
Javier Esparcia Pérez ()*

*Las áreas rurales y las políticas
de desarrollo rural en Inglaterra
(Reino Unido).
Transformaciones recientes*

**1. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS ÁREAS RURALES
Y FACTORES DE CAMBIO**

La historia reciente de las áreas rurales de Gran Bretaña está ligada a la historia del último siglo de todo el país. Gran Bretaña fue la cuna de la primera Revolución Industrial. Esta no consistió sólo en una serie de cambios técnicos; junto a éstos, la Revolución Industrial trajo consigo toda una serie de cambios económicos y, sobre todo, sociales. Algunos de los procesos de cambio que se iniciaron en aquellos momentos, y que tuvieron continuidad tras la Segunda Guerra Mundial, aún tienen sus secuelas en la historia reciente de las áreas rurales británicas.

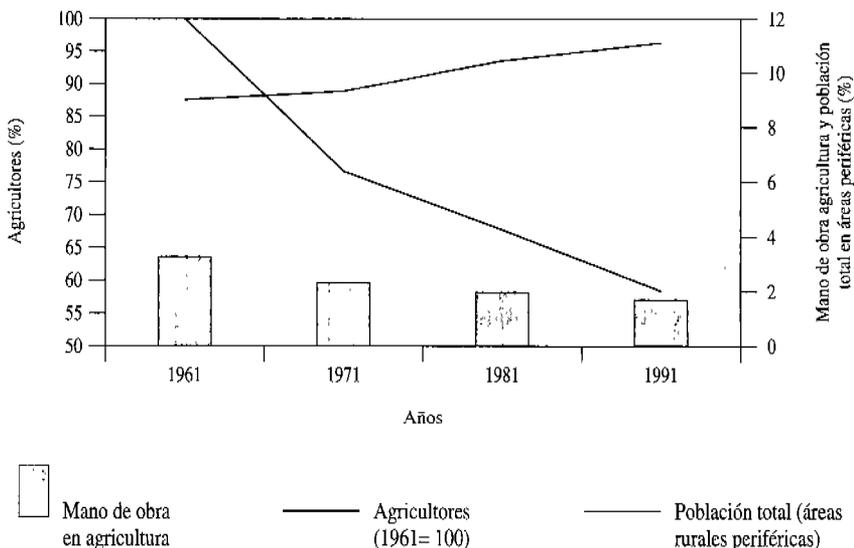
Es después de la Segunda Guerra Mundial cuando, como consecuencia de los cambios en las economías regionales, así como la propia «modernización social», algunos de estos procesos se aceleran, en un contexto de terciarización generalizada de la vieja economía industrial y agraria. En las áreas rurales, todo ello tiene un fuerte impacto, con el declive continuo del número de agricultores y de la mano de obra en la actividad agraria y, ligado a ello, cambios en la composición social y ocupacional. Sin embargo, ello no se traduce en pérdidas de población en las áreas rurales, antes al contrario. Como es sabido, desde los años 60 el fenómeno territorial y demográfico dominante en Inglaterra y Gales es la contraurbanización, es decir, la dispersión de población y actividades económicas en áreas rurales (Robinson, 1990; Derounian, 1993;

(*) UDERVAL. Unidad de Desarrollo Rural y Evaluación de Políticas Públicas. Dpto. de Geografía (Universidad de Valencia).

Champion, 1994). Algunos datos ponen de relieve la importancia que este fenómeno ha tenido para las áreas rurales: mientras el crecimiento global de Inglaterra y Gales en la década de los 60 era del 6%, las áreas rurales crecían como media un 18%; además, dentro de éstas, las áreas rurales más atrasadas y periféricas («remotas» en la terminología inglesa, es decir, menos accesibles y menos desarrolladas), crecían un 9,5%. En la década de los 70, Inglaterra y Gales crecían un 0,5%, las áreas rurales en su conjunto lo hacían en un 7%, y las áreas periféricas un 10,3%. En la última década, la dinámica demográfica global de Inglaterra y Gales ha entrado en crecimiento negativo, mientras que las áreas rurales periféricas crecían por encima del 8%. El resultado de todo ello es que, como refleja el gráfico 1, pese a la pérdida de agricultores y de empleo agrario en las tres décadas, la población de las áreas rurales periféricas (y por tanto, de las áreas rurales en general) ha aumentado de manera significativa, situándose en estos momentos en más de un 11% de la población total. Evidentemente aquí también hay que tener en cuenta que este aumento del total de la población ha sido paralelo al mantenimiento de una corriente emigratoria tradicional, ya mucho menos intensa que en décadas pasadas, y que ha sido la consecuencia de la escasa diversificación y la falta de oportunidades para la población local, tanto en las actividades agrícolas como no agrícolas.

GRÁFICO 1

Principales cambios en el sector agrario y en las áreas rurales periféricas de Inglaterra y Gales (1961-1991)



Fuente: Elaboración propia a partir de Allanson *et al.* (1996).

El crecimiento de actividades y población en las áreas rurales no ha tenido, ni tiene, unas pautas homogéneas. Un primer análisis, desde el punto de vista territorial, nos permite diferenciar al menos dos tipos de áreas:

- núcleos y áreas a preservar de la presión de las actividades urbanas, del desarrollo residencial, y del deterioro ambiental que tales actividades suponían (en combinación con el derivado de la intensificación de la agricultura y/o ganadería);
- núcleos y áreas periféricas, al margen de las presiones de las actividades urbanas, en las que era necesario estimular el desarrollo para evitar una mayor degradación socioeconómica.

En el primer caso el beneficio para sus residentes es doble. Por un lado, disponen de áreas con una calidad ambiental elevada, con buena dotación de servicios, con accesibilidad a las principales ciudades, etc.; por otro, estos residentes tienen el control del sistema de planificación para preservar su *status quo*. De la misma manera, en el segundo caso, la desventaja es importante. Sus áreas tienen una peor calidad ambiental, peor dotación y pérdida de servicios, peores viviendas, peor accesibilidad, etc.; a esta marginalidad física se añade la marginalidad social, al contar con niveles de vida más bajos, con menos oportunidades de empleo (pese a los estímulos al desarrollo de actividades económicas), o restricciones para acceder a viviendas (que, en todo caso, serían de peor calidad), entre otros aspectos. Tanto en uno como en otro caso estamos ante procesos que se autoalimentan, y que hace que las áreas mejor dotadas y en las que viven las clases más acomodadas tengan cada vez más ventajas y mayor control sobre los mecanismos para preservar su situación, mientras que las áreas peor dotadas, periféricas, continúan en un proceso cíclico de empobrecimiento (Elson *et al.*, 1995).

Sin embargo, como toda simplificación, estos dos tipos de áreas esconden una gran diversidad y complejidad socioeconómica en el mundo rural británico. Varios trabajos realizados a finales de los años 80 y principios de los 90 ponen de relieve la existencia de varias trayectorias sociales y económicas en las áreas rurales, divergentes algunas, contrapuestas otras (Marsden *et al.*, 1993; Lowe *et al.*, 1995). Estos autores establecen lo que ellos denominan «áreas rurales diferenciadas», que son en realidad cuatro modelos sociales y económicos diferentes, con actitudes y actores dominantes también diferentes: modelo ambientalista-proteccionista (áreas en las que existe una fuerte presión para la preservación de los valores ambientales y de la estructura social), modelo *commuters* o de nuevos residentes (áreas con tensiones entre los nuevos residentes y los agentes locales), modelo paternalista, y áreas con un modelo clientelista. Veamos brevemente los principales elementos y procesos en cada uno de estos tipos de áreas.

1. Modelo ambientalista-proteccionista. Predomina en áreas caracterizadas desde el punto de vista físico tanto por elevada accesibilidad a los grandes centros urbanos como por sus atractivos paisajísticos y/o ambientales. Desde el punto de vista social, los actores dominantes son clase media, mayoritariamente vinculada al sector servicios, que tiene actitudes conservacionistas y en contra de la instalación de nuevas actividades urbanas o industriales que alteren el equilibrio físico y social del área. Estas actitudes se canalizan a través del control de

instituciones públicas y, especialmente, del sistema de planificación de usos del suelo, que es su principal instrumento. La estrategia de defensa de su *status quo* se completa con acciones para reforzarlo y mejorar su posición. Esto se traduce en mayor demanda de servicios y actividades de ocio para sus áreas residenciales y «sus» espacios rurales.

2. Modelo *commuters*-nuevos residentes. Son áreas relativamente próximas a centros urbanos y, como tales, participan de los movimientos pendulares diarios; pueden no tener una elevada calidad ambiental. Desde el punto de vista político-social, el control suele estar en manos de los agentes locales (agricultores, comerciantes, constructores y otras actividades ligadas al crecimiento residencial). Por su parte, los nuevos residentes suelen ser trabajadores de clase media del sector servicios, e incluso jubilados, con una presencia cada vez mayor. Los objetivos y estrategias de unos y otros son diferentes: mientras los agentes locales (que tienen el control político) tienden a favorecer estrategias de desarrollo en función de los intereses y necesidades locales, los nuevos residentes suelen adoptar posiciones proteccionistas, similares a las de sus homólogos en el caso anterior. Ello deriva en tensiones y conflictos, más o menos visibles, entre los dos grupos.
3. Modelo paternalista. Se trata de zonas rurales con grandes propiedades privadas y grandes explotaciones, en general alejadas de grandes centros urbanos. El control político y social, y el proceso de desarrollo, suele estar controlado por estos grandes propietarios. No tienen una actitud estrictamente conservadora, en el sentido de que han de hacer frente al descenso de ingresos de la agricultura; por ello, en una visión a largo plazo, buscan nuevas fuentes de ingresos vía diversificación productiva, tanto en sus explotaciones como en el tejido económico del área. Esta capacidad de adaptación y respuesta les permite mantener su tradicional actitud paternalista respecto de la población local. A su vez, esta actitud paternalista les permite mantener bajo control los posibles conflictos que puedan surgir, si bien las presiones en cuanto actividades económicas urbanas, residenciales o industriales es mucho menor que en los casos anteriores.
4. Modelo clientelista. Este predomina en zonas rurales periféricas, donde el mundo agrario y las instituciones políticas ligadas a éste aún tienen una importante influencia; sin embargo, desde el punto de vista económico la población de estas áreas se mantiene principalmente por diferentes tipos de subsidios, desde la Indemnización Compensatoria, los fondos regionales, o simplemente transferencias de la Seguridad Social. En este contexto, las inversiones externas dependen básicamente de ayudas oficiales. Los limitados procesos de desarrollo están controlados y dominados por los agricultores propietarios de la tierra y el capital local no agrario, que mantienen estrechas relaciones de colaboración, en un marco corporativo y clientelista, cada uno con sus respectivos grupos. Desde el punto de vista político, esta estructura, relativamente estática, supone un claro control sobre los posibles conflictos. Además, los esfuerzos se orientan a la mejora del empleo y del bienestar general de la población, que es una manera de satisfacer a los diferentes grupos.

Como se ha comprobado, son coincidentes los intereses de los grupos dominantes en el primer modelo, y de los nuevos residentes en el segundo. Si a ello se añade que son grupos que a su vez tienen una fuerte presencia en las zonas urbanas (a través de sus empleos terciarios y de su proximidad física a las ciudades), se comprenderá fácilmente que su capacidad de presión ha sido muy alta. Por ello, no es de extrañar que a los ojos de la opinión pública y de los propios tomadores de decisiones, la degradación de las áreas rurales haya sido y sea el primer y más grave problema que ha de enfrentar la sociedad británica en sus áreas rurales. Esto explica que en las mismas políticas rurales la protección aparece como uno de los más importantes objetivos, si no el que más.

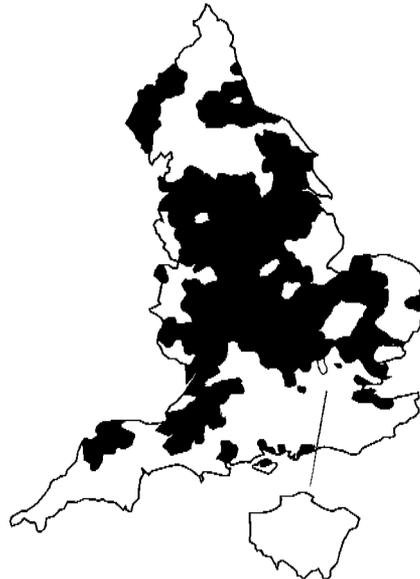
Este hecho contrasta de manera muy clara con la situación española y la de otros países mediterráneos, donde las áreas rurales periféricas suponen con diferencia la mayor extensión y probablemente también el problema más grave a abordar en las políticas de desarrollo rural. La historia reciente, con sus procesos y cambios económicos, sociales, e incluso políticos, son, por tanto, totalmente diferentes en unos países y en otros. Por esta razón, resulta cuando menos incorrecta la comparación que se hace con cierta frecuencia entre los países del Norte y los países del Sur, en relación a la mayor preocupación proteccionista o ambientalista de aquéllos, y la acusación de que los países del Sur tienen una clara falta de conciencia ambiental.

Desde el punto de vista espacial resulta muy complejo definir con cierta precisión dónde empieza y dónde acaba cada uno de los modelos. Con frecuencia muchas áreas participan de dos modelos, e incluso de tres. En concreto, la gran movilidad de los pensionistas en prácticamente todas las zonas rurales, hace aun más compleja la definición de pautas claras. No obstante, en el gráfico 2 se ofrece una simplificación, a partir de información sobre distribución de trabajadores del sector primario, sector secundario, clase media (principalmente empleados en el sector servicios), y pensionistas (Gordon *et al.*, 1995).

Como se observa, la clase media predomina en torno a la metrópolis de Londres, parte del SO, gran parte del SE, E (incluyendo parte de East Anglia), y en torno a algunas grandes ciudades del Norte. Son las áreas con mayor presión urbana, pero también en las que los residentes adoptan posturas más firmes en defensa de su *status quo* ambiental y social, y, por tanto, en contra de los procesos de intensificación de usos y/o de degradación de los recursos físicos y ambientales. No obstante, la «colonización» por parte de la clase media no puede darse por terminada ni siquiera en estas áreas. Es un proceso continuo y presente incluso en las zonas rurales más urbanizadas del SE de Inglaterra. A este respecto cabe citar el excelente trabajo de Murdoch y Marsden sobre el distrito de Aylesbury Vale, en Buckinghamshire, en el SE de Inglaterra (Murdoch *et al.*, 1994). Algunos de los títulos de los capítulos son suficientemente significativos de los procesos que están teniendo lugar en la actualidad, incluso en gran parte de las áreas rurales inglesas: «Acción de clase y la reconstrucción del espacio rural», «Desarrollo regional y cambio social», «Construyendo exclusividad», «Desarrollando planes: nuevos pueblos para ancianos», o «Desarrollo bajo presión».

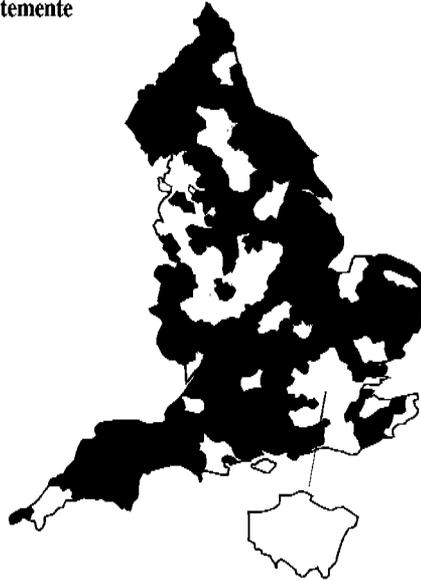
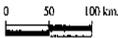
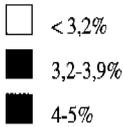
Elaboración propia a partir de los datos de la Oficina Nacional de Estadística de Inglaterra y Gales (ONS) de 2001.

MAPA 1

Distribución espacial de los diferentes grupos socioeconómicos en Inglaterra y Gales**A) Importancia de las clases medias (% sobre el total)****B) Trabajadores del sector industrial (como % del total de trabajadores)**

MAPA 1

Distribución espacial de los diferentes grupos socioeconómicos en Inglaterra y Gales

C) Pensionistas que han inmigrado recientemente
(como % de todos los pensionistas)

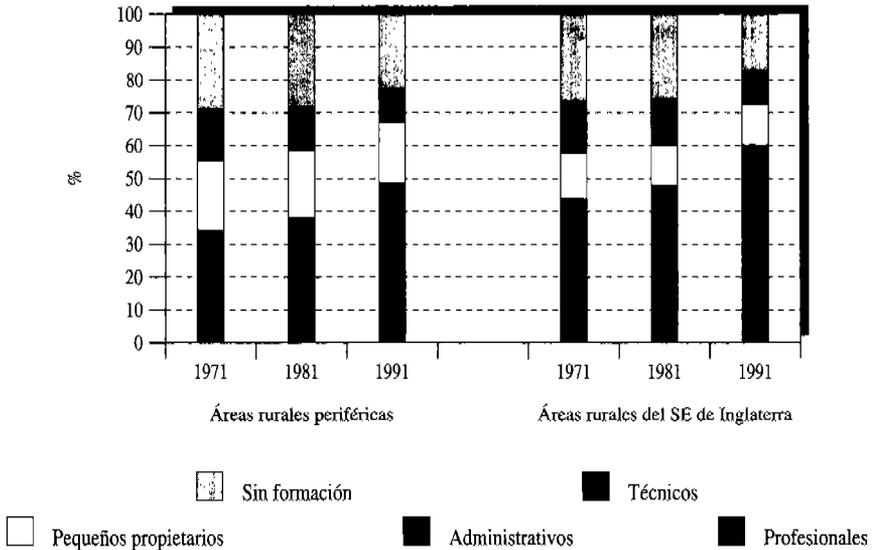
Fuente: Gordon, D. y Forrest, R. (1995).

Por su parte, en E. Midlands, el O y SO de Inglaterra (al igual que en Gales), empieza a tener una mayor presencia el modelo clientelista, especialmente si se evitan algunos enclaves en los que la clase media tiene una fuerza significativa. En el N de Inglaterra (y también en algunas partes de Escocia) predomina especialmente el modelo paternalista, asociado a los grandes propietarios, que en última instancia son los principales agentes que controlan, de manera más o menos directa, los procesos económicos y territoriales más importantes en estas zonas rurales. De la misma manera, prácticamente todas las áreas rurales accesibles a zonas urbanas se han convertido en zonas de *commuters*, con los conflictos potenciales que de ello se deriva.

Por último, en las áreas periféricas una de las tendencias más destacadas es la creciente presencia de jubilados, si bien estudios recientes ponen de manifiesto que la proporción de profesionales de clase media ha aumentado de manera muy rápida durante los años 80, como se observa en el gráfico 3, y todo parece indicar que el ritmo ha continuado durante los 90 (Hoggart, 1997). Es cierto no obstante que este crecimiento de la clase media en las zonas rurales periféricas se debe no sólo al fenómeno de la contraurbanización (que sigue siendo el predominante en las últimas tres décadas), sino también por la propia evolución de las áreas rurales. En todo caso, lo cierto es que la presencia de estas clases medias supone un escenario nuevo que han de

GRÁFICO 2

Cambios en la presencia de las clases medias en las áreas rurales de Inglaterra y Gales (1971-1991)



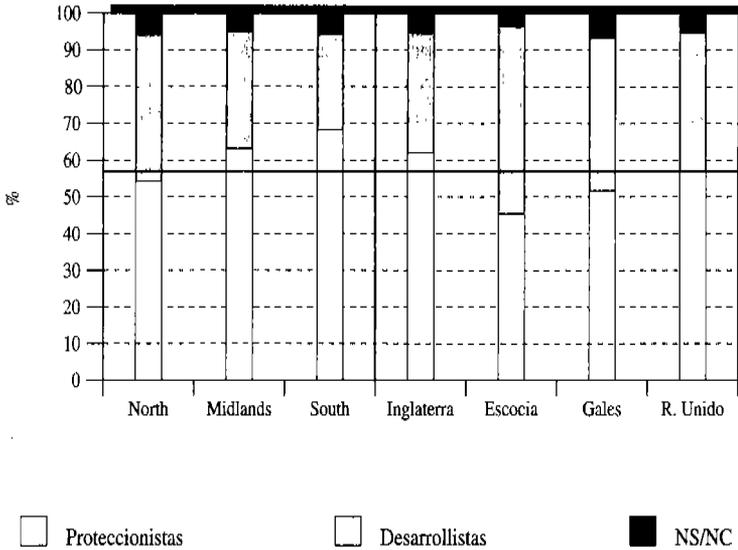
Fuente: Elaboración propia a partir de Hoggart (1997).

afrontar incluso las áreas rurales periféricas, escenario en el que seguramente serán crecientes las tensiones y los conflictos por el control del proceso de cambio. Estaremos así ante la traslación del *modus operandi* y de las situaciones típicas en las áreas rurales más próximas a las grandes urbes, allí donde en estos momentos predomina el modelo ambientalista, y donde como pone de relieve el gráfico 3 la clase media sigue haciéndose fuerte.

El gráfico 4 es muy representativo de todo lo anterior. Los datos se obtuvieron en 1988 a partir de una encuesta, la British Social Attitudes Survey (en Lowe *et al.*, 1993), en la que los ciudadanos tenían que posicionarse ante si las áreas rurales debían ser protegidas frente al desarrollo y las consecuencias de éste, incluso si ello suponía perder algunos empleos, o si por el contrario debían crearse nuevos empleos, incluso si algunas veces esto suponía una degradación físico-ambiental de las áreas rurales. En el gráfico 4 hemos definidos ambas posturas como «proteccionista» y «desarrollista» respectivamente. La conclusión es bastante clara, por cuanto refleja que es la población de las áreas más urbanizadas, las regiones del Sur, las que tienen una actitud más proteccionista, y esta actitud disminuye a medida que el grado de urbanización disminuye, en dirección Norte (el North inglés y Escocia) y Oeste (Gales). Obsérvese además que sólo el «South» y los «Midlands» superan la media del Reino Unido en cuanto a acti-

GRÁFICO 3

Actitudes «proteccionistas» frente a «desarrollistas» en Inglaterra (grandes regiones), Escocia y Gales (1988)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de British Social Attitudes Survey (1988), citados en Lowe *et al.* (1993).

tudes proteccionistas. Es en este tipo de áreas donde tiene plena vigencia el título del trabajo de Robinson (1990), *Conflict and Change in the Countryside* («Conflicto y cambio en las áreas rurales»).

2. LA POLÍTICA «NACIONAL» DE DESARROLLO RURAL Y EL LIBRO BLANCO (1995)

2.1. Las Áreas de Desarrollo Rural durante los años 80 y 90: ¿una política de desarrollo rural?

A partir de diferentes análisis elaborados desde fines de los años 70 y durante los primeros años 80, las autoridades británicas llegaron a la conclusión de que el deterioro socioeconómico de las áreas rurales periféricas hacía necesaria una intervención urgente. Se pretendía poner en marcha mecanismos que frenasen ese proceso y a la vez que impulsaran la creación de empleo y la diversificación económica. Esta reflexión cristaliza en 1984 con la definición en Inglaterra de las Áreas de Desarrollo Rural

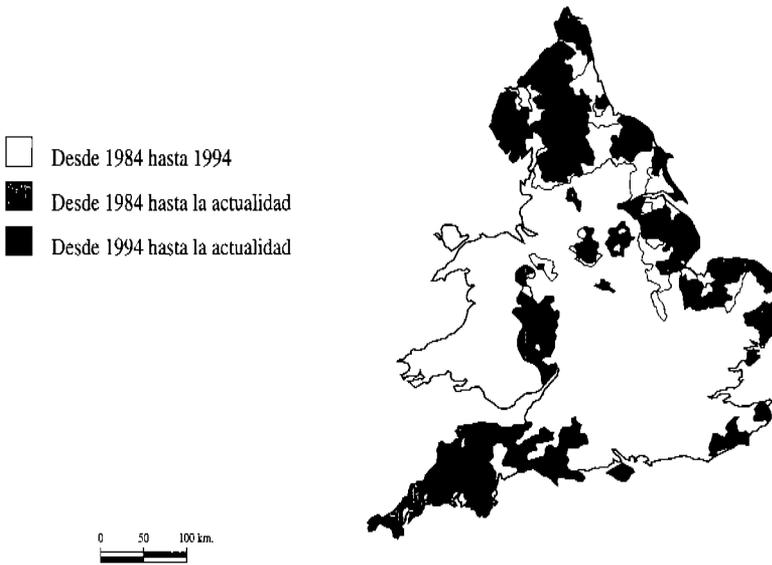
(*Rural Development Areas*), para las que habían de elaborarse los correspondientes Programas de Desarrollo Rural. Tanto por el concepto como por los objetivos que en teoría se perseguían, estos programas habían de constituir un importante cambio de perspectiva respecto de épocas pasadas, en el sentido de superar la orientación sectorial, para dar cabida a una perspectiva más integrada de desarrollo. Desde este punto de vista, los Programas de Desarrollo Rural y las Áreas de Desarrollo Rural, habían de constituir el inicio de una verdadera política nacional de desarrollo rural en Inglaterra, bajo los auspicios de la Comisión de Desarrollo Rural (Moseley, 1997).

Las áreas incluidas en la delimitación venían a coincidir en gran parte con lo que en Inglaterra tradicionalmente se ha considerado como áreas rurales periféricas (gráfico 5). En total se establecieron 27 Áreas de Desarrollo Rural, «como una vía para abordar los problemas socioeconómicos graves a partir de un enfoque local e integrado» (Derounian, 1994). La definición y delimitación de las diferentes áreas se realizó a partir de una serie de indicadores de «malestar» (referidos a problemas económicos, demográficos y de accesibilidad). Cada una de las áreas había de disponer de un Programa de Desarrollo en el que había de recogerse tanto la estrategia a seguir; de la misma manera, se creaban unos grupos de trabajo que serían responsables de la implementación. Con esta estructura en marcha, la Comisión de Desarrollo Rural se comprometía a cofinanciar una amplia variedad de proyectos, desde la conversión de edificios agrícolas a otros usos creadores de empleo, hasta la creación de agencias de servicios a las empresas, pequeñas empresas de artesanía (incluso a nivel individual), educación rural, transporte, servicios de información y asesoramiento, ayudas en los préstamos a las empresas y comercios, y pequeñas industrias (a través de los famosos *Co-SIRA* o *Council for Small Industries in Rural Areas*). En definitiva, la Comisión estaba dispuesta a contribuir en todo aquello que permitiese reducir los handicaps de estas áreas.

Tras varios años de funcionamiento, no puede decirse que sus resultados hayan sido espectaculares. Cuando menos pueden plantearse una serie de dudas sobre lo que realmente han sido los Programas de Desarrollo Rural (Derounian, 1994):

- no está claro que los programas hayan sido coordinados desde la escala local y con la participación entusiasta de todos los agentes locales, y surgen algunas dudas en el sentido de que tal vez muchos de estos programas han estado controlados por un reducido número de agentes locales poderosos. Esto nos lleva a establecer algunas relaciones con el papel de estos agentes en los modelos clientelista y paternalista definidos anteriormente.
- Por parte de muchas administraciones públicas locales estos programas se han visto simplemente como un cheque anual, una contribución del gobierno a sus presupuestos globales.
- Hay también serias dudas de que las ayudas públicas fuesen suficientes para que pudiesen tener un impacto significativo (por debajo de los 200 millones de pesetas anuales en cada área durante los últimos años 80).

MAPA 2
Áreas de desarrollo rural, 1984 y 1994



Fuente: Rural Development Commission (1993) y Derounian (1994).

- Por último, tampoco parece que hubiese un equilibrio adecuado en los diferentes tipos de proyectos, con un énfasis muy marcado hacia el apoyo a empresas modernas.

Todas estas dudas no evitan que existan algunos ejemplos en los que efectivamente se ha conseguido, al menos, estimular la participación entre los diferentes agentes, organismos, población rural, etc., y consolidar entre la población y sus representantes la necesidad de una aproximación integrada para abordar los problemas económicos y sociales de estas áreas periféricas.

En 1992-93 la Comisión de Desarrollo Rural acomete la revisión de la delimitación de 1984 sobre las Áreas de Desarrollo Rural (Rural Development Commission, 1993), tomando como base la información suministrada por el Censo de 1991. Estas suponen un 35% de la superficie de Inglaterra y un 6% de la población (unos 2,75 millones de habitantes). Desde el punto de vista espacial hay en general un elevado grado de continuidad entre las Áreas de 1984 y las de 1994, aunque, como se observa en el gráfico 5, hay algunas variaciones, derivados normalmente de los cambios en la situación socioeconómica (eliminación, creación o variaciones de tamaño). En general, la Comisión de

Desarrollo Rural ha intentado mantener la norma de exclusión de ciudades de más de 10.000 habitantes, si bien existen varias excepciones. Seis principales criterios se han tenido en cuenta para la nueva delimitación:

- a) elevados y persistentes niveles de desempleo;
- b) bajas tasas de actividad masculina y/o femenina, bajos salarios y estacionalidad en el empleo;
- c) bajo o nulo nivel de industrialización y, como resultado, empleo muy dependiente de un reducido número de actividades, con escasas alternativas de empleo;
- d) declive o desaparición de servicios, con las dificultades de acceso asociadas para los sectores de población con menor movilidad o sin posibilidades de acceder a los servicios disponibles habitualmente en las ciudades medias y grandes;
- e) otros handicaps derivados del aislamiento de pequeñas comunidades rurales, especialmente importantes en determinados grupos de población (ancianos, jóvenes, etc.);
- f) falta de viviendas accesibles desde el punto de vista económico.

Prácticamente todos estos criterios ya estaban presentes en la delimitación de 1984. En 1994 se ha incorporado el referido a la vivienda, habida cuenta de que un elevado número de familias continúan residiendo en viviendas cada vez más deterioradas y que, debido a sus bajos ingresos, tienen pocas posibilidades de adquirir una nueva vivienda.

Junto a la labores de asesoramiento que la Comisión realiza en todas las zonas rurales, en las Áreas de Desarrollo Rural se contemplan dos tipos de medidas:

- apoyo a los programas de desarrollo rural integrado orientados a fortalecer la estructura económica y social de las comunidades rurales, con especial atención a los grupos de población con más handicaps y creando las condiciones para la diversificación económica;
- asistencia a las empresas individuales bajo la forma de asesoramiento empresarial, préstamos financieros y otras ayudas económicas.

Al igual que había ocurrido durante los años 80, los Programas de Desarrollo Rural continúan siendo el principal instrumento a través del cual la Comisión de Desarrollo Rural contribuye al desarrollo económico y social de las Áreas de Desarrollo Rural. Los programas están no obstante muy orientados al desarrollo económico, a través de proyectos individuales que permitan maximizar la inversión o ayuda pública (Hodge *et al.*, 1996). Las pequeñas empresas son por tanto las principales beneficiarias de los Programas de Desarrollo Rural, con atención prioritaria a todo lo relacionado con asesoramiento a aquellas pequeñas empresas que presenten potencialidades de crecimiento, asistencia financiera a través de préstamos, ayuda a la creación de instalaciones para empresas (a través de la conversión de antiguos edificios de uso agrario), y provisión de servicios en tales instalaciones.

En principio la filosofía de la Comisión es de continuidad, tanto respecto a la orientación de los años 80 como en relación a las pretensiones para los próximos años. Por esta razón la Comisión se compromete a llevar a cabo una revisión de la delimitación de áreas y, en su caso, de los mismos criterios y orientación de los Programas, a partir de la información suministrada por el próximo censo de población (2001).

La importancia que las Áreas de Desarrollo Rural y los Programas de Desarrollo Rural tienen como política de desarrollo rural puede valorarse a partir de dos aspectos. En primer lugar, la orientación de los programas. Como se ha señalado, tienen una fuerte orientación económica (empresarial), lo que ya deja en gran parte de lado la dimensión social del desarrollo rural, y sobre todo pone de manifiesto que a efectos prácticos no es cierto que esta política persiga un «enfoque local e integrado». Por otro lado, la no definición de objetivos ni de criterios claros de «elegibilidad» para los proyectos, hace que las inversiones sean muy dispersas desde el punto de vista sectorial, hecho que redundará también en una mejor eficacia global; este hecho supone igualmente que no es posible ese enfoque integrado del que se habla.

En segundo lugar, la financiación. Aunque los 5.500 millones de ptas. de inversión para los Programas de Desarrollo Rural en 1995 (en torno a un 54% del presupuesto total de la Comisión de Desarrollo Rural), pueden parecer *a priori* una cantidad muy importante, resulta bastante modesta en relación tanto a las pretensiones que en teoría tienen los Programas, como, sobre todo, a las inversiones que Inglaterra recibió en el mismo año en sus áreas Objetivo 5b de los Fondos Estructurales (20.500 millones de ptas.). Como conclusión, parece evidente que la eficacia de las acciones derivadas de los Programas de Desarrollo Rural es limitada si se tiene en cuenta la combinación de factores como lo limitado de las inversiones, la dispersión en cuanto a cantidad y tipo de proyectos, y la amplitud de las Áreas de Desarrollo Rural. Afortunadamente para muchas de estas áreas el formar parte a su vez del Objetivo 5b de los Fondos Estructurales, y/o constituir un área LEADER, asegura una amplitud significativa de las políticas de desarrollo rural.

Como conclusión, los Programas de Desarrollo Rural no han constituido más que una vía para canalizar una serie de ayudas a las Áreas de Desarrollo Rural, aunque insuficientes, dispersas y desconectadas entre sí, y poco eficaces desde el punto de vista del enfoque «local e integrado» que, en teoría, se decía perseguir. Por tanto, no cabe decir que las Áreas de Desarrollo Rural hayan constituido, o constituyan en estos momentos, el marco para una política de desarrollo rural nacional para las áreas periféricas. Las razones de por qué desde la Comisión de Desarrollo Rural no se ha conseguido o no se ha querido conformar esa política de desarrollo rural, hay que buscarlas en gran parte en los cambios y los procesos que durante estos años están teniendo lugar en el conjunto de las áreas rurales inglesas. Efectivamente, como se ha señalado con anterioridad, las áreas periféricas (que podrían identificarse a grandes rasgos con las Áreas de Desarrollo Rural), han tenido y tienen una escasa capacidad de presión. En relación a ello, la atención de las autoridades se ha concentrado allí donde más intensos han sido los procesos de cambio y donde mayor capacidad de presión han tenido las fuerzas de cambio. En el apartado siguiente se analiza y discute cómo el gobierno

británico del primer quinquenio de los 90 ha conducido, a través del Libro Blanco de 1995, la reflexión en torno a los problemas del mundo rural en Inglaterra.

2.2. El marco para la nueva política de desarrollo rural en Inglaterra: el Libro Blanco de 1995

Como consecuencia lógica de la situación anterior, todas las voces, o al menos las más influyentes, reclamaron durante los años 70 y 80 una mayor atención de las autoridades sobre el problema de las áreas rurales, y especialmente del Sur de Inglaterra. El discurso dominante estuvo centrado en la protección, a través de dos vías, la política ambiental y la definición de estrategias globales, a largo plazo, para las áreas rurales. Los conceptos clave fueron «desarrollo sostenible» y «sostenibilidad», extraídos del propio Informe Brundtland de 1987, recogidos también en el primer Libro Blanco de Medio Ambiente (DoE, 1990). El resultado fue que en 1994 el gobierno conservador anuncia la inminente elaboración de un Libro Blanco (*White Paper*) sobre las áreas rurales, en el que se analizarían los cambios económicos, sociales y ambientales que se estaban produciendo en las áreas rurales, a partir de los principios de la Estrategia de Desarrollo Sostenible que ese mismo año había diseñado y aprobado el gobierno (Lowe, 1996 a). Esta iniciativa del gobierno tenía el significado, o así se pretendió mostrar, de que el gobierno era sensible a los cambios estructurales que se estaban produciendo en las áreas rurales. No obstante, podríamos añadir que efectivamente el gobierno era sensible a estos cambios, pero especialmente a las demandas y presiones de las clases medias de estas áreas rurales, que durante los años 80 y primeros 90 ya se habían constituido en importantes grupos de presión.

Pero al margen del significado del documento, sobre el que volveremos más adelante, lo cierto es que en 1995 se publica el Libro Blanco (DoE, 1995), que suponía una serie de cambios (Lowe, 1996 a, 1996 b; Allanson *et al.*, 1996; Ward, 1997):

- Un cambio en la propia concepción de las políticas en las áreas rurales, que pasa de estar concebida en el Libro Blanco de 1979 sobre una base sectorial (política agrícola-agricultura), a unas bases más integradas (política rural-variedad de actividades socioeconómicas).
- Un cambio hacia una visión territorial, puesto que se pasa de una visión claramente sectorial (agrícola) y unitaria (todo el Reino Unido), como se recogía en el Libro Blanco de 1979, a una visión más descentralizada y territorial en el Libro Blanco de 1995; este cambio tuvo su proyección en la elaboración de tres diferentes documentos, uno para Inglaterra, otro para Gales, y otro para Escocia, atendiendo a las peculiaridades territoriales que, al menos a esta escala, tenían los cambios y la situación de las áreas rurales en cada una de las tres zonas. Cabe hablar por tanto de tres diferentes Libros Blancos. Aquí nos referimos al correspondiente a Inglaterra.

- Un cambio en la visión de las áreas rurales como un espacio nacional unitario (1979), a una visión más flexible, dando cabida a la diversidad de áreas rurales y, sobre todo, asumiendo la necesidad de diferentes estrategias y trayectorias de desarrollo para cada una de ellas (1995). Por último, un cambio en los principales objetivos de las políticas en las áreas rurales. Se pasa de una fuerte concentración en la gestión de los recursos y la planificación de los recursos naturales y/o agrarios (Libro Blanco de 1979), a poner en el centro de las nuevas políticas a la población rural, las comunidades locales, y la calidad de vida en las áreas rurales.

En este contexto, no parece sorprendente que el Libro Blanco de 1995 plantease un discurso plagado de términos y conceptos como desarrollo local, desarrollo rural, participación, aproximación *bottom-up*, desarrollo sostenible, desarrollo endógeno, autoayuda, organizaciones o grupos voluntarios, diversificación económica, formación, iniciativa local, etc. (Lowe, 1996 b). El mismo título del Libro Blanco pretende ser significativo en esta línea argumental, «*La Inglaterra rural: una nación comprometida con unas áreas rurales habitables*». Parecía, por tanto, que este documento asumía el discurso y los objetivos que para las políticas de desarrollo rural se habían planteado desde la Comisión Europea y otras instituciones comunitarias desde mediados de los años 80. Ward señala la fuerte coincidencia en los planteamientos de este documento con los contenidos en *El Futuro del Mundo Rural*, publicado en por la Comisión Europea (Ward, 1996).

Algunos elementos, derivados de la misma estructura del documento, ponían de relieve ese cambio en la concepción de las políticas rurales, como puede verse en la misma estructura del Libro Blanco. Se ha señalado que éste es un buen documento en relación a tres aspectos: supone un paso adelante en tanto que asume la necesidad de introducir cambios, promueve el desarrollo económico y la diversificación (con mayor énfasis en el empleo y no tanto en la promoción de actividades residenciales y vivienda), y plantea una mayor integración sectorial en aspectos como educación, vivienda y transporte (Owen, 1997). Asimismo, contempla algunas propuestas concretas, como la de doblar la superficie forestal de Inglaterra durante los 50 próximos años; la de aumentar los derechos de los consejos parroquiales a ser consultados en un mayor número de intervenciones (recordemos que la parroquia es la unidad territorial administrativa básica en las áreas rurales inglesas); o la aprobación de medidas tendentes a preservar y promover el diseño tradicional de las viviendas en los pueblos rurales.

En definitiva, parece evidente que el documento es como mínimo un buen análisis de la situación y necesidades de las áreas rurales. Sin embargo, un estudio más en profundidad de este documento pone de relieve varios hechos, que cuando menos nos permiten cuestionar el que éste haya constituido un instrumento de intervención realmente operativo. Podemos reunir los déficits en tres grandes apartados: el no reconocimiento formal de la influencia de las políticas europeas de desarrollo rural en buena parte del discurso que preside el documento; el hecho de que los contenidos reales responden, en gran parte, a los intereses de los grupos más influyentes; y diferentes déficits que

Estructura y contenidos del Libro Blanco de Inglaterra (1995)

1. Gobierno y población
 - Principios
 - Responsabilidad compartida
2. Trabajar en las áreas rurales
 - Éxito económico
 - Planificación
 - Servicios de apoyo a la empresa
 - Infancia
 - Gobierno y Programas Europeos
 - Desregulación
 - Agricultura
 - Pesca
 - Turismo y recreación
 - Deportes rurales
 - Áreas de uso militar
 - Tecnologías de la información y telecomunicaciones
3. Vivir en las áreas rurales
 - Vivienda
 - Transporte
 - Sanidad y Servicios Sociales
 - Educación
 - Comercios y Oficinas de Correos
4. Una tierra verde y agradable
 - Actividades forestales
 - Recreación y accesos
 - Recursos naturales.

Fuente: DoE (1995) **Rural England: A Nation Committed to a Living Countryside**, Department of the Environment and Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, HMSO, London.

cuestionan la operatividad real del documento, en tanto que no identifica los mecanismos y recursos necesarios para implementar las políticas y/o acciones que plantea, entre otros aspectos.

- a) En primer lugar, desde un punto de vista formal, no se hacen referencias a las políticas europeas como parte del bagaje teórico en el que se sustenta el documento. El documento se presenta principalmente como el resultado de todo un proceso de consulta pública en las áreas rurales de Inglaterra (al igual que en Escocia y Gales, en sus respectivos documentos), pero no se reconocen ni las aportaciones teóricas emanadas de las instituciones comunitarias, ni la nueva dimensión derivada de las políticas de desarrollo rural europeas. Baste señalar que el Libro Blanco se publica en 1995 y que, por citar sólo algunos ejemplos, uno de los documentos clave en el diseño de las políticas rurales europeas, *El Futuro del Mundo Rural*, es de 1988, o que la Iniciativa Comunitaria LEADER I se empieza a aplicar en 1991 y finaliza en 1994-95. Además, ignorar la dimensión comunitaria tiene una difícil justificación cuando en 1993 el gobierno

británico ya conocía que para el período 1994-99 iba a recibir en torno a 640 millones de Ecus sólo en las áreas inglesas 5b, frente a los apenas 35 millones anuales que iba a gastar la poderosa Comisión de Desarrollo Rural (Ward, 1996).

- b) En segundo lugar, cuando se analizan los contenidos del documento y, sobre todo, si se comparan con los de los respectivos documentos de Escocia y Gales, el Libro Blanco inglés se revela como el más orientado a un mayor énfasis, por un lado, en el delicado equilibrio entre objetivos económicos y ambientales; por otro, en la regulación o control de la presión de las actividades urbanas sobre las áreas rurales vía planificación de usos del suelo (vid. modelo ambientalista, Punto 1). Podemos simplificar la interpretación de este hecho fundamental en el sentido de que el Libro Blanco tiene un discurso orientado mucho más a lo que podemos denominar «desarrollo rural integrado» (incorporando aquí todo los términos señalados anteriormente) y, como tal, parece más apropiado para las áreas periféricas, con menor diversificación y con menores oportunidades económicas (en definitiva, las más pobres). Sin embargo, de facto, el Libro Blanco está asumiendo los objetivos proteccionistas de la clase media como principal marco para el diseño de las políticas rurales.
- c) En tercer y último lugar, y al margen si se quiere de las apreciaciones anteriores, el Libro Blanco, presenta varios déficits en tanto que pretende constituirse en un instrumento operativo para la política rural en Inglaterra.
- No constituye ni el marco para la elaboración de políticas de desarrollo rural integrado orientadas a la acción y capaces de ser realmente implementadas, ni tampoco contiene objetivos ni propuestas concretas, sino más bien vagas intenciones (Owen, 1997). Este autor responde a la pregunta de su título («*El Libro Blanco ¿una plataforma para políticos rurales efectivos?*») señalando que, efectivamente, el Libro Blanco representa una plataforma, pero no más que eso, para unas políticas efectivas para las áreas rurales; pero también señala que tendrá que trabajarse mucho para llegar a diseñar esas políticas y para que éstas puedan llegar a aplicarse de forma eficaz. Otro importante déficit es que el Libro Blanco no identifica con claridad los recursos necesarios para la implementación de las políticas y/o acciones. Ciertamente algunas de estas políticas no precisaban de recursos adicionales, pero también era evidente que acciones como la mejora de los servicios en las áreas rurales periféricas, no podían llevarse a cabo sin un esfuerzo presupuestario. En un contexto de fuertes restricciones presupuestarias en inversiones públicas, la no identificación de recursos allí donde era necesario parecía una manera de condenar al fracaso algunas de las políticas que se pretendían llevar a cabo.
 - Por otro lado, tampoco se establecen unos mecanismos y unos instrumentos claros de coordinación, evaluación y seguimiento, al margen de varias comisiones que se reunirían periódicamente y que elaborarían un breve documento anualmente. Pero lo más importante es que no se establecía ni una estrate-

gia clara, ni unos mecanismos efectivos para abordar las cuestiones más conflictivas y que podían generar mayores tensiones. Así ocurría, por ejemplo, con el enfrentamiento entre protección - desarrollo de actividades urbanas, o protección ambiental - desregulación. Ambos lados de la balanza tenían sus propios grupos de presión, ante lo cual el Libro Blanco parece apelar a la responsabilidad de las comunidades locales en la construcción de su propio futuro y, como parte de esta responsabilidad, enfrentarse con las tensiones y resolverlas a ese nivel al que se le concede tanta importancia, el del gobierno local.

A nadie se le escapa que esta actitud, vista como estimuladora del desarrollo y de la iniciativa local por algunos, también puede ser analizada bajo el prisma del abandono a su suerte de las comunidades locales con sus problemas y, en última instancia, del hecho de que cada grupo de presión haga lo que pueda con los instrumentos que pueda. Obviamente, si volvemos sobre los cuatro modelos citados anteriormente (Punto 1), de nuevo las áreas más pobres y periféricas son las más perjudicadas, abandonadas al control de los grandes propietarios o agentes económicos locales, mientras que las más ricas, con mayores valores ambientales y más accesibles a las zonas urbanas, quedan «abandonadas» al control de una clase media básicamente preservacionista de su *status quo* territorial. Sería no obstante casi cínico señalar que el Libro Blanco persigue estos objetivos. Pero si no tiene estos objetivos por activa, sí es el resultado por pasiva u omisión. En última instancia, no hay que olvidar que fue elaborado por un gobierno conservador, y en un contexto de elevada incertidumbre política y fuerte presión ciudadana, en el que no pudo o no quiso tomar decisiones claras y contundentes, quedándose en la vaguedad de las buenas intenciones.

3. LAS BASES DE LA POLÍTICA EUROPEA DE DESARROLLO RURAL: LAS ÁREAS 5b (1)

3.1. La nueva estructura institucional

Pese a la supuesta tradición de las políticas de desarrollo rural en Inglaterra, la también supuesta fuerza de la propia Comisión de Desarrollo Rural, y a las omisiones en el Libro Blanco, los datos ponen de relieve que los Fondos Estructurales se han convertido en un importante componente de las políticas de desarrollo regional y de desa-

(1) De manera paralela a las áreas 5b, los programas LEADER II están adquiriendo en Inglaterra una gran relevancia; por esta razón su análisis ha sido abordado con mayor profundidad en otro trabajo.

rollo rural en Reino Unido. Y ello ha sido así no sólo por la cantidad de fondos, sino porque ha supuesto el establecimiento de nuevas estructuras institucionales y, en algunos casos, también un nuevo enfoque en la toma de decisiones. Aunque las nuevas estructuras institucionales son, aparentemente, una herencia de la política regional en Inglaterra, esto es sólo desde un punto de vista formal, y lo cierto es que responden más a la necesidad de adecuar una estructura institucional al marco exigido por la Comisión Europea para la implementación de las políticas de desarrollo regional y rural. Veamos no obstante las tres grandes etapas recientes de la política regional en Inglaterra.

- En primer lugar, durante los años sesenta, fueron los momentos de mayor protagonismo para la política regional, en tanto que el gobierno tenía amplios poderes para controlar la localización de las empresas. Se crearon 8 regiones económicas en Inglaterra, cada una con su Consejo Económico de Planificación, bajo el control del Departamento de Asuntos Económicos, en el Gobierno Central.
- En segundo lugar, desde principios de los 70 hasta la actualidad, esa capacidad de intervención ha ido decreciendo, especialmente durante los gobiernos neoliberales de Margaret Thatcher, mucho más reacios a la intervención. Esto explica que ya en 1979 desaparecieran los Consejos Económicos regionales, si bien las regiones como tales se mantuvieron únicamente a efectos de recopilación y mejor gestión de la información estadística.
- En 1994 en Inglaterra se ha vuelto a establecer una nueva estructura regional, basada en 10 regiones con sus correspondientes Oficinas Regionales del Gobierno, con la principal responsabilidad de administrar e implementar las políticas regionales. Obviamente este hecho ha sido consecuencia de la importancia creciente de los Fondos Estructurales, pero también, como señalan algunos autores, la creencia de que la política regional y los Fondos Estructurales debían ser administrados a través de una estructura más integrada a escala regional (McNicholas, 1997). Sin embargo, las Oficinas Regionales del Gobierno son, como su nombre indica, sólo un instrumento del gobierno central para coordinar y ejecutar sus políticas en la escala regional. Por tanto, nada que ver con la estructura regional española o la de otros muchos países europeos, en donde las regiones tienen entidad política, económica, social y cultural, con un poder y una capacidad de decisión considerablemente mayor (2).

Es en esta nueva estructura institucional en la que hay que insertar la implementación de las políticas de desarrollo rural de la Unión Europea en Inglaterra. De hecho, algunos cambios en la estructura institucional, y principalmente la creación de las Oficinas Regionales del Gobierno, respondían en gran parte a las indicaciones que sobre el diseño y gestión de las políticas de desarrollo contem-

(2) Se trata de dos realidades tan diferentes que no son en absoluto comparables. En Inglaterra la unidad territorial de referencia es el *county* o condado; la región es una unidad no sólo reciente, sino que resulta incluso artificial desde el punto de vista social, cultural y político, como lo pone de manifiesto el hecho de que con frecuencia gran parte de los ciudadanos tengan dificultades para identificar en qué región viven.

pladas en los Fondos Estructurales se hacían desde la Comisión Europea, en el sentido de dar un mayor protagonismo a la escala local y regional (Martin, 1993; Ward, 1996).

3.2. Concepción y significado de la política de desarrollo rural de la UE en las áreas 5b

Pese a que ya con la reforma de los Fondos Estructurales de 1988 las ayudas para el desarrollo regional y rural se habían incrementado significativamente (además del importante cambio en su orientación), fue en 1992 cuando, en el Consejo Europeo de Edimburgo y apelando al objetivo de «cohesión económica y social», se amplía de forma considerable el presupuesto de los Fondos Estructurales, cuyas previsiones son que éste se sitúe en torno al 30% del presupuesto total comunitario en 1999 (Bachtler, 1994). Aunque hasta 1993 Inglaterra se había beneficiado de algunas ayudas al desarrollo rural, fue la revisión de los fondos para el período 1994-99 la que supuso una significativa ampliación de las áreas 5b en Inglaterra (en general, en todo el Reino Unido) y, consecuentemente, un incremento considerable de los fondos destinados al desarrollo rural.

Como es bien sabido, con la delimitación de áreas 5b (1989-93), y su posterior ampliación (1994-99), la Comisión Europea estaba haciendo efectivos los principios recogidos en documentos como *El Futuro del Mundo Rural* (Comisión CE 1988), o aquellos derivados de la propia reforma de la Política Agraria Común que tuvo lugar en 1992. En particular, la definición y ampliación de las áreas 5b suponía no sólo la firme intención de abordar los problemas de las áreas rurales con mayores limitaciones, sino también, y esto ha sido especialmente importante para muchos países, una nueva y más flexible aproximación a esos problemas. En Inglaterra, tal vez algo menos que en España, esta aproximación suponía una innovación en muchos aspectos. Entre éstos cabe destacar que se trataba de áreas geográficamente más precisas que otras también designadas elegibles en los Fondos Estructurales, en atención a la especificidad de los problemas que se pretendían abordar; de la misma forma, es de destacar, y constituye uno de los aspectos más importantes, que ésta era una aproximación flexible y sensible a las condiciones locales. Esto se traducía, o al menos había de hacerlo en teoría, en el establecimiento de planes de desarrollo que debían ser el resultado de la negociación entre la Comisión, el gobierno nacional y las organizaciones locales del área 5b en cuestión. Es decir, suponía que actores y organizaciones locales iban a tener la oportunidad de participar y contribuir al diseño de las políticas a aplicar en sus áreas. Se trata de una aproximación con un carácter territorial y no tanto sectorial (como había ocurrido hasta esos momentos, tanto en las políticas europeas como en las políticas nacionales, incluida Inglaterra).

Pero la participación de las organizaciones regionales o locales no se ha de limitar, en la concepción de la Comisión, al diseño de las políticas. La nueva aproximación implica también una nueva forma de gestión, en la que son las organizaciones regiona-

les las que han de gestionar los programas y las ayudas recibidas. La Comisión, a través de los Marcos Comunitarios de Apoyo, se aseguraba un control sobre los objetivos y el cumplimiento de los principios de los Fondos Estructurales. En definitiva, estamos ante lo que algunos autores han denominado el desarrollo rural local (Ray, 1996), con un significado muy parecido al del desarrollo rural integrado, en el que el **proceso** es tanto o más importante que el **producto** o los resultados concretos. Un modelo que pretende potenciar y basarse en el estímulo al desarrollo endógeno entendido éste como aquel que surge, que se diseña y que se implementa desde las comunidades rurales. Es un modelo que centra su atención en lo local, en la participación local.

La concepción que la Comisión tenía era canalizar esta participación local a través de una red de agencias de desarrollo rural con funciones de coordinación, pero también, y casi más importante, de dinamización y de movilización de los recursos, de las iniciativas, y de la propia población local. En Inglaterra, no cabe duda que esta concepción fue un estímulo importante, como se ha señalado anteriormente, para la creación de las Oficinas Regionales del Gobierno, que no por casualidad se crean en 1994. Sin embargo, y dada la concepción que el gobierno central británico tenía de estas Oficinas Regionales, no parece sorprendente que una de las críticas más unánimes haya sido la perspectiva centralista y el fuerte control que el gobierno ejerce en la toma de decisiones. Las Oficinas Regionales no han sido un instrumento para canalizar la participación local en el diseño, gestión e implementación de las políticas de desarrollo rural desde la escala local y regional, sino un instrumento del gobierno para controlar todo el proceso, en contra por tanto del espíritu de la Comisión y de los principios de los propios Fondos Estructurales.

Es cierto no obstante que en las comisiones de seguimiento de los programas de las seis áreas 5b de Inglaterra, las autoridades locales suponen en torno al 22%, y los miembros del gobierno central sólo un 15%, aunque con diferencias muy significativas (desde más de un 30% en East Anglia, hasta apenas un 10% en South West). Sin embargo, también es cierto que es siempre un miembro del gobierno central el que dirige la comisión y el que tiene el control sobre la toma de decisiones (McNicholas, 1997).

De todo lo anterior cabe extraer una conclusión clara: la insuficiencia de los cambios institucionales y las tensiones, más o menos latentes, entre dos estructuras y dos concepciones diferentes, la una que se aferra al *status quo*, y la otra que presiona, cada vez con más fuerza, para conseguir mayores cuotas de participación efectiva. Efectivamente, por un lado, la reforma de los Fondos Estructurales, y su revisión para el período 1994-99 en lo que a concepción y aplicación de políticas de desarrollo rural se refiere, ha puesto en marcha un proceso de concienciación. Un proceso en el que la población en las áreas rurales, y los diferentes agentes que actúan a la escala local, son cada vez más conscientes del papel protagonista que tienen en el desarrollo y que, en definitiva, el desarrollo rural no es posible sin su participación. Esta es lo que podemos denominar «estructura dinámica» basada en las fuerzas locales, estimulada como es evidente por las instituciones comunitarias. Por otro lado, tenemos una estructura más

tradicional, la «oficial», que aunque efectivamente ha puesto en marcha cambios institucionales para adaptarse a los principios de gestión y participación que recogen los Fondos Estructurales, se aferra al tradicional control que ha ejercido sobre lo local.

En la Inglaterra actual, esta última estructura es la que representan las Oficinas Regionales, pese a su reciente creación y pese a que en teoría constituyen un instrumento de participación. Y es precisamente en lugares con una cierta tradición de participación y cooperación ciudadana en la escala local, como Inglaterra, donde son más evidentes las contradicciones. Contradicciones que no se traducen sólo en una tensión latente entre las aspiraciones de la población local y de sus organizaciones, por un lado, y las estructuras institucionales centralistas, pese a sus reformas, por otro.

Pero nos equivocamos si pensamos que en Inglaterra estamos sólo ante un déficit a la hora de llevar a la práctica esa filosofía de participación en el desarrollo rural. Ciertamente es un factor importante el estrecho margen de maniobra el que el gobierno central está dispuesto a conceder a la escala local. Lo cierto es que el caso inglés no es más que un reflejo de lo que ocurre a lo largo y ancho de las áreas rurales europeas, y es, sobre todo, un reflejo de las tensiones que se derivan de un proceso de reconfiguración de las relaciones de poder (Jones, 1995). Un proceso, auspiciado en este caso por una nueva aproximación al desarrollo rural, en el que el Estado central se enfrenta a la alianza tácita entre el nivel supra-estatal (la Comisión europea) y el nivel sub-estatal (la escala local y regional). Si este proceso continúa, como así parece, es evidente también que las instituciones regionales están llamadas a jugar un papel protagonista esencial, no tanto como instrumento de intervención y control de los gobiernos centrales, sino como instrumento de vertebración de lo local y de canalización de los impulsos locales hacia el nivel supra-estatal. En el caso inglés, esto significa que las Oficinas Regionales del Gobierno están llamadas a ser cada vez más «Oficinas Regionales» y menos «Oficinas del Gobierno».

Para concluir, cabe hacerse una pregunta en torno al significado y al contexto en el que hay que situar las políticas de desarrollo rural europea e inglesa. A lo largo de las últimas páginas se ha señalado que tanto la política de desarrollo rural europea como el Libro Blanco inglés tienen un discurso muy parecido, basado en una aproximación local al desarrollo, es decir, a partir de modelos *bottom-up*. Sin embargo, en la concepción, y en el mismo significado de ambas políticas, la europea y la inglesa, hay diferencias significativas.

Estas diferencias tienen, parcialmente, su origen en la propia naturaleza de los dos actores. Por un lado, una nación unitaria consolidada durante largo tiempo y, por otro, una entidad supranacional e intergubernamental y neo-federal que está formándose. En el primer caso la concepción local del desarrollo rural, el énfasis en la comunidad local o en la iniciativa de grupos voluntarios, han de ligarse a las dos décadas de gobiernos neo-liberales y al retroceso del estado del bienestar en Gran Bretaña (Murdoch, 1997); estas organizaciones estarían asumiendo, estimuladas por el Estado, aquello que éste dejaba de hacer o que no estaba dispuesto a asumir en el desarrollo comunitario.

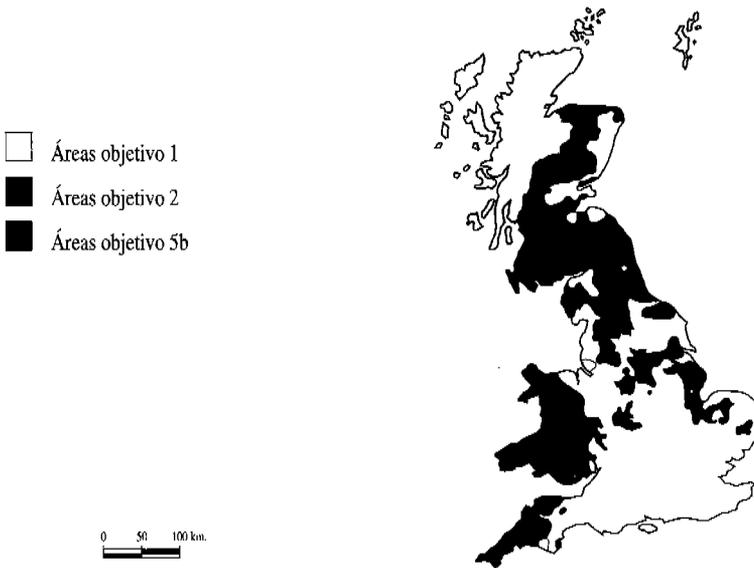
Por su parte, en el caso de la política europea, ésta ha de analizarse en el marco de un proceso y proyecto de integración y de construcción institucional. En este sentido, la política de desarrollo rural y las áreas Objetivo 5b constituirían un instrumento de intervención y a la vez como un mecanismo distributivo que, además, contribuiría a la consolidación de esa estructura supra-estatal (Ward, 1997). Son pues dos maneras muy diferentes de concebir el desarrollo rural, pese a un mismo discurso. La prueba más contundente de quién está comprometido con el desarrollo rural, al margen de que esto pueda servir para otros intereses añadidos, es que es la Comisión Europea la que realmente se ha comprometido financieramente con el desarrollo rural, mucho más de lo que haya hecho el gobierno británico, salvando las diferencias de escala, durante las últimas décadas. Y podría contestarse que no estamos ante una falta de compromiso por parte del gobierno británico, sino que éste no actúa porque lo hace la Comisión. Este es un argumento cuando menos falaz, especialmente en un país donde en teoría se tiene una gran tradición de desarrollo rural. Por tanto, más bien hay que pensar en una falta de compromiso real por parte de los gobiernos conservadores británicos por el desarrollo rural; un gobierno que asume un discurso y que elabora un Libro Blanco que se presenta como la política nacional de desarrollo rural, pero que no pone los medios para ello.

3.3. Alcance y orientación de la política de desarrollo rural en las áreas 5b (1994-99)

Se ha señalado que es tras la revisión de 1993 cuando la política de desarrollo rural europea y, con ella, las áreas 5b, alcanzan un volumen considerable de ayudas a la vez que una extensión igualmente muy significativa (gráfico 6). Como se observa, éstas se concentran en el N, SW y E de Inglaterra y, sobre todo, en Gales y Escocia. Para el conjunto del Reino Unido, estas áreas suman unos 68.000 km², con casi 2,9 millones de habitantes, y una densidad media de 42 hab/km². La superficie de áreas 5b en Inglaterra suponen algo más de 31.000 km², con 1,8 millones de habitantes, y una densidad superior a la del conjunto del país, de 56 hab/km². Pese a los importantes desequilibrios que cada una de las áreas presentan en superficie y en población, las ayudas estructurales per cápita son muy similares, en torno a las 60.000 pesetas.

Como se recoge en el Marco Comunitario de Apoyo y en los Programas Operativos para estas áreas, el objetivo estratégico es en todas ellas, de manera más o menos directa, el crecimiento económico (cuadros 1 y 2), en la misma línea de los Programas de Desarrollo Rural auspiciados por el gobierno central en las Areas de Desarrollo Rural. De la misma manera, los objetivos estratégicos pasan, en la mayor parte de los casos aunque con un énfasis variable, por la diversificación económica, entendida ésta como una estrategia de reducción de la dependencia respecto de la agricultura. A su vez, esta diversificación y, en general, el desarrollo económico, se concreta en algunos casos con objetivos estratégicos más específicos, como son los referidos a la mejora de la competitividad, la creación de oportunidades, o la formación de recursos humanos.

MAPA 3

Áreas objetivo 1, 2 y 5b en Reino Unido (1994-1999)

Fuente: Ward and McNicholas (1997).

Hay no obstante una diferencia significativa en la concepción de estos objetivos estratégicos. Para algunas regiones el crecimiento económico es un fin en sí mismo, mientras que para otras es una vía para alcanzar, por ejemplo, objetivos como una economía sostenible, o comunidades rurales sostenibles. Nótese que diversas áreas tienen objetivos estratégicos que hemos denominado intermedios que, para otras, constituyen un fin. McNicholas ha llamado la atención sobre el sorprendente escaso número de áreas que hacen referencia directa a las comunidades rurales en sus objetivos estratégicos, a la sostenibilidad ambiental, o a comunidades sostenibles desde un punto de vista social. En el cuadro 1 puede comprobarse que el mayor énfasis en los objetivos estratégicos relacionados con el desarrollo económico (entendido en la tabla como actividades no agrarias) se traducen también en las inversiones más importantes, en torno al 50% del total, seguidas de las actividades ligadas al desarrollo del turismo en áreas rurales.

CUADRO 1
Objetivos estratégicos en las áreas 5b del Reino Unido (1994-1999)

	ESCOCIA				INGLATERRA					GALES	
	Rural Sterling - Upland Tayside	North - West Grampian	Borders	Dumfries - Galloway	East Anglia	Lincolnshire	Marches	Midlands Uplands	Northern Uplands	South West	Rural Wales
Objetivos estratégicos											
Reducción disparidades respecto RU y la UE	X	X								X	
Desarrollo económico y aumento de la riqueza del área		X			X		X				
Diversificación y ajuste de la economía -agraria- del área					X	X	X	X			
Identificación y capitalización nuevas oportunidades de ingresos-empleo	X	X			□				□		X
Eliminación de barreras y apoyo al desarrollo empresarial					X	X					□
Apoyo a la mejora de la competitividad y mayores ventajas competitivas				□		X				□	
Desarrollo de una economía sostenible						□		X			
Maximizar el potencial turístico en el marco del desarrollo sostenible							X				
Desarrollo de comunidades sostenibles	X						X	X			
Mantenimiento medio ambiente sostenible y de elevada calidad ambiental		X			X						
Asegurar la igualdad de oportunidades en la distribución de la riqueza creada						X					
Otros objetivos intermedios											
Apoyo recursos humanos y empresariales y mejora recursos naturales	□										
Diversificación de productos y mercados					□						
Formación de recursos humanos					□						
Cambios graduales en la agricultura y reducción de la dependencia del sector						□		□			
Atracción de nuevas inversiones						□					
Protección y calidad ambiental								□		□	
Ajuste industrias en declive, mejora competitividad industrial y diversificación										□	

X: Objetivos estratégicos.

□: Objetivos intermedios establecidos para alcanzar los objetivos estratégicos.

Fuente: Elaboración propia a partir de McNicholas (1997), Marco Comunitario de Apoyo y Programas Operativos, Reino Unido (1994-1999)

CONCLUSIÓN

Procesos como la contraurbanización, con la irrupción de clases medias en áreas que hasta hace unas décadas eran consideradas marginales, han profundizado en la diferenciación entre, al menos, dos grandes tipos de áreas rurales. Por un lado aquellas que están sometidas a la presión de las grandes urbes, que ven en tales áreas rurales unos espacios de ocio a los que hay que preservar del deterioro medioambiental. Por

CUADRO 2

**Distribución de las ayudas de los Fondos Estructurales
en las áreas 5b del Reino Unido, por categorías (1994-1999)**

	Diversific. sector prim.	Desarrollo económico	Desarrollo del turismo	Conservac. ambiental	Recursos humanos	Otros	Total
Inglaterra	11%	46%	21%	11%	11%	0%	100%
Gales	0%	56%	29%	14%	0%	0%	100%
Escocia	0%	54%	6%	5%	25%	10%	100%
REINO UNIDO	6%	50%	20%	11%	11%	2%	807,4 Mecu

Fuente: Elaboración propia a partir de McNicholas (1997), Marco Comunitario de Apoyo y Programas Operativos, Reino Unido (1994-1999).

otro, áreas rurales con un carácter periférico, en las que los procesos de deterioro del tejido económico y social continúan plenamente vigentes. En este contexto, las autoridades se enorgullecían de disponer de una política de desarrollo rural propia. Sin embargo, ésta ha constituido sólo un modesto esfuerzo en relación a las necesidades, e incluso en ocasiones ha identificando sus prioridades con los intereses de las clases medias. El Libro Blanco de 1995 ha supuesto una reflexión sobre la dirección que habría de tener esa política de desarrollo rural nacional, sus protagonistas y las responsabilidades de cada uno. Sin embargo, parece una política de desarrollo rural condenada al fracaso, por varias razones. En primer lugar, porque más que el diseño de una política constituye principalmente un buen diagnóstico; en segundo lugar, porque como tal política de desarrollo no define los instrumentos ni los mecanismos para llevar a cabo los objetivos previstos; y, en tercer lugar, porque entre esos instrumentos no prevé las dotaciones presupuestarias necesarias para acometer las actuaciones. Junto a los limitados efectos de la política nacional, durante los últimos años se asiste a la consolidación de la política europea de desarrollo rural, cuyos principios, lentamente pero de forma segura, están siendo reclamados desde la escala local.

Es en esta escala en la que en estos momentos se está librando una batalla importante, pero en el terreno de los enfoques y de las aproximaciones al desarrollo rural. Es en efecto en la escala local en la que se manifiestan de forma más clara las tensiones entre el planteamiento participativo y los instrumentos de una política de desarrollo rural europea por un lado, y los viejos planteamientos asistenciales *top-down* y las viejas estructuras del gobierno nacional, por otro. Y en este contexto la población rural está comprendiendo que, en lo referente a las políticas de desarrollo rural, «no todo lo que viene de Europa es malo», sino todo lo contrario; es consciente de que las políticas europeas y los enfoques que éstas promueven facilitan más la participación y, en ocasiones, la propia democracia local, que las viejas estructuras y políticas gubernamentales:

«Con motivo de la propuesta de representación británica en el Comité de Regiones de la Unión Europea, muchas autoridades locales piensan que

ésta es otra evidencia más de la "actitud de obstrucción hacia Europa" por parte de los ministros del gobierno británico, o de los altos funcionarios. Es también muestra de un deseo continuo de los departamentos del gobierno central de mantener su posición y de ser los únicos canales formales de comunicación entre las regiones del Reino Unido y la Comisión» (Martin, 1993, p. 157).

El citado trabajo de Martin describía de forma clara y precisa la situación a principios de los años 90, pero también el reto para esta década, como pone de relieve el mismo título (*«The Europeanisation of Local Authorities. Challenges for Rural Areas»*): «La europeización de las autoridades locales: retos para las áreas rurales». Son estos retos los que están afrontando los laboristas, cuya llegada al gobierno también está suponiendo cambios sustanciales. Por un lado, hay una apuesta decidida por los enfoques de la Comisión Europea en materia de desarrollo rural; pero por otro, y paralelamente, se es consciente de la necesidad de adaptar las estructuras institucionales a la nueva situación y las nuevas demandas. Este proceso de adaptación se ha traducido, por el momento, en dos decisiones de gran importancia. En primer lugar, se pretende reforzar el papel de las regiones, dotando de autonomía y capacidad de gestión y decisión a las oficinas regionales del gobierno como primer paso. En segundo lugar, y ésta es sin duda una decisión de gran calado en el mundo rural británico, se está en fase de supresión de la otrora poderosa e independiente Comisión de Desarrollo Rural, cuyas funciones (y presupuestos) van a ser asumidas por las oficinas regionales. Son sin duda cambios que no serán bien entendidos en muchas instancias y que requerirán tiempo para ser implementados adecuadamente, pero cambios que, desde el punto de vista de las políticas de desarrollo rural, van a suponer una mayor proximidad de la gestión y de la toma de decisiones a sus usuarios, la población rural.

AGRADECIMIENTOS

El presente artículo es parte de un trabajo más amplio, financiado por la Countryside and Community Research Unit (Department of Countryside and Landscape), del Cheltenham and Gloucester College of Higher Education (Inglaterra), realizado durante los meses de Octubre, Noviembre y Diciembre de 1997. Agradezco la ayuda y colaboración de todos los miembros de la CCRU, y especialmente de los Drs. Malcom M. Moseley y James G. Derounian, así como del director de la Unidad, Dr. Nigel Curry.

BIBLIOGRAFÍA

ALLANSON, P. y WHITBY, M. (1996): Prologue: Rural Policy and the British Countryside, en Allanson, P. y Whitby, M. (eds): *The Rural Economy and the British Countryside*, Centre for Rural Economy, Earthscan Publications, London, pp. 1-16.

- BACHTLER, J. y MICHIE, R. (1994): «Strengthening economic and social cohesion? The revision of the Structural Funds», *Regional Studies*, n.º 28 (8), pp. 789-796.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1988): *El futuro del Mundo Rural*, Comunicación de la Comisión, 29 Julio COM(88) 371 Final, Bruselas.
- CHAMPION, A. (1994): «Population change and migration in Britain since 1981: Evidence for continued deconcentration», *Environment and Planning A*, n.º 26, pp. 1.501-1.520.
- DEROUNIAN, J. G. (1993): *Another Country. Real Life Beyond Rose Cottage*, NCVO, London.
- DEROUNIAN, J. G. y MOSELEY, M. J. (1994): «Rural development in practice: The Northumberland Rural Development Programme process 1984-91», *Town Planning Review*, n.º 65 (4): pp. 463-470.
- DoE (1990): *This Common Inheritance: Britain s Environmental Strategy*, Department of the Environment, Cm 1200, HMSO, London.
- DoE (1995): *Rural England: A Nation Committed to a Living Countryside*, Department of the Environment and Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, HMSO, London.
- ELSON, M. *et al* (1995): *Planning for Rural Diversification*, Department of the Environment Research Programme HMSO, London.
- GORDON, D. y FORREST, R. (1995): *People and Places 2: Social and Economic Distinctions in England*, Bristol, School of Advanced Urban Studies Publications.
- HODGE, J. y DUNN, S. (1996): «Redefining the Rural Development Areas: the Limits of Spatial Targeting», *Regional Studies*, n.º 30: pp. 207-214.
- HOGGART, K. (1997): The Middle Classes in Rural England, 1971-91, *Journal of Rural Studies*, n.º 13 (3): pp. 253-273.
- JONES, B. y KEATING, M. (1995): *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press.
- LOWE, P.; MURDOCH, J.; MARSDEN, T.; MUNTON, R. y FLYNN, A. (1993): «Regulating the New Rural Spaces: the Uneven Development of Land», *Journal of Rural Studies*, n.º 9 (3): pp. 205-222.
- LOWE, P.; WARD, N.; WARD, S.; MURDOCH, J. (1995): *Countryside Prospects, 1995-2000: some future trends*. Research Report, Centre for Rural Economy, University of Newcastle Upon Tyne, 49 p.
- LOWE, P. (1996 a): *The British Rural White Papers*, Working Paper 21, Centre for Rural Economy, University of Newcastle Upon Tyne, 28 p.
- LOWE, P. (1996 b): Blueprint for a Rural Economy, en Allanson, P., Whitby, M. (eds) *The Rural Economy and the British Countryside*, Centre for Rural Economy, Earthscan Publications, London, pp. 187-202.
- MARSDEN, T.; MURDOCH, J.; LOWE, P.; MUNTON, R. y FLYNN, A. (1993): *Constructing the Countryside*, Restructuring Rural Areas 1, University College of London, 220 p.
- MARTIN, S. (1993): «The Europeanisation of Local Authorities: Challenges for Rural Areas», *Journal of Rural Studies*, n.º 9 (2): pp. 153-161.
- McNICHOLAS, K. y WARD, N. (1997): *The European Union s Objective 5b Programmes and the UK*, Working Paper 28, Centre for Rural Economy, University of Newcastle Upon Tyne, 46 p.
- MOSELEY, M. (1997): Area-Based Rural Development, en Deronian, J. G. (1997): *Effective Working with Rural Communities*, Packard Publishing Limited, pp. 110-120.
- MURDOCH, J. y MARSDEN, T. (1994): *Reconstituting Rurality*, UCL Press, London.

- MURDOCH, J. (1997): The shifting territory of government: some insights from the Rural White Paper, *Area* [citado en Ward, N. y McNicholas, K., (1997) p. 7].
- OWEN, S. (1997): *The Rural White Paper: a platform for effective countryside policies?*, Department of Countryside and Landscape, Cheltenham and Gloucester College of Higher Education, Forthcoming document, 7 p.
- RAY, C. (1996): Local Rural development and the LEADER I Programme, en Allanson, P. y Whity, M. (1996): *The Rural Economy and the British Countryside*, London, Centre for Rural Economy, Earthscan, pp. 150-166.
- ROBINSON, G. M. (1990): *Conflict and Change in the Countryside*, Belhaven Press.
- RURAL DEVELOPMENT COMMISSION (1993): *Rural Development Areas 1994*, RDC, December 1993.
- WARD, N. (1996): *Rural Community Development and the E.U Structural Funds: an Agenda for Research in Northern England*, Research Report, Centre for Rural Economy, University of Newcastle Upon Tyne, 54 p.
- WARD, N. y McNicholas, K. (1997): *Reconfiguring rural development in the UK: Objective 5b and the new rural governance*, Working Paper 24, Centre for Rural Economy, University of Newcastle Upon Tyne, 34 p.

PALABRAS CLAVE: *Inglaterra, áreas rurales, cambios sociales, políticas de desarrollo rural nacionales y europeas, cambios institucionales.*

RESUMEN

*Las áreas rurales y las políticas de desarrollo rural en Inglaterra (Reino Unido).
Transformaciones recientes*

A partir del análisis de las transformaciones recientes en las áreas rurales inglesas, de los conflictos y de los principales agentes de cambio, se abordan por un lado las políticas nacionales de desarrollo rural, con especial énfasis en el tímido e impreciso compromiso que ha supuesto el Libro Blanco de 1995. Por otro, se abordan las políticas con dimensión europea, con especial referencia a las zonas 5b. Pero en países o áreas con una larga tradición en políticas de desarrollo de las políticas europeas no se está produciendo sin tensiones. Efectivamente, en términos reales (tal vez no en teoría) existe una cierta confrontación entre, por un lado, la estructura institucional nacional, centralista, muy jerarquizada, en el marco de un enfoque top down; y, por otro, la estructura supranacional, parcialmente también centralista, pero que sobre todo plantea la implementación de las políticas en el marco de un enfoque bottom up, mucho más participativo e integrador. En el trabajo se analizan algunas derivaciones del proceso de adaptación de las estructuras nacionales, acelerado tanto por la presión de las autoridades locales como por el diferente talante de los nuevos gobernantes.

RÉSUMÉ

*Les aires rurales et les politiques de développement rural en Angleterre (Royaume-Uni).
Transformations récentes*

À partir de l'analyse des transformations récentes au niveau des aires rurales anglaises, des conflits et des agents de changement principaux, l'auteur aborde d'une part les politiques nationales de développement rural, l'accent étant mis notamment sur l'engagement timide et imprécis qu'a supposé le Livre blanc de 1995, et d'autre part les politiques à dimension européenne, en particulier celles qui concernent les zones 5b. Mais dans des pays ou des aires à longue tradition dans le domaine des politiques de développement, ces politiques européennes ne manquent pas de soulever des tensions. En effet, en termes réels (peut-être

pas en théorie), il existe une certaine opposition entre d'une part la structure institutionnelle nationale, centraliste, fortement hiérarchisée, dans le cadre d'une approche «top-down», et d'autre part la structure supra-nationale, centraliste elle aussi en partie mais qui envisage surtout la mise en oeuvre des politiques dans le cadre d'une approche «bottom-up», beaucoup plus participative et intégratrice. L'auteur analyse enfin un certain nombre de dérivations du processus d'adaptation des structures nationales, accéléré tant par la pression des autorités locales que par l'humeur différente des nouveaux gouvernants.

MOTS CLÉS: Angleterre, aires rurales, changements sociaux, politiques de développement rural nationales et européennes, changements institutionnels.

SUMMARY

*The rural areas and rural development policies in England (United Kingdom).
Recent Changes*

From the analysis of recent transformations, conflicts and principal agents of change in the English rural areas, an assessment is made of the national policies of rural development, with special emphasis in the «shy and vague» commitment of the White Book of 1995 for the rural areas and their inhabitants, mainly the peripheral ones. On the other hand, an analysis is undertaken on policies with European dimension, with special reference to 5b zones. But in countries or areas with a long tradition in rural development policy-making, such as England, the emergency and development of the European policies is producing some tensions. Thus, in real terms (perhaps not in theory) there exists a certain confrontation between the traditional national institutional structure (centralist, with very hierarchical schemes, and with a top-down approach), and the supra-national structure (also centralist in some respect, but that outlines the policy implementation process in a bottom-up approach), much more participative and integrated. In the paper an analysis is made on the consequences of the adjustment process of the national structure, accelerated by the pressure from local authorities as well as by the different attitude from the new British Government.

KEYWORDS: England, rural areas, social changes, national-european rural development policies, institutional changes.