE para agrupar y potenciar el conocimiento colectivo.

En particular, el nuevo temario de investigación de instituciones nacionales e internacionales debe contemplar la consecución de dos objetivos primordiales: En *primer lugar,* el desarrollo de un marco analítico global de la política de desarrollo rural, que debe incluir conjuntos de indicadores cualitativos y cuantitativos apropiados que permitan la evaluación y la comparación de diferentes políticas en diversos países y regiones de éstos. En *segundo lugar,* debe llevarse a cabo una revisión sistemática de las estrategias nacionales de desarrollo rural, y sus resultados han de ponerse a disposición de los responsables de la formulación de políticas en toda la OCDE.

Declaración del Presidente del TDPC

por Fabrizio Barca [1]

El texto que sigue se redactó como conclusión de la conferencia sobre "Diseño y ejecución de políticas de desarrollo rural", *Oaxaca, abril de 2005*.

Las presentes conclusiones se centran en cuatro conceptos principales:

- una tensión oculta;
- la paradoja revelada;
- algunos mensajes para la gobernanza;
- evaluación.

Una tensión oculta

Durante el debate de dos días de duración sobre la política de desarrollo rural, se mantuvo una tensión oculta (casi como algo de lo que no se debía hablar) entre dos objetivos diferentes: la *equidad* y la *eficiencia*. El primer atañe al objetivo social de brindar a todos los ciudadanos, al menos, las "mismas oportunidades mínimas" (comoquiera que se definan); el segundo recoge el objetivo de la competitividad. Aun cuando resulta difícil de admitir, estas dos dimensiones (equidad y eficiencia) no siempre van de la mano.

La dimensión de la equidad tiene que ver con los **derechos de los ciudadanos,** con la necesidad de cada país democrático de establecer un nivel estándar mínimo de derechos *(piso básico)* para sus ciudadanos, que se definen no en términos de renta, sino de la satisfacción de las condiciones necesarias para que cada persona se exprese plenamente como ser humano [2]. Muy a menudo durante la Conferencia, se mencionaron derechos de los ciudadanos como la nutrición, la capacidad de leer y escribir, la vivienda, la disponibilidad básica de agua y electricidad, la accesibilidad básica (p. ej., la disposición de carreteras suficientes para que los profesores puedan acceder a las escuelas), la conectividad básica y los derechos jurídicos.

La dimensión de la eficiencia está relacionada con las **oportunidades de los ciudadanos para elevar su bienestar.** Tales oportunidades atañen tanto a personas como a empresas. En el caso de los territorios rurales, las oportunidades son resultado de dos elementos:

- capacidad de aprovechamiento de las dotaciones propias de los territorios (activos medioambientales, legado cultural, productos alimentarios típicos, etc.);
- la existencia de mercados para que el producto de tales dotaciones se venda obteniendo beneficios.

Para que una oportunidad se materialice, ha de existir un producto, y un mercado para ese producto. De lo contrario, la intervención mediante políticas puede generar grandes frustraciones, como ocurrió en el caso señalado por un responsable de una agencia de desarrollo local del Estado mexicano de Oaxaca, en el que las producciones agrarias desarrolladas mediante intervenciones públicas no podían comercializarse. Las oportunidades requieren servicios colectivos como: la educación y la formación de nivel superior, la regularidad en los suministros públicos, una accesibilidad y conectividad de alta calidad, servicios de logística y de marketing y un buen funcionamiento de los mercados de capitales.

Obviamente, la frontera entre *derechos* y *oportunidades* dista mucho de encontrarse claramente especificada: existe un área de indefinición entre los dos. Asimismo, las consideraciones sobre el nivel aceptable de derechos mínimos cambian a lo largo del tiempo (a medida que se desarrolla un país), y están vinculadas a la conciencia individual y a la presión social.

Aun cuando la frontera entre *derechos* y *oportunidades* es imprecisa, y la diferencia no se ha definido claramente, reviste suma importancia efectuar la distinción, ya que se trata de dos objetivos que difieren plenamente en cuanto a la formulación de políticas. Tres conceptos fundamentales pueden ayudarnos en la tarea de diferenciación: *identificación, normalización* y *medibilidad*.

En cada nación, los *derechos* se *identifican a priori* de un modo bastante claro (aunque modificable), y pueden convertirse en normas con independencia del territorio de la nación. De hecho, los derechos definen una nación. Por tanto, han de ser aplicable a todos los ciudadanos y regiones. No cabe duda de que la materialización de numerosos derechos requiere diversos costes y servicios en función de los territorios (p. ej., en una zona rural remota resulta mucho más difícil y costoso garantizar la accesibilidad que en un área periurbana); pero la naturaleza democrática de la sociedad obliga al Estado a prestar tales servicios de todos modos. Aunque sus costes difieran, su descripción en cuanto a la función coincide en todos los lugares (una cantidad mínima de agua no contaminada al día; presencia diaria de profesores en las escuelas, etc.).

Por el contrario, las *oportunidades* dependen de los territorios y no pueden normalizarse. Una determinada zona rural puede disponer de diversas dotaciones: un alimento típico, un yacimiento arqueológico, o un parque protegido. Para que tales dotaciones devengan en oportunidades, es necesario encontrar un mercado y convertir aquéllas en una fuente de ingresos relevantes. No todos los territorios que producen un determinado **producto agrario** pueden comercializarlo; ni todos los territorios con un yacimiento arqueológico (sobre todo en países en los que abunden tales emplazamientos, o cuando la ubicación de éstos es particularmente aislada) pueden convertirlo en una fuente de ingresos relevantes. Por tanto, un servicio de marketing que en un territorio **es un modo de promover oportunidades,** en otro territorio puede constituir un **derroche:** ésto significa que la elección es necesaria.

Si los *derechos* son fácilmente *medibles* (p. ej., proporción del total de jóvenes que acude a la escuela; proporción de población deficientemente alimentada), las *oportunidades* no lo son tanto. En primer lugar, han de identificarse y, posteriormente, deben *evaluarse*. Retomando el ejemplo anterior, la identificación de un producto alimentario típico como un activo para el desarrollo no es suficiente. Por tanto, es necesario: demostrar que se trata de una de las mejores dotaciones del área; destacar posibles salidas de mercado (mercados locales, restaurantes locales, supermercados, posibles zonas urbanas cercanas, mercados de la exportación); asegurarse de que la población local está dispuesta a trabajar en tal actividad; procurar el volumen de inversiones necesarias; y dedicar la proporción de terreno pertinente a esta actividad. La traducción de tales dotaciones en oportunidades será el resultado de un proceso de selección basado a su vez en un proceso de evaluación.

Cuando los *derechos* son los objetivos, no surgen **tensiones** entre equidad y eficiencia. Los *derechos* no son objetos comercializables. Representan una condición previa para el desarrollo, y pueden establecerse como objetivo de un modo relativamente fácil. No ocurre así en el caso de las *oportunidades;* éstas han de ser identificadas, evaluadas y seleccionadas. En el primer caso, podemos hablar de política social; en el segundo, de política de desarrollo.

La política de microrregiones mexicana constituye un notable ejemplo de política social. Con el sistema de banderas, confiere derechos básicos a numerosas zonas rurales rezagadas. Sin embargo, eso no es suficiente para el desarrollo. Éste requiere la creación de oportunidades para la mejora del bienestar, los salarios y los beneficios.

Cuando las *oportunidades* se convierten en objetivos, pueden surgir **tensiones.** Puesto que la disponibilidad de recursos públicos es finita, es decir, se asocia a éstos un coste de oportunidad, las políticas de desarrollo han de efectuar elecciones entre estrategias, áreas, programas, proyectos, etc., lo que significa que, aun cuando exista presión social, determinados territorios, programas y proyectos deberán recibir un "no" por respuesta.

Otros dos elementos elevan tal tensión: la medición y la fijación de objetivos plantean dificultades. Una vez que la evaluación ha contribuido a efectuar el proceso de selección, su sostenibilidad a largo plazo requiere que el proceso político *confíe* y apoye estas dos difíciles tareas.

La conclusión en materia de políticas es que, aun cuando el marco institucional de un país establezca que un mismo órgano gestione las dos políticas (social y de desarrollo), éstas deben mantenerse separadas. Mientras que la primera de ellas no requiere selección ni "elección", la segunda exige selección y capacidad de rechazar proyectos. Si la política de desarrollo se lleva a cabo con arreglo a los mismos principios que la política social, pueden provocarse grandes problemas al transmitir el mensaje de que todos los lugares pueden crecer. Además, pueden generarse expectativas imposibles de satisfacer, lo que se convertirá en una fuente de reiterada frustración.

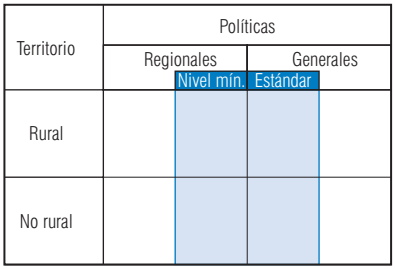
La paradoja revelada

La segunda conclusión en materia de políticas tiene que ver con una paradoja destacada por el Sr. Caballero en el debate. Tal paradoja se plantea, por un lado, por la visión unánime de los participantes en la Conferencia sobre cuál es la política más adecuada para el desarrollo rural (una política territorial multisectorial, compuesta por proyectos integrados y gestionada mediante una gobernanza multinivel) y, por el otro, por los resultados más bien limitados en este terreno. De hecho, se trata de una paradoja muy grave; si no se aborda adecuadamente, puede dar lugar a una reacción que derive en una nueva tendencia contraria a las políticas rurales de tales características. Además, constituye una amenaza de suma gravedad para una política relativamente nueva que sigue estando limitada en términos financieros en comparación con la política agraria sectorial y tradicional.

Caballero nos refirió dos posibles explicaciones para la paradoja: el *lobby* agrario es muy fuerte en todos los países, frente a un *lobby* rural y territorial más bien débil y desorganizado; y la unanimidad es menos sólida de lo que parece, ya que atañe más a la formulación teórica de las políticas que al contenido de éstas aplicable en la práctica. Me gustaría añadir una posible explicación: la política de desarrollo rural oscila entre un enfoque global (la nueva utopía de un "plan territorial general"), y otro minimalista, y ambas versiones dan lugar a la ineficacia de la política.

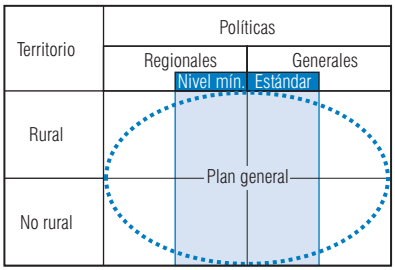
Para dejar claro mi enfoque, representemos las políticas debatidas en la Conferencia en una matriz, en la que se distingue entre las políticas rurales de las no rurales, y entre las regionales y las generales (véase la figura S.1). Se señala asimismo el ámbito de las políticas encaminado a alcanzar un nivel mínimo (según se definió anteriormente) tanto en las zonas rurales como en las no rurales; y mediante las políticas regionales y nacionales. Este gráfico permite representar tanto el enfoque global como el minimalista.

Figura S.1. **Una matriz para el análisis de la política rural**



En la figura S.2 se presentó el "plan general" del enfoque global. Se trata de un mundo ideal, en el que todas las políticas se reinterpretan pasando por el filtro territorial; se integran y contribuyen a elaborar un plan general que incluye a las políticas rurales y no rurales, así como a las regionales y las generales, con una coordinación perfecta entre los enfoques surgidos *de abajo arriba* y los impuestos *de arriba abajo*. En este mundo, la política agraria, la política de desarrollo rural, el urbanismo, la política regional, la política social y la política de transporte funcionan de un modo perfectamente integrado a escala territorial, garantizando la estrategia de desarrollo más apropiada para las zonas rurales y urbanas, y dando lugar a la consecución de la utopía del plan general.

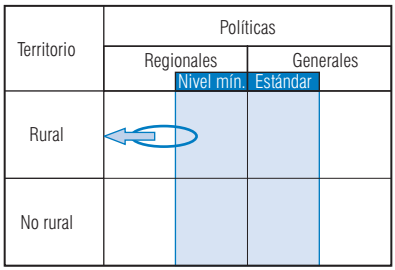
Figura S.2. **El plan general**



Por desgracia, el plan general es irrealizable. La misma imperfección y asimetría de la información que no permite a los agentes privados coordinarse para materializar el plan impide al Estado completar los mercados de un modo tan perfecto. Tratar de realizar el plan general genera errores, trámites burocráticos, una captación fácil de recursos públicos por los agentes privados, expectativas insatisfechas, ineficacia de las políticas y, en última instancia, una violenta reacción en contra de la propia política.

En la figura S.3 se presente el enfoque minimalista. Éste es el caso en el que la política rural (lo mismo podría decirse sobre la política urbana) se gestiona como una "política de nicho", del modo en que la Unión Europea gestiona los programas LEADER (o Urban). En este caso, la necesidad de que la política regional se base en la información y el conocimiento local se tiene plenamente en cuenta, al igual que las dificultades asociadas a la obtención y el uso de tal información. Sin embargo, en el enfoque minimalista, ésto sucede a costa de renunciar al intento de mantener la coherencia con las políticas generales, así como con las políticas dirigidas a territorios no rurales. Por otra parte, los recursos financieros considerados son limitados y resulta difícil medir la repercusión en las condiciones económicas y sociales, ya que éstas se ven afectadas por la combinación global de otras políticas. Tomando el ejemplo del programa LEADER, no cabe duda de que éste obtuvo resultados interesantes a escala local debido a varias de sus características, como el enfoque *de abajo arriba,* las nuevas formas de coordinación y creación de redes entre los distintos agentes (privados, pero también privados y públicos), y la tendencia a fomentar las asociaciones en áreas en las que tanto éstas como el trabajo en equipo eran prácticamente inexistentes [3], pero los efectos fueron muy limitados.

Figura S.3. **El enfoque de nicho**

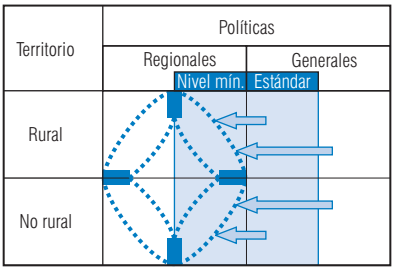


En mi opinión, tanto en el mundo en general como en distintos países, la combinación de los enfoques de nicho y basados en el plan general ha producido la paradoja de Caballero. Por tanto, se requiere una alternativa.

La alternativa a la que me refiero se recoge en cierta medida en la figura S.4. En este enfoque, las políticas regionales coordinadas y adecuadamente financiadas operan en los cuatro cuadrantes de las dimensiones rural y no rural, y se tienen en cuenta los objetivos tanto de desarrollo como de nivel mínimo. La política general es independiente, pero se requiere una evaluación de su repercusión en las zonas rurales y no rurales, así como en la relación entre los dos tipos de políticas (primer área sombreada superpuesta). Ésto significa que si la política social general de un país repercute en las zonas ru-

rales, tal efecto deberá al menos ser evaluado. Lo mismo puede decirse de la relación entre las políticas regionales rurales y urbanas (segunda área sombreada superpuesta).

Figura S.4. **El enfoque alternativo**



Los intentos acometidos en Europa por varios países mediante el uso de las políticas de cohesión de la UE van en la dirección de la alternativa que he descrito. Sería útil realizar una evaluación exhaustiva de los resultados obtenidos por estas iniciativas.

Algunos mensajes para la gobernanza

Los dos apartados anteriores ofrecen el marco para las recomendaciones de la Conferencia en lo que atañe a los incentivos de gobernanza para el desarrollo de las zonas rurales. Del debate se derivaron claramente los mensajes inequívocos que se refieren a continuación:

- las zonas rurales son ***"territorios"*** entre otros territorios: para que la política rural gane en eficacia, los programas pequeños y fragmentados deben sustituirse por un único "fondo financiero" común al que las zonas rurales y no rurales puedan acceder mediante la dedicación de un sólido esfuerzo en materia de ***coordinación horizontal*** a diversas escalas (a escala central, entre las diferentes administraciones; a escala regional, entre las distintas consejerías; y a escala local, entre agentes públicos y privados). Ésto es lo que ocurre en numerosos países europeos;
- ***descentralización*** de poderes y delegación de éstos a estados y regiones [4]. La descentralización debe sostenerse mediante subvenciones en bloque, que se distribuirán con arreglo a un sistema de condicionalidad;
- las políticas que establezcan derechos u oportunidades como sus objetivos necesitan un ***sistema de condicionalidad;***
- la ***integración vertical*** debe llevarse a cabo mediante contratos. Este sistema ha de ser rígido en el caso de los derechos (como ocurre en el caso del siste-

ma de banderas en el programa de microrregiones mexicano), y flexible en el de las oportunidades (integración basada en la negociación y el aprendizaje mutuo);

- las ***asociaciones público-privadas a escala local*** deben fijarse como objetivo, en el caso de los derechos, la ejecución de éstos, y en el de las oportunidades, el examen de éstas y la creación de oportunidades de mercado (como en el caso presentado por Alberto Athie respecto a la oportunidad de comercializar maíz de alta calidad o café mexicano diferenciado).

Evaluación

La evaluación es un elemento fundamental del proceso en su conjunto. Como ya se señaló en el primer párrafo, la evaluación es el proceso que permite la identificación de posibles oportunidades sobre las que basar una estrategia de desarrollo. La evaluación debe ser la tarea que acompañe, en cada paso, al proceso de toma de decisiones sobre políticas y al ciclo de ejecución del programa. Obviamente, los *encargados de la formulación de políticas* (mediante asociaciones y procesos de decisión de base ciudadana) han de ser responsables de la decisión final sobre los "territorios" y las "oportunidades" en que se invertirá, pero la evaluación puede conformar su decisión.

En el "ámbito de las oportunidades", la evaluación es compleja. No se trata tan sólo de medir si determinados objetivos inequívocos establecidos *a priori* se alcanzaron o no. Por el contrario, la evaluación *a priori* es un proceso mediante el que los responsables de la formulación de políticas tratan de comprender en qué territorio rural y en qué activos de éste resulta más apropiado invertir (p. ej., un producto específico vinculado a una región, un yacimiento arqueológico, o la construcción de instalaciones para el agroturismo). Por otra parte, la evaluación es necesaria para comprender si un yacimiento arqueológico puede convertirse en un destino turístico comercializable y, en caso afirmativo, cuándo; y si un alimento típico puede transformarse en un producto diferenciado capaz de añadir valor a las mercancías, con el fin de generar oportunidades de ingreso para los residentes rurales y de dirigirse a mercados específicos. La cuestión clave de la Conferencia ha sido en realidad la necesidad de elegir, y aprender el modo de elegir, ***oportunidades de desarrollo rural comercializables.***

La evaluación *a priori* constituye asimismo la vía a través de la cual puede emerger el conocimiento local. Ésto puede ocurrir, por ejemplo, mediante el establecimiento de procesos de participación público-privada, así como a través de la "utilización" del conocimiento de las universidades y centros de investigación locales. En el ámbito de la política de desarrollo rural en la Unión Europea, nos encontramos en una etapa en la que el gran reto consiste en encontrar soluciones de política que brinden a los territorios oportunidades de autoplanificación que se beneficien en la medida de lo posible del conocimiento local.

La evaluación *a priori* debe ofrecer asimismo vías para que los estados y las regiones puedan dar un "no" por respuesta. Debido a las restricciones presupuestarias, las políticas de desarrollo deben elegir entre estrategias, áreas objetivo, programas, proyectos, etc. Tal necesidad da lugar a que, aun cuando exista presión social, deba decirse que "no" a determinados territorios, programas y proyectos.

Sin embargo, al mismo tiempo, la evaluación no debe ser rígida. Ha de permitir que los responsables de la formulación de políticas establezcan ***"objetivos poco definidos"*** para su adaptación posterior a contextos modificables. Por lo que respecta a la autoevaluación y la evaluación *a posteriori,* se trata de vías para comprobar las estrategias de desarrollo adoptadas y prepararse para su reorientación siempre que ésta parezca necesaria.

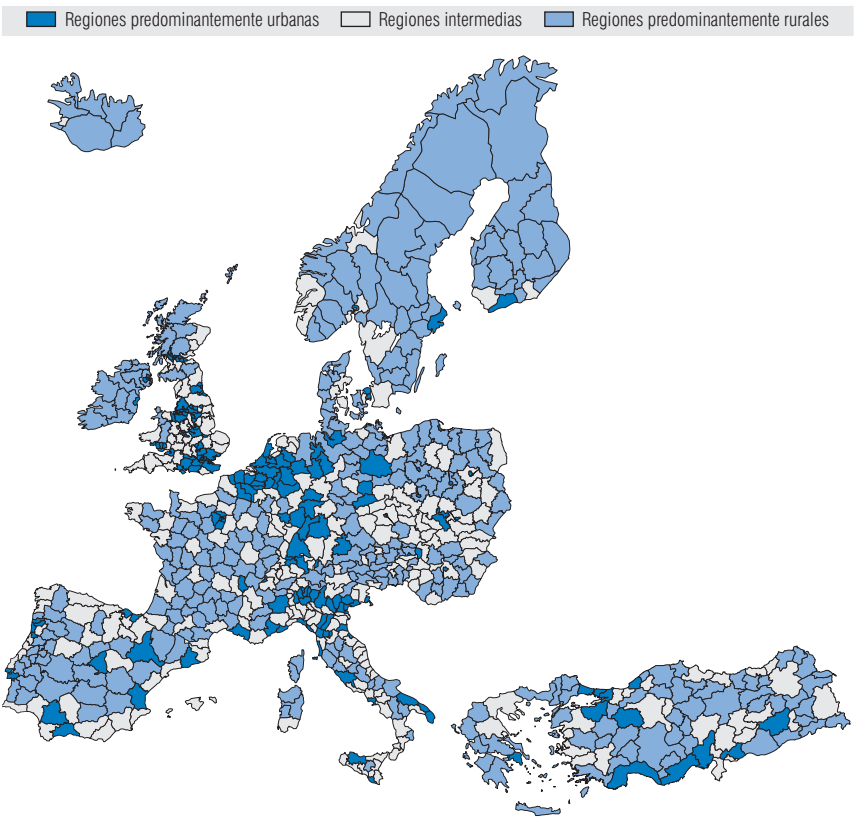
Notas

1. Deseo expresar mi agradecimiento a todos los expertos rurales del Grupo de Trabajo Rural de la OCDE, la Secretaría de la OCDE y mi Departamento de Desarrollo en Italia, que me han revelado los secretos y numerosas ideas acerca de este ámbito de la formulación de políticas. En particular, deseo manifestar mi gratitud a Sabrina Lucatelli, cuya determinación y contribución fueron cruciales para debatir algunas de las ideas iniciales sobre el tema y posibilitar la expresión de mis conclusiones por escrito.
2. Véase, por ejemplo, Sen (1999).
3. En algunas zonas rurales italianas, el programa LEADER, junto con los Grupos de Acción Local, constituyó la primera ocasión para solicitar a los agentes locales de un territorio que colaboren en la autoplanificación. Sin embargo, en Italia, LEADER representa una pequeña parte de la asignación total para el desarrollo rural: de la asignación total anual media para el período 2000-2006, únicamente un 3% se ha asignado a través de LEADER (frente a un 32% de los programas regionales operativos, y un 65% de los programas regionales de desarrollo rural (PSR)).
4. Dependiendo de la estructura constitucional de cada país y del nivel de descentralización alcanzado previamente.

APÉNDICE I

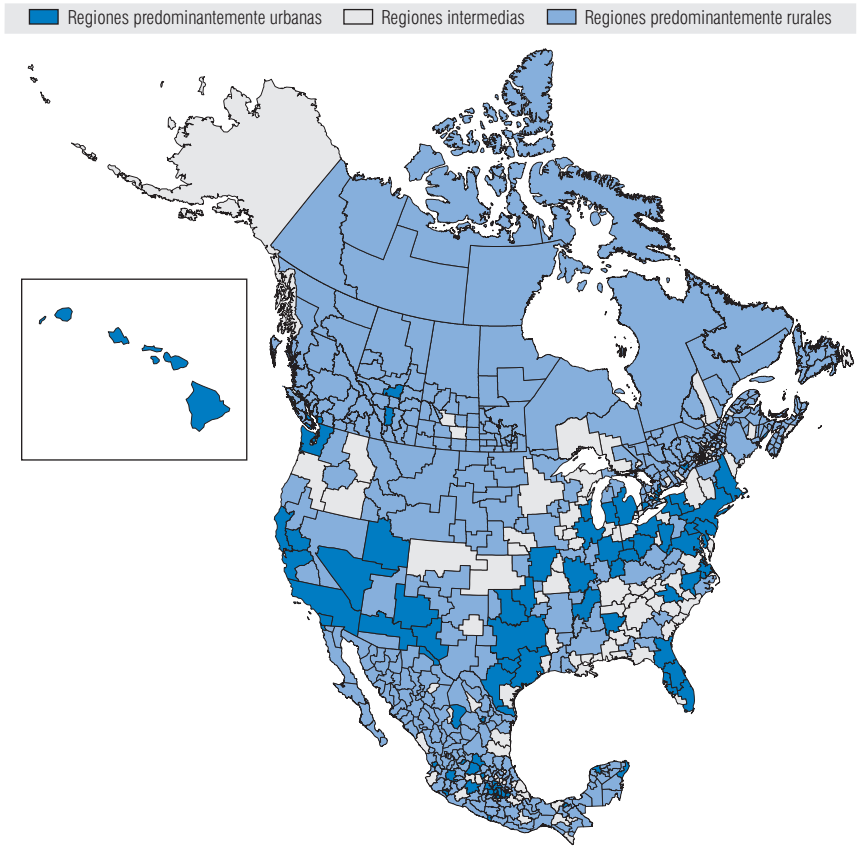
Mapas de tipología regional

Figura A.1. **Tipología regional de la OCDE: Europa**



Fuente: OECD (2005g), *Regions at a Glance*.

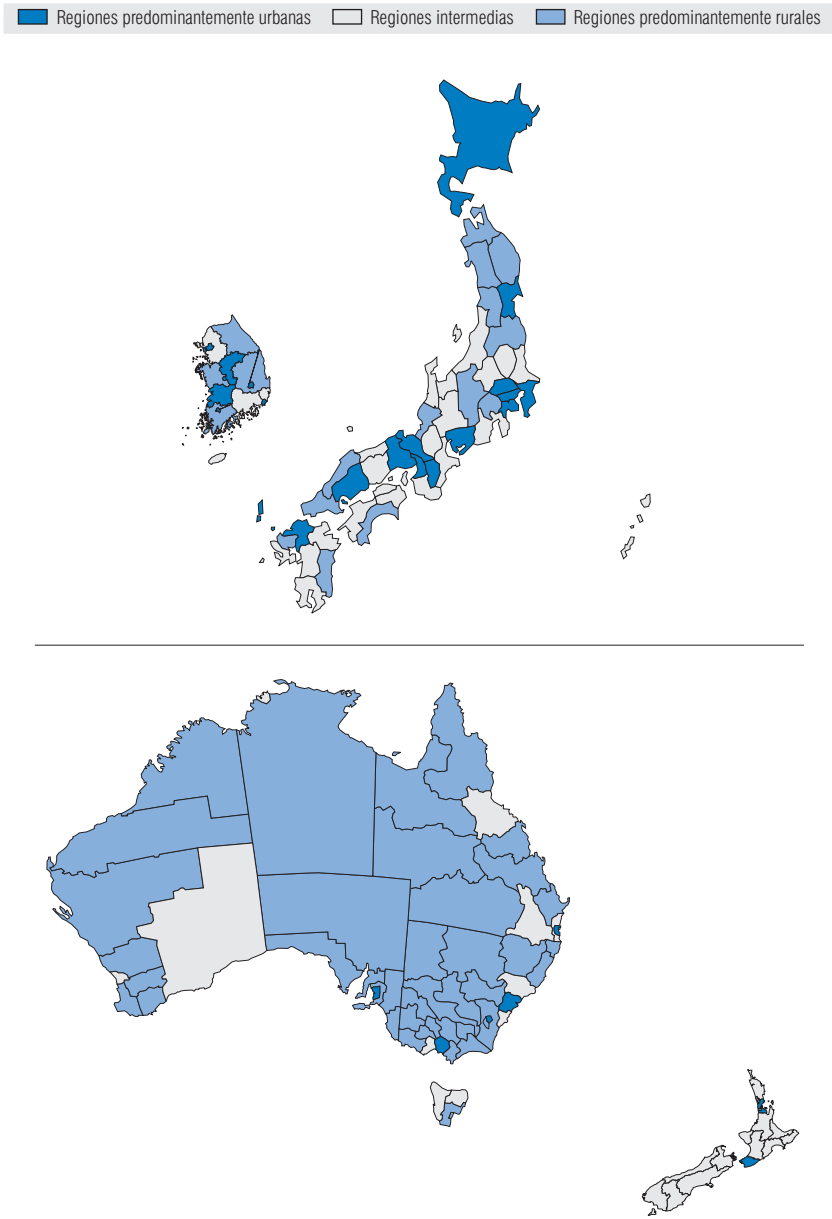
Figura A.2. **Tipología regional de la OCDE: América del Norte**



Fuente: OECD (2005g), *Regions at a Glance.*

EL NUEVO PARADIGMA RURAL: POLÍTICAS Y GOBERNANZA – ISBN 84-491-0761-X

Figura A.3. **Tipología regional de la OCDE: Asia y Oceanía**



Fuente: OECD (2005g), *Regions at a Glance.*

APÉNDICE II

Factores de competitividad regional

Desglose del PIB por habitante

El PIB por habitante (en logaritmos) en la región i puede denotarse como sigue:

1. $$\frac{GDP_1}{P_i} = \frac{GDP_1}{EW_i} + \frac{EW_i}{LFW_i} + \frac{LFW_i}{LFR_i} + \frac{LFR_i}{P_i}$$

donde P, EW, LFW y LFR aluden, respectivamente, a población, empleo en el lugar de trabajo, población activa en el lugar de trabajo, y población activa en el lugar de residencia.

La población activa en el lugar de trabajo se define como:

2. $LFW_i = LFR_i + NC_i$

donde *NC* indica la población activa neta desplazada a la región *i*.

En teoría, la población activa desplazada neta equivale a la diferencia entre el empleo en el lugar de trabajo y el empleo en el lugar de residencia. No obstante, en la práctica, los datos extraídos de dos fuentes diferentes (cuentas regionales para el empleo en el lugar de trabajo, y encuesta de la población activa para el empleo en el lugar de residencia) se verán afectados por su diferente muestreo. Este error de muestreo se pone de relieve por la gran diferencia entre el empleo nacional en el lugar de trabajo y el empleo nacional en el lugar de residencia: de hecho, suponiendo que la población activa desplazada internacional es una cantidad despreciable, el empleo nacional en el lugar de trabajo debería equivaler al empleo nacional en el lugar de residencia. Por tanto, en cada región, la diferencia entre el empleo en el lugar de trabajo y el empleo en el lugar de residencia mediría la población activa desplazada neta, más el error de muestreo debido al uso de fuentes diferentes.

Con el fin de corregir el error de muestreo, la población activa desplazada neta se ha computado como sigue. Si definimos *E(S)*, *E(A)* y *E* como el empleo medido en la encuesta de población activa, el empleo medido en las cuentas regionales y el valor real del empleo, y EW y ER son, respectivamente, el empleo en el lugar de trabajo y el empleo en el lugar de residencia, obtenemos:

3. $$\frac{EW(A)_i}{EW(A)} = \frac{EW_i}{E}$$ y

4. $$\frac{ER(S)_i}{ER(S)} = \frac{ER_i}{E}$$

donde la ausencia de un subíndice indica el empleo nacional total. Si restamos la ecuación 4 a la ecuación 3, obtenemos:

5. $$\frac{EW(A)_i}{EW(A)} - \frac{ER(S)_i}{ER(S)} = \frac{EW_i}{E} - \frac{ER_i}{E} = \frac{NC_i}{E}$$

Por tanto, la ecuación 5 proporciona una corrección del error de muestreo. Se sigue que:

6. $$\frac{LF(A)_i}{EW(A)} = \frac{LFW_i}{E} = \frac{LFR(S)_i}{ER(S)} + \frac{EW(A)_i}{EW(A)} - \frac{ER(S)_i}{ER(S)} = \frac{LFR_i}{E} - \frac{NC_i}{E}$$

por lo que la ecuación 1 puede denotarse como:

7. $$\frac{GDP_i}{P_i} = \frac{GDP_i}{EW_i} + \frac{EW_i / E}{LFW_i / E} + \frac{LFW_i / E}{LFR_i / E} + \frac{LFR_i}{P_i}$$

o, de manera equivalente,

PIB por habitante = productividad = tasa de empleo + tasa de población activa desplazada + tasa de actividad

Por tanto, la diferencia en cuanto a PIB por habitante (en logaritmos) entre una región determinada y el promedio nacional equivale a:

Diferencia en cuanto a PIB por habitante = Diferencia en productividad + diferencia en tasas de empleo + tasa de población activa desplazada + diferencia en tasas de actividad

Desglose de diferencias en productividad

La productividad media de la mano de obra en la región *i* equivale a una media ponderada de la productividad sectorial:

8. $$\frac{GDP_i}{EW_i} = \sum_j \frac{EW_{ij}}{EW_i} * \frac{GDP_{ij}}{EW_{ij}}$$

donde *j* indica el sector.

La diferencia respecto a la productividad media puede desglosarse como:

9. $$\left(\frac{GDP_i}{EW_i} - \frac{GDP}{EW}\right) = \sum_j \left(\frac{EW_{ij}}{EW_i} - \frac{EW_j}{EW}\right) * \frac{GDP_j}{EW_j} + \sum_j \frac{EW_{ij}}{EW_i} * \left(\frac{GDP_{ij}}{EW_{ij}} - \frac{GDP_j}{EW_j}\right)$$

El primer término al lado derecho de la ecuación mide la proporción de la diferencia en productividad debida a la especialización regional.

Desglose de diferencias en las tasas de empleo

La tasa de empleo en la región i equivale a una media ponderada de las tasas de empleo en función del grado de instrucción:

$$10. \quad \frac{EW_i}{LFW_i} = \sum_j \frac{LFW_{ij}}{LFW_i} * \frac{EW_{ij}}{LFW_{ij}}$$

donde *j* indica el grado de instrucción.

La diferencia respecto a la tasa de empleo media puede desglosarse como:

$$11. \quad \left(\frac{EW_i}{LFW_i} - \frac{EW}{LFW}\right) = \sum_j \left(\frac{LFW_{ij}}{LFW_i} - \frac{LFW_j}{LFW}\right) * \frac{EW_j}{LFW_j} + \sum_j \frac{LFW_{ij}}{LFW_i} * \left(\frac{EW_{ij}}{LFW_{ij}} - \frac{EW_{ju}}{LFW_j}\right)$$

El primer término al lado derecho de la ecuación mide la proporción de la diferencia en las tasas de empleo debida al perfil de destrezas de la población activa regional.

Desglose de diferencias en las tasas de actividad

La tasa de actividad en la región i equivale a una media ponderada de las tasas de actividad en función de los grupos de edad:

$$12. \quad \frac{LFR_i}{P_i} = \sum_j \frac{P_{ij}}{P_i} * \frac{LFR_{ij}}{P_{ij}}$$

donde *j* indica el grupo de edad.

La diferencia respecto a la tasa de actividad media puede desglosarse como:

$$13. \quad \left(\frac{LFR_i}{P_i} - \frac{LFR}{P}\right) = \sum_j \left(\frac{P_{ij}}{P_i} - \frac{P_j}{P}\right) * \frac{LFR_j}{P_j} + \sum_j \frac{P_{ij}}{P_i} * \left(\frac{LFR_{ij}}{P_{ij}} - \frac{LFR_j}{P_j}\right)$$

El primer término al lado derecho de la ecuación mide la proporción de la diferencia en las tasas de actividad debida al perfil de edades de la población regional.

ISBN 84-491-0761-X
El nuevo paradigma rural: políticas y gobernanza
© OCDE 2006

Bibliografía

Agencia para el Desarrollo de la Península de Nicoya (ADP) (Agency for the Development of the Nicoya Peninsula) (2004), "Hacia una Nueva Institucionalidad para el Desarrollo Sostenible: Estrategia de Desarrollo Rural de la Península de Nicoya" (Toward New Institutions for Sustainable Development: Strategy for the Sustainable Development of the Nicoya Peninsula), Costa Rica.

Aho, S., T. Saarelainen and L. Suopajärvi (2004), "Creating the North by Innovations", in N. Aarsæther (ed.), *Innovations in the Nordic Periphery,* Nordregio R2004:3, Stockholm, pp. 169-218.

Baldwin, John R., W. Mark Brown and Tara Vinodrai (2001), "Dynamics of the Canadian Manufacturing Sector in Metropolitan and Rural Areas", Statistics Canada Analytic Studies Branch Research Paper No. 169, Cat. No. 11F0019MIE00169, Ottawa, *www.statcan.ca/english/IPS/Data/11F0019MIE00169.htm*

Barca, Fabrizio (2001), "Rethinking Partnership in Development Policies: Lessons form a European Policy Experiment", *Exploring Policy Options for a New Rural America,* Federal Reserve Bank of Kansas City.

Barca, Fabrizio (2003), "Cooperation and Knowledge-pooling in Clusters: Designing Territorial Competitiveness Policies," in Dirk Fornahl and Thomas Brenner (eds.), *Cooperation, Networks and Institutions in Regional Innovation Systems,* Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, pp. 301-322.

Barca, Fabrizio (2005), "Conclusions to Designing and Implementing Rural Development Policies", Mexican Ministry of Social Development and OECD International Conference: "Designing and Implementing Rural Development Policy", 7-8 April, Oaxaca, Mexico.

Barca, Fabrizio, M. Brezzi, F. Terribile and F. Utili (2004), "Measuring for Decision Making: Soft and Hard Use of Indicators in Regional Development Policies", *Materiali UVAL,* Number 2, Department for Development and Cohesion Policies, Ministry of Economy and Finance, November-December, Rome, Italy.

Bohman, Mary, Joseph Cooper, Daniel Mullarkey, Mary Anne Normile, David Skully, Stephen Vogel, and Edwin Young (1999), "The Use and Abuse of Multifunctionality", Economic Research Service, United States Department of Agriculture, November.

Bollman, Ray D. (1991), "Efficiency Aspects of Part-time Farming", In M. C. Hallberg, Jill L. Findeis and Daniel A. Lass (eds.), *Multiple Jobholding among Farm Families,* Iowa State University Press, Ames, Iowa, pp. 112-139.

Bollman, Ray D. (1998), "Agricultural Statistics for Rural Development", in Theresa E. Holland and Marcel P. R. Van den Broecke (eds.), *Agricultural Statistics 2000: An International Conference on Agricultural Statistics,* International Statistical Institute, Voorburg, The Netherlands, pp. 29-41.

Bollman, Ray D. (2005), "The Demographic Overlap of Agriculture and Rural: Implications for the Coherence of Agricultural and Rural Policies", paper prepared for pre-

sentation to the OECD workshop on "The Coherence of Agricultural and Rural Development Policies", 24-26 October 2005, Bratislava.

Bollman, Ray D. and Marc Prud'homme (forthcoming), "Trends in the Prices of Rurality", Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin, Statistics Canada, Cat. No. 21-006-XIE, Ottawa, *www.statcan.ca/english/freepub/21-006-XIE/free.htm*

Bonnen, James T. (1992), "Why is there No Coherent US Rural Policy?", *Policy Studies Journal,* Vol. 20, No. 2.

Brox, O. (2005), The Political Economy of Rural Development: Essays and papers in the North Atlantic (in Press).

Bryden, J. (2000), "Is There a 'New Rural Policy'?", paper for the conference "European Rural Policy at the Crossroads", 29 June-1 July 2000, Arkleton Center for Rural Development Research, University of Aberdeen, Scotland.

Bryden, J. (2005), "Horizontal Coordination at Local and Regional Levels", Mexican Ministry of Social Development and OECD International Conference: "Designing and Implementing Rural Development Policy", 7-8 April 2005, Oaxaca, Mexico.

Bryden, J. and Keith Hart (eds.) (2004), "A New Approach to Rural Development in Europe: Germany, Greece, Scotland, and Sweden", *Mellen Studies in Geography,* Vol. 9, The Edwin Mellen Press, Lewiston, Queenston, Lampeter.

Bryden, J., F. Rennie, A. Bryan and K. Hay, with Lucy Young-Smith (2005), "Critical Factors in the Success of One-Stop Shops as a Model of Service Delivery within Rural Locations", report to The Scottish Executive, Edinburgh.

Bryden, J., L. Van Depoele, S. Espinosa (2005), background paper to the Conference on: "Policies Releasing the Potential of Mountain and Remote Areas of Europe".

Buchanan, J. M. (1950), "Federalism and Fiscal Equity", *American Economic Review,* Vol. 40, pp. 583-599.

Central American Bank for Economic Integration (CABEI) (2005), "Programa de Desarrollo de Zonas Fronterizas en America Central" (Programme for the Development of Border Areas in Central America), presentation, March.

Castle, Emory N. and Bruce A. Weber (2002), "Policy and Place: Requirements of a Successful Place-Based Policy", paper presented at Rural Policy Research Institute Symposium "Rural Matters: Making Place and Culture Count", 16-18 October 2002, Nebraska City, NE, *www.rupri.org/ruralPolicy/publications/P2004-2.pdf*

Crosta, N., D. Diakosawas (2005), "Evolution of Agricultural Policies and Rural Development Policy in OECD Countries", background paper for the Workshop on "The Coherence of Agricultural and Rural Development Policy in OECD Countries", 24-26 October 2005, Bratislava.

De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, William Foster, Daniel Lederman and Alberto Valdés (2005), "Beyond the City: The Rural Contribution to Development", The World Bank Latin American and Caribbean Studies, The World Bank, Washington, DC.

Delegation a l'Amenagement du Territoire èt a l'Action Régionale (DATAR) (Delegation for Territorial Development) (2003), *Quelle France rurale pour 2020?* (What Rural France in 2020?).

Drabenstott, Mark (2002), "The New Frontier for US Rural Policy", paper for OECD conference "The Future of Rural Policy: From Sectoral to Place-Based Policies in Rural Areas", 11-12 July, Siena, Italy.

Drabenstott, Mark (2004), "Five Themes in the Future of Rural Policy", conference comment, Conference Proceedings of the Working Party on Territorial Policy in Rural Areas, 25-26 March, OECD, Warrenton, Virginia, USA.

Drabenstott, Mark (2005), "Do Farm Payments Promote Rural Economic Growth?" *The Main Street Economist,* Center for Rural America, Federal Reserve Bank of Kansas City, March.

ERS briefing rooms (2005), various authors, March, *www.ers.usda.gov/Briefing/*.

European Commission (2002), *Mid-Term Review of the CAP,* COM 2002.

European Commission (2003), "Fact Sheet: Overview of the Implementation of Rural Development Policy 2000-2006", Office of Publications of the EC, Luxembourg.

European Commission (2003), *Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy: July 2002 Proposals, Impact Analysis,* Brussels, *http://europa.eu.int/comm/agriculture/ publi/reports/mtrimpact/repeen.pdf.*

European Commission (2004), *A New Partnership for Cohesion-Convergence, Competitiveness, Co-operation - Third Report on Economic and Social Cohesion,* Brussels.

European Spatial Planning Observation Network (ESPON) (2004), *The Territorial Impact of CAP and Rural Development Policy.*

FAO (2006), *FAO Stocktaking on Good Policies and Practices on Agrarian Reform and Rural Development,* Rome.

Flora, Cornelia B. and Jan L. Flora (1990), "Developing Entrepreneurial Rural Communities", *Sociological Practice,* 8.

Fluharty, Chuck (2004), Luncheon Address, Virginia Rural Summit, June, Natural Bridge, VA.

Freshwater, David (2003), "Will Manufacturing Remain the Pillar of Rural Development?", in *The Future of Rural Policy: From Sectoral to Place-based Policies in Rural Areas,* OECD Publication, Paris, pp. 99-124.

Gerritsen, R. (2000), "The Management of Government and its Consequences for Service Delivery in Regional Australia", in B. Pritchard and P. McManus, *Land of Discontent: The Dynamics of Change in Rural and Regional Australia,* UNSW Press, Kensington, N.S.W.

Glaeser, Edward L. and Janet E. Kohlase (2004), "Cities, Regions and the Decline of Transport Costs", *Regional Science,* Journal of the Regional Science Association International, Vol. 83, No. 1, pp. 197-228.

Goodspeed, Tim (2005), presentation at the conference "Regional Governance for Competitiveness" under the auspices of the OECD, the Fondaziona Monte dei Paschi di Siena and the Provincia of Siena, 20 April 2005, Siena, Italy.

Government of Canada (2005a), "Checklist of Rural Lens Considerations", Canadian Rural Partnership, *www.rural.gc.ca/checklistee.phtml*.

Government of Canada (2005b), "The Community Future Program: Prepared for the Western Economic Diversification Canada, Canada Economic Development, Atlantic Canada Opportunities Agency, Federal Economic Development Initiative for Northern Ontario", case study prepared for the OECD.

Government of Germany, Federal Ministry of Consumer Protection, Food and Agriculture (BMVEL) (2005), "ACTIVE REGIONS - Shaping Rural Futures: A Model for New Rural Development in Germany", case study prepared for the OECD.

Government of Japan (2005), "The Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas (provisional translation)", The Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, *www.maff.go.jp/eindex.html*.

Government of Quebec Province (2001), "Politique nationale de la ruralité - une vision d'avenir, Le ministère des Régions" (National Rural Policy - A Vision for the Future, The Ministry of regions), dépôt légal, bibliothèque nationale du Québec, Gouvernement du Québec, Quebec, Canada, *www.mreg.gouv.gc.ca*.

Government of the United Kingdom, Countryside Agency (2005), "Local Strategic Partnerships in England", case study prepared for the OECD, March.

Hamlin, Roger (1998), *The Capital Access Program: An Evaluation of Economic Benefits,* The Michigan Strategic Fund, The Michigan Jobs Commission, Lansing, Michigan.

Hayashi, Masayoshi (2002), "Congestion, Technical Returns and the Minimum Efficient Scales of Local Government Expenditures: The Case of Japanese Municipalities", Discussion Paper Series No. 01, Institute for Research in Business Economics, Meiji Gakuin University. *www.meijigakuin.ac.jp/-hayashim/Works/optimalsizef/PDF.*

IADB (2005), *Informe Rural,* Rural Development Unit, Department of Sustainable Development, Washington, DC.

Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) (2000), "Recensement de la population 1999: évolutions contrastées du rural" (1999 Population Census: Contrasting Rural Trends), *INSEE Première,* July.

International Fund for Agricultural Development (IFAD) (2004), "Argentine Republic: Country Strategic Opportunities Paper", Executive Board, Eighty-first Session, Rome.

James, M. E. (2002), "The Practice of Local Partnership in Rural Development - The Cases of Newent (UK) and Sault (France)", PhD thesis, University of Gloucestershire, Cheltenham, p. 277.

Jessop, Robert (2000), "The Dynamics of Partnership and Governance Failure" in G. Stoker (ed.), *The New Politics of Local Governance in Britain,* Macmillan, Basingstoke, UK, pp. 11-32.

Jessop, Robert (2002), "Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony", Department of Sociology, Lancaster University, UK, *http://comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf*.

Johnson, Thomas (2002), "Rural Development Programs," in *Proceedings: Farm Bill Education Conference,* 20-21 May 2002, Farm Foundation, Kansas City, *www.farmfoundation.org/2002_farm_bill_education_conference.htm*.

Kaul, Inge (2003), "Public Goods: A Positive Analysis" (discussion draft), United Nations Development Program, Office of Development Studies, New York.

Kilkenny, Maureen (2005), "The Relationship between the Agro-food Sector and the Rural Economy", keynote address to the conference "The Coherence of Agricultural and Rural Development Policies", 24 October, OECD, Bratislava, Slovak Republic.

Kitahara, Etsuo (2002), "The Direction of Rural Development Policies in Japan", conference paper for *The Future of Rural Policy: From Sectoral to Place-Based Policies in Rural Areas,* 11-12 July, OECD Publications, Siena, Italy.

Mantino, Francesco (2005), "Vertical Co-ordination in Rural Governance", paper presented at Mexican Ministry of Social Development and OECD International Conference "Designing and Implementing Rural Development Policy", 7-8 April, OECD, Oaxaca, Mexico.

Marquez, S. (2004), "PRODERNEA y PRODERNOA en el Marco de una Estrategia de Desarrollo Territorial" (PRODERNEA and PRODERNOA in the Framework of a Territorial Development Strategy), paper presented at the conference *Transformation Productiva e Institucional del Mundo Rural en Argentina* (Productive and Institutional Transformation of Argentina's Rural World), 25-26 October, Buenos Aires.

Mason, C. M. and R. T. Harrison (1997), "Business Angel Networks and the Development of the Informal Venture Capital Market in the UK: Is There Still a Role for the Public Sector?", Small Business Economics, Vol. 9, No. 2, April, pp. 111-123.

McDowell, George R. (1999), "Some Communities Are Successful, Others Are Not: Toward an Institutional Framework for Understanding the Reasons Why", Chapter in J. Kimball (ed.), *The Transfer of Power: Decentralization in Central and Eastern Europe,* Soros Foundation, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, Hungary.

McDowell, George R. (2001), *Land-Grant Universities and Extension into the 21st Century: Renegotiating or Abandoning as Social Contract,* Iowa State Press, Ames, Iowa.

McDowell, George R. (2004), "The Agricultural Establishment - Giving Farmers Too Much of What They Want and Not Enough of What They Need", CHOICES, 1st Quarter, March.

McGranahan, David (1999), "Natural Amenities Drive Rural Population Change AER-781", United States Department of Agriculture, Economic Research Service, *www.ers.usda.gov/publications/aer781*

McGranahan, David and Patrick Sullivan (2005), "Farm Programs, Natural Amenities, and Rural Development", *Amber Waves,* Economic Research Service, United States Department of Agriculture, February, *www.ers.usda.gov/AmberWaves/February05/ Features/FarmPrograms.htm.*

Ministerio de Agricultura y Ganadería (Ministry of Agriculture and Farming) (2003), "Estrategia de Desarrollo" (Rural Strategy for Rural Development), Costa Rica.

Mortensen, Ronald (2002), *A Bottom-up Approach to Development,* Federal Reserve Bank of Kansas City.

Moseley, Malcolm J. (ed.) (2003), *Local Partnerships for Rural Development - the European Experience,* CABI Publishing, Wallingford, UK and Cambridge, USA.

Musgrave, R. A. (1961), "Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism", in *Public Finances: Needs, Sources and Utilization,* NBER, Princeton University Press, New York, pp. 97-122.

OECD (1990), *Partnerships for Rural Development,* OECD Publications, Paris.

OECD (1996), *Better Policies for Rural Development,* OECD Publications, Paris.

OECD (1998a), *Agricultural Policy Reform and the Rural Economy in OECD Countries,* OECD Publications, Paris.

OECD (1998b), *Decentralization and Infrastructure in Mexico,* OECD Publications, Paris.

OECD (1999a), *Cultivating Rural Amenities: An Economic Development Perspective,* OECD Publications, Paris.

OECD (1999b), *The Distributional Effects of Agricultural Support in Selected OECD Countries,* Paris.

OECD (2001a), *Territorial Review of Hungary,* OECD Publications, Paris.

OECD (2001b), *Territorial Review of Italy,* OECD Publications, Paris.

OECD (2002a), *Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda,* OECD Publications, Paris.

OECD (2002b), *Territorial Review of Moravska Trebova-Jevick, Czech Republic,* OECD Publications, Paris.

OECD (2002c), *Territorial Review of Siena, Italy,* OECD Publications, Paris.

OECD (2003a), *Entrepreneurship and Local Economic Development,* OECD Publications, Paris.

OECD (2003b), *Farm Household Income: Issues and Policy Responses,* OECD Publications, Paris.

OECD (2003c), *Territorial Review of Mexico,* OECD Publications, Paris.

OECD (2004a), "Designing and Implementing Rural Development Policies", issues paper for Ministry of Social Development and OECD International Conference "Designing and Implementing Rural Development Policy", 7-8 April, OECD, Oaxaca, Mexico.

OECD (2004b), "Place-Based Policies for Rural Development: Basque Country, Spain (Case Study)" [GOV/TDPC/RUR(2004)2].

OECD (2004c), "Place-Based Policies for Rural Development: Extremadura, Spain (Case Study)" [GOV/TDPC/RUR(2004)3].

OECD (2004d), "Place-Based Policies for Rural Development: The Micro-regions Strategy, Mexico (Case Study)" [GOV/TDPC/RUR/RD(2004)2].

OECD (2004e), *Territorial Review of the Czech Republic,* OECD Publications, Paris.

OECD (2005a), *Building Competitive Regions: Strategies and Governance,* OECD Publications, Paris.

OECD (2005b), "Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending", presented at the OECD meeting on Fiscal Relations Across Levels of Government, 8-9 September 2005, [COM/CTPA/ECO/GOVE(2005)4].

OECD (2005c), *New Approaches to Rural Policy: Lessons from Around the World,* OECD Publications, Paris.

OECD (2005d), "Place-based Policies for Rural Development: Lake Balaton, Hungary (Case Study)", OECD Paris, [GOV/TDPC/RUR(2005)3].

OECD (2005e), "Place-based Policies for Rural Development: Region of Crete, Greece" (Case Study), OECD Paris, [GOV/TDPC/RUR(2005)4].

OECD (2005f), "Place-based Policies for Rural Development: Tuscany, Italy" (Case Study), OECD Paris, [GOV/TDPC/RUR(2005)2].

OECD (2005g), *Regions at a Glance,* OECD Publications, Paris.

OECD (2005h), *Territorial Review of Japan,* OECD Publications, Paris.

OECD (2005i), *Territorial Review of Finland,* OECD Publications, Paris.

OECD (2005j), "Trends in Agricultural and Rural Development Policies in OECD Countries" background paper by the OECD Secretariat for the conference "The Coherence of Agricultural and Rural Development Policies", 24 October, OECD, Bratislava, Slovak Republic.

OECD (2005k), *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation,* OECD Publications, Paris.

OECD (2006), *Territorial Review of France,* OECD Publications, Paris.

IR- Managementdienste GmbH (2003), "Ex post Evaluation of the Community Initiative LEADER II", Final Report, Volume 1, December, Vienna, Austria.

Osborne, Stephen P., Rona S. Beattie and A. Williamson (2002), *Community Involvement in Rural Regeneration Partnerships in the United Kingdom: Evidence from England, Northern Ireland and Scotland,* The Policy Press, Bristol.

Ostrom, Vincent (1989), *The Intellectual Crisis in American Public Administration,* The University of Alabama Press, Tuscaloosa and London.

P3 Advisors (2004), "Public-Private Partnerships in Rural and Northern Canada: Final Report", prepared for the Rural Secretariat, Agriculture and Agri-food Canada, *www.rural.gc.ca/ruralreports/partnerships_e.phtml*.

Pezzini, Mario (2001), "Rural Policy Lessons from OECD Countries", *International Regional Science Review,* 24, January, pp. 134-145.

Pickering (2003), Report of the Scottish National Rural Partnership "Good Practice in Rural Development", *Innovative Methods of Service Delivery in Rural Scotland: A Good Practice Guide,* Scottish Executive Social Research.

Purcell, Wayne D. (2003), "The Contribution of Virginia's Capital Access Program to Rural Development", Horizons, REAP, Department Agricultural and Applied Economics, Virginia Tech. Vol. 18, July/August.

Rennie, F. W., W. Greller and M. Mackay (2003), *Review of International Best Practice in Service Delivery to Remote and Rural Areas,* The Institute of Rural and Island Studies and the Scottish Centre for Information Research, Lewis Castle College, UHI Millennium Institute, Stornoway, Isle of Lewis, Western Isles, Scottish Executive, Edinburgh.

Regidor, J. (2005), "Multifunctionality and CAP: Territorial Proposal", study commissioned by European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, Brussels.

Rightmyre, V., T. G. Johnson and D. Chatman (2005), *Growing Entrepreneurs from the Ground Up: A Community-based Approach to Growing Your Own Business,* Community Policy Analysis Centre, University of Missouri-Columbia for Missouri Rural Development Partners, Missouri, USA

Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom,* Alfred A. Knopf, New York.

Smith, Valerie and Crispin Moor (2005), "Local Strategic Partnerships in England - A Case Study", UK Countryside Agency, for OECD, Paris.

UK Government, HM Treasury (2005), *www.hm-treasury.gov.uk/index.cfm*.

Ullman, Charlotte (2005), "Enjeux et perspectives du haut débit en région", article online with *Localtis,* Caisse des Dépôts et Consignations, France.

University of Wisconsin Extension (2005), CNRED Homepage, *www.uwex.edu/ces/cnred/*

Weiler, Stephan (2004), "Racing toward New Frontiers: Helping Regions Compete in the Global Marketplace", *Main Street Economist,* Center for the Study of Rural America, Federal Reserve Bank of Kansas City, March.

Wilkinson, J. (2003), "Horizontal Fiscal Equalisation", Briefing Paper 21/2003, *www.parliament.nsw.gov.au*.

Wojan, Timothy (2003), "Rural Policy as if Place Mattered, or Not", paper presented at the 50th Annual North American Meetings of the Regional Science Association International, 20-22 November 2003, Philadelphia, PA.

World Bank (2005a), *Beyond the City: The Rural Contribution to Development,* Washington.

World Bank (2005b), *Linking Community Empowerment, Decentralized Governance and Public Service Provision through a Local Development Framework,* Washington.

Wurzel, E. (1998), "Germany: Reforming Federal Fiscal Relations", *The OECD Observer,* No. 214, October/November, Paris.

Estudios de política rural de la OCDE

El Nuevo Paradigma Rural

POLÍTICAS Y GOBERNANZA

La versión original de este libro fue publicada bajo el título **The New Rural Paradigm: Policies and Governance,** ISBN 9264023909, © 2006 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Paris.

Esta traducción se publica por acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE.

www.oecd.org/publishing/translations - Versiones traducidas de publicaciones de la OCDE.

www.oecdbookshop.org - Librería online de la OCDE

www.sourceoecd.org - Biblioteca electrónica OCDE

www.oecd.org/oecddirect - Servicio de alertas de libros de la OCDE



www.oecd.org

OECD

MINISTERIO
DE AGRICULTURA, PESCA
Y ALIMENTACIÓN

CENTRO DE PUBLICACIONES
Paseo de la Infanta Isabel, 1 - 28014 Madrid