

JOAN NOGUERA
LOREA URIBARRI BERROJALBIZ
FRANCISCO MARTÍNEZ BENLLOCH
CARLES RODRIGO ALFONSO

I JORNADAS SOBRE PLANIFICACIÓN EN ÁREAS RURALES: "PLANIFICACIÓN Y POLÍTICAS DE DESARROLLO EN EL ÁMBITO RURAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA"

ORGANIZADAS POR EL GRUP D'ESTUDIS RURALS, DEPARTAMENT DE GEOGRAFIA,
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA, 18-19 DE ABRIL DE 1996

1. INTRODUCCIÓN

El Grup d'Estudis Rurals surge a principios de 1995 en el seno del Departament de Geografia de la Universitat de València, con el objetivo básico de profundizar en el conocimiento de la dinámica de los espacios rurales y como lugar de encuentro para la discusión y enriquecimiento académico de todos los interesados en la temática rural.

Como primera acción de envergadura para el cumplimiento de sus objetivos, el Grupo plantea, a principios de 1996, la organización de unas jornadas de debate sobre un tema de interés para el mundo rural, dirigidas a los agentes locales y expertos en esta temática. En este sentido, se aborda el problema de la dispersión de competencias en cuanto a las políticas de desarrollo rural existentes en la actualidad. Dicha dispersión implica en el diseño y, sobre todo, en la puesta en funcionamiento de políticas de desarrollo rural, a un elevado número de instituciones de los diferentes niveles administrativos (local, regional, nacional, europeo). Como consecuencia, se producen frecuentes solapamientos. Esta duplicidad de medidas aplicadas sobre un mismo territorio ha dado como resultado, por un lado, una gran pérdida de recursos; por otro lado, ha generado cuantiosos conflictos que han supuesto una reducción de la eficacia.

Las Jornadas se plantearon con la doble finalidad de ofrecer una visión completa de la realidad actual y los procesos que operan en las áreas rurales, destacando su problemática y el impacto que el deterioro de estos espacios puede tener sobre el conjunto del territorio. También se pretende abrir un foro de información y debate sobre la realidad de las áreas rurales y la efectividad de las políticas de desarrollo rural, centrándose fundamentalmente en el análisis de la iniciativa LEADER, como primera política con un enfoque de desarrollo integrado y de aplicación generalizada. Este último aspecto ha sido considerado por los organizadores como especialmente importante, por cuanto la

Universidad se constituye, a través de actos como el presente, en foro de debate sobre algo completamente ajeno a su funcionamiento, reuniendo y moderando a la Administración pública y a los gestores políticos.

Los actos se desarrollaron los días 18 y 19 de Abril de 1996 y se iniciaron con la ponencia **"Metodología para la Planificación de las Áreas Rurales"** a cargo de Dña. Lorea Uribarri Berrojalbiz, Geógrafa, Máster en Planificación Territorial, Medio Ambiental y Urbana. A continuación, el Dr. D. Javier Pérez Esparcia, Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional, del Departament de Geografia, Universitat de València presentó su ponencia sobre **"Políticas con Incidencia en el Medio Rural"**. Ya en sesión de tarde del día 18, se llevó a cabo un coloquio sobre **"La Iniciativa LEADER II: Una Mejora Basada en la Experiencia"** contando con los gerentes de los Programas LEADER I en la Comunidad Valenciana, D. Juan Fonfría (Alto Mijares-Alto Palancia), D. José Miguel Adell (Els Ports), D. Marcos Llorens y D. José Marset (La Montaña). Este coloquio fue moderado por D. Antonio Pérez Verbena, coordinador de los programas LEADER II en la Conselleria d' Agricultura de la Generalitat Valenciana.

El Viernes 19, los actos se iniciaron con la tercera ponencia, a cargo de D. Jorge Cruz Orozco, Geógrafo y experto en turismo rural, con el título de **"El Programa LEADER en España"**. La siguiente ponencia, con el título de **"Resultados del Programa LEADER I y Perspectivas del LEADER II en la Comunidad Valenciana. Una Visión desde la Administración"** fue presentada por D. Antonio Pérez Verbena, Coordinador de los Programa LEADER II y PRODER de la Conselleria de Agricultura.

La Mesa Redonda **"¿Espacios Dinamizados o Espacios Subsidiados?"** fue el colofón a las jornadas, contando con la participación de D. Jorge Cruz Orozco, D. Juan José García, D. Juan Fonfría, D. Javier Pérez Esparcia y D. Antonio Pérez Verbena. Se contó con la colaboración de D. Joan Romero González como moderador.

El acto de clausura estuvo presidido por D. Joan Sanz, Director General de Estructuras Agrarias y Desarrollo Rural, de la Conselleria de Agricultura y Medio Ambiente.

El Grup d'Estudis Rurals quiere agradecer la desinteresada colaboración de todas aquellas personas y entidades que han contribuido a hacer posible la realización de estos actos. A los diversos ponentes y participantes, a la Facultat de Geografia i Història, en especial, al equipo decanal y al Departament de Geografia, así como la asistencia del numeroso público que llenó la sala durante el desarrollo de las jornadas.

2. CONCLUSIONES DE LAS JORNADAS

La propia realización de unas Jornadas sobre Políticas de Desarrollo Rural en la Comunidad Valenciana y las ideas que los diferentes participantes han ido aportando, han puesto de relieve una serie de realidades que, en algunos casos, son sinónimo de deficiencias y que creemos necesario destacar como conclusión.

La inclusión de una mesa redonda en las Jornadas perseguía dos objetivos principales. En primer lugar, confrontar las visiones de expertos en desarrollo rural y local, responsables de la Administración pública y académicos, en un intento de integrar las visiones de los principales agentes implicados en el diseño y aplicación de las políticas de desarrollo rural. Por otro lado, se intentaba dar una respuesta cualificada a la pregunta que dio título a la mesa redonda: "Espacios dinamizados o subsidiados", es decir, ¿están las políticas de desarrollo rural promoviendo una dinamización endógena de las

áreas rurales desfavorecidas o, por el contrario, se está favoreciendo un mantenimiento ficticio de la población y la actividad productiva gracias a una políticas de incentivos económicos?. La tradicional polémica entre rentabilidad y equilibrio territorial pretendía ser el trasfondo de la discusión.

La primera parte del debate se desarrolló en torno a la disyuntiva que daba título a la mesa redonda. Hubo acuerdo general en cuando a la necesidad de mantener y potenciar el equilibrio territorial en términos de población y actividad económica. Entre las ventajas derivadas del mantenimiento de dicho equilibrio cabe destacar: la armonía territorial y la conservación del medio ambiente. En el caso de la Comunidad Valenciana, la gran polaridad entre un interior rural y en proceso de despoblamiento y un litoral en el que se concentra la actividad económica y la población, hace necesaria, en opinión de la mayoría de los ponentes, una actuación contundente en favor de las zonas desfavorecidas. Los niveles de deterioro a los que se ha llegado en grandes áreas del interior, y en zonas rurales desfavorecidas en general, imposibilitan la revitalización de estas áreas sólo a partir de su propia iniciativa y potencial. Por ello, hubo también coincidencia en el importante papel que deben tener las Administraciones Públicas en facilitar un primer impulso de desarrollo.

La política de infraestructuras, condición necesaria en un proceso de desarrollo, ha alcanzado niveles óptimos en la mayoría de zonas de interior, por lo que las actuales iniciativas deberían centrarse más bien en la creación de empleo para mantener los niveles demográficos.

Un aspecto destacable es la denuncia de la ausencia de una política global de desarrollo rural en España y de unas entidades administrativas que diseñen el conjunto de la política misma. Por ello, en la actualidad existe un elevado grado de descoordinación entre las diversas administraciones con competencias en materia de política rural.

Puede decirse que hubo consenso generalizado en cuanto a la necesidad de dotar a las áreas rurales de políticas que favorezcan el mantenimiento de rentas y la creación de empleo, con el fin de mantener unos niveles de población que permitan conseguir un equilibrio territorial. Las principales dificultades para alcanzarlo están en la propia estructura sectorial de las administraciones públicas, en la consiguiente descoordinación y en la escasa capacidad de iniciativa de las zonas más desfavorecidas.

A modo de conclusión, se pueden destacar los siguientes resultados:

- la reunión de los distintos responsables de la única iniciativa de desarrollo rural que ha llegado a ponerse en práctica en la Comunidad Valenciana, de los responsables políticos y de diferentes expertos del mundo académico, en un foro de debate e intercambio sobre la problemática de las áreas rurales, cubre un importante déficit que merece una atención especial y exige una continuidad por la cambiante dinámica que caracteriza a dichos espacios.

- Se ha echado en falta la participación de representantes de la población local, tanto promotores beneficiados como solicitantes no beneficiados de políticas de desarrollo, que puedan complementar críticamente la visión que se tiene de estas áreas y de las políticas.

- Ha existido una tradicional falta de planificación e integración en el diseño y aplicación de las políticas de desarrollo rural, que se han formulado desde una perspectiva sectorial. LEADER I ha supuesto un punto de inflexión por cuanto se contempla, al

menos en teoría, el inicio de un proceso de apoyo, gestión y seguimiento, para la diversificación de la estructura productiva de las áreas sobre las que se ha aplicado.

- Tras la aplicación del programa LEADER I, se han observado diversas carencias relacionadas con la ausencia de una planificación previa que haya conducido las actuaciones realizadas hacia la consecución de unos objetivos preestablecidos. Como consecuencia, nos encontramos en muchos casos, con el hecho de que se ha promovido un conjunto de actuaciones yuxtapuestas que no obedecen a un plan de desarrollo previo sino a las demandas de la población local o a las preferencias del grupo gestor. Se ha detectado un peso de los proyectos relacionados con el turismo en casi todos los programas LEADER, en detrimento de otros aspectos contemplados y que consideramos importantes, como la adquisición de capacidades de la población.

- El Programa LEADER no deja de ser una actuación para promoción de la iniciativa privada con el fin de potenciar la reactivación económica de un área desfavorecida. Sin embargo, se pone de manifiesto la necesidad de arbitrar otras vías de apoyo e inversión pública en acciones aparentemente no rentables desde el punto de vista económico (al menos de manera directa), aunque su déficit suponga un freno directo para el desarrollo económico y social del área.

- Queda de manifiesto la necesidad de realizar un seguimiento y evaluación *a posteriori* de las políticas y programas de desarrollo rural aplicados, para evitar que se desaprovechen los recursos públicos invertidos, y que continúe el proceso de diversificación y desarrollo de la estructura productiva de la zona.

- Cabe destacar también la importancia de la participación de los agentes sociales y los receptores del programa como contraposición al modo de gestión desarrollado en épocas anteriores. La administración, en LEADER I, tutela y efectúa un seguimiento en el que están presentes de forma activa esos agentes citados. Los Grupos de Acción Local (GAL) pueden estar constituidos en su totalidad por agentes privados. En definitiva, es un punto de partida en el entendimiento de la gestión del territorio.

- Hay que destacar la dimensión comarcal como base territorial de actuación. Esta base espacial permite una evaluación integral de las necesidades y recursos potenciales. Al mismo tiempo, facilita la participación de los agentes locales en el diseño de su plan de desarrollo y en la toma de decisiones, lo cual actúa como elemento incentivador y dinamizador.

- El Programa LEADER I, como instrumento de apoyo al desarrollo rural, choca en muchas ocasiones dentro de la Comunidad Valenciana, con su "idiosincrasia" particular. La posibilidad de comercializar y dar una salida adecuada, rentable y con un importante valor añadido, se ve truncada en muchas ocasiones, por la facilidad de recolectar o comercializar productos locales sin el control de la hacienda pública.

- Debe establecerse un nuevo planteamiento en cuanto a la fase de adquisición de capacidades y formación. Resulta imprescindible romper dinámicas muy arraigadas como las señaladas anteriormente y exponer e introducir en el colectivo la oportunidad y el beneficio de aflorar muchas de las actividades que hoy se desarrollan como economía sumergida.

- Las áreas rurales son todavía un medio en el que sigue patente la escasa incorporación de la mano de obra femenina al trabajo formal. El tutelaje y la labor de los GAL ha de hacer hincapié en este aspecto. El LEADER I es un instrumento que ha contribuido en alguna manera a la recuperación o, al menos, al mantenimiento de la población en

estas áreas. Toda contribución es válida si sirve por lo menos para frenar o invertir los ya seculares procesos de abandono de las zonas rurales.

- Resulta imprescindible reconducir y corregir en la gestión del LEADER II todas aquellas trabas burocráticas en general y, particularmente, aquellas relacionadas con los cobros, que han supuesto un *handicap* en el LEADER I. Aun a sabiendas del cambio de mecanismo, la administración ha de velar por la facilidad para el acceso del capital asignado en cada momento.

- En tanto en cuanto LEADER I es un instrumento que ha fomentado en cierta manera la mejora relativa de esas áreas, está contribuyendo al desarrollo global.

A continuación se incluye un resumen detallado de las ponencias de las Jornadas. Se ha creído necesaria la incorporación de dicha información para que los lectores puedan tener una visión completa de todo lo expuesto y debatido durante las Jornadas. Se pretende, igualmente, que los lectores tengan una aproximación más precisa de las conclusiones extraídas y presentadas.

3. METODOLOGÍA PARA LA PLANIFICACIÓN DE LAS ÁREAS RURALES

LOREA URIBARRI BERROJÁLBIZ
Geógrafa

El objetivo de la exposición se centra en dar a conocer los mecanismos prácticos del ejercicio de la planificación en general, prestando especial atención a la planificación en áreas rurales. Se pretende ofrecer una aproximación a la práctica de la planificación, a su concepción, a la gestión de sus resultados y a la aportación de los geógrafos a esta disciplina.

El componente principal del ejercicio se encuentra en el proceso de toma de decisiones y de materialización de las actuaciones que se derive del complejo ejercicio del análisis territorial y determinación de la funcionalidad de un espacio.

La planificación puede definirse de modo simple como el acto de asignar unos determinados usos a un territorio concreto. Los hombres, desde sus orígenes, han venido planeando/planificando sus asentamientos en determinados puntos. En función del incremento de sus necesidades, dispusieron de amplias proporciones del territorio para su transformación agrícola, uso ganadero, forestal, actividades extractivas, etc. En definitiva, el hombre se ha pasado toda su historia planificando según unos determinados supuestos de necesidad y unos "*corpus*" teóricos más o menos complejos.

Este ejercicio de asignación de usos y sus métodos adquieren gran protagonismo en los foros académicos en la década de los 80, fundamentalmente. Términos como ordenación del territorio, planificación rural, desarrollo endógeno, ecodesarrollo, etc., surgen como respuesta al afán cada vez mayor de satisfacer las necesidades de una sociedad creciente, que está utilizando el territorio de una manera poco coherente. Todo ello está teniendo como resultado su deterioro irreversible. La necesidad de un desarrollo sostenido y sostenible y de una disminución de los desequilibrios existentes entre los distintos sistemas de esa estructura múltiple a la que denominamos territorio, obliga no sólo a la reflexión, sino a la acción respetuosa.

Este es *grosso modo* el fundamento de la planificación. Todo ello nos está indicando elementos absolutamente determinantes de su ejercicio y de la definición de un método

de trabajo. La presión que el hombre realiza sobre el territorio supone, en muchas ocasiones, el final de los valores o recursos del mismo. Cualquier ejercicio de planificación coherente ha de partir de la base de que esa asignación no sólo no esquilme el recurso en cuestión sino que, en la medida de lo posible, lo revalorice y mejore su estado actual.

Se entenderá como recurso todo elemento integrante del territorio cuya puesta en funcionamiento es susceptible de incidir de manera directa o indirecta en el futuro desarrollo del mismo. La base de la acción de todo planificador ha de ser actuar siempre dentro del *umbral de tolerancia* o *capacidad de acogida* de cada espacio.

De todo ello surge la cuestión del horizonte temporal al que ha de estar enfocado el trabajo. La respuesta es obvia a medio y, preferentemente, largo plazo. No se puede entender un ejercicio coherente y con una perspectiva real a corto plazo. Otro tema muy distinto es el de la dificultad de llevarlo a cabo y las presiones que se puedan recibir por parte de los gestores y ejecutores de las instituciones o individuos, que a la postre, van a poner en funcionamiento las medidas que se deriven del proceso planificador.

Hoy por hoy, partiendo de las numerosas experiencias obtenidas al respecto, resulta fundamental mantener esa posición en el ejercicio de la profesión. Hay que tener en cuenta, máxime en este país, que esa ejecución está sujeta a variaciones importantes a corto plazo. La supeditación de las decisiones a los cambios políticos influye de forma directa y peligrosa en la gestión racional del sistema o estructura territorial de este país.

No hay que olvidar, por tanto, la necesidad que surge para el profesional de saber conjugar los resultados técnicos en términos de rentabilidad a los futuros gestores. El técnico hoy, habrá de demostrar la capacidad de traducir e involucrar a los responsables en la puesta en marcha de las acciones surgidas en ese ejercicio de planificación.

El papel del geógrafo resulta evidente en una disciplina caracterizada por la necesidad de intervención de distintos profesionales. Éste aporta una formación de base muy generalista con capacidad de integración abstracta de variables espaciales, además de una formación para la representación gráfica de esos parámetros territoriales. No olvidaremos que se trata de un ejercicio sobre el territorio, por lo que todo resultado tendrá que ser debidamente grafiado.

Al margen de las consideraciones generales como las precedentes vamos a tratar algunos aspectos sobre los tratamientos integrados y los métodos de planificación de las áreas rurales.

El medio rural está constituido por espacios adaptados a diferentes funciones y por canales de comunicación por los que circulan flujos de relación. Es obvio que esas funciones están cambiando y que el cambio sufrido en los últimos tiempos no ha sido precisamente racional como para que se produjeran respuestas coherentes por parte de los entes gestores.

El suelo cambia de uso porque se abandona su aprovechamiento tradicional, la población decrece hasta la casi desaparición de los núcleos, etc. El vacío creado permite el paso de una serie de nuevas actividades como es el caso de las ligadas al esparcimiento y turismo, las grandes obras de ingeniería civil, las infraestructuras, etc; y por otro lado, las actividades tradicionalmente agrarias se intensifican como ocurre con las repoblaciones forestales. Lo que está claro es que esas modificaciones plantean problemas entre los usos establecidos, los nuevos implantados y la vocación real del territorio, entendiéndolo como tal aquello para lo que presenta una disposición más favorable. Todo ello se amplía, más si cabe, cuando se considera a la sociedad en su conjunto y a las necesidades del colectivo en general.

Todos estos cambios pueden ser resueltos a medio y largo plazo mediante una política previsora, con un fundamento de ordenación racional y de ejercicio planificador, que funcione como un organismo regulador que suavice y controle la transición, anteponiéndose siempre en sus determinaciones al cambio, es decir, una política con fundamentos absolutamente preventivos es la única que va a evitar todos los parcheos a los cuales estamos acostumbrados. Un análisis de la problemática en el contexto general de la sociedad y del territorio es a lo que nos referimos cuando hablamos de una acción integrada, en la que deberán contemplarse y coordinarse los distintos organismos con competencias sobre el territorio objeto de acción.

Sí, territorio objeto de acción, un territorio concreto y determinado, porque las políticas generales del país difícilmente se adaptan a su diversidad geográfica y cultural. Este tipo de visiones generales son las propias de planteamientos sectoriales y a todas luces ineficaces. Para ello se habrán de establecer unos objetivos concretos que sirvan sí, para todas las áreas rurales, pero con trabajo-proyectos directos en los que se contemple el carácter singular de cada zona.

Todo esto permite exponer cuáles, a nuestro modo de ver, son las metodologías tanto de análisis como de participación más adecuadas. Vayamos por partes.

En cuanto al método de trabajo, ha de ser lo más directo posible. Aunque hemos oído hablar en infinidad de ocasiones de los objetivos, la práctica profesional indica con el tiempo la importancia que su correcta clarificación y definición exacta tiene, no sólo en el resultado final de un trabajo, sino en la agilidad y dificultad de la gestión del mismo.

Se podrían establecer sintéticamente las partes fundamentales de cualquier ejercicio que pretenda diseñar un plan y/o programa de actuaciones:

1. Análisis de variables
2. Síntesis y diagnóstico
3. Evaluación de la adecuación/inadecuación entre potencialidades o posibilidades del medio y sus usos
4. Establecimiento de acciones
 - 4.1. De carácter corrector
 - 4.2. Potenciadoras de los recursos
5. Posibilidades y modos de gestión y financiación
6. Concertación

Un plan de ordenación de un espacio deberá de incluir necesariamente análisis relativos al medio físico como soporte tanto humano como productivo; del colectivo que ocupa ese espacio (en tanto en cuanto se aproxime más o menos a las necesidades de potenciación de un recurso); de las estructuras de actividades que se desarrollan, de las infraestructuras y servicios, de las afecciones legales y de los bienes existentes sin uso alguno. La síntesis de todos estos aspectos permitirá diagnosticar o definir los huecos o problemas de la dinámica de este territorio.

Conviene también señalar que va a resultar decisiva la correcta selección de aquellos parámetros que mejor definan la realidad de cada uno de los aspectos. Parámetros que se considerarán en la medida en que repercutan o sirvan para clarificar el estado actual de un medio, ni más ni menos.

No se puede olvidar tampoco que cada uno de los análisis efectuados para cada uno de los parámetros elegidos (a los que llamaremos **análisis sectoriales**), deberán culminar en una síntesis que siempre contará con las correspondientes representaciones cartográficas. No perdamos de vista en ningún caso que estamos actuando sobre un territorio grafiante en su totalidad y que ahondamos en aspectos territoriales, o lo que es lo mismo, con un determinado soporte físico.

El sumatorio de las síntesis de cada uno de los análisis sectoriales, permitirá la definición de lo que hemos denominado **diagnóstico**. En él se efectuará el esfuerzo desagregatorio de definición de problemas o de carencias a solventar (según lo establecido como objetivo a cubrir o alcanzar en el inicio del trabajo), y se representarán todas ellas gráficamente.

Este es el momento más oportuno para hacer referencia a un aspecto señalado anteriormente. El profesional se ve obligado desde el principio a realizar un esfuerzo de síntesis y simplificación. Si en algunos apartados se ha mencionado la amplia tipología de espacios rurales según las variaciones de sus parámetros, más porciones surgen en un territorio cuando intentamos superponer diversas variables. El planificador habrá de delimitar una **unidad de comportamiento homogéneo**, a la que a posteriori le asignará una determinada acción bien correctora, bien potenciadora.

Determinados, por tanto, los problemas y conocidas la dinámica y funcionamiento de cada una de las unidades definidas, se trata de evaluar la adecuación de los usos actuales al medio y las potencialidades con que cuenta el mismo. Este ejercicio de comparación va a servir de base fundamental para la posterior elaboración del plan/programa de acciones. Estas permitirán alcanzar ese horizonte deseable y definido por los objetivos que en el inicio del trabajo se han establecido.

Las acciones tendrán que ser debidamente cuantificadas en todos sus aspectos: territoriales, físicos, sociales, económicos, etc.

Finalmente se ordenarán las citadas actuaciones y se señalarán además no sólo los agentes que intervengan en la ejecución de las mismas, sino las aportaciones económicas de cada uno de ellos y los instrumentos de ayuda (tanto a nivel de CC.AA. como nacional o Comunitario), aplicables para cada caso.

4. POLÍTICAS DE INCIDENCIA EN EL MEDIO RURAL

JAVIER PÉREZ ESPARCIA
Dpto. de Geografía, Univ. de Valencia

4.1. *Desarrollo rural*

Durante los últimos años ha proliferado el uso del término "desarrollo rural", sin duda como síntoma, cuando menos, de que en las zonas rurales se estaban empezando a hacer algunas cosas para mejorar la calidad de vida de la población. No obstante, también es cierto que se han producido muchos abusos de este término, cometiéndose en algunos casos errores importantes, e induciendo a la confusión a muchos de los lectores o estudiosos que se aproximaban a la problemática de las zonas rurales. Conviene por tanto precisar que cuando hablamos de "desarrollo rural" nos estamos refiriendo, al menos, a estos tres aspectos:

a) un conjunto de iniciativas, **integradas** e interrelacionadas entre sí en la medida de lo posible, a fin de aprovechar al máximo los **efectos multiplicadores** que se derivan de eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás entre diferentes actividades;

b) iniciativas orientadas a la mejora global del **nivel y calidad de vida** de la población (y, por tanto, ello implica tanto la mejora de los niveles individuales de ingresos como de los servicios y equipamientos públicos);

c) iniciativas que, pese a participar de estímulos exógenos (por ejemplo en relación a la capitalización), tienden a tener una profunda **base local**, tanto en lo referido a los recursos físicos como humanos.

4.2. Políticas de desarrollo rural vs políticas con incidencia en el medio rural

En España, ha sido con esta perspectiva con la que, desde fechas no demasiado lejanas (principios de los años 80), se han empezado a diseñar políticas de intervención en el medio rural, para afrontar las situación de declive y marginación en la que tradicionalmente han estado sumidas muchas de nuestras zonas rurales desfavorecidas y de montaña. No quiere esto decir que antes de esos años no hubiesen políticas públicas en zonas rurales, pero adolecían de una o varias de las características señaladas anteriormente al referirnos al término "desarrollo rural". Se trataba básicamente de políticas con un carácter más **sectorial**, más aisladas entre sí, y con objetivos muy concretos y también menos ambiciosos desde el punto de vista del desarrollo económico y social de las zonas rurales en las que se aplicaban.

El título de la presente ponencia, *políticas con incidencia en el medio rural*, tiene un sentido amplio que pretende recoger, por un lado, aquellas iniciativas públicas, con un carácter más o menos aislado, y que de manera más o menos directa tienen impacto en las zonas rurales; por otro, aquellas iniciativas que expresamente responden al carácter integrado y a los objetivos más globales señalados anteriormente. Las políticas de desarrollo rural, a diferencia simplemente de las políticas con incidencia en el medio rural, se concentran en aquellos aspectos que, incluso desde un punto de vista estratégico, contribuyen en mayor medida y de manera coordinada a un desarrollo global del área. Por otro lado, no hay que olvidar que, en última instancia, las políticas de desarrollo rural implican una adecuada **coordinación** de todas aquellas políticas sectoriales y territoriales con incidencia en el medio rural, pero que previamente tenían un carácter más aislado. Sin embargo, sería erróneo pensar que la diferencia entre las clásicas políticas sectoriales y las políticas de desarrollo rural radica en una simple cuestión de coordinación. No sólo la filosofía y la concepción, sino incluso los mismos objetivos y aún los instrumentos pueden ser diferentes. Es necesario por tanto diferenciar cuándo estamos ante una política que contribuye al desarrollo rural (la mayor parte de las ocasiones), y cuándo lo estamos ante una política de desarrollo rural.

4.3. Transformaciones del mundo rural y las políticas de desarrollo rural

Se ha señalado que en España es desde principios de los años 80 (a partir de la Ley de Agricultura de Montaña, 1982), cuando podemos empezar a hablar de políticas relacionadas diseñadas, al menos parcialmente, bajo la concepción del desarrollo rural, aunque el propio título de la Ley de Agricultura de Montaña tenía un carácter sectorial. Pero para hablar de las políticas con incidencia en el medio rural y de las políticas de desa-

rollo rural conviene situar brevemente el **contexto histórico** en el que se producen las principales transformaciones del mundo rural y el tipo de políticas que en cada caso se diseñan. Básicamente podemos hablar de tres grandes etapas:

a) La etapa de la **agricultura productivista**, en la que se diseñan y aplican políticas con un marcado carácter sectorial agrario, pero centrandolo su aplicación en la modernización de áreas con un importante potencial agrario. Es la época de los años 60 y parte de los 70.

b) La segunda etapa, desde mediados los años 70, se caracteriza por las primeras, aunque tímidas, aproximaciones a la **problemática de las zonas desfavorecidas**. Se empiezan a diseñar o aplicar algunas políticas que, sin perder su carácter sectorial y aislado (fruto igualmente de una escasa concienciación en las administraciones públicas), hacen frente a problemáticas específicas en estas áreas. Es el caso de políticas como el Plan de Electrificación Rural, o la definición de Comarcas de Acción Especial, entre otras iniciativas. En otros países habían políticas similares, caracterizadas todas ellas por un enfoque *Top-Down*, normalmente dirigidas desde los gobiernos nacionales y centradas por un lado en la mejora de infraestructuras, y por otro en las ayudas a la localización de empresas -externas- en las zonas rurales. Los resultados fueron escasos, por el avanzado estado de desarticulación de la sociedad rural y el hecho de que se trataba de empresas poco vinculadas con las economías locales.

c) La tercera etapa, ya en los años 80, se caracteriza por la aparición de políticas específicamente orientadas al desarrollo rural, en muchos casos aún con un cierto bagaje tradicional (como es el propio título de la Ley de Agricultura de Montaña-LAM), pero ya novedosas en su concepción por participar de la filosofía del desarrollo rural con **carácter integral**. Posiblemente uno de los conceptos que mejor recoge esta nueva filosofía es el de **desarrollo sostenible**. En España se empezó con la citada LAM, pero ya a mediados de los 70 desde las instituciones comunitarias se había empezado a construir el "edificio" de la política socioestructural, que en gran parte ha sido la base a las actuales políticas, mucho más próximas al desarrollo rural integrado. Es en esta fase, y en este contexto, en el que es preciso referirse al menos a tres aportaciones importantes, todas ellas diseñadas desde la Comisión Europea, para tener una idea clara de las políticas de desarrollo rural en la actualidad: la política socioestructural (1975), la reforma de la Política Agraria Común (1991), y la reforma de los Fondos Estructurales (1988 y 1993).

4.4. La política socioestructural

La Comisión Europea aprueba en 1975 la Directiva 268, sobre zonas desfavorecidas. Objetivos, tipología de áreas e instrumentos son aspectos importantes a tener en cuenta.

a) Cuatro eran los **objetivos básicos**: el desarrollo de disposiciones especiales para zonas agrícolas desfavorecidas, en el marco de la Política Agraria Común; la conservación de los espacios naturales en zonas de montaña y otras zonas desfavorecidas; freno al proceso de deterioro de rentas agrícolas, abordando problemas como los derivados del éxodo rural o el abandono de explotaciones; por último, favorecer la modernización de las explotaciones en conjunción con otras actividades.

b) En cuanto a la **tipología de áreas**, la Directiva 268/75 se aplica en tres tipos de áreas: zonas agrícolas desfavorecidas (que constituyen la mayor parte del ámbito de

aplicación de la política socioestructural), zonas en peligro de despoblamiento, y zonas con *handicaps* específicos.

c) Para ello, la Directiva prevee cuatro **instrumentos básicos**: un paquete amplio de ayudas para contribuir a aspectos como la modernización de explotaciones, la formación profesional, o la instalación de jóvenes agricultores. En segundo lugar, inversiones y ayudas a explotaciones que, paralelamente a las actividades agrícolas o pecuarias, tuviesen otras actividades complementarias; en tercer lugar, ayudas a inversiones agropecuarias colectivas, habida cuenta de la debilidad del tejido productivo en estas áreas; por último, la Indemnización Compensatoria, un instrumento dirigido directamente a compensar los *handicaps* en los que ha de desenvolverse la actividad agropecuaria en este tipo de áreas de montaña y regiones desfavorecidas.

En España, la **Ley de Agricultura de Montaña** (1982) es el primer instrumento que plantea una política socioestructural inspirada en la Directiva 268/75, pero va más allá y se concibe igualmente como un instrumento de desarrollo rural con carácter integrado. La incorporación a la CE en 1986, las dificultades de gestión y la falta de operatividad suficiente por parte de los instrumentos de gestión previsto en la LAM (la Comisión de Agricultura de Montaña, los Comités de Coordinación de Zona, y los propios Programas de Ordenación y Promoción de Recursos de Montaña), así como los estudios previos y la inminente aprobación de la Iniciativa Comunitaria, acabaron por hacer olvidar la LAM.

4.5. La reforma de la PAC y las políticas de desarrollo rural

Las primeras medidas de reforma de la PAC se orientaron por un lado al equilibrio de los mercados de productos agrícolas, y por otro a paliar los efectos negativos en el nivel de rentas. Por su parte, las medidas complementarias se orientaron a la retirada de tierras de la producción, la reducción de la producción, la jubilación anticipada, o las ayudas directas a los agricultores, entre otras. El nivel de concienciación por los problemas de las zonas desfavorecidas era aún muy escaso. Hay que esperar a los años 90 para que la segunda y definitiva reforma de la PAC contemple aspectos mucho más relacionados con la **perspectiva del desarrollo rural** y con los problemas de estas áreas: Así, junto a una política de preservación ambiental se diseñan medidas encaminadas a la preservación del modelo de agricultura familiar, aspectos que, de manera más o menos directa, estaban en la línea del enfoque necesario para las zonas desfavorecidas. Con la reforma, la PAC concibe una **política activa** de desarrollo rural para las zonas desfavorecidas.

Dos documentos constituyeron la clave para la reforma y la adopción de esa política activa de desarrollo rural: en primer lugar, el **Libro Verde** de la Reforma de la PAC y, en segundo lugar, el Documento **El Futuro del Mundo Rural**. Las autoridades comunitarias conciben y asumen, en ambos documentos, esa política activa de desarrollo rural y que, básicamente, se sustenta sobre dos aspectos:

a) El agricultor ha de tener **dos funciones claras**, la tradicional o productivista, y una más nueva, la de conservación del paisaje.

b) El desarrollo rural se concibe como la **suma de las políticas de desarrollo agrario** (sectoriales), y las políticas de desarrollo del **resto de actividades**, en estrecha coordinación con las anteriores.

En conjunto, la reforma de la PAC, si bien no ha supuesto la materialización de políticas de desarrollo rural, sí ha sentado las bases para el diseño de políticas con un carácter algo más integral, y orientadas específicamente a las zonas desfavorecidas en un contexto comunitario.

4.6. *La reforma de los fondos estructurales y las políticas de desarrollo rural*

El paso siguiente a la reforma de la PAC fue la de los Fondos Estructurales. La reforma partía de **tres objetivos**: mejora de la eficacia de las acciones estructurales, reducción de las disparidades regionales, y aumento de la cohesión económica y social. Varios instrumentos se preveían para abordar problemáticas regionales y en zonas rurales. En primer lugar, los **planes de desarrollo rural**, a elaborar por los estados miembros. Básicamente se recogen tres aspectos: la descripción de la situación actual y resultados de políticas en el pasado; las estrategias y líneas de actuación; y la valoración de los efectos ambientales (en la línea del desarrollo sostenible). En segundo lugar, los **marcos comunitarios de apoyo**, importantes en tanto que también recogen los objetivos de desarrollo rural y formas de intervención. Por último, otros instrumentos específicos en los que también tienen cabida las actuaciones en zonas rurales, como los **programas operativos** para las zonas objetivo 5b, y los **programas de desarrollo regional** para las zonas objetivo 1.

El FEOGA-Orientación consolida y refuerza su papel como instrumento básico en la política socioestructural y en actuaciones en zonas desfavorecidas. Tiene por un lado como objetivo la aceleración de la adaptación de estructuras agrarias en el marco de la reforma de la PAC; por otro, el fomento del desarrollo rural y el **ajuste estructural** de regiones y zonas rurales menos desarrolladas, en particular en todo lo relacionado con los problemas estructurales y retraso en las estructuras agrarias. Sin embargo, en tercer lugar, también desde aquí se hace un esfuerzo de apoyo a la diversificación y, en definitiva, se plantean iniciativas en la línea del desarrollo rural. Es el caso de medidas como la reconversión, **diversificación** o reorientación del potencial productivo agrícola, pero también no agrícola; ayudas a la creación y promoción de productos agropecuarios de calidad; contribución a algunas infraestructuras rurales no previstas por el FEDER; fomento de la diversificación productiva; ayudas a inversiones turísticas; o fomento de la formación profesional, entre muchas otras.

Pero sin duda una de las principales innovaciones de la reforma de los Fondos Estructurales se derivó de la creación de las **Iniciativas Comunitarias**. Al menos en lo relativo a las zonas rurales, estas iniciativas suponían instrumentos más autónomos y concentrados en abordar problemas con una perspectiva más integral. **LEADER** es el principal instrumento surgido de la reforma de los Fondos Estructurales especialmente dirigido a abordar los problemas de las zonas rurales. Varios aspectos son importantes para contextualizar y entender la aportación de LEADER:

a) El objetivo básico de LEADER es crear un entorno favorable a las actividades productivas complementarias y/o alternativas a las actividades agropecuarias, aprovechando los recursos y la iniciativa local, siempre dentro de lo que supone el desarrollo sostenible de las comunidades rurales.

b) Teniendo esto en cuenta, no puede decirse que LEADER sea una política de desarrollo rural en sí misma, porque no contempla actuaciones en aspectos tan importantes como las infraestructuras y equipamientos.

c) No obstante lo anterior, sí participa de la filosofía y concepción del desarrollo rural integrado, en tanto que promueve la interrelación y los efectos multiplicadores entre actividades.

d) Por otro lado, también participa de esa concepción si se tiene en cuenta que constituye una aproximación *bottom-up*, que contempla una mayor participación de las autoridades regionales y locales y, por tanto, también una mayor presencia de la población local (al menos en teoría).

e) Por último, LEADER supone una aproximación al desarrollo rural integrado porque a esa base local se le concede autonomía en el diseño y toma de decisiones sobre las estrategias, la gestión de los proyectos y, en definitiva, la selección de iniciativas concretas que mejor contribuyen al desarrollo de la sociedad local.

Aunque la valoración que se está haciendo de LEADER I pone de manifiesto algunos aspectos negativos, sí es muy significativo y destacable que, en España, la respuesta de la **iniciativa privada** ha sido muy positiva (duplicación de las inversiones previstas al inicio del Programa), movilizando grandes cantidades de recursos propios. No siempre la viabilidad de esos proyectos se ha demostrado suficiente, ni tampoco muy importantes los efectos directos e indirectos, pero lo significativo de cara al futuro es la experiencia que las zonas rurales están adquiriendo en aspectos como mecanismos de toma de decisiones, de aprendizaje y gestión, etc., que sin duda tendrán a medio y largo plazo efectos beneficiosos sobre la economía y sociedad rural.

4.7. Conclusión: el cambio de concepción en el desarrollo rural

Es evidente que durante los años 80 y, especialmente, durante los 90, se ha asistido a un cambio de concepción, desde una perspectiva sectorial y bajo la aproximación *top-down*, a una concepción más integrada y en una aproximación *bottom-up*, con mayor protagonismo de los agentes y de la sociedad local. Este cambio se ha producido por la combinación de:

- a) La política socio-estructural, que arranca de la Directiva 268/75
- b) La reforma de la PAC, que consagra, junto a la pluriactividad, la actividad conservacionista como complemento a la tradicional actividad productivista de la agricultura, especialmente en zonas desfavorecidas.
- c) La reforma de los fondos estructurales, que pone en marcha instrumentos para el desarrollo rural, algunos con un carácter más general, como los Planes de Desarrollo Rural o los Programas Operativos, otros, mucho más específicos y centrados en la dinamización de la economía local, como LEADER.

Para llegar a materializar estos instrumentos han sido necesarias **nuevas estrategias**, que pasan por la diversificación productiva, una mayor flexibilidad y descentralización institucional, un enfoque *bottom-up*, y trabajar con la filosofía de programas a fin de hacer operativas la aplicación de las diferentes políticas de desarrollo en zonas rurales.

5. RESULTADOS DEL PROGRAMA LEADER I Y PERSPECTIVAS DEL LEADER II EN LA COMUNIDAD VALENCIANA. UNA VISIÓN DESDE LA ADMINISTRACIÓN

ANTONIO PÉREZ VERBENA
Conselleria d' Agricultura,
Generalitat Valenciana

5. 1. Antecedentes

En 1988, la Comisión de las C.E. junto con las autoridades nacionales analizaron la situación del mundo rural. Sus principales conclusiones fueron:

- En las áreas rurales se estaban produciendo procesos de despoblamiento, envejecimiento de la población, problemas medioambientales, pérdida de atractivo, tanto desde el punto de vista socioeconómico, como ambiental. Se han producido en estos espacios grandes transformaciones.
- Como consecuencia, se proponen instrumentos financieros más flexibles, aprovechando la reforma de los Fondos Estructurales. De esta manera, aparecen las Iniciativas Comunitarias.

5. 2. El Programa LEADER I (1991-1994)

El Programa LEADER (Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural), nace con el objetivo de contribuir a suscitar el desarrollo endógeno y sostenido de las áreas rurales de las regiones menos desarrolladas de la U.E. (Regiones Objetivo 1 y 5b).

En la Comunidad Valenciana, la Conselleria de Agricultura colaboró en el lanzamiento del programa, aprovechando los PROPRON. En el caso del LEADER I, el organismo intermediario entre Bruselas y los programas locales fue el extinto IRYDA (Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario).

Los beneficiarios del programa fueron los Grupos de Acción Local (GAL), compuestos por diferentes asociaciones, colectivos, cooperativas, ayuntamientos y demás agentes locales. En España se formaron un total de 52 grupos, 3 de los cuales en la Comunidad Valenciana.

El importe total de la subvención comunitaria para el LEADER I de la Comunidad Valenciana fue de 1.300 millones de pesetas, sobre una inversión total prevista de algo más de 3.300 millones, alcanzándose una inversión real de 4.300 millones de pesetas.

El importe medio de los proyectos ha sido de 18 millones de pesetas; la subvención media del 30% de la inversión total.

Aunque todavía no se conocen los resultados de la evaluación general encargada por el IRYDA (actualmente la Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza), en general, los resultados pueden considerarse como positivos. En estos momentos, realizar una evaluación más detallada es difícil por la inexistencia de unos indicadores suficientes.

Como crítica puede destacarse el excesivo gasto en turismo rural, en detrimento de la formación profesional y las ayudas al empleo (69% en Turismo Rural, frente al 4% en Formación Profesional).

En el LEADER II, se pretende corregir esta desviación.

5.3. El Programa LEADER II (1994-1999)

Pretende dar continuidad al LEADER I, exigiendo mayor calidad a los proyectos subvencionados y atendiendo al medio rural de forma global.

Se sigue avanzando en un sistema de gestión descentralizada:

- Por un lado, los Grupos de Acción Local (GAL), son los encargados de diseñar y aplicar programas multisectoriales, dirigidos a áreas de menos de 100.000 habitantes. Incorporan un responsable Administrativo y Financiero de carácter público.

- Por otro lado, los agentes públicos, participan en la elaboración de los programas sectoriales, temáticos (Cámaras de comercio, sindicatos, cooperativas).

El área de aplicación son las regiones y territorios Objetivo 1 y 5b.

Se contemplan 4 medidas subvencionables:

Medida A: Adquisición de capacidades

Medida B: Programa de Innovación Rural

B-1: Apoyo técnico al desarrollo rural

B-2: Formación profesional; ayuda al empleo

B-3: Turismo rural

B-4: Pequeñas empresas y servicios

B-5: Comercialización de la producción local

B-6: Conservación del medio ambiente y del entorno

Medida C: Cooperación transnacional

Medida D: Introducción en la Red Europea de Desarrollo Rural; Observatorio Europeo

La **Financiación** consiste en 1.400 Millones de Ecu en toda la Unión Europea, de los cuales, 900 son para las regiones Objetivo 1. A España le corresponden 325 millones de Ecus. La financiación europea proviene de diferentes instituciones:

- FEOGA Orientación: 42%

- FEDER: 42%

- FSE: 16%

El **periodo de ejecución** del programa va desde el 1 de enero de 1996 al 31 de diciembre de 1999. Sin embargo, en el caso de España, la aprobación de los programas regionales se ha retrasado hasta finales de abril.

Los **beneficiarios** son las personas físicas, personas jurídicas, ayuntamientos y mancomunidades del área.

La **subvención contemplada** en el régimen de ayudas, varía en función del tipo de actividad propuesta:

- Actividades productivas: hasta el 50%

- Actividades no productivas: hasta el 100%

- Límite por beneficiario: 75 millones de ptas.

Características que deben cumplir los proyectos: innovación, capacidad de demostración y efecto de transferencia.

5.4. *El LEADER II en la Comunidad Valenciana (Objetivo 1)*

Existe un organismo intermediario mixto, compuesto por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Consellería de Agricultura y Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana. La Convocatoria del programa se realizó en Julio de 1994, registrándose 23 solicitudes.

Una de las funciones de la Consellería de Agricultura y Medio Ambiente es la elaboración del Programa Regional para el LEADER II, que se compone de los siguientes apartados: Descripción de las áreas, Objetivos, Estrategia, Plan financiero, Delimitación de las áreas, Preselección, Territorios con problemas de cohesión social y económica, Características físicas y sociales de la Comunidad Valenciana, Franja de litoral superpoblada.

Se han seleccionado 6 grupos locales (asociaciones sin ánimo de lucro): 2 en la medida A, 4 en la medida B.

La financiación ha sido:

- 3.780 millones de pesetas de la Comunidad Europea
- 2.400 millones de pesetas de la Administración Autonómica
- 600 millones de pesetas de las Administraciones Central y Locales

La legislación aplicada para la ejecución de la Iniciativa Comunitaria LEADER II:

- Comunicación de la comisión DOCE 01/07/1994
- Resolución de la Dirección General de Estructuras Agrarias y Desarrollo Rural DOGV 27/12/1995.