CORA Cork Open Research Archive
Cartlann Taighde Oscailte Chorcaí

Title	Cambio regional y rural en Irlanda
Authors	O'Flanagan, Patrick
Publication date	1996
Original Citation	O'Flanagan, Patrick (1996) 'Cambio regional y rural en Irlanda', Carta economica regional : CER 9 (52), pp. 39-44.
Type of publication	Article (peer-reviewed)
Rights	© 1996 The Author. Published by INESER, Universidad de Guadalajara. Made available under a Creative Commons license - https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/
Download date	2024-04-24 19:11:53
Item downloaded from	https://hdl.handle.net/10468/4867

UCC
University College Cork, Ireland
Coláiste na hOllscoile Corcaigh

Cambio regional y rural en Irlanda*

Patrick O'Flanagan**

Puede parecer extraño que alguien intente comparar las experiencias de México e Irlanda desde cualquier perspectiva. La sugerencia de que cualquiera de estos dos países modernos pueda aprender algo de las experiencias del otro, con relación a transformaciones regionales y rurales, podría ser todavía más audaz.

Visto desde un contexto irlandés, México es un país de superlativos; cubre un vasto espacio geográfico y tiene una gran diversidad de regiones, ciudades enormes y gran variedad de culturas.

Irlanda, en cambio, es una isla pequeña al borde de Europa con una población de poco más de cinco millones de habitantes durante los últimos ciento cincuenta años; su exportación más consistente ha sido su gente y ahora es global, con casi ciento cincuenta millones de habitantes de ascendencia irlandesa en Estados Unidos de América, aunque existen otros grandes grupos en Canadá, Australia, Inglaterra, Nueva Zelanda y Argentina.

Pero Irlanda es un Estado relativamente nuevo que obtuvo su independencia en 1921, y la isla todavía permanece dividida políticamente, división que refleja diferencias culturales y de identidad sin resolver. Varios siglos de vida colonial dejan una marca profunda en cualquier nación, y los acontecimientos que siguieron inmediatamente a la independencia fueron el declive económico y una tasa de emigración elevada. La economía estaba en ruinas y dependía en gran medida de la exportación a Inglaterra de materias primas no elaboradas, de origen principalmente agrícola.

Hasta finales de los años cincuenta, los diversos gobiernos siguieron una política de autosuficiencia, imponiendo altas tarifas arancelarias a las importaciones y dependiendo de la exportación de materias primas. A consecuencia de ello, existía muy poca inversión extranjera. Al igual que las economías de España y Portugal durante ese mismo periodo, la economía de Irlanda se vio efectivamente cerrada. Al terminar en 1945 la segunda guerra mundial, en la que Irlanda permaneció neutral, las renovadas oleadas de emigrantes convencieron a la opinión pública de que el aislamiento era el camino al estancamiento y la posible ruina.

Lo que aquí se intenta es exponer las consecuencias especiales de la apertura y de la transformación. Se consideran de particular importancia el papel del gobierno y, en años recientes, el creciente impacto de grupos locales, organizaciones voluntarias y la interacción que ha tenido lugar entre éstos y el Estado en cuanto a la promoción del desarrollo regional.

Se considera que en este caso, para elucidar el contexto del cambio, un enfoque cualitativo es más adecuado que un enfoque cuantitativo. A pesar de ser muy pequeña en relación con México, Irlanda goza de una amplia gama de paisajes rurales, localidades de especial interés y regiones populares. Más de un tercio de su población vive todavía fuera de las ciudades, aunque Dublín ejerce una gran influencia centralizadora y en su área metropolitana habitan más de un millón de personas. Más del ochenta por ciento de su población vive a una distancia máxima de cien kilómetros del mar.

Aunque los mares que rodean a Irlanda son ricos en productos pesqueros, la pesca contribuye en forma mínima al producto nacional. Esta es una de las varias ironías del país, ya que constituye un ejemplo de nación-isla que ha vuelto la espalda

* Traducción de Roser Pérez i Zamora.

** Profesor del Departamento de Geografía de la Universidad de Cork, Irlanda.

al mar. Por otro lado, el setenta por ciento del área de Irlanda tiene una altitud menor de cien metros, y el punto más alto está a mil metros sobre el nivel del mar. En cuanto al clima, la isla se caracteriza por un régimen templado, es decir, ni frío ni caluroso. En la mayor parte del país llueve dos de cada tres días.

El paisaje rural, por lo que se refiere a su riqueza y dinamismo, no es uniforme. Ello se debe a varios procesos y estructuras, entre ellos la presencia o ausencia de grandes centros urbanos, el tamaño medio de las granjas, la especialización agrícola regional y una amplia división entre el este y el oeste; la calidad de la tierra generalmente se va deteriorando en forma progresiva a medida que uno se dirige hacia el oeste.

Única en Europa, la población de Irlanda experimentó un continuo declive desde 1859, que llegó a su fin en 1970. Esta situación es quizá la que mejor ilustra la pobre actuación económica nacional durante un periodo muy prolongado. No obstante, la política gubernamental cambió drásticamente a finales de los años cincuenta, y la vieja y fracasada política de aislamiento fue remplazada por otra que favorecía la inversión económica interior, la abolición de impuestos a productos de importación y la decisión, en un principio, de unirse a la Comunidad Económica Europea.

Una de las políticas del periodo de aislamiento que se mantuvo intacta fue la que pretendía asegurar que el desarrollo de zonas rurales siguiera siendo la piedra angular de todas las políticas promotoras del desarrollo, y en la que se haría un esfuerzo consciente para detener la emigración rural y regional. No obstante, los

medios para infundir nuevo vigor a las regiones no se habían configurado de forma precisa durante esa primera etapa. La motivación del Estado para efectuar la renovación de las áreas rurales resultó de dos perspectivas. En primer lugar la emigración masiva, especialmente desde zonas rurales, empezaba a ser un problema político y, debido a que para mucha gente la cultura irlandesa representaba y simbolizaba el núcleo del carácter nacionalista irlandés, no se podía permitir que se marchitase hasta su decadencia.

En este contexto, los sectores de la sociedad rural que se hallaban en riesgo eran los campesinos más pobres. Los poderes decisivos enfrentaron, y en muchos casos todavía enfrentan, otros problemas. Éstos incluyen la desequilibrada posición de Dublín, el fracasado intento de expansión de la industria local por medio de inversión e innovación, las condiciones desestabilizadoras del norte de Irlanda, el alto nivel educacional alcanzado por una población en su mayoría joven, el creciente nivel de aspiraciones de empleo y de nivel de vida; por último, y a pesar de cinco años consecutivos de crecimiento económico, que alcanzó el siete por ciento el año pasado –el más alto en la Unión Europea– todavía existe el casi insoluble problema del alto nivel de desempleo, que alcanza alrededor del catorce por ciento. La lección de este dilema es que el crecimiento económico no siempre se traduce en una reducción masiva del desempleo.

Otros países europeos, como Portugal y España, abrieron sus economías en los años cincuenta y sesenta, y también investigaron las políticas de planificación regional o de sector. Ellos pretendían instrumentar una planificación regional que siguiera el ejemplo de Francia, basando sus actividades en un enfoque nodular o de polo de desarrollo. En realidad se trataba de una política sectorial disfrazada, que fue el caso especialmente de Portugal. Ninguno de esos dos Estados ha gozado nunca de una política rural, y menos todavía dentro de un marco regional.

Al favorecer la inversión extranjera por parte de empresas multinacionales, los planificadores de ambos países esperaban que, si los polos

tenían éxito, de paso se avivaría económicamente su interior. Esto simplemente no sucedió. Irlanda optó por una vía diferente. Al igual que otros Estados, por consideraciones políticas no instrumentó una política polar de desarrollo y, desde mediados de la década de los sesenta, varios gobiernos irlandeses han seguido una política que combina un enfoque estratégico nodular o uno polar de desarrollo de una zona.

A menudo se ha debatido sobre si el enfoque zonal de desarrollo es la antítesis del enfoque nodular, el cual se considera descendente. Por el contrario, al enfoque de zona se le considera más apropiado en áreas desprovistas de grandes núcleos urbanos y donde las inversiones internas se dirigen hacia aldeas dispersas. En teoría el enfoque de zona debería ser ascendente en el sentido de que a las comunidades locales correspondería desempeñar un papel primordial en la toma de decisiones. En Irlanda el enfoque de zona ha sido examinado por el Estado, y la participación local se ha visto confinada sobre todo al cabildeo político, donde la mayoría de los grupos locales han presionado al gobierno para que haga inversiones internas en sus zonas, por medio de la creación de empresas y subsidiarias.

¿Cómo ha instrumentado el Estado estas estrategias en Irlanda a lo largo de los últimos treinta años? Básicamente, ha fundado una compañía semiestatal llamada Industrial Development Authority (Autoridad de Desarrollo Industrial), que es responsable ante un ministerio gubernamental encargado de fomentar las inversiones internas tratando de que pequeñas y grandes compañías multinacionales se establezcan en Irlanda.

El país ha sido dividido en regiones planificadas, para las cuales se han fijado objetivos de inversión y empleo en periodos de tiempo determinados. Existen otras dos agencias estatales relacionadas con este tipo de procesos; una de ellas está a cargo de las operaciones que se realizan en los terrenos de un aeropuerto internacional situado en Shannon, y la otra se encarga de dirigir las zonas físicamente menos dotadas, que se sitúan de forma principalmente dispersa en el extremo oeste de Irlanda. Es en estas zonas donde residen los últimos diez mil hablantes de irlandés. Estas autoridades son las responsables de atraer inversiones internas, principalmente en forma de pequeñas unidades de producción o servicios, algunas de las cuales emplean no más de veinte personas.

A los mexicanos puede resultarles bastante extraño ver que el carácter rural expuesto tiene una dimensión política; esto es debido a que los gobiernos están obligados políticamente a "desarrollar" las zonas marginales para asegurar que la cultura de habla irlandesa no sea opacada como consecuencia de la emigración. Con la finalidad de atraer compañías extranjeras, cada una de esas autoridades otorga subsidios por cada empleo creado, paga los costos de construcción y de equipamiento, ofrece subsidios a la exportación de los productos resultantes y reducción de impuestos sobre las ganancias de la compañía. Varias de las empresas atraídas de este modo son norteamericanas y asiáticas que utilizan a Irlanda como su entrada en los enormes mercados europeos. La mayoría de las que se han establecido durante los últimos años mencionan la disponibilidad de una fuerza de trabajo joven y flexible con un alto nivel de educación como el incentivo principal para su establecimiento en Irlanda.

También en años recientes, se ha animado a la mayoría de las empresas establecidas a organizar unidades de investigación y desarrollo para que puedan introducir innovaciones y no se estanquen como plantas de ensamblaje. En los últimos cinco años se han creado alrededor de cuarenta mil puestos de trabajo en los sectores industrial, químico y electrónico. La mayoría de las fábricas más grandes

están situadas en grandes centros urbanos, pero algunas han optado por zonas rurales, libertad de movimiento que ha sido posible gracias a la enorme inversión, por parte del Estado, en telecomunicaciones.

El Estado permanece fuertemente socializado y el poder de decisión altamente centralizado. La ley antimonopolio de la Unión Europea restringirá en gran medida la influencia del Estado en áreas críticas, y las implicaciones de los cambios propuestos seguirán siendo muy poco claras en lo que se refiere a los sectores más debilitados de la sociedad rural, especialmente para aquellos que viven en las áreas más marginadas del oeste de Irlanda. Esta ley antimonopolio es de especial importancia para la prestación de servicios públicos y suministros en toda Irlanda, ya que muchos de estos servicios han sido tradicionalmente socializados, es decir pertenecen al Estado. Hasta hace poco la electricidad, las carreteras, las redes ferroviarias, el transporte aéreo, las telecomunicaciones, el suministro de agua y la recolección de basura estaban a cargo de compañías estatales.

En efecto, el alto nivel de participación del Estado en estas áreas era tan elevado, que Estados Unidos se negó a ofrecer el llamado Plan Marshall a Irlanda, para la reconstrucción durante la posguerra, porque la economía irlandesa estaba demasiado socializada según Norteamérica. La importancia geográfica que esto tuvo, y tiene todavía, es que todos los suministros y servicios públicos, que en todos los casos correspondían a compañías semiestatales, mantuvieron sus oficinas centrales en Dublín y, por lo tanto, el poder de decisión permaneció centralizado. El ingreso de Irlanda como miembro de la Unión Europea en 1972, aseguró una actitud nacional mucho más abierta al exterior y abrió las puertas a grandes y variados mercados en un Estado que siempre ha sido un gran productor de excedentes agrícolas. Así, durante la década de los setenta y los ochenta la agricultura experimentó una gran transformación a través de la Common Agricultural Policy (Política Agrícola Común) y de las grandes inversiones extranjeras, principalmente en forma de nuevas empresas manufactureras.

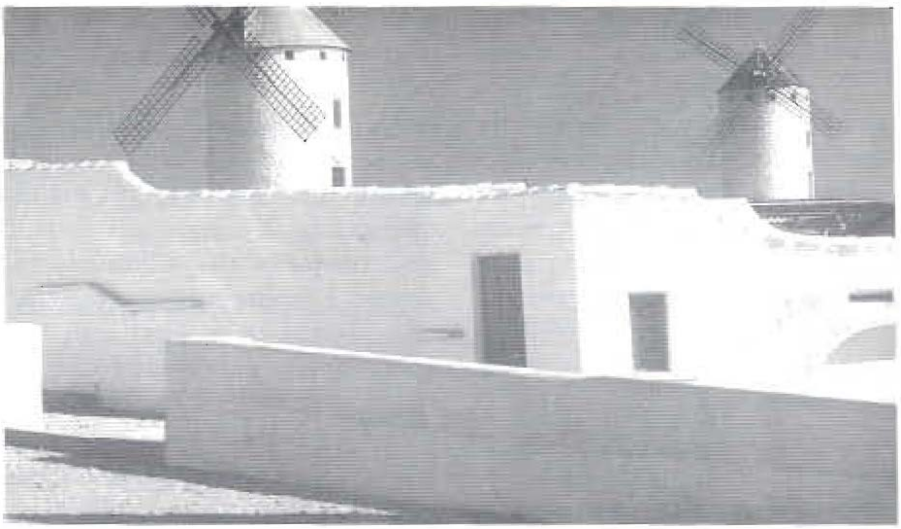
Vale la pena hacer una breve revisión del impacto de este cambio en el sector rural. La Política Agrícola Común garantizó, en primer lugar, la estabilidad de precios, lo que permitió la proyección a futuro y consolidó la posición de grandes y medianos agricultores, pero también contribuyó al crecimiento de la distancia entre estos grupos y los pequeños agricultores. Tradicionalmente la mayoría de la exportación agrícola de Irlanda no era elaborada, pero ahora la mayor parte de los productos son semielaborados o productos finales, lo que resulta en una alta contribución al valor agregado, además de crear nuevos puestos de trabajo en servicios y elaboración.

Finalmente el sector cooperativo, que desempeñó un papel extraordinario en la vida rural irlandesa desde el comienzo de este siglo, se ha racionalizado en forma de media docena de compañías públicas principales, algunas de las cuales son de escala multinacional, y todas ellas han desarrollado una sección de manufactura. La mayoría de estas fábricas están situadas en zonas rurales, por lo que muchos de sus empleados son también agricultores de medio tiempo. El único producto agrícola de importancia sin elaborar es el ganado; éste se embarca vivo.

¿Cuáles han sido entonces las implicaciones de esta mezcla de desarrollo, algunas de las cuales han sido planeadas por el Estado, otras más espontáneas, y otras se derivan de políticas de la Unión Europea?, y finalmente, ¿cuáles son las reacciones espontáneas de los agricultores y del sector alimentario en la Irlanda rural?

Para aclarar esta discusión puede ser útil introducir un modelo de espacio rural, que normalmente se denomina de franjas o de delineación y de alguna manera denota un trasfondo urbano. Básicamente, el espacio rural puede conceptualizarse como una serie de anillos *Von Thunen*. Alrededor de cualquier zona urbana se encuentra una serie de anillos de varias dimensiones, que dependen de circunstancias físicas o económicas, rurales o locales. Situada inmediatamente alrededor del centro urbano está la zona de menor extensión, que se conoce como la franja urbana rural en la que los términos urbano y rural se confunden y a menudo entran en conflicto. En países desprovistos de normativas de planificación física estrictas, estas zonas normalmente tienen una apariencia caótica. Rodeando esta zona, existe otra mucho más amplia o franja agrícola en la que predominan los términos rurales y agrícolas. Pero en Irlanda la industria rural está creciendo y está transformando las estructuras de clase en dicha zona. El aburguesamiento también es significativo en algunas zonas donde la

alta sociedad urbana adquiere propiedades en ruinas. Desde todos los puntos de vista, la franja agrícola es el área rural más crítica; si todo resulta como se desea, los efectos del crecimiento se filtran hacia la franja marginal, que es la zona más externa, y normalmente la más pobre. Su condición marginal generalmente resulta de la falta de recursos de producción en agricultura, siendo la alta densidad de población una característica bastante consistente de esta zona.



En Irlanda, ha sido la franja agrícola la que normalmente se ha beneficiado de los desarrollos señalados anteriormente. Quizá el índice más claro de mejoramiento es la restricción o la severa reducción de la emigración desde esta zona a lo largo de la última década, lo que permite el incremento demográfico. Lo más destacable en esta zona ha sido el notable incremento del número de habitantes en los pueblos pequeños y medianos. Sin duda, en este crecimiento el alza de la economía agrícola también ha ayudado a consolidar el sector de servicios urbanos, además de crear empleos en la producción de leche y carne de vaca, cordero y cerdo. Los productos procedentes de Europa aprovechan la imagen verde de Irlanda como país de entorno limpio, técnicamente sofisticado y con segura capacidad productiva. Otras muchas industrias han querido establecerse sobre prados verdes y esto, combinado con la llegada de compañías extranjeras, ha provocado una ola de contraurbanización en toda la franja agrícola, especialmente en zonas inmediatas a las ciudades.

El retorno de los emigrantes también ha ayudado al incremento natural de la población asociado a la industrialización, ya que muchas veces quienes antes eran emigrantes especializados, o sus descendientes, han vuelto para trabajar en Irlanda. Incluso los migrates de retirados han desempeñado un papel importante en algunas zonas. El gobierno también ha reconocido que el sector servicios está altamente centralizado y ha intentado con bastante éxito afrontar este problema de dos formas. En primer lugar, ha "descentralizado" amplios sectores de algunos ministerios del gobierno y los ha redistribuido en pequeños centros urbanos de la franja roja agrícola. También ofrece incentivos especiales a industrias de servicios extranjeras, tales como compañías de seguros, gestoría y empresas turísticas, para su establecimiento en áreas rurales que ofrecen una fuerza de trabajo altamente calificada. El éxito de esta iniciativa está relacionado directamente con la modernización de la infraestructura de telecomunicaciones.

Por otro lado, la franja marginal tan sólo ha experimentado una renovación llena de remiendos. En esta zona, que en su mayor parte corresponde al oeste de Irlanda, la escala de la vida es familiar y local y, por consiguiente, sólo se establecen pequeñas unidades. La agricultura también es débil debido principalmente a la gran presencia de pequeñas propiedades. El turismo, junto con el surgimiento de una variada serie de actividades, ha revitalizado algunas comunidades, pero muchas zonas todavía permanecen mutiladas por la emigración y el declive. Sería falso pretender que todas las partes de la franja agrícola y que todos los segmentos de sus diversos grupos sociales se están beneficiando de un resurgimiento económico sin precedentes. La media nacional de catorce por ciento habla por sí misma. Por consiguiente, varias comunidades han tomado importantes iniciativas para promocionar el desarrollo y la transformación en sus respectivas zonas.

Por último, es pertinente intentar hacer una valoración de la contribución del sector voluntario en la búsqueda de empleo y la estabilidad en áreas rurales. Aquí es crucial destacar que la organización territorial

de la sociedad en Irlanda está bien delineada alrededor de la parroquia local y el condado que, en términos mexicanos, representarían áreas diminutas. Por otra parte, el reconocimiento de estas realidades geográficas y culturales fundamentales está profundamente grabado en la conciencia pública. Estas realidades se ven reflejadas en una plétora de asociaciones locales, muchas de cuyas actividades se centran en el mejoramiento del bienestar local. Algunas de estas asociaciones gozan de alcance nacional. De especial interés en los últimos años ha sido el hecho de que varias de ellas se han unido a programas de cambio de la Unión Europea, como el programa *Leader*, y han recibido apoyo para la creación de medios de producción a pequeña escala, la mejora de las facilidades turísticas, especialmente de turismo agrícola, y finalmente, han promocionado el patrimonio local como un atractivo para el turismo cultural, y la pesca en lagos y ríos que normalmente atrae a turistas continentales y promociona la aparición de una variedad estable de pluriactividades para las comunidades locales. Todavía es prematuro hacer una valoración del resultado de la iniciativa *Leader*, pero en teoría representa un medio a través del cual los grupos locales pueden esquivar los tentáculos del gobierno y todas sus estructuras de poder, y tratar directamente con la Unión Europea, consiguiendo de esta forma, no tan sólo ayuda financiera, sino también asistencia técnica para proyectos determinados.

Por último, se ha establecido un cierto número de grupos voluntarios cuyos intereses se concentran en lo que sus miembros describen como problemas concretos. Aquí se han seleccionado dos de ellos para su examen, dado su interesante y, a veces, vital contribución al cambio. El primero, la Rural Housing Organization (Organización de la Vivienda Rural), dedica sus esfuerzos a la reducción de la emigración juvenil desde zonas rurales, edificando viviendas a precios mínimos para parejas jóvenes en su área local, animándolas así a quedarse. El objetivo básico es que críen a sus familias en la localidad para de esta forma, estabilizar los niveles de población y asegurar que los servicios locales, tales como las escuelas, sigan abiertos. Esta organización se ha mantenido activa principalmente en la franja marginal, a lo largo de la costa oeste de Irlanda, y sus programas de vivienda cooperativa han tenido un éxito considerable. Aunque muchos de los jóvenes, a la larga, trabajen fuera de su zona de residencia, por lo menos siguen siendo residentes, con las consecuencias correspondientes.

El segundo, llamado Rural Resettlement Ireland (Repoblación Rural de Irlanda), es un grupo fundado más recientemente. Al igual que el anterior, tiene como objetivos proporcionar a las zonas rurales los medios necesarios para que salgan a flote. Se interesa por atraer familias desempleadas de zonas urbanas pobres y fomentar su establecimiento en las zonas rurales que han sido diezmadas por la emigración. Hasta la fecha este programa ha tenido bastante éxito en la franja marginal, especialmente cuando los emigrantes son conscientes de que sus aspiraciones de empleo no mejoran en su nueva situación. De todas formas, dado que éstos y sus familias tienen derecho al pago de la seguridad social que proporciona el Estado, el aliciente principal para ellos es el entorno limpio y saludable del campo. De esta manera, dos tipos de aspiraciones pueden verse cumplidas por medio de este cambio de residencia.

Es difícil resumir y condensar los logros y los fracasos de un país, incluso de uno tan pequeño como Irlanda, en lo que a sus esfuerzos para conseguir la renovación rural se refiere. Puede ser todavía más difícil, para aquellos que viven y piensan desde una perspectiva de gran país, el lograr verse inspirados por esta discusión. En el fondo probablemente ello depende de la fuerza de voluntad política para dirigir los esfuerzos hacia las zonas rurales y fomentar su transformación; y ello se complica debido a que se tarda mucho tiempo en obtener resultados que se traduzcan en hechos de vida palpables.