

# **Del agrarismo a la multifuncionalidad. Evolución del concepto de ruralidad. El enfoque territorial en el desarrollo rural y la competitividad**

M. Lorente

En las últimas décadas se ha producido una evidente evolución en el concepto de desarrollo rural, pasando de una visión sectorial agrarista donde el territorio ejerce el papel de mero soporte de las actividades agrarias, a una nueva concepción basada en las posibilidades que el territorio tiene de ejercer otras funciones y, con ellas, desarrollar nuevas actividades económicas.

Hablar de desarrollo rural ya no es una cuestión exclusiva de la producción agraria. Los territorios rurales son un recurso donde interactúan y se complementan todas las políticas sectoriales y todos los agentes que los constituyen. La crisis del agrarismo y la aparición de nuevos valores en la sociedad relacionados con la calidad de vida y el medio ambiente, ha hecho cambiar a la Unión Europea sus políticas sobre el desarrollo rural, dando un enfoque territorial a las nuevas estrategias.

## **Por qué se pasa del agrarismo a la multifuncionalidad**

Los motivos de esta evolución son múltiples pero simplificándolos podrían agruparse en tres ideas conceptuales:

1. Tradicionalmente el medio rural ha sido (y sigue siendo aún) sinónimo de actividad agropecuaria, de tal modo que la crisis del sector agrario (por múltiples causas que no se exponen ahora) arrastró al medio rural: La supervivencia y el desarrollo se asentaban sobre un único pilar, y la agricultura ya no era suficiente para mantener un tejido social vivo y dinámico en muchas zonas rurales (crisis del agrarismo). Esto lleva a tomar en consideración el uso de otros recursos endógenos o exógenos de los territorios.
2. La agricultura no sólo puede producir bienes materiales con interés comercial, base de la economía rural. También puede producir bienes inmateriales con implicaciones sociales, culturales y ecológicas sobre el territorio.

3. Aparecen nuevos valores *postmaterialistas* en la sociedad moderna: demanda de uso y disfrute de territorios rurales como espacio recreativo y de ocio. A finales del siglo XX la sociedad urbana adquiere una nueva percepción del mundo rural ligada al medio ambiente, la cultura tradicional, el paisaje, de tal modo que deja de ser considerado suministrador de alimentos donde la población se caracteriza por su retraso económico y cultural, para convertirse en un medio multifuncional ligado a la calidad de vida.

En consecuencia todos estos cambios van produciendo paulatinamente la evolución en el concepto de ruralidad:

- Se pasa de una ruralidad agraria “tradicional” (que llevó un “agrarismo de mercado”), a una “ruralidad pluriactiva” y, finalmente, a una “ruralidad multifuncional” (que puede originar multiactividad).
- La idea de territorio entendido como soporte de actividades sectoriales agrarias (agrarismo), evoluciona hasta la idea de territorio como recurso concebido como unidad en la que se combinan, se complementan, o interactúan todas las políticas sectoriales.
- El avance en de las políticas de ordenación del territorio en los países desarrollados, como consecuencia de las grandes concentraciones urbanas y despoblación del medio rural, lleva a aprobar la Estrategia Territorial Europea (ETE) y la UE modifica las políticas agrarias incidiendo en el desarrollo rural.

### **Cómo se articula la evolución del desarrollo rural en las políticas europeas.**

En la Declaración de Cork de 1996 la UE reconoce que los ciudadanos europeos dan cada vez más importancia a la calidad de vida, en general, y a los problemas de calidad alimentaria, salud, seguridad, desarrollo personal y ocio, en particular, y que las zonas rurales ocupan una posición privilegiada para responder a estos intereses ofreciendo un escenario para un modelo de auténtico desarrollo moderno de calidad.

Hasta la crisis de la agricultura el territorio se consideraba mero soporte de las actividades productivas de la población. Después, incluso, cuando se hablaba de

desarrollo territorial o rural, en realidad se trataba de medidas sectoriales en las que el territorio tenía escasa representatividad. A partir de la Agenda 2000 de la PAC, principalmente, el desarrollo rural toma una nueva dimensión y se considera que las políticas públicas se deben diseñar pensando en el territorio: El territorio se considera elemento fundamental en el marco del desarrollo rural, no como un soporte sino como un recurso en sí mismo.

El segundo pilar de la reforma de la PAC de 2003 dedicado al desarrollo rural, especifica entre los objetivos “Integrar el sector agropecuario y forestal en el *concepto territorial* de la diversificación del medio rural”. Por tanto, la nueva política agraria de la UE deja claro que el desarrollo rural debe tener un enfoque territorial.

La Iniciativa Comunitaria LEADER (Liason Entre Activités de Developpement de l’Economie Rurale - Conexión entre acciones de desarrollo de la economía rural) puesta en marcha a finales de los años 80 del siglo pasado, se ha convertido en paradigma del desarrollo rural por su filosofía y metodología de trabajo. Surgió como respuesta a las deficiencias mostradas por los enfoques precedentes, que eran de tipo sectorial y dirigidos desde ámbitos gubernamentales externos a las zonas de aplicación. La iniciativa LEADER tiene por objeto promover el desarrollo rural desde la base, mediante la diversificación y valorización económica de los recursos en áreas rurales de la Unión Europea.

La Ley de Desarrollo Rural Sostenible parte también de este enfoque territorial

### **Visión del enfoque territorial**

#### a) Como modelo de concepción integradora y cohesión del espacio

El enfoque territorial implica que las partes interesadas a escala local, participen en la toma de decisiones sobre la estrategia a seguir, y en la selección de las prioridades que se vayan a fijar en su zona local. Esto supone una concepción integradora y concertada de las medidas a tomar, a partir de la implicación de todos los actores del territorio con sus peculiaridades.

La cooperación de todas las partes con un enfoque global para alcanzar un fin común, contribuye a cohesionar los territorios y a paliar el individualismo que tanto ha caracterizado al medio rural. En enfoque

territorial, por tanto, lleva implícito un cambio positivo en el modo de abordar los problemas.

b) Como modelo de de gestión del territorio

La integración y la concertación es muy difícil de alcanzar sin un enfoque ascendente de la participación de los agentes del territorio, como ocurrió en otras épocas con un enfoque paternalista y descendente desde las administraciones públicas. Pero la participación ciudadana resulta imposible sin unos cauces organizados por donde fluyen las ideas y los compromisos.

El enfoque territorial se caracteriza porque los agentes públicos y privados del territorio se agrupan en una asociación sin ánimo de lucro denominada en la Iniciativa LEADER “Grupo de Acción Local” (GAL), encargada de establecer la estrategia común y de gestionar el plan de acción local. Los GAL están dotados de una organización, con capacidad de decisión, como tantas otras organizaciones, pero lo más significativo es su estructura técnica formada por profesionales cualificados.

### **La competitividad territorial como estrategia de desarrollo rural**

El concepto de competitividad se asocia a actividades económicas, a personas, a ciudades, países, etc. casi siempre relacionada con las ventajas que tienen respecto a otros productos, capacidad de las personas o territorios.

El medio rural no es ajeno a este fenómeno en el sentido que algunos territorios están mejor posicionados que otros respecto a determinados factores, y no sólo en lo que respecta a los productos que ofrecen, sino a aspectos como la cultura, el patrimonio, la diversidad paisajística, las tradiciones, los equipamientos urbanos, etc. O el carácter o receptividad de las gentes, la articulación de las sociedades locales, etc. En definitiva, la capacidad de atracción y prestigio exterior del territorio.

La competitividad del territorio es mucho más que la competitividad de sus sectores productivos. Pero incluso estos, para ser competitivos necesitan muchas veces de la competitividad territorial. ¿Cómo promocionar un determinado producto ligado a un territorio –jamón queso, vino, etc.- si éste no es acogedor a los visitantes-consumidores? Evidentemente la imagen de un territorio, es decir la percepción que se tiene de él, se transmite a todos los

agentes que lo constituyen. Por tanto la competitividad territorial es una estrategia fundamental para el desarrollo rural.

### **El capital territorial**

La competitividad, por tanto, está relacionada con el “capital territorial” constituido por el conjunto de elementos que lo forman, tanto materiales como inmateriales, pero no sólo desde el punto de vista de un inventario contable, sino de la búsqueda de las especificidades susceptibles de ponerse de relieve. Lo característico del “capital territorial” es que no es estático sino dinámico y puede ser que un territorio se descapitalice si el valor de sus componentes disminuye (degradación ambiental, deterioro de los paisajes, abandono de las tradiciones, destrucción del patrimonio arquitectónico, pérdida de imagen de los productos elaborados, desempleo, etc.), o se capitalice en el sentido contrario

La competitividad de un territorio está, pues, relacionada con el concepto de “capital territorial” y toda estrategia de desarrollo territorial debe tener presente la mejora de sus activos.

-----

### **Glosario**

**Agrarismo.** Sustantivo que como todos los que se construyen con el sufijo *ismo* significa “partidario de ...”, doctrina, movimiento, etc. En este caso se puede entender por agrarismo a una postura, doctrina, punto de vista, ... basado en considerar a la actividad agraria como factor exclusivo o prioritario del desarrollo rural.

**Multifuncionalidad.** Propiedad de lo que es funcional en diversos cometidos. En el caso del medio rural la consideración de multifuncional obedece a que no sólo se mueve por el cometido agrario, sino que tiene también otras funciones que afectan a su desarrollo. Se trata, por tanto, de un nuevo modelo de gestión del desarrollo que pretende la diversificación económica de los espacios rurales, dado que la agricultura tiene cada vez menos importancia en la economía de los países desarrollados.

**Ruralidad.** El medio rural se refiere a territorios, normalmente poco artificializados, influenciados por la actividad agraria. Los cambios secuenciales experimentados por el sistema rural parten de una ruralidad agraria “tradicional”, que dio paso a un “agrarismo de mercado”, a una “ruralidad pluriactiva” después y, finalmente, a una “ruralidad multifuncional”. Los territorios rurales se caracterizan por la presencia de una gran variedad de actores colectivos, cuyas actividades responden a lógicas

distintas, ocupando posiciones diferentes en el sistema de “gobernanza” (Rubio Terrado, P. 2010).

**Enfoque territorial.** Consiste en definir una política de desarrollo a partir de las realidades, de los puntos fuertes y débiles particulares de una zona. El fundamento de este enfoque se vincula a la toma en consideración por parte de las fuerzas vivas locales, del papel de los recursos endógenos en la búsqueda de un desarrollo duradero. Implica que la gestión de los espacios rurales se haga con una visión territorial para entender la articulación de las sociedades locales.

**Competitividad.** Concepto economicista relacionado con la capacidad para soportar la competencia del mercado. Pero cuando se habla de competitividad de un territorio, urbano o rural, no sólo hace referencia a cuestiones comerciales de sus productos, sino a su capacidad medioambiental, económica, social y cultural. Por tanto, la competitividad territorial supone tomar en consideración a sus recursos, la implicación de los agentes e instituciones, la integración de los sectores de actividad en una lógica de innovación, y la cooperación con otros territorios.

**Capital social de un territorio.** Capacidad de los distintos agentes e instituciones para actuar de forma conjunta y eficaz en el territorio: constituye un estado de ánimo, una cultura, basada en la confianza mutua, así como en la voluntad y en la capacidad de reconocer, expresar y articular intereses individuales y colectivos.

**Competitividad económica de un territorio.** Capacidad de generar y mantener el valor añadido.

**Competitividad ambiental.** Capacidad de los agentes locales para valorizar su entorno (conservar, dar valor, enriquecer). El término “valorizar” se debe entender en sentido amplio: de orden económico, ecológico, social, cultural y estético.

***Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo de 20/ 09/ 2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)***

Considerando 50 del Preámbulo: “Transcurridos tres períodos de programación, la iniciativa Leader ha alcanzado un grado de madurez que permite a las zonas rurales aplicar el enfoque propio de dicha iniciativa en el contexto más amplio de la programación general del desarrollo rural. Así pues, es preciso extender los principios básicos del enfoque Leader a los programas que integren un eje específico y definir los grupos de acción local y las medidas que vayan a ser objeto de ayudas, incluidas la creación de partenariados, la aplicación de estrategias locales, la cooperación, la creación de redes y la adquisición de capacidades”

## **BIBLIOGRAFÍA**

Farell, G. y Thirion, S. (1999): La competitividad territorial. Observatorio Europeo Leader.

Moyano, E. (2009): Capital social, gobernanza y desarrollo en áreas rurales. Foro internacional de cooperación en desarrollo rural FICODER, Sevilla.

Ramos, E. y Romero, J.J. (1995): Para una concepción sistémica del desarrollo rural, en E. Ramos y J. Cruz: Hacia un nuevo sistema rural. MAPA. 49-89.

Rubio Terrado, P. (2010) Modelización de los cambios y evolución reciente del sistema rural español. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N.º 54 .

Moyano Estrada, E (2008) Multifuncionalidad, territorio y desarrollo de las áreas rurales. Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA), Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).