

Luisa M.^a Frutos Mejías
Enrique Ruiz Budría
(Eds.)



Estrategias territoriales de desarrollo rural

g

COLECCIÓN ACTAS

fernando:el:católico":institución:"fernando:el:católico":institución:"fer



Después de una década de políticas y acciones de las Administraciones y de los actores locales para dinamizar el medio rural europeo, afectado en gran parte por una fuerte despoblación, estancamiento económico y problemas medioambientales, parece necesario analizar los resultados obtenidos, tanto a escala general como local, especialmente en vísperas de la ampliación de la Unión Europea, que supondrá una obligada revisión en todos los aspectos.

Esta publicación es el resultado del Seminario celebrado en abril de 2004, organizado por el Grupo de Investigación GEDETUZ y coordinado por Luisa María Frutos Mejías y Enrique Ruiz Budría, sobre las estrategias seguidas y algunos de los logros alcanzados. Para ello se contó con la experiencia de investigadores y expertos cuyas conferencias se recogen en las páginas siguientes.

Diseño de cubierta: A. Bretón.

Motivo de cubierta: *Paisaje de retentiva*, de José M.^o Martínez Tintero.

ando:el;católico";institución:"fernando



Estrategias territoriales de desarrollo rural

COLECCIÓN ACTAS
GEOGRAFÍA

Estrategias territoriales de desarrollo rural



Luisa M^a Frutos Mejías
Enrique Ruiz Budría
(Eds.)



INSTITUCIÓN «FERNANDO EL CATÓLICO» (C.S.I.C.)
Excma. Diputación de Zaragoza
Zaragoza, 2006

Publicación número 2.641
de la
Institución «Fernando el Católico»
(Excma. Diputación de Zaragoza)
Plaza de España, 2 • 50071 Zaragoza (España)
Tff. [34] 976 28 88 78/79 • Fax [34] 976 28 88 69
ifc@dpz.es
<http://ifc.dpz.es>

FICHA CATALOGRÁFICA

Estrategias territoriales de desarrollo rural / Luisa M^a Frutos Mejías y Enrique Ruiz Budría (eds.).—Zaragoza: Institución «Fernando el Católico», 2006.

180 p.: il.; 24 cm

ISBN: 84-7820-876-3

1. Desarrollo rural. I. FRUTOS MEJÍAS, Luisa M^a, ed. II. RUIZ BUDRÍA, Enrique, ed. III. Institución «Fernando el Católico», ed.

© Los autores.

© De la presente edición, Institución «Fernando el Católico», de la Diputación de Zaragoza.

ISBN: 84-7820-876-3

Depósito Legal: Z-3.525/2006

Producción gráfica: a + d arte digital, S. L. Zaragoza

Impresión: Soc. Coop. Librería General. Zaragoza

IMPRESO EN ESPAÑA-UNIÓN EUROPEA.

PRESENTACIÓN

Después de una década de políticas y acciones de las Administraciones y de los actores locales para dinamizar el medio rural europeo, afectado en gran parte por una fuerte despoblación, estancamiento económico y problemas medioambientales, parece necesario analizar los resultados obtenidos, tanto a escala general como local, especialmente en vísperas de la ampliación de la Unión Europea, que supondrá una obligada revisión en todos los aspectos.

Esta publicación es el resultado de un del Seminario, celebrado en el mes de abril de 2004, sobre las estrategias seguidas y alguno de los logros alcanzado, organizado por el Grupo de Investigación GEDETUZ, personalizado en quién firma estas líneas y en D. Enrique Ruiz Budría, co-director de estas jornadas. Para llevar a buen fin la tarea hemos contando con la experiencia de investigadores y expertos, cuyas conferencias se recogen en las páginas siguientes.

Los diversos trabajos se articulan siguiendo una pauta que va de lo más general a los casos concretos. Por ello hemos creído que era imprescindible comenzar delimitando y definiendo el ámbito de estudio –el medio rural europeo–, subrayando su heterogeneidad, las crisis y retos a qué está sometido y las medidas políticas emprendidas en el seno de la Unión Europea. Pero ante un futuro incierto, interesa también saber qué perspectivas se vislumbran para los años próximos, tarea que ha estado a cargo de D. Manuel Fábregas. Ha parecido igualmente muy importante destacar qué papel juega y va a jugar la agricultura en el desarrollo rural y cómo va a implementarse la Política Agraria Común con las demás medidas orientadas a la diversificación y la sostenibilidad ambiental, tal como plantea D. Mariano Sanagustín.

Es bien conocido el hecho que que las Iniciativas comunitarias LEADER y PRODER, financiadas con los Fondos Estructurales, respondieron a la inquietud de la Comisión y del Parlamento Europeo sobre el futuro del mundo rural y la necesidad de impulsar su desarrollo endógeno con una nueva fórmula que supusiese llevar a cabo programas pensados y puestos en marcha *de abajo a arriba*, siendo sus protagonistas los actores locales. D. Javier Esparcia nos presenta un balance de estas Iniciativas en España, siguiendo los trabajos que él mismo había desarrollado en esta línea, y destacando sus luces y sombras.

Las restantes conferencias abordan la aplicación de los Programas de Desarrollo Rural a ámbitos regionales, comarcales o locales, con planteamientos imaginativos y resultados diversos. Abre este bloque una presentación en sínte-

sis del Plan de Desarrollo Rural elaborado por la Diputación General de Aragón para la Región Autónoma, siguiendo las directrices comunitarias, cuya exposición en el Seminario estuvo a cargo de D. Miguel Valls. Un amplio análisis de lo ocurrido respecto de estos temas en Castilla-León ha sido desarrollado por D. Antonio Maya con un gran espíritu crítico y profundo conocimiento de causa, mientras D. José Vicente Querol explica la situación de partida y las acciones emprendidas en la Provincia aragonesa de Teruel, que es la más deprimida y problemática del conjunto regional, pero en la que se ha notado en los últimos años una creciente actividad. La posibilidad de aprovechar las oportunidades brindadas por la Administración, especialmente en el caso de la Iniciativa LEADER, queda patente en la conferencia de D^a Paloma Fábregas, referida a la comarca Somontano de Barbastro. Finalmente, D. Jaime Izquierdo ofrece una serie de reflexiones e ideas en torno a cómo él ve que debería llevarse a cabo una acción conjunta para el desarrollo local, exponiendo como cierre un proyecto de gran interés, como es *Pastores 21*, que pretende aunar la tradición del pastoreo en zonas de montaña y la viabilidad social y económica de sus explotaciones, en este caso en la zona asturiana, con el respeto y la conservación medioambiental.

No quiero cerrar esta presentación sin agradecer expresamente a la Institución Fernando el Católico, a través de la *Cátedra Ignacio de Asso*, la oportunidad de abordar algunos de los problemas que afectan al medio rural y especialmente al aragonés, y las acciones puestas en marcha para encauzar su desarrollo. Igualmente quiero dar las gracias a los participantes de la Mesa Redonda, moderada por D. Eugenio Climent, que cerró las jornadas de trabajo, aunque sus palabras y el debate consiguiente no conste en este volumen: D. Francisco Gimeno Sevilla, que aportó la perspectiva de la administración pública; D^a Rosa Berdejo Gil, que presentó la perspectiva de un territorio concreto que se ha movilizadado para protagonizar su propio desarrollo; D. Eduardo Reig Vall, empresario innovador, arraigado en el medio rural; D^a María Luz Hernández Navarro, que nos ofreció la visión del observador exterior pero comprometido, propia del ámbito académico.

Luisa M^a FRUTOS MEJÍAS

PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DEL MUNDO RURAL*

LUISA M^º FRUTOS MEJÍAS | UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

INTRODUCCIÓN

El concepto de medio rural resulta hoy un tanto confuso, pese a lo mucho que se emplea este término, los numerosos trabajos que lo incluyen en su título y la profusa normativa sobre su desarrollo. No es que la sociedad no tenga una imagen mental de «lo rural», pero en ella no suele considerarse su heterogeneidad y lo borroso de sus límites respecto de lo urbano. Es más, esa imagen es para los habitantes de la ciudad un estereotipo idealizado, que contraponen a su lugar habitual de residencia y asocian con lo bucólico del campo, la naturaleza, el descanso o la aventura. Los medios de comunicación y la propaganda turística se han encargado en buena medida de fijar tal imagen.

El debate, por otra parte, puede parecer un juego académico, que resulta estéril, especialmente si nos referimos al medio rural de los países desarrollados. Pero por cuanto se ha dicho más arriba, puede ser conveniente que antes de analizar los problemas de esas zonas y las estrategias que han desarrollado para solucionarlos aclaremos a qué nos estamos refiriendo. A tal objeto se encaminan las siguientes páginas.

1. EL CONCEPTO DE «MEDIO RURAL»

Tradicionalmente se ha asociado lo rural a la actividad agraria, contraponiéndolo a lo urbano. Pero este modo simplista de diferenciación, que se apoya además en criterios estadísticos que clasifican los núcleos de población o las unidades territoriales menores en relación con su tamaño demográfico, ha demostrado ser muy poco eficaz a la hora de definir ambos conceptos –lo rural y lo urbano–, fundamentalmente porque la agricultura no es ya la única actividad de esas zonas, especialmente en los países industriales, porque los criterios estadísticos sobre este tema son extremadamente variables de un país al otro y porque, tal como señalan Phillips y Williams (1984), los modos de vida, los comportamientos y las aspiraciones de los residentes en ambos espacios, espe-

* Resultados parciales de la investigación llevada a cabo con el proyecto BS0-2002-04819-C06-03, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia.

cialmente en los países desarrollados, se acercan cada día más. Incluso algunos autores hablan de un *continuum* rural-urbano, sin límites precisos entre ambas categorías (Ceña Delgado, 1992). Para paliar este problema y puesto que no solo se trataba de conocer el medio rural académicamente sino de mejorar su situación mediante los adecuados programas, se han considerado nuevos aspectos que permitieran marcar, si no un límite preciso entre ciudad y campo, sí un gradiente que pusiera de relieve las diferencias, causantes en muchos aspectos de los problemas de ese medio rural. De este modo se ha intentado clasificarlos por su estructura y su función, incluyendo métodos más sofisticados, basados en análisis multivariado o de componentes principales, teniendo en cuenta diversos índices o indicadores de *ruralidad* (Cloke, 1977). Una síntesis de ambos criterios, administrativo y funcional, se expresa en la tabla 1.

Tabla 1. Algunos parámetros de diferenciación entre lo rural y lo urbano

PARÁMETROS	RURAL	URBANO
Medio físico	Predominio de «lo natural»: paisaje agrícola, ganadero, forestal.	Medio construido: paisaje urbano e industrial
Tamaño de las comunidades*	Núcleos pequeños, en términos absolutos y sobre todo relativos al sistema general de poblamiento del país	Núcleos grandes, en términos absolutos y, sobre todo, relativos al sistema de poblamiento del país
Densidad de población	Baja densidad relativa. Tendencia decreciente	Alta densidad relativa. Tendencia generalmente creciente
Actividad	Predominio agrícola; industrias específicas; escasez de servicios; creciente «turistización»	Diversificación. Peso creciente de los servicios, salvo en ciudades con alta especialización industrial.
Movilidad espacial	Poco intensa. Intra-comarcal o intra-regional mayoritariamente	Alta movilidad intra-urbana y en todas direcciones
Relaciones sociales	Intensas y cerradas	Selectivas y abiertas
Distancia a los servicios	Medias y largas, salvo en algunos servicios básicos o específicos	Baja distancia física, pero fuerte «rozamiento»

* En España las estadísticas definen como rurales los municipios de menos de 2.000 habitantes; entre 2000 y 10.000, semiurbanos; a partir de 10.000, urbanos.

La estructura y la función actual de las zonas rurales difieren bastante entre los países y, sobre todo, entre el primer y el tercer mundo, aunque siempre se trate de espacios humanizados. Si nos centramos en las zonas desarrolladas europeas, objetivo principal de este análisis, cabe decir que la función agraria sigue existiendo, con especial impacto en el paisaje, pero en cuanto a la actividad, es cada vez más patente la plurifuncionalidad, aunque no se reparta de modo homogéneo. Podría decirse que esta función múltiple existía ya antes de que la expansión de la revolución industrial y el capitalismo orientasen al campo hacia la especialización agraria, en detrimento de la tradicional industria artesanal e incluso de una función comercial, plasmada en las ferias y mercados históricos. Mientras se concentraban estas actividades en zonas urbanas, en una espiral creciente, respondiendo al principio de acumulación y beneficios derivados de las externalidades.

En suma, a lo largo del siglo XX el medio rural se configura como un espacio –o quizá deberíamos hablar de «espacios»– modificado y cambiante, localizable, diferenciado y heterogéneo, sobre una base de organización humana con larga trayectoria, que ofrece ventajas e inconvenientes. Es esta variedad y los procesos que han llevado a ella lo que hace tan difícil definir *lo rural* (Rubio Terrado, 1997). Las transformaciones sufridas, a raíz de la crisis de esa economía agraria tradicional, diseñada como una división del trabajo desde la citada revolución industrial, plantean nuevos problemas y retos en las últimas décadas, de tal modo que la Comisión Europea en su informe de finales de los ochenta subraya que *la noción de medio rural va más allá de una simple delimitación geográfica; se refiere a todo un tejido económico y social que comprende un conjunto de actividades diversas* (MAPA, 1988).

Planteado así, el desarrollo rural no pasa ya exclusivamente por una mejora de la producción y la productividad agrícola, sino que precisa de miras más amplias, centrando el esfuerzo en la diversificación de las actividades agrarias (Rodríguez González y Pérez Correa, 2004).

2. EL MEDIO RURAL EN EUROPA: HETEROGENEIDAD DE PROCESOS Y SITUACIONES

La evolución del medio rural en Europa no ha sido sincrónica. Como señala George (1968, 52 y sic), a principios del siglo XVIII la agricultura europea ofrecía una unidad de métodos con muy bajos rendimientos, en general, matizados por diversidades culturales y por las aptitudes del medio físico. A partir de este momento registra los efectos de dos transformaciones económicas y técnicas, que afectan a los diversos países a un ritmo diferente y han dado en llamarse «revoluciones», por los cambios que introducen en las formas de producción y la organización del espacio agrario y la sociedad rural anterior-

res: La revolución agraria y la revolución industrial. La primera ha tenido un largo periodo de penetración de más de un siglo en los campos europeos: Al iniciarse el siglo XX solo había alcanzado a Inglaterra, Francia, Bélgica, Holanda, Suiza, Dinamarca, Suecia, Noruega, los países checos y Austria; la segunda, con un ritmo mucho más rápido, afectó tempranamente a las zonas rurales del Reino Unido, más tardíamente a Francia, Alemania o Suecia, por citar algunos casos, y ya en el siglo XX a la mayor parte de los países mediterráneos, incluida España. Una primera oleada de progreso técnico se produce en el siglo XIX y una segunda después de la guerra mundial. La especialización agropecuaria, la mecanización, la consiguiente disminución de la población activa agraria, el éxodo hacia las ciudades, son los efectos de estos procesos diversos en el tiempo y en el espacio, que en la segunda mitad de la pasada centuria ofrecían diferencias notables en su economía agraria, nivel de vida y estructuras.

Rubio Terrado (1997) indica que las ventajas que proporcionó a las zonas rurales la revolución industrial y la consiguiente urbanización –reducción de la presión sobre la tierra, en relación con la oferta de empleo en otras actividades y ámbitos; crecimiento de la productividad, como resultado de las innovaciones técnicas; mayor capitalización de las explotaciones agrarias– generó un marcado dualismo en el mundo rural, diferenciando aquellos espacios con ventajas comparativas de los que tuvieron peores condiciones naturales, mayor grado de aislamiento y, por tanto, menos ventajas comparativas. Es obvio, por ello, que no es posible hablar de un mundo rural uniforme.

La heterogeneidad subsiste hoy todavía, debido a las transformaciones técnicas, económicas y también demográficas. No obstante, pese al descenso poblacional y los cambios más recientes, con un fuerte incremento de la urbanización, las zonas rurales de la Unión Europea acogen todavía a una cuarta parte de los europeos y abarcan el 80% del territorio, y estas proporciones se amplían si se consideran los restantes países de Europa. A grandes rasgos y simplificando, al menos pueden detectarse, según la clasificación de Kayser (1990), cuatro tipos de áreas rurales europeas: el ámbito *rural profundo*; el *rural estancado*; el *rural intermedio*; el *rural en mutación*. Un esquema simplificado puede verse en la figura 1.

Figura 1. Un modelo de diversidad rural

TIPOLOGÍA DE LOS ESPACIOS RURALES

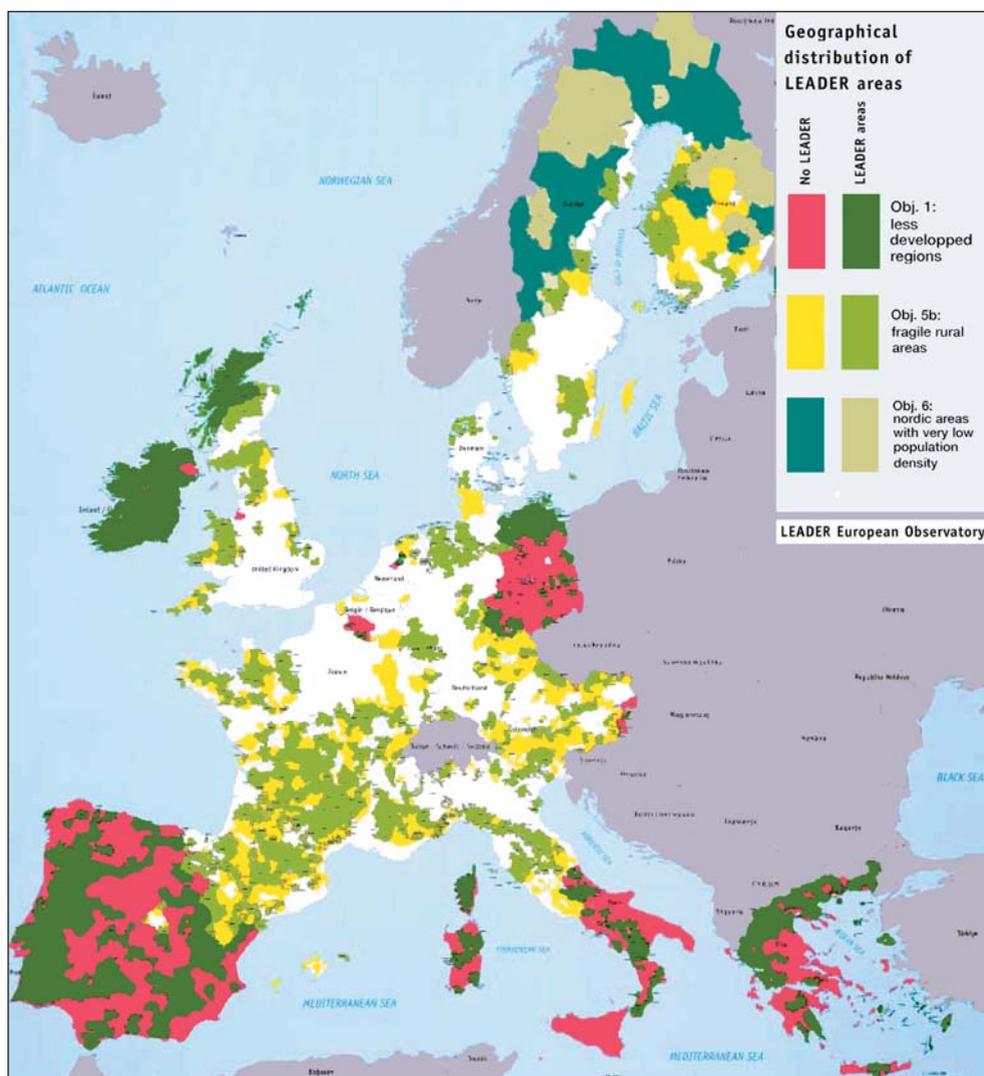


Fuente: Kayser, B. *Le renaissance rurale*. Colin, 1990.

Las zonas calificadas como *rural profundo* se caracterizan por un fuerte declive demográfico, un elevado envejecimiento, una dedicación casi exclusiva a la actividad agraria, con creciente pérdida de velocidad en las mejoras o innovaciones, y una fuerte dependencia de las transferencias externas, tanto por los pagos compensatorios de la Política Agraria Común (PAC) como por el elevado número de jubilados. Suelen coincidir con espacios marginados, alejados en tiempo real de los centros urbanos, con malas comunicaciones y defectuosos servicios y transportes públicos. Las posibilidades de renovación son, en principio, muy escasas.

Las zonas *rurales estancadas* tienen algunos de los rasgos descritos, pero también posibilidades de recuperación si se aplican estrategias adecuadas, por lo que puede considerarse como espacios marginados pero en fase de recuperación. La agricultura es igualmente una actividad importante en ellas, si bien no es la única, ya que Kayser engloba bajo este epígrafe varios subtipos: áreas que tienen grandes explotaciones con asalariados y son, por tanto, susceptibles de una mejora importante, áreas que tienen también actividad industrial pero en declive o las que apuntan una incipiente transformación industrial y son polos de atracción por ese motivo, pero todavía no se han dinamizado suficientemente.

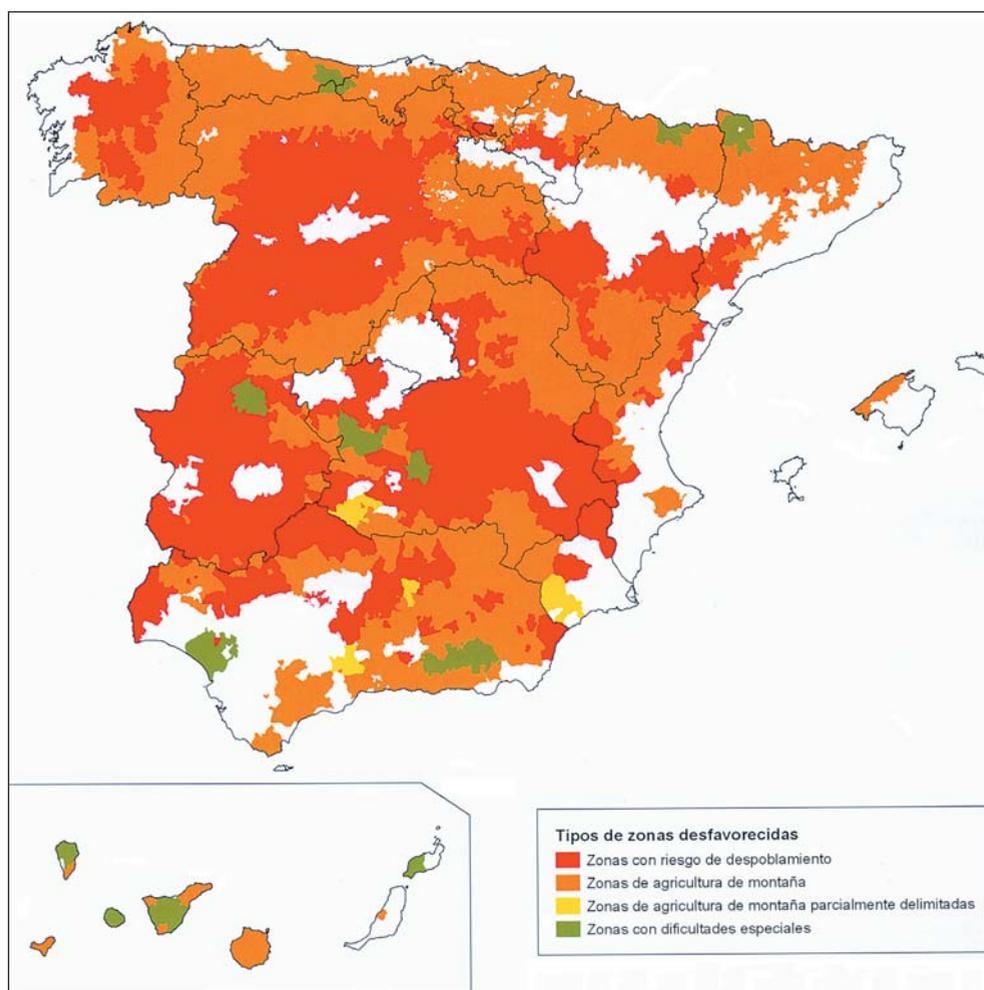
Figura 2. Diversidad de espacios rurales en la Unión Europea



El *rural intermedio* cuenta también un importante contingente de activos agrarios, menor declive demográfico y una población envejecida; pero el artesanado, el comercio y otros servicios, estimulan el desarrollo. Puede incluirse aquí también lo que Kayser denomina *rural semi-agrícola*, con zonas de agricultura rentable alternando con otras más estancadas, e industrias de mano de obra poco cualificada.

Finalmente el *rural en mutación* o bien pierde poca población o incluso la ha incrementado. Mantiene una actividad agrícola más o menos rentable, con gran predominio de la dedicación a tiempo parcial, ya que suelen ubicarse en la periferia de zonas industriales tradicionales y recientes, con enclaves de residencia de trabajadores industriales y/o profesionales independientes, y en zonas donde el turismo es una oferta importante. Ciertamente el dinamismo de estos espacios rurales es fuerte aunque los recursos tradicionales hayan perdido el protagonismo, pero están sometidos a fuerte presión urbana, sobre todo en el primer caso, pero también mediante los procesos de urbanización en el segundo caso.

Figura 3. Las zonas desfavorecidas en España

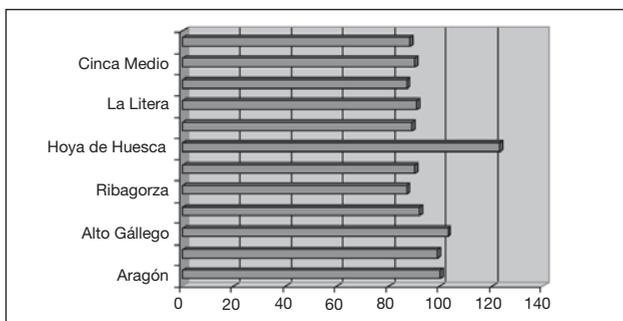


Fuente: Libro blanco de la agricultura en España. MAPA, 2004.

Sin duda podría hacerse otra clasificación, pero lo que se quiere resaltar aquí es que las diferencias en el mundo rural son importantes, incluso aunque solo consideremos Europa, y tal heterogeneidad se pone de manifiesto igualmente de modo gráfico en la distribución de las zonas acogidas a diversas iniciativas comunitarias de desarrollo rural (figura 2) y en los diversos trabajos sobre casos concretos, desde las zonas de montaña a las áreas con industria dispersa, desde Escocia a Córcega (Etxezarreta, 1988; del Canto (ed.) 1992; Rodríguez González y Pérez Correa, 2004). Si variamos la escala y nos centramos en España, se pone igualmente de manifiesto la diversidad entre comarcas de todas las regiones (Etxezarreta, 1988; Rubio Terrado, 1997; Usero, 1997; Pérez Yruela et al., 2000; Sancho (coord.), 2001; López Iglesias et al. (eds.), 2001, entre otros), con amplia extensión de las zonas desfavorecidas (figura 3). Finalmente, como ilustración de cuanto se está diciendo, puede apreciarse la diferencia comarcal de rentas en Aragón, comparativamente con la de la región, que se define como 100 (figuras 4a, 4b y 4c).

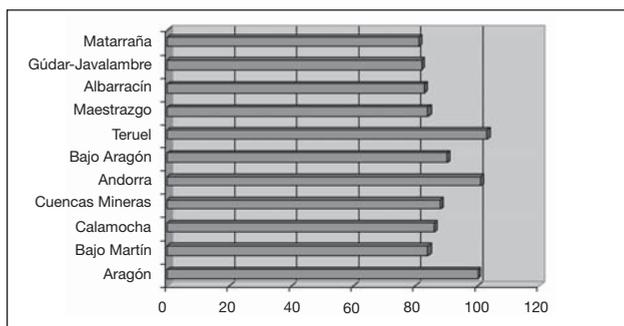
Figura 4. La renta per cápita en Aragón: Diferencias comarcales

Figura 4a. Renta per cápita comarcal. Huesca, 1995



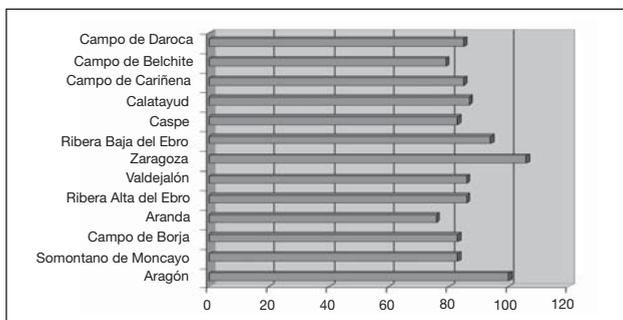
Fuente: DGA. Aragón: 8.702 euros p.c. = 100.

Figura 4b. Renta per cápita comarcal. Teruel, 1995



Fuente: Instituto Aragonés de Estadística. Aragón: 8.702,16 euros = 100.

Figura 4c. Renta per capita comarcal. Zaragoza, 1995



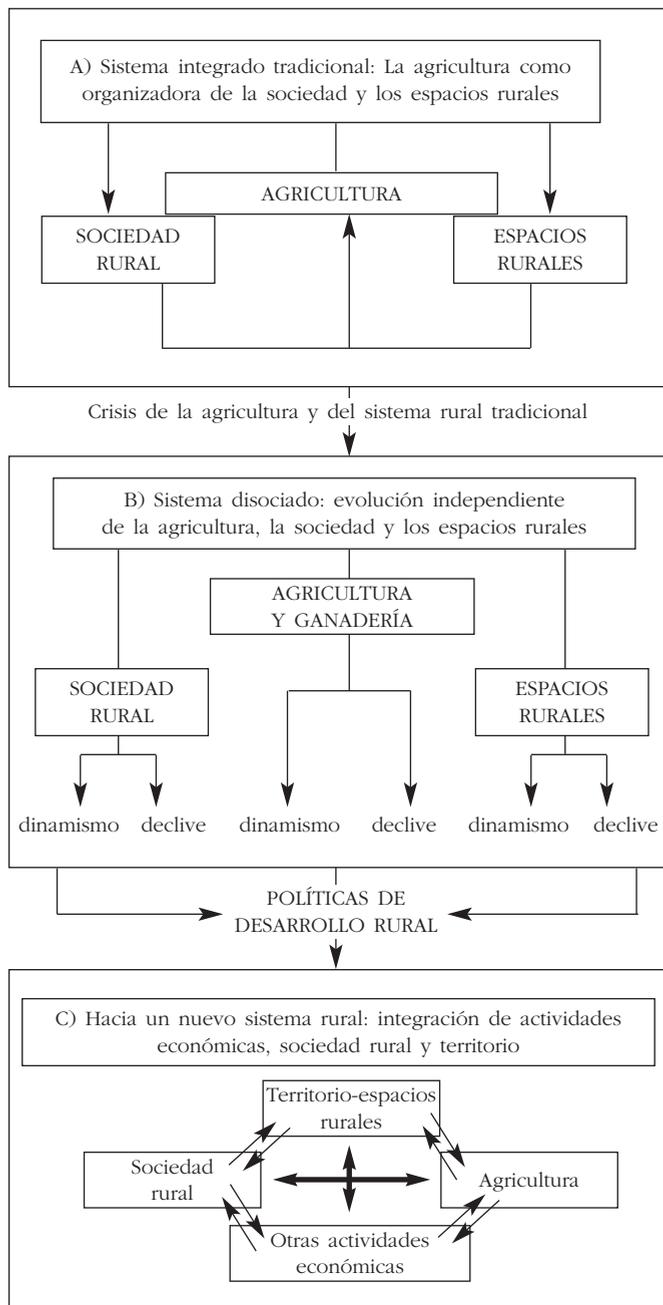
Fuente: Instituto Aragonés de Estadística. Aragón: 8.702,16 euros = 100.

3. LOS PROBLEMAS DEL MUNDO RURAL EUROPEO AL FINALIZAR EL SIGLO XX

En la década de los 80 del pasado siglo es ya patente el estancamiento de gran parte del mundo rural europeo, estancamiento que la PAC y las políticas regionales no han conseguido paliar. Los problemas que le afectan son de tres tipos: económicos, sociales y medioambientales, todos ellos en estrecha relación. Numerosas investigaciones habían alertado ya de la situación, señalando las causas que habían incidido en el proceso: en primer lugar la evolución general de la economía, que margina la agricultura, como actividad productiva de menor valor añadido, agudizando la crisis de los sistemas agropecuarios tradicionales, provocando un acelerado éxodo rural selectivo que desarticula la estructura social y disociando la agricultura, la sociedad y el uso del espacio; a esto se sumarán los acuerdos recientes de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en relación con la libre circulación de los productos agrarios; paralelamente, el desplazamiento de los centros de poder hacia los núcleos urbanos mayores, sede de los gobiernos y de las grandes sociedades de la industria y el comercio agroalimentarios, suponen una fuerte dependencia del mundo rural y la pérdida de protagonismo e iniciativas de los actores locales; finalmente, el abandono de tierras de cultivo y de determinadas prácticas forestales, así como el incremento de la cría intensiva del ganado mediante estabulación, inciden en la degradación del medio físico, a lo que se añaden las nuevas funciones de muchas zonas rurales, especialmente el turismo o la ubicación de determinado tipo de industrias contaminantes, entrando en conflicto por los usos del suelo. Este proceso, que analiza acertadamente Ramos (1999), queda bien esquematizado en la figura 5.

Como resultado se producen algunos efectos no deseados, a los que ya se ha aludido al citar la diversidad del medio rural, que alertan a los poderes públicos, planteando la necesidad de pasar a la acción: el vaciado demográfico

Figura 5. El proceso de cambio en el espacio rural



Fuente: Esparcia (1999).

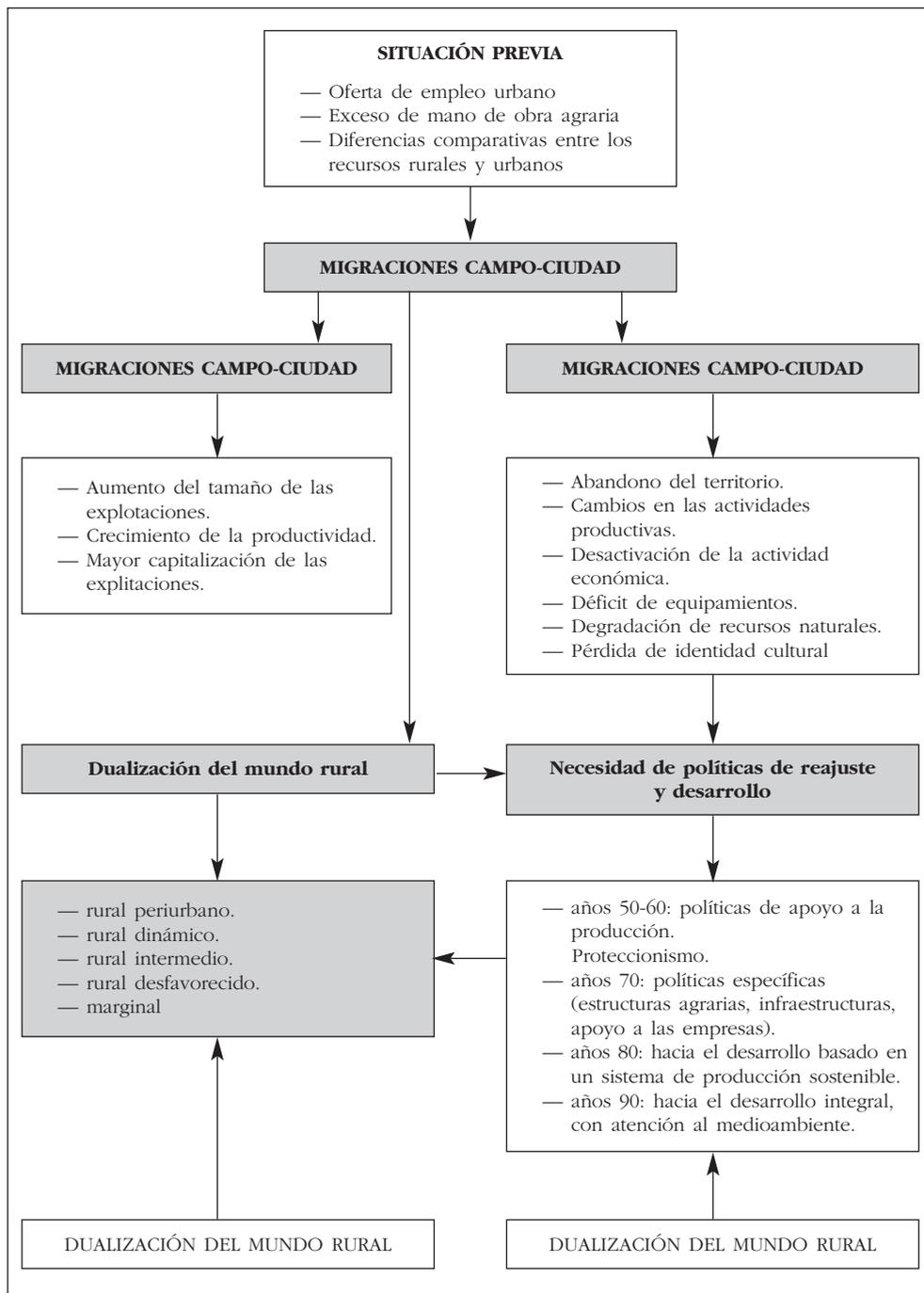
y el fuerte envejecimiento; una agrarización extrema del rural profundo; la pérdida de competitividad de la agricultura y la ganadería tradicionales y la excesiva intensificación como respuesta; una evolución muy desigual de las rentas, en función de los recursos, características y oportunidades de los distintos medios rurales; el aislamiento viario y de otras redes de comunicación, que congelan toda iniciativa de diversificación y modernización; el deterioro ambiental producido por la tecnificación e intensificación de la actividad agropecuaria, la sobre-explotación de determinados recursos naturales, la construcción de obras públicas de fuerte impacto ambiental, el abandono de amplias zonas y, en contraste, la urbanización creciente tanto en zonas orientadas al turismo y ocio como en las áreas de influencia directa de las ciudades, provocando vertidos, contaminación y destrucción de paisajes.

El contexto de esta crisis, agudizada en las dos últimas décadas del siglo XX, queda esquematizado por Rubio Terrado (1997) en la figura 6. A la desvitalización demográfica sufrida se añade otra que este autor califica de muy grave: la desvitalización funcional. Pese a esta situación, a este mundo rural en crisis la sociedad le exige que mantenga el abastecimiento de alimentos pero supere la etapa productivista; que desempeñe un papel importante en la conservación del patrimonio natural, social y cultural; en suma, que preserve el paisaje sin dejar de ser competitivo en las actividades que desempeñe (Sancho, 2001). Es una exigencia excesiva, que trata de resolver la política agraria y las acciones encaminadas al desarrollo rural.

Se ha dicho ya que la actividad agraria, que se identificó durante décadas con el mundo rural, ha perdido protagonismo. Pero no obstante sigue siendo, desde cualquier punto de vista que se mire, un puntal básico para mantener la adecuada estructura de ese mundo rural. Por ello el primer intento de equilibrar las rentas del campo y la ciudad se centró en una política agrícola que implantaron todos los países europeos de una u otra forma.

De las diversas políticas, es la Política Agraria Común (PAC) la más ambiciosa y la que más afecta hoy a buena parte de Europa. Es bien conocido que se planteó como una solución sectorial a los problemas de abastecimiento alimentario y a la crisis de la agricultura tradicional con repercusiones negativas en las rentas del campesinado, teniendo entre sus objetivos incrementar la productividad, sostener los precios dentro de unos límites razonables, estabilizar los mercados y garantizar un nivel de vida a los agricultores que equilibre las diferencias entre el campo y la ciudad. Aunque el tratado fundacional de la Comunidad Económica Europea (CEE) de 1957 tenía en cuenta la agricultura, estableciendo ya los objetivos que debían regir la política agraria común (art. 39), la situación agrícola de los seis países firmantes era bastante diversa, tanto en la dedicación a esta actividad de su población activa como en la productividad, los precios o el comercio exterior.

Figura 6. El contexto de la crisis del mundo rural al finalizar el siglo XX



Fuente: Rubio Terrado, 1997.

Se partía además de políticas sectoriales muy diferentes e incluso contradictorias de norte a sur. Sin embargo era preciso establecer unas normas comunes si se quería alcanzar la unidad de mercado, un principio fundamental del tratado, y así, en 1962, se dictan las primeras normas de mercado agrario, protegiendo determinadas producciones, especialmente las llamadas continentales (cereales, especialmente trigo, leche y carne), tanto con precios garantizados y subvenciones como con aranceles que limitaban la entrada de productos foráneos. Al finalizar la década, esta política, cumpliendo uno de sus objetivos, el incremento de la productividad, había generado excedentes importantes y absorbía dos tercios del presupuesto comunitario, de tal modo que Mansholt en el informe elaborado en 1968, propone un Plan de readaptación (Ferrán, 1970) que si bien no se aplicó en su totalidad, impulsó un giro de la PAC, estableciéndose en 1972 Directivas socio-estructurales y aprobándose en 1975 la Directiva sobre Agricultura de Montaña. La primera modificación sobre los anteriores mecanismos data de 1979, introduciéndose algunos cambios en 1984. En 1985 sale a la luz el *Libro Verde* de la agricultura europea, que incide de nuevo sobre los problemas de la PAC y la necesidad de una reforma en profundidad, cuya crisis no había hecho más que incrementarse con la primera ampliación de la CEE, estando en vísperas una nueva ampliación, con la consiguiente diversificación de situaciones. En ese mismo año la firma del Acta Única Europea (AUE) introduce importantes reformas que entrarán en vigor a partir de 1988, entre las cuales se cuenta un nuevo ajuste y contención del gasto en la PAC y la reorganización de los Fondos Estructurales.

La reforma de 1992 supone un giro importante de esta política al desligar las ayudas percibidas por el agricultor de la producción y establecer la superficie cultivada, modulada por una referencia a la producción histórica media en la comarca, como criterio para la percepción de las ayudas. Se intentaba, de esta forma, reconducir la orientación productivista del sector a la vez que se afrontaban otros problemas: el impacto ambiental, los excedentes y las protestas en el seno de la Organización Mundial de Comercio (Frutos, Hernández, Ruiz, 2004). Pero esta reforma, aunque ha tenido el efecto positivo de reducir los excedentes, no soluciona tampoco los problemas del mundo rural porque, como señala Maya (2004), careció de una visión global estratégica y de unas perspectivas claras. De hecho, fue parcial y asimétrica, ya que solo afectó a los sectores excedentarios agropecuarios y no a la agricultura mediterránea, manteniendo además distintos modelos para los diversos productos, cuyo resultado es un desigual reparto de las ayudas por países. La reducción de precios se compensa con las ayudas directas, que han dado lugar a claras injusticias sociales en relación con el tamaño de las explotaciones y el tipo de producción –la Comisión reconoce que el 80% de las ayudas iban a parar al 20% de las explotaciones– y la retirada de tierras ha afectado no solo a aquellas marginales sino

a fértiles regadíos. A esto puede añadirse que los nuevos sistemas de financiación, con la introducción de los pagos compensatorios, repercutieron directamente en cada Estado.

La política socioestructural que acompaña a la de mercado tiene un carácter más territorial, tratando de compensar la incidencia negativa de aquella con apoyo a la agricultura familiar y a la cultura local, a la vez que se asigna al agricultor el papel de conservador del medioambiente. Las *medidas de acompañamiento*, como la forestación de tierras agrícolas, tuvieron también esa finalidad. Pero además, uno de los principios que se mencionan es proporcionar incentivos a los agricultores para que se mantengan en la tierra, primando la jubilación anticipada en un intento de rejuvenecer la pirámide de edades de los jefes de explotación, algo no conseguido. Como complemento y novedad a destacar en esta Política sectorial se introduce un apartado de fomento del desarrollo rural, con apoyos económicos que inciden, aunque tímidamente, en la diversificación de las actividades.

Un nuevo retoque se introduce en la Agenda 2000, que constituye una propuesta de la Comisión Europea ante los retos organizativos y económicos que suponen la incorporación de nuevos países a la Unión. En la cuestión agraria mantiene sus dos enfoques tradicionales: la política de precios y mercados y la socioestructural, pero se habla ya, casi mediada la primera década del siglo XXI, de una nueva revisión. Todos estos cambios en materia de actividad agraria han creado gran incertidumbre entre los agricultores, teniendo además en perspectiva un horizonte en el que las subvenciones, ayudas y pagos compensatorios deberán disminuir o desaparecer.

Pero tras este largo proceso, iniciado a mediados del pasado siglo, queda en evidencia que los problemas del mundo rural no se han resuelto con la Política Agraria, tal como expresaba en 1988 el Informe de la Comisión Europea al afirmar que *es preciso encontrar nuevas oportunidades fuera de la agricultura, tanto a tiempo completo como a tiempo parcial; el desarrollo de las telecomunicaciones y medios de transporte modernos es necesario para aumentar el atractivo de las zonas rurales como centros de inversión y creación de empleo. Los servicios culturales de conservación y medioambientales tienen que integrarse completamente en la política de desarrollo rural. (El futuro del mundo rural, 1988).*

En esa búsqueda de impulso al desarrollo para el mantenimiento de un mundo rural vivo se empeña la unión Europea tras la reforma de los Fondos Estructurales citada anteriormente, cuando define una serie de Objetivos, que se beneficiarán de las correspondientes ayudas financieras, entre los cuales destaca el Objetivo 1, que engloba las zonas desfavorecidas y, en menor medida, el Objetivo 5a y 5b, que afecta a las zonas rurales con problemas estructurales

que no queden integradas en el anterior. A esta finalidad se encamina también la creación de la Iniciativas LEADER en 1991, a la que podrán acogerse todas las zonas rurales comunitarias, y otras más específicas para determinados espacios, como la PRODER para España, o las orientadas a los países nórdicos o las islas, en cuyos detalles no voy a detenerme porque se expondrán más ampliamente en otro artículo de este texto (ver figura 2). Baste añadir que solo en España la Iniciativa LEADER I (1991-1994) financió 53 programas en otros tantos ámbitos rurales con planificación *de abajo a arriba* y la LEADER II (1995-1999) se amplió a 133.

Pero estas medidas no parecen haber bastado a este mundo rural heterogéneo para frenar la despoblación, diversificar las actividades y crear empleo. Puede deducirse esto del Informe de la Conferencia Europea de expertos reunidos en Cork (Irlanda) en 1996, en el que se insiste de nuevo en la necesidad de mantener el mundo rural con vida. La declaración de principios con la que dicho Informe se inicia es ya suficientemente expresiva, puesto que se señala que los firmantes *son conscientes, están convencidos, han comprobado, reconocen y tienen presente* que las zonas rurales y sus habitantes son un activo real para el conjunto de la economía y la sociedad, por lo que *están decididos a fomentar de todas las formas posibles las capacidades del ámbito local para construir un desarrollo sostenible en las zonas rurales* –de donde se deriva que todavía no se ha conseguido tal desarrollo– y promover iniciativas privadas y colectivas que tengan en cuenta la globalización de los mercados, que evidentemente afectarán a las producciones rurales, esencialmente a las agropecuarias.

Para ello el Informe Cork presenta un programa de diez puntos, siendo el primero y prioritario, abarcador de todos los demás, el desarrollo sostenible. En los restantes se menciona una vez más la necesidad de que ese desarrollo sea integrado y pluriactivo, apoyando a la agricultura, las PYMES, los servicios, la gestión medioambiental que mantenga la calidad de los paisajes y el fomento de la cultura y el turismo. Se propone igualmente una política flexible y descentralizada, teniendo en cuenta la diversidad de espacios, además de una gestión simplificada, transparente, con uso de instrumentos financieros diversos y con un seguimiento que permita evaluar resultados.

Quizá porque quedaba patente, según el Informe Cork, que al finalizar la década de los 90, pese a las Iniciativas comunitarias, las acciones locales y el dinero invertido, todavía no eran suficientes los logros en desarrollo local, la Agenda 2000 introduce en la PAC, junto a las medidas estrictamente sectoriales, una orientación hacia el desarrollo rural que se apuntaba ya en 1992, como se ha dicho antes y se explícita ahora más ampliamente, configurándose como un importante puntal que defiende –una vez más– un mundo rural plurifuncional y diverso, en lucha contra la falta de empleos, el deterioro medioambiental y el

estancamiento y la despoblación, en sintonía con las anteriores medidas comunitarias. Así, aunque se reducen las Iniciativas de los años anteriores se mantiene la Iniciativa LEADER+, al igual que los PRODER y otras acciones de semejante signo. Al iniciarse el año 2003 existen en la Unión Europea 938 grupos LEADER+ financiados con 2.020 millones de euros, de los que 143 son españoles. Igualmente los cinco Objetivos de la década anterior se reducen a tres, pero se mantiene el Objetivo 1 para las zonas desfavorecidas y el Objetivo 2 acoge a aquellas que superan los límites establecidos para ser declaradas desfavorecidas pero tienen problemas estructurales.

Además, la financiación del desarrollo rural se ha incorporado igualmente al paquete de Fondos Estructurales destinados a los Programas Regionales, aunque los FEOGA-G hasta ahora se habían aplicado desde la PAC y otras inversiones procedían de las Iniciativas. Los programas regionales al respecto se basan en la triple función asignada actualmente al medio rural –económica, social y ecológica– y en las nueve medidas definidas por la UE (Título II del Reglamento 1257/1999), si bien no todas ellas han sido aplicadas en las diversas regiones. Esas nueve medidas se refieren a las inversiones en las explotaciones agrarias, el cese anticipado de la actividad y la instalación de jóvenes agricultores, la mejora y la comercialización de los productos agropecuarios, la silvicultura, el apoyo a zonas desfavorecidas y con limitaciones medioambientales específicas, las medidas agroambientales, la formación y el fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales. Con más detalle desglosa la Comisión esas medidas especificando 22 líneas de actuación posibles (Reglamento 1750/1999), con disposiciones de aplicación concretas (DGA, 2000, 39-40). Es evidente, por tanto, que en estos primeros años del siglo XXI las Administraciones públicas siguen preocupadas por el futuro del mundo rural y están dispuestas a apoyar su desarrollo.

4. ¿QUÉ PERSPECTIVAS TIENE EL MEDIO RURAL PARA EL SIGLO XXI?

Aunque en uno de los artículos que se incluyen en esta recopilación se trata este tema con más detalle, no puedo obviar hacer alguna alusión, aunque sea sintética, al tema. Todo lo expuesto en los anteriores apartados vienen a subrayar por un lado los problemas del heterogéneo mundo rural de la Europa desarrollada y por otro los esfuerzos realizados por las Administraciones y los actores locales para paliar estos problemas, cuyos resultados no han sido todo lo satisfactorios que se esperaba. El conjunto de la sociedad europea es consciente de que, tal como señala Maya (2004, 45), *el desarrollo rural debe considerarse como una estrategia social necesaria para corregir los desajustes territoriales y las deficiencias estructurales de los variados espacios rurales de la Unión Europea.*

Pero ¿cuáles son los retos a los que ha de responder el medio rural? y en relación con ellos ¿Pueden abordar los habitantes de las zonas rurales tales retos sin ayudas externas a partir de ahora? Respecto de la primera pregunta la respuesta es prácticamente la misma que queda reflejada en los programas y objetivos de la Agenda 2000, en vigor hasta el 2006: Es necesario conseguir un desarrollo integral, equilibrado y sostenible en la triple vertiente económica, social y medioambiental, desarrollo de deberá ser liderado por los actores locales. Pero en la era de la globalización, en que lo local –lo rural– queda inmerso en los flujos de la economía mundial y es afectado por la toma de decisiones en centros de poder ajenos y lejanos, alcanzar las metas propuestas no es fácil sin una coordinación adecuada de las instituciones públicas y el sector privado. Respondiendo a la segunda pregunta, hoy por hoy la sociedad rural precisa todavía de un apoyo externo, de una política de estímulo, especialmente en aquellas zonas de *rural profundo* –muchas veces de difícil o imposible recuperación–, de *rural estancado* o *intermedio* y aún de *rural en mutación*.

Desde una perspectiva sectorial parece imprescindible lograr una mayor estabilidad de las producciones agropecuarias, con menor dependencia de las subvenciones, con unas directrices claras que fomenten realmente la mejora de la estructura de las explotaciones, que pongan el acento en la calidad, con el correspondiente marchamo y el desarrollo de las denominaciones específicas para los productos, sean de origen o geográficas, tal como ya se viene haciendo en muchas áreas rurales europeas (Ilbery, 2001), y busquen alternativas que hoy están en auge, como la agricultura y ganadería ecológicas. Es posible plantear, así, innovaciones y usos eficaces de los medios de producción y una mayor competitividad, sin deteriorar más el ya maltratado medioambiente, incidiendo, igualmente, en los sistemas de comercialización, especialmente en aquellos países o regiones donde este capítulo está más atrasado. En la era de la información y la globalización, antes aludida, saber vender es tan importante como saber producir y aunque las multinacionales agroalimentarias dominan ampliamente el mercado, quedan nichos para lo «especial»; en el contexto de lo global las escalas de proximidad cobran especial relevancia, como afirma Farinós (2004, 54), ya que *tratan no solo de presentar alternativas competitivas para cada territorio, sino también de minimizar los efectos... que el nuevo modelo económico tiene... El territorio, a escala local y regional, se transforma en el marco idóneo y genuino para facilitar el crecimiento económico. Proximidad y singularidad son sus bazas*. Y aunque estas consideraciones son aplicables no solo a la agricultura sino a las restantes actividades de ámbito local-rural, en este caso se parte de una cuestión de principio: la agricultura debe seguir siendo el fundamento de los espacios rurales, aunque se propicie la plurifuncionalidad y la pluriactividad de los propios habitantes, si bien esa agricultura ha de fijarse otros horizontes ante los mercados globales, y los agri-

cultores –tal como planteó desde sus inicios la PAC– deban ser mejor considerados socialmente y sus rentas asemejarse más a las de otros trabajadores.

Deberíamos añadir la importancia que tiene la zona forestal, parte integrante de los espacios rurales y del sector agrario, cumpliendo una doble función que hay que potenciar: la de recurso económico que se puede y debe explotar ordenadamente y la de protector medioambiental y, por tanto, espacio protegido. Si para este periodo 2000-2006 la Unión Europea ha insistido en apoyar medidas agroambientales, también ha planteado la silvicultura y la reforestación y ha puesto gran énfasis en la ampliación de la Red Natura. Pero, como señalan Pomar, Picornell y Benito (2003, 9), economía y medio ambiente han de ir de la mano para que las personas dispongan de una verdadera calidad de vida, para lo cual la relación entre ambos aspectos debe ser estable, de modo que no se encuentren enfrentados sino en convivencia armónica. Se trata, en fin, de encontrar hacia el futuro ese equilibrio entre protección y explotación, integrando adecuadamente la conservación y la biodiversidad con la obtención de beneficios que repercutan en los habitantes de estas zonas. Muchas comunidades buscan ya este equilibrio, con proyectos que se sustentan en las propuestas de la Agenda 21 de la Organización de las Naciones Unidas.

Ahora bien, la agricultura, incluidos los tres subsectores que abarca, no puede mantener demasiados puestos de trabajo y, por ende, una población que sostenga un campo vivo. Hay variados factores que concurren en ello: el actual sistema agropecuario, con alto grado de mecanización y aun de automatización para la mayor parte de los productos; la demanda de una mayor extensificación y acoplamiento a los recursos naturales, incluida la orientación hacia agricultura ecológica; el sistema hereditario que afecta a la empresa agraria familiar y la escasez de otras figuras jurídicas de gestión de las explotaciones, sean sociedades o cooperativas y las limitaciones impuestas en los espacios protegidos. Son estas, entre otras de índole sociocultural o psicológico, las causas fundamentales de la expulsión de población del campo, y las que hoy todavía permiten defender la necesidad de orientar hacia una función múltiple los espacios rurales, apoyando la creación de industrias y servicios, con preferencia por las pequeñas y medianas empresas (PYMES), como base para la creación de empleo y también para alcanzar un mejor nivel y calidad de vida. Ciertamente para fomentar la instalación de estas empresas muchos municipios de zonas rurales españolas han habilitado suelo industrial y han ofrecido ventajas fiscales, pero no siempre han tenido éxito y en muchos casos el nivel de ocupación no llega al cincuenta por ciento. Es posible que falte una adecuada visión de conjunto; los expertos cada vez estamos más convencidos de que se precisa una acción conjunta en todo el territorio: una verdadera política de ordenación territorial que tenga en cuenta las infraestructuras –y no solo las viarias– y que sea lo bastante flexible para apoyar y «vender» las ventajas locales en el con-

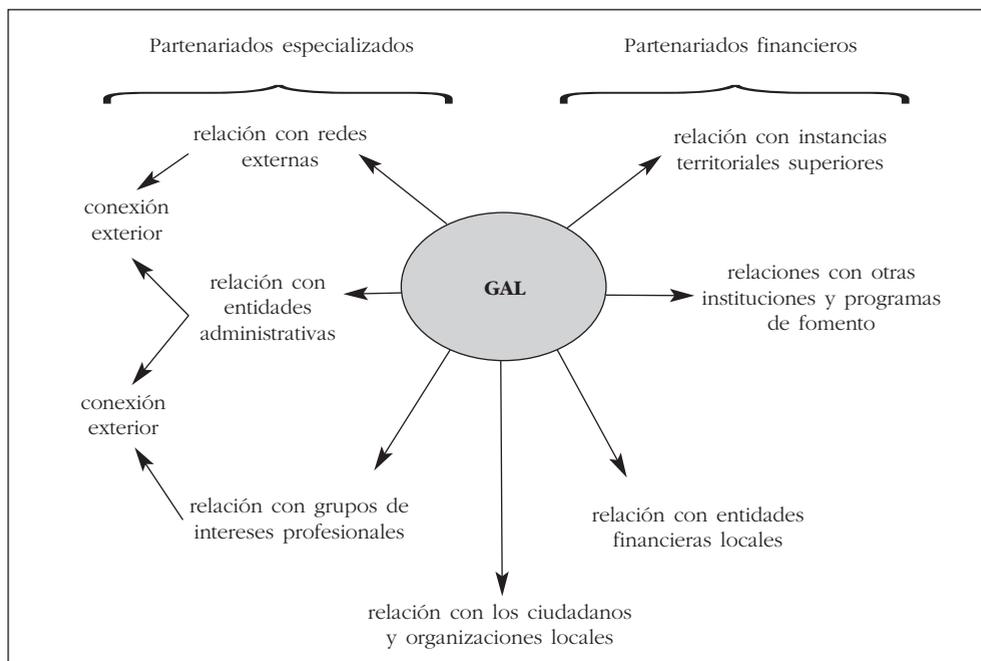
texto global. Parafraseando a Izquierdo (2002, 68-69), esta puede ser la época del desarrollo local, de la descentralización y la desconcentración, partiendo de la base de que la identidad cultural de un territorio es un recurso potencial, valioso, singular e irrepetible y *esa identidad territorial es el primer recurso endógeno en el que se imbrican los recursos económicos, humanos, institucionales, naturales y patrimoniales*.

Un paso importante se ha dado en el turismo. Es obvio que la creciente urbanización ha supuesto, en contrapunto, una idealización de las zonas rurales, aunque no todas tengan las mismas potencialidades para ocio y recreación. Frente al turismo de sol y playa crece con fuerza el interés por este otro tipo de espacios de esparcimiento, con múltiples posibilidades más allá de los usos de la montaña para deportes de invierno. En toda Europa están multiplicándose las casas rurales restauradas como alojamiento turístico, las empresas que ofrecen diversas actividades, desde senderismo a deportes de aventura. Pero el ejemplo de las zonas costeras debe servir de advertencia para orientarse hacia un turismo de calidad, no porque esté dirigido a una *élite* adinerada, sino porque sea capaz de mantener la calidad ambiental y considerar que todos los potenciales usuarios, por el hecho de elegir esa calidad son, en su conjunto, *élite*. (Valenzuela, coord. 1997).

¿Quién debe abordar estos compromisos, encarar los retos de los que se está hablando? En primer lugar la propia sociedad rural. En los últimos tiempos, al amparo de las políticas comunitarias que insistían en el efecto demostración de las acciones en el medio rural, la innovación y la creación de redes de colaboración y comunicación, se ha propiciado el asociacionismo y, más allá de las asociaciones profesionales o culturales, el *partenariado*, esto es la conexión de los grupos de acción local (GAL), que integran agentes sociales, económicos y políticos, con la administración, los investigadores, las entidades financieras, las organizaciones locales y los ciudadanos en su conjunto (figura 7), de tal modo que las redes que conecten el mundo rural y urbano sean sólidas y duraderas. Merece la pena destacar el papel de las mujeres rurales en la dinamización de los espacios rurales y, en particular, en el asociacionismo.

En segundo lugar, o mejor aún simultáneamente, las Instituciones y el conjunto de la sociedad deben asumir los retos para el mundo rural. Muchas de las cuestiones expuestas, aunque no todas, han quedado incluidas en la Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural, celebrada en Salzburgo en noviembre de 2003, cuyos puntos principales se tratarán de resumir aquí, si bien pueden leerse los debates, propuestas y conclusiones en la web de la Comunidad Europea que se cita en la bibliografía. El objetivo propuesto fue evaluar la aplicación de la política de desarrollo rural de la UE a partir de la Agenda 2000 y prever las necesidades futuras. Los expertos allí reunidos, en

Figura 7. Las conexiones de partenariado en el medio rural



Fuente: Observatorio LEADER.

representación de un amplio abanico de partes interesadas en garantizar la sostenibilidad económica, social, y ambiental del desarrollo de las zonas rurales, han tenido en cuenta que en la Unión ampliada a 27 miembros la mayor parte de su territorio será rural, acogiendo a numerosa población. Este amplio territorio es también heterogéneo en cuanto a sus sistemas de producción agraria, su diversificación, sus espacios naturales y su capacidad de retener y atraer población, y en determinadas zonas el acceso a los servicios es deficiente, faltan empleos alternativos a la agricultura y la sociedad está envejecida, lo que frena su potencialidad de desarrollo, especialmente en lo referente a las oportunidades para las mujeres y los jóvenes. Pero además tienen la convicción de que la agricultura y la silvicultura siguen desempeñando un papel esencial en el mantenimiento del paisaje, el patrimonio cultural y las comunidades rurales viables, a lo que se suma la demanda creciente de seguridad y calidad en los alimentos, además de tener en cuenta el bienestar de los animales domésticos y la mejora del entorno rural. El resumen de los problemas del mundo rural que requieren una política adecuada de desarrollo se incluyen en la Exposición de Motivos de los textos que se mencionan más arriba y su lectura hace reflexionar sobre los escasos avances que se han conseguido con lo hecho hasta ahora, tanto en lo referente a algunos de los objetivos iniciales de la PAC como con las Iniciativas y la definición de Objetivos de la última década. Porque, a

juicio de la Conferencia, las zonas rurales se caracterizan en lo económico –todavía hoy– por tener una renta inferior a la media comunitaria, una población activa envejecida y una gran dependencia del sector primario; en lo social, por una elevada tasa de desempleo si la emigración no lo ha absorbido y una baja densidad demográfica, lo que incrementa el riesgo de no tener un acceso adecuado a los servicios de base a la vez que fomenta la exclusión social y una reducida oferta de empleo; en lo que respecta al medioambiente, el problema se centra en conseguir que agricultura y silvicultura contribuyan positivamente al mantenimiento del delicado equilibrio con el entorno natural.

Partiendo de estos principios son conscientes de que la actividad agraria no es suficiente para fundar el desarrollo de las zonas rurales, y por ello mantienen viva la idea de la diversificación funcional, marcando, por tanto, una continuidad con las acciones propuestas en la Agenda 2000, cuya política rural evalúan globalmente como positiva. No obstante, consideran que existe una excesiva complejidad en el actual sistema de aplicación de esa política, con diferentes fuentes de financiación y procedimientos, según se trate o no de regiones Objetivo 1. El trabajo de los conferenciantes se dividió en varios paneles que se centraron en analizar por separado los problemas agrarios y lo que entendían por desarrollo rural, insistiendo en cuestiones ya planteadas anteriormente: la necesidad de fomentar una agricultura competitiva, de diversificar la actividad en el medio rural, con un apartado específico para el turismo, de llevar los servicios básicos a la población, de renovar y desarrollar los pueblos y seguir alentando la movilización de los actores locales y fortalecer las comunidades rurales, tal como se ha venido planteando en los LEADER, además de mantener la diversidad de los espacios rurales europeos, la preservación de los recursos naturales y de los paisajes. Siguiendo este trazado, la importancia de la política de la UE en el desarrollo rural se resumía así: acompañar y completar la nueva reforma de la PAC y asegurar una coherencia en los instrumentos y las políticas del *primer pilar* (esto es, del sector agrario y forestal); contribuir a las restantes prioridades de la UE, tales como la gestión durable (sostenible) de los recursos naturales, la innovación y la competitividad en las zonas rurales y la cohesión económica y social (Comisión Europea, 2003).

Ciertamente la Conferencia concluyó que el mantenimiento de un campo vivo es beneficioso no solo para la sociedad rural sino para el conjunto del cuerpo social, y por ello deben incrementarse las inversiones en la economía rural y las comunidades rurales, aumentando su atractivo, especialmente para las mujeres y los jóvenes, y atendiendo a sus necesidades y potencialidades específicas, que deben aprovecharse. Pero la lectura de los textos de la Conferencia da la impresión, en general, del mantenimiento de una perspectiva sectorial que no aborda el reto fundamental de una acción integrada

sobre el territorio que considere lo agrario como parte de lo rural y lo rural conectado a lo urbano.

No obstante, en honor a la verdad, algunas voces se oyeron defendiendo este enfoque: Van Depoele, profesor de estudios europeos de la Universidad de Lovaina y vicepresidente del grupo de estudios de políticas europeas afirma, tomando como punto de partida el primer informe de la Comisión Europea sobre el futuro del mundo rural fechado, como se ha dicho, en 1988, que su desarrollo no es una cuestión sectorial sino territorial, planteando algunos puntos estratégicos que refuercen la cohesión social en una economía policéntrica –siguiendo el modelo del documento sobre Estrategia Territorial Europea de 1999-. Por ello, pone de manifiesto que la agricultura no en todas partes es una actividad estancada o en declive, pero donde no consigue ser motor del desarrollo debe priorizarse una política directa de instalación de microempresas, pequeñas empresas y artesanado. Señala además, entre otras cosas, que algunas zonas, pese a los déficit económicos y demográficos, muestran una clara tendencia al crecimiento. En suma, a su juicio, el término ruralidad no tiene por qué ser sinónimo de declive y tampoco es posible identificarlo con agricultura. Sin embargo vuelve a mencionar que el desarrollo rural es el segundo puntal de la PAC, lo que introduce cierta contradicción con lo expuesto anteriormente.

La Red Europea de Desarrollo Rural (European Leader Association for Rural Development –ELARD), consciente de la importancia del momento, elaboró a su vez un Manifiesto como aportación a dicha Conferencia en la que subraya las lagunas de la política de desarrollo rural y propone los siguientes puntos: a) elaboración de una verdadera Política Rural Europea, que cuente con un reglamento específico que unifique los diferentes programas y cuyas acciones se apliquen con referencia territorial, según una nueva tipología representativa de la diversidad de espacios rurales; b) creación de un Fondo Europeo para el Desarrollo Rural que integre los provenientes del FEOGA-Garantía y los Fondos Estructurales, duplicando la dotación financiera total que permita abarcar una nueva Política Rural Europea a partir de 2007; c) Potenciar la Iniciativa comunitaria LEADER con su definición territorial y sus GAL como instrumentos básicos y consolidados de aplicación de esa política, de modo que se facilite la concentración de todas las acciones de desarrollo rural públicas y privadas en cada territorio (Red Española de Desarrollo Rural, 2003).

Las perspectivas que el mundo rural tiene están, por tanto, en relación con lo que se haga en materia de ordenación y desarrollo rural. Pero creo que es preciso insistir en que si bien las políticas encaminadas a solucionar desequilibrios y problemas son necesarias es tan fundamental, si no más, que los propios actores locales tomen las riendas de las acciones que hay que emprender

y aborden la verdadera *revolución rural* a la que alude Astolfi (1999, 21-22) refiriéndose a Andalucía pero extensible a cualquier otro territorio. Porque *si hoy nos enfrentamos en el medio rural inexorablemente a un anquilosamiento de sus estructuras y a un desfase de su identidad cultural*, debido a factores externos e internos de los que se ha hablado en los apartados precedentes, *más que nunca... necesita de esa revolución de la que aún no sabemos desde hace cuanto tiempo tendría que haber comenzado... porque al medio rural le han faltado a lo largo de su historia pequeñas revoluciones en su momento, peddaños de una larga escalera a la que no podemos subir a grandes saltos... Es precisamente en el mundo rural donde se han hecho siempre las cosas con lentitud y así habrá que afrontar esta revolución.*

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ASTOLFI, F. (1999): *La revolución rural*. Signatura Ediciones de Andalucía. Sevilla.
- CEÑA DELGADO, F. (1992): «Transformaciones del mundo rural y políticas agrarias». *Revista de estudios Agro-Sociales*, 62: 11-36.
- CLOKE, P. J. (1977): «An index of rurality for England and Wales» *Regional Studies*. Londres: 31-46.
- COMISION EUROPEA (2003): 2ª Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural. Textos en pdf: <http://europa.eu.int/comm/agriculture/index>.
- DE ELCANTO, C. (ed.) (1992): *Desarrollo Rural. Ejemplos Europeos*. IRYDA. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- DGA (2000): *Programa de Desarrollo Rural de Aragón (2000-2006)*. Diputación General de Aragón. Departamento de Agricultura. Zaragoza.
- ESPARCIA, J.; NOGUERA J. (1999): «Reflexiones en torno al territorio y al Desarrollo Rural». RAMOS, E. (coord.): *El Desarrollo rural en la Agenda 2000*. Madrid. M.A.P.A., pp. 9-44.
- ETXEZARRETA, M. (1987): *El desenvolupament integrat*. Quaderns Rurals. Diputació de Barcelona. Barcelona.
- FARINÓS, J. (2004): «Emergencia de la escala local en el País Valenciano ¿Espejismo o realidad?» Honrubia, J. (coord.) *Globalización y desarrollo local. Una perspectiva valenciana*. PUV. Valencia: 45-72.
- FERRÁN, J. (com.) (1970): *El Plan Mansholt y la agricultura española en la década de los setenta*. Aedos. Barcelona.
- FRUTOS, L. M.; HERNÁNDEZ, M. L.; RUIZ, E. (2004): «El territorio aragonés y los fondos estructurales». *Territorio y Desarrollo Local*, Gobierno de Aragón, Dpto. de Presidencia y Relaciones Institucionales II época, nº 2, Zaragoza: 41-58.

- GEORGE, P. (1968): *Géographie Agricole du Monde*. PUF. París.
- ILBERY, B. (2001): «Relocalización de los sistemas de producción agroalimentarios en la Unión Europea». *Geographicalia*, 39: 5-20.
- IZQUIERDO, J. (2002): *Manual para agentes de Desarrollo Rural*. Madrid. Mundi-Prensa.
- KAYSER, B. (1990): *La renaissance rural. Sociologie des campagnes du monde occidentale*. Colin, París.
- LÓPEZ IGLESIAS, E.; GARCÍA ARIAS, A. I.; LORENZO DÍAZ, M. C. (eds) *La multifuncionalidad de los espacios rurales de la Península Ibérica: Actas del VI Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales*. IDEGEEA. Santiago de Compostela.
- MAPA. (1988): *El futuro del mundo rural*. MAPA. Documentos de la CEE. Madrid.
- MAYA, A. (2004): «La Unión europea como promotora del desarrollo rural» en RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. y PÉREZ CORREA, E. *Espacios y desarrollos rurales. Una visión múltiple desde Europa y Latinoamérica*. Ediciones TREA: 23-48
- PÉREZ YRUELA, M. et al. (2000): *La nueva concepción del desarrollo rural: estudio de casos*. Instituto de Estudios Avanzados de Andalucía. CSIC. Colección Politeya. Córdoba.
- PHILLIPS, D.; WILLIAMS, A. (1984): *Rural Britain. A Social Geography*. Basil Blackwell. Oxford.
- POMAR, A. M.; PICORNELL, M.; BENITO, I. (2003): *Les activitats econòmiques als espais protegits, criteris per a la seva integració*. INESE. Palma de Mallorca.
- RAMOS, E.; CRUZ, J. (coord.) (1995): *Hacia un nuevo sistema rural*. MAPA. Madrid.
- RED ESPAÑOLA DE DESARROLLO RURAL (2003): *Noticias REDR 12/11/2003*. <http://www.redr.es/>.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R.; PÉREZ CORREA, E.; SUMPISI, J. M. (coord.) (2002): *Políticas, Instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y la Unión Europea*. MAPA Madrid.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R.; PÉREZ CORREA, E. (coord.) (2004): *Espacios y desarrollos rurales: una visión múltiple desde Europa y Latinoamérica*. Ediciones TREA, Gijón.
- RUBIO TERRADO, P. (1997): *La crisis del mundo rural: experiencias de desarrollo en la provincia de Teruel*. Publicaciones de la Universidad de Zaragoza. Zaragoza.
- SANCHO, J. (coord.) (2001): *Desarrollo Rural. De los fundamentos a la aplicación*. Paraninfo. Thomson Learning.
- USERO, L. (1997): *La Unión Europea y el desarrollo rural*. Real Instituto de Estudios Europeos. Zaragoza.
- VALENZUELA RUBIO, M. (coord.) (1997): *Los turismos de interior. El retorno de la tradición viajera*. IV Jornadas de Geografía del Turismo. Toledo, 1995. Ed. UAM, colección estudios, núm. 52. Madrid.

POLÍTICAS EUROPEAS DE DESARROLLO RURAL: PERSPECTIVAS DE FUTURO

MANUEL FÁBREGAS GINÉ | GOBIERNO DE ARAGÓN

1. EL DESARROLLO RURAL ACTUAL

El Tratado de la Unión Europea en su artículo 2 señala las misiones de la misma, entre las que se encuentran promover un desarrollo equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, *un crecimiento sostenible* y no inflacionista, un alto grado de competitividad de los resultados económicos, *un alto nivel de protección y mejora del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social* y la solidaridad entre los Estados miembros.

Para alcanzar estos fines, la acción de la Comunidad implicará, entre otros, los siguientes:

- e) Una política común en el ámbito de la agricultura y la pesca.
- j) Una política en el ámbito social que incluya un Fondo Social Europeo.
- k) El fortalecimiento de la cohesión económica y social.
- l) Una política en el ámbito del medio ambiente.

Todas estas políticas están desarrolladas en distintos Títulos del Tratado siendo de especial interés para este curso el Título II destinado a la Agricultura, el Título XVII destinado a la Cohesión Económica y Social y el Título XIX destinado al Medio Ambiente.

En relación con la Política Agrícola Común cabe señalar entre sus objetivos los siguientes:

- a) El incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular de la mano de obra.
- b) Garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial mediante al aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura

En relación con el fortalecimiento de la cohesión económica y social cabe recordar que entre sus objetivos está el reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.

Con estas bases la Unión Europea ha establecido los reglamentos que le permiten actuar en pro del Desarrollo Rural por medio de las estrategias apropiadas según las características de la región. Los reglamentos en cuestión son el Reglamento (CE) 1260/99 del Consejo sobre los Fondos Estructurales y el Reglamento (CE) 1257/99 del Consejo, relativo al Desarrollo Rural.

El primer reglamento regula cómo deben actuar los Fondos Estructurales, que son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección Orientación (FEOGA Orientación) y el segundo, como realizar el Desarrollo Rural con la ayuda del FEOGA Orientación y el FEOGA sección Garantía.

1.1. Los programas de desarrollo

El desarrollo de las zonas rurales se realiza por la colaboración de todos los Fondos anteriores interviniendo de forma coordinada a través de Programas de Desarrollo Regional y de planes de Desarrollo Rural. En el caso de Aragón la forma de intervención se realiza por:

1. Un Programa de Desarrollo Regional titulado «Plan para la reconversión socioeconómica de Aragón en el Marco del Objetivo 2, periodo 2000-2006».
2. Un programa dentro de la Iniciativa LEADER+ para Aragón.
3. Un plan de Desarrollo Rural para las regiones fuera del Objetivo nº 1.
4. Plan de Desarrollo Rural para las medidas de acompañamiento.
5. Plan de Desarrollo Rural para Aragón.

El nº 1 está financiado por el FEDER y el FSE e interviene en la casi totalidad del territorio aragonés, su vocación es general y provee de infraestructuras generales para todos. De ahí que también intervenga en el Desarrollo de las zonas rurales.

El nº 2 es un programa especial en el que Grupos de Acción Local establecidos a nivel local establecen un programa de desarrollo comarcal. Este programa es universal en cuanto a los temas que puede incluir y está financiado exclusivamente por el FEOGA sección Orientación.

El nº 3 es un programa que incluye unas medidas de fomento de la mejora de las explotaciones agrícolas, el apoyo para la incorporación de los jóvenes a la actividad agrícola y los planes nacionales de regadíos.

El nº 4 es un programa nacional que incluye las medidas de acompañamiento de la PAC es decir la repoblación de tierras agrícolas, el cese anticipado de la actividad agrícola, las medidas agroambientales y las ayudas compensatorias de zonas desfavorecidas.

El conjunto de todos esos programas está gestionado a nivel de la DGA, si bien la financiación pública depende del tipo de programa participando según el programa la Administración General del Estado, la Administración Autonómica y, en algunos casos, las Administraciones Locales.

La financiación comunitaria apoya a los Fondos públicos nacionales a la realización de las distintas inversiones. Pero todo esto se puede hacer si existe un soporte técnico y jurídico que permita redactar los proyectos y luego construirlos. Esto exige la existencia de un marco jurídico que posibilite la acción de desarrollo que se quiere acometer, unas normas urbanísticas y medioambientales que definan los límites a respetar y un marco social que permita la iniciativa.

Por ello debe considerarse imprescindible que exista el sujeto promotor de la acción que en el caso de individuos o de la administración debe estar legalmente definido como su beneficiario.

En segundo lugar, debe existir un marco legal de disposiciones que regulen la actividad y las condiciones para su instalación y funcionamiento. De ahí la necesidad de un desarrollo normativo que defina estos extremos.

Todo esto es necesario para que una iniciativa pueda producirse y por consiguiente debe actuarse en preparación de cualquier inversión. A estas condiciones necesarias para el desarrollo de una inversión le llamo «el desarrollo del contexto».

Entrando con algo de detalle en las medidas que financia el FEOGA y que son las que integran los Planes de Desarrollo Rural (PDR), podemos descender un poco al detalle con el ánimo, simplemente, de entender la naturaleza de las mismas.

El Reglamento de Desarrollo Rural establece 22 medidas, que es una forma de agrupar casi todo lo que se puede hacer en beneficio de las actividades de desarrollo de la agricultura y silvicultura o en beneficio de la diversificación de la actividad agraria y mejora de la calidad de vida de las poblaciones rurales.

Un primer grupo de medidas son las que se llaman medidas de acompañamiento de la PAC, título que llevaban en épocas pasadas, y que son las siguientes:

1. Reforestación de tierras agrícolas. Esta medida tiene por objeto cambiar el uso de la tierra agrícola al convertirla en bosque. En esencia, la ayuda

está destinada a sufragar los gastos de plantación y mantenimiento de los cinco primeros años y a una compensación económica por la pérdida de rentas de la agricultura, ésta por un máximo de 20 años para las especies de crecimiento lento.

2. Medidas agroambientales. Esta medida tiene por objeto el compensar a los agricultores por los gastos que tienen por el mantenimiento de medidas medioambientales extraordinarias o por la pérdida de beneficio provocada por el respeto a dichas medidas.
3. Cese anticipado de la actividad agrícola. Son ayudas a la prejubilación de la actividad agrícola.
4. Ayudas compensatorias a las zonas desfavorecidas o de montaña. Estas ayudas tienen el objetivo de mantener la actividad agrícola por intereses agrarios sociales o medioambientales en zonas con condiciones desfavorables para la actividad agrícola rentable.

Todas estas ayudas están incluidas en un Plan de Desarrollo Rural Nacional. Del resto de medidas la mayoría tienen una vocación agrícola como son la mejora de explotaciones, la formación, la incorporación de los jóvenes como empresarios agrícolas, la industrialización agrícola, las ayudas para la mejora de la calidad de los productos agrarios, la concentración parcelaria y las infraestructuras agrícolas y de regadío.

El resto tienen una orientación medioambiental o de mejora del hábitat rural. Aquí se incluyen las medidas de protección de la naturaleza, la mejora de los servicios básicos para la población rural y la mejora de los pueblos.

Por último hay unas medidas de apoyo al desarrollo económico no estrictamente agrario, como son la diversificación de las actividades agrícolas y el desarrollo del turismo y de la artesanía.

En resumen, las inversiones en Aragón para el periodo 2000-2006 son:

1. Un Programa de Desarrollo Regional titulado «Plan para la reconversión socioeconómica de Aragón en el Marco del Objetivo 2, periodo 2000-2006». Eje Medio Ambiente. Coste total 95 M€, participación FEDER, 47 M€.
2. Un programa dentro de la Iniciativa LEADER+ para Aragón. Coste total, 145 M€, participación FEOGA sección Orientación, 38 M€.
3. Un plan de Desarrollo Rural para las regiones fuera del Objetivo nº 1. Coste público total, 360 M€, participación FEOGA Garantía, 180 M€.
4. Plan de Desarrollo Rural para las medidas de acompañamiento. Coste periodo, 215 M€, participación FEOGA Garantía, 104 M€.
5. Plan de Desarrollo Rural para Aragón. Coste total 471 M€, participación FEOGA Garantía, 258 M€.

6. Proyectos Fondo de Cohesión. Inversión aproximada del Fondo, 70 M€ en Calidad ambiental.

2. EL FUTURO DEL MUNDO RURAL. CONFERENCIA DE SALZBURGO

Entre el 12 y 14 de noviembre de 2003 los Estados Miembros (EM en adelante) se reunieron en Salzburgo para reflexionar sobre el futuro del Mundo Rural sacando las siguientes conclusiones:

1. La importancia del mundo rural para el resto de la sociedad.
2. El reconocimiento de la diversidad de ese mundo rural.
3. La preocupación por la dificultad de desarrollarlo.
4. El reconocimiento de la importancia de la agricultura y la silvicultura.
5. La incidencia de la reforma de la PAC.
6. Reconocimiento de que existen otras actividades importantes distintas de la agrícola.
7. Satisfacción de los resultados de los PDR y de las mayores dotaciones que vendrán de la modulación obligatoria.
8. Reconocimiento del papel del Desarrollo Rural en la cohesión.
9. Convencimiento de que hay que seguir apoyando al Desarrollo Rural.
10. Preocupación por la complejidad de los procedimientos y la multitud de fondos.

De ahí que considerasen que la política de Desarrollo Rural debiera guiarse por la consecución de un campo vivo con muchas posibilidades. Para ello:

- Se debiera preservar la diversidad de agriculturas y su carácter multifuncional.
- Se debe continuar en conseguir un sector agrícola competitivo.
- Se debe establecer una política de Desarrollo Rural en toda la Comunidad.
- Se deben fortalecer las comunidades rurales.
- Se debe colaborar con la sociedad civil a través de figuras como el LEADER.
- Se debe apoyar a las asociaciones.
- Se debe simplificar la programación financiación y control adaptadas a las peculiaridades del Desarrollo Rural.

3. EL NUEVO REGLAMENTO DE DESARROLLO RURAL

La Comisión Europea ha presentado ante el Consejo un proyecto de Reglamento de Desarrollo Rural que sirva de base legal para la próxima fase de programación 2007-2013.

Este nuevo reglamento parte de un supuesto completamente nuevo que es la creación de un Fondo Europeo para el Desarrollo Rural (FEADER) independiente de los Fondos Estructurales. Aparece como un instrumento especial para resolver los problemas de las zonas rurales, con una parte de su financiación ligada a la modulación o a las correcciones financieras de las ayudas de la PAC.

Con este nuevo fondo se financiarán todas las ayudas que anteriormente eran financiadas por el FEOGA, tanto las que lo son por la sección Garantía como las de la sección Orientación. La Comisión procederá a una distribución anual inicial por EM, teniendo en cuenta el objetivo de convergencia, los resultados pasados y las necesidades particulares y será revisada en el 2011. El texto aprobado el 16 de septiembre de 2005, con el nº 8688/2005 del Consejo, es la última redacción de este reglamento.

3.1. Justificación del Reglamento de Desarrollo Rural nuevo

3.1.1. *Hechos*

La nueva Política Agrícola Común (PAC) descansa en parte en el Desarrollo Rural como segundo pilar de la misma.

Una parte importante de la población de la UE actual vive en zonas rurales.

La agricultura y la silvicultura son importantes para estas zonas y para la gestión del espacio y recursos naturales y son una plataforma importante para la diversificación económica.

Los problemas y desafíos a los que la política de Desarrollo Rural debe responder son:

- a) De tipo económico pues en las zonas rurales la *renta per cápita es inferior a la media, tiene una población envejecida y depende grandemente del sector primario.*
- b) De tipo social dado que la tasa de paro es más alta que la media, la baja densidad de población y el despoblamiento hacen más *difícil el acceso a los servicios de base con riesgo de exclusión social y oferta de empleo reducida.*
- c) De tipo medioambiental, necesitando que *la agricultura y la silvicultura intervengan positivamente para mantener el espacio natural y el medio ambiente* lo que supone un equilibrio delicado.

3.1.2. *Objetivos*

La Agenda 2000 estableció una política de Desarrollo Rural como segundo pilar de la PAC. La política de Desarrollo Rural debe seguir las orientaciones

políticas de Goteburgo y Lisboa y, además, según consta en la Agenda 2000, la PAC debe orientarse principalmente hacia la satisfacción de las peticiones de la sociedad en lo que se refiere a la seguridad alimenticia, la diferenciación de los productos, el bienestar de los animales, la calidad medioambiental y la conservación de la naturaleza y del espacio rural. Hay que mantener la componente agrícola del Desarrollo Rural que debe acompañar la reestructuración de la agricultura y las zonas rurales.

La componente territorial debe responder a los desafíos económicos, sociales y medioambientales en su papel de gestores del espacio, en su integración en una economía rural diversificada y en su contribución al desarrollo socioeconómico de las zonas rurales.

La complementariedad se ha acentuado con la última reforma de la PAC que ha introducido el desacoplamiento de las ayudas, la ecocondicionalidad y la modulación, con su transferencia hacia el segundo pilar. Siguiendo los objetivos de Lisboa y Goteburgo los *tres objetivos* del Desarrollo Rural serán:

- *La mejora de la competitividad.*
- *La mejora del ambiente y espacio rural.*
- *La mejora de la calidad de vida* promoviendo la diversificación de las actividades económicas a través de las medidas dirigiéndose al sector agrícola y a otros sectores rurales.

En resumen, la política de Desarrollo Rural debe:

- *Acompañar a la PAC.*
- *Contribuir a las otras prioridades de la Unión.*

3.1.3. Propuesta

Se ha visto que la complejidad de la programación ha reducido la coherencia, transparencia y visibilidad. Por ello se insertará la programación en *una programación única*. Se partirá de un documento de *programación estratégica* comunitario que servirá de base a los documentos nacionales.

Una de las formas para asegurar que la programación del Desarrollo Rural se centra en las prioridades comunitarias es que *la Comisión prepare unas bases estratégicas sobre las que se basen las estrategias nacionales**. El nuevo reglamento parte de la posición de la Unión Europea al fijar la estrategia comunitaria, que se ve desarrollada por una estrategia nacional. La Comisión procederá *a una distribución anual inicial por EM teniendo en cuenta el objetivo de convergencia, los resultados pasados y las necesidades particulares y será revisada en 2011*.

Una vez fijada la estrategia nacional, el EM tiene la posibilidad de presentar o bien un Plan de Desarrollo a nivel del Estado o uno por región. Ahora bien,

en este *plan por región* deben aparecer toda las medidas que afectan a cada región; de ahí que debieran fundirse en un solo documento las actuales medidas que estaban distribuidas en tres programas diferentes.

El nuevo reglamento intenta simplificar la gestión del mismo y dar el máximo de autonomía a los gestores de los planes y por ello considera necesario que en el mismo se definan los ejes de actuación que, en número de cuatro, dividen claramente le plan.

Al agrupar las medidas en ejes habrá que tener en cuenta que *la flexibilidad entre medidas se producirá entre las del mismo eje y no entre medidas de diferentes ejes.*

La estrategia nacional, acompañada de un seguimiento y una evaluación reforzadas asegurarán una mayor transparencia y responsabilidad en la utilización del presupuesto comunitario. Sin embargo, se deja a los EM *libertad para la forma de aplicación reglas de elegibilidad menos detalladas y un dispositivo de gestión simplificado.*

Se añade *una participación mayor de las partes y en especial a través del eje LEADER*, tanto en la concepción como en el seguimiento, intercambio de buenas prácticas y puesta en red.

La primera actuación será la preparación de un documento estratégico que defina las prioridades de la Unión para los tres ejes citados. Este documento identificará las fuerzas y debilidades a escala comunitaria y los indicadores de base para medir los progresos efectuados en respuesta a las prioridades comunitarias.

Esta estrategia será aprobada por el Consejo y servirá de fundamento para diseñar la estrategia nacional, una vez consultadas las partes, y definirá los indicadores de base y demostrará la complementariedad con las otras políticas de la Unión, en particular con la política de cohesión.

*Los programas articularán la estrategia nacional sobre estrategias por ejes y para el LEADER, utilizando los objetivos cuantificados y los indicadores de resultado y de base. Se reparten los Fondos por ejes que, en principio, debe respetar los mínimos del 15%, 25%, 15% y 7% para los cuatro ejes.**

Un abanico de medidas servirá de elemento de la construcción de los ejes simplificando las condiciones de aplicación.

El eje 1 se articula sobre el *capital humano y físico* y los aspectos de *calidad*.

En el eje 2 las *medidas agroambientales* son obligatorias. Se redefinen las zonas desfavorecidas, fundadas sobre la productividad del suelo, condiciones climáticas y la implementación de la agricultura extensiva para la gestión del

espacio. Se incorporan las condiciones para la red Natura y las medidas medioambientales en los bosques.

El eje 3 trata de *la diversificación y de la mejora de la calidad*.

Cada programa *debe contener una parte LEADER* que incluya los costes de funcionamiento, los proyectos de cooperación entre grupos, los proyectos pilotos y experimentales, la adquisición de competencias y la animación.

Hasta el *4% del programa se reserva a la asistencia técnica*, incluida la red de Desarrollo Rural.

La financiación, con un mínimo *del 20%, llega al 75% en las regiones de convergencia y al 50% en el resto. En el eje II, para el LEADER, se llega al 80% y 55%. Para las regiones ultraperiféricas se aumenta en 5 puntos.*

*Se prevé una reserva de perfección del 3% para aplicar a los LEADER.**

Se procederá a un *sistema de seguimiento, evaluación e información reforzada basado en un esquema común aceptado por los EM.*

La Comisión presentará un informe anual fundado en los informes nacionales anuales sobre el avance de las estrategias nacionales. Según sea este informe podrá modificarse la estrategia nacional. Para responder a las necesidades individuales los EM tienen un margen de flexibilidad para equilibrar la dimensión territorial y la dimensión sectorial.

3.1.3.1. Eje I

El primer eje se refiere a *la mejora de la competitividad de los sectores agrícola y forestal*. Debe entenderse dentro del sector agrícola el sector pecuario.

- a) Describe las siguientes medidas de mejora del potencial humano:
 - i) Acciones de información y formación profesional incluida la divulgación de conocimientos científicos y prácticas innovadoras de las personas que trabajan en los sectores agrícola alimentario y forestal. No incluye la enseñanza secundaria o superior. Esta formación debe conducir a mejorar la competitividad de la actividad agrícola o forestal.
 - ii) La segunda medida es la ayuda a la primera instalación de jóvenes agricultores. Esta medida tiene por objeto el ayudar a la primera instalación de jóvenes de menos de 40 años que tengan suficiente preparación y presenten un plan empresarial agrícola. La ayuda será una prima de un máximo de 55.000 €.
 - iii) La tercera medida es la jubilación anticipada de los agricultores y trabajadores agrícolas. Esta ayuda se prestará a los agricultores entre 55 y 65 años (en España) que cesen definitivamente toda actividad agrí-

cola con fines comerciales y que cedan su explotación a un agricultor que tenga menos de 50 años o sea persona jurídica de derecho privado. Para los trabajadores las condiciones son el haber dedicado más de la mitad del tiempo de los 5 últimos años a la actividad agrícola de ayuda familiar o haber sido trabajador en la explotación. Tendrá que haber trabajado dos años o el equivalente a tiempo completo en los cuatro últimos años anteriores a la jubilación del cesionista (el que se jubila). Deberá estar afiliado a la Seguridad Social. La ayuda será por un máximo de 15 años, cesando cuando el cesionista cumpla 70 años y el trabajador la edad de jubilación obligatoria. Si el cesionista cobra una pensión del Estado esta ayuda será un suplemento; se debe entender hasta completar el importe máximo de la ayuda. La ayuda máxima está establecida en 18.000 € por año para el cesionista y en 4.000 €/año para el trabajador. El importe total por cesionista es de 180.000 € y el importe total por trabajador de 40.000 €.

- iv) La cuarta medida es la utilización de los servicios de asesoramiento por parte de agricultores y silvicultores. Debe entenderse que tiene como objeto *la mejora de la competitividad del sector y que están destinadas a mejorar el potencial humano, ayudando a hacer frente a los costes de asesoramiento destinados a mejorar el rendimiento global de su explotación*. De igual forma se ayuda al asesoramiento para el cumplimiento de las normas comunitarias obligatorias en el ámbito de la protección del medio ambiente, la salud pública, la sanidad animal, el sector fitosanitario, el bienestar de los animales y las normas sobre la seguridad en el trabajo. (Reglamento CE nº 1782/2003).

Para este tipo de ayudas se fija un tope de 80% del coste del asesoramiento, con un máximo de 1.500 €.

Dado que esta medida es de nueva creación habrá que esperar a ver como se desarrolla. Parece que va dirigida a asesoramiento privado.

- v) La implantación de *servicios de gestión de explotaciones, sustitución y asesoramiento, así como servicios de asesoramiento en el sector forestal*.

Es un complemento de la medida anterior que pudiera mover a organizaciones agrícolas o forestales a establecer estos servicios para sus asociados. Aquí solo se habla de implantación y se considera que, como máximo, se haga en cinco años y que las ayudas sean decrecientes.

- b) Otras medidas se agrupan bajo el título de *medidas de reestructuración del potencial material a través de:*

- i) *La modernización de las explotaciones por inversiones materiales o inmateriales* que mejoren el rendimiento global de la explotación y

- que cumplan las normas comunitarias aplicables a las inversiones de que se trate. El importe de las ayudas varía del 40% al 75% según las condiciones del agricultor y la zona de que se trate, estando primados los jóvenes agricultores, las regiones ultraperiféricas y los nuevos EM.
- ii) *El aumento del valor económico de los bosques de privados o sus asociaciones, municipios y sus asociaciones.* Las inversiones se basarán en planes de gestión forestal y se limitarán al 50% en zonas desfavorecidas o NATURA y al 40% en el resto a excepción de las ultraperiféricas que lo serán hasta el 75%. Se exige un tamaño mínimo a definir por cada EM. Las ayudas oscilan del 50 al 80%.
 - iii) *Aumento del valor añadido de la producción primaria agrícola y forestal.* Se refieren a las labores de comercialización y transformación; solo se conceden en su máximo nivel a las micro y pequeñas empresas, definidas en la Recomendación 2003/361/CE en agricultura y solo se concederán a las microempresas en el sector forestal que son aquellas de menos de 10 obreros y volumen de negocios o balance anual no superior a 2 millones de euros. Se excluyen las empresas en reestructuración o en crisis. Las ayudas máximas van del 50 al 75% según territorios.
 - iv) *La cooperación para el desarrollo de nuevos productos y tecnologías en el sector agrícola y alimentario y en el sector forestal.*
 - v) *Mejora y desarrollo de infraestructuras agrícolas y forestales relacionadas con la evolución y la adaptación de la agricultura y silvicultura.* Aquí se pueden incluir las operaciones relacionadas con el acceso a las superficies agrícola y forestal, el suministro de energía y la gestión de recursos hídricos.
 - vi) Debe entenderse todo ello en la búsqueda de la mejora de la competitividad y no con otras finalidades.
 - vii) *La reconstitución del potencial de producción agrícola dañado por catástrofes naturales y la implantación de medidas preventivas adecuadas.*
- c) Medidas destinadas a *mejorar la calidad de la producción y de los productos agrícolas* a través de:
- i) Ayudas a los agricultores para que puedan adaptarse a las normas estrictas establecidas en la normativa comunitaria. Deberán ser nuevas normas, se darán por un máximo de cinco años y serán decrecientes y por un máximo de 10.000 € por explotación.
 - ii) Apoyo a los agricultores que participen en programas relativos a la calidad de los alimentos con destino humano que correspondan a pro-

gramas comunitarios o nacionales. La ayuda máxima por explotación será de 3.000 €.

iii) Apoyo a las agrupaciones de productores en materia de desarrollo de actividades de información y promoción en el marco de programas relativos a la calidad de los alimentos. Se subvencionará con un máximo del 70% del coste de la actividad.

d) *Medidas transitorias*. Son medidas para los nuevos EM y se refieren a las ayudas a las explotaciones de la semisubsistencia y a la agrupación de productores agrícolas.

3.1.3.2. Eje II. Gestión de las tierras

a) Medidas destinadas a *la utilización sostenible de las tierras agrícolas* a través de:

i) Ayudas destinadas a indemnizar a los agricultores por las dificultades naturales en zonas de montaña. Se conceden por hectárea de tierra cultivada con un mínimo de 25 € por ha y un máximo de 250 € por ha.

ii) Ayudas destinadas a indemnizar a los agricultores por las dificultades en zonas distintas de las de montaña. Estas zonas deberán revisarse a mitad del periodo de programación. Durante los primeros años seguirán vigentes las zonas actualmente clasificadas. Las ayudas oscilan entre 25 y 15 € por ha.

iii) Ayudas NATURA 2000 y ayudas relacionadas con la Directiva 2000/60 CE. Son las ayudas que se concederán anualmente a los agricultores por cada hectárea de superficie agrícola utilizada a fin de indemnizarles por los costos adicionales y las pérdidas de ingresos derivados de las dificultades que suponen en la zona la aplicación de las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE. El máximo de ayuda será de 500 €/ha los 5 primeros años y 200 € el resto. Las ayudas por la Directiva agua se fijaran posteriormente.

iv) Ayudas agroambientales. Se conceden a los agricultores que contrai-gan compromisos medioambientales de entre los que figuren en los planes de desarrollo rural por un periodo de entre cinco y siete años. Estas ayudas compensan los gastos de los compromisos. Las ayudas oscilan de los 450 a los 900 € por ha y año.

v) Ayudas relativas al bienestar de los animales. De naturaleza semejante a las agroambientales su importe oscila de las 200 a los 500 € por ha.

vi) Ayudas a las inversiones no productivas. Se refieren en nuestro caso a las inversiones realizadas en las explotación que refuercen el carácter de utilidad pública de la zona NATURA 2000 de que se

trate o que permitan desarrollar las normas de aplicación de las ayudas NATURA 2000.

b) Medidas centradas en la utilización sostenible de las tierras forestales a través de:

i) Ayuda a la primera forestación de tierras agrícolas Solo son beneficiarios los particulares y ayuntamientos consistente en:

- Una ayuda para los costes de implantación.
- La ayuda máxima oscila del 70 al 85% según territorios.
- Una prima anual por cada hectárea poblada para cubrir los costes de mantenimiento durante un periodo de hasta cinco años.
- Una prima anual por hectárea destinada a compensar, durante un periodo máximo de diez años, las pérdidas de ingresos derivadas de la repoblación sufridas por los agricultores o sus asociaciones que cultivaban la tierra antes de la repoblación o por otra persona jurídica privada.. La ayuda máxima es de 700 € por ha a los agricultores y sus asociaciones y de 150/ha para el resto.

Si son ayuntamientos solo se ayudan los costes de instalación. Si la tierra se alquila se perciben también las ayudas anuales.

No son compatibles las ayudas a los prejubilados y a los árboles de Navidad.

Si se trata de especies de crecimiento rápido las ayudas se limitan a la instalación.

Las ayudas están limitadas al 50% en las zonas desfavorecidas o NATURA y el 40% en el resto, salvo en las regiones ultraperiféricas que llegan al 75%.

Estas zonas son aquellas que son interesantes por motivos medioambientales tales como la lucha contra la erosión o la ampliación de los recursos forestales que contribuyan a atenuar el cambio climático

ii) Ayudas a la primera instalación de sistemas agroforestales en tierras agrícolas.

Se supone que se realiza sobre una superficie agrícola donde se implanta una agricultura extensiva combinada con sistema de silvicultura. La ayuda cubre los costes de instalación con los límites del apartado anterior. Se excluyen los árboles de Navidad.

iii) Serán aptas las mismas zonas que en apartado i).

iv) Primera forestación de tierras no agrícolas.

Solo se cubren los gastos de instalación.

v) Ayudas NATURA 2000.

Estas ayudas se conceden a los particulares pero no a los ayuntamientos a fin de compensar los costes debidos a las restricciones al uso del bosque relativas a las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE. El pago está entre 40 y 200 €/ha.

vi) Ayudas a favor del medio forestal.

Son los pagos para quienes suscriban compromisos a favor del medio ambiente forestal de forma voluntaria, que van mas allá de los requisitos obligatorios. Los compromisos será por cinco años salvo excepciones. Las ayudas se calcularán de acuerdo con los costes reales y se ajustarán a los porcentajes fijados en la medida b) i)

vii) Ayudas a la recuperación del potencial forestal e implantación de medidas preventivas.

Se refiere a las catástrofes naturales e incendios, estas últimas solamente en las zonas clasificadas de riesgo elevado o medio.

viii) Inversiones no productivas. Se refiere a aquellas necesarias para realizar la medida v) o que refuercen la utilidad pública de la zona. Designación de zonas:

El nuevo reglamento permite establecer ex novo las zonas de montaña y desfavorecidas de acuerdo con normas según Comité STAR o confirmar las existentes. Se podrán clasificar otras zonas afectadas por:

- a) Dificultades climáticas adversas, escasa productividad de las tierras en el caso que el mantenimiento de una actividad agrícola extensiva resulte importante para la gestión de las tierras.
- b) Dificultades específicas en el caso de que la gestión de las tierras deba mantenerse con el fin de preservar el medio ambiente por turismo o mantener el medio rural. Estas no superarán el 10% del EM. Estas zonas se delimitarán en los programas de acuerdo con las normas del comité STAR.

3.1.3.3. Eje prioritario III. Diversificación de la economía rural y calidad de vida en las zonas rurales

a) Medidas de diversificación de la economía rural incluyendo:

- i) La diversificación hacia actividades no agrícolas. El beneficiario será un miembro de la unidad familiar de la explotación.
- ii) La ayuda para la creación de microempresas con vistas al fomento del espíritu empresarial y del desarrollo de la estructura económica. Aquí no hay limitación de los beneficiarios como ocurre en el punto anterior.

- iii) El fomento de actividades turísticas como por ejemplo:
 - Pequeñas infraestructuras, centros de información y señalización.
 - Infraestructuras recreativas que den acceso a zonas naturales y el alojamiento de capacidad reducida.
 - Desarrollo y comercialización de productos turísticos relacionados con el turismo rural.
 - iv) Protección mejora y gestión del patrimonio natural, comprendiendo la sensibilización medioambiental, la valorización turística, la elaboración de planes de protección y gestión de las zonas Natura 2000 y otras zonas de gran valor natural.
- b) Medidas de mejora de la calidad de vida en las zonas rurales.
- i) Prestación de servicios básicos para la economía y la población rural. Cubre la implantación de los servicios básicos incluidas las actividades culturales y de esparcimiento y las correspondientes infraestructuras a pequeña escala.
 - ii) Renovación y desarrollo de poblaciones rurales.
 - iii) Conservación y mejora del patrimonio rural. Aquí se incluye la elaboración de planes de protección y gestión de las zonas Natura y demás zonas de alto valor natural y cultural y las inversiones que lleva consigo. Este apartado está un tanto descolocado pues parece que debería estar en el eje II. Ahora bien, tal como está ubicado está claro que deberá contribuir a la mejora de la calidad de vida de la zonas rurales y, por consiguiente, no está tan ligado a los aspectos conservacionistas del eje II.
- c) Formación y adquisición de capacidades y promoción.
- i) Formación profesional específica y no reglada.
- d) Medidas de adquisición de capacidades promoción y aplicación.
- Estudios relativos a la zona en cuestión;
 - Medidas de información de la zona y estrategia de desarrollo local.
 - Formación del personal dedicado a la elaboración de una estrategia de Desarrollo Rural.
 - Actos de promoción y planes de formación de directivos.
 - Aplicación en la cooperación pública y privada de la estrategia de Desarrollo Rural que abarque distintas medidas.

Las medidas de este eje se aplicarán preferentemente a través de estrategias de desarrollo local.

Caso de que una medida pueda financiarse por varios instrumentos el EM debe decidir para cada programa a cual de ellos le corresponde.

3.1.3.4. Eje LEADER

Éste aplica las medidas de los otros tres ejes anteriores por medio de los GAL. Aunque normalmente sus actividades están centradas en la promoción de iniciativas empresariales no quita que entre las actividades que pueden desarrollarse se encuentren cualquiera de las incluidas en los tres ejes anteriores.

- Los grupos actúan sobre terrenos delimitados.
- El enfoque es ascendente.
- Se asocia lo público y lo privado.
- El enfoque es multisectorial.
- Aplicación de enfoques innovadores.
- Ejecución de proyectos de cooperación.
- Creación de redes de cooperación locales.
- Los grupos deberán proponer una estrategia y asumir su realización. Será, bien un grupo LEADER constituido u otro que lo haga según el formato de LEADER+ con participación de asociaciones de agricultores, mujeres, jóvenes y respetando un mínimo del 50% para las asociaciones locales.
- Deberán demostrar la capacidad para definir y aplicar la estrategia de desarrollo de la zona.
- Deberán seleccionar un representante administrativo y financiero capaz de gestionar fondos públicos o bien asociarse dentro de una estructura común legalmente constituida que garantice el funcionamiento satisfactorio de la asociación y la capacidad de gestionar fondos públicos.
- La zona cubierta por la estrategia será coherente y contará con una masa crítica en términos de recursos humanos, financieros y económicos para prestar apoyo a una estrategia de desarrollo viable.
- Los grupos elegirán los proyectos a financiar y también podrán seleccionar proyectos de cooperación.
- Las ayudas se destinarán a aplicar las estrategias, a la ejecución de proyectos de cooperación y al funcionamiento del grupo de acción local, adquisición de cualificaciones y a la promoción territorial.

3.1.3.5. Asistencia técnica

El 0,3% de la asignación anual para las necesidades de la Comisión. A iniciativa de los EM se puede destinar hasta el 4% de cada programa para asistencia técnica, preparación gestión, control y seguimiento y para la red rural nacional.

3.1.3.6. La Red Europea de Desarrollo Rural

Con el apoyo de la asistencia técnica se implantará una Red Europea de Desarrollo Rural con vistas a la conexión entre redes, organizaciones y administraciones nacionales en Desarrollo Rural. Estas redes recopilan la información, la analizan y difunden las medidas comunitarias y las buenas prácticas de desarrollo rural. Así mismo facilitan la información sobre las zonas rurales y organizan, a escala comunitaria, reuniones y seminarios para la participación en el Desarrollo Rural. Crean y explotan redes de expertos y prestan apoyo a las redes nacionales y a las iniciativas de cooperación transnacional.

3.1.3.7. Red Rural Nacional

Integrará todas las organizaciones y administraciones participantes en el Desarrollo Rural. La ayuda se dedicará a las estructuras necesarias para el funcionamiento de la red y un plan mínimo de identificación y análisis de las buenas prácticas transferibles y el suministro de información sobre dichas prácticas, la gestión de la red, la organización de intercambios de experiencia y conocimiento, la preparación de programas de formación para los grupos en vías de constitución y la asistencia técnica en materia de cooperación.

3.1.3.8. Contribución del Fondo*

- Periodo 2007-2013: 88.750 M€, de los que 31.300 M€ se destinan al objetivo de convergencia (estas cifras son a confirmar cuando se aprueben las Perspectivas Financieras para el periodo 2007-2013).
- 0,25% para asistencia técnica de la Comisión.
- Indexación anual del 2%.
- La Comisión presentará un desglose anual por EM teniendo en cuenta los importes reservados a la convergencia, los resultados del pasado, determinadas situaciones y necesidades específicas.
- Se revisará en 2011 las dotaciones para 2012 y 2013.
- Se añadirá a los efectivos anteriores el importe de la modulación de las ayudas PAC. La suma de ayudas por todos los fondos no superará el 4% del PIB de un EM.
- La contribución del Fondo se hará por programa y por eje prioritario en base al gasto público subvencionable.
- El porcentaje será del 75% y 50% si se trata de zona convergencia o no para los Ejes 1 y 3 y un 5% más en el caso del Eje 2 y LEADER. Se podrá incrementar en 5% en el caso de las regiones ultraperiféricas o las islas menores del mar Egeo.

- El mínimo será del 20% por cada eje.
- La asistencia técnica de la Comisión se financia al 100%.
- Las operaciones financiadas por el fondo son incompatibles con cualquier otra ayuda comunitaria.
- Solo se podrá financiar con cargo a un programa y Eje.
- Las ayudas a privados se limitarán al límite de ayudas de Estado salvo que se diga lo contrario en este reglamento.

3.1.3.9. Otros detalles del Reglamento

- Subvencionabilidad de los gastos
 - Las inversiones subvencionables no deben estar concluidas antes del 1/1/2007. Los pagos no deben ser después del 31/12/2013.
 - Las modificaciones son subvencionables a partir de la fecha de recepción de la solicitud de la modificación si ésta se acepta.
 - Solo se subvenciona lo aprobado por la autoridad de gestión con los criterios del Comité de seguimiento.
 - Las normas sobre subvencionabilidad serán nacionales y se podrá subvencionar todo salvo lo excluido en este Reglamento, IVA, intereses deudores, terrenos mas allá del 10% de la operación. Estas excepciones no se aplican en el caso de la asistencia técnica de la Comisión.
 - Se puede traducir la ayuda directa en otro tipo de ayuda (intereses de préstamos).

- Durabilidad de las operaciones.

Solo se subvencionará lo que pueda mantenerse 5 años sin modificación importante que afecte:

- A su naturaleza o condiciones de ejecución o que proporcione ventaja indebida a una empresa u organismo público y
- que resulte, bien del cambio de la naturaleza del régimen de propiedad de una determinada infraestructura, bien de la interrupción o del cambio de localización de una actividad productiva.

- Gestión, control e información.

La Comisión controlará según las reglas de la PAC. El EM establecerá los sistemas de gestión y control.

- Definición clara de gestión y control.
- Separación de funciones.
- Recursos apropiados para el desempeño de sus funciones.

- Control interno.
 - Sistema eficaz de elaboración de informes.
 - Existencia de manuales de procedimiento.
 - Sistema de auditoría relativa al funcionamiento del sistema.
 - Sistema de contabilidad, seguimiento e información financiera fiables e informatizados.
 - Los sistemas y procedimientos necesarios para garantizar una pista de auditoría suficiente.
- Designación de autoridades. El EM designará para cada programa:
- La autoridad de gestión.
 - El organismo pagador.
 - El organismo de certificación.
- Información y publicidad. La realiza el EM con destino a los ciudadanos de la UE. La publicidad:
- Informará a los beneficiarios potenciales.
 - Informará a los beneficiarios del importe de la ayuda comunitaria.
 - Informará del papel de la UE en el programa y los resultados de éstos.
- Seguimiento, evaluación y reserva.*
- Comité de seguimiento.
 - Indicadores.
 - Informe intermedio anual.
 - Evaluación *a priori*, continua y *a posteriori*.
- Ayudas estatales.
- No se aplica los artículos 87, 88 y 89 del Tratado a la ayuda pública concedida de acuerdo con este reglamento.
 - Las ayudas a las explotaciones se limitarán a lo dicho en el reglamento, salvo que sean por interés público, protección del medio ambiente o por razones higiénicas de explotaciones ganaderas.
 - Las ayudas a las zonas desfavorecidas se limitarán a las fijadas en el reglamento.
 - Las ayudas medioambientales deberán cumplir las condiciones establecidas.
 - Las ayudas del tipo de las de este reglamento sobre medio ambiente, salud pública, sanidad animal, fitosanidad, bienestar de los animales y seguridad del trabajo deberán respetar las reglas de este reglamento.

- Se podrán dar ayudas estatales añadidas que se aprobarán con el programa.
- Comité de Desarrollo Rural.
- Se corresponde con el actual Comité STAR o de estructuras agrarias.
 - Adopta las decisiones por mayoría ponderada.
 - Tiene su propio reglamento.

5. RESUMEN Y CONCLUSIONES

La Unión Europea ha considerado que los territorios rurales de la misma debieran ser objeto de una atención especial, propiciando su desarrollo. Para ello en el momento actual ha articulado distintos programas de desarrollo en el que intervienen de una forma coordinada los Fondos Estructurales FEDER y FSE y el FEOGA.

Con vistas a preparar la próxima fase de programación que va desde el 2007 al 2013 la Comisión Europea ha iniciado un proceso de reflexión que se materializa con la celebración de la Conferencia de Salzburgo y con la propuesta de un nuevo Reglamento de Desarrollo Rural.

En este proyecto de reglamento la Comisión vincula más estrechamente el Desarrollo Rural a la Política Agrícola Común al financiar este Reglamento de Desarrollo Rural únicamente con cargo al FEADER, nuevo fondo vinculado a la PAC y no a la política de Desarrollo Regional financiada con los Fondos Estructurales FEDER y FSE.

Estos hechos no dejan de aportar nuevas formas de funcionamiento pero también algunas inquietudes pues van separando más el funcionamiento de los Fondos que inicialmente estaban algo coordinados en los programas 5b del periodo 1994-1999 y pasan a estar separados en dos programas FEDER y FEOGA en el momento actual, lo que se consolidará en el 2007-2013. Esta separación es todavía mas clara para este período en que el Desarrollo Rural se financiará exclusivamente con el FEADER. Cada vez es más difícil integrar la política de Desarrollo Rural como un todo en el que todos los Fondos Estructurales participan.

Hasta el presente, el desarrollo rural promovido por la Iniciativa LEADER+ ha logrado financiar todo tipo de actividades, fueran o no de la competencia del FEOGA, dado que existía una disposición que así lo declaraba en la reglamentación comunitaria. Esperemos que la flexibilidad en la interpretación del nuevo reglamento del FEADER permita hacer lo mismo que en el LEADER+, pero esto no es tan evidente con la actual redacción del nuevo reglamento.

El Eje LEADER incorpora a la programación general las actuaciones de los Grupos de Acción Local que hasta ahora han sido financiadas por la Iniciativa Comunitaria LEADER+. Esta incorporación permite que las Comunidades Autónomas sean las que propongan la dotación de este Eje con plena autonomía y con una mayor libertad en cuanto a los fondos a destinar a la misma, dentro del Programa de Desarrollo Rural. Puede considerarse que la Iniciativa LEADER+ desaparece, potenciándose más los programas PRODER desarrollados también por Grupos de Acción Local. Corresponde a las comunidades Autónomas la potestad de decidir que parte de los PRODER quieren destinar a una gestión de este tipo.

* Nota a 16 de octubre de 2005. La actual redacción de la ponencia ha sido actualizada con la última redacción del reglamento según el nuevo documento 8688/2005 del Consejo de fecha 16 de septiembre de 2005.

El proyecto de Reglamento de Desarrollo Rural se ha visto modificado por el Consejo y por el Parlamento Europeo, si bien estas modificaciones han sido de poca importancia. Entre ellas merece destacarse el que la distribución entre los Ejes ha sido fijada en el 10% para los Ejes I y III del 20% para el Eje II y del 5% para el Eje LEADER. Se ha suprimido la reserva del 3% para este último.

En cuanto a la dotación económica del programa y la distribución entre los distintos objetivos, hay que decir que por el momento la propuesta existente no ha podido ser confirmada, al estar pendiente de la dotación para los presupuestos para el periodo 2007-2013 que todavía no ha sido aprobada por el Consejo, al depender de lo que se llaman Perspectivas Financieras para este periodo. Se espera que este tema quede aprobado antes de mediados del 2006. Esto supone un retraso en el proceso de aprobación de los programas de desarrollo para la próxima fase 2007-2013.

Por otra parte, la Comisión ha entregado ya al Consejo la propuesta de Directrices Comunitarias sobre el Desarrollo Rural a las que deberán ajustarse las Estrategias Nacionales y los Planes de Desarrollo Rural que elaboren los EM o sus regiones. Estas Directrices evocan fundamentalmente las conclusiones de los Consejos Europeos de Lisboa y Gotemburgo sobre el empleo y el desarrollo sostenible. Habrá que mentalizarse en estas orientaciones políticas para redactar los nuevos PDR.

EL FUTURO DE LA AGRICULTURA EN EL DESARROLLO RURAL

MARIANO SANAGUSTÍN SANZ | GOBIERNO DE ARAGÓN

INTRODUCCIÓN: UNA REFERENCIA A LA SITUACIÓN ACTUAL

Creo que tenemos suficientes elementos de juicio para pensar que el siglo XX ha sido el que ha traído las transformaciones más drásticas y sustanciales de toda la historia a la agricultura española y a su sociedad rural. No sólo a ellas, pero a ellas me voy a referir.

Cambios profundos que han afectado de forma muy generalizada tanto a los medios y modos de producción, como a la calidad de vida y bienestar social de los ciudadanos.

Inherentes a esas transformaciones quiero destacar dos hechos que se han manifestado especialmente en la segunda mitad de siglo. El primero que se ha acabado con la íntima unión, al menos como matrimonio indisoluble, entre los conceptos de agricultura y mundo rural, que prácticamente no se concebían separados. Era lo que se llamaba «el campo». El segundo, más acusado en regiones como Aragón, es la evolución muy negativa de la demografía tanto en términos cuantitativos como de equilibrio territorial. Se ha truncado una distribución en el territorio mantenida a lo largo del tiempo, con la aparición de los fenómenos de pueblos abandonados, la desertificación, la erosión, etc.

Con la perspectiva que tenemos hoy en día en los inicios del siglo XXI, podemos decir que la actividad agraria en cuanto sector económico continuará representando en general uno de los referentes del desarrollo de la sociedad rural. Pero con una incidencia muy diversa. Desde unas áreas en las que continuará teniendo una importancia capital (frecuentemente ligada a la proximidad de agroindustria), hasta otras, que todavía van ganando terreno, en donde, si bien sigan ejerciéndose actividades agrícolas o ganaderas, serán diferentes sectores los ejes básicos de su desarrollo.

Al comienzo del actual período de programación de fondos europeos 2000-2006, redactamos en el Departamento de Agricultura el Programa de Desarrollo Rural para Aragón, cuya estrategia la hicimos girar en torno a un objetivo global: potenciar el papel *multifuncional* de la agricultura (ver figura 1). Ese adjetivo se refiere a las tres funciones que tiene que desempeñar:

- Función económica productiva.
- Función social, relacionada con el empleo, la calidad de vida, el mantenimiento de una cultura, tradiciones, etc.
- Función ecológica, habida cuenta de su gran interacción con el medio físico y el ambiental.

Figura 1



Lo que acabo de señalar lo expresan otros analistas, situando a la agricultura mundial ante tres responsabilidades: 1ª) el abastecimiento de alimentos, 2ª) el bienestar social en el ámbito rural, y 3ª) la gestión de los recursos naturales.

Parecida filosofía subyace en los documentos de trabajo elaborados por la Comisión de la Unión Europea (UE), previos a un próximo Reglamento relativo a la reforma de los fondos financieros y a la creación de un Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). En su propuesta se dice que la ayuda al desarrollo rural deberá contribuir a tres objetivos: a) aumentar la competitividad de la agricultura, b) mejorar el medio ambiente y el medio rural mediante ayudas a la gestión de tierras y c) mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y fomentar la diversificación de la actividad económica.

1. UN REPASO A LAS CUESTIONES BÁSICAS PARA EL FUTURO DE LA AGRICULTURA

En ese nuevo escenario voy a repasar las principales cuestiones en torno a las cuales giran los previsibles cambios o tendencias que se pueden vislumbrar en el sector primario para el futuro próximo.

Liberalización de los mercados. La globalización económica (también la social) parece un fenómeno imparable, y aunque la agricultura es uno de los sectores más protegidos en todo el mundo (EE.UU. y la UE son dos claros ejemplos de ello), la llamada Organización Mundial del Comercio (OMC) que integra a una mayoría de países, va sin duda avanzando hacia una mayor liberalización. La presión en ese sentido la lidera el llamado grupo de países *Cairns* al que pertenecen naciones de la importancia de Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Argentina o Brasil.

En la actualidad la problemática de la liberalización del comercio está siendo negociada en el contexto de la llamada *Agencia para el desarrollo de Doha*. Los principios básicos de las negociaciones incluidas en su seno en materia de agricultura se refieren a los siguientes tres apartados:

- Apertura de los mercados agrícolas (reconversión de los distintos sistemas de protección en aranceles que deben reducirse progresivamente).
- Eliminación paulatina de las ayudas a la exportación y,
- Reducciones sustanciales para todas aquellas ayudas internas que distorsionen el comercio mundial.

Los dos primeros apartados apuntan a un progresivo debilitamiento de los sistemas de protección en frontera, mientras el tercero va ligado a una *previsible disminución de las ayudas públicas*, sobre todo las destinadas a la agricultura como sector productivo. En el caso de la UE, el objetivo de la OMC de restringir los subsidios internos, junto a las dificultades de extender ese tipo de ayudas a un número creciente de potenciales beneficiarios, empujan en la misma dirección. Recordemos que cuando el número actual de 15 países miembros se amplíe hasta 25, el número de agricultores aumentará en más del 50%.

En el mismo sentido parece ir la reforma en ciernes de la Política Agrícola Común (PAC), uno de cuyos principios es avanzar en la desvinculación de las ayudas con la producción. La UE justifica su postura en que la disociación propuesta dejará de distorsionar el comercio exterior y permitirá que tales ayudas pasen a estar incluidas en la llamada *caja verde* (ayudas que no distorsionan el comercio internacional o lo hacen mínimamente). Sin embargo esa desvinculación, amén de otras consideraciones y de efectos colaterales no suficientemente evaluados, puede conllevar una cierta deslegitimación social con el consiguiente riesgo de ponerlas en entredicho a corto o medio plazo.

Las circunstancias que acaban de exponerse conducen a una acentuación, en cuanto a sector productivo, del *carácter más empresarial y competitivo* de la actividad agraria, a lo que habrá que hacer frente con mejoras estructurales que permitan producir a los menores costes y participar en lo posible en los procesos de comercialización e industrialización de los productos.

Es en ese contexto en el que quiero resaltar que el valle del Ebro (no sólo Aragón, sino también Navarra, Cataluña, etc.) es una de las zonas que más expectativas tiene en relación con la creación y con la modernización de regadíos.

En tanto en cuanto estas actuaciones vayan acompañadas de mejoras estructurales (p. ej. de concentración parcelaria) e incidan en las producciones de mayor valor añadido como las hortofrutícolas, viña, olivar, etc. y también forrajes como la alfalfa, etc., asegurando sus rendimientos (incierto en secano), cultivando variedades de más calidad, disminuyendo costes, agrupando gestión de explotaciones, etc., mayores posibilidades habrá de competir en unos mercados abiertos al mundo entero.

Además, todo lo referente a cultivos de mayor productividad encierra asimismo un enorme potencial en los procesos de comercialización e industrialización de esas mismas producciones. Las grandes cadenas de distribución, que absorben un alto porcentaje de la demanda de muchas producciones, exigen, entre otras cosas, además de determinada calidad, homogeneidad y seguridad en los suministros para satisfacer sus voluminosas y exigentes compras.

Pero en un territorio como Aragón, ¿alguien puede asegurar esas características en secanos más o menos extremos o en regadíos deficientes? Hay que recordar que, según los estudios previos del Plan Nacional de Regadíos, un 60% de los regadíos aragoneses se consideran infradotados en mayor o menor grado. En esas condiciones, el regadío moderno y consolidado se configura en el contexto agro-alimentario como un factor necesario, que no suficiente, para una agricultura competitiva.

Para ello es preciso contar con un recurso básico, el agua, cuyo carácter estratégico va más allá de su uso racional en el regadío, incidiendo de forma creciente en otros muchos aspectos y potenciales relacionados con el desarrollo rural, tales como el abastecimiento de la población, la ganadería, las pequeñas industrias, el ocio y el turismo, etc.

Una predicción, que ya es realidad, sobre la agricultura y ganadería como productoras de alimentos es que la sociedad actual es, y va serlo cada vez más, muy sensible a su *calidad* y sobre todo a su *sanidad y seguridad*. Puede ser que la enfermedad de EEB (encefalopatía espongiforme bovina) que saltó al primer plano de la actualidad hace tres años, suponga un antes y un después en este tema. En todo caso creo que ese y otros problemas sanitarios registra-

dos en otras especies ganaderas, implicaron el que se afrontaran, tanto por Organizaciones Interprofesionales como por las diversas Administraciones responsables, la mejora de los controles sanitarios, así como la extensión de marcas o marchamos que supongan una garantía de calidad alimentaria para el consumidor.

En este sentido es notorio el desarrollo que están teniendo los productos amparados por el marchio de Denominaciones de Origen, los presentados con otras etiquetas que garantizan la composición o el método de elaboración (en Aragón la *C* de Calidad), así como la adopción de una etiqueta específica para los alimentos ecológicos. En este punto quiero apuntar cómo «lo rural» es considerado como un valor añadido en la comercialización de productos alimenticios en la sociedad urbana. Aspecto este muy aprovechado en otros países europeos por los propios agricultores y ganaderos, pero poco en España. Sí que lo hacen sin embargo algunos industriales que aprovechan para presentar sus productos con algún mensaje subliminal del tipo producto «casero», «artesano», «de pueblo», etc.

Ligado a la problemática expuesta, cabe señalar por un lado la postura de la UE de aumentar la protección para los productos de calidad con indicaciones geográficas y, por otro, su iniciativa de incluir dentro de la reforma de la PAC prevista a partir del 2006, dos nuevas líneas de ayuda para los agricultores y ganaderos: una para que adopten sistemas para mejorar y garantizar la calidad de sus producciones y otra para inversiones relacionadas con el bienestar de los animales.

Este tema de la seguridad y de la confianza de los consumidores tendrá, lo tiene ya, un peso fundamental en la demanda de alimentos. Una demanda que es cada vez más elástica, fruto de una oferta cada vez más abundante y variada, ligada al fenómeno de la globalización.

El *mayor peso y valoración de lo alimentario* en el binomio de la agro-alimentación me lleva a las siguientes tres consideraciones:

1. A la hora de enjuiciar el sector primario desde un punto de vista económico se tiende a minusvalorar, dado que los principales índices o parámetros medidores de su importancia (Población activa agraria, contribución del sector al PIB, etc.) tienden a la baja. Sin embargo, si el análisis se hace respecto al conjunto agroalimentario, incluyendo la industria que tiene su base en la agricultura, la perspectiva es totalmente distinta.

En este sentido quiero señalar que, según las tablas *Input-Output* de Aragón¹, el sector agrario se manifiesta como uno de los de mayor capa-

¹ Estructura productiva de la economía aragonesa. Tablas Input-Output de Aragón 1992. Ibercaja 1995.

cidad, tanto *de arrastre* (por los insumos que demanda) como *de empuje* (al nutrir la industria alimentaria). También, con referencia a nuestra Comunidad Autónoma, llama la atención el hecho de que el conjunto de la industria agroalimentaria, más el propio sector agrícola y ganadero, ese binomio, se constituye en el primer subsector de la economía aragonesa.

2. Ya sabíamos que una explotación agrícola aislada es como una cáscara de nuez flotando en el mar de la economía. La necesidad del agricultor de agruparse en cooperativas está asumida y, de hecho, una gran mayoría de ellos pertenece a alguna de ellas. Sin embargo lo que se plantea ahora, dado el peso de lo alimentario, es la necesidad de que esas cooperativas, mediante una u otra forma societaria (cooperativas de 2º grado, *pool* de empresas, sociedades mixtas, etc.), participen en las fases de transformación y comercialización de productos elaborados.
3. La creciente ligazón entre el mundo de la producción y el de la industrialización, provoca nuevas formas de tenencia y explotación de las tierras. Los contratos del agricultor para cultivar, producir y entregar una determinada producción evolucionan a sistemas de explotación en los que la propia industria es la encargada de la mayor parte de las labores de cultivo, llegando incluso al arriendo de la tierra.

Otro de los grandes aspectos a destacar de la nueva agricultura es su relación con el *mantenimiento del medio ambiente*. La creciente sensibilización social en torno a esta cuestión tuvo su reflejo en la reforma de la PAC planteada por la UE a raíz de la Agenda 2000 y sigue impregnando la reforma en ciernes. El cobro de cualquier ayuda se plantea unido a la obligación de respetar determinadas condiciones básicas, relacionadas con el medio ambiente, es la llamada «ecocondicionalidad». Ejemplos de estas condiciones son el cumplimiento de densidades máximas de carga ganadera por hectárea, restricciones al cultivo en pendiente, respeto a los volúmenes máximos de abonos a aplicar por hectárea y a las normas sobre uso de plaguicidas.

En relación con la misma cuestión, la actividad agraria como consumidora de una parte importante del recurso agua, deberá asumir los compromisos y responsabilidades derivados de la aplicación de la Directiva europea «marco» 2000/60/CE relativa a la política de aguas.

Volviendo a la Agenda 2000, otro principio establecido en la misma es el de «buenas prácticas agrícolas», que define el tipo de prácticas o labores a partir de las cuales el agricultor puede incorporarse a planes agroambientales que llevan consigo la percepción de las correspondientes ayudas económicas.

Entre estas medidas destacan las que priman las prácticas de cultivo o cría tradicionales y aquellas que resultan más respetuosas con el medio ambiente,

con la flora y la fauna protegidas, con el uso correcto del agua, etc., destacando las ayudas a la agricultura ecológica. El fomento de las llamadas ayudas agroambientales supone un intento de ir a contracorriente de la agricultura o la ganadería intensivas, que es apoyado por la UE con importantes fondos, si bien exigiendo siempre una parte de cofinanciación de los países miembros, que en el caso de España aportan Comunidades Autónomas y MAPA.

En mi opinión esas medidas, que han experimentado un fuerte impulso en el actual periodo de programación de desarrollo rural 2000-2006, seguirán en expansión a partir de 2007, puesto que además no tienen en principio contraindicación ni incompatibilidad alguna por los acuerdos internacionales de comercio, vigentes o en discusión en el seno de la OMC.

Otro aspecto a destacar en el futuro de la agricultura es su contribución creciente a la *gestión del territorio*. La consideración del llamado «campo» como espacio que alberga y contribuye al mantenimiento de un rico patrimonio natural e histórico, asigna al espacio rural una nueva faceta de la que primero debe ser consciente y segundo debe constituir una fuente de oportunidades.

Es generalmente conocido que Aragón y el conjunto de territorios de la UE están haciendo un esfuerzo de catalogación y preservación de los *hábitats* naturales más ricos y sensibles, calificándolos como ZEPAs, LICs, Parques, etc., y agrupándolos en la denominada Red Natura 2000. Los objetivos conservacionistas de esos espacios naturales me merecen un juicio muy favorable, si bien abordados siempre en armonía con las políticas de desarrollo y ordenación territorial. Lo que significa a su vez armonía con las políticas agrarias y de desarrollo rural.

La gestión de los espacios catalogados, que tiene como su principal objetivo la protección de especies o lugares de interés, es y será prácticamente imposible sin el concurso de esos hombres cuya actividad está más ligada al territorio y al mantenimiento de ciertas prácticas agrarias: los agricultores y ganaderos. En ese sentido su actividad constituye un verdadero servicio a la sociedad en su conjunto, al contribuir a preservar un patrimonio natural que es de todos.

Y eso tiene un coste que, en mi opinión, debe compensarse con ayudas, pero no sólo con ayudas, sino propiciando estrategias integradas de desarrollo capaces de compatibilizar los objetivos conservacionistas con la mejora de las condiciones de vida de la población rural afectada, asegurando que las limitaciones y los condicionamientos que implique la gestión de ese territorio no vayan en detrimento de su desarrollo.

Algo similar podríamos decir del conjunto tan variado como rico de edificaciones y lugares pertenecientes al patrimonio histórico-artístico, o con méritos

para serlo. También este aspecto debe brindar nuevas oportunidades a la población rural, junto a una mayor conciencia de la sociedad en general, de su contribución a la salvaguarda de ese legado.

En relación también con la gestión del territorio, señalo la creciente *interdependencia entre lo rural y lo urbano*.

El desarrollo rural aparece cada vez más, vinculado al mundo urbano. Ya en estos momentos y en un futuro próximo, es difícil concebir estrategias de desarrollo rural que no prevean algún tipo de interdependencia con las ciudades y con las poblaciones de mayor tamaño. Para lo positivo y para lo negativo.

Los espacios más o menos próximos a grandes ciudades o poblaciones registran fuertes presiones urbanas que van desde la especulación del suelo a contaminaciones diversas, con la consiguiente pérdida de suelo agrícola, de sus funciones tradicionales agrarias y de su carácter rural. Pero al mismo tiempo, dicha proximidad supone ciertas oportunidades para los habitantes de esos territorios, algunas en el propio sector primario, como por ejemplo la agricultura *periurbana*, y la mayoría en los sectores «invasores» del territorio, construcción, industria o servicios. Sería deseable, en beneficio de ambos mundos, buscar adecuados equilibrios entre el desarrollo urbano o industrial y la protección de ciertos espacios agro-rurales.

Las zonas rurales más alejadas de áreas metropolitanas importantes, tienen más fácil conservar su identidad agraria y rural, pero en ellas será difícil diseñar programas o estrategias de desarrollo que no cuenten con interrelaciones: primero con alguna cabecera comarcal o capital de provincia, y segundo con alguna gran ciudad. Unas interrelaciones de doble sentido: tanto en el de oferta de bienes, paisajes y servicios, cuyos demandantes mayoritarios serán urbanos, como en el de demanda de otros bienes y servicios que sólo se ubican en poblaciones de cierto tamaño y cuyo fácil acceso desde los núcleos rurales, puede contribuir a la estabilidad de su población en el entorno núcleo-cabece-ra comarcal.

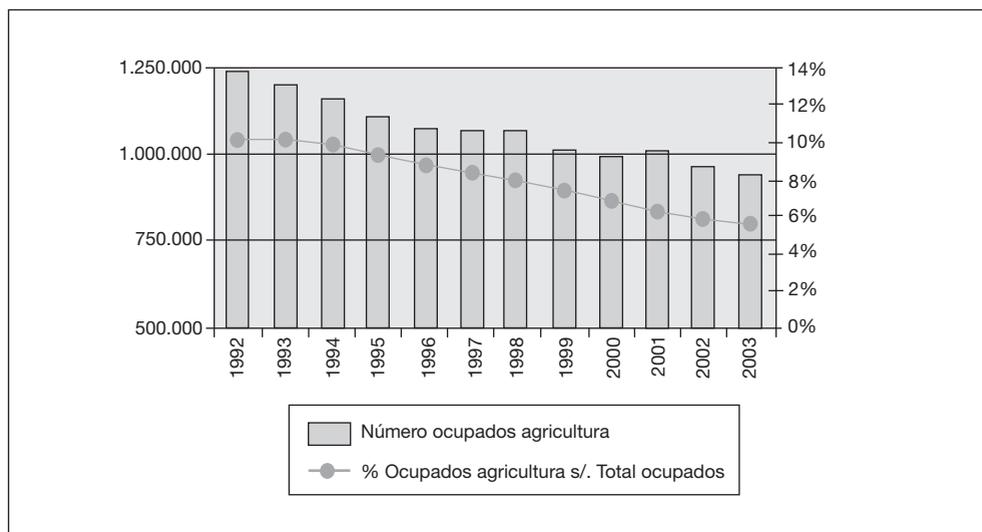
Sólo una breve referencia a las previsiones para el sector primario en cuanto a *demografía y empleo*, que a medio plazo apuntan las siguientes tendencias: disminución de la población activa, retroceso demográfico e inversión de las pirámides de edades. Tendencias todas ellas que pueden ser trastocadas en mayor o menor medida por la incidencia imparable (e impredecible) de la inmigración.

La cifra de población ocupada en la agricultura española y también en la aragonesa, tanto en valores absolutos como en porcentaje respecto a la ocupada total, presenta durante los últimos años una clara tendencia decreciente,

junto al hecho de que los países más avanzados de nuestro entorno² presenten cifras menores, nos induce a pensar que aún podría continuar a la baja.

No obstante y aún desconociendo qué «suelo» tiene la cifra de población ocupada en el sector agrario, hay que considerar que una agricultura mediterránea como la nuestra, con gran incidencia de cultivos como los hortofrutícolas, el olivo, el almendro o la vid, requiere una cantidad de empleo superior a otras de carácter más continental, por lo que quizás el mínimo de ocupación no pueda ser muy inferior al actual. En todo caso de seguir a corto plazo la evolución decreciente lo será, en mi opinión, con una pendiente mucho más suave que la de la figura expuesta e irá aparejada de una tendencia hacia la mejora de la productividad y de un previsible incremento de la agricultura a tiempo parcial.

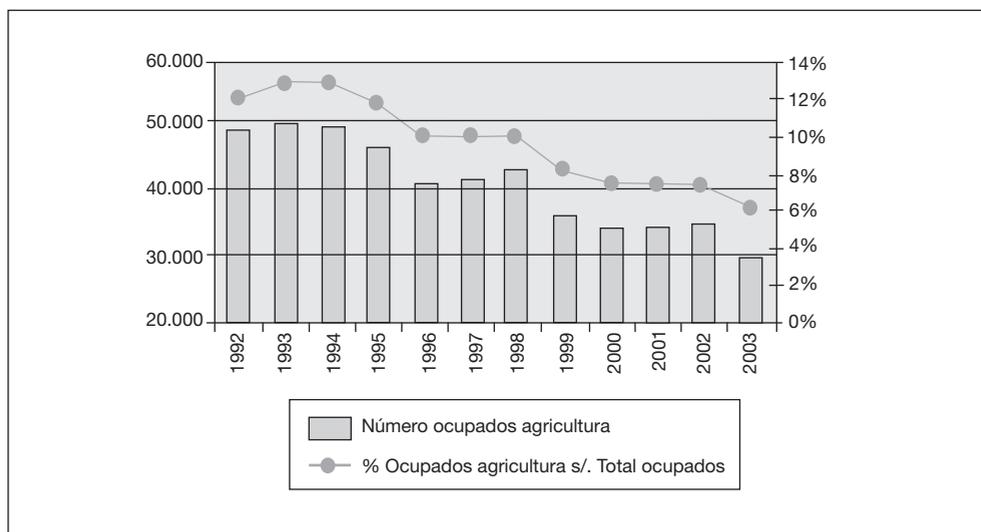
Figura 2. Población ocupada en agricultura: España



Por otra parte es una realidad que la actividad agraria, especialmente la más intensiva, depende sustancialmente de la mano de obra inmigrante. Es un fenómeno que además va en progresión creciente. Su regulación y planificación, amén de consideraciones humanas y sociales, son una necesidad para el propio desarrollo económico de la actividad.

² El porcentaje medio de población ocupada en agricultura de la UE-15 es ligeramente inferior al de España, coexistiendo algunos países con cifras tan elevadas como Grecia (16%) o Portugal (13%) con otros, que son mayoría, como Francia, Italia, Alemania, etc., cuyos porcentajes son del 5% o inferiores.

Figura 3. Población ocupada en agricultura: Aragón



En resumen, he analizado hasta aquí el papel *multifuncional* que la agricultura está llamada a desempeñar, cada vez más, en pro del desarrollo rural. De todas esas funciones quiero recalcar la importancia de la más clásica, la económico-productiva (con los condicionantes de calidad, sanidad, respeto medioambiental etc.), que en mi opinión y dentro del peso relativo que siga teniendo el sector agrario, es la que puede contribuir en mayor medida y con carácter más general, primero a la renta de los agricultores y segundo a promover dos factores básicos e interdependientes para el mundo rural como son la actividad económica y el empleo.

En cuanto a las otras funciones a las que se ha hecho referencia, preferiblemente insertas en programas o estrategias de desarrollo local, están llamadas a ayudar y complementar esos objetivos, en algunos casos de forma muy relevante. En ese sentido, la experiencia de la iniciativa comunitaria LEADER y de los programas PRODER, creados a su imagen y semejanza, avalan su importante contribución a la diversificación económica, a la creación de pequeñas empresas y de empleo en el mundo rural, además de constituir un novedoso método de autoorganización y administración de la sociedad rural. Por todo ello es de prever que la nueva programación UE a partir de 2007 continúe apoyando, esperemos que con más intensidad, lo que se ha venido en llamar el enfoque LEADER.

Para finalizar quiero hacer una breve referencia a la indudable pero impredecible influencia que tanto en la agricultura como en buena parte de actividades humanas tendrán las *nuevas tecnologías*.

Todos los analistas están de acuerdo en predecir la gran influencia que en el futuro van a tener las nuevas tecnologías de la información y comunicación en cuanto que ofrecen nuevas y revolucionarias posibilidades, tanto para la propia actividad agraria como para el desarrollo de áreas rurales.

Hechos como la informatización de diversas labores agrarias (riego, fertirrigación, alimentación animal, etc.) o la oferta de productos y servicios desde cualquier punto de la geografía rural a través del escaparate universal de Internet y, a su vez, el acceso a la información de la red desde esos mismos lugares, seguro que tendrá consecuencias sociales y de otro tipo, que hoy en día no podemos o no sabemos predecir.

Algo similar podríamos decir de la moderna biotecnología en general, de la que forman parte desde la manipulación genética y los controvertidos productos transgénicos, hasta los cultivos hidropónicos, los productos para la lucha biológica contra plagas, los cultivos de tejidos vegetales, etc., cuyas connotaciones superan con mucho el ámbito de la agricultura propiamente dicha, y afectan o pueden afectar a la socio-economía y, en algunos casos, a la política.

Mi deseo es que esta exposición, que en realidad no ha sido más que un conjunto de reflexiones, sirva de pequeña contribución para tener una visión general y para comprender mejor el futuro, que en parte ya es presente, de la agricultura y del mundo rural.

LEADER II Y PRODER EN EL DESARROLLO RURAL EN ESPAÑA¹

JAVIER ESPARCIA PÉREZ | UNIVERSIDAD DE VALENCIA

1. INTRODUCCIÓN

El programa LEADER se ha convertido en todo un fenómeno mediático, social, político y, en parte, también económico, en los territorios rurales en España. De la inicial novedad que ello supuso, han pasado varias etapas pero lo cierto es que ahora se observa como algo habitual al hablar de los territorios rurales y de las estrategias de desarrollo para éstos. En este trabajo hacemos un primer repaso del significado de los programas que, con el enfoque LEADER, han finalizado en los últimos años, LEADER II y PRODER, que han dado paso a los actuales LEADER+ y PRODER 2.

Efectivamente, 2003 fue el año de la puesta en marcha definitiva de LEADER+ y PRODER 2. Aparentemente, LEADER II y PRODER han quedado atrás; pero es útil y necesaria una mirada ya un poco retrospectiva, en un intento de aproximación a su significado, sus logros, y también sus déficit.

LEADER II nos ha permitido consolidar los esfuerzos iniciados con LEADER I en pro del desarrollo rural, a diferentes niveles; puede decirse que prácticamente todos los agentes en torno al desarrollo rural «creen» ahora en la bondad y utilidad del enfoque LEADER, más allá de las posibles distorsiones o desencuentros que puedan haberse dado a nivel local. Prueba de ello es el compromiso, muy decidido, de las autoridades nacionales y, sobre todo, regionales, en la co-financiación de la Iniciativa. Por su parte, las autoridades locales, en la medida de sus limitadas posibilidades, también han dado pruebas fehacientes de creer en LEADER como un instrumento clave para la dinamización de sus territorios. Pero todo ello sería insuficiente si detrás, delante habría que decir en este caso, no estuviese la iniciativa privada. Efectivamente, durante los últimos años las áreas rurales han visto materializarse muchas iniciativas de inversión,

¹ El material básico para la elaboración del presente trabajo son los informes sobre inversiones previstas y ejecutadas, del MAPA. El texto que aquí se presenta fue publicado en su mayor parte en 2003 en la Revista Actualidad LEADER (Célula de Animación y Promoción del Desarrollo Rural), números 21 (pp. 8-15) y 22 (pp. 16-19).

señal inequívoca de que los actores locales más importantes, los que generan empleo y rentas, creen en su territorio y están dispuestos a asumir el reto que supone invertir en las zonas rurales. Aunque sería exagerado decir que LEADER II ha sido el responsable de todo ello, no cabe duda que, en el contexto de unas dinámicas socioeconómicas de cambio en los territorios rurales, sí ha sido un elemento de acompañamiento y de canalización de muchas de tales iniciativas. En este contexto, LEADER II, cuando menos, ha contribuido de forma decidida a ese espíritu de cambio que se respira en muchas zonas rurales, a la profundización en esa autoestima perdida por parte de los pobladores del medio rural; en definitiva, a creer en sí mismos y a recuperar la esperanza en un futuro mejor.

Los procesos de transformación socioeconómica suelen ser lentos y darse a medio-largo plazo, y así ocurre en nuestros territorios rurales; en ese proceso LEADER II es sólo una pieza del engranaje. Pero una pieza que puede ser clave, no tanto por lo que ha aportado en términos de inversión y/o empleo (que puede ser ya importante) como, sobre todo, por las enseñanzas que de él se derivan y, podríamos añadir, también por los retos que ha planteado a los agentes del mundo rural, sean éstos institucionales, sociales o privados, locales o extra-locales. LEADER II ha aportado experiencia en gestión del territorio (tanto por parte de los equipos técnicos como de los propios responsables políticos); ha fomentado los procesos participativos y ascendentes, el trabajo en red, los liderazgos, etc. Pero hay también aspectos de LEADER II en los que debe profundizarse para superar algunos estrangulamientos, y conseguir que las actuales políticas o iniciativas en los territorios rurales sean más eficaces en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, y ello es responsabilidad de todos los agentes del mundo rural: estrategias con un verdadero enfoque territorial e integrado; compromiso serio de los agentes de la sociedad local al margen de localismos y personalismos partidistas; cooperación local como vía de mejora de la “competitividad externa” de los territorios rurales; profundización en la democratización real de los mecanismos de toma de decisiones; transformación de los GAL en estructuras capaces de asumir más responsabilidades en el desarrollo y la gestión del territorio (fortaleciendo, entre otros aspectos, los equipos técnicos), manteniendo una visión estratégica sobre las necesidades del territorio, de los instrumentos de intervención y de las formas de cooperación necesarias.

Por su parte, paralelo en el tiempo a LEADER II, el primer Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales (1996-1999) fue, ante todo, una clara muestra del éxito del método LEADER, reconocido así a nivel europeo y en cuyo contexto supuso una clara innovación. Es también una muestra de la utilidad del enfoque territorial para abordar las necesidades de diversificación económica y articulación social en nuestras áreas

rurales. Como es sabido, PRODER surge básicamente como respuesta del gobierno español, en las regiones Objetivo 1, a la fuerte demanda de programas territoriales en el marco de LEADER II, aunque no hubiera sido posible sin el compromiso de las administraciones públicas regionales y locales.

PRODER permitió que un buen número de territorios rurales haya podido disponer de un instrumento para su desarrollo. La importancia de este instrumento no ha residido tanto en la cantidad de las ayudas, sino sobre todo en la aplicación del enfoque territorial del desarrollo en unas áreas sin tradición de este tipo. La constitución de Grupos de Acción Local en estos territorios está suponiendo un primer cambio en las actitudes de algunos agentes; además, esta aproximación está permitiendo comprobar que, pese a los muchos condicionamientos, PRODER es un instrumento eficaz en la aplicación y gestión de políticas de desarrollo a nivel local.

Efectivamente, ha habido muchos condicionamientos. El primero de todos ellos ha sido el retraso con el que se han puesto en marcha las estructuras mínimas necesarias para la aplicación del Programa; el reducido tiempo real de ejecución ha obligado a los GAL a centrarse más en los aspectos de gestión de proyectos y mucho menos en el diseño y/o aplicación de una estrategia coherente para el desarrollo del territorio. En segundo lugar, el plazo reducido también explica, aunque sólo en parte, que muchos GAL no hayan trabajado con estrategias suficientemente coherentes e integradas, o que éstas no hayan sido compartidas por todos los agentes locales.

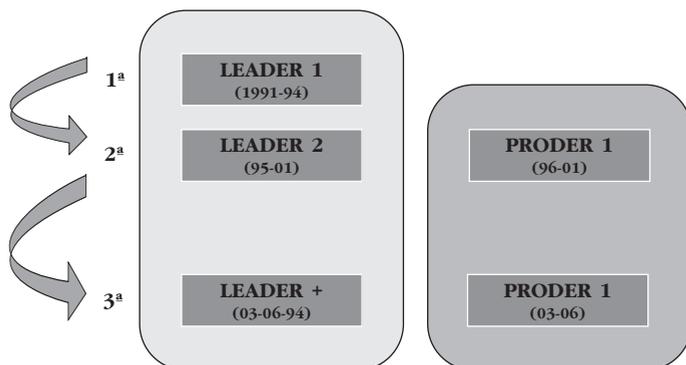
Pero, en tercer lugar, esta falta de estrategia territorial y/o de esfuerzos de conexión entre acciones, también es el resultado de déficit en diversos aspectos del propio enfoque ascendente y participativo. Tales aspectos han quedado con cierta frecuencia relegados a un segundo término, en parte por la presión de ejecutar el programa en los plazos estipulados, y en parte también por la incapacidad o escaso interés de algunos GAL de profundizar en la consolidación de unos instrumentos de cooperación y articulación del tejido social y económico del territorio.

La continuidad con PRODER 2 está permitiendo a los agentes locales corregir los déficit detectados y aprovechar mucho más el potencial del enfoque territorial del desarrollo. PRODER ha sido y debe ser concebido mucho más que una simple cantidad de fondos en manos de los agentes locales; es un instrumento para el cambio en los territorios rurales, para la gestión territorial.

Las enseñanzas de LEADER II por un lado, y de PRODER por otro, están siendo de gran utilidad en LEADER+ y PRODER 2 y, sin duda, van a revertir en una mayor eficacia en esta nueva y tercera etapa (figura 1), con efectos positivos en el conjunto de políticas públicas en los territorios rurales. El

impacto y significado de LEADER II y PRODER nos permiten decir con claridad que éstos han marcado un antes y un después en la historia del desarrollo rural en España.

Figura 1. Tres grandes fases, dos programas gemelos



2. LEADER II: VALORACIÓN Y ENSEÑANZAS

A mediados de 1995 la Comisión Europea aprobó la Iniciativa Comunitaria LEADER II en España, con un periodo de ejecución que ha finalizado en diciembre de 2001. En tanto que continuación directa de LEADER I (1991-1994), esta segunda fase ha significado la consolidación del modelo y filosofía LEADER en nuestro país, a lo cual también ha contribuido la puesta en marcha y aplicación del Programa PRODER. En conjunto, después de una década de programas de desarrollo rural, este nuevo modelo de intervención ha permitido que los actores locales (públicos y privados) hayan adquirido un protagonismo y una capacidad de toma de decisiones y de gestión que en épocas pasadas le habían sido negados. Aunque las tendencias a la recuperación y/o reactivación de las zonas rurales dependen de un contexto económico y unas transformaciones sociales y territoriales de más amplia escala, no cabe duda que estos programas están teniendo una contribución destacada en ese marco de procesos de cambio económico y social en los espacios rurales españoles.

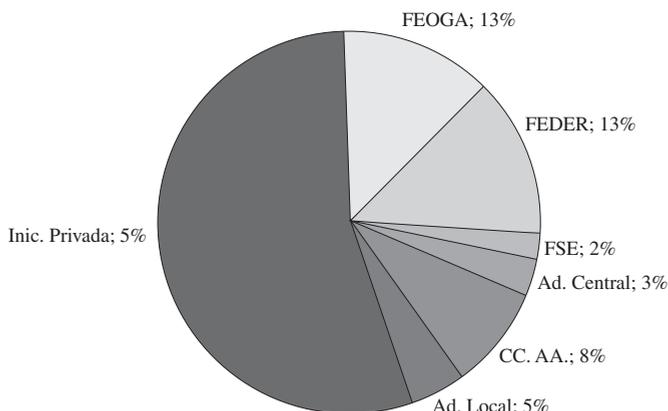
La Iniciativa Comunitaria LEADER II se ha desarrollado mediante 16 programas regionales de desarrollo rural como instrumento básico, a los que hay que añadir el Programa Operativo en el caso del País Vasco. Los beneficiarios han sido 132 Grupos de Acción Local y 1 Agente Colectivo (en La Rioja). Según la delimitación de áreas LEADER II, éstas han ocupado el 45% de la superficie total del país, lo que a su vez supone casi la mitad de lo que podemos considerar como zonas rurales (el 93% del territorio); sin embargo, la población de estas áreas supone

sólo el 12% del total nacional. Se deduce por tanto que estamos ante densidades de población mucho más bajas que en el resto del territorio nacional (21 hab./km² como densidad media de las áreas LEADER II, frente a una media nacional de 77 hab./km²). Hay no obstante variaciones importantes entre los propios territorios LEADER de las diferentes Comunidades Autónomas, con densidades que van desde los 40 hab./km² en las Islas Baleares y Madrid, a los menos de 20 en Extremadura, Comunidad Valenciana, La Rioja y Castilla-La Mancha, y el caso extremo de Aragón, con menos de 10 hab./km². Estas diferencias son aún mayores si descendemos a nivel de los distintos territorios LEADER, con densidades superiores a los 100 hab./km² en La Palma de Gran Canaria, Cabo Peña en Asturias o Vega del Segura en Murcia, frente a un buen número de territorios con menos de 10 hab./km², principalmente en Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León, pero también con algunos casos en Cataluña, Islas Baleares, Extremadura, Comunidad Valenciana, Andalucía y Canarias.

2.1. El éxito en el indicador clásico: la movilización de inversiones

Las inversiones suelen utilizarse como indicadores fundamentales a la hora de valorar las consecuciones de la Iniciativa. Según los cuadros financieros finales de LEADER II en España, la Iniciativa tenía unas previsiones en torno a los 1.100 millones de Euros, de los cuales el 57% eran fondos públicos (38% provenientes de la Unión Europea y el 19% restante de las administraciones nacionales), y el 43% tendría origen en el sector privado. Las cifras finales certificadas indican que la inversión total pagada o certificada se ha situado en los 1.364 millones de Euros. La relación no obstante se ha invertido, con un 45% de inversión o ayudas públicas (28% de la Unión Europea y 16% de las administraciones nacionales) y casi un 56% de inversión privada (figura 2 y tabla 1).

Figura 2. Distribución de las inversiones finales. LEADER II



Hay un primer hecho fundamental a destacar, y es el muy importante crecimiento de la inversión privada, que ha superado en casi una cuarta parte las previsiones iniciales de inversión. Estas cifras han de interpretarse, de entrada, como un claro indicador de la importante capacidad de movilización que se ha tenido desde los GAL respecto del sector privado, en los respectivos territorios. El hecho de que casi un 56% de las inversiones totales tengan origen privado y, sobre todo, que las cantidades pagadas o certificadas superen en un 60% a las previsiones, deja bien claro que en los territorios rurales, por un lado, se están generando importantes oportunidades de inversión; por otro, que el sector privado es el gran protagonista en la medida en la que moviliza y da forma a tales oportunidades a través de sus inversiones. En definitiva, todo ello pone de relieve que un sector clave tan importante como el empresariado local está cada vez más comprometido con el desarrollo de sus territorios.

Sin menoscabo de lo anterior y en relación al crecimiento en las cifras de inversión, tampoco hay que descartar que una parte de éste responda a la subestimación inicial de la capacidad real de inversión del sector privado, como también ocurriera en LEADER I. Por otro lado, es bien sabido que el efecto de LEADER no siempre es el de generar proyectos totalmente nuevos, sino sobre todo el de canalizar y apoyar proyectos o ideas ya concebidas, previstas e incluso en marcha; desde este punto de vista, sin desmerecer en absoluto el papel de acompañamiento y estímulo, LEADER no podría considerarse como el factor fundamental y único explicativo de una parte significativa de tales inversiones. Junto a LEADER, habría que considerar el importante protagonismo de factores de entorno, como son las propias dinámicas de cambio y transformación social y/o económica, presentes en muchos territorios rurales.

Junto a la movilización de inversión privada, es también necesario poner de relieve dos aspectos adicionales referidos a las inversiones públicas. En primer lugar, aunque las cantidades finales son relativamente modestas, sí es de destacar el importante crecimiento de las inversiones realizadas por las administraciones locales; este hecho cabe interpretarlo como una clara muestra de la confianza que las autoridades locales han depositado en LEADER II, así como los esfuerzos en la puesta en marcha de iniciativas concretas de carácter público. Por otro lado, en el caso de las administraciones autonómicas, pese a haber mantenido prácticamente invariables las cantidades previstas, hay que destacar que estamos ante un gran esfuerzo cofinanciador, con la mitad de todas las ayudas públicas nacionales movilizadas; también en este caso es evidente el compromiso de las autoridades autonómicas en el desarrollo de sus territorios rurales.

Por lo que hace referencia a la distribución por *medidas y submedidas*, hay que constatar varias tendencias (figura 3 y tabla 1). En primer lugar el significativo crecimiento y concentración de inversiones en la medida B (Programas de Innovación Rural), mientras que en el lado opuesto tanto la medida C (Cooperación Transnacional) como la medida D (Seguimiento y Evaluación) se han situado significativamente por debajo de las previsiones iniciales. Sobre estos datos cabe señalar que siendo importantes las inversiones en la medida B, en proyectos concretos, también lo es, tal como destaca el texto de LEADER II, atender suficientemente a la cooperación y al trabajo en red con otros grupos. Por otro lado hay que destacar el relativamente reducido presupuesto final para el seguimiento y evaluación de la Iniciativa, muy por debajo de las previsiones iniciales. Estos procedimientos se han ajustado básicamente a los requisitos oficiales (evaluaciones intermedia y final, seguimiento financiero desde las CC.AA.), sin haber puesto en marcha procedimientos de seguimiento y evaluación continúa, o mecanismos de autoevaluación por parte de los grupos. Hubiera sido por tanto posible y necesario avanzar en este otro tipo de mecanismos, tanto por parte de las propias CC.AA. como de los GAL, en tanto que instrumentos de aprendizaje y de mejora de la eficacia en la propia implementación de la Iniciativa.

Por último, por lo que respecta a las diferentes submedidas en los Programas de Innovación Rural, cabe destacar por un lado las reducidas variaciones en la distribución comparativa de inversiones entre medidas; por otro y de manera especial, el importante crecimiento de las cantidades finales movilizadas en las submedidas de carácter productivo, relacionadas con turismo rural, pequeñas y medianas empresas y la valorización y comercialización de la producción agraria. En la figura 4 pueden verse precisamente los GAL que, en términos comparativos y en el contexto nacional, más han destacado en cada una de las principales submedidas. Es en las submedidas de carácter productivo donde lógicamente también se ha concentrado la inversión privada; en este sentido, en la figura 5 se refleja la relación entre inversión privada movilizada y la inversión prevista inicialmente; de esta forma, y al margen de las posibles distorsiones relacionadas con un indicador de este tipo (como veremos a continuación), parece evidente que muchos GAL han demostrado una importante capacidad de movilización de la iniciativa privada, atendiendo en todo caso a las previsiones iniciales.

Figura 3. Distribución de las inversiones finales por medidas y submedidas. LEADER II

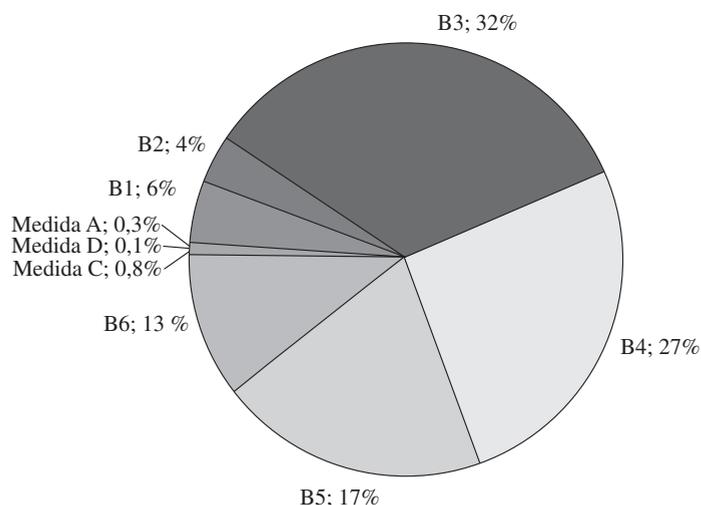


Tabla 1. Cuadro financiero final de LEADER II (en miles de euros)

		A) PREVISTO		B) EJECUTADO		B/A
Fuente de financiación-inversión	Com. Europea	414.818	37,7%	381.127	27,9%	-8,1%
	FEOGA	187.673	17,1%	171.244	12,6%	-8,8%
	FEDER	196.433	17,8%	181.796	13,3%	-7,5%
	FSE	30.711	2,8%	28.088	2,1%	-8,5%
	A. Públic. Nacion.	208.694	19,0%	223.908	16,4%	7,3%
	Adm. Central	49.120	4,5%	45.563	3,3%	-7,2%
	Adm. AutonómIca	114.720	10,4%	114.722	8,4%	0,0%
	Adm. Local	44.854	4,1%	63.623	4,7%	41,8%
	Inv. Privada	477.160	43,4%	758.925	55,6%	59,1%
Distribución por medidas	A: Adquisición de Capacidades	4.627	0,4%	4.616	0,3%	-0,2%
	B: Programa de Innovación Rural	1.080.797	98,2%	1.346.411	98,7%	24,6%
	B1 (<i>Apoyo Técnico</i>)	87.602	8,0%	86.580	6,3%	-1,2%
	B2 (<i>Formación profesional</i>)	51.462	4,7%	49.583	3,6%	-3,7%
	B3 (<i>Turismo Rural</i>)	362.848	33,0%	441.527	32,4%	21,7%
	B4 (<i>PYMES, artesanía</i>)	273.386	24,8%	366.724	26,9%	34,1%
	B5 (<i>Comercializac. Prod. Agr.</i>)	189.672	17,2%	230.440	16,9%	21,5%
	B6 (<i>Med. Ambiente y patrimonio</i>)	150.802	13,7%	171.557	12,6%	13,8%
	C: Cooperación Transnacional	12.787	1,2%	11.088	0,8%	-13,3%
	D: Evaluación y Seguimiento	2.460	0,2%	1.609	0,1%	-34,6%
TOTAL	1.100.671	100%	1.363.960	100%	23,9%	

Fuente: Elaborado a partir de los cuadros financieros finales de LEADER II. MAPA, junio 2003.

Figura 4. GAL que más han destacado en cada una de las submedidas (en términos de inversión)

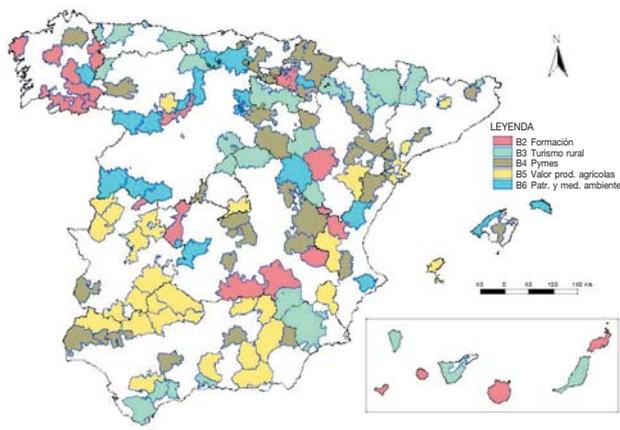
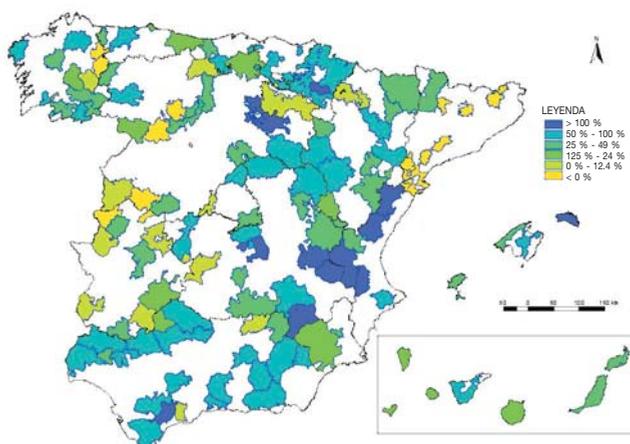


Figura 5. Movilización de inversión privada (ejecutado/previsto)



3. VALORACIÓN Y BALANCE DE PRODER

Cuando en 1994 la Iniciativa Comunitaria LEADER I tocó a su fin, y con la ya segura continuidad de la misma, en los territorios rurales españoles se habían generado muchas expectativas. La respuesta del mundo rural a la posibilidad de acceder a un programa de desarrollo territorial bajo LEADER II fue tal que desbordó completamente la capacidad financiera de las diferentes autoridades nacionales así como las disponibilidades presupuestarias de LEADER II provenientes de la Comisión Europea.

Este efecto «llamada» está en la base del diseño y puesta en marcha de PRODER en España. El gobierno español hubo de dar respuesta a aquel cúmulo de esperanzas, y así es como en 1996 la Comisión Europea aprueba el Programa Operativo «Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales» de Objetivo 1 de España (cuya fecha límite para efectuar compromisos financieros finalizó en diciembre de 1999, y en diciembre de 2001 finalizó el plazo para efectuar los gastos comprometidos). Este Programa Operativo formaba parte del Marco Comunitario de Apoyo para intervenciones estructurales en regiones Objetivo 1 durante el periodo 1994-1999, dentro de los ejes prioritarios 2 (Desarrollo Local) y 4 (Agricultura y Desarrollo Rural). PRODER se concebía por tanto como un programa que tendría su ámbito en regiones desfavorecidas (Objetivo 1) y en áreas rurales que no disfrutaban ya de un programa LEADER II (con la excepción de Canarias, dónde sí fueron compatibles). De esta forma, PRODER vino a completar el mapa de la ruralidad en estas CC.AA.

3.1. Las características básicas del Programa: inversiones y distribución por medidas

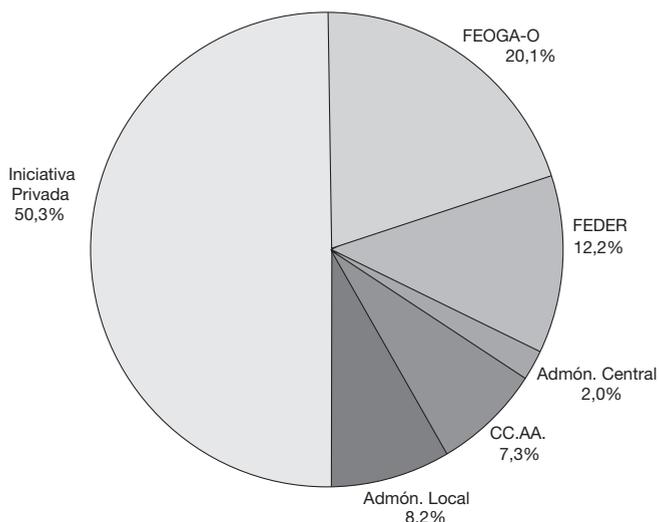
PRODER es un programa que reproduce el enfoque e incluso las estructuras de LEADER, es decir, se basa en Grupos de Acción Local público-privados (las dos excepciones han sido Asturias, donde ha sido aplicado por las oficinas comarcales de la Consejería de Agricultura, y Canarias, bajo la responsabilidad de los Cabildos Insulares). Los objetivos generales de PRODER se orientan a la valorización del patrimonio, fomento del agroturismo y turismo rural, ayudas a la creación y mantenimiento de pequeñas y medianas empresas (incluyendo artesanía y servicios), valorización del potencial productivo agrario y forestal, y mejora de la formación para actividades agrarias y forestales.

De las 152 solicitudes (muestra de esas expectativas a las que hacíamos referencia), fueron seleccionadas únicamente dos tercios (97). Los territorios PRODER han ocupado casi el 24% de la superficie nacional (45% en LEADER II), siendo la población de estas áreas el 11% del total nacional (12% en LEADER II). Por tanto, los territorios PRODER han tenido una media de 36 hab./km² (superior a los 21 hab./km² de las zonas LEADER II, pero lejos en todo caso de los 77 hab./km² del conjunto nacional).

PRODER tenía unas previsiones iniciales de casi 620 M€ (millones de euros), de los que casi dos tercios eran fondos públicos (45% provenientes de la UE y 20% de las administraciones nacionales), y el tercio restante tendría origen privado (tabla 2). Estas previsiones han variado significativamente, siendo el total certificado de algo más de 790 M€ (un 28% más de la cifra prevista). El crecimiento de las inversiones sobre previsiones iniciales por parte de la ini-

ciativa privada por un lado (85%), y de las administraciones locales por otro (30%), explican en gran parte estos resultados.

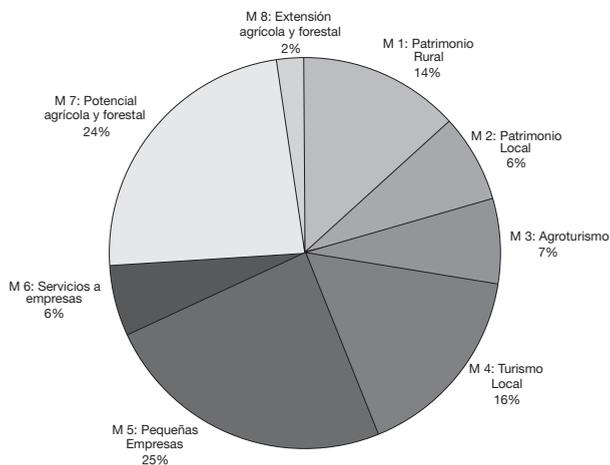
Figura. 7. Distribución de la financiación e inversiones finales en PRODER



En el otro extremo tenemos la financiación que no ha llegado a los compromisos iniciales, especialmente en el caso de los fondos europeos, con casi un 9% menos. En relación a LEADER II la estructura de la financiación movilizada es similar, con un claro predominio de la inversión privada, un peso muy importante de los fondos europeos, y un papel no menos significativo de las administraciones públicas nacionales (figura 7 y tabla 2).

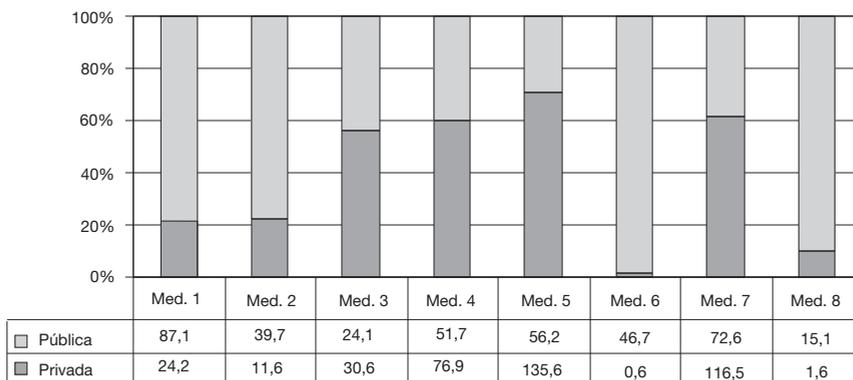
En la figura 8 tenemos la estructura de la distribución por medidas. En algunas se han experimentado cambios significativos respecto de las previsiones iniciales, como ocurre por ejemplo en las dos medidas sobre valorización del patrimonio (con un 25% más), el turismo local y potencial productivo agrario (medidas 4 y 7, con un 27% en ambos casos); pero sin duda, ha sido la medida relativa a las PYMEs, artesanía y servicios la que más éxito ha tenido, tanto por el volumen movilizado (casi 192 M€, una cuarta parte del total) como por el porcentaje de incremento respecto de las previsiones iniciales (un 63%). En conjunto, los cuatro grandes tipos de medidas (PYMEs, potencial agrario, turismo y patrimonio) han tenido un equilibrio importante en cuanto a fondos totales.

Figura 8. Distribución de las inversiones finales por medidas. PRODER



Un último aspecto a destacar es el predominio público o privado por medidas (figura 9). La financiación e inversiones públicas se han centrado en medidas de recuperación del patrimonio arquitectónico, en el funcionamiento de los grupos y apoyo técnico, y en el ámbito de la formación orientada a la revalorización del potencial agrario y forestal. Por su parte, la iniciativa privada ha tenido una muy importante respuesta en los sectores y actividades con un carácter más directamente productivo (pequeñas empresas, todo lo relacionado con la valorización de recursos turísticos y, en menor medida, transformación o mejora del potencial agrario y/o forestal; la participación también ha sido destacada en acciones de valorización del patrimonio arquitectónico (principalmente renovación de inmuebles).

Figura 9. Financiación e inversiones totales según carácter público o privado (tabla en millones de euros)



Aunque PRODER ha sido un Programa Operativo único con carácter pluri-regional, entre las CCAA encontramos algunas diferencias significativas en la estructura final de las fuentes de financiación, el papel de la inversión privada, así como la propia orientación del Programa (tabla 2): CCAA en las que el Programa ha tenido exclusivamente un carácter público (Canarias) o con predominio público (Galicia) por un lado, frente a otras con un importante predominio de la inversión privada (Comunidad Valenciana); atención prioritaria a la recuperación del patrimonio arquitectónico (Canarias, Galicia y Murcia), al turismo (Murcia, Galicia, Cantabria y Asturias), al tejido de pequeñas y medianas empresas (Castilla-La Mancha y Extremadura y, en menor medida, Comunidad Valenciana, Andalucía, Castilla y León, Cantabria y Asturias), y potencial agrario y extensión agraria (Andalucía y Comunidad Valencia).

3.2. La orientación de las medidas y los principales resultados

Las medidas 1 y 2 se han orientado principalmente a acciones de recuperación y restauración arquitectónica de edificios de carácter histórico o singular; en conjunto se han realizado más de 2.800 proyectos, encabezados en su mayor parte por las administraciones locales (70%), y en mucha menor medida por las asociaciones (13%), mientras que el resto se dispersa entre empresas, iniciativas particulares, etc. Las medidas 3 y 4 se han orientado a la creación de alojamiento turístico (13.200 camas para uso turístico), y en menor medida al fomento de servicios complementarios (en función del nivel de desarrollo turístico de los territorios); sin embargo siguen siendo temas pendientes la falta de asociacionismo, la comercialización, la mejora de la calidad, o los planes sectoriales, entre otros. Estas dos medidas se han concentrado principalmente en Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia (con un 82% de las acciones totales).

En el marco de la medida 5 (pequeñas empresas, artesanía y servicios), PRODER ha contribuido a más de 2.000 proyectos, principalmente en Andalucía (30%), Castilla-La Mancha (21%), Castilla y León y Extremadura (19% en cada caso). Los resultados han sido la creación de 1.400 empresas y un buen número de empleos (aunque más allá de los indicadores cuantitativos oficiales, habría que hablar principalmente de «contribución a la creación y/o consolidación de empresas y empleo», junto a otros instrumentos probablemente más decisivos que el propio PRODER).

La medida 7 se ha destinado a la revalorización del potencial productivo agrario y forestal. Básicamente hay que referirse a las industrias de transformación, vinculadas en muchos casos a los productos locales y artesanales (casi siempre con una importante preocupación por la calidad). Se han llevado a cabo algo más de 1.900 proyectos, principalmente en Andalucía (46%), Castilla y León (17%) y Castilla-La Mancha (10%).

Tabla 2. Cuadro financiero final de PRODER (en millones de euros)

		A) PREVISTO		B) EJECUTADO		B/A
Fuente de financiación-inversión	Unión Europea	279,77	45,2%	255,01	32,3%	-8,8%
	FEOGA-O	174,26	28,1%	158,77	20,1%	-8,9%
	FEDER	105,51	17,0%	96,24	12,2%	-8,8%
	Adm. Públicas Nacionales	124,94	20,2%	138,18	17,5%	10,6%
	Adm. Central	16,02	2,6%	15,78	2,0%	-1,5%
	Adm. Autonómica	59,00	9,5%	57,62	7,3%	-2,3%
	Adm. Local	49,92	8,1%	64,78	8,2%	29,8%
	Inversión Privada	214,51	34,6%	397,52	50,3%	85,3%
Distribución por medidas	M1. Valorización del patrimonio rural	87,49	14,1%	111,30	14,1%	27,2%
	M2. Valorización del patrimonio local	42,82	6,9%	51,26	6,5%	19,7%
	M3. Agroturismo	55,41	8,9%	54,71	6,9%	-1,3%
	M4. Turismo Local	101,02	16,3%	128,69	16,3%	27,4%
	M5. Pequeñas Empresas, artesanía y servicios	117,96	19,0%	191,75	24,3%	62,6%
	M6. Servicios a empresas	48,45	7,8%	47,28	6,0%	-2,4%
	M7. Potencial productivo agrícola y forestal	148,78	24,0%	189,03	23,9%	27,1%
	M8. Extensión agraria y forestal	17,28	2,8%	16,70	2,1%	-3,3%
	TOTAL	619,21	100%	790,71	100%	27,7%

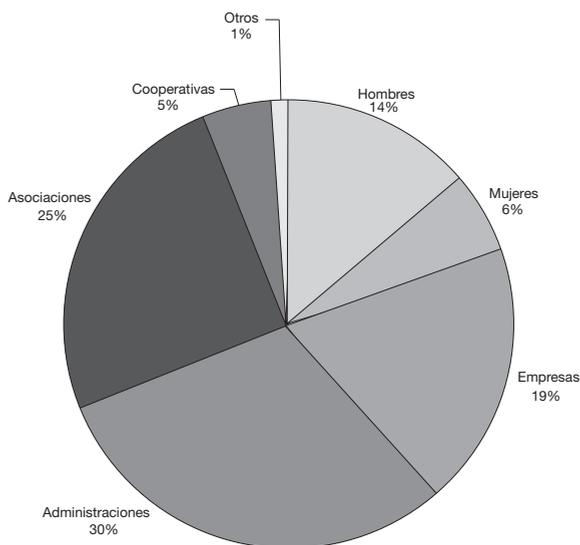
Fuente: Informe Final de Ejecución 1994-1999. PRODER. MAPA, 2003.

Por último, la medida 8 se ha orientado a la mejora de la extensión agraria y forestal. PRODER ha apoyado algo más de 1.100 acciones de formación y capacitación en los ámbitos de la industria agroalimentaria, nuevas tecnologías, medio ambiente, etc. Tales acciones se han concentrado principalmente en Andalucía y Castilla y León (72%). Pese a todo, algunos déficit permanecen, como la necesidad de mejorar la formación orientada a un tipo de transformación agroalimentaria basada en la calidad, un mejor posicionamiento competitivo en el marco de las redes de comercialización, la introducción de nuevas tecnologías y su compatibilización con el valor añadido de los procesos tradicionales, etc.

En general, los territorios PRODER han contado con un tejido empresarial más denso que en el caso de los LEADER, pero aún así sigue habiendo una cierta falta de articulación, situación que PRODER no ha podido superar, tanto por sus limitados recursos como por el reducido tiempo de ejecución. A todo ello hay que añadir tanto una débil cultura empresarial como una reducida visión estratégica; PRODER no ha sido, por su modesta envergadura, un instru-

mento capaz de poner en marcha o consolidar una dinámica generalizada en ese sentido. En la fig. 10 pueden verse los beneficiarios finales, destacando una proporción relativamente baja de personas físicas (especialmente mujeres) y de empresas privadas.

Figura 10. Tipología de beneficiarios finales de los proyectos



4. «OTROS» ELEMENTOS PARA LA REFLEXIÓN TRAS LEADER II Y PRODER²

Los logros alcanzados en cuanto a inversiones globales y, especialmente, la movilización de capital privado, suelen utilizarse como indicadores del grado de éxito de la Iniciativa en un área. Sin embargo esto puede ser en ocasiones erróneo o, cuando menos, sólo una parte de ese posible éxito, y probablemente no la más importante si nos atenemos a los fundamentos y filosofía de la propia Iniciativa, recogidos en gran parte en lo que se denominan las siete especificidades del método LEADER (figura 6). Por tanto, una valoración de la Iniciativa LEADER también ha de tener en cuenta en qué medida se ha avanzado en cada una de las especificidades. Pero además, en última instancia, es necesaria una reflexión seria y profunda sobre la adecuación o pertinencia real

² Gran parte de estas reflexiones están ligadas a las conclusiones de la Evaluación Ex-Post de LEADER II, (que ha incluido igualmente un pequeño análisis de PRODER) encargada por la Comisión Europea para el conjunto de la UE, y que en España ha sido dirigida por Javier Esparcia (diciembre 2002-julio 2003).

Tabla 3: Cuadro financiero final de PRODER, por CC.AA. (en millones de euros)

	TOTAL %	ANDALU- CIA %	ASTURIAS %	CANA- RIAS %	CANTA- BRÍA %	CASTILLA LA MAN- CHA %	CASTILLA Y LEÓN %	EXTRE- MADURA %	GALICIA %	MURCIA %	COM. VALEN- CIANA %	Núm. de beneficiarios finales por medidas	Núm. de proyectos por medidas
Unión Europea	32,3	31,7	30,3	55,5	35,1	31,5	32,9	34,3	44,9	32,1	220,1		
FEOGA-O	20,1	22,7	19,7	25,0	23,6	17,4	22,0	20,6	14,5	9,9	16,0		
FEDER	12,2	9,0	10,6	30,5	11,5	14,1	11,0	13,7	30,4	22,2	6,0		
Adm. Públicas Nacionales	17,5	14,0	14,0	44,5	18,3	17,3	21,4	16,0	19,5	24,4	13,8		
Adm. Central	2,0	2,4	1,5	2,4	2,1	1,5	2,5	1,8	1,5	1,0	1,2		
Adm. Autonómica	7,3	5,8	7,0	0,0	7,9	6,3	9,4	7,2	8,7	14,6	6,9		
Adm. Local	8,2	5,9	5,4	42,1	8,3	9,4	9,6	7,0	9,4	8,8	5,6		
Inversión Privada	50,3	54,3	55,8	0,0	46,5	51,2	45,6	49,7	35,6	43,5	64,3		
M1. Valorización del patrimonio rural	14,1	14,0	12,8	20,6	20,9	10,4	20,7	9,3	0,0	0,0	15,4	18,6	19,2
M2. Valorización del patrimonio local	6,5	0,3	2,3	28,3	4,6	6,7	3,0	5,8	34,7	41,4	6,4	6,3	6,1
M3. Agroturismo	6,9	0,5	6,0	0,0	18,0	8,0	5,5	14,1	23,9	30,7	4,6	5,4	5,1
M4. Turismo Local	16,3	14,4	26,4	19,3	21,7	17,1	19,2	14,1	23,9	30,7	4,6	5,4	5,1
M5. Pequeñas Empresas, artesanía y servicios	24,3	24,5	22,4	4,8	21,2	31,3	22,8	28,2	16,4	0,0	27,9	19,6	18,0
M6. Servicios a empresas	6,0	6,4	4,3	0,0	6,2	6,8	5,5	10,9	7,9	1,1	3,1	9,5	10,3
M7. Potencial productivo agrícola y forestal	23,9	36,4	25,2	27,0	6,0	18,0	21,0	17,6	0,0	0,0	31,8	18,1	17,1
M8. Extensión agraria y forestal	2,1	3,6	0,7	0,0	1,4	1,7	2,2	0,0	0,0	0,0	2,6	10,9	12,6
TOTAL (millones de euros)	790,71	212,82	30,07	13,17	25,77	104,40	184,56	59,53	49,83	13,18	97,39	10,240	11,271
Núm. de proyectos por CCAA	11217	28	4	1	5	15	24	10	5	1	8		

Valores con diferencias más significativas respecto del conjunto de las CC.AA.

Fuente: Informe Final de Ejecución 1994-1999. PRODER. MAPA, 2003.

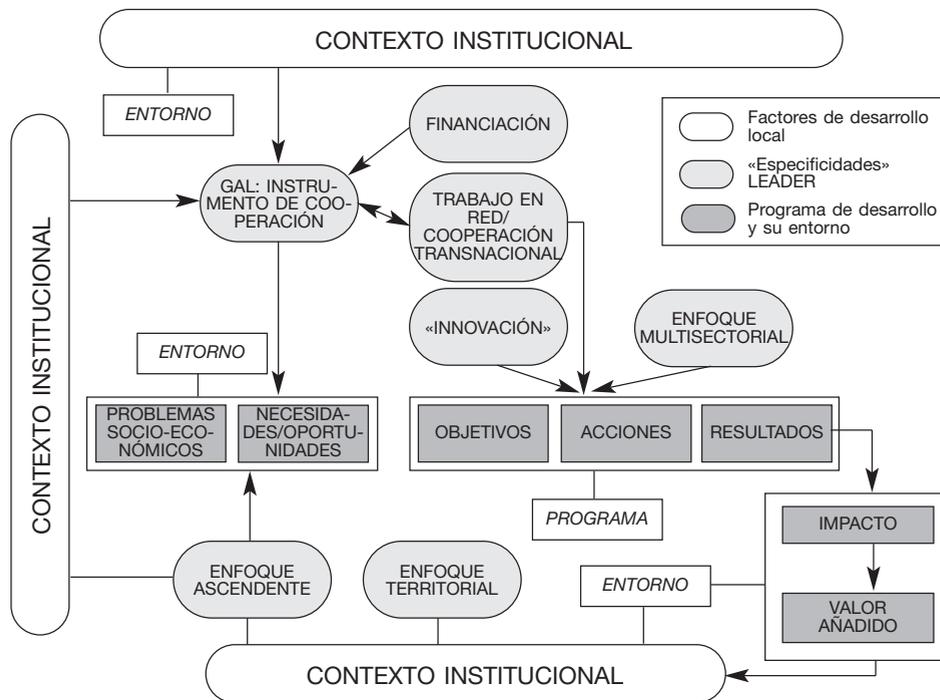
de las acciones realmente llevadas a cabo respecto de los objetivos previstos y, sobre todo, respecto de las necesidades del área, lógicamente en una perspectiva estratégica de medio y largo plazo. Lógicamente esta es una reflexión que han de llevar a cabo los diferentes agentes responsables implicados en el diseño y ejecución de los planes de desarrollo en las diferentes áreas LEADER.

El *enfoque territorial* ha sido uno de los principales elementos presentes en LEADER II. Básicamente se trata de la definición de una estrategia de desarrollo para un área bien definida a partir de las características de ese territorio, adaptada a las necesidades del mismo y que permita hacer frente y superar sus debilidades y a la vez aprovechar sus potencialidades. En España ha habido planteamientos y resultados desiguales, con algunas Comunidades Autónomas en las que, caso de Galicia, el enfoque territorial ha constituido el principal criterio a la hora de seleccionar los Grupos (como se recoge en su Programa Regional). Sin embargo, tanto la definición de las áreas LEADER II como el diseño de las estrategias ha presentado frecuentes deficiencias, que se traducen, en primer lugar, en unas áreas faltas de la necesaria integración y de una identidad territorial suficiente. Ciertamente es también que en los diferentes documentos de evaluación final se recoge que pese a las deficiencias iniciales en este aspecto, LEADER II ha supuesto un avance en esa débil identidad territorial inicial; estos progresos pueden no obstante verse frenados por el fuerte localismo “municipalista”, injustificado cuando estamos ante estructuras territoriales tan frágiles como los micro-municipios (en términos económicos y demográficos) de nuestras zonas rurales desfavorecidas.

En segundo lugar, por lo que respecta a la definición de las estrategias, desgraciadamente hay que hacerse eco de que en una gran parte de los Programas de Innovación Rural no constituyen verdaderas estrategias adaptadas a la realidad y a las necesidades del área, constituyendo básicamente un conjunto de ideas, en esencia correctas, sobre posibilidades de actuación. La verdadera estrategia, en sentido estratégico, ha estado principalmente en la mente de los gerentes y/o principales tomadores de decisiones de los Grupos de Acción Local. Sigue siendo por tanto necesaria una reflexión explícita de carácter estratégico a medio y largo plazo, que involucre de manera más clara al conjunto de actores –públicos, privados, locales y no locales– y a sectores más amplios de la población local.

El carácter *ascendente y participativo*, es decir, la instauración de procesos de toma de decisiones desde lo local y participada por agentes representativos de los intereses de la población y del territorio, ha constituido en todo caso una novedad importante en los territorios rurales, avanzando en la línea ya iniciada durante LEADER I. Efectivamente, este doble enfoque participativo y ascendente han de permitir a los agentes locales, públicos y privados, trabajar

Figura 6. Especificidades del método LEADER



Fuente: Adaptado a partir de AEIDL, 1999.

e implicarse activamente en los GAL en tanto que estructuras de cooperación y de toma de decisiones de carácter supramunicipal. Los enfoques ascendente –participativo y territorial– están íntimamente asociados en la medida en la que la delimitación de un territorio LEADER poco coherente –desde el punto de vista geográfico, social, económico, histórico, etc.– no facilita, antes al contrario, que pueda alcanzarse un verdadero enfoque ascendente y participativo.

Teniendo esto en cuenta, también en relación a los procesos participativos y ascendentes de toma de decisiones hay que hacerse eco de algunas disfunciones surgidas durante la aplicación de LEADER II. En primer lugar, ha habido estructuras poco permeables y con procedimientos de toma de decisiones controlados *de facto* por un reducido número de miembros, en algunos casos procedentes del ámbito público (recordemos el importante peso de los cabildos insulares en las Islas Canarias, las fundaciones para el desarrollo creadas por el gobierno gallego, o el predominio de ayuntamientos y mancomunidades en el caso asturiano) y en otros también con la participación de algunos agentes privados clave en el área. En segundo lugar, en el lado opuesto el problema no

ha sido que se haya impedido la participación, sino que ésta no ha existido o ha sido escasa pese a las facilidades y esfuerzos en sentido contrario; así por ejemplo en muchos informes de evaluación se pone de manifiesto que pese a un cierto interés inicial, determinados sectores, entre ellos algunos agentes privados y sociales, han sido poco proclives a una implicación activa más allá de sus intereses inmediatos (actitud que no necesariamente hay que calificar como egoísta sino que con frecuencia se deriva de una escasa o nula cultura para la cooperación). La metodología de los foros o mesas sectoriales se recoge como altamente positiva (habiendo fomentado la articulación de sectores como el turismo o la producción y/o comercialización de productos agroalimentarios); aun así, tampoco se ha conseguido que sectores específicos, caso de los jóvenes, hayan tenido una presencia más significativa en el marco de la Iniciativa.

La *innovación* ha sido una de las características más distintivas de LEADER II. En su concepción original tales innovaciones podían tomar formas diversas, desde nuevas formas de valorizar los recursos locales, hasta acciones que aportan respuestas nuevas o diferentes en el área a problemas clásicos, o acciones que no han sido contempladas por otras políticas de desarrollo. La respuesta de los GAL y de los beneficiarios ante la exigencia de innovación ha sido muy variada, siendo muy difícil señalar una tendencia como predominante. Por un lado, hay que hacerse eco de un buen número de «acciones innovadoras» en muy diferentes ámbitos, y que también responden a otro de los aspectos definitorios de LEADER II, la transferibilidad de éstas a otros contextos; las bases de datos del Observatorio Europeo LEADER y la Unidad Española del Observatorio LEADER constituyen sólo un ejemplo de este tipo de acciones innovadoras. No obstante lo anterior, por otro lado, también hay que señalar que el concepto de innovación ha sido interpretado frecuentemente en su vertiente tecnológica, debido tal vez a que, al menos de forma aparente, es la más fácil de concebir e introducir; esto explica que, especialmente para el sector privado, la modernización técnica haya constituido un recurso relativamente fácil para presentar propuestas de proyectos financiables a través de LEADER II. La labor de los equipos técnicos, tratando de fomentar acciones que concordasen con un sentido más amplio de innovación, ha sido fundamental.

Frecuentemente la dificultad que también muchos miembros de los GAL han tenido para concebir la innovación en este sentido más amplio les ha llevado, *de facto*, a relegar los criterios relacionados con el carácter innovador a la hora de la selección y financiación de las propuestas. También hay que señalar que, en otros casos, cuando ha habido una concepción clara y se ha mantenido firme la exigencia de ese componente de innovación, los potenciales beneficiarios han agudizado el ingenio para diseñar o presentar acciones aparentemente muy innovadoras, pero que en realidad constituyen planteamientos tradicionales (independientemente de que se trate de acciones más o menos necesarias).

El enfoque *integrado y multisectorial* es otra de las especificidades que LEADER II ha tratado de fomentar. Se trata de aspectos directamente relacionados con la concepción y puesta en marcha de una estrategia de desarrollo que atienda, por un lado, a la habitualmente necesaria diversificación de la economía rural y, por otro, a la interrelación entre acciones y sectores, tanto en el área como desde ésta hacia el exterior. Si, como ya hemos señalado, muchos de los GAL no han conseguido diseñar planes de desarrollo con carácter estratégico orientados a la sostenibilidad a medio y largo plazo, es fácil comprender que tales grupos no han podido avanzar de manera muy significativa en este enfoque integrado y multisectorial.

La característica predominante con la que nos hemos encontrado ha sido un gran número de acciones, pero aún insuficientemente conectadas entre sí (en el mejor de los casos dentro del mismo sector). Evidentemente la responsabilidad no es sólo de los GAL y de los equipos técnicos; sin duda la falta de una cultura de la cooperación entre la población y, especialmente, entre los potenciales beneficiarios, ha impedido un mayor grado de integración entre acciones y sectores. En este contexto, no es extraño que algunos de los evaluadores de los programas regionales destaquen la necesidad de incorporar elementos claros de planificación estratégica –a lo que deberíamos añadir, también de pensamiento estratégico–. En todo caso, si LEADER II no ha sido el escenario en el que se han materializado un gran número de estrategias con un claro enfoque multisectorial e integrado, sí parece evidente que ha constituido el marco para el aprendizaje por parte de los propios GAL y de los equipos técnicos de cara a avanzar en la consecución de este tipo de estrategias, y es de esperar que en LEADER+ éstos sean capaces de materializar el carácter integrado que también aquí se persigue.

El fomento del *trabajo en red y la cooperación transnacional* constituye otro de los objetivos de LEADER II. En relación al primero de los aspectos, muchos grupos han desarrollado mecanismos no formalizados de cooperación, si bien a un nivel muy básico referido principalmente al intercambio de información; en este sentido desde muchos grupos se ha señalado que la falta de redes formalizadas de ámbito regional ha obstaculizado una cooperación más eficaz. Como respuesta a esta demanda, precisamente el periodo de ejecución de LEADER II ha visto nacer un buen número de redes regionales, así como la consolidación de las redes nacionales; son muchas las acciones que ambos tipos de redes han puesto en marcha, y sin duda al final de LEADER II los GAL españoles disponían en las redes de un importante instrumento de soporte. No obstante lo anterior, también hay que hacerse eco que, tal como se señala en diferentes informes de evaluación final, los avances en la creación y/o consolidación de redes (especialmente en el caso de las de ámbito regional) no se ha traducido en una mejora muy significativa respecto de los mecanismos informales que ya habían desarrollado los grupos.

En este sentido, desde los propios grupos se hecha en falta una mayor implicación y participación de los diferentes socios que, en última instancia, es lo que va a determinar la mayor o menor utilidad de este tipo de instrumentos. Se haría necesario por tanto avanzar en la definición de contenidos y funciones y el fomento de éstas con una participación más activa por parte de los grupos. Evidentemente tales deficiencias, que se han puesto de relieve durante LEADER II, no empañan en absoluto el importante papel de puesta en red, de foros de trabajo conjuntos y de prestación de cada vez más servicios que, desde las redes nacionales y en gran parte también las regionales, se está ya consolidando en estos últimos tiempo y a lo que la experiencia de LEADER II ha contribuido de manera decisiva.

En cuanto a la cooperación transnacional, los grupos LEADER han puesto en marcha un buen número de proyectos, con el apoyo fundamental del Observatorio Europeo LEADER (tanto desde el punto de vista técnico como económico). De todos estos proyectos hay algunos que tienen un carácter verdaderamente ejemplar y que responden al objetivo de intercambio de experiencias, transferencia de conocimientos y búsqueda de complementariedades. No obstante, en una gran parte de los casos los grupos LEADER no han podido materializar proyectos de cooperación transnacional sólidos y con efectos directos o indirectos, pero en todo caso significativos y evidentes en las zonas LEADER. Los diferentes retrasos en abordar la puesta en marcha de estas acciones, las dificultades para detectar o establecer contactos sólidos que finalmente se traduzcan en propuestas, la barrera lingüística que aún padecen muchos grupos, o la propia complejidad de trasladar y materializar un proyecto de cooperación transnacional en iniciativas concretas en el área LEADER, son elementos que explican los limitados avances e impacto de la cooperación transnacional durante LEADER II. Pero hay también que destacar que, como en otros muchos aspectos, LEADER II ha constituido para muchos grupos una fase de aprendizaje que les ha permitido posicionarse mucho mejor de cara a futuras acciones de cooperación, materializables tanto en el marco de LEADER+ como de otros posibles programas, como de hecho ya está ocurriendo en un buen número de casos.

La descentralización de los *procedimientos de gestión y financiación* se presentó en su momento como una importante innovación. Aunque la capacidad de decisión sobre los fondos públicos no es total, ciertamente la disponibilidad de un amplio margen de maniobra por parte de los GAL ha sido el elemento necesario (pero no suficiente) para materializar los objetivos del enfoque ascendente. Desde este punto de vista la descentralización hacia los GAL ha sido evidentemente muy positiva, al poner bajo la responsabilidad de los agentes locales medios financieros y procedimientos administrativos para la ejecución de sus estrategias y acciones de desarrollo.

En este contexto, no podemos dejar de poner de relieve que, pese a todo, los GAL han tenido muchas dificultades en la gestión administrativa y financiera diaria del programa, valoradas frecuentemente como un exceso de burocracia. Efectivamente, la carga administrativa y de control procedimental ha absorbido buena parte de los recursos de los equipos técnicos, detrayendo esfuerzos de las tareas de dinamización. Los equipos técnicos han contado, por un lado, con una aplicación informática específica, que es valorada como un instrumento muy útil y que les ha facilitado sus tareas administrativas. Por otro lado, los gobiernos regionales también han dispuesto equipos técnicos –teóricamente– de apoyo. Sin embargo, la insuficiente dotación en cuanto a recursos humanos de estos equipos ha supuesto que se centrasen básicamente en las labores de seguimiento y control, siendo por tanto limitadas sus posibilidades de ofrecer el apoyo técnico que con frecuencia han necesitado los GAL (apoyo que en todo caso ha estado supeditado a unas buenas dosis de voluntarismo por parte de muchos técnicos en los gobiernos regionales).

Por su parte, PRODER ha constituido en gran parte una proyección de las especificidades de LEADER, pero no ha estado exento de deficiencias, que sin duda constituyen retos para PRODER 2. Efectivamente, PRODER es un programa prácticamente gemelo de LEADER en cuanto que está basado en un enfoque territorial del desarrollo. La puesta en práctica de este enfoque en los territorios PRODER no ha estado exenta sin embargo de algunas deficiencias.

En primer lugar, algunos territorios PRODER han tenido, al igual que ocurría en LEADER, disfunciones debido a una falta de coherencia en la delimitación de las áreas. El hecho de que los criterios de coherencia territorial no siempre hayan sido los determinantes en la delimitación de las áreas se ha traducido en algunas dificultades, a las que se ha añadido, por un lado, una lógica falta de imagen externa como territorio coherente y dotado de una cierta unidad, y por otro la propia falta de identidad de la población con ese territorio.

En segundo lugar, el carácter ascendente y participativo no ha estado suficientemente presente en la actividad de muchos de los GAL, y todo ello se ha manifestado en aspectos como una escasa y puntual sensibilización de la población; bajo grado de asociacionismo (con una reducida articulación de los colectivos y agentes en torno a una estrategia de desarrollo); exceso de protagonismo de los agentes públicos en los órganos de decisión (aspecto éste que ha derivado en límites a la participación efectiva de determinados colectivos, caso de mujeres, jóvenes y agricultores); esto último puede relacionarse a su vez con la incapacidad de muchos GAL de movilizar e implicar suficientemente a agentes privados (si bien desde los GAL con predominio público se señala que ese protagonismo es el resultado de la falta de implicación de los agentes privados).

En tercer lugar, en relación a las diferentes orientaciones productivas, en PRODER han faltado, o no se han podido o sabido aplicar adecuada y suficientemente, unas estrategias de desarrollo coherentes en las que hayan estado presentes la integración y articulación entre acciones y sectores. Cierto es no obstante que en este caso el reducido periodo de ejecución real con el que han contado los Grupos ha limitado de manera muy significativa las posibilidades de desarrollar e implementar estrategias integradas.

En cuarto lugar, aunque los equipos técnicos de PRODER han tenido con frecuencia un perfil más «gerencial» y menos de «dinamización» en relación a LEADER (en gran parte debido a la propia naturaleza de los territorios y a la presión por ejecutar el programa en un periodo muy limitado), algunos aspectos de la gestión y administración de los fondos también han constituido un déficit.

En quinto lugar, para superar estos y otros déficit, los GAL han tenido la posibilidad, más teórica que real, de acceder a la cooperación y trabajo en red, tanto entre ellos como con grupos LEADER; la no disponibilidad de partidas específicas para la cooperación y la presión temporal para ejecutar el programa explican que ese trabajo en red se haya limitado en gran parte a las relaciones personales o profesionales directas establecidas por los diferentes miembros de los GAL o de los equipos técnicos.

En conjunto, PRODER ha de ser valorado como una respuesta globalmente adecuada por parte del gobierno español a las expectativas de desarrollo territorial que LEADER había creado en las áreas rurales españolas desde los primeros años 90. Es cierto que las zonas rurales en las que se ha aplicado el programa disponen de un mayor tejido social y económico que las áreas LEADER, y que por ello el diseño y puesta en marcha de estrategias de desarrollo bajo este enfoque no tienen un carácter tan crítico para su futuro. Pese a ello, se ha puesto de relieve que este enfoque también puede contribuir de manera significativa a los procesos de cambio y transformación socioeconómica. Sin duda PRODER II va a permitir en estos próximos años superar muchos de los condicionantes que ha tenido PRODER y, con la experiencia y el aprendizaje adquirido en los últimos años, contribuir eficazmente tanto a una verdadera articulación social como a la diversificación de la economía local.

5. CONCLUSIÓN: Enseñanzas de LEADER II y PRODER y la necesidad de profundizar en la cultura del desarrollo y gestión territorial desde lo local

No cabe duda que LEADER II y PRODER han permitido la consolidación de un modelo de desarrollo innovador en nuestras áreas rurales, con muchas ventajas sobre otras formas de intervención. Tanto PRODER como, especialmente,

LEADER II (por tratarse de áreas en muchas ocasiones con una significativamente menor articulación territorial, económica y social) han sido determinantes en la creación de nuestras estructuras de cooperación y en la puesta en marcha de mecanismos de aprendizaje, individual y colectivo, que constituyen un capital de importancia fundamental para los procesos de desarrollo en los territorios rurales:

- LEADER II y PRODER, y sus sucesores, están siendo un factor de democratización en los territorios rurales (en unas zonas más que en otras), pese a la utilización partidista que muchos actores –locales y externos– han hecho de los GAL como instrumento de poder y de influencia política y social;
- LEADER II y PRODER han fomentado el surgimiento y/o consolidación de los liderazgos en el tejido social, económico y político, de manera que muchos de los actores ligados a los GAL, incluidos los técnicos, se están convirtiendo en puntos de referencia para la población local.
- LEADER II y PRODER han sido una plataforma para el aprendizaje y la formación de gestores y técnicos en desarrollo rural, con lo que las zonas rurales pueden ahora disponer de equipos más preparados para abordar las diferentes dimensiones técnicas del desarrollo rural.
- LEADER II y PRODER han fomentado la capacidad de gestión y de toma de decisiones empresariales. Ciertamente LEADER II no ha consolidado un tejido empresarial allí donde no había nada o éste estaba en una situación de declive; sin embargo, la puesta en marcha de iniciativas productivas innovadoras está contribuyendo a mejorar la experiencia y capacidad empresarial para asumir proyectos viables, competitivos y sostenibles.
- LEADER II y PRODER han permitido avances en la cultura del enfoque territorial: ciertamente ni LEADER II ni PRODER se han constituido en catalizadores de la territorialización de políticas sectoriales, pero no hay duda de que están contribuyendo a generar una conciencia y unas demandas de enfoques menos sectoriales y más territoriales, y a la vez está demostrando la eficacia y valor añadido de estos enfoques como método de intervención en el territorio.

No cabe duda que la puesta en marcha de LEADER II y PRODER supone una aportación directa fundamental en la medida en la que ha significado el apoyo a un gran número de acciones y proyectos en los territorios rurales, así como la creación y/o consolidación de estructuras de cooperación territorial. Pero su importancia va mucho más allá de la simple gestión de unos fondos y la promoción de proyectos. Es evidente que, con la necesaria maduración y consolidación, tales estructuras de cooperación, junto con equipos técnicos sólidos, po-

drían estar llamadas a asumir un papel protagonista en la gestión de los cambios territoriales en las zonas rurales durante los próximos años. Ello depende no obstante de la combinación de dos factores. Por un lado, del hecho de que efectivamente desde las administraciones regionales empiecen a verse estas estructuras como un interlocutor útil, necesario y capaz de asumir la responsabilidad compartida en el diseño y gestión de políticas públicas en las áreas rurales.

Por otro lado, y como elemento previo, estas estructuras, los GAL, tienen que demostrar claramente que son capaces de ir más allá de una simple estructura de gestión de unos fondos públicos como es la Iniciativa LEADER y el programa PRODER; sobre todo, tienen que superar la concepción y/o visión entre la comunidad local como un conjunto de actores más interesados en utilizar el GAL como un instrumento de poder, de influencia en las comunidades locales, o de proyección personal en el ámbito de las organizaciones de carácter político, económico o social. LEADER y PRODER constituyen una vía de legitimación social para los actores locales tanto ante su propia sociedad local como ante las administraciones públicas regionales, que no debe ser desaprovechada como consecuencia de la utilización inadecuada de sus estructuras, de la incapacidad para superar los localismos municipalistas y de profundizar en los cambios mentales que implica la cultura de la cooperación, necesaria para consolidar perspectivas estratégicas para el desarrollo sostenible del territorio.

PROGRAMACIÓN DE DESARROLLO RURAL 2000-2006 EN ARAGÓN*

MIGUEL VALLS ORTIZ | DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN-DGA

El Desarrollo Rural se configura a partir de la Agenda 2000 como el segundo pilar de la Política Agraria Comunitaria para la etapa 2000-2006.

Los Reglamentos R(CE)1260/1999, R(CE)1257/1999, (R(CE)1783/2003), R(CE)1750/1999 y (R(CE)817/2004), constituyen el marco reglamentario para la programación.

Se articula además una Iniciativa Comunitaria dirigida específicamente al Desarrollo Rural con el nombre de LEADER+ cuyas Orientaciones se han fijado por Comunicación de la Comisión CE 2000/C 139/05.

El Gobierno de Aragón, a través del Departamento de Agricultura y Alimentación, ha elaborado los Programas necesarios para su participación en todas las medidas previstas que se articulan en los cuatro programas siguientes:

1. Programa de Medidas de Acompañamiento.
2. Programa de Mejora de las Estructuras de Producción.
3. Programa de Desarrollo Rural de Aragón.
4. Programa de la Iniciativa Comunitaria LEADER+ en Aragón.

La aplicación y desarrollo de las medidas incluidas en los programas se articula a través de los correspondientes decretos y de las órdenes anuales de convocatoria que se publican en el Boletín Oficial de Aragón.

1. PROGRAMA DE MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO

El Programa Horizontal I, de Medidas de Acompañamiento (2000-2006) ha sido aprobado por Decisión de la Comisión de 2000 C(2000). Fondo financiador: FEOGA-Garantía.

* El texto que figura a continuación es una síntesis de la programación 2006-2006, que se puede consultar en www.aragon.es (Departamento de Agricultura y Alimentación, Desarrollo Rural), sobre el que se basó la conferencia desarrollada por Miguel Valls, Jefe del Servicio de Programas Rurales de la Dirección General de Desarrollo Rural.

Zona geográfica: El Programa es de aplicación a todo el territorio del Estado, excepto para el País Vasco y Navarra por sus especiales regímenes financieros.

1.1. Estrategia de desarrollo

Las cuatro acciones prioritarias que se deducen del análisis de las debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas son:

- Racionalización de inputs. Reducción de la utilización de fertilizantes y fitosanitarios, disminución del agua de riego y la gestión integrada de las explotaciones llevará a una menor utilización de inputs.
- Mejora de la viabilidad de las explotaciones. Las principales medidas encaminadas a este fin serán la jubilación anticipada, los pagos compensatorios, las medidas agro-ambientales y la reforestación de tierras agrícolas.
- Reorganización de los sectores productivos. Contribuirán las medidas agro-ambientales encaminadas a conservar el medio ambiente, el paisaje y a reducir excedentes, la extensificación de la producción agrícola, la racionalización del uso de productos químicos y la gestión integrada de explotaciones.
- Mejora de la calidad de vida y de la protección del medio natural. Las medidas agro-ambientales, forestales y los pagos compensatorios se presentan como vía para conseguir esta prioridad.

1.2. Descripción de las medidas del programa

1.2.1. *Generales*

Buenas prácticas agrícolas habituales. Las tres prácticas agrícolas más importantes y fácilmente verificables son la prohibición de labrar el suelo en el sentido de la pendiente, quemar rastrojo y respetar la carga máxima ganadera.

En las buenas prácticas agrícolas se incluye lo establecido en la legislación medioambiental nacional y regional para la conservación del hábitat de espacios naturales, la flora y fauna silvestre, la contaminación de nitratos u otros residuos.

Otras buenas prácticas son las que van encaminadas a luchar contra la erosión, racionalizar la energía, un uso eficiente del agua de riego, la conservación de la biodiversidad, la racionalización en el uso de fertilizantes y pesticidas, la sanidad animal y la reducción de la contaminación del sector agrario.

Las buenas prácticas agrícolas deben ser respetadas por todos los agricultores.

1.2.2. *Jubilación anticipada*

La contribución comunitaria será el 50% de los fondos comunitarios en las zonas fuera del Objetivo 1 y el 75% en las zonas Objetivo 1.

La indemnización será de 5.616 euros anuales si el agricultor tiene cargas conyugales.

Además podrá recibir una prima anual complementaria de 102 euros por hectárea tipo (Superficie en la que el margen bruto estimado en 1997 era de 300 euros) de la explotación cedida hasta un máximo de 3.000 euros por beneficiario. Si el propietario cede el 100% de su explotación recibirá un 20% más de la prima anual por hectárea tipo.

Las ayudas se podrán solicitar a partir de los 55 años y se prolongarán hasta los 70, siendo por tanto el periodo máximo por el que se pueden recibir ayudas de 15 años. La persona a la que se ceden las tierras debe tener una edad comprendida entre los 18 y 40 años y comprometerse a desarrollar la actividad agraria por un periodo mínimo de 5 años.

Las explotaciones deben tener una dimensión mínima de 12 hectáreas y un máximo de 2 UTA. Para alcanzar la condición de viabilidad se exigen 16 hectáreas tipo, permitiendo al joven alcanzar esta condición en cuatro años. Por otro lado la rentabilidad por UTA debe ser superior al 35% de la renta de referencia, que para el año 2000 está establecida en 18.600 euros.

1.2.3. *Pagos compensatorios (Zonas Desfavorecidas)*

La contribución comunitaria será el 50% de los fondos comunitarios en las zonas fuera del Objetivo 1 y el 75% en las zonas Objetivo 1.

Serán beneficiarios aquellos agricultores titulares de explotaciones prioritarias, de explotaciones limítrofes de zonas desfavorecidas y que practique las buenas prácticas agrícolas adaptadas a su localidad.

El programa establece tres categorías de zonas desfavorecidas:

- Zonas de montaña (art. 18 del 1257/99).
- Zonas deprimidas (art. 19 del 1257/99).
- Zonas con deficiencias específicas (art. 20 del 1257/99).

El montante de la ayuda estará compuesto por un módulo base (75 €/ha en zonas de montaña, 45 €/ha en zonas deprimidas y 120 €/ha en zonas con deficiencias específicas), un coeficiente corrector del módulo base que será función del tamaño de la explotación y del régimen fiscal del titular de la explotación.

1.2.4. *Medidas Agroambientales*

La contribución comunitaria será el 50% de los fondos comunitarios en las zonas fuera del Objetivo 1 y el 75% en las zonas Objetivo 1.

Las principales medidas establecidas en el programa son:

- Extensificación de la producción agraria.
- Barbecho medioambiental.
- Extensificación para la protección de fauna y flora.
- Rotación de cultivos, incluyendo el girasol.
- Retirada de tierras.
- Variedades autóctonas vegetales en riesgo de erosión genética.
- Racionalización de inputs.
- Reducción de la utilización de fertilizantes y fitosanitarios (20%).
- Control integrado de los tratamientos fitosanitarios.
- Producción integrada.
- Agricultura biológica.
- Lucha contra la erosión en medios frágiles.
- En cultivos leñosos en pendiente o terrazas.
- En cultivos herbáceos.
- Mantenimiento de tierras abandonadas.
- Protección de fauna y flora en zonas húmedas.
- Arroz.
- Caña de azúcar.
- Sobre siembra de cereal.
- Sistemas especiales de explotación con alto interés medioambiental.
- Sistemas especiales de explotación (enarenados...).
- Ahorro de agua de riego y fomento de la extensificación en la producción.
- Protección del paisaje y prácticas de prevención contra incendios.
- Protección y revalorización del paisaje rural.
- Compatibilización de los sistemas de pastoreo tradicional en el entorno del lobo y el oso.
- Gestión integrada de las explotaciones.
- Mejora y conservación del medio físico.
- Mantenimiento de razas autóctonas en peligro de extinción.
- Ganadería ecológica.
- Reducción de la cabaña bovina, ovina y caprina por unidad de superficie.

1.2.5. Reforestación de terrenos agrícolas

La contribución comunitaria será el 50% de los fondos comunitarios en las zonas fuera del Objetivo 1 y el 75% en las zonas Objetivo 1.

Las explotaciones deben de haber sido cultivadas al menos 10 años para que puedan ser incluidas en este programa.

Los tipos de ayuda son:

- Ayudas a la plantación.
- Ayudas al mantenimiento.
- Prima de compensación por pérdida de renta.

1.3. Recursos financieros

El gasto público del programa previsto en Aragón para el período 2000-2006, en millones de euros es el siguiente:

Tabla 1. Financiación prevista

d. Cese anticipado de la actividad agraria	21,035
e. Zonas desfavorecidas	40,740
f. Medidas agroambientales	128,597
h. Forestación de tierras agrícolas	27,667
PROGRAMA MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO	218,039

2. PROGRAMA DE MEJORA DE ESTRUCTURAS DE PRODUCCIÓN

El Programa Horizontal II de Mejora de las Estructuras de Producción (2000-2006) ha sido aprobado por Decisión de la Comisión de 15 de Septiembre de 2000 C(2000) 2682 final. Fondo financiador: FEOGA-Garantía.

Zona geográfica: Las Comunidades Autónomas afectadas por el presente Programa son las siguientes: Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra y La Rioja, es decir todas las que han quedado excluidas de Objetivo 1, excepto el País Vasco.

2.1. Prioridades de actuación:

- Racionalización del uso de los inputs.
- Mejora de la viabilidad de las explotaciones.

- Reordenación de los sectores productivos.
- Mejora de la calidad de vida y protección del medio natural.

Además se hace especial referencia a los aspectos medioambientales y a la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Valoración del impacto económico, medioambiental y social previsto:

Se analiza el impacto esperado para cada una de las medidas del Programa: inversiones en explotaciones, instalación de jóvenes y gestión de recursos hídricos.

2.2. Descripción de las medidas del Programa

2.2.1. *Inversiones en las explotaciones agrarias*

Dirigidas a reducir los costes de producción, mejorar y reorientar la producción, aumentar la calidad, proteger y mejorar el medio natural, las condiciones de higiene y bienestar de los animales o impulsar la diversificación de las actividades agrarias. Se concederá a las explotaciones agrarias cuya viabilidad pueda acreditarse, que cumplan las normas mínimas en materia de medio ambiente, higiene y bienestar de los animales y en las que el titular de explotación posea la capacidad y competencia profesional adecuadas. No se concederá ayuda para inversiones orientadas a aumentar una producción para la que no puedan encontrarse salidas normales al mercado.

2.2.2. *Instalación de jóvenes agricultores*

Que cumplan los siguientes requisitos: tener menos de cuarenta años, poseer la capacidad y competencia profesionales adecuadas, que se establezcan por primera vez en una explotación agraria, que se establezcan como titulares de explotación y que se instalen en una explotación cuya viabilidad económica pueda acreditarse y en la que se cumplan las normas mínimas en materia de medio ambiente, higiene y bienestar de los animales.

2.2.3. *Gestión de recursos hídricos agrícolas*

Se diferencian las actuaciones en el Plan Nacional de Regadíos de las del Plan Estratégico del Bajo Ebro Aragonés. A su vez dentro del Plan Nacional de Regadíos se diferencian las actuaciones de consolidación y mejora de regadíos existentes de las actuaciones de nuevos regadíos, y en estos últimos los que están en ejecución, los regadíos sociales y los de iniciativa privada.

2.3. Recursos financieros

El gasto público previsto en Aragón para el período 2000-2006 es el siguiente en millones de euros:

Tabla 2. Inversiones previstas para 2000-2006

a. Inversiones en las explotaciones agrarias	76,088
b. Instalaciones de jóvenes agricultores	29,566
q. Gestión de recursos hídricos	238,011
Medidas transitorias. Programa 2	17,004
PROGRAMA DE MEJORA ESTRUCTURAS DE PROD.	360,669

3. PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE ARAGÓN

El Programa Regional de Desarrollo Rural para Aragón (2000-2006) ha sido aprobado por Decisión de la Comisión de 13 de Septiembre de 2000 C(2000) 2657 final. Fondo financiador: FEOGA-Garantía.

Zona geográfica: El territorio cubierto es el de la Comunidad Autónoma de Aragón, con una superficie de 47.724 km² y una población de 1.183.234 habitantes.

3.1. Estrategias de desarrollo

El fin último del Programa es garantizar y reforzar el carácter multifuncional del medio rural aragonés. Este planteamiento estratégico se basa en las tres funciones del medio rural que son las siguientes:

- Función económica: la primera y gran función es la provisión de alimentos de calidad, pero no sólo eso sino servir de soporte para la instalación de empresas industriales, artesanales y comerciales que pongan en valor las materias primas producidas. El medio rural es también escenario idóneo para la implantación de empresas relacionadas con el ocio y el turismo.
- Función social: el medio rural debe garantizar el mantenimiento de la calidad de vida de sus habitantes, así como la igualdad de oportunidades y el bienestar de las comunidades rurales. Mediante estas garantías, y apoyando decididamente la formación de recursos humanos que aprovechen el potencial del medio rural, se habrá dado un gran paso para que el mantenimiento del mismo esté asegurado.

- Función ecológica: el espacio rural engloba un importante patrimonio natural, es el soporte de ecosistemas y paisajes. El desarrollo equilibrado debe asegurar el mantenimiento de la biodiversidad, la conservación de los espacios naturales y la protección y mantenimiento de los paisajes. La implementación de medidas eficaces para conseguir que la conservación del medio se traduzca en nuevas posibilidades de trabajo y de diversificación de actividades, permitirá superar la fractura que en este ámbito se da entre la sociedad urbana, demandante de espacios naturales, y la sociedad rural, afectada por las limitaciones impuestas para la conservación de los mismos.

A partir del diagnóstico efectuado y con el fin de aprovechar las oportunidades y corregir las debilidades se formula la siguiente relación de objetivos prioritarios:

- a) Mejora de la competitividad.
- b) Diversificación de la actividad agraria.
- c) Conservación y restauración del medio natural.
- d) Mejora de la calidad de vida.
- e) Formación.

Impacto económico, social y medioambiental:

Las medidas contenidas en este programa tienen un claro impacto económico y social en la mejora del equilibrio territorial el cual es puesto de manifiesto a través de los indicadores presentados, asociados directamente al cumplimiento de los objetivos prioritarios enunciados.

Se ha realizado la Evaluación Ambiental Estratégica del Programa de acuerdo a la metodología establecida por la Red de Autoridades Ambientales, haciéndose las recomendaciones oportunas. También consta en el Programa la opinión expresa de las Autoridades Ambientales Aragonesas sobre la contribución positiva del Programa a la Red Natura 2000 en Aragón.

Tanto la propuesta de Programa remitida a la Comisión en diciembre de 1999 como las modificaciones posteriores han sido sometidas a consulta de los siguientes interlocutores: Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores de Aragón (ASAJA), Unión de Agricultores y Ganaderos de Aragón (UAGA-COAG), Asociación Regional de Agricultores y Ganaderos de Aragón (ARAGA), Federación Aragonesa de Municipios y Provincias (FAMP), Asociación Aragonesa de Municipios (ASAM), Federación Aragonesa de Cooperativas Agrarias (FACA), Red Aragonesa de Desarrollo Rural (RADR), Consejo Económico y Social de Aragón (CESA) y Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón (CPNA). Las alegaciones han sido estudiadas y se ha dado traslado

a los agentes consultados de conclusiones de su análisis, incorporando en el Programa las modificaciones y matizaciones oportunas.

3.2. Descripción de las medidas que se contemplan para la aplicación de los programas

3.2.1. *Medida 3: Formación*

Con el fin de asegurar la complementariedad de las acciones cofinanciadas por los diferentes Fondos Estructurales en el mismo territorio y para optimizar la utilización de los recursos se incluyen en esta medida las acciones de formación que se refieren a la formación agraria realizada sobre territorios, colectivos y contenidos no cubiertos por los programas del FSE.

3.2.2. *Medida 7: Mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas*

Inversiones para facilitar la mejora y la racionalización de la transformación y comercialización y contribuir a aumentar la competitividad y el valor añadido de estos productos agrarios. Se establecen en la descripción de la medida los objetivos de las acciones, sectores auxiliables, la cuantía e intensidad de la ayuda y las exclusiones, tanto de carácter general como sectorial, así como los criterios de cumplimiento de las condiciones de subvencionabilidad exigidas.

3.2.3. *Medida 8: Silvicultura*

La ayuda a la Silvicultura pretende contribuir al mantenimiento y desarrollo de las funciones económicas, ecológicas y sociales de los bosques en las zonas rurales, fomentando la consecución de uno o más de los siguientes objetivos: gestión forestal y desarrollo sostenibles, mantenimiento y mejora de los recursos forestales o aumento de superficies forestales. Las ayudas para la reforestación de tierras agrarias no están incluidas en este Programa por tener la consideración de medida de acompañamiento, por lo que se incluyen en el Programa correspondiente junto con las demás medidas de acompañamiento.

3.2.4. *Medida 9: Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales*

Se incluyen en esta medida las actuaciones que, estando relacionadas con las actividades agrarias y su reconversión y con las actividades rurales, no entran en el ámbito de aplicación de las anteriores medidas. Se detallan en el siguiente apartado 3.3.

Equilibrio entre las diferentes medidas:

El equilibrio entre las diferentes medidas de ayuda previstas en el Programa de Desarrollo Rural de Aragón puede analizarse desde el enfoque de su contribución conjunta a la consecución de los objetivos enunciados en la estrategia del mismo, teniendo en cuenta sus sinergias e interacciones.

Considerando la gran diversidad de acciones contempladas, el único parámetro homogéneo para todas ellas y disponible en el momento actual es el gasto público previsto, que da los siguientes resultados:

- Mejora de la competitividad, 15,86%
- Diversificación de la actividad agraria, 32,33%
- Conservación y restauración del medio natural, 33,66%
- Mejora de la calidad de vida, 16,34%
- Formación, 1,81%

El análisis de estos datos indica la siguiente asignación de fondos públicos a las acciones que conforman las Funciones del medio rural:

- Función económico-productiva, 48,19%
- Función ecológica, 33,66%
- Función social, 18,15%

Hay que tener en cuenta que el objetivo básico de cualquier Plan de Desarrollo es la mejora de los niveles de renta y condiciones de vida en el medio rural y que para conseguirlo, además del Programa de Desarrollo Rural Regional se van a aplicar de forma coordinada y complementaria otros Fondos procedentes de otros Programas que inciden en el medio rural, y más concretamente: Programa de Desarrollo Rural para la mejora de las estructuras de producción en regiones situadas fuera del Objetivo 1 de España, Programa de Medidas de Acompañamiento de España, Programa de Reconversión Regional en virtud del Objetivo 2 de Aragón, Programa Regional en virtud del Objetivo 3, Iniciativa Comunitaria LEADER+, Iniciativa Comunitaria INTERREG III e Iniciativa Comunitaria EQUAL.

3.3. Recursos financieros

El gasto público previsto en Aragón en el período 2000-2006 puede verse en la Tabla siguiente:

Tabla 3. Gasto público en Aragón (millones €)

c. formación	8,470
g. mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas	109,896
i. otras medidas forestales	86,046
k. reparcelación de tierras	36,224
l. establecimiento de servicios de sustitución y de asistencia a la gestión de las explotaciones	16,596
m. comercialización de productos agrícolas de calidad	3,564
n. servicios de abastecimiento básicos para la economía y población rurales	69,452
o. renovación y desarrollo de pueblos y protección y conservación del patrimonio rural	27,204
p. diversificación de las actividades en el ámbito agrario y ámbitos afines a fin de aumentar las posibilidades de empleo y de ingresos alternativos	2,506
r. desarrollo y mejora de infraestructuras relacionadas con el desarrollo de la producción agraria	20,820
t. protección del medio ambiente en conexión con la conservación del paisaje y la economía agraria y forestal, así como con la mejora del bienestar de los animales	49,088
u. recuperación de la capacidad de la producción agraria dañada por desastres naturales y establecimiento de los medios de prevención adecuados	2,882
Evaluación	0,240
Medidas transitorias	0,148
Total Programa de Diversificación Económica y Rural (PRODER)	38,222
PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE ARAGÓN	471,358

4. PROGRAMA DE LA INICIATIVA COMUNITARIA LEADER+ EN ARAGÓN

El Programa ha sido aprobado por Decisión de la Comisión el 31 de julio de 2001 C(1002)2067. Fondo financiador: FEOGA-Orientación.

Zona geográfica: El Programa es de aplicación a las zonas de la Comunidad Autónoma de Aragón declaradas de Objetivo 2 por ruralidad.

4.1. Descripción de la estrategia

El fin último del Programa es lograr un tejido económico y social dinámico y saneado en las zonas rurales reforzando las funciones territorial, económico-productiva, ecológica y social del medio rural.

Los objetivos específicos horizontales del Programa son:

- Potenciar la igualdad de oportunidades.
- Incrementar las oportunidades de empleo.
- Asegurar un desarrollo sostenible.
- Potenciar el carácter innovador.
- Incorporar los aspectos locales y endógenos.
- Favorecer la participación de la población.

4.2. Descripción de las Medidas:

4.2.1. *Adquisición de capacidades*

Pretende prestar apoyo técnico a las iniciativas de desarrollo territorial que permitan un proceso de desarrollo rural integrado en zonas donde esas prácticas constituyen una novedad.

4.2.2. *Programas de Desarrollo Rural*

Los beneficiarios de la Iniciativa serán los Grupos de Acción Local que se seleccionen en función de los criterios definidos en el Programa Regional referentes a Grupo, Programa Local y Territorio. En todo caso los territorios afectados incluirán al menos 10.000 habitantes, los órganos de decisión del Grupo tendrán una representación, como mínimo, del 50% de agentes locales y la estrategia de desarrollo del Grupo de Acción Local cumplirá los siguientes requisitos:

- a) Integrada en torno a alguno de los siguientes temas aglutinadores:
 - Utilización de nuevas tecnologías.

- Mejora de la calidad de vida.
 - Valorización de productos locales.
 - Valorización de recursos naturales o culturales.
- b) Ser coherente, viable económicamente y sostenible.
- c) Tener carácter piloto.
- d) Posibilidad de transferencia.
- e) Ser complementaria con otras intervenciones.

4.2.3. *Apoyo a la cooperación entre territorios rurales*

Esta medida tiene por objeto el fomento y el apoyo de la cooperación entre territorios de un mismo Estado miembro (cooperación interterritorial) o de varios Estados (cooperación transnacional).

4.3. Dotaciones financieras por medidas:

La dotación para las diversas medidas puede verse en la siguiente tabla, en millones de euros de inversión pública, para el periodo 2000-2006:

Tabla 5. Inversión pública por medidas

Programas de Desarrollo	67,792
Cooperación interterritorial	6,216
Cooperación transnacional	1,535
Gestión, seguimiento y evaluación	0,456
TOTAL LEADER+	76,000

LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO Y EL FUTURO DEL MUNDO RURAL EN CASTILLA Y LEÓN

ANTONIO MAYA FRADES | UNIVERSIDAD DE LEÓN

El desarrollo económico o el atraso del medio rural implican una ordenación determinada de su territorio, una proyección en su espacio físico de las actuaciones económicas y de las políticas de todo tipo. Esta perspectiva espacial conoció su apogeo en los años cincuenta y sesenta, cuando /.../ se recrearon los principales equipamientos /.../ Pero con la crisis económica de los años setenta la /.../ ordenación del territorio pasó a un segundo plano, conociendo un cierto relanzamiento en los años noventa ante los graves efectos sobre el territorio de un «desarrollismo» a ultranza y debido a la extensión de la importancia de los enfoques de desarrollo sostenible /.../. (Jesús G. REGIDOR: 2000).

1. INTRODUCCIÓN

Utilicemos como pretexto esta cita para poner de manifiesto la creciente preocupación por el presente y el futuro de los espacios rurales. Resulta necesario diseñar adecuados esquemas de desarrollo que sean capaces de frenar el éxodo demográfico y, al mismo tiempo, mantener la población. Se ha de considerar, por tanto, el desarrollo rural como estrategia territorial capaz de rehabilitar los espacios rurales, conteniendo como factores esenciales el modelo de desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la diversificación de actividades económicas, el aprovechamiento de los recursos endógenos o la ordenación de los espacios rurales. Dicha actuación implica que se lleve a cabo desde diferentes políticas y ámbitos sectoriales, apostando firmemente por la transformación y mejora de las condiciones de vida de la población rural, a la vez que se ha de concebir con criterios de preservación y uso racional y sostenible de los recursos naturales.

A lo largo del tiempo se ha ido produciendo el tránsito desde medidas horizontales y sectoriales hacia iniciativas de carácter global e integrador y de claro componente territorial, llegando incluso a insertarse dentro de las políticas económicas regionales con el fin de extender el desarrollo a todos los territorios comunitarios y en particular hacia los más desfavorecidos, que presentan unas evidentes condiciones de marginalidad, atraso y claros estrangulamientos territoriales y económicos y que exigen el concurso de variadas y complejas

actuaciones para mantener su equilibrio natural y socioeconómico. Este es el marco, pues, de la política de desarrollo rural integrado para los albores del próximo milenio, en el que se han reforzado las intervenciones con el fin de racionalizar los esfuerzos de las actuaciones territoriales y, a la vez, corregir las disparidades de los espacios rurales de la UE y, al mismo tiempo, servir para garantizar su cohesión social y económica, incidiendo en los más desfavorecidos, menos eficientes desde el punto de vista socioeconómico y con graves problemas estructurales.

A estas últimas características se ajusta plenamente la Comunidad de Castilla y León y sobre todo sus variados espacios rurales, que presentan mayor atraso socioeconómico y desarticulación territorial. Por ello, resulta de gran interés para el conjunto de la región la puesta en marcha de diferentes políticas de desarrollo rural, que corrijan los desequilibrios territoriales y traten de lograr, a su vez, la diversificación económica y la búsqueda de fuentes de ingresos complementarias para las explotaciones agrarias, recurriendo a métodos productivos que pongan en valor sus propios recursos endógenos.

Los espacios rurales de Castilla y León se hallan sometidos a muchos retos e incertidumbres, a las que se tiene que hacer frente no sólo con sus capacidades internas, sino que requieren la participación de fuerzas exógenas para recoger frutos que respondan a las demandas actuales y se acomoden a los postulados de la economía global. Es una tarea común bastante compleja que exige muchos esfuerzos y grandes dosis de imaginación y solidaridad, si se quiere conservar el rico patrimonio cultural heredado y mantener las áreas rurales como organismos articulados y vivos. Así pues, difícil panorama se vislumbra en los medios rurales castellanos y leoneses, en los cuales la estrategia territorial de desarrollo rural, tiene que cumplir importantes funciones y ha de ser capaz de demostrar sus posibilidades para dinamizar las economías rurales y sus virtualidades de futuro.

1. LOS ESPACIOS RURALES DE CASTILLA Y LEÓN: DIVERSIDAD Y CONTRASTES SOCIOECONÓMICOS

Castilla y León tiene 94.000 km² y 2.456.000 habitantes, según el Censo de 2001. Se trata de una de las regiones más extensas de la UE, estando poco poblada y definiéndose como región desfavorecida, con graves problemas de articulación territorial y económica, por lo que se incluye dentro de las regiones Objetivo 1. Su marcado atraso socioeconómico ha influido en que, desde nuestro ingreso en la UE, haya recibido el apoyo de diferentes ayudas comunitarias con el fin de corregir sus profundas desigualdades socioeconómicas y espaciales.

Los espacios rurales de Castilla y León, representativos de los del interior del país, se ajustan al calificativo de «territorios predominantemente rurales», y en ellos se observan con claridad los efectos negativos del éxodo rural y de las transformaciones acaecidas en su interior. Los municipios¹ rurales (menores de 2.000 hab.) representan el 95% del censo de municipios, les corresponde el 30% de los efectivos y ocupan el 86% de la superficie regional; si le añadimos los semiurbanos o intermedios (entre 2.000 y 10.000 hab.), dichas proporciones ascienden al 99% de los municipios, al 46% de la población y al 97% del territorio, de lo que se deduce, sin duda alguna, la elevada ruralidad de la región. Su comportamiento y su dinámica sociodemográfica se pueden sintetizar en las siguientes características (Maya, 2002a; Alario y otros, 2004):

- Dinámica demográfica regresiva, en la que han influido diferentes componentes: a) la fuerte caída de la natalidad y los cambios en la capacidad reproductora, debido al descenso de la fecundidad y nupcialidad; b) el progresivo crecimiento de la tasa de mortalidad, avivada por el envejecimiento, derivado del acusado éxodo rural; c) el crecimiento vegetativo negativo, resultado de la pérdida de vitalidad biológica, adquiriendo gran virulencia a partir de los años ochenta; d) el intenso éxodo rural acaecido a lo largo de la segunda mitad del XX.
- El continuo crecimiento de los índices de envejecimiento de la población rural, tal como se observa en el elevado número de personas que superan los 65 años (más de la cuarta parte) o del índice de envejecimiento (2,6 personas de más de 64 años por una de menos de 15). Dicha situación influye en la falta de dinamismo económico del sector agrario, ayudado por los propios objetivos de la PAC y por la falta de renovación generacional, pues sólo el 8% de los titulares de las explotaciones tiene menos de 35 años, mientras que los de 55 y más años se hallan por encima del 55%.
- Una estructura por edades y por sexos desarticulada, manifestada en las pirámides de población, que se definen por profundas hendiduras, bases estrechas y cúspides anchas. También hay que tener en cuenta los elevados índices de masculinización, sobre todo en los grupos de edad fértil, donde la presencia de las mujeres es menor.
- Débil densidad demográfica en los espacios rurales. La media del conjunto regional ya es de por sí baja, sólo tiene 26,5 hab./km, con lo cual en las áreas rurales es mucho más acusada. El 28,9% de la superficie regional presenta densidades inferiores a los 5 hab./km; por debajo de

¹ Castilla y León tiene 2.247 municipios (poco más de la cuarta parte de los de España) y 6.148 entidades de población (10% de las del país).

los 10 hab./km se sitúa el 59,3% y por debajo de los 20 hab./km el 81,2% del territorio. Son densidades muy pequeñas que ponen de manifiesto la debilidad demográfica de la región y el grado de despoblación, cuyos efectos se traducen en que exista una infrautilización de los recursos y una gestión poco adecuada del territorio (Prieto, 2002).

- Un modelo de articulación territorial rural bastante desequilibrado, en el que ocupan un elevado peso los municipios de pequeño tamaño (más de las tres cuartas partes tienen menos de 500 habitantes); es herencia del sistema de producción tradicional precedente, caracterizado por la población y el poblamiento dispersos. Junto a ese modelo, a partir de la segunda mitad del siglo XX, se desarrolla otro definido por la concentración demográfica en ciudades y en núcleos de mayor tamaño.
- La falta de diversificación económica se convierte en otro de los factores específicos de los espacios rurales de la región. Los niveles de renta rural son más bajos que los urbanos y, además, mantienen una elevada representación las pensiones de jubilación; la actividad agraria se convierte en la principal fuente de ingresos de las familias campesinas, mientras que la presencia de los otros subsectores económicos es más bien escasa, concentrándose en los núcleos de mayor tamaño.
- Los indicadores de bienestar social refuerzan la ruralidad. Se aprecia una deficiente dotación de servicios y equipamientos colectivos, sobre todo en las entidades de menor tamaño e incluso se observa una tendencia hacia la relativa concentración en los núcleos más poblados. Por ello, los municipios rurales se encuentran ante la necesidad y también ante la obligación ineludible de completar y mejorar la calidad de sus servicios básicos, pues se trata de aspectos relacionados con las posibilidades del desarrollo rural y sostenible.

Todo ello nos sirve para poner de manifiesto que la región de Castilla y León es un claro ejemplo de los espacios netamente rurales que tienen graves problemas demográficos. Dichas deficiencias van a incidir, de algún modo, en la aplicación de las diferentes medidas de desarrollo rural e incluso en el mantenimiento de los servicios públicos básicos. Al mismo tiempo, nos induce a cuestionar si el actual volumen demográfico dispone de capacidad suficiente para gestionar adecuadamente este amplio y variado territorio. Esa escasa ocupación obliga a que se tengan en cuenta otras variables socioeconómicas, entre otras, la extensificación de los aprovechamientos y/o la disminución de la presión sobre los usos agrarios del suelo y la vuelta de determinados espacios a situaciones climáticas, en cuanto que se ha producido un reajuste entre los recursos posibles y los efectivos humanos.

2. LAS ACTUALES POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN CASTILLA Y LEÓN: NECESARIAS PARA IMPULSAR EL DESARROLLO DE SUS VARIADOS ESPACIOS RURALES

El atraso, los desequilibrios territoriales y los desajustes existentes en los espacios rurales han obligado a poner en marcha iniciativas encaminadas a lograr una adecuada cohesión socioeconómica y territorial y a conseguir la diversificación económica y la complementariedad de las rentas de las explotaciones agrarias. En España, lo mismo que en la UE, la política rural no ha tenido un tratamiento específico, sino que las diferentes iniciativas se han integrado en la política regional, que ha tratado de corregir los desequilibrios y apoyar el desarrollo de las áreas desfavorecidas. De cualquier modo, con el fin de poder evaluar los efectos de los programas de desarrollo rural en Castilla y León, nos vamos a centrar en tres de ellos: a) los pagos compensatorios y las medidas de acompañamiento de la Política Agraria Común (PAC); b) la Política Regional; c) los actuales programas de innovación rural: la Iniciativa Comunitaria LEADER+ y el Programa Operativo PRODER² 2 (PRODERCAL).

2.1. Las medidas de acompañamiento: actuaciones complementarias destinadas a la conservación del medio ambiente versus políticas productivistas

A los agricultores se les ha asignado una doble función; por un lado, la producción de alimentos y de materias primas, que es lo que han realizado tradicionalmente, y, por otro, la protección del medio ambiente y la conservación de los espacios naturales y del tejido rural, en consonancia con las nuevas demandas y preocupaciones de la sociedad actual. La primera se cubre por medio del apoyo directo a las rentas de las explotaciones agrarias, debido al acercamiento de los precios del mercado comunitario a los del mercado mundial, siendo consecuencia de la política productivista de la UE, financiada por el FEOGA-Garantía.

La función conservacionista, por el contrario, está integrada en las medidas de acompañamiento. Éstas tienen un elevado componente estructural y territorial y tratan de paliar los efectos de la reducción de los precios de los productos agrarios. Los agricultores deben ser capaces de poner en práctica sistemas de producción extensivos, en la línea del desarrollo sostenible, y la aplicación

² Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de las zonas rurales. Este programa surgió al amparo del Marco Comunitario de Apoyo 1994-99 de España y para sus regiones Objetivo 1; en Castilla y León, se puso en marcha en 1997 y fue promovido por la Junta de Castilla y León como refuerzo a la Iniciativa Comunitaria LEADER con el fin de introducir estímulos y dinamizar las zonas rurales con dificultades socioeconómicas.

de medidas que favorezcan la conservación de los recursos naturales, incidan en el desarrollo rural y sirvan para fijar la población rural y consolidar las economías rurales (Maya y Sánchez Muñoz, 1999; Maya, 2001).

Las medidas de acompañamiento se agrupan en tres líneas de actuación: el retiro anticipado de la actividad agraria, la forestación de tierras agrícolas y la protección del medio ambiente. A ellas, hay que añadir una nueva, las indemnizaciones compensatorias, que van a apoyar a los agricultores que desarrollan su actividad en zonas desfavorecidas. Dichas acciones son cofinanciadas por los estados miembros y la UE a través de la sección Garantía del FEOGA, en un 75%, en el caso de las regiones objetivo Objetivo 1, y en un 50%, en el resto de las regiones.

a) *La política de cese anticipado en la actividad agraria: escaso arraigo en Castilla y León, a pesar de los rasgos favorables de las estructuras agrarias*

La ayuda al cese anticipado de la actividad agraria pretende contribuir a asegurar ingresos a los agricultores de mayor edad que decidan cesar en la actividad agraria y fomentar la sustitución de dichos agricultores por otros de menor edad con el fin de mejorar la viabilidad económica de las explotaciones agrarias. Se persigue, por tanto, el rejuvenecimiento de la población agraria, al cesar el de más edad, aumentar el tamaño de las unidades de producción, mantener el poder adquisitivo de los agricultores y disminuir los excedentes al destinar tierras agrícolas a fines no agrarios (Maya y Cortizo, 1995).

En Castilla y León, el programa de jubilación anticipada ha arraigado muy poco, a pesar de que las características estructurales y productivas del sector agrario se adecuan perfectamente a los objetivos de dicha medida y también a pesar del acusado envejecimiento de los titulares de las explotaciones agrarias. Esta escasa incidencia se pone de manifiesto en que, desde 1993 hasta el año 2002, solamente se han acogido al cese voluntario 3.875 agricultores, equivaliendo al 9,5% de los titulares, entre 55 y 64 años.

Esa pequeña cifra nos induce a poner en cuestión las posibilidades del cese anticipado como instrumento de mejora de las estructuras agrarias, contrastando, en cierto modo, con el elevado envejecimiento de Castilla y León y con los potenciales beneficiarios de dicha medida. Según el Censo de 1999, el 25,4% de los titulares tenía entre 55 y 64 años; además, si se agregan las personas jubiladas (con 65 y más años), pero que siguen en activo, el porcentaje asciende casi al 60%. Esta elevada proporción pone de manifiesto la estructura envejecida de la región, que requiere la adopción de acciones de rejuvenecimiento para corregir estas deficiencias estructurales y al mismo tiempo permitan mejorar la eficiencia económica de las explotaciones agrarias.

Entre las causas que sirven para explicar la reducida aceptación del programa de retiro anticipado en Castilla y León se pueden mencionar (Maya y Sánchez Muñoz, 1999): a) la escasa dotación económica que no compensa el dejar de percibir rentas agrarias; b) la elevada representación de las explotaciones familiares y el control que ejercen sobre los medios de producción, convirtiéndose en un signo claro de poder social; c) el acusado envejecimiento incide en que sean, en muchos casos, los agricultores adultos los encargados de introducir los cambios en las unidades de producción y de dirigir las comunidades rurales; d) el efecto acumulativo del envejecimiento, consecuencia del acentuado éxodo rural precedente, y el incierto futuro del sector agrario influyen, en cierto modo, en que resulte difícil encontrar jóvenes con suficiente convicción para mantenerse al frente de las explotaciones agrarias.

Aunque los resultados de la política de retiro anticipado han sido más bien escasos, es necesario efectuar algunas valoraciones. Casi siempre, las explotaciones acogidas a dicha medida son de pequeñas dimensiones, acarreado la desaparición de las de estructuras débiles y la ampliación del tamaño de la cesionaria con el fin de mejorar su viabilidad económica y adecuarse a las exigencias del mercado. Al mismo tiempo, se ha producido un sensible rejuvenecimiento del tejido rural regional al hacerse cargo de ellas agricultores jóvenes que son más proclives a las transformaciones y están mejor formados profesionalmente, en consonancia con los actuales escenarios económicos y los nuevos métodos productivos agrarios.

En Castilla y León, durante el periodo 1996-2002, la incorporación de agricultores jóvenes al frente de las unidades de producción asciende a 4.676, que representan casi la quinta parte de los titulares con menos de 40 años. Es una cifra pequeña que no contrarresta los efectos del elevado envejecimiento del mundo rural, pero contribuye a aliviarlo. Cada uno de ellos, ha percibido como media una ayuda de unos 21.000 €. Además, se deben mencionar otras iniciativas incluidas en las políticas socioestructurales; éstas conceden un tratamiento específico a los jóvenes que introduzcan planes de mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, ya que resulta más factible invertir en la adquisición de innovaciones y en la adecuación productiva de las explotaciones que depender de la posible transmisión por parte de un agricultor envejecido. De cualquier forma, se trata de un complemento necesario para el proceso de rejuvenecimiento del entorno rural y como instrumento que debería posibilitar el relevo generacional del campo regional, al tiempo que tendría que servir para reconocer el tradicional trabajo de las mujeres en el mantenimiento de la agricultura y del tejido social del medio rural a través de la incorporación de la mujer rural a la dirección de las explotaciones.

b) *El programa de forestación de tierras agrícolas: reducida implantación a pesar de las favorables condiciones ecológicas de la región*

Constituye otra alternativa económica para las tierras retiradas del cultivo, a la vez que ha de incidir en la reducción de las producciones agrarias excedentarias de la UE y en el fomento de las actividades forestales en las explotaciones agrarias. Forma parte de los denominados modos de producción de la agricultura no tradicional que deben contribuir a la preservación del medio ambiente (Suárez et al., 1997).

La política de forestación tiene que cumplir una serie de objetivos, dentro de los cuales sobresalen los siguientes: a) paliar los efectos negativos en las rentas del descenso de los precios de los productos agrarios; b) proteger el suelo y evitar los procesos de erosión y el deterioro de los paisajes como consecuencia del abandono de las tierras marginales; c) diversificar las fuentes de ingresos de las explotaciones agrarias; d) realizar la forestación con especies adecuadas a los distintos ecosistemas y así mejorar a largo plazo los recursos forestales; e) aplicar una correcta gestión del espacio natural que sea compatible con el desarrollo de sistemas beneficiosos para la agricultura y servir al mismo tiempo para fomentar la biodiversidad y para satisfacer las continuas demandas de la población sobre la naturaleza como lugar de ocio y de esparcimiento.

En Castilla y León, en el periodo 1992-2002, la superficie, retirada de la producción y repoblada, equivale a 145.350 hectáreas, que representa únicamente el 4,5% de las tierras labradas en la región; la superficie media por expediente se sitúa en unas 25 has. No dejan de ser cifras relativamente pequeñas, a pesar de que las condiciones ecológicas de la región son bastante proclives a dicha medida.

Los programas de forestación, aunque suponen una alternativa económica para los titulares de las explotaciones agrarias e introducen un importante cambio cultural, no han sido capaces de generar demasiado interés entre los agricultores; tal vez, en el futuro inmediato sí se conviertan en iniciativas capaces de arraigar en los variados espacios rurales de la región. Quizá la principal crítica que se puede hacer de los resultados de dicha medida es que las ayudas económicas no son suficientemente atractivas para retirar tierras agrícolas de la producción y cambiar los hábitos productivistas, ya que en ocasiones no compensan la pérdida de renta, e incluso la introducción de los propios pagos compensatorios actúa de modo disuasorio. De cualquier modo, dicha actuación permite a los agricultores desarrollar actividades forestales compatibles con las productivas, contribuyendo a la transmisión a las generaciones venideras de un legado patrimonial natural y permitiendo la conservación de los espacios naturales y el mantenimiento de la biodiversidad en Castilla y León (Maya, 2001).

c) *Las medidas destinadas a la protección del medio ambiente y a la conservación de los espacios naturales*

Con estas iniciativas se pretende introducir prácticas agrícolas adecuadas y compatibles con el modelo de agricultura sostenible. Dichas prácticas se ajustan plenamente a la función conservacionista asignada a los agricultores, que a cambio reciben una compensación económica. Se trata de buscar alternativas económicas al desarrollo agrario tradicional, teniendo en cuenta la demanda de productos de alta calidad y el creciente interés social por la defensa y mejora de los valores paisajísticos y ecoculturales de los espacios rurales.

Las ayudas económicas van a compensar las actuaciones que sean respetuosas con el medio ambiente y que persigan, entre otros, los siguientes objetivos: a) la reducción del uso de medios de producción y del consumo de productos intermedios; b) el fomento de sistemas de producción extensivos; c) el mantenimiento en buen estado agronómico de las tierras de labor retiradas de la producción; d) el apoyo de formas de producción agraria no contaminantes; e) la promoción prácticas agrícolas compatibles con la protección del medio ambiente. Se trata de fomentar actuaciones en la línea del ecodesarrollo con el fin de que los agricultores adopten modos de producción agrarios que sean compatibles con la conservación de los recursos naturales; de esta manera, se dinamiza el desarrollo endógeno, constituyéndose en otra actividad económica complementaria del propio sector agrario y capaz de generar ingresos a las unidades de producción de la región (Sumpsi et al., 1997; Maya y Sánchez Muñoz, 1999).

Dentro de los objetivos de la protección del medio ambiente y de la preservación de la biodiversidad se integra el programa impulsado por la Junta de Castilla y León, que se refiere a la *protección del medio ambiente en las estepas cerealistas de Castilla y León*. Se puso en marcha en 1993, a raíz de la reforma de la PAC del año anterior, manteniéndose vigente en la actualidad; fomenta distintas ayudas a las unidades de producción que acepten determinadas prácticas agrícolas, cuyos fines sean la protección del medio ambiente y la conservación y mejora del hábitat de las aves esteparias (Maya, 2001).

En Castilla y León, ha cosechado desiguales resultados desde el punto de vista territorial. Ha tenido más acogida en las zonas de Tierra de Campos que en las de las campiñas, siendo las provincias con mayor aceptación León, Palencia, Valladolid y Zamora, que concentran más del 80% de las solicitudes y de la superficie afectada por dicho programa. Además, se observa que las grandes unidades de producción son las que mejor lo han aceptado, pues manejan mayores superficies y disponen de tierras con diferentes calidades edáficas que las pueden destinar a cubrir esos objetivos (Oñate y Álvarez, 1997).

A pesar de esos variados efectos, de dichas iniciativas medioambientales se derivan consecuencias positivas, sobre todo ecológicas y económicas; estas acciones no han sido bien valoradas por los agricultores. No obstante, a largo plazo se pueden convertir en posibles alternativas para algunas explotaciones de la región al ser menor su viabilidad y eficiencia productivas desde el punto de vista de la economía de mercado. Por todo ello, los agricultores deben introducir prácticas agrícolas compatibles con la protección del medio ambiente y la conservación de los espacios naturales para que la agricultura alternativa, pese a sus limitaciones, satisfaga la creciente demanda y adquiera cada vez mayor presencia en el mundo rural.

d) *Las indemnizaciones compensatorias: necesarias para apoyar los territorios con problemas específicos*

Estas indemnizaciones intervienen en zonas con problemas especiales y tienen como objetivo fundamental el mantenimiento de su actividad agraria, de sus comunidades rurales, su paisaje y sus sistemas agrarios sostenibles. Se trata de apoyar aquellos espacios rurales marginales o periféricos, cuya conservación depende de la aplicación de ese tipo de ayudas económicas, ya que si no se mantienen mínimamente sus aprovechamientos se desmoronan, manifestándose en la pérdida de un irreparable y variado patrimonio natural y cultural. Se modulan según las situaciones específicas de tres tipos de territorios: zonas desfavorecidas de montaña, zonas con riesgo de despoblación y zonas con dificultades especiales.

En Castilla y León, las dos primeras categorías son las dominantes, con lo cual dichas ayudas han apoyado a las explotaciones agrarias de las mencionadas zonas. No obstante, se puede poner de manifiesto que sus efectos han sido más bien reducidos; asimismo, se observa que la evolución del número de beneficiarios ha ido disminuyendo a lo largo de la última década y, a raíz de la implantación del programa de desarrollo rural de la Agenda 2000, se ha producido un importante incremento de los importes unitarios y totales de las indemnizaciones compensatorias, siendo casi tres veces superiores a las correspondientes al año 2000.

2.2. La Política Regional: un instrumento orientado a conseguir la cohesión económica y a corregir los desequilibrios territoriales de las áreas rurales

Las áreas rurales son las que presentan mayor atraso y desarticulación, lo que ha obligado a poner en marcha políticas que corrijan los desequilibrios territoriales y, a su vez, persigan la diversificación económica y la búsqueda de

fuentes de ingresos complementarias para las explotaciones agrarias. Dichas iniciativas se han incluido dentro de la Política Regional, que trata de lograr la cohesión socioeconómica entre todos los territorios comunitarios (Maya, 2004).

En Castilla y León, como región Objetivo 1, su Producto Interior Bruto (PIB) se sitúa por debajo del 75% de la media de la UE. Las áreas rurales son las que reciben mayores ayudas económicas; su atraso, su menor nivel de vida y menores posibilidades productivas para lograr el correspondiente despegue y crecimiento económicos influyen en el fomento de actuaciones encaminadas a dinamizar sus actividades.

En estas zonas rurales se han abordado tanto proyectos públicos, que han sido cofinanciados, como privados, apoyados por diferentes subvenciones económicas. Dichas acciones están recogidas en el plan de desarrollo regional, siguiendo los principios y objetivos que definen la política de desarrollo rural. Algunas de estas actuaciones se han centrado básicamente en el impulso del desarrollo económico, dotando de adecuadas infraestructuras, apoyando medidas dedicadas al acondicionamiento de las estructuras agrarias a los actuales modos de producción y fomentando la creación y mejora de industrias agroalimentarias. También se han puesto en marcha acciones de apoyo al sector agrario y al desarrollo rural, por medio de iniciativas orientadas a la renovación de los sistemas de producción, a la diversificación económica y a la especialización de la producción, a la mejora de la calidad de los productos agrarios, a la revisión del hábitat rural, que conlleva la dotación de equipamientos colectivos y la conservación y rehabilitación del patrimonio rural, histórico y cultural, y a la protección y conservación de los recursos naturales, como el variado y rico patrimonio ecológico o la defensa de los espacios protegidos, pudiéndose convertir en una de las bases del posible desarrollo turístico. En suma, se trata de medidas que se encuadran dentro de los principios que definen al desarrollo endógeno, encaminados a promover el desarrollo económico de los diferentes espacios rurales regionales (Maya, 2002b).

Todo ello sirve para poner de manifiesto la preocupación de la UE por fomentar y apoyar el desarrollo económico de los espacios rurales. Dicha preocupación queda perfectamente plasmada en que han sido integrados en la Política Regional, como actuaciones encaminadas a mitigar los desequilibrios socioeconómicos y territoriales. Dentro de la misma, las actuaciones de desarrollo rural tienen un tratamiento específico, aunque los resultados obtenidos han sido bastante dispares. De cualquier forma, no hemos de olvidar que este tipo de acciones son de gran importancia para los espacios rurales de la región, sobre todo para los más desfavorecidos, periféricos y con graves problemas de atraso socioeconómico y desarticulación territorial.

2.3. Los programas de innovación rural: la Iniciativa Comunitaria LEADER+ y el Programa Operativo PRODER 2

En Castilla y León, los programas de innovación rural, al igual que en el resto del país, se pusieron en marcha, a partir de 1991, con carácter demostrativo y solamente afectaron a unas pocas zonas con graves problemas socioeconómicos y territoriales; en la región los espacios seleccionados fueron 7. Dichos programas, que han promovido la diversificación de las zonas rurales y han revitalizado su tejido social, han continuado en el tiempo y han ido extendiéndose por los diferentes territorios rurales de la región, hasta llegar a la actualidad, en la que, salvo las capitales de provincia, el resto del espacio está incluido en los programas de desarrollo rural.

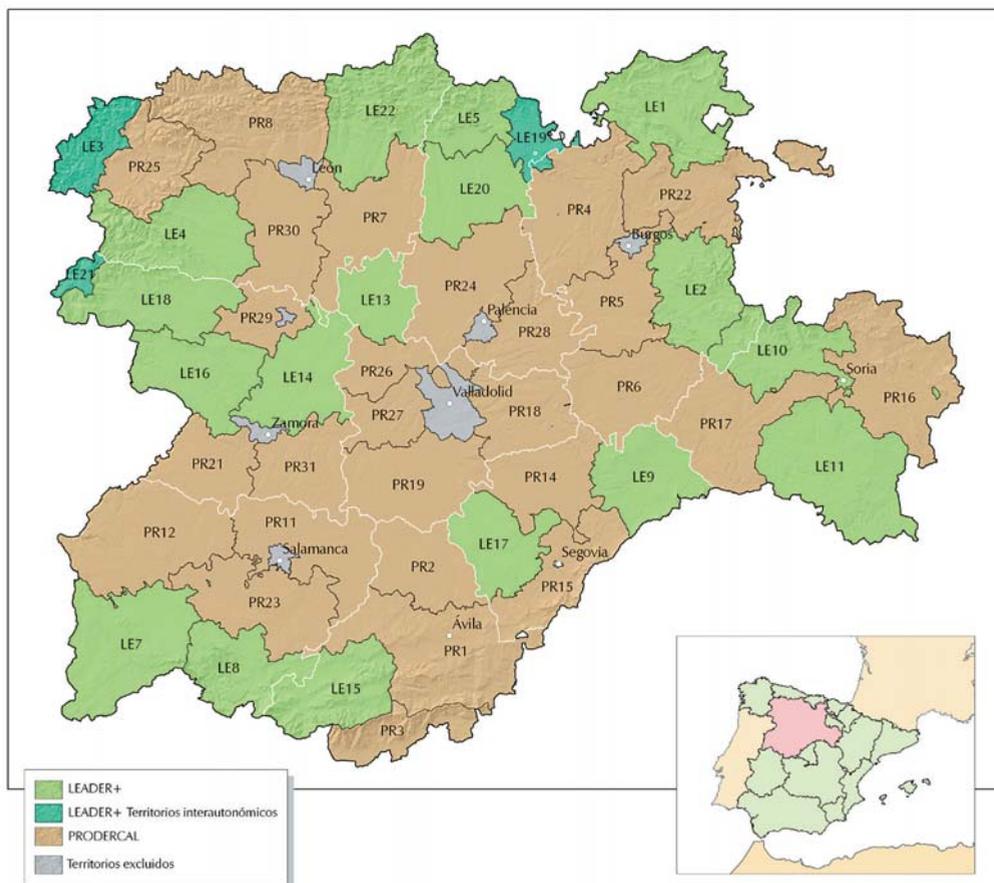
En el periodo de 2000 a 2006, el Programa Operativo PRODER 2 (PRODERCAL) está interviniendo en 27 zonas rurales y la Iniciativa Comunitaria LEADER+ en 20, de las cuales 3 son territorios interregionales: Los Ancares, Peña Trevinca y País Románico (mapa-figura 1); esta importante novedad permite superar el ámbito administrativo y regional, imponiéndose la estrategia territorial de desarrollo como instrumento capaz de valorar los recursos naturales y/o culturales con el fin de evitar el deterioro demográfico y lograr un desarrollo económico sostenible (Maya, Sánchez Muñoz y otros, 2003).

Los 47 programas tienen previsto realizar una inversión de 417 millones de €. La cofinanciación de estos programas se ha llevado a cabo entre todos los niveles de responsabilidad administrativa (europea, nacional, regional y local) y el sector privado. Éste se convierte en un instrumento básico para que arraiguen los principios de desarrollo rural en las comunidades locales. Asimismo, la UE, aplicando el principio de solidaridad financiera, ha aportado dinero procedente de los fondos estructurales: en el caso del LEADER+, el FEOGA-Orientación, y en el PRODERCAL, ese mismo fondo y el FEDER.

La cofinanciación comunitaria prevista representa el 61% del programa (254 millones de €), correspondiendo el resto a la inversión privada, el 39% (163 millones de €), lo que pone de manifiesto el elevado grado de movilización de la financiación privada. De las ayudas públicas, el 39% lo aportan los fondos europeos y el 22% los fondos nacionales (el 7% la Administración Central, el 10% la Autónoma y el 5% la Local-Juntas Vecinales, Ayuntamientos, Mancomunidades de municipios, Diputaciones Provinciales, etc.).

Los actuales Programas de Desarrollo Rural mantienen similares objetivos que los programas precedentes, aunque van introduciendo ciertas novedades con el fin de mejorar sus resultados. Deben seguir desarrollando una estrategia integrada conforme a cuatro aspectos fundamentales: a) nuevos conocimientos y tecnologías aplicadas al conjunto de los sistemas y procesos productivos;

Figura 1. Programas de desarrollo rural en Castilla y León (2000-2006)



LE1-MERINDADES
 LE2-AGALSA
 LE3-LOS ANCARES
 LE4-TELENO
 LE5-MONTAÑA PALENTINA
 LE7-ADECOCIOR
 LE8-ASAM
 LE9-CODINSE
 LE10-ASOPIVA
 LE11-ADEMA
 LE13-VALLADOLID NORTE
 LE14-PALOMARES
 LE15-ASIDER
 LE16-ADATA
 LE17-ADESCOM
 LE18-ADISAC-LA VOZ

LE19-PAÍS ROMÁNICO
 LE20-PÁRAMOS Y VALLES
 LE21-PENA TREVINCA
 LE22-RIANO
 PR1-ASOCIO
 PR2-ADRIMO
 PR3-TIETAR
 PR4-ADECO CAMINO
 PR5-ADECOAR
 PR6-RIBERA DEL DUERO
 PR7-ADESCAS
 PR8-CUATRO VALLES
 PR11-NORDESTE DE SALAMANCA
 PR12-ADEZOS
 PR14-HONORSE TIERRA DE PINARES
 PR15-SEGOVIA SUR

PR16-PROYNERSO
 PR17-TIERRAS SORIANAS DEL CID
 PR18-DUERO ESGUEVA
 PR19-RUTA DEL MUDEJAR
 PR21-ADERISA
 PR22-ADECO BUREBA
 PR23-ADRECAG
 PR24-ARADUEY
 PR25-ASODEBI
 PR26-CAMPOS Y TOROZOS
 PR27-CENTRO DE VALLADOLID
 PR28-CERRATO
 PR29-MACOVALL
 PR30-POEDA
 PR31-TORGUVI

b) mejora de la calidad de vida y la aplicación de los principios de la sostenibilidad a las diversas acciones; c) puesta en valor de los productos locales con el fin de conseguir la diversificación económica, tanto por medio de la recuperación de productos tradicionales, como por la puesta en funcionamiento de nuevos; d) valoración de los recursos naturales y culturales para que sean capaces de aportar ingresos complementarios a la población local, convirtiéndose de este modo en espacios multifuncionales. En consecuencia, se está potenciando el enfoque estratégico, además de la perspectiva innovadora, por lo que las acciones serán el resultado de las estrategias diseñadas y no a la inversa.

Además de esos puntos clave en la estrategia de desarrollo, el crecimiento debe buscar el equilibrio en los aspectos económicos, sociales, culturales y medioambientales. Esas actuaciones se han de plantear bajo la idea del desarrollo basado en la participación de la población local y, por supuesto, haciendo uso del enfoque ascendente y del desarrollo endógeno. Tampoco hay que olvidar el esencial papel de los Grupos de Acción Local (GAL) en la gestión de esas iniciativas de desarrollo rural. Y también resulta necesario el fomento de la cooperación interterritorial y transnacional, que sin duda favorecerá el intercambio de experiencias, el trabajo en común entre las áreas rurales y la transferencia de conocimientos.

Los resultados cosechados por las diversas iniciativas de desarrollo rural en Castilla y León son bastante desiguales. Se observan aspectos positivos que están incidiendo en los variados espacios regionales, pero también se constatan limitaciones o insuficiencias que exigen la introducción de nuevas estrategias en posteriores intervenciones. Al margen de ello, algunas de las valoraciones más relevantes son, entre otras las siguientes (Esparcia y Noguera, 1998; Sánchez Muñoz, Somoza y Maya, 2000; Regidor, 2000; Maya, 2002b):

- La conversión de la política de desarrollo rural en una actuación en la que las propuestas tienen un claro enfoque ascendente, integrado y territorial.
- La movilización y la inversión de capital privado, que, animado por las ayudas públicas, se ha centrado en el fomento de iniciativas que tratan de diversificar el tejido productivo y obtener valor añadido de los recursos naturales y, al mismo tiempo, sirven para obtener beneficios de las correspondientes inversiones.
- La creación de inquietudes y expectativas para los espacios rurales, implicando a los actores económicos y sociales locales y tratando de mejorar el tejido socioeconómico básico. Para conseguirlo se ha abierto un nuevo campo de actuación definido por la correcta explotación y el aprovechamiento sostenido de los recursos.

- La puesta en marcha de proyectos basados en el aprovechamiento de los recursos locales, que tratan de aprovechar las potencialidades y, al mismo tiempo, servir para paliar su atraso socioeconómico. Para lograr esos objetivos es necesario centrarse en la calidad del proceso y en los productos ofrecidos por el sector agrario y la diversificación productiva.
- Dominio de los proyectos productivos sobre los no productivos, influyendo en el afianzamiento de la diversificación económica de los espacios rurales regionales. Destacan las iniciativas centradas en el turismo rural, las pequeñas empresas, artesanía y servicios y la valoración de la producción agraria. Por lo general, los proyectos han sido de pequeña dimensión, pero han supuesto un efecto importante en la creación y, a veces, expansión del tejido económico en las diferentes zonas rurales castellano y leonesas.

Por tanto, en Castilla y León, los objetivos de los programas de innovación rural, en los que desempeñan un papel relevante el diagnóstico y el análisis del territorio, la valoración de los recursos locales o la búsqueda de nuevas alternativas productivas, se comportan como estrategias territoriales esenciales, pues facilitan la intervención de los diferentes actores sociales y económicos y sirven para plantear e introducir soluciones innovadoras en las áreas rurales.

3. PERSPECTIVAS DE FUTURO PARA LOS ESPACIOS RURALES DE CASTILLA Y LEÓN: INCERTIDUMBRES Y RETOS TERRITORIALES Y SOCIOECONÓMICOS

Los espacios rurales de Castilla y León, al igual que otros del interior de España, presentan serias dificultades que es necesario corregir para que no se conviertan en claros estrangulamientos de la eficacia de las políticas de desarrollo rural; requieren una decidida intervención con el fin de frenar los desequilibrios internos actuales y evitar que se acentúen en el actual milenio. Se debe actuar para que no se deterioren aún más sus posibilidades de recuperación y sobre todo para que no se desarticule el tejido económico y social, en particular la estructura sociodemográfica de la que ha de emanar las decisiones de innovación y las inversiones en las actividades generadoras de empleo y riqueza.

Los programas de desarrollo rural deben contener varias actuaciones estratégicas para que el desarrollo sea armonioso y logre los resultados esperados y afecte al conjunto de los variados espacios rurales de la región. Dentro de esas iniciativas se pueden mencionar las siguientes (Maya y Cabero, 2000; Maya, 2004):

- Es preciso fortalecer los sectores agrario y forestal para que tengan capacidad suficiente para aportar ingresos, crear empleos, mejorar las condiciones de vida, trabajo y producción y articular territorialmente las áreas rurales de la región. Los agricultores deben continuar con la mejora y modernización de las estructuras agrarias, acogiendo a los programas

del cese anticipado y favoreciendo la instalación de jóvenes, que influirá en el rejuvenecimiento de los titulares de las explotaciones y repercutirá positivamente en las inversiones productivas y en la incorporación de innovaciones económicas; han de orientar sus esfuerzos hacia producciones agrícolas que no contribuyan a la acumulación de excedentes y hacia productos de calidad, cuya demanda va en aumento; han de lograr mayor competitividad y más valor añadido de los productos por medio del asociacionismo, de la comercialización y de la transformación. Asimismo, el sector forestal debe seguir cumpliendo con sus funciones económicas, sociales y ecológicas; dichos objetivos se han de traducir en la ampliación de la superficie forestal, bien por medio de las tierras retiradas de la producción, bien apoyando a asociaciones o a particulares en las acciones de reforestación.

- Los medios rurales de la región no sólo se deben limitar a la producción de alimentos, sino que tienen que ir cumpliendo nuevas funciones, en consonancia con las demandas sociales. Junto a la conservación y el cuidado de los paisajes cultivados, los espacios rurales tienen que servir como lugares para vivienda y ubicación de empresas, como espacio de equilibrio ecológico, de ocio y recreo y como refugio de la cultura tradicional. Se trata de apoyar la diversificación de las actividades productivas, la multifuncionalidad, impulsando las que son complementarias o alternativas a las funciones tradicionales y para las cuales los espacios rurales disponen de posibilidades; éstas tienen que ser capaces de aprovechar de modo sostenible el potencial endógeno y, al mismo tiempo, favorecer el mantenimiento y la creación de puestos de trabajo para que los espacios rurales conserven su articulación territorial y las estructuras socioeconómicas. También deben centrarse las actuaciones en la dotación y creación de un adecuado tejido empresarial, basado tanto en la transformación de los productos agrarios, como en otros procesos ajustados a las oportunidades de los variados espacios rurales.
- El reconocimiento por parte de la sociedad del nuevo papel del agricultor como gestor, conservador y protector del entorno rural ha incidido en que reoriente su actividad agraria hacia técnicas de producción sostenibles. Se han de fomentar acciones que preserven el medio ambiente y el entorno natural para legarlos en las mejores condiciones posibles. Para ello, se aplicarán correctas prácticas agrícolas, que sean sostenibles y compatibles con su protección, y la puesta en marcha de medidas agroambientales; éstas tienen que ser capaces de conservar el patrimonio histórico, los paisajes heredados, los espacios protegidos y la biodiversidad biológica y natural de la región. Así pues, el medio ambiente ofrece oportunidades y potencialidades para el desarrollo económico, bien a través del aprovechamiento directo de los recursos, bien mediante la crea-

ción de condiciones favorables para las actividades económicas; el logro de adecuados objetivos ecológicos y económicos ha de ser el resultado de una estrategia cuidadosamente elaborada y de la aplicación de prácticas compatibles con la conservación del variado y rico legado regional.

- Los espacios rurales regionales necesitan que se lleve a cabo una adecuada valoración de los diferentes recursos con el fin de conocer las ventajas añadidas de los distintos territorios. Se requiere un conocimiento exhaustivo de las diversas áreas espaciales, de sus capacidades para innovar y de la presencia de infraestructuras de apoyo y fomento de las iniciativas locales. El análisis de las potencialidades y de las debilidades internas, relacionado y comparado con las amenazas y las oportunidades externas, ha de servir para llevar a cabo una nueva interpretación de los espacios rurales. Es preciso realizar una nueva lectura de las ventajas locales con el fin de establecer perspectivas de futuro para los variados espacios. El territorio pasa a ocupar un primer plano y se convierte en un elemento con suficiente fuerza que debe favorecer el asentamiento de las bases de las nuevas modalidades y tendencias de desarrollo rural. Dichas tendencias tienen que servir para que se establezcan nuevas fuentes de ingresos, que sean complementarias de las tradicionales, y, de este modo, se pueda fijar la población local e incluso atraerla de otras partes, sobre todo de los núcleos urbanos, siempre y cuando se creen las condiciones idóneas para que arraigue un viable tejido productivo y social y también haya una adecuada dotación de infraestructuras y servicios colectivos.
- En las diferentes áreas rurales de la región se tienen que fomentar los procesos de formación y favorecer el apoyo a los recursos humanos con el fin de que el desarrollo rural logre el enfoque endógeno y las diversas iniciativas tengan en cuenta esos objetivos. Los cursos de formación se han de orientar hacia una preparación cualificada y ajustada a las necesidades de las actuaciones impulsadas por el propio desarrollo rural. Los programas de formación deben insertarse en un marco más amplio, que suponga la valoración de los recursos humanos; no deben convertirse en meros cursos de transmisión de conocimientos, sino que deben estar imbricados en los propios proyectos que se han elaborado para dinamizar los diferentes territorios. Se han de concebir de tal modo que faciliten la promoción y la mejora profesional de las personas afectadas, contribuyendo a ampliar sus miras, a transmitirle seguridad y confianza en sus propias capacidades, a fomentar mayor voluntariedad y dinamismo y, por supuesto, a impulsar la asunción de crecientes responsabilidades en el desarrollo sostenido de los variados espacios rurales castellano y leoneses.
- Los procesos de innovación tecnológica también tienen que afectar y extenderse por los variados espacios rurales de la región. Las nuevas tecnologías han de aplicarse de tal forma que dispongan de capacidad sufi-

ciente para generar valor añadido de los diversos recursos y productos locales. Pueden servir para la realización de adecuadas campañas de publicidad y de divulgación de las ventajas añadidas de los distintos espacios rurales; a través de las páginas web se pueden difundir las potencialidades de los espacios rurales para el ocio y el esparcimiento y también ofrecer las posibilidades de inversión en actividades empresariales. De igual modo, la red puede permitir la comercialización de productos a través del comercio electrónico o facilitar la cooperación laboral entre personas localizadas en lugares distantes. Así pues, son muchas las virtualidades derivadas de las nuevas tecnologías; es preciso poseer imaginación y capacidad para aplicarlas en pro de los distintos territorios. Se considera como una magnífica herramienta que en el futuro inmediato favorecerá el desarrollo rural y facilitará posibles alternativas laborales a quienes decidan vivir en los ámbitos rurales.

- Finalmente, es necesario aplicar una adecuada política de ordenación del territorio, en la que los espacios rurales castellanos y leoneses no sean un soporte pasivo de los recursos humanos y materiales, sino que se caractericen por su capacidad para organizar su desarrollo, para aprovechar sus recursos y garantizar su sostenimiento. El territorio funciona como un sistema activo, dinámico y en permanente transformación, que dispone de posibilidades para poner en marcha procesos de innovación y de desarrollo territorial. Por eso, la ordenación del territorio se concibe como un instrumento esencial para garantizar la debida planificación del desarrollo rural, en el que las actuaciones se tienen que adaptar a las potencialidades y a los diferentes recursos y contener la garantía de continuidad y coherencia mediante la aplicación del desarrollo sostenido y, a su vez, ha de producirse una ajustada coordinación entre las iniciativas de las diversas administraciones y los intereses de la iniciativa privada. En suma, los objetivos de la ordenación del territorio deben suponer la mejora de la calidad de vida de la población local, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente o el uso racional y equilibrado del territorio, convirtiéndose en algunos de los principios básicos del desarrollo rural, en donde la nueva ruralidad exige la aplicación de dichos principios con el fin de lograr la multifuncionalidad económica en los diferentes espacios rurales de la región.

Así pues, en Castilla y León, al margen de la desigual viabilidad y resultados derivados de la puesta en marcha de los diferentes programas de desarrollo rural, es preciso que se sigan proponiendo y adoptando iniciativas capaces de impulsar sus variados territorios rurales. Dichas propuestas se han de integrar en una verdadera política económica regional y de desarrollo rural, que reduzca los efectos negativos de la PAC, mejore las infraestructuras y los servicios

colectivos, permita abordar estrategias ajustadas a sus limitaciones y potencialidades y se adapte a las nuevas demandas socioeconómicas y urbanas. Resulta imprescindible impulsar el mundo rural y convertirlo en un sector que no dependa sólo de las ayudas económicas, sumamente necesarias, sino también esté capacitado para dinamizar y permitir el mantenimiento y la convivencia de sectores agrícolas y ganaderos renovados y otras actividades no agrícolas, diversificadas y complementarias, que son necesarias para lograr un desarrollo integrado.

De cualquier modo, los territorios rurales de la región presentan claroscuros, se hallan sometidos a incertidumbres y han de enfrentarse a muchos retos, en cuyas respuestas deben intervenir los agentes sociales y económicos locales, además de la colaboración de fuerzas externas. Todos ellos tienen que disponer de fuertes impulsos y suficientes dinamismos, cuyos esfuerzos individuales y colectivos se han de orientar a la conservación del legado histórico y ecocultural y al mantenimiento, siempre que sea posible, de las áreas rurales integradas en la correspondiente articulación social, económica y territorial. Por tanto, difícil panorama se vislumbra, cuyas soluciones van a depender de la eficacia de las actuaciones, de las posibilidades del desarrollo sostenido y de las buenas prácticas aplicadas a la gestión de los recursos y al potencial endógeno de los diferentes espacios rurales castellanos y leoneses.

BIBLIOGRAFÍA

- ALARIO TRIGUEROS, M. y OTROS (2004): *Las mujeres en el medio rural de Castilla y León*. CES de Castilla y León, Valladolid.
- ESPARCIA, J. y NOGUERA, J. (1998): «La eficacia de las políticas de desarrollo rural», en *IX Coloquio de Geografía Rural. Comunicaciones*. Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología del País Vasco, Vitoria, pp. 77-84.
- LÁZARO ARAUJO, L. (Coord.) (2002): *Las acciones estructurales comunitarias en España y sus comunidades autónomas. Periodo 2002-2006, volumen II*. Comisión Europea. Representación en España, Madrid.
- MAYA FRADES, A. (2001): «Las medidas de acompañamiento de la PAC y las valoraciones territoriales derivadas de la Agenda 2000 respecto al desarrollo rural: su incidencia en Castilla y León», en *Desarrollo regional y local en Europa: las áreas periféricas*. Programa Sócrates-UE. (Policopiado, 25 pp.) (En prensa).
- (2002a): «La despoblación rural y sus consecuencias sobre los medios geográficos de Castilla y León», en *Agricultura y Medio Ambiente*. Fundación MonteLeón/Universidad de León, pp. 127-161.
- (2002b): «El desarrollo rural en España: la aplicación práctica de la Geografía y líneas de investigación más representativas», en BLÁZQUEZ, M., CORS, M., GONZÁLEZ, J. M. y

- SEGUÍ, M. (Coord.): *Geografía y Territorio. El papel del geógrafo en la escala local*. Departament de Ciències de la Terra/Universitat de les Illes Balears/AGE/AFDG, Palma de Mallorca, pp. 297-324.
- (2004): «La Unión Europea como promotora del desarrollo rural», en RODRÍGUEZ, R. y PÉREZ CORREA, E. (Coord.): *Espacios y desarrollos rurales. Una visión múltiple desde Europa y Latinoamérica*. Ed. Trea, Gijón, pp. 23-48.
- MAYA FRADES, A. y CABERO DIÉGUEZ, V. (2000): «El desarrollo rural integrado como estrategia territorial y posible alternativa económica», en *Revista de Economía y Finanzas de Castilla y León* (Caja Duero), nº 4, pp. 11-29.
- MAYA FRADES, A. y CORTIZO ÁLVAREZ, J. (1995): «Valoración e incidencia de las políticas de jubilación anticipada en la Comunidad de Castilla y León», en VV. AA.: *Cambios regionales a finales del siglo XX. Actas del XIV Congreso Nacional de Geografía*. Departamento de Geografía/Universidad de Salamanca/AGE, Salamanca, pp. 192-195.
- MAYA FRADES, A. y SÁNCHEZ MUÑOZ, M. J. (1999): «La incidencia de la Política Agrícola Común en Castilla y León: valoraciones territoriales, efectos socioeconómicos y perspectivas de futuro», en *Revista de Economía y Finanzas de Castilla y León* (Caja Duero), nº 2, pp. 117-140.
- MAYA FRADES, A. y SÁNCHEZ MUÑOZ, M. J., PRIETO, I. y ZAPATERO, J. M. (2003): *El desarrollo rural como estrategia de futuro para Castilla y León: incidencia territorial de LEADER y PRODER*. (Policopiado, 164 páginas).
- OÑATE, J. y ÁLVAREZ, P. (1997): «El programa de Estepas Cerealistas en Castilla y León», en *Revista Española de Economía Agraria*, nº 179, pp. 299-330.
- PRIETO SARRO, I. (2002): «Castilla y León ante la apuesta rural europea», en *Revista de Economía y Finanzas de Castilla y León* (Caja Duero), nº 5, pp. 163-187.
- REGIDOR, J. G. (2000): *El futuro del medio rural en España. Agricultura y desarrollo económico*. Consejo Económico y Social, Madrid.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, M. J., SOMOZA, J. y MAYA, A. (2000): «Valoración de los programas de desarrollo rural en las áreas periféricas de Castilla y León», en GARCÍA PASCUAL, F. et al. (Coord.): *Los espacios rurales en el cambio de siglo: incertidumbres ante los procesos de globalización y desarrollo*. Actas del X Coloquio de Geografía Rural. Departamento de Geografía y Sociología/Universitat de Lleida/AGE, Lleida, pp. 714-723.
- SUÁREZ, F., OÑATE, J., MALO, J. y PECO, B. (1997): «Las políticas agroambientales y de conservación de la naturaleza en España», en *Revista Española de Economía Agraria*, nº 179, pp. 267-296.
- SUMPSI, J. M., GARRIDO, A. e IGLESIAS, E. (1997): «La política agroambiental de la UE: Un análisis desde la perspectiva económica», en *Revista Española de Economía Agraria*, nº 179, pp. 227-265.

ACCIONES DE DESARROLLO RURAL EN LA PROVINCIA DE TERUEL: INICIATIVAS COMUNITARIAS E INICIATIVAS LOCALES

JOSÉ VICENTE QUEROL MONTERDE | GERENTE DE ADIBAMA

De todos es bien conocida la situación socioeconómica actual de la provincia de Teruel. En este breve espacio pretendemos acercarnos a la realidad turolense desde el punto de vista de las acciones para el desarrollo llevadas a cabo desde el propio territorio, apoyándose en las iniciativas comunitarias de la Unión Europea y desde las distintas instituciones y Administraciones Locales. En cualquier caso, no se trata de un análisis exhaustivo sino de una mera aproximación a los diferentes procesos y acciones emprendidas desde la óptica del desarrollo endógeno y proactivo acometido directamente por los propios agentes locales que interactúan sobre el territorio. De modo especial tendremos en consideración la experiencia más innovadora y que mayores aportaciones cualitativas y metodológicas ha hecho a la teoría y práctica del desarrollo rural en la última década: las iniciativas LEADER.

1. LA PROVINCIA DE TERUEL, HISTORIA DE UNA LUCHA POR EL DESARROLLO

Desde finales del siglo XIX la sociedad turolense va adquiriendo progresivamente conciencia de atraso, de subdesarrollo y dificultades para industrializarse, anhelando su modernización al tiempo que se ven fracasar diversas iniciativas de desarrollo. Así, bajo la influencia de algunos intelectuales imbuidos de ideas regeneracionistas se buscan explicaciones a dicho atraso y ya en los últimos años del XIX y primeras décadas del XX se plantean diversas posibilidades de desarrollo basadas principalmente en la mejora de las comunicaciones (el ferrocarril) y la explotación de los recursos propios (la minería de hierro y de carbón). La creación de azucareras y de otras pequeñas industrias alimentarias (molinos de harina, almazaras, etc.) o las primeras centrales hidroeléctricas, no tienen entidad suficiente para frenar los movimientos emigratorios que ya habían comenzado en las zonas más pobres de la provincia, canalizándose principalmente hacia Cataluña.

El descenso demográfico se acelera a partir de los años sesenta. Sólo las Cuencas Míneras mantienen su población debido al auge de la industria extrac-

tiva y las centrales térmicas. No obstante, a partir de los 80 la necesidad de mantener la productividad de las empresas mineras exige una fuerte reconversión de las mismas, con cierre de minas, desarrollo de la minería a cielo abierto y drástica reducción del número de empleados. El futuro de la minería turolense se torna muy incierto y se comienzan a solicitar alternativas de inversión y creación de empleo. La Ley del Canon sobre la producción de energía eléctrica de 1981, por ser Teruel una provincia productora, permitió una serie de mejoras en infraestructuras a nivel municipal y provincial. Pero ésta sólo duró cinco años, al ser anulada por la necesidad de adaptación al sistema fiscal europeo.

Con la esperada incorporación de España a la Comunidad Europea se generan ciertas esperanzas en la provincia. Por primera vez se realizan estudios planteados desde una perspectiva del desarrollo integral de Teruel, entre los que destaca el *Estudio Preparatorio de la Operación Integrada de Desarrollo para la Provincia de Teruel* (1988), financiado por la Comisión de la CEE.

No obstante, pronto se frustran las esperanzas de acceder a los Fondos Estructurales europeos a través del Objetivo 1, cuya finalidad era el desarrollo de las regiones más desfavorecidas de la Comunidad Europea. Aragón y, por consiguiente, la provincia de Teruel, quedaban enmarcados en el Objetivo 5b. Al quedar fuera del Objetivo 1, no se llega a financiar la OID planteada en el estudio anteriormente mencionado. Además, Teruel dispondrá, a largo plazo, de menos fondos para inversiones en infraestructuras que si se hubiese integrado en el Objetivo 1, se le exigirá un mayor esfuerzo para cofinanciar las actuaciones en las que participan los Fondos Europeos, y también contará con menores subvenciones públicas para incentivar la inversión empresarial.

La implantación del *Plan Especial para Teruel* como medida de compensación para esta provincia (3.600 millones de pesetas por año), pronto se manifestará francamente insuficiente: Teruel proseguirá el camino acelerado de la despoblación, con francas limitaciones para su desarrollo, fuertes carencias en infraestructuras y falta de apoyo decidido por parte de la Administración Central y Autonómica, que no acometen políticas enérgicas para compensar los desequilibrios territoriales internos, ni a nivel del Estado Español ni a nivel de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Desde su creación en 1990 el Instituto Aragonés de Fomento ha tenido un papel relevante como «agencia de desarrollo regional». Su actividad en Teruel ha sido importante en diversos campos. Particularmente destaca por su apoyo o participación directa en proyectos empresariales (Casting Ros, ...), en rehabilitación de edificios singulares para usos turísticos (La Iglesuela del Cid, Camarena de la Sierra, ...), en la promoción de las estaciones de esquí de Valdelinares y Javalambre, en la financiación de la Fundación Santa María de Albaracín y de la Sociedad de Desarrollo de la Sierra de Albaracín.

Por otro lado, a raíz de la reestructuración del sector de la minería del carbón, como consecuencia de la Decisión 3632/93/CECA y de la Directiva 96/92/CE, que prevé una reducción de la producción minera, se articuló como compensación el *Plan de Reestructuración y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras* (1998-2005), que contiene tres líneas de actuación: desarrollo de infraestructuras, formación y proyectos empresariales generadores de empleo alternativo. Actualmente, el Plan MINER está teniendo importantes resultados con la implantación de nuevas empresas con creación de empleo, lo que es particularmente visible en Andorra (cerámica, cartonajes, etc.). Además, en el caso de Andorra los efectos del Plan MINER se han visto reforzados por el *Plan Económico para Andorra y su comarca* (IAF-ENDESA) para la promoción de proyectos empresariales.

2. PROBLEMAS QUE CONDICIONAN EL DESARROLLO Y RECURSOS DE LA PROVINCIA DE TERUEL

En las dos últimas décadas se ha producido una fuerte sensibilización social hacia el futuro de la provincia de Teruel, tanto a nivel institucional como ciudadano. Esto va paralelo a la realización de diversos estudios de investigación, análisis y prospectiva de la realidad socioeconómica de la provincia de Teruel, a cargo de instituciones tanto públicas como privadas. La mayor parte de estos estudios y de otros análisis realizados a nivel institucional coinciden básicamente en los condicionantes que demoran el desarrollo de esta provincia y que en síntesis podemos enumerar así:

- Limitaciones que impone el medio físico: complicada orografía, clima riguroso.
- Deficientes infraestructuras, con baja accesibilidad interna y externa.
- Despoblación, escasez de recursos humanos, bajo dinamismo demográfico, envejecimiento de la población.
- Debilidad del tejido empresarial, falta de innovación, escasa proyección exterior, ...
- Potencial del sector agroalimentario infrautilizado.
- Fuerte peso del sector energético en el PIB provincial.
- Industria de bajo contenido tecnológico y baja competitividad.
- Sector terciario débil y con bajo nivel de especialización.
- Excesiva estacionalidad del turismo.

No obstante, tanto en la sociedad turolense como en sus instituciones existe un consenso generalizado en señalar como principales dificultades que condicionan el futuro de la provincia esencialmente dos:

- a) DEFICIENTE DOTACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS viarias y de comunicaciones.
- b) DESPOBLACIÓN, escasez de recursos humanos, bajo dinamismo demográfico, envejecimiento de la población.

Por otra parte, en diversos estudios, jornadas, encuentros y demás foros de reflexión acerca de la problemática turolense se ha planteado reiteradamente la cuestión de las potencialidades para el desarrollo de la provincia. No en vano, la búsqueda de «motores de desarrollo» para Teruel ha sido una constante a lo largo del último siglo.

Desde un punto de vista meramente económico, en los últimos años también hay coincidencia en los sectores de actividad que pueden liderar una estrategia realista de desarrollo para Teruel. Un buen resumen es el que recoge *el Examen Territorial de la OCDE-Teruel: una región rural* (2000). Este estudio, tras evaluar las fortalezas y debilidades de Teruel, comparándolas con las de otras regiones similares de la OCDE, sugiere dos áreas principales hacia las que las Administraciones Públicas deberán enfocar su atención en una estrategia de desarrollo global. Las dos, muy vinculadas entre sí, se fundamentan en un mayor aprovechamiento de los recursos naturales y culturales de la provincia:

1. Mejorar la rentabilidad y posicionamiento de los productos agroalimentarios de Teruel, de modo que puedan ocupar nichos de mercado diferenciados por su calidad.
2. Desarrollar una estrategia de turismo rural sostenible, apoyándose en los atractivos naturales y culturales de la provincia.

De hecho, éstos son, inequívocamente, dos ejes prioritarios de desarrollo en la provincia tanto para los responsables políticos de la Administración Autónoma y Diputación Provincial, como para los Grupos de Desarrollo Rural. No obstante, las distintas comarcas turolenses, con situaciones demográficas y socioeconómicas muy dispares entre sí, deben ser objeto de un análisis preoperacional individualizado (las Serranías Turolenses, las Cuencas Mineras o la Tierra Baja presentan realidades en ocasiones muy diversas) para, a posteriori, implementar estrategias de desarrollo integral *ad hoc*. En buena medida, éste es el modelo que se está siguiendo desde los Grupos de Desarrollo Rural que han gestionado y gestionan la iniciativa comunitaria LEADER.

3. POLÍTICAS EUROPEAS DE DESARROLLO RURAL: LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS EN LA PROVINCIA DE TERUEL

A partir del periodo de programación 1989-1993 las políticas comunitarias de desarrollo en el medio rural se impulsaron de forma importante y de ellas par-

tipicará la provincia de Teruel. En primer lugar, con las intervenciones de FEOGA en las políticas comunitarias agraria y regional: la PAC, un potente, complejo y costoso instrumento financiero de intervención en el mundo agrario y rural. Por otro lado, las iniciativas comunitarias LEADER, LEADER II y, más tarde, LEADER+, estimulando alternativas de desarrollo endógeno, con carácter piloto, desde los propios territorios rurales.

3.1. Las iniciativas LEADER en la provincia de Teruel

La Iniciativa LEADER tiene por objeto el desarrollo rural de las zonas rurales más desfavorecidas, bajo un enfoque innovador, contando con la participación de los agentes sociales en el proceso de programación de sus propias estrategias territoriales de desarrollo y corresponsabilizándose en el proceso de toma de decisiones y de ejecución del gasto. Realmente este planteamiento fue absolutamente novedoso en todo el ámbito rural, y particularmente en la provincia de Teruel, donde históricamente la población rural, en sus diferentes niveles de representatividad social, había tenido un papel eminentemente pasivo.

3.1.1. *La iniciativa LEADER (1990-1994), una experiencia pionera*

La iniciativa comunitaria LEADER (1990-1994) fue operativa en Aragón a través de tres Grupos de Acción Local: CEDESOR, en las comarcas oscenses de Sobrarbe y Ribagorza, CEDEMATE en el Maestrazgo turolense y ADRI Daroca-Calamocha, entre las provincias de Teruel y Zaragoza. Es decir, dos de los tres GAL de esta primera fase de la iniciativa LEADER actuaron en la provincia de Teruel.

El Grupo de Acción Local que gestionó este programa en las sierras turolenses del Maestrazgo fue el *Centro para el Desarrollo Rural del Maestrazgo-Teruel* (CEDEMATE), creado en 1991 a partir de la dinámica generada en el entorno de la Escuela Taller de Molinos. Estructurado como asociación sin ánimo de lucro en la que estaban incluidos agentes públicos (Diputación y nueve ayuntamientos) y privados (cooperativas, sindicatos y asociaciones), el objetivo general de CEDEMATE no era otro que promocionar los recursos endógenos, potenciando el tejido económico y cultural de la zona.

La promoción del turismo rural fue el primer objetivo del Grupo LEADER del Maestrazgo. La creación de itinerarios turísticos debidamente señalizados, la realización de acciones de promoción propias y el apoyo a entidades asociativas de carácter turístico, son las acciones más destacables. Ciertamente es que en las serranías del Maestrazgo se llevaba trabajando en promoción turística desde hacía dos décadas y que ya existía una infraestructura turística básica sobre la que trabajar. Así, a primeros de los 70 las Diputaciones Provinciales de Teruel

y de Castellón crearon la Mancomunidad Turística del Maestrazgo. En 1981 el municipio de Mirambel recibió el Premio Europa Nostra, constituyendo el más destacado reclamo publicitario para la comarca. En 1992 se creó MAESTUR (Asociación de Viviendas de Turismo Rural del Maestrazgo) a iniciativa de dos emprendedoras locales y basada a priori en una concepción social del turismo rural donde la mujer empieza a ser protagonista principal.

No obstante, la actividad desarrollada por CEDEMATE supuso, sin duda, un importante impulso en la promoción del sector turístico del Maestrazgo y una paulatina toma de conciencia para la población local de que éste podía ser un valioso recurso para su desarrollo. Se apoyaron en esta primera etapa LEADER una serie de infraestructuras, alojamientos y actividades complementarias atendiendo principalmente a la potenciación de una oferta turística convencional (hoteles, hostales, campings, restaurantes) y en menor medida a la oferta complementaria (viviendas de turismo rural, escuelas de naturaleza, centros ecuestres, etc.). En 1995 se creó la Asociación de Empresarios Turísticos del Maestrazgo.

Por otro lado, desde CEDEMATE se centraron igualmente en la «valorización y comercialización de productos agrarios», más concretamente en la promoción de productos agroalimentarios (especialmente los secaderos de jamones y productos cárnicos). En este marco de relaciones con el sector surgió también la Asociación de Empresarios Agroalimentarios del Maestrazgo, que agrupaba a la práctica totalidad del sector de la industria alimentaria, constituyendo una eficaz plataforma de trabajo para la propia gestión de los fondos LEADER.

El otro Grupo de Acción Local fue la *Asociación para el Desarrollo Rural Integral de las comarcas de Daroca y Calamocha* (ADRI), fundada también expresamente para la gestión de LEADER, y constituida por ayuntamientos, cooperativas y asociaciones, con el objetivo de generar procesos dinamizadores del tejido económico y social. ADRI presentaba la particularidad de actuar en dos comarcas, la de Calamocha, situada en la provincia de Teruel, y la de Daroca en Zaragoza. La medida que mayor dotación económica recibió fue la de «turismo rural», sector que comenzó a desarrollarse aprovechando los recursos naturales y culturales de la zona, quedando a cierta distancia la medida de apoyo a «pequeñas empresas artesanas y servicios locales».

Se pone de manifiesto que en este primer programa LEADER se dio un mayor peso específico al turismo rural, acumulando sólo esta medida el 42% de la inversión total de LEADER en las dos comarcas. En cualquier caso, ésta fue, sin lugar a dudas, una experiencia pionera en el ámbito del desarrollo rural de la provincia de Teruel y, aun más, en el conjunto de Aragón.

Una muestra del volumen de inversión gestionado por los dos Grupos de Acción Local de Teruel viene dada por el siguiente cuadro resumen:

Tabla 1. Iniciativa Comunitaria LEADER (1991-1993)

	TOTAL	PÚBLICA	U.E.	PRIVADA
MAESTRAZGO	1.611,6	1.000,9	367,2	610,6
DAROCA-CALAMOCHA	635,1	240,5	165,5	394,5

Inversión (millones de pesetas).

3.1.2. La iniciativa LEADER II (1995-1999), el valor de la innovación

Conociendo la experiencia previa de estos grupos pioneros y la imagen exitosa que se tenía del primer programa LEADER, la convocatoria de la iniciativa comunitaria LEADER II generó importantes expectativas en amplias comarcas rurales de todo el territorio aragonés. Trece fueron las comarcas que formaron Grupos de Acción Local para gestionar esta iniciativa LEADER II en Aragón, de los cuales cinco correspondían a la provincia de Teruel: *Maestrazgo* (CEDEMATE), con un territorio notablemente ampliado con respecto al programa anterior, la comarca de *Jiloca-Gallocanta* (ADRI), *Bajo Martín* (ADIBAMA), *Albarracín* (ASIADER) y *Mezquín-Matarraña* (OMEZYMA). Esto venía a representar el 53,3% del territorio turolense y el 36,7% de la población de la provincia.

Los grupos de nueva creación pasaron por la fase previa de Adquisición de Capacidades, mientras los dos con experiencia del primer programa optaron directamente a la fase de Innovación Rural. En cualquier caso, cada una de estas comarcas puso en marcha, de acuerdo con los criterios de LEADER, una estrategia de desarrollo territorial, multisectorial, y con acciones innovadoras para el desarrollo de la zona, en función de las posibilidades de cada territorio. Las iniciativas empresariales que surgieron dentro de los diferentes campos de aplicación de LEADER II se estructuraron de forma preferente en torno a los sectores de turismo, PYMEs y agroalimentación.

La medida de *turismo* fue, de nuevo, la que registró al finalizar el programa un porcentaje más alto de gasto público: el 23,6% del presupuesto total de los grupos de Teruel. Esto es indicativo no sólo del potencial turístico de la provincia, sino más aún de la demanda de ayuda existente para la mejora de infraestructuras turísticas por parte de la iniciativa privada. En todo caso, las comarcas con mayor potencial turístico dedicaron elevados porcentajes de gasto en esta medida, como es el caso de Maestrazgo (32,2%), Daroca-Calamocha (29%) y Albarracín (28%), constituyendo ésta la medida mejor dotada de fondos. En sentido contrario, el Bajo Martín sólo consumió en la medida de turismo el 16,4% de los fondos públicos, y el Mezquín-Matarraña el 18,7%.

En cualquier caso, la promoción del turismo rural sigue siendo en LEADER II un objetivo prioritario para los Grupos, en consonancia con la sensibilidad existente en otras instituciones y Administraciones Públicas. No en vano duran-

te el periodo de duración de LEADER II tuvieron lugar varias iniciativas de importancia para el desarrollo turístico de la provincia: se publicó abundante material promocional; se crearon diversas asociaciones comarcales de viviendas de turismo rural, que a su vez se integraron en FARATUR (Federación Aragonesa de Asociaciones de Viviendas de Turismo Rural); la DGA aprobó una legislación más exigente para las viviendas de turismo rural; se puso en marcha el Plan de Calidad Turística para el Maestrazgo; apareció la Ley de Parques Culturales de Aragón; la Diputación Provincial de Teruel instituyó el Patronato Provincial de Turismo, entre otras cuestiones a mencionar.

El caso de CEDEMATE es especialmente significativo en lo relativo a su actuación en el sector turístico: la claridad de objetivos y la voluntad de coordinación de los equipos técnicos del grupo LEADER con los de MAESTUR y de la Asociación de Empresarios Turísticos del Maestrazgo actuó a favor de utilizar la iniciativa LEADER II para organizar estructuras eficaces de cooperación, para cohesionar al sector turístico, y para posibilitar una campaña de promoción exterior del territorio realmente eficaz. La creación del Parque Cultural del Maestrazgo, que ponía en valor al mismo tiempo recursos paleontológicos, arqueológicos, geológicos, paisajísticos y el patrimonio local de los pueblos, trató de mejorar la oferta turística con planteamientos alternativos, dirigida a un turismo más especializado.

La medida que ocupa el segundo lugar en inversión de fondos públicos de LEADER II es la relativa a *PYMES y servicios locales*. Es evidente que el apoyo al precario tejido empresarial de estas comarcas turolenses, compuesto fundamentalmente por pequeñas empresas y microempresas, ocupa también un lugar destacado (el 23% del gasto público total), absorbiendo una parte importante de las ayudas públicas. Así mismo, la creación de empleo directo en estos proyectos de inversión empresarial es también reseñable (cerca de 1.000 empleos nuevos en Teruel), sobre todo porque se ha primado el empleo de mujeres y jóvenes emprendedores, fundamentales para fijar población rural.

Para algunos grupos la consolidación del tejido empresarial de su comarca fue prioritario, constituyendo ésta la medida mejor dotada en el conjunto del programa, como es el caso del Bajo Martín y del Mezquín-Matarraña, los dos grupos ubicados en tierras bajoaragonesas. El fomento del asociacionismo empresarial, organizando a los pequeños empresarios y trabajadores por cuenta propia que forman una parte esencial del tejido productivo que mantiene vivos nuestros pueblos o, en todo caso, la estrecha colaboración con las asociaciones empresariales de la zona, ha constituido una importante línea estratégica por parte de todos los grupos.

La *valorización y comercialización de la producción agroalimentaria* ha sido otra medida importante para los grupos turolenses, aunque cuantitativamente presenta una inversión económica inferior, con el 11,2% del gasto públi-

co total del programa. Sin embargo, su valor en cuanto diversificación económica y valor añadido a partir de la propia producción agraria (muchas de las comarcas LEADER II son eminentemente agrarias) es muy valioso desde el punto de vista del futuro de la provincia, en línea con ciertas actividades potenciadas directamente desde las Administraciones Públicas (Denominaciones de Origen, agricultura ecológica, etc.).

Por otro lado, los grupos LEADER han propiciado la creación de asociaciones agroalimentarias como estrategia para organizar el sector y desarrollar así mecanismos de cooperación entre las empresas comarcales. Algo nada fácil, puesto que se trata, por lo general, de empresas dedicadas a subsectores muy distintos, con objetivos, mercados y nivel de facturación a su vez muy diversos entre sí. La Asociación de Empresarios Agroalimentarios del Maestrazgo fue pionera, con reconocida capacidad para llevar a cabo acciones de consolidación del sector, ofreciendo determinados servicios a sus socios e implementando medidas de promoción y comercialización conjunta. Después se crearían otras asociaciones de estas mismas características, como la Asociación Agroalimentaria del Bajo Martín-Sierra de Arcos.

Hemos hecho una breve reseña de las medidas «productivas» de LEADER II en Teruel, pero también hay que mencionar otras dos no menos importantes desde el punto de vista cualitativo. Las actuaciones en materia de *patrimonio cultural y medio ambiente* canalizaron el 13,8% del gasto público total de LEADER II en la provincia de Teruel. Formando parte sustancial del conjunto de la estrategia global de desarrollo de cada grupo, han constituido intervenciones de muy diverso signo, pero siempre arrojando la medida de turismo o formando parte del proceso de dinamización sociocultural abierto en cada comarca. Al mismo tiempo esta medida ha servido como aglutinante para que Entidades Locales, asociaciones y entidades privadas de las respectivas comarcas hayan participado activamente en la estrategia global de desarrollo o en aspectos particulares de la misma.

La medida de *formación profesional y ayudas a la contratación*, aunque sólo consumió un 13% del presupuesto de fondos públicos, posee también un gran valor cualitativo. La cualificación de los recursos humanos del territorio es uno de los principales condicionantes para su desarrollo. Conscientes de esto, desde los grupos se hizo un esfuerzo importante, aplicando planes de formación a la medida de las necesidades del territorio y de la demanda de los agentes sociales y económicos del mismo. Destaca la implementación de acciones formativas en materia de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, porque el espacio rural turolense no puede quedar al margen de las nuevas tecnologías emergentes. Así, se desarrollaron planes de formación *ad hoc*, caso del Bajo Martín, o se crearon telecentros para facilitar el acceso de la población a estas nuevas tecnologías, como hizo, por ejemplo, el grupo de Albarracín.

Tabla 2. Iniciativa Comunitaria LEADER II (1994-1999)
en la provincia de Teruel (en pesetas)

GRUPOS	GASTO PÚBLICO								GASTOS PRIVADOS
	COSTE TOTAL	TOTAL	SUBVENCIONES DE LA UE		ADMINISTRACIONES NACIONALES				
			TOTAL	TOTAL	TOTAL	ADMÓN. CENTRAL	ADMÓN. AUTONÓMICA	ADMÓN. LOCAL	
ADRI Daroca y Calamocha (*)	1.422.402.011	429.198.827	269.835.932	159.362.895	54.737.160	104.625.735	0	993.203.184	
Maestrazgo	2.427.502.615	846.883.954	534.285.961	312.597.993	106.675.841	205.922.152	0	1.580.618.661	
Bajo Martín	1.608.464.010	524.210.387	330.279.684	193.930.703	66.447.539	127.483.164	0	1.083.119.780	
Albarracín	1.531.964.376	527.675.290	330.897.727	196.777.563	66.969.600	129.807.963	0	1.000.020.910	
Mezquín- Matarraña	1.729.469.635	620.584.390	390.474.334	230.110.056	78.685.335	151.424.721	0	1.107.141.761	
TOTAL	8.719.802.647	2.947.039.834	1.855.773.638	1.091.266.196	373.515.475	717.750.721	0	5.764.104.296	

FUENTE: DGA. Dirección Gral. de Desarrollo Rural. Elaboración propia.

(*) Para el Grupo ADRI Daroca-Calamocha se ha considerado el 50% de su programa como el correspondiente a la provincia de Teruel.

Tabla 3. Iniciativa Comunitaria LEADER II (1994-1999)
en la provincia de Teruel (en pesetas)

MEDIDAS	GASTO PÚBLICO					GASTOS PRIVADOS
	COSTE TOTAL	TOTAL PÚBLICO	SUBVEN. COMUN.	ADMON. NAC.		
Formación profesional y ayudas al empleo	382.205.151	322.120.615	177.090.662	145.029.953		60.084.536
Turismo rural	2.582.373.292	697.110.621	460.679.686	236.420.935		1.885.274.621
Pequeñas empresas artesanas y servicios locales	3.009.961.200	677.987.439	474.743.096	203.244.343		2.331.973.761
Valorización y comercialización de productos agrarios	1.358.925.590	331.318.454	241.208.272	90.110.182		1.027.607.135
Patrimonio cultural y mejora del entorno	825.536.344	405.555.417	228.751.230	176.808.186		419.976.927

FUENTE: D.G.A. Dirección Gral. de Desarrollo Rural. Elaboración propia.

3.1.3. *La iniciativa LEADER+ (2000-2006), participación y autogestión*

La nueva iniciativa comunitaria LEADER+ constituye un reconocimiento de la Comisión Europea a la eficacia del método LEADER y en cierto modo la consolidación de esta metodología de desarrollo rural en toda la Unión Europea. En el momento de la convocatoria ninguna comarca aragonesa quiso quedarse fuera que esta importante vía de promoción y desarrollo territorial. Finalmente fueron doce los grupos seleccionados en Aragón, De éstos, cinco corresponden a la provincia de Teruel, sobre la base de los anteriores, pero adaptando el ámbito territorial a la delimitación de las Comarcas Administrativas y, en ocasiones, ampliando notablemente sus respectivas zonas de actuación:

- *Bajo Martín - Sierra de Arcos* (ADIBAMA)
- *Bajo Aragón-Matarraña* (OMEZYMA)
- *Albarracín* (ASIADER)
- *Jiloca-Gallocanta* (ADRI, que sigue incluyendo la comarca de Daroca, prov. de Zaragoza)
- *Gúdar-Javalambre-Maestrazgo* (AGUJAMA)

La novedad más llamativa fue la desaparición del histórico CEDEMATE, hecho que acaeció en medio de una fuerte polémica en la que intervinieron factores de muy diversa índole, no siempre directamente relacionados con el desarrollo rural.

Por otro lado, el mapa provincial de centros de desarrollo rural se completa con los *programas PRODER (2000-2006)*, programas de desarrollo rural directamente dependientes de la Administración Autonómica, pero fundamentados en la filosofía LEADER. Concretamente son los de las *Cuencas Mineras* (OFICUMI) y de la *comarca de Teruel* (ADRI Teruel).

Desde el punto de vista funcional, la nueva iniciativa LEADER+ presenta algunas novedades. Entre ellas, que cada estrategia integrada y de carácter piloto debe girar en torno a unos aspectos aglutinantes; los grupos turolenses plantean su programa estratégico en torno a los siguientes:

- a) mejora de la calidad de vida de los habitantes,
- b) valorización de los productos locales, en particular, facilitando el acceso al mercado de la pequeñas estructuras de producción mediante acciones de tipo colectivo,
- c) valorización de los recursos naturales y culturales, incluidas las áreas de interés comunitario en el marco de Natura 2000.

Por otro lado, como apoyo a la cooperación entre territorios se plantea la nueva fórmula de *cooperación interterritorial*, lo que permite desarrollar acciones de cooperación de modo exclusivo con otros grupos nacionales, regionales o

incluso provinciales, algo que está empezando a generar interesantes expectativas de trabajo en red entre los diversos centros de desarrollo rural de la provincia.

El cuadro financiero sintetizado para los grupos de Teruel queda como sigue a continuación:

Tabla 4. Iniciativa Comunitaria LEADER+ (2000-2006).
Inversión prevista (miles de euros)

	TOTAL	PÚBLICA	U.E.	PRIVADA
Bajo Martín-S ^a de Arcos	8.864	4.432	2.216	4.432
Jiloca-Gallocanta	12.222	6.111	3.055	6.111
Albarracín	8.854	4.427	2.213	4.427
Bajo Aragón-Matarraña	12.921	6.460	3.230	6.460
Gúdar-Javalambre-Maestrazgo	12.356	6.178	3.089	6.178
TOTAL provincia de Teruel	55.218	27.608	13.804	27.608

3.1.4. La experiencia LEADER en Teruel

Las aportaciones de las iniciativas LEADER en la provincia de Teruel son especialmente significativas. En una situación de desvitalización generalizada de la sociedad rural turolense, los programas LEADER han realizado importantes contribuciones en los procesos de concienciación social, de participación en estrategias de desarrollo endógeno a escala comarcal, y muchas veces en la mejora de la autoestima de la población rural, algo mucho más valioso que la mera aportación económica de estos programas, ya de por sí importante.

En un intento de sintetizar dichas aportaciones de los programas LEADER, aun sin ánimo de ser exhaustivos, podemos resaltar los siguientes aspectos en los cuales la aportación de esta iniciativa es relevante:

1º. La propia organización de los representantes locales para emprender o potenciar procesos de desarrollo, con la creación de los GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL, es en sí misma un activo importante para las comarcas beneficiarias de la iniciativa LEADER.

- * Los G.A.L. son asociaciones creadas expresamente para la gestión de LEADER sobre los principios de participación y representatividad: ayuntamientos, organizaciones empresariales, agrarias, sindicales, asociaciones culturales y sociales, etc.
- * Se han formado equipos técnicos de gestión con personal cualificado, lo que constituye un importante factor de desarrollo hasta ahora inexistente.

2º. Los GAL, tanto en el proceso de preparación como en el de ejecución del programa, han movilizado a los agentes y actores locales, al tiempo que han llevado a cabo también prácticas de dinamización de la población.

- * Se han promovido diferentes dinámicas locales, destacando la importancia de la información a la población (no siempre es fácil que la información del programa llegue a toda la población, sobre todo en las zonas más aisladas de Teruel).
- * Merece ser resaltada la promoción del ASOCIACIONISMO en sus distintas vertientes: empresarial, turístico, agroalimentario, cultural, etc. En la mayor parte de las comarcas turolenses no existía ninguna asociación empresarial hasta que se promovió desde el programa LEADER. En unos casos se planteó como asociación intersectorial, de carácter territorial (por ejemplo, la Asociación de Empresarios del Bajo Martín). En otros, respondiendo a una estrategia más concreta, se impulsaron asociaciones sectoriales, particularmente en turismo rural (por ejemplo, la Asociación de Empresarios Turísticos del Maestrazgo) y en el sector agroalimentario (por ejemplo, la pionera Asociación de Empresarios Agroalimentarios del Maestrazgo). La vertebración del tejido empresarial (con predominio de la pequeña empresa y de microempresas) en torno a estas asociaciones ha posibilitado abrir nuevos foros de opinión empresarial, activar iniciativas de promoción de las empresas locales y apoyar a los pequeños empresarios rurales, tan escasos en ésta ya de por sí despoblada tierra turolense.

3º. Relevante es también el esfuerzo por PLANIFICAR el desarrollo rural a escala comarcal. En la mayor parte de los casos, el programa LEADER ha constituido la primera experiencia de planificación integral de ámbito comarcal. Sí habían existido otras experiencias en elaboración y redacción (no tanto en gestión) de planes sectoriales, principalmente en turismo y patrimonio cultural, en comarcas como Maestrazgo o Albarracín.

4º. Es también significativo el esfuerzo que implica la iniciativa LEADER por conseguir una concertación económica: Fondos Europeos, Administración Central, Administración Autonómica, Administración Local. La corresponsabilidad (financiera y de gestión) de las distintas Administraciones Públicas en el programa de desarrollo es vital, y así lo entendió desde un principio el Gobierno de Aragón. Otro asunto es la corresponsabilidad financiera de la Administración Local, que hasta ahora no ha contribuido a la financiación del programa debido a sus propias limitaciones presupuestarias. No obstante, en el programa LEADER+ ya se van integrando progresivamente las Comarcas, nueva Administración Local con competencias propias en muchas de las materias objeto de intervención de dicha iniciativa comunitaria.

5º. La acción LEADER ha sido especialmente relevante en la RECUPERACIÓN Y FOMENTO DE LA SEÑAS DE IDENTIDAD de los diferentes territorios y comarcas turolenses, particularmente en cuanto a:

- * Recuperación de diversos aspectos de nuestro acervo cultural,
- * Mejora de la «autoestima» de la población rural a través de una mayor valoración de lo propio, de su entorno natural, de su patrimonio cultural.

6º. Los programas LEADER han sido pioneros en INCORPORAR A LA MUJER RURAL a sus proyectos de desarrollo de forma activa, mediante:

- * Acciones directas para facilitar el acceso de la mujer al mercado laboral y que posea un papel más activo de estos procesos. Por ejemplo, en el Bajo Martín el 49% de los empleos generados con ayudas LEADER II fueron de mujeres.
- * En la iniciativa LEADER+ constituye, además, un «eje horizontal». Muchos grupos lo recogen como criterio específico en la selección de proyectos subvencionables.

7º. Se ha trabajado de forma eminente en la VALORIZACIÓN DE LOS RECURSOS LOCALES, entendidos éstos en un sentido muy amplio:

- * Patrimonio cultural y natural
- * Promoción turística y territorial
- * Productos agroalimentarios de calidad
- * Valorización de recursos autóctonos específicos de determinados territorios (alabastro en el Bajo Martín, trufas en Albarracín, etc.)

8º. Se ha adquirido la experiencia de TRABAJAR EN RED con otros territorios rurales, tengan LEADER o no, lo que permite la transferibilidad de experiencias y conocimientos, así como con todos los agentes de desarrollo rural del propio territorio. Esta integración de los grupos de desarrollo rural en red se ha llevado a cabo a través de:

- * La Red Aragonesa de Desarrollo Rural
- * Proyectos de cooperación transnacional y, en LEADER+, interterritorial.
- * Proyectos de cooperación entre los propios Grupos de Teruel y de estos con otras instituciones (Diputación Provincial).

9º. Progresivamente se ha ido adquiriendo experiencia en PROYECTOS DE COOPERACIÓN, tanto transnacional como entre territorios europeos, arropados por una política informativa, de difusión y animación de las políticas comunitarias, tanto desde los propios Grupos de Desarrollo Rural como desde observatorios *ad hoc*, como es el caso del *Centro Aragonés de Información Rural Europea* (CAIRE), ubicado en Molinos desde 1994 como una estructura más del CEDEMATE, y financiado por el programa CARREFOUR.

3.2. Equal-Teruel (2002-2004)

La Iniciativa comunitaria EQUAL tiene por objeto facilitar el acceso y la incorporación al mercado de trabajo de los colectivos más desfavorecidos. La Diputación Provincial de Teruel creó en el 2002 la Agrupación de Desarrollo Teruel Emplea (ADETEM) que integró a 32 entidades y colectivos que trabajan en el desarrollo socioeconómico de la provincia, tanto públicas como privadas. Contando con financiación del Fondo Social Europeo, su finalidad es facilitar el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de las personas que sufren dificultades sociolaborales (mujeres, jóvenes, parados de larga duración, desahuciados, inmigrantes, etc.). A través de la creación de 22 «antenas» o servicios de inserción sociolaboral, entre las cuales estaban las correspondientes a los Grupos de Desarrollo Rural de Teruel, se abarcó todo el territorio provincial. El presupuesto total de ADETEM para realizar todas sus acciones ascendió a 2.367.000 euros, destinado en buena parte a sufragar los costes de dichas «antenas».

A partir de esta interesante experiencia, se presentó un nuevo proyecto a la convocatoria de la iniciativa EQUAL II en España, con el título «SAVIA FEMENINA» y como Agrupación de Desarrollo «Femina Teruel», que cuenta con 19 socios, dentro de la temática *«Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Reducir los desequilibrios entre hombres y mujeres y apoyar la eliminación de la segregación en el trabajo»*. Recientemente aprobado con un presupuesto total de 2.768.464 euros, el F.S.E. aporta el 50%, corriendo el resto a cargo de las entidades participantes. Se han diseñado una serie de acciones con el objetivo de conciliar la vida familiar y profesional, de sensibilizar a la población en la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, de promover la inserción laboral de colectivos desfavorecidos dentro de la provincia, y de promover la inserción de la mujer dentro de los sectores productivos con mayor capacidad de generar empleo femenino en la provincia de Teruel.

4. PATRIMONIO CULTURAL Y DESARROLLO RURAL: INICIATIVAS INSTITUCIONALES E INICIATIVAS LOCALES

En este capítulo queremos destacar algunas de las iniciativas locales más relevantes llevadas a cabo en el territorio turolense cuyo objetivo es el desarrollo rural basado en la gestión del patrimonio cultural de sus respectivos territorios.

4.1. Parques culturales

La Ley 12/1997, de 3 de diciembre, de Parques Culturales de Aragón, consagra esta fórmula de gestión del patrimonio cultural aragonés que “debe traducirse en un apoyo eficaz al desarrollo rural sostenible”. En realidad la Ley

venía a regular una serie de Parques Culturales que contaban ya con una experiencia contrastada a través de planteamientos y puesta en marcha de actividades de «conservación y protección del patrimonio». En definitiva, un Parque Cultural está constituido por «un territorio que contiene elementos relevantes del patrimonio cultural, integrados en un marco físico de valor paisajístico y/o ecológico singular, que gozará de promoción y protección global en su conjunto, con especiales medidas de protección para dichos elementos relevantes». Entre los objetivos de los Parques Culturales, además de los específicos en protección, conservación y difusión del patrimonio cultural y natural, la Ley apunta también los de «contribuir a la ordenación del territorio, corrigiendo los desequilibrios socioeconómicos» y el de «fomentar el desarrollo rural sostenible, mejorando el nivel de vida de las áreas afectadas».

Cinco son los Parques Culturales declarados en Aragón, de los cuales tres pertenecen a la provincia de Teruel: *Parque Cultural del Río Martín*, *Parque Cultural de Albarracín* y *Parque Cultural del Maestrazgo*. Los dos primeros surgieron como iniciativas locales apoyándose en un importante recurso patrimonial como son las pinturas rupestres existentes en sus respectivos territorios, en torno a los Estrechos y Cañones del río Martín y en los parajes de El Rodeno de Albarracín. La necesidad de protección y el potencial atractivo turístico-cultural del arte rupestre levantino (posteriormente declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO) actuaron como motor para la potenciación de una interesante iniciativa promovida fundamentalmente desde los propios Ayuntamientos involucrados, dando lugar a un largo proceso de puesta en valor de este patrimonio rupestre, agregando *a posteriori* en torno a él otros aspectos destacables del patrimonio cultural y natural de estos territorios, particularmente en el caso del Bajo Martín, donde se ha concebido el patrimonio cultural en un sentido amplio e integrador.

El origen del Parque Cultural del Maestrazgo es un tanto diferente. Nace en el ámbito de CEDEMATE, como estrategia de valorización del patrimonio cultural al servicio del desarrollo del territorio y de la identidad comarcal, como consecuencia de la propia dinámica generada desde el programa LEADER y contando con el antecedente del Parque Cultural de Molinos. El patrimonio cultural y natural se articula con el concepto de territorio, con el cual se identifica la población local, de modo que esa interrelación de patrimonio-territorio-población es la que definirá la intervención global para el desarrollo. En definitiva, este modelo consagra el patrimonio como instrumento ordenador de los territorios rurales.

El Parque Cultural del Maestrazgo planteó su estrategia en torno a la creación de lo que se denominaba Grupos de Acción sobre el Patrimonio de cada pueblo, lugares de encuentro de asociaciones locales, ayuntamientos, investigadores locales y universitarios, etc. El mismo Parque Cultural viene conformado

por una serie de parques temáticos y centros expositivos, vinculados entre sí globalmente y que crean una imagen diferenciada del territorio: Parque Cultural de Molinos, Parque Geológico de Aliaga, Parque Paleontológico de Galve, Parque Escultórico de Hinojosa de Jarque, Museo de Mas de las Matas, Centro de Interpretación Ambiental de Villarluengo y Parque Fluvial del Guadalope.

Entre los aspectos más positivos de estos Parques Culturales turolenses cabe destacar el efecto divulgador y la sensibilidad despertada entre las instituciones locales y aun entre la población local hacia la protección y valoración del patrimonio cultural de sus territorios. Por otro lado, se ha contribuido a reforzar la identidad comarcal a través de una mayor valoración de su propio patrimonio, aportando un plus de autoestima a la población local, que ve reconocidos desde el exterior sus propios valores culturales, actuando además el Parque Cultural como un eficaz instrumento de promoción del territorio.

4.2. La experiencia de la Fundación Santa María de Albarracín

Otra iniciativa local de gran interés es la Fundación Santa María de Albarracín, entidad que lleva desarrollando en los últimos años un importante proyecto de gestión integral del patrimonio arquitectónico de Albarracín, basado en dos objetivos:

- Restauración del patrimonio arquitectónico.
- Gestión y dinamización del patrimonio recuperado.

La actividad de la Fundación tiene sus antecedentes en dos programas de Escuela Taller (1988-91 y 1992-95), que realizaron un importante trabajo de recuperación de una parte sustancial del patrimonio arquitectónico de la ciudad, al tiempo que se creaba empleo y se afianzaba una dinámica cultural complementaria a la actividad básica de las Escuelas Taller. Una vez constituida la Fundación en 1996, con el patrocinio de D.G.A., del Obispado, Ayuntamiento de Albarracín e Ibercaja, se continuó recuperando edificios emblemáticos del municipio a través de diferentes programas de formación y empleo, haciéndose cargo posteriormente de la gestión de los mismos, garantizando así su viabilidad y mantenimiento.

La Fundación completa su actividad con un importante programa cultural («Albarracín Cultural») que incluye Jornadas, Seminarios, Exposiciones, Conciertos, etc., lo que permite que la labor realizada por la Fundación se materialice en actividades que reportan creación de empleo, actividad económica y, en suma, riqueza para la población.

Entre las claves del éxito de este proyecto está el haber sabido conjugar un programa de formación, creación de empleo y dinamización cultural, con la

existencia de un vasto patrimonio arquitectónico, el compromiso de las instituciones locales con el proyecto y el decidido y cuantioso apoyo institucional y económico que ha recibido la Fundación. En todo caso, un interesante ejemplo de desarrollo rural basado en la restauración y gestión integral del patrimonio arquitectónico.

5. ADMINISTRACIONES LOCALES Y DESARROLLO RURAL

En las últimas décadas hemos asistido a un cambio importante en las Administraciones Locales, particularmente en los Ayuntamientos, que de forma progresiva han ido adquiriendo competencias en gestión municipal, al tiempo que se han sensibilizado y puesto en marcha políticas para el desarrollo local, algo común tanto a los municipios con más población como a los pueblos más pequeños de la provincia.

Algunas de las acciones más conocidas en materia de formación y empleo son las Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo, muy extendidas por toda la provincia desde el año 1995. En el 2004 han sido 15 las existentes en la provincia. Del mismo modo, ayuntamientos, mancomunidades y comarcas vienen optando cada vez más por dotarse de Agentes de Desarrollo Local, al objeto de disponer de personal especializado en la prospección, difusión y estímulo de las potencialidades de desarrollo de sus respectivos territorios, así como en el apoyo y acompañamiento técnico de proyectos empresariales. En el momento de escribir estas líneas son doce los AEDL distribuidos por toda la provincia cofinanciados por el INAEM.

El primer objetivo de las Corporaciones Municipales es, obviamente, cubrir las necesidades más apremiantes de infraestructuras y servicios municipales, aspectos ya de por sí importantes. En muchos pequeños municipios mantener la escuela abierta y evitar que no desaparezca el Consultorio Médico se ha convertido en todo un motivo de lucha. Ya en segundo lugar de prioridades suele estar el desarrollo de acciones tendentes a frenar la despoblación, a la creación de empleo y a fomentar el asentamiento de nueva población. Así, han surgido iniciativas de apoyo entre ayuntamientos e instituciones motivadas en la lucha contra la despoblación. Un ejemplo es la *Asociación Española de Municipios contra la Despoblación*, creada a partir de la experiencia del Ayuntamiento de Aguaviva y con sede en este mismo municipio. Varios son los casos también en los que el propio Ayuntamiento ha promovido directamente determinados servicios que no puede llevar a cabo la iniciativa privada, realizando ofertas de trabajo a nuevos pobladores.

La creación de *Centros Multiservicios* en pequeñas localidades donde la iniciativa privada no cubre determinadas necesidades de la población (tienda,

bar, etc.) es otra iniciativa local interesante. En esta línea cabe destacar la promoción de estos Centros Multiservicios realizada desde la Cámara de Comercio e Industria de Teruel en pequeños municipios, como Blancas, Olba, Lidón y Castelnou, estos últimos con apoyo de la Diputación Provincial de Teruel.

Otra iniciativa local con creación de empleo y recuperación de población es la de la Cooperativa TANCAT, impulsada desde el Ayuntamiento del pequeño municipio de La Cerollera, y compuesta por habitantes del pueblo y antiguos emigrantes para crear nuevas actividades ganaderas de bovino y de ovino, una nueva quesería, un coto comercial de caza y otras infraestructuras turísticas, con la consiguiente revitalización del pueblo.

Finalmente, cabe mencionar el liderazgo que la Diputación Provincial está tomando en los últimos años, haciendo bandera de la lucha contra la despoblación e implementando acciones concretas a través del programa EQUAL-TERUEL, ya mencionado, o participando en el programa NEXOS, que ha tenido por objeto la inserción de familias inmigrantes en el medio rural. Así mismo, la Diputación Provincial coordina actualmente el *Proyecto REVITAL* en el marco de la iniciativa INTERREG III B SUDOE, que persigue la finalidad de revitalizar la provincia mediante una estrategia de desarrollo sostenible, promoviendo una nueva dinámica social y económica a través de un proceso de movilización de la población, sensibilización y potenciación de los recursos endógenos del territorio.

Concluyendo, todavía hace falta en la provincia de Teruel un mayor esfuerzo en coordinar acciones para el desarrollo entre las diversas Administraciones Locales, contando también con las Comarcas recientemente creadas, la Administración Autonómica y otras entidades que operan en el territorio con experiencia probada en desarrollo rural, como los Grupos de Acción Local que agrupan a los agentes sociales de sus respectivos territorios. Así mismo, es necesario canalizar las diferentes sensibilidades que han ido apareciendo en la sociedad turolense fruto de la toma de conciencia de la crítica situación por la que atraviesa la provincia.

Especialmente significativo es el caso de la plataforma ciudadana «*Teruel Existe*», un movimiento reivindicativo que nace como reacción a lo que se considera el «abandono histórico y nulas expectativas de futuro para Teruel» y exige un mayor compromiso inversor de las Administraciones Públicas, empezando por una serie de servicios básicos en materia de transporte, sanidad, enseñanza y empleo. La sociedad turolense, junto a sus instituciones, no puede dejar de reivindicar una política de ordenación del territorio más racional y coherente, que realmente impulse un mayor equilibrio territorial y un desarrollo económico y social basado en criterios de sostenibilidad. En eso estamos.

APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS DE DESARROLLO RURAL: EL CASO DEL LEADER DEL SOMONTANO DE BARBASTRO

PALOMA FÁBREGAS MARTÍNEZ | COORDINADORA CEDER SOMONTANO

Con esta ponencia pretendo ilustrar, con la experiencia de desarrollo local de la comarca de Somontano de Barbastro desde 1996 hasta nuestros días, un caso concreto de aplicación de la política de desarrollo rural de la Unión Europea. En concreto, me referiré al diseño y la gestión de los programas LEADER II y LEADER+, y a algunos de los proyectos impulsados con estos programas, con los que considero que mejor se muestran los aspectos más importantes de dicha política en la práctica. Los programas de iniciativa comunitaria LEADER I, LEADER II Y LEADER+, son programas piloto de experimentación y una de las vías de aplicación de los nuevos enfoques de desarrollo rural adoptados por la UE desde principios de los años 90.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. El marco conceptual: la política de desarrollo rural Europea

Hasta los años 80 se habían experimentado enfoques de desarrollo rural basados en una concepción sectorial de las ayudas, con planteamientos descendentes, centrados en la gestión de los mercados agrarios, administrados desde la distancia y genéricos, es decir iguales para todos los territorios.

La comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada *El Futuro del Mundo Rural* en el año 1988, supone un punto de inflexión en el proceso de configuración de la política de Desarrollo Rural Europea. Este documento evidencia la necesidad de la misma y, de forma más precisa, la necesidad de nuevos enfoques que, entre otras cosas, cuenten con la participación de las comunidades locales.

Las sucesivas iniciativas LEADER (LEADER I, LEADER II y ahora LEADER+) han representado la experimentación de los nuevos enfoques de desarrollo rural que ha ido adoptando Europa.

También han contribuido a su actual definición: la reforma de la PAC en el año 1992 que puso el acento sobre la conservación del medio ambiente, la Agenda 2000 que integró al desarrollo rural como segundo pilar en la PAC, y la Conferencia de desarrollo rural de Cork celebrada en 1996 que insiste en el enfoque integrado y la dimensión territorial del desarrollo rural.

Recientemente, en noviembre de 2003, la Conferencia de Salzburgo ha evaluado la aplicación de la política de desarrollo rural y ha definido los principios que deben orientar esta política. En sus conclusiones se reconoce la importancia de las zonas rurales en una Europa ampliada y de la contribución del desarrollo rural a la cohesión económica y social. También se aprecia el carácter multifuncional de la actividad agraria y especialmente de su importante papel en la preservación del medio ambiente y del patrimonio cultural. Por último, se aboga por una política de desarrollo rural que se lleve a cabo con la colaboración y activa participación de las organizaciones y la sociedad civil locales, y que se aplique de una forma más simplificada con un único sistema de programación, financiación y control.

Hoy la política de Desarrollo Rural Europea impulsa el desarrollo local sostenible con el objetivo de que los territorios rurales adquieran o recuperen competitividad en el marco de la globalización. Básicamente se define por un enfoque territorial, integrado y ascendente:

- Enfoque territorial: el territorio es el referente a la hora de intervenir; es la base de una estrategia de desarrollo y un plan de acción que deberán adaptarse a sus particularidades.
- El territorio viene definido por una homogeneidad (física, económica, social), y por una concepción mental colectiva (percepción de identidad por parte de los habitantes y también desde el exterior).
- Tiene unas especificidades: está integrado por un conjunto de personas, actividades, paisajes, conocimientos técnicos, etc; tiene unos valores, potencialidades, dificultades, necesidades, y oportunidades concretos. En función de todas estas especificidades debe definirse la estrategia de desarrollo. Los recursos endógenos adquieren en este enfoque, un papel relevante para generar nuevas actividades, valor añadido y un desarrollo sostenible.
- Enfoque integrado: Se consideran todos los componentes del territorio: económicos, sociales, culturales, políticos, etc. Y frente a un enfoque clásico de intervención sectorial, se promueve la acción planificada, programada, coordinada, con la que se promocionan los diversos sectores, y especialmente se apoya la vinculación entre sectores, agentes, y acciones. Se considera que la actividad agraria es esencial para mantener un mundo rural vivo porque además se aprecia su carácter multifuncional y su

papel en la conservación del medio ambiente y del patrimonio cultural; pero al mismo tiempo existe el convencimiento de que es necesario promover la diversificación de la propia actividad agraria y del resto de las actividades de los territorios rurales. Se busca el efecto multiplicador de las acciones, el efecto dinamizador de unos proyectos sobre otros.

- Enfoque ascendente: Se impulsa la participación «de abajo arriba» y la gestión descentralizada. Se busca la implicación de los agentes locales en todo el proceso de intervención, tanto en la definición de los programas de desarrollo como en la gestión y posterior evaluación. De acuerdo con el principio de subsidiariedad, se promueve la colaboración de organizaciones públicas y privadas del ámbito institucional, económico y social, que supone incluso la participación financiera de las administraciones nacionales y regionales en los distintos programas.

El enfoque LEADER aporta además otros elementos de valor añadido a este enfoque, que también se van a ver reflejados en las acciones y proyectos desarrollados por el CEDER Somontano:

- La innovación (especialmente a partir de LEADER II): se hace hincapié en el carácter innovador de las acciones, por supuesto siempre valorado en función de las características y la realidad del territorio en el que se actúa. Con el programa se investigan nuevas vías de desarrollo, nuevas soluciones, propuestas alternativas de futuro. Las iniciativas innovadoras se valoran especialmente por su carácter demostrativo y el efecto multiplicador que pueden tener para otros agentes dentro de un mismo territorio o incluso para otros territorios con dificultades y recursos similares. La innovación puede estimarse en función de aspectos muy diversos, como la generación de nuevos productos o servicios, la experimentación de nuevas respuestas o soluciones a problemas existentes, la introducción de formas originales de organización y gestión, la conexión entre diferentes sectores económicos, la integración laboral de colectivos desfavorecidos, etc.
- El Grupo de Acción Local y la gestión de proximidad: Para promover la participación y la implicación de la comunidad local en el programa de desarrollo, se promueve específicamente la creación de asociaciones u organizaciones que reúnan a los principales agentes socioeconómicos del territorio, para que sean ellas mismas las que definan su planes de acción, y para que gestionen su aplicación en el territorio, con la ayuda de un equipo técnico propio. Se trata de un nuevo método de organización, y uno de los elementos más originales de la iniciativa que ha permitido definir programas adaptados a las necesidades concretas de cada territorio, la animación y el acompañamiento personalizado a los emprendedores de proyectos y agilidad en las decisiones y en la tramitación de las ayudas, etc.

- La integración en red y la cooperación entre territorios: LEADER se aplica en numerosos territorios de Europa y por lo tanto trabajan todos ellos con un mismo enfoque, con unas mismas orientaciones y metodología. Se impulsan redes, sistemas organizados de intercambio de información y experiencias, para romper con el aislamiento de las zonas rurales y facilitarles la formulación de nuevas vías de desarrollo. También se fomenta la cooperación entre territorios, cercanos o incluso de diferentes países.
- Los temas aglutinantes o unificadores (introducidos en la iniciativa LEADER+) y que representan en definitiva una forma de acentuar el enfoque integrado, con un incentivo que estructure los proyectos, que tenga potencialidad dinamizadora para hacer surgir iniciativas que respondan a las necesidades. Se trata de incrementar la conexión y articulación coherente de las acciones de un programa, y también la creación de vínculos entre agentes y sectores.

2. LA EXPERIENCIA: CEDER Y LEADER EN LA COMARCA DE SOMONTANO DE BARBASTRO

2.1. El territorio de la Comarca de Somontano

La comarca del Somontano de Barbastro se extiende a lo largo de 1.167 km² por el Prepirineo de Huesca, y está constituida por 29 municipios y algo más de 22.000 habitantes.

Tiene una situación geográfica estratégica: en el eje económico del Cinca, a unos 100 km de la frontera con Francia, en la confluencia de los valles orientales pirenaicos y bien comunicada con áreas de gran dinamismo (Cataluña, Navarra, País Vasco, Midi-Pyrénées, valle del Ebro...).

Tras un intenso proceso de despoblación sufrido por sus pequeños municipios durante el siglo XX que todavía perdura, y el gran crecimiento experimentado por su capital, el Somontano presenta hoy una baja densidad de población (7 hab./km² exceptuando Barbastro), notable envejecimiento y una desequilibrada distribución de su población y de sus actividades económicas, servicios y equipamientos, que se concentran mayoritariamente en su cabecera, la ciudad de Barbastro.

La estructura productiva se caracteriza por:

- Un sector agrario (con predominio del cultivo de cereal y leñosos y del ganado porcino y ovino) que pierde progresivamente activos y peso en la economía comarcal, aunque en el que en los últimos años está adquiriendo gran dinamismo gracias a la viticultura, debido al gran desarrollo de la industria del vino.

- Un sector industrial, esencialmente químico y eléctrico, que hasta hoy tenía una aportación significativa de valor añadido y empleo a la economía comarcal, pero ahora está «gravemente herido» tras el anuncio de cierre, sólo hace unos días, cuando se escriben estas líneas, de una de sus mayores empresas, la factoría Moulinex con casi 300 trabajadores en plantilla. Destaca el dinamismo de la industria agroalimentaria, especialmente la del vino, como se ha dicho, ligada a la DO Somontano.
- Un sector servicios mayoritario, que asiste a la reconversión de un comercio tradicional con gran capacidad de atracción en la provincia y a la pujanza del turismo rural.

El Somontano es hoy un territorio rural que busca nuevas vías de desarrollo a través de la potenciación de sus recursos endógenos, tratando de «hacerse un hueco» en la economía global. Es un territorio sometido en la actualidad a un proceso de reestructuración para hacer frente a los cambios que imponen la internacionalización de la economía, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información, y otros fenómenos de carácter social como la mayor demanda de ocio y la concepción del espacio rural como un lugar de esparcimiento para la población urbana, o el aumento de la conciencia medioambiental.

La excelente posición geográfica, con buenas comunicaciones con importantes áreas de desarrollo económico de otras regiones, la capacidad de atracción comercial y de los servicios de Barbastro, la iniciativa emprendedora de la industria del vino, una actividad ferial consolidada, las numerosas potencialidades turísticas de los recursos patrimoniales y naturales, la diversificación económica, la fuerte percepción de la identidad territorial de sus habitantes, y la calidad de vida, son las más destacadas fortalezas del territorio a partir de las que el CEDER Somontano trata de promover nuevas oportunidades de desarrollo.

2.2. El Centro de Desarrollo del Somontano

El Centro de Desarrollo del Somontano es una asociación sin ánimo de lucro que integra a los principales agentes socioeconómicos de la comarca del Somontano de Barbastro (provincia de Huesca, Aragón). Su labor es promover y gestionar programas que generen un desarrollo económico sostenible en este territorio e incrementen la calidad de vida de sus habitantes.

Actualmente integran esta asociación las siguientes entidades:

- Comarca del Somontano de Barbastro.
- Asociación de Empresarios de Barbastro.
- Asociación del Polígono industrial «Valle del Cinca».
- Asociación de Empresarios de la Sierra de Guara.

- Consejo Regulador de la Denominación de Origen «Somontano».
- Institución Ferial de Barbastro.
- Bodega Cooperativa Somontano de Sobrarbe.
- Cooperativa oleícola «San Antonio».
- Unión General de Trabajadores.
- Comisiones Obreras.
- Unión de Agricultores y Ganaderos de Aragón.
- Jóvenes Agricultores.
- Unión de Pequeños Agricultores.
- Centro de Estudios del Somontano.
- Patronato de Torreciudad.
- Asociación de Amas de Casa y Consumidores del Somontano.
- Asociación de Familias y Mujeres del Medio Rural.

En total suman 17 entidades, públicas y privadas, en representación de 29 municipios, más de 300 empresas y 22.000 habitantes, la institución de la Comarca, 3 asociaciones empresariales, 5 sindicatos, 2 cooperativas, 2 entidades culturales, 2 asociaciones de mujeres y 2 entidades de promoción económica.

El CEDER Somontano actúa impulsando proyectos que aporten nuevas posibilidades de desarrollo para este territorio en el futuro.

El CEDER Somontano diseña y gestiona programas de acción, con una «metodología ascendente», considerando los recursos, potencialidades e iniciativas del territorio, y al mismo tiempo teniendo como referente las políticas de la Unión Europea.

La asociación cuenta con dos órganos de gobierno: La Asamblea, en la que están representados todas las entidades asociadas, que tiene entre sus principales cometidos la aprobación de los objetivos y grandes líneas de acción de los programas que se definen, además de realizar un seguimiento regular de sus resultados. La Junta Directiva, un comité más ejecutivo, que representa a la Asamblea y que toma las decisiones del «día a día» en la gestión y aplicación de los programas.

En la práctica, el CEDER Somontano funciona como una agencia de desarrollo; un equipo técnico multidisciplinar de 3-4 personas facilita a los emprendedores de la zona servicios de información, asesoramiento, formación y tramitación de ayudas. Sus servicios están dirigidos a aquellas organizaciones, empresas y particulares que emprenden iniciativas sociales y económicas, que dinamizan y repercuten en la promoción del desarrollo de este territorio.

El impacto de los programas promovidos por el CEDER Somontano se observa a través de numerosas actuaciones y proyectos innovadores y competitivos que generan riqueza y empleo, y que mejoran la calidad de vida de la población, y que son promovidos bien directamente por el CEDER, o bien por las instituciones, asociaciones y empresas de la comarca que creen en las posibilidades del territorio, y que deciden invertir en proyectos de futuro y son animadas, orientadas y apoyadas por el CEDER.

2.3. LEADER II y LEADER+ en el Somontano

El CEDER Somontano se constituye en el año 1995. Entre 1996 y 2001, esta asociación impulsa y gestiona diferentes programas de desarrollo que se complementan unos a otros, aprovechando para ello los instrumentos financieros de Europa: LEADER II de desarrollo rural, ADAPT orientado a la mejora de la competitividad de las empresas locales y de sus asociaciones, ADAPT-BIS, para la introducción de las Nuevas Tecnologías en las empresas locales, y TERRA, de ordenación del territorio a partir de la puesta en valor del patrimonio cultural, y especialmente del Parque Cultural del río Vero. Desde 2002 y hasta 2008 gestiona el programa LEADER+ de desarrollo rural, incidiendo especialmente en la promoción de la competitividad territorial y en la conexión y articulación de los proyectos y los agentes locales.

La configuración de la asociación Centro de Desarrollo del Somontano por parte de los principales agentes socioeconómicos del territorio, y la labor que realiza esta asociación diseñando y gestionando desde el territorio programas de desarrollo adaptados a sus especificidades, refleja el *enfoque territorial y ascendente* de la política de desarrollo rural Europea.

Las líneas de acción y los proyectos promovidos y desarrollados con los programas LEADER II y LEADER+ nos pueden ilustrar con más precisión otros aspectos:

2.3.1. Programa LEADER II

Es un programa de dinamización socioeconómica que promueve la diversificación económica especialmente incentivando directamente a la iniciativa empresarial. Contempla el apoyo a diversos sectores y busca la conexión entre ellos, partiendo de un análisis previo de la situación de cada sector y del territorio en su globalidad, y definiendo líneas de acción que respondan a las necesidades y aprovechen las potencialidades de los recursos endógenos.

2.3.1.1. Promoción de la valorización agroalimentaria

El *sector agroalimentario* ofrece en el Somontano grandes posibilidades, en un momento de valoración creciente de los productos alimenticios de calidad:

producciones agrarias de calidad (vid, olivo, almendras, miel), una fuerte tradición artesanal (de elaboración de pastas artesanas, almendras garrapiñadas,...) y algunas industrias agroalimentarias dinámicas (bodegas y cárnicas especialmente). Sin embargo, en el momento de poner en marcha este programa, no existían productos artesanos comercializables, no se realizaba una promoción conjunta de los productos, y no se aprovechaban las oportunidades de mercado que ofrecía el turismo. Era necesario por otra parte apoyar la modernización de las industrias de transformación de dos recursos endógenos relevantes: la vid y el olivo.

En el sector del vino, el programa LEADER II del Somontano apoya fundamentalmente la modernización de estructuras de las pequeñas bodegas familiares y al sector cooperativo, así como acciones de introducción de nuevas tecnologías e implantación de sistemas de calidad.

En el sector del aceite se impulsan inversiones de modernización que han supuesto una mejora de la calidad del producto final y una reducción importante de sus residuos (alpechines). Por otra parte se incentiva la creación de una nueva almazara, la primera de esta comarca que produce aceite ecológico, promovida por dos emprendedores muy jóvenes.

También se fomentan nuevas iniciativas y empresas de productos locales artesanos, basadas en los recursos endógenos (almendras, miel, olivos, leche de oveja y cabra, etc) y en el buen saber hacer del territorio. Se trata de 9 pequeñas empresas, situadas en todos los casos en municipios muy pequeños, de las que sólo 2 existían en 1996 cuando el programa LEADER II empezó a andar. Se ha logrado crear una oferta de productos de calidad y artesanos (repostería, miel, quesos, licores, etc.), que ha venido a enriquecer la oferta de productos locales de vino y aceite y que aporta además un activo importante a la oferta turística del Somontano.

Del mismo modo se apoyan las inversiones de modernización orientadas a la mejora de la calidad de los productos y generadoras de nuevos empleos, en el sector de las cárnicas.

Finalmente se alienta la creación de lazos entre las empresas del sector y con otras empresas del sector turístico: Se anima a los productores artesanos a crear la asociación «Somontano Natural» con la que organizan acciones de promoción conjunta como la participación en ferias. También se edita un folleto de todos los productos agroalimentarios del territorio destinados especialmente a las oficinas de información turística y a los establecimientos de turismo, y se diseñan unas bolsas de compra con una marca diseñada para la promoción conjunta del territorio.

a) *Caso ilustrativo de gestión de proximidad e innovación:*

El caso de los Dineretes de Sevil

Dos mujeres emprendedoras de Adahuesca inician en el año 1998 una empresa de repostería artesana inspirándose en el nombre dado por la población local a un fósil existente en la Sierra de Guara. Tomando como base la almendra, una materia prima de excelente calidad cultivada en la zona, y elaborando una receta original sin utilizar ningún tipo de conservantes y colorantes, dan forma a toda una gama de productos artesanos: *dineretes de Sevil*, *culebretas del Somontano*, *cafelitos* y *almendrados de Adahuesca*.

El CEDER acompaña a estas emprendedoras en la puesta en marcha de la empresa y su lanzamiento al mercado. Implementa en torno a esta iniciativa toda una gama de acciones de animación y asesoramiento:

- Varios cursos de formación en los que se abordan diversos aspectos: manipulación de alimentos, legislación sanitaria, gestión empresarial, comercialización del producto, etc.
- Acciones de comercialización en ferias locales para comprobar la aceptación del producto.
- Un estudio de envase y de imagen corporativa para adecuar los productos al mercado, con la colaboración del Centro Aragonés de Diseño Industrial.
- Un estudio de la vida útil del producto para evitar problemas de caducidad y de enmohecimiento, que requirió el asesoramiento de la unidad de análisis bromatológico del Instituto Tecnológico de Aragón.
- Asesoramiento para registrar el nombre comercial del producto.
- Asesoramiento especializado para la elaboración de un plan de viabilidad de la iniciativa

Actualmente el producto se vende en las tiendas de la comarca especializadas en productos «delicatessen» y productos locales, en establecimientos turísticos, en tiendas del Pirineo, así como a través de algunas ferias locales y regionales, como la que se celebra durante las fiestas del Pilar de Zaragoza.

Este proyecto resulta innovador por varios aspectos:

- Ha permitido el surgimiento de un nuevo producto agroalimentario transformado, basado en una producción agraria local, la almendra.
- Ha sido promovido por mujeres en un pequeño municipio con menos de 250 habitantes, en el que faltan oportunidades laborales para las mujeres.

- Ha sabido asociar los productos al territorio mediante nombres que hacen referencia a recursos de la zona, concediéndoles una personalidad única.
- Ha demostrado la potencialidad del producto agroalimentario artesano, y las posibilidades de asociarlo con otros productos turísticos.

b) *Caso ilustrativo de innovación:*

Creación de la primera almazara ecológica de la provincia de Huesca

En el año 2000 dos jóvenes (menores de 30 años), hermanos, originarios de la pequeña localidad de Costean (menos de 100 habitantes), deciden retornar a sus orígenes y poner en valor antiguos olivos de propiedad familiar. Quieren elaborar un producto de mucha calidad, piensan en abrir nuevos mercados y para ello diseñan un producto muy diferenciado. Tramitan con el Comité Aragonés de Agricultura Ecológica la calificación del olivar como superficie ecológica, y más tarde la propia almazara, de manera que pasan a ser la primera almazara ecológica de la provincia de Huesca. Al mismo tiempo cuidan la presentación del producto, eligiendo un envase de diseño innovador en el mundo del aceite, y promoviendo un diseño de calidad en la imagen corporativa y las marcas comerciales.

El CEDER Somontano con el programa LEADER II apoya entonces las inversiones de la creación de la empresa y les anima a asociarse con otros productores artesanos para realizar acciones de promoción conjunta. Los dos jóvenes se han instalado en Costean, han creado la empresa y están cosechando éxito con su producto. Han recibido importantes reconocimientos por la calidad de su producto (catas en revistas especializadas, ferias, etc). Desde su creación ya han tenido que realizar nuevas inversiones de ampliación, y ellos contribuyen a dinamizar la asociación de productores «Somontano Natural».

2.3.1.2. *Promoción del turismo rural*

El *Turismo Rural* es una actividad en auge en nuestros días. Cada vez destinamos más tiempo al ocio y también apreciamos cada vez más las zonas rurales como lugares para nuestro descanso y tiempo libre, por diferentes motivos como el contacto con la naturaleza, la tranquilidad, o las vivencias que podemos experimentar practicando actividades deportivas o conociendo sus valores culturales.

En el Somontano en 1996, el turismo rural es una actividad que «comienza a despertar» pero no está consolidada: junto a una hostelería tradicional en algunos lugares muy concretos, en la Sierra de Guara se han instalado en los últimos años nuevas empresas surgidas de la mano del desarrollo de la actividad del barranquismo para el que la zona cuenta con un medio excepcional por su red de gargantas y cañones de gran belleza y atractivo. La oferta de alojamiento y restauración se concentra en algunas localidades, existe un déficit de plazas

de alojamiento de calidad media-alta y no existen productos de turismo cultural. El Somontano cuenta sin embargo con importantes recursos con potencialidades para un mayor desarrollo del sector: un patrimonio cultural de una riqueza excepcional del que son ejemplo el conjunto monumental de Alquézar o las pinturas rupestres del Parque Cultural del río Vero, un patrimonio natural de gran valor especialmente en el área del Parque Natural de la sierra de Guara, un medio atractivo para la práctica de deportes de aventura (barranquismo, escalada, BTT), una deliciosa gastronomía popular encabezada por los prestigiosos vinos de la Denominación de Origen Somontano, tradiciones culturales, etc.

EL CEDER Somontano apoya con el programa LEADER II la generación y consolidación de una oferta turística de calidad, la difusión en el territorio de esta actividad económica, la creación de una oferta de turismo cultural, la promoción conjunta de todos los atractivos y toda la oferta del territorio, y la conexión con otros recursos como las producciones agroalimentarias. Entre los proyectos subvencionados encontramos restaurantes, apartamentos y viviendas de turismo rural, albergues y pequeños hoteles familiares.

El sector del turismo es el que registra una mayor inversión en el conjunto del programa. Es un sector que comienza a percibirse como una forma alternativa de vida por parte de la población local; a medida que se crean nuevas empresas, se revelan las potencialidades de esta actividad, y ello genera nuevas iniciativas. El 50% de los proyectos que se realizan suponen una nueva actividad económica para sus promotores. Además ofrece nuevas oportunidades laborales para las mujeres; en la mitad de las iniciativas respaldadas, ellas tienen un papel protagonista.

Se crean 384 nuevas plazas de alojamiento (124 en hoteles familiares de alta calidad y 260 en viviendas de turismo), y 430 de restauración. También se modernizan las empresas ya existentes, fundamentalmente con inversiones que redundan en una mejora de la calidad para adaptarse a una clientela cada vez más exigente. Y se realiza un importante esfuerzo de articulación de la oferta para promover la promoción y comercialización conjunta, con el proyecto denominado «Pacto Local»

*a) Caso ilustrativo de enfoque integrado (por promover la conexión entre diferentes sectores y proyectos), y también de participación:
El caso del Pacto Local, un proyecto de marketing territorial*

En el año 2000, ya muy avanzada la ejecución del programa LEADER II, el CEDER Somontano promueve este proyecto que supone una estrategia territorial consensuada para articular la oferta de productos susceptibles de comercializarse en el territorio, fundamentalmente turísticos, patrimoniales y agroalimentarios. El objetivo era organizar o estructurar la oferta del territorio de cara a su promoción y comercialización conjunta.

Se trata de un plan de marketing territorial que se inicia con la realización de un diagnóstico que pone de manifiesto aquellos recursos que definen la identidad de este territorio y pueden ser más competitivos, y que se completa con toda de una serie de acciones de organización y promoción turística del territorio muy innovadoras para esta comarca:

- La definición de una marca e imagen turística para la comarca, que se aplica después en todos los soportes promocionales y de señalización.
- La edición de dos folletos turísticos que recogen información sobre todos los atractivos y recursos turísticos del territorio: patrimonio cultural, natural, deportes de aventura, gastronomía, artesanía, tradiciones, y sobre la oferta de alojamiento y restauración. Uno de los folletos está dirigido a las agencias y profesionales que comercializan el producto turístico, y el otro, con una información más práctica, está destinado a cualquier visitante.
- La edición de un catálogo que reúne toda la oferta agroalimentaria y su correspondiente soporte para ofrecerlo al cliente en establecimientos de hostelería, oficinas de turismo, etc y unas bolsas con la imagen de la comarca (tipo envase para obsequio) para la venta conjunta de varios productos diferentes de la zona.
- El diseño armonizado de diferentes tipos de señales turísticas de información e interpretación: señales para rutas, paneles de interpretación, señalización en cascos urbanos, etc. Estas señales además contribuirán a reforzar la marca turística del territorio y a que éste sea percibido como un destino turístico por el visitante.

Este plan es al mismo tiempo un ejemplo de participación, porque para realizar las diferentes acciones del plan se crearon grupos de trabajo o se establecieron colaboraciones con diversos agentes locales implicados en el proyecto e interesados en él. Así la marca turística se elige, tras un concurso de ideas, por un grupo en el que estaban representados la Mancomunidad, el Consejo Regulador del Vino, los empresarios, etc. En el diseño y elaboración de los contenidos de los diferentes folletos, por ejemplo, se trabaja en equipo con los técnicos de la Mancomunidad, el taller de empleo «Entaban» de interpretación del patrimonio, la asociación de empresarios de Guara, y la Oficina de turismo de Barbastro.

2.3.1.3. *Promoción de las PYMEs*

Esta medida está enfocada a apoyar a las PYMEs industriales, artesanas y de servicios de proximidad en las pequeñas localidades. En la comarca de Somontano este sector juega un papel importantísimo en la diversificación de una economía en la que el sector predominante es el sector servicios. Además

de algunas grandes empresas de capital foráneo que concentran la mayor parte del empleo, la comarca cuenta con todo un tejido de pequeñas empresas que precisan de apoyos para mejorar su competitividad.

Con esta medida de acción se apoyan principalmente proyectos de modernización de las PYMEs locales, que en la mayoría de los casos se han realizado con el objetivo de ampliar la capacidad productiva o incrementar la productividad y han llevado consigo la generación de nuevos empleos.

También se subvencionan las inversiones en servicios de proximidad (pequeños talleres de herrería, carpintería, mecánicos, etc.) situados en los pequeños municipios, valorándose por su contribución a la mejora de la calidad de vida de la población local y a la fijación de ésta última en el territorio.

En el sector de la artesanía se respaldan los proyectos de los pocos representantes del sector que quedan, alfareros y de restauradores de muebles, oficios muy emblemáticos y de gran tradición en la comarca.

Muy importantes han sido los proyectos que han impulsado la utilización y también la configuración de herramientas estratégicas para dinamizar el sector empresarial y fomentar su competitividad: servicios de asesoramiento, formación e información empresarial, y los destinados a reforzar el asociacionismo.

a) Caso ilustrativo de innovación, enfoque ascendente e integrado.

El Centro de Iniciativas Empresariales

Uno de los proyectos más emblemáticos e importantes ha sido la creación del Centro de Iniciativas Empresariales (CIE) promovido por la Asociación de Empresarios de Barbastro (AEB) que aglutina a casi 300 empresas. Aprovechando la funcionalidad de Barbastro como centro de servicios comarcal, se han rehabilitado unos locales en desuso y se han creado y equipado unas instalaciones (sala de reuniones, aulas de formación, puesto de trabajo para técnicos) en los que la AEB reúne a sus asociados, planifica y gestiona sus programas de acción, ofrece servicios de información y asesoramiento, organiza numerosas acciones formativas, etc. Este proyecto respondía a una necesidad local, y resultaba totalmente innovador en el territorio. Además destaca su notable capacidad para demostrar e ilustrar las posibilidades que ofrecen estos servicios a las empresas. Por último hay que señalar que el CIE es un lugar desde el que también se promueven las relaciones y los vínculos entre diferentes agentes y proyectos del territorio: se apoya la gestión de otras asociaciones empresariales como la asociación de empresarios de la Sierra de Guara, se aglutinan otros servicios de asesoramiento a los emprendedores como el programa PAED de la Cámara de Comercio o se acogen acciones formativas organizadas por otras entidades.

2.3.1.4. Formación

El CEDER Somontano articula con el programa LEADER II un plan de formación para apoyar a los emprendedores en la puesta en marcha de nuevos proyectos de inversión y para facilitar a las empresas herramientas para mejorar la competitividad. La comarca de Somontano registraba, cuando se inició el programa, acciones formativas puntuales y descoordinadas y, en general, existían muchas carencias en materia de formación continua para las empresas.

En 1997 se realiza un diagnóstico de las necesidades formativas de la comarca mediante una encuesta a las empresas e instituciones. A este análisis, se añaden las reflexiones de los agentes del propio CEDER y una serie de reuniones con las asociaciones empresariales. Todo ello sirve de base para planificar la formación de todo el programa (*enfoque territorial y ascendente*).

Se diseñan y apoyan planes específicos para los sectores detectados como estratégicos: turismo, comercio, gestión y dirección de PYMEs, etc. Se implementan diferentes acciones de formación a la medida para los promotores de proyectos, como por ejemplo un curso de formación sobre comercialización de productos agroalimentarios destinado a los promotores de nuevas empresas artesanas de este sector. También se ponen en marcha acciones destinadas a mejorar la empleabilidad de los desempleados, como diversos cursos relacionados con el uso de aplicaciones informáticas e Internet, o el proyecto “En – labora” para facilitar la inserción laboral de jóvenes universitarios en las empresas de la comarca (base de datos para búsqueda de empleo, prácticas en empresa, cursos de formación, etc.).

El Centro de Desarrollo del Somontano hace con LEADER II una clara apuesta por la formación de calidad, muy práctica y adaptada a las necesidades de las empresas y emprendedores de la zona. La inversión en recursos de todo tipo es importante: se aportan numerosos medios materiales (instalaciones bien acondicionadas, medios audiovisuales, documentación para el alumno...) y se acercan al territorio a algunos de los mejores profesionales y escuelas de formación que hoy se conocen en España, muy competentes y de reconocido prestigio. El objetivo es acercar al territorio rural recursos y posibilidades que normalmente de otro modo no llegan. Se realizan más de 140 acciones.

Esta ha sido una de las medidas en las que el CEDER ha tenido que hacer un mayor papel de «motor» y liderazgo, impulsando una gran parte de las acciones.

a) Caso ilustrativo de enfoque territorial e innovación.

El aula informática itinerante

Con el objetivo de acercar a los pequeños pueblos del Somontano el mundo de la informática y las nuevas tecnologías, el CEDER Somontano pone en marcha un aula itinerante compuesta por 8 ordenadores y un

servidor que permite la conexión a Internet, y organiza un programa de formación básica destinado a la población activa (agricultores, autónomos, pequeñas empresas, desempleados).

El aula se desplaza a las localidades que lo solicitan durante dos semanas y por primera vez se realizan en ellas acciones formativas en esta materia. Se ofrece formación sobre conceptos básicos de informática, el sistema operativo Windows y las aplicaciones del paquete Office, y también sobre Internet, los navegadores y el correo electrónico. Se trata de dar a conocer estas herramientas, mostrar sus utilidades y promover su uso.

En la puesta en marcha el CEDER involucra a diferentes agentes locales: las asociaciones locales y los ayuntamientos participan en la promoción de los cursos y la captación de alumnos; el profesorado se selecciona entre profesionales de la zona expertos en formación; el técnico informático de la Mancomunidad, junto a una empresa local, prestan su asistencia técnica en la instalación y transporte del aula.

Se realizan 19 cursos, 665 horas de formación en total, y se benefician de este programa 266 personas, que equivalen aproximadamente al 15% de la población activa de las localidades implicadas.

2.3.1.5. *Valorización del patrimonio cultural y natural*

La comarca de Somontano cuenta con un patrimonio diverso y de gran riqueza, que encierra grandes potencialidades de desarrollo: arte rupestre, yacimientos prehistóricos, fortalezas y villas medievales, monumentos, obras hidráulicas, etc. También posee espacios o figuras que promueven su conservación y puesta en valor y suponen sin duda un reconocimiento de su valor: el Parque Cultural del Río Vero, el Parque Natural de Guara, conjuntos y monumentos declarados Bien de Interés Cultural.

Sin embargo, en el año 1998 cuando el CEDER Somontano comienza a trabajar en el ámbito de la valorización del patrimonio, muchos de los elementos patrimoniales presentan un mal estado de conservación y corren peligro de desaparición, la puesta en valor del patrimonio es casi inexistente, no hay conexión entre el patrimonio y los recursos económicos y los patrimoniales no están articulados entre sí.

La estrategia del LEADER II trata precisamente impulsar planes de valorización comarcal, diseñando acciones que conjuguen los recursos de patrimonio con los recursos económicos. Es un *caso ilustrativo del enfoque integrado* de la política de desarrollo rural europea, ya que se promueven los vínculos entre los agentes (Mancomunidad, ayuntamientos, gobierno regional) y los sectores (especialmente el patrimonio y el turismo). Entre las acciones destacan:

- El Plan de rehabilitación del patrimonio arquitectónico, con el que se restauran cerca de 40 pequeños elementos singulares, especialmente un amplio conjunto vinculado al uso histórico del agua: puentes, fuentes, pozos-fuente, pozos de nieve, etc. Las actuaciones se dispersan en el territorio, y se llega a pequeñas localidades rurales con mayores carencias de oferta cultural y turística. Los elementos rehabilitados son visitables, se señalizan y comienzan a conectarse con otros elementos mediante itinerarios. Está liderado por la Mancomunidad del Somontano que promueve la participación de los Ayuntamientos.
- La creación de tres Centros de Interpretación para difundir entre los visitantes los valores del patrimonio cultural y motivarles a recorrer el territorio para conocerlo de cerca. Se trata del Centro de Interpretación de la comarca ubicado en Barbastro, el de Leyendas y tradiciones de Adahuesca, y la unidad de ambientación que recrea la única cueva que posee pinturas rupestres del paleolítico de Aragón, del Centro de Interpretación del arte rupestre de Colungo. Son los primeros que se crean en el Somontano, tienen un diseño didáctico y divulgativo y son infraestructuras clave para ordenar la oferta turística comarcal.
- Dinamización del Parque Cultural del río Vero, una figura innovadora en Europa, que conjuga la protección del patrimonio con el desarrollo y apenas había sido desarrollado hasta que se actúa con los programas LEADER II y TERRA. Se crean centros de interpretación, se diseñan y señalizan itinerarios, y se organizan servicios divulgativos como las visitas guiadas al arte rupestre. Se articula la colaboración e intervención de diversas instituciones y entidades: Ayuntamientos, Parque Cultural, Parque Natural, Museo Provincial, etc.

Entre los proyectos de valorización del medio ambiente, hay que reseñar el apoyo a la puesta en marcha de SENDA, el Salón de Ecología y Medio Ambiente, concebido como una gran acción de sensibilización para la población local sobre el medio ambiente y especialmente sobre la problemática en el medio rural.

2.3.1.6. *Cooperación transnacional*

Con el programa LEADER II, el CEDER Somontano desarrolla un proyecto de cooperación transnacional con el Syndicat Mixte de l'Avant Pays Savoyard, entidad que gestionaba un programa LEADER II en la región de Ródano- Alpes en Francia, y que ilustra bien lo que es uno de los elementos diferenciadores de las iniciativas comunitarias: *La integración en red y la cooperación entre territorios*.

El proyecto se estructura entorno al tema central del agua, y más específicamente sobre la valorización del patrimonio natural y cultural ligado al agua.

El Somontano pretende diseñar y poner en marcha un plan de valorización y sostenibilidad para el río Cinca a través de la participación ciudadana, y Avant Pays Savoyard quiere impulsar un programa de sensibilización con el medio ambiente en su territorio.

El intercambio recíproco es una de las claves del proyecto. Ambos socios se complementan bien:

- La región de Avant Pays Savoyard tiene en su haber una amplia experiencia de valorización de «parajes naturales» ligados al agua: restauración de riberas, diseño y señalización de rutas entorno a ríos y lagos, acondicionamiento de los cauces de los ríos, y gestión concertada del agua, etc.
- El Somontano de Barbastro ofrece la interesante experiencia de movilización de agentes locales y de sensibilización con el medio ambiente en el mundo rural de SENDA (el salón de Ecología, Medio Ambiente y mundo rural).

El servicio de apoyo a los programas LEADER de toda Europa (cerca de 1.000) denominado «Observatorio Europeo LEADER» y situado en Bruselas, permite al CEDER Somontano y al Syndicat Mixte de l' Avant Pays Savoyard ponerse en contacto e iniciar los primeros encuentros e intercambios para definir y poner en marcha el proyecto de cooperación. El Observatorio es la herramienta que la Comisión había puesto al servicio de los Grupos para generar y animar una red, con el objeto de facilitar los intercambios, la transferencia de experiencias y la cooperación; y para ello el Observatorio elaboraba materiales de difusión de logros de los programas y boletines de información, gestionaba una base de datos de todos los programas, organizaba encuentros y seminarios formativos, etc.

El proyecto de cooperación se desarrolla durante 3 años (1999-2001), y comprende 7 encuentros de trabajo, 3 en Saboya y 4 en el Somontano, en los que se transferían información, experiencias y metodologías que sirven a ambos socios para orientar y definir programas de trabajo en sus respectivos territorios, con los que enriquecen sus programas locales:

- Somontano desarrolla un programa para sensibilizar a los agentes locales de su territorio con la mejora y valorización de los ríos y riberas, impulsando varios proyectos en esta línea:
 - Un foro de participación que reúne a las instituciones y agentes locales que intervienen en el río y que adopta el nombre de Grupo de Trabajo del Cinca, con el que se inicia un proceso de debate, intercambio de información y reflexiones sobre los principales problemas del río, el sistema de usos y su futuro.
 - Diversas jornadas de sensibilización e información como las «Jornadas técnicas sobre la gestión local de los ríos» (mayo 1999), el «Encuentro

europeo sobre gestión y valorización de ríos y riberas» (octubre 1999) y la sesión de presentación de los resultados del estudio de diagnóstico del río Cinca (marzo 2001).

- La edición de material pedagógico (1 archivador para el profesor y 3 cuadernos de actividades para los alumnos) sobre los ríos, elaborado por 10 docentes de diferentes centros educativos de la comarca y destinado a 2.500 escolares comarcales, para promover entre ellos un mayor conocimiento de los ríos de su entorno, y educarlos en actitudes de respeto y conservación hacia éstos.
- Un estudio de diagnóstico sobre el río Cinca, que comprende fundamentalmente un análisis y valoración del estado actual del tramo (el cauce, la vegetación, la calidad de las aguas, la ictiofauna, el sistema de aprovechamientos, los impactos ambientales, etc.), y una serie de propuestas de gestión, ordenación y mejora de cara a impulsar su sostenibilidad en el futuro. Es elaborado por 14 profesionales de Universidades diferentes, expertos en diferentes disciplinas
- Avant Pays Savoyard transfiriere la experiencia de SENDA, creando una feria que han concebido como el «Forum del Medio Ambiente –Azul y Verde–», que se celebra por primera vez en mayo de 2000, y que desde entonces organizan cada dos años. Es un evento de sensibilización que ha cosechado un importante éxito de participación: ha movilizado a más de 50 organizaciones, instituciones, escuelas y empresas locales ligadas con la conservación y valorización del medio ambiente en la región. Las escuelas y los niños son uno de sus principales protagonistas.

2.3.2. El programa LEADER+

Desde el mes de noviembre del año 2002, el CEDER Somontano gestiona el programa LEADER+, con el que continúa aplicando los nuevos enfoques de desarrollo rural adoptados por la Unión Europea y la metodología LEADER. Y puesto que es muy pronto para poder difundir resultados, expondremos los objetivos y las líneas de trabajo que ilustran algunas de las novedades de la nueva iniciativa. Se acentúan algunos aspectos:

- El enfoque integrado: se introducen los llamados «temas unificadores» en torno a los que se deben articular todas las acciones del programa. Se pretende acentuar la coherencia del programa en cada territorio, procurando evitar acciones aisladas y dispares, y buscando fomentar una mayor conexión entre las actividades y entre los agentes locales.
- El enfoque ascendente: la gestión local a través de los Grupos de Acción Local se mantiene como uno de los principios de la iniciativa, aunque

ahora se requiere una mayor participación de la sociedad civil y los agentes privados no institucionales en los mismos.

- La integración en red y la cooperación entre territorios: se fomenta este capítulo, alentando no sólo la cooperación con otros países, sino incluso con otras regiones del mismo país en el que un Grupo actúa.
- También me parece importante destacar otros dos aspectos que adquieren relevancia en la iniciativa LEADER+, que se derivan tanto de los nuevos enfoques de desarrollo rural, como de la política regional en su conjunto en este nuevo periodo de programación europea (2000-2006):
 - El medio ambiente cobra gran importancia. Se promueve el desarrollo sostenible, y por lo tanto se requiere la integración de todas las actividades con el entorno. También se concibe como un factor de desarrollo de las zonas rurales y se define un tema unificador que contempla la valorización de los recursos naturales y de los espacios que comportan la red Natura 2000.
 - La igualdad de oportunidades entre varones y mujeres se introduce como un aspecto transversal a potenciar.

En la comarca de Somontano el programa LEADER+ se promueve y gestiona desde el CEDER Somontano, que en este nuevo periodo incrementa su número de asociados integrando 7 nuevas entidades que representan el tejido social del territorio.

Se define como una estrategia territorial de desarrollo sostenible y competitividad, que persigue especialmente la promoción de nuevas actividades económicas, la fijación de la población en el territorio y la puesta en valor de la identidad cultural. Como objetivos específicos se contemplan el apoyo a la empresa familiar, la concienciación sobre el valor del medio ambiente, la promoción de la participación de los jóvenes y las mujeres o el impulso de nuevas dinámicas de cambio y formas de planificación local.

Esta estrategia territorial se articula entorno a dos temas unificadores:

a) La mejora de la calidad de vida

Con este eje de trabajo, se trata de promover un marco de vida y de desarrollo de calidad para la población y las empresas locales, que contribuya a fijar las mismas en el territorio.

En la comarca del Somontano en la actualidad, la mayoría de los servicios a la población se encuentran concentrados en la cabecera comarcal, Barbastro. Los municipios del entorno han sufrido pérdidas importantes de población y en consecuencia han perdido muchos de sus servicios.

Por otra parte, en el tejido empresarial predominan las pequeñas empresas que precisan de servicios externos de apoyo para promover su com-

petitividad, que mayoritariamente se sitúan en las ciudades, lo que dificulta el acceso a los mismos.

Se fomentan las iniciativas de servicios a la población en las pequeñas localidades rurales (pequeños comercios, peluquerías, talleres de reparación, etc.), y el surgimiento de servicios innovadores que contribuyan a mejorar la competitividad de las empresas locales.

También se contempla el apoyo a proyectos de servicios sociales, y servicios de ocio y culturales, que permitan subsanar necesidades de la población local, generen empleo y que al mismo tiempo ilustren las nuevas oportunidades de desarrollo que ofrecen estos ámbitos concebidos en Europa como nuevos yacimientos de empleo.

b) La valorización de los recursos naturales y culturales

Con este eje se trata de impulsar el desarrollo a través de la valorización de los recursos específicos y diferenciales del patrimonio cultural y natural del territorio, haciendo de ellos un elemento de competitividad y la mejor garantía de la continuidad y solidez del desarrollo local.

Se contemplan como medidas principales:

- La promoción de una oferta de turismo rural de calidad diferenciada por su conexión con la personalidad del territorio, que se extienda además a zonas del mismo con potencialidades que no se han desarrollado hasta el momento.
- El impulso de la articulación de los recursos turísticos y de la comercialización conjunta.
- La conservación, rehabilitación, interpretación y difusión del patrimonio cultural.
- El impulso de la animación cultural y de fórmulas creativas de gestión de los recursos culturales.
- La consolidación del Parque Cultural del río Vero y del Arte rupestre como referentes del turismo cultural y la creación de nuevos productos de turismo cultural.
- La protección, recuperación, interpretación y difusión de los valores ambientales, y la promoción del desarrollo sostenible.

También se ha diseñado una medida de formación de los recursos humanos, que se aplicará en relación con ambos temas unificadores, y que se dedicará principalmente al asesoramiento y cualificación de los promotores de proyectos y los sectores económicos claves, a facilitar la inserción laboral de jóvenes y mujeres, y a la motivación y animación de agentes clave para la dinamización local.

DESARROLLO RURAL EN ZONAS DE MONTAÑA: LA PROPUESTA DEL *PROGRAMA PASTORES XXI*

JAIME IZQUIERDO VALLINA | GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

INTRODUCCIÓN: De las políticas de medio ambiente a las políticas de ambiente entero

Para empezar, una propuesta de reforma en la política medioambiental para las zonas de montaña: las políticas de *medio ambiente* han de aspirar a convertirse en *ambiente entero*. Dicho de otra manera: el componente conservacionista que se le supone a medio ambiente debe articularse con las necesidades de desarrollo de la sociedad para triunfar por entero sino quiere fracasar por la mitad. Algo que para los territorios de montaña, como son buena parte de nuestra geografía regional, pasa, en opinión del Worldwatch Institute, por activar «medidas mucho más amplias que la simple designación de espacios protegidos» que asuman «el vínculo inquebrantable entre las culturas locales y sus ecosistemas: No es posible conservar lo uno sin lo otro».

Por lo general, y salvo el caso de *regiones-ciudad* como Madrid, los escenarios ambientales son dos y suelen estar claramente diferenciados, al menos en su vertiente funcional: por una parte el urbano e industrial, encarnado principalmente en la configuración de las emergentes metrópolis de las capitales de provincia, y por otra, el rural y natural, en el que se advierte una gama de escenarios que van desde la mayor intensificación y especialización agraria de monocultivos *cuasi* intensivos, como los paisajes de la marina de la cordillera cantábrica –de la leche mentolada que dice Fernando Parra: eucaliptos y pastizales en concentración–, los campos de cereal o los mares de plástico de Murcia y Almería, hasta los más naturales, las grandes manchas boscosas de la montaña con aldeas diseminadas en situación de desierto demográfico irreversible si no aparecen nuevos pobladores.

Así pues, podríamos decir en primer lugar, simplificando mucho, que existe un mundo rural próximo a las grandes urbes y sometido a la influencia de sus zonas metropolitanas. La demanda de ocio se ha convertido en una economía adicional en estas zonas, donde, además, los productos agrarios tradicionales suelen disfrutar de precios satisfactorios dada la proximidad de grandes centros

de consumo. Son zonas de variadas oportunidades económicas, aunque cada vez se presentan más problemas de carácter medioambiental.

En segundo lugar, cabe referirse a un mundo rural clásico, básicamente agrícola, sometido a una permanente emigración y falta de recursos locales para asegurar un posible despegue económico. Por último, existe un tercer grupo de áreas que se identifican con el mundo rural profundo de las zonas periféricas sin acceso al desarrollo económico global.

Si bien las dos primeras categorías son igualmente reconocibles en el espacio rural español, la tercera está sujeta a matices. El mundo rural periférico del sur de España corresponde, en buena medida, al de las regiones poco industrializadas, pero no necesariamente se identifica con una agricultura decadente o especialmente afectada por la actual crisis de la agricultura que se observa en otras regiones comunitarias. Al contrario, en dicha zona dominan sectores agrarios con una gran potencialidad que pueden llegar a constituir, junto a importantes actividades turísticas y de servicios en general, una sólida base para el desarrollo si somos capaces de solventar los riesgos y restricciones que las amenazan.

Por otra parte, en la clasificación de la Unión Europea se echa de menos un tipo medio rural existente en España y, tal vez, desconocido en otros países de la Comunidad. Nos referimos al mundo rural marginal, que prácticamente ha sido ya abandonado en el pasado. Son ejemplos de ello numerosas comarcas españolas de montaña, algunas zonas próximas a la frontera portuguesa, otras del Sistema Ibérico y, en fin, algunas repartidas irregularmente en las dos Castillas, Galicia, Asturias, Aragón y Extremadura. En estas zonas, por lo general, la riqueza y la diversidad ecológica contrastan con la pobreza y el subdesarrollo social. A las propuestas para estas zonas se refiere la presente ponencia.

Pues bien, si en el escenario urbano el planteamiento es el de ordenar y acomodar las diferentes funciones (residencial, industrial, etc.) y dirigir el proceso de difusión urbana y de terciarización de la economía, así como el de mantener en condiciones los equipamientos e infraestructuras de eliminación o reciclado de residuos, en el rural, sobre manera en el rural tradicional, y sobre manera en la montaña, el objetivo debe ser vincular las opciones de desarrollo de las personas con la conservación y la gestión de los recursos naturales de su entorno inmediato. Para ello existen un montón de medidas de política agraria y rural, que emanan de los instrumentos financieros de la Unión Europea y que, adaptadas a una estrategia de política regional, podrían ayudarnos a mejorar las condiciones de vida de la sociedad rural más desfavorecida. Las regiones de montaña de Europa deberían defender que la reforma de la PAC nos sirva para mejorar la renta y las condiciones de vida y bienestar social de estas comunidades relictas vinculándolas no a la producción agraria indiferenciada,

sino a la conservación de la biodiversidad y a la producción de especialidades agroalimentarias de alto valor añadido. Algo de lo que llevamos hablando hace tiempo y que ya está suficientemente maduro.

Planteadas en estos términos las cuestiones que afectan a la ordenación del territorio, al medio ambiente y al desarrollo, no tiene sentido gestionarlas por separado. Por eso creo que hay que plantear modelos de gestión ambiental dual que propongan soluciones diferenciadas para lo verde, o lo rural-natural, y para lo gris, o lo urbano-industrial, y que se apoyen y en las políticas de desarrollo para darle, precisamente, una mayor capacidad operativa a la gestión ambiental.

La unión de los dos medioambientes, el verde y el gris, bajo un mismo techo (Consejería o Ministerio de Medio Ambiente) hace que se pierda capacidad de gestión sobre los otros dos medios, es decir, sus dos escenarios lógicos de actuación y sus respectivas políticas de desarrollo asociadas: el medio urbano industrial y el medio rural. Dicho de otro modo, aglutinar las competencias ambientales nos lleva a funcionar desde una óptica conservacionista, pero se pierde capacidad de gestión sobre las políticas de desarrollo porque se quedan en otros departamentos: unas en Agricultura y otras en Ordenación del Territorio, Obras Públicas o Industria.

Si me lo permiten les cuento una anécdota con moraleja. En su segundo mandato presidencial visitó España Carlos Andrés Pérez para entrevistarse con Felipe González. El entonces presidente de Venezuela, nacido en el seno de una humilde familia de campesinos cafeteros, había saltado a la primera página de la actualidad política por haberse atrevido a crear un Ministerio para la Ecología. En Europa la noticia se había recibido con suma expectación, máxime teniendo en cuenta que Pérez había sido distinguido en 1975 con el *Earth Care*, un prestigioso galardón internacional, por sus desvelos a favor de compaginar el desarrollo social de su gente en sintonía con la conservación de los recursos naturales del país.

Cuentan algunos testigos de aquella visita que un periodista le preguntó a Pérez la razón por la que se había decidido a crear un Ministerio específico para los asuntos ecológicos. Después de ofrecer algunas explicaciones al respecto el Presidente se interesó por la situación en España.

¿Y aquí, cómo tienen organizado lo del medio ambiente? —preguntó.

Le contestó Julián Campo, entonces Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, que los asuntos ambientales los llevaba él directamente desde su departamento a través de una Dirección General.

El presidente venezolano se quedó pensativo un rato hasta que, con la cara iluminada, exclamó.

—¡Magnífico! ¡Que buena idea! Tener bajo el mismo paraguas a los que destruyen el paisaje con las obras públicas con los que lo tienen que arreglar ¡Es genial! Poner juntos el problema y la solución, los que desarrollan con los que conservan. Si esa fórmula se me hubiese ocurrido a mí no habría creado el Ministerio de la Ecología, sino el de Ecología y Petróleo.

ALGUNAS PROPUESTAS DE ESCALA PARA EL DESARROLLO DE LA MONTAÑA:

Lo que nosotros podemos hacer desde la aldea y lo que pueden hacer por nosotros desde Bruselas, Madrid y las Comunidades Autónomas

Antes de seguir, me gustaría hacer una advertencia previa: siempre que se utilice el término *desarrollo* en referencia a la montaña, ha de entenderse como desarrollo local y sostenible, es decir, aquel que incorpora los criterios de sustentabilidad y biodiversidad desde la metodología del desarrollo local.

Las opciones de desarrollo de un territorio rural no dependen sólo de su propia capacidad interna, sino también de las oportunidades que se le brinden y de la existencia de un nuevo marco general que actué a favor del dinamismo rural.

En este sentido, para los territorios rurales especialmente desfavorecidos se precisa un planteamiento político de mayor calado que tiene que venir de las instituciones de rango superior.

La propia dinámica del mercado, basada en parámetros de precio, y la mejor posición de otros territorios más competitivos, está haciendo en muchos casos inviable los procesos endógenos de desarrollo rural de las zonas rurales frágiles en las que, paradójicamente, la extraordinaria riqueza ecológica, etnográfica y cultural contrasta con la pobreza del desarrollo económico y social.

Es preciso intervenir desde los poderes públicos para defender la agricultura tradicional y mejorar la habitabilidad de las aldeas y pueblos en zonas en riesgo de abandono por dos razones: primera, para evitar que la obsesión por la competencia y el precio destruya por inanición su valor estratégico desde el punto de vista del paisaje, la estabilidad ecológica de las regiones y la conservación del patrimonio cultural y, segunda, porque el mantenimiento de una población rural, ocupada en las prácticas de agricultura tradicional que contribuya a mantener el paisaje y el equilibrio ecológico tiene también su importancia para mantener la actividad turística y económica de la región. En la mayoría de las regiones que han experimentado un importante desarrollo turístico rural el factor diferencial que ha propiciado el éxito se vincula a la existencia de un medio natural y rural tradicional bien conservados.

Por eso es exigible un planteamiento más decidido de las políticas de la Unión Europea, del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los poderes

públicos locales, cada una en su escala apropiada y en función de sus ámbitos competenciales, para las zonas rurales frágiles de manera que, con carácter estructural, se corrijan las desigualdades, se reequilibren las tendencias impuestas por el mercado, se incentive la actividad agrícola tradicional y se anime la socioeconomía rural. No se trata de abogar por un proteccionismo asistencial, sino por una intervención decidida que apueste por defender el valor frente al precio.

Desde ese punto de vista, se pueden hacer al menos las siguientes propuestas que afectan a los diferentes ámbitos de decisión:

A LA COMISIÓN EUROPEA

Les pedimos que la reforma de la PAC (Política Agraria Común) se convierta en una PARC (*Política Agraria y Rural Común*), apoyando decididamente instrumentos normativos y financieros que ayuden a consolidar al medio rural como un verdadero espacio socioeconómico, plural, competitivo, ecológico y diversificado.

En lo relativo a las compensaciones de rentas agrarias que *modulen* y que *techen* las ayudas, dando prioridad a las personas que viven y trabajan en el medio rural (antes que a las producciones) y a los territorios (antes que a los sectores económicos).

AL ESTADO ESPAÑOL Y EN SU CASO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Le pedimos que sean capaces de diseñar una POLÍTICA MARCO, INTEGRADA E INTEGRAL A FAVOR DEL MUNDO RURAL, que no solamente implique al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y a las políticas que de él emanan, sino que afecte e implique a Infraestructuras, Hacienda, Cultura, etc. Lo dicho para el Estado sirve también para las Comunidades Autónomas. En este sentido se pueden plantear las siguientes propuestas concretas:

- Modificación de la ley 25/1982 de Agricultura de Montaña, empezando por el nombre: *Ley para el desarrollo rural en zonas de montaña*.
- *Nueva definición de zonas de montaña y establecimiento de tipologías en función de su realidad socioeconómica y territorial*: Frágiles, activas, zonas con problemas de desplazamiento acusado y en riesgo de desertización, de escasa actividad económica, con rentas agrarias bajas y que están sometidas a declive, etc. El establecimiento de tipologías y la zonificación sirve para orientar las diferentes medidas y propuestas de intervención de la Ley para el desarrollo rural en zonas de montaña de forma

adaptada a las realidades locales de cada Comunidad Autónoma. A cada enfermo su medicina, a cada territorio su tratamiento.

- *Reforma fiscal para permitir la pluriactividad* en el medio rural evitando la especialización fiscal que ha sido pensada para territorios urbanos donde la especialización empresarial es más evidente. Los servicios de comercio (ejemplo el bar tienda), las actividades de las explotaciones agrarias pluriactivas y las empresas locales mixtas serían las beneficiarias de este régimen fiscal especial para zonas rurales frágiles.
- *Conectividad rural, acceso a las comunicaciones telemáticas y a las ecotecnologías*. Nuestro tiempo, como ya se viene diciendo últimamente, se caracteriza por el advenimiento de una era en la que la grandeza no surgirá de las grandes estructuras, sino de las grandes redes compuestas por multitud de pequeñas pero complejas microestructuras. Si eso es así, no existe ningún impedimento para reorganizar la vida y la función de las pequeñas comunidades rurales, siempre que sea posible conectarlas a esa nueva realidad de la telemática y de las ecotecnologías.
- *Régimen de ayudas especial*. Apoyos claros y similares a los utilizados a los territorios ultraperiféricos o insulares en términos de acceso a la medicina, la educación, la accesibilidad, los servicios sociales, la competitividad de las empresas locales, etc. para evitar el abandono y el éxodo y facilitar la habitabilidad del medio rural frágil y en riesgo de despoblamiento.
- *Reforma de la legislación agroalimentaria industrial* para dar paso a una nueva legislación moderna que cumpla con todas las exigencias higiénico sanitarias pero que se adapte a las características de pequeña industria agroalimentaria rural. La actual legislación industrial, pensada y diseñada desde la perspectiva de la gran industria agroalimentaria del pasado, coarta en ocasiones la posibilidad de fomentar las pequeñas industrias rústicas locales que se caracterizan por su escasa producción y la utilización, en ocasiones, de procedimientos artesanos tradicionales que deben ser modernizados (como alguien dijo: la tradición está bien, pero la tradición con acero inoxidable está mucho mejor) y adaptados a las demandas del mercado urbano. En definitiva se trata de seguir un camino similar al que en su momento se hizo en el tránsito de la legislación turística de corte industrial, que dio origen al desarrollo turístico de los años 60 y 70 en el litoral Mediterráneo, a la legislación de turismo rural, más blanda, extensiva, adaptada al medio, más redistributiva, generadora de pequeños empresarios, respetuosa con el entorno, rehabilitadora del patrimonio arquitectónico, etc.

- *Implantación del sistema de contratos territoriales de explotación.* Si queremos mantener la biodiversidad del medio rural es preciso considerar la perspectiva territorial para vincular la actividad agraria con la conservación del medio. Esta cuestión podría abordarse en determinadas zonas de montaña a través de los contratos territoriales de explotación, lo que supondría una mayor implicación de los agricultores y ganaderos con la conservación de los recursos naturales y culturales del medio, por lo que percibirían una retribución económica vinculada no sólo a su capacidad productiva sino a la plusvalía que supone para el medio ambiente, y para el interés general de la sociedad, que los campesinos sigan desempeñando una actividad que regula, mejora y conserva el ecosistema y su paisaje asociado.
- *Intervención pública sobre el patrimonio rural en estado de abandono o ruina.* Como consecuencia del éxodo y la emigración se ha producido un abandono de casas y edificaciones en los pueblos y aldeas. Esta situación representa una paulatina e imparable pérdida de patrimonio arquitectónico rural, puesto que en algunos casos se desconoce a los propietarios de los inmuebles y en otros casos sus herederos no se hacen cargo de los mismos. Es necesario elaborar una normativa de intervención que permita a los poderes públicos locales expropiar el patrimonio rural en abandono o en ruina para subastarlo entre los interesados en adquirir y poner en valor y producción los bienes abandonados.
- *Descentralización de la toma de decisiones y planificación de abajo arriba.* La política de desarrollo rural y también la de conservación del patrimonio natural y cultural debe hacerse y gestionarse, en muchas ocasiones y para muchas materias, desde las comunidades de base local. Los resultados de la Iniciativa Comunitaria LEADER deben evaluarse como experiencia positiva, no sólo por el volumen de inversión ejecutado sino por el intento manifiesto de inaugurar una nueva forma de hacer en el medio rural. Aún débiles e incipientes, los Grupos de Desarrollo Rural, tienen la obligación de crecer en influencia y capacidad para constituirse en nuevas instituciones y en referentes de la recuperación del mundo rural.

A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En las reclamaciones anteriormente citadas algunas son competencia de las CCAA, otras del Estado y otras de la cooperación entre el Estado y las CCAA. Sin embargo, hay algunas actitudes que podemos pedirles a los Gobiernos Autónomos:

Que tengan *capacidad* para interpretar el desarrollo regional como un ejercicio de intercambio entre lo global (lo que viene de la Unión Europea, del

Estado o de las influencias y tendencias mundializadoras) y lo local (lo que ocurre, en nuestro caso, en los territorios rurales) En cierta medida, le estamos pidiendo que haga política regional utilizando un nuevo aparato de óptica compleja que le funcione como telescopio, cuando observe la evolución de lo global, o como microscopio, cuando se adentre en el campo de lo local, de la empresa o de la persona. Esa doble capacidad de observación –un Gobierno Regional debe ser como un coche: puede usar la luz larga o la corta según la circunstancia– es fundamental para trabajar en lo cotidiano y hacer evolucionar los territorios rurales.

Que tenga *sensibilidad* para crear condiciones de política regional que permitan el desarrollo de los *grupos de desarrollo rural* o *grupos de acción local* como embriones del segundo nivel de descentralización regional: el que afecta a las comarcas.

Que apueste inequívocamente por la *descentralización* en aquellos campos y materias que pueden ser resueltos mejor a escala local, o comarcal, que a escala regional y que se reserve aquellas funciones y competencias que hacen que una región actúe como tal favoreciendo el desarrollo regional en términos de reequilibrio interno, de solidaridad y de igualdad de oportunidades.

Que se *atreva a desarrollar normativas propias* e instrumentos originales en el marco de sus competencias autonómicas a favor del mundo rural. Por poner un ejemplo de lo que se quiere decir, el Gobierno del Principado de Asturias acaba de aprobar una norma (Decreto 138/2002, de 31 de octubre) por el que se aprueban los principios que habrán de regir en la elaboración de un programa de actuación para la recuperación, modernización y puesta en valor del pastoreo tradicional en la vertiente asturiana de los Picos de Europa.

A LOS AYUNTAMIENTOS Y A LOS GRUPOS DE DESARROLLO RURAL

De todas las administraciones públicas, es la local –el ayuntamiento, la mancomunidad de municipios o los consejos comarcales– la que más directamente debe implicarse en el desarrollo rural. El ayuntamiento debe ser el primer y principal agente de desarrollo local.

Desde el advenimiento de la democracia, las corporaciones locales han ido consolidando un papel fundamental en el ordenamiento de la vida pública. Su proximidad al paisanaje y a sus problemas sitúan a los ayuntamientos en una posición idónea para aplicar las grandes líneas políticas que emanan de la administración central o regional.

A pesar de las enormes dificultades financieras a las que se enfrentan, los ayuntamientos han hecho, allí donde ha habido una corporación municipal deci-

dida y entusiasta, un enorme esfuerzo por dotar a la comunidad de nuevos y complejos servicios –sociales, asistenciales, educativos, de medio ambiente, de consumo, de planificación familiar, de empleo, etc.– y de modernos equipamientos e infraestructuras –polideportivos, piscinas, redes de saneamiento y abastecimiento de agua y luz, etc.–, superando así la concepción arcaica que vinculaba a los ayuntamientos a actuaciones básicas y delegadas de otras administraciones.

Se dice que los ayuntamientos del pasado se limitaban al *abc* (aceras, brocales y calles), y que los actuales se ven en la obligación de proponer objetivos más audaces para desarrollar el resto del abecedario: *d, e, f...* (desarrollo, empleo, formación...).

La administración local parece dispuesta a asumir el reto del desarrollo rural. Para ello se precisan algunos cambios importantes que deben ser tenidos en cuenta desde la fase embrionaria del proceso democrático para la elección de los representantes locales. La elaboración de los programas políticos con los que los partidos concurren a las elecciones municipales debería hacerse de forma participativa, recabando la opinión, las necesidades y las propuestas de los vecinos. Por otra parte, el perfil del candidato a alcalde debería responder al de un líder local, con capacidad de gestión y de iniciativa y con amplios conocimientos sobre procesos de desarrollo rural. La gestión municipal que pretenda estimular el desarrollo rural ha de ser emprendedora, creativa, seductora, ilusionante, innovadora y decidida, no sólo para conseguir sus objetivos sino para difundir el efecto demostrativo entre los convecinos.

Los Ayuntamientos, o las mancomunidades de Ayuntamientos deben integrarse en los *grupos de desarrollo rural* que podrían definirse como estructuras de naturaleza asociativa, integradas por representantes institucionales locales y de distintos representantes de los sectores socioeconómicos implantados en el territorio, que se reúnen para reflexionar y actuar de forma colectiva sobre el potencial endógeno y para fomentar la aplicación de estrategias de desarrollo sostenible integradas, de calidad y destinadas a valorización del patrimonio rural, la mejora del entorno económico y de la capacidad de organización de las comunidades rurales.

En ese sentido, a los *grupos de desarrollo rural*, también llamados en terminología LEADER Grupos de Acción Local, les podríamos pedir lo siguiente:

Que busquen la *excelencia territorial*. El objetivo último de cualquier estrategia de desarrollo rural es la excelencia territorial, es decir, la consolidación de un proceso de mejora de la calidad en el que los paisanos (paisano es a país lo que ciudadano es a ciudad) y las instituciones participen para construir un territorio donde sea posible satisfacer las necesidades individuales y colectivas. No sólo el empleo o la renta, sino el ocio, la cultura, el medio ambiente y

todos los factores que conforman la interacción entre territorio y sociedad deben ser considerados como piezas de un puzzle que, aun teniendo identidad propia, sólo adquieren su verdadera dimensión si se ensamblan entre sí para configurar una única imagen compuesta de infinidad de facetas.

Que trabajen con *talento gerencial*, con técnicos que estén a la altura del reto que supone enfrentarse al desarrollo rural y con presidentes y componentes del Grupo que estén también a la altura de lo que significa convertirse en miembro de una especie de *consejo de administración* que gestiona un *territorio-empresa* que tiene que producir *calidad de vida y bienestar social colectivo y extensivo*.

Que hagan crecer los propios *grupos de desarrollo rural* aceptando nuevos retos y más capacidades, aglutinando para ello políticas sectoriales y programas vinculados al desarrollo rural. En la actualidad existe una enorme dispersión de operadores públicos trabajando en el medio rural (gerencias de grupos LEADER, agencias de desarrollo local, agentes de igualdad, oficinas comarcales de la Consejería de Medio Rural, etc.), de programas e iniciativas (escuelas taller, casas de oficio, otras iniciativas comunitarias, etc.) y de políticas locales, regionales y nacionales (turismo, empleo, formación, parques naturales, parques nacionales, etc.). Para el futuro será preciso ordenar y trabajar en cooperación por dos razones fundamentales: porque es preciso aprovechar las sinergias que se producen como consecuencia del trabajo en común entre los distintos agentes que operan en el medio rural y porque es necesario plantearse como requisito de actuación el aprovechar las posibilidades de complementariedad entre diferentes políticas y medidas a favor del desarrollo rural y, a la vez, hacer transferencia de conocimientos y saber hacer entre políticas generales y políticas específicas.

Que estimulen la *participación social* y la *cooperación institucional* y que profundicen en las aportaciones que desde las asociaciones, las empresas y la sociedad en general se pueden hacer a favor del desarrollo. La promoción del desarrollo rural desde esta nueva perspectiva llevará, sin duda, aparejado una nueva forma de hacer política, un nuevo estilo para gestionar el territorio rural que requerirá que los *grupos de desarrollo rural* basen su trabajo en un nuevo concepto de democracia cotidiana, en la participación corresponsable de la sociedad rural, y en la gestión compartida entre instituciones públicas y representantes socioeconómicos locales.

UNA PROPUESTA DE DESARROLLO RURAL EN LOS PICOS DE EUROPA:

El PROGRAMA PASTORES XXI

El 23 de agosto del año 2002, pastores de los Concejos asturianos de Amieva, Cabrales, Cangas de Onís, Onís, Peñamellera Alta y Peñamellera Baja suscribieron un manifiesto por la mejora de sus condiciones de vida y a favor

de la conservación de la cultura del pastoreo y de la conservación de la montaña y del Parque Nacional de los Picos de Europa.

Ante esta petición, la Consejería de Medio Rural y Pesca del Gobierno del Principado de Asturias, en respuesta a las reclamaciones históricas del colectivo de pastores, inició los trámites y trabajos que dieron lugar a la aprobación del Decreto 138/2002, de 31 de octubre, por el que se aprueban los principios que habrán de regir en la elaboración del Programa para la recuperación, modernización y puesta en valor del pastoreo tradicional en la vertiente asturiana de los Picos de Europa, al que se ha denominado de forma sintética *Programa pastores XXI*.

La estrategia que plantea dicho programa es bien sencilla. Se trata de viajar al pasado. Eso sí, utilizando los medios que las nuevas tecnologías o ecotecnologías ponen a nuestro alcance y las orientaciones de una política agraria que se plantee como objetivo, por una parte, rentabilizar la producción quesera de alto valor añadido de *Gamoneu de puertu* y, por otra, convertir el oficio casi prehistórico de pastor extensivo en una profesión moderna, rentable y con futuro.

Es decir, si somos capaces de poner de nuevo en marcha el motor que modeló la montaña durante siglos, si somos capaces de proyectar hacia el siglo XXI una sabia y ancestral cultura, las opciones tanto para reanimar la economía local como para garantizar la conservación del ecosistema se abrirán de forma insospechada. El ecodesarrollo, la posibilidad de generar una nueva economía de bienestar para los pastores en base, precisamente, al aprovechamiento sabio de unos recursos renovables, como el pasto de montaña, pasaría entonces de ser una utopía a convertirse en una realidad cotidiana. Por decirlo de otra manera, poner en práctica algo que desde hace años debatimos como teoría: llegar a la conservación por medio de un desarrollo inteligente.

Con el objeto de iniciar los trabajos para la elaboración del programa se presentó un documento preliminar que fue remitido a todas las entidades e instituciones que se suponen implicadas en la elaboración de una iniciativa de estas características.

En síntesis el programa desarrolla, por medio de trece líneas de actuación, una serie ordenada de actuaciones encaminadas a los siguientes objetivos:

- Dar seguridad y estabilidad al ganado menor frente a los ataques de perros y lobos.
- Mejorar las condiciones de accesibilidad y habitabilidad de las majadas para poder desarrollar el trabajo de pastoreo en las mejores condiciones higiénicas y laborales.
- Recuperar los pastizales perdidos.

- Favorecer la incorporación de nuevos pastores por medio de los Contratos Territoriales de Explotación.
- Estimular la producción quesera de *Gamoneu* en los puertos.

Hasta el momento los trabajos de programación, que se ejecutarán entre el 2003 y el 2007, cuentan, además de con el compromiso del Gobierno del Principado de Asturias, con una financiación próxima a los 6 millones de euros y con el apoyo de la mayoría de los Ayuntamientos de la zona, de la Confederación de pastores de los Picos de Europa y con el concurso de la Iniciativa Comunitaria LEADER+.

Las opciones para poder desarrollar con eficacia el *Programa pastores XXI* pasan por solventar los principales obstáculos que dificultan su puesta en marcha, y a los que ya hemos hecho referencia con anterioridad: Que las distintas administraciones seamos capaces de trabajar en cooperación, que desaparezcan del escenario político en este asunto aquellos que sólo persiguen la mera confrontación partidista, que la Administración de Parques Nacionales se avenga a participar junto con el Gobierno Autónomo del Principado de Asturias y los Ayuntamientos en la ejecución del programa y que se consiga establecer un clima de confianza mutua para hacer valer el papel fundamental que los pastores y ganaderos pueden jugar en la conservación de los Picos de Europa. Los pastores han dado un paso adelante sobre este asunto por medio de su «*Manifiesto por la mejora de las condiciones de vida de los pastores, por la conservación de la cultura del pastoreo y por la conservación de la montaña y del Parque Nacional de los Picos de Europa*».

Puestas así las cosas, ahora sólo falta saber si las Administraciones Públicas estarán a la altura de este apasionante y complejo reto en el que nos jugamos dos cuestiones principales: Una de justicia social, como es devolver a los pastores el orgullo y la dignidad de su oficio, olvidado y desconsiderado desde siempre, y otra, de responsabilidad ecológica, como es garantizar la conservación de los Picos de Europa. Dos asuntos que justifican sobradamente la necesaria colaboración entre administraciones y que requieren inevitablemente de su concurso. ¿Sabremos hacerlo?

ÍNDICE

■ <i>Presentación</i> . LUISA M ^º FRUTOS MEJÍAS	5
■ <i>Problemas y perspectivas del mundo rural</i> . LUISA M ^º FRUTOS MEJÍAS.....	7
■ <i>Políticas europeas de desarrollo rural; perspectivas de futuro</i> . MANUEL FÁBREGAS GINÉ	31
■ <i>El futuro de la agricultura en el desarrollo rural</i> . MARIANO SANAGUSTÍN SANZ	53
■ <i>LEADER II y PRODER en el desarrollo rural en España</i> . JAVIER ESPARCIA PÉREZ	65
■ <i>Programación de desarrollo rural 2000-2006 en Aragón</i> . MIGUEL VALLS ORTIZ.....	91
■ <i>Las políticas de desarrollo y el futuro del mundo rural en Castilla y León</i> . ANTONIO MAYA FRADES	105
■ <i>Acciones de desarrollo rural en la provincia de Teruel: iniciativas comunitarias e iniciativas locales</i> . JOSÉ VICENTE QUEROL MONTERDE.....	125
■ <i>Aplicación de las políticas europeas de desarrollo rural: el caso del LEADER del Somontano de Barbastro</i> . PALOMA FÁBREGAS MARTÍNEZ.....	145
■ <i>Desarrollo rural en zonas de montaña: la propuesta del Programa pastores XXI</i> . JAIME IZQUIERDO VALLINA.....	165



C. S. I. C.

