

JAVIER P. ESPARCIA\*  
JUAN NOGUERA\*

## LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA<sup>1</sup>

### RESUMEN

Durante los últimos años se ha experimentado un cambio sustancial en la concepción del desarrollo rural. Fruto de este cambio, desde los primeros años 80 se han empezado a aplicar políticas con una visión más integrada del desarrollo rural, más basado en los recursos locales y con mayor participación de los agentes sociales, económicos y políticos de estas áreas. Este tipo de planteamiento es en estos momentos la principal vía para abordar los problemas de deterioro del tejido social y económico de las áreas desfavorecidas.

En España, y en la Comunidad Valenciana, el primer intento serio de puesta en marcha de una política de desarrollo rural para este tipo de áreas, ha sido la Ley de Agricultura de Montaña (1982). Por razones diversas su aplicación se ha visto muy distorsionada y sus efectos han sido muy limitados. La entrada en la CE en 1986 y la aplicación de las políticas comunitarias ha abierto nuevas vías de intervención sobre los espacios rurales más pobres y sobre la economía rural. Uno de los instrumentos, las Indemnizaciones Compensatorias, no constituyen más que un complemento de rentas prácticamente insignificante. Sin embargo, y a diferencia del resto de instrumentos y políticas de desarrollo rural, la puesta en marcha de la Iniciativa Comunitaria LEADER I (1992-95) sí ha supuesto una movilización de recursos humanos y materiales en las tres zonas rurales interiores de la Comunidad Valenciana previamente seleccionadas (Els Ports, Alto Palancia-Alto Mijares y La Montaña de Alicante). Al margen de una fuerte orientación sectorial hacia el sector turístico como característica definitoria, una de las principales razones del éxito ha sido la implicación de la iniciativa privada y la movilización de inversiones muy por encima de las previsiones de los Programas.

### ABSTRACT

During the last years, important changes have taken place in the theoretical approaches to rural development. Due to this, since about the beginning of the 80', policies with a more integrated approach to rural development are being setting in progress. That policies place more significance on local resources and the involvement of social, economic and political local actors. By now, this approach is the main way to face the social and economic problems of rural deprived areas.

---

\* Departamento de Geografía Universidad de Valencia

<sup>1</sup> Este trabajo se inserta dentro del Proyecto *The Impact of Public Institutions on Lagging Rural and Coastal Regions*. AIR3 - CT94 - 1545, DG-VI, 1994-1996.

In Spain, and in the *Comunidad Valenciana* too, the first serious attempt to put into gear a rural development policy for such areas has been the *Ley de Agricultura de Montaña* (1982). Several reasons have limited their effects. The join of Spain to the EEC (1986), and the European policies performance, have opened new possibilities for intervention on the most deprived rural areas and their economies. One of the political tools, the *Indemnización Compensatoria*, is only an income complement with a very small impact. However, the European Initiative LEADER I (1992-1995), have mobilized financial and human resources in the three selected inland areas of the *Comunidad Valenciana* (Els Ports, Alto Mijares-Alto Palancia and La Montaña). The LEADER I Programme in the *Comunidad Valenciana*, has mainly focussed on supporting the touristic sector. One of the main factors for the success of the Programme is the involvement of the private sector and the mobilisation of a higher investment than the forecasted.

#### LAS ÁREAS RURALES DESFAVORECIDAS Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL

##### *Las disparidades intraregionales*

La Comunidad Valenciana, pese a presentar unos indicadores globales que la sitúan entre las Comunidades Autónomas más avanzadas del país, presenta toda una serie de desequilibrios territoriales internos que hacen necesario hacer referencia a esas dos realidades clásicas, la de un litoral desarrollado en el que se han concentrado población, recursos y riqueza, y un interior sumido en un proceso de despoblación y pérdida de recursos. Es posible que esta imagen tan simplista no responda a la situación actual, ni a los procesos que se han desencadenado durante los últimos años. Sin embargo, sí es una imagen que se fraguó durante el período de rápido crecimiento económico de los años 50, 60 y primeros 70, con la crisis de un modelo basado en la agricultura tradicional (SUMPSI, 1994), que estaba muy extendido en todo el interior de la Comunidad (CRUZ OROZCO, 1988). La combinación de los efectos de expulsión de población y recursos desde las zonas rurales interiores, junto con los efectos de atracción de las áreas litorales, mucho más dinámicas desde el punto de vista económico (industrialización, turismo, agricultura de exportación, crecimiento urbano...), dió como resultado esa situación dual mencionada anteriormente.

Es cierto que las crisis de los años 70 supusieron una ralentización de estos procesos de concentración en unas áreas y pérdida de recursos en otras; también lo es que en algunos casos concretos del interior valenciano es durante los años 80 cuando se produce un cambio en las tendencias clásicas. Sin embargo, si ya es difícil que la propia dinámica de los procesos tienda a frenar o corregir los desequilibrios territoriales en general, más aún lo es en el caso de áreas desfavorecidas y de montaña, con déficits tan importantes como los que han venido caracterizando a gran parte del interior valenciano. Por tanto, es probable que este tipo de desequilibrios espaciales sean los que en mayor medida precisen de las políticas de desarrollo rural a efectos de conseguir frenar las tendencias clásicas a la despoblación y empobrecimiento (que han continuado presentes hasta fechas muy recientes) y, sobre todo, dinamizar los recursos locales y el potencial local de desarrollo (Comisión CEE, 1987; VALCARCEL-RESALT, 1990; PÉREZ ESPARCIA, 1991).

##### *El cambio de concepción de las políticas de desarrollo rural*

Las políticas de desarrollo rural en la Comunidad Valenciana, como en el resto del país, son recientes en su concepción y en su aplicación (MUÑOZ y ESTRUCH, 1993; AR-

NALTE, *et al.*, 1993). Bien es cierto no obstante que podemos encontrar documentos diversos que bajo la denominación de políticas de desarrollo rural engloben acciones que han tenido escasa o nula contribución al desarrollo rural y al mantenimiento de la población y la actividad en las áreas rurales desfavorecidas del interior valenciano. Conviene por tanto referirnos brevemente a la concepción y a la filosofía que preside las políticas de desarrollo rural tal como se entienden en estos momentos, porque de ello depende la misma valoración de los efectos de tales políticas.

Desde fines de los años 70 y, especialmente, desde principios de los años 80, se produce un cambio muy significativo en la concepción de las políticas de desarrollo rural, en línea igualmente con el cambio de concepción de la propia política regional (M.A.P.A., 1989). Efectivamente, se pasa de una dialéctica que enfrentaba regiones y áreas ricas con regiones y áreas pobres, en la que las acciones en las áreas pobres tenían un sentido asistencial. En la nueva concepción la política regional está al servicio del desarrollo global y, en el caso de las regiones o áreas pobres, de la dinamización de su potencial de desarrollo, lejos por tanto de la idea de distribución y reparto de riqueza como centro de las políticas, que había presidido las posturas predominantes durante las décadas anteriores, pero que conducían a paliar muy poco la situación de estas áreas más pobres y, en todo caso, a no dinamizar sus propios recursos.

En este contexto, las políticas de desarrollo rural adquieren un significado y una utilidad clara en tanto que se orientan en dos direcciones básicas (PÉREZ ESPARCIA y NOGUERA, 1994). En primer lugar, a eliminar los déficits que, con carácter estructural, han caracterizado a las zonas desfavorecidas, estimulando la salida de recursos humanos y materiales al dificultar un mayor y más adecuado desarrollo de sus fuerzas productivas; en segundo lugar, a dinamizar ese potencial de desarrollo que tiene como base los recursos locales, humanos y físicos, con el objetivo de estimular un proceso autosostenido y fuertemente conectado con el potencial endógeno. Por tanto, las políticas de desarrollo rural se orientan en sus objetivos últimos a facilitar los medios de cara a la dinamización de sus recursos y la creación de riqueza y empleo, y no tanto a constituirse en un canal de transferencia de rentas que permita paliar los desequilibrios (RAMOS REAL *et al.*, 1993; RAMOS REAL *et al.*, 1995).

Con cierta frecuencia, este último aspecto es el que aparentemente preside las acciones de las instituciones públicas, o al menos es lo que más trasciende a la opinión pública. También es cierto que esta visión "asistencial" es manipulada de manera interesada desde el punto de vista político, pero lo importante es dejar claro que si los mecanismos de transferencias de rentas "per se" no están justificados, tampoco es cierto que las políticas de desarrollo rural participen de esta concepción; es más, las transferencias están básicamente orientadas a la movilización de un potencial de desarrollo que sea capaz de poner en marcha procesos con carácter autosostenido.

La política socioestructural comunitaria es uno de los ámbitos en los que queda patente este cambio de concepción en las políticas de desarrollo rural (GONZÁLEZ REGIDOR, 1990; LEADER Magazine, 1992-93a; ARNALTE *et al.*, 1993). Un cambio que implica, en primer lugar, pasar desde una política basada en medidas horizontales y uniformes, a otra basada en medidas específicas para territorios específicos, es decir, medidas de carácter territorial que tengan en cuenta el contexto socioeconómico y el entorno natural en los que se desarrolla la agricultura. En segundo lugar, este cambio en la concepción implica pasar desde una lógica productivista a otra en la que se presta mayor atención a aspectos sociales y medioambientales, reconociendo las desiguales condiciones de la población y las disparidades territoriales. La crisis económica de los 70, los cre-

cientes problemas ecológicos y medioambientales, y los avances en la ciencia regional y su impacto en las políticas agrarias y de desarrollo rural, son algunos de los factores que explican esta nueva concepción en la que las políticas de desarrollo rural evolucionan hacia tratamientos diferenciados para espacios y problemas diferentes (Comisión CEE, 1987).

A continuación se analizan brevemente algunas de las aportaciones de la política socioestructural comunitaria más significativas, en tanto que contexto conceptual y normativo en el que van a tener lugar las iniciativas nacionales y, en definitiva, la aplicación de las políticas de desarrollo rural en la Comunidad Valenciana.

*La política socioestructural comunitaria como punto de referencia para las primeras iniciativas en España*

El inicio de las políticas socioestructurales para las áreas desfavorecidas en la UE se remonta a 1975, cuando el Consejo de las Comunidades Europeas aprueba la directiva 268. Básicamente, esta Directiva es una respuesta a varias necesidades:

- adopción de disposiciones especiales adaptadas a la situación de las zonas agrícolas más desfavorecidas en cuanto a sus condiciones naturales de producción, en virtud de los objetivos de la PAC;
- asegurar la conservación del espacio natural en las zonas de montaña y otras zonas desfavorecidas, estimulando las medidas adoptadas por cada uno de los países miembros, labor en la que los agricultores juegan un papel fundamental;
- freno al proceso de deterioro de las rentas agrícolas, permitiendo que los agricultores puedan continuar percibiendo rentas "razonables", factor clave a su vez para frenar el proceso de éxodo y abandono de tierras y, por tanto, de la economía agrícola;
- favorecer la aplicación a estas áreas de las medidas de modernización de explotaciones en conjunción con otras actividades, como el turismo y la artesanía, como única vía de asegurar la obtención de rentas comparables a otras áreas no desfavorecidas y el mantenimiento de esta población.

Por ello, y para alcanzar los objetivos asignados a la agricultura de las zonas desfavorecidas y de montaña, el Consejo de las Comunidades Europeas estableció varias líneas de intervención y ayuda, pero previamente procedió a la definición de las "zonas agrícolas desfavorecidas", susceptibles por tanto de acogerse a las diferentes ayudas. Se habla de áreas de montaña en las que la actividad agrícola es necesaria para salvaguardar los espacios naturales, protegerlos contra la erosión o para satisfacer las necesidades en materia de esparcimiento; asimismo, se incluyen aquí aquellas zonas desfavorecidas en las que es necesario asegurar el mantenimiento de un nivel mínimo de población o la conservación del espacio natural. Se señala la necesidad de dotar a estas áreas, cuando no dispongan de ellos, de equipamientos colectivos suficientes para el acceso a las explotaciones, electricidad y agua potable, o depuración de aguas en el caso de zonas con vocación turística o de esparcimiento. Dentro de las zonas agrícolas desfavorecidas se diferencian por un lado las zonas de agricultura de montaña propiamente dichas, y las zonas desfavorecidas en peligro de despoblamiento. En las primeras los criterios de inclusión son la presencia de factores que limitan las posibilidades de aprovechamiento de las tierras, así como un importante aumento de los costes de los trabajos

(principalmente los derivados de la altitud y las fuertes pendientes); por su parte, en las zonas en peligro de despoblamiento concurren tierras poco productivas, unos resultados económicos agrarios inferiores a la media nacional, y una tendencia a la regresión o estancamiento demográfico. Adicionalmente, se establecían las zonas con hándicaps específicos, susceptibles de incluirse en la lista comunitaria de áreas desfavorecidas.

En cuanto a los instrumentos o líneas de ayuda, la política socioestructural plantea varias medidas en favor de las inversiones, individuales y colectivas, con el objetivo de permitir la modernización de las explotaciones y la mejora de los equipamientos colectivos. La normativa que desarrolla la citada Directiva insiste en líneas de ayuda específicas de carácter socioestructural (Reglamento 797/85 del Consejo sobre mejora de la eficacia de las estructuras agrarias). Aquí destacan las ayudas dirigidas a la instalación de jóvenes agricultores, introducción de contabilidad en las explotaciones, establecimiento de agrupaciones, medidas de carácter forestal en favor de explotaciones agrícolas, o la adaptación de la formación profesional a las necesidades de una agricultura moderna.

Sin embargo, son las Indemnizaciones Compensatorias (IC) uno de los instrumentos más novedosos que recogía la Directiva 75/268/CEE por cuanto supone un apoyo directo a la renta de los agricultores. La IC se concebía como un complemento directo de las rentas agrarias, que los Estados miembros podrían conceder anualmente a los agricultores y/o ganaderos que ejerciesen su actividad en tales áreas y bajo determinadas condiciones. Entre estas condiciones, destacan básicamente el cultivo de tres hectáreas de superficie agraria útil o el mantenimiento de su equivalente en unidades ganaderas -que en España serían 2 ha o dos Unidades Ganaderas Mayores-, y el compromiso de continuar la actividad durante al menos 5 años. No obstante, y de la misma manera que el Consejo faculta a los Estados miembros a establecer las condiciones complementarias o restrictivas para la concensión de la IC, son también los Estados los que fijan los importes de la misma, en función de la gravedad de las limitaciones naturales permanentes que afecten al normal desenvolvimiento de la actividad agraria y/o ganadera.

No obstante la importancia que la IC tiene como principal instrumento de ayuda a los agricultores de zonas desfavorecidas, existen otras medidas específicas en beneficio de la agricultura de montaña y de otras zonas desfavorecidas. En esta línea, destacan especialmente las ayudas a inversiones no agrícolas para aquellas explotaciones agrícolas situadas en áreas desfavorecidas que tengan una vocación turística o artesanal (es decir, como estímulo a la modernización pero a la vez a la diversificación de las explotaciones). Igualmente, existía un apoyo a las inversiones colectivas relacionadas con la producción agraria, como los caminos de acceso, suministro de agua, o explotación en común de pastos. Pero más importante si cabe era el estímulo a la dotación de infraestructuras y equipamientos de cara a mejorar el nivel de vida de la población, pero que quedaba en gran parte en manos de los Estados miembros.

En definitiva, la Directiva 75/268/CEE, así como las diversas acciones emprendidas por el FEOGA-Orientación para su aplicación y los diversos Reglamentos que la han desarrollado, han supuesto un cambio significativo, que en lo sucesivo marcaría lo que habrían de ser las políticas de desarrollo rural en zonas desfavorecidas en el ámbito de los países comunitarios. De hecho, tanto en España como en la Comunidad Valenciana las diferentes iniciativas han tenido el marco comunitario como principal punto de referencia. Los primeros intentos de desarrollo y aplicación en España y en la Comunidad Valenciana de una política de desarrollo rural son los que se analizan a continuación.

## DE LA LEY DE AGRICULTURA DE MONTAÑA A LA INDEMNIZACIÓN COMPENSATORIA

*El primer intento fallido de política de desarrollo rural: la Ley de Agricultura de Montaña y su aplicación en la Comunidad Valenciana*

Si adecuado es el contexto, no puede decirse lo mismo respecto del retraso con el que empezaron a aplicarse este tipo de políticas en la Comunidad Valenciana y, por extensión, en España. La Constitución Española recogía en su artículo 130.2 la necesidad de un tratamiento especial para las zonas de montaña, mayoritariamente desfavorecidas; cumpliendo este mandato, en 1982 se aprueba la Ley de Agricultura de Montaña (LAM), la cual, pese a su aparente carácter sectorial, constituye la primera normativa que verdaderamente responde a esa nueva filosofía de la que se ha hablado. Constituyó así el marco legislativo para toda una serie de acciones integradas en las que si bien los problemas agrarios tendían a ser los más importantes, no eran los únicos, dando cobertura a iniciativas encaminadas a abordar déficits estructurales (infraestructuras y equipamientos) y promover acciones de desarrollo integrado. Varias disposiciones legales desarrollaron los principios de la LAM, especialmente el decreto 2164/1984 en el que se regulaba la "acción común para el desarrollo integral de las zonas de agricultura de montaña y de otras zonas equiparables" (GÓMEZ BENITO, 1987). Desde el punto de vista instrumental, en 1983 se crea la Comisión de Agricultura de Montaña (en la que participa la Administración del Estado y las CC.AA), que había de ser el órgano coordinador encargado del diseño institucional y operativo de la política socioestructural referida a Zonas de Agricultura de Montaña (ZAM). En 1985 se realiza la primera delimitación de zonas susceptibles de ser declaradas Zonas de Agricultura de Montaña, completada en 1986 con una segunda delimitación; se incluyen, además, las zonas de Alta Montaña y las Zonas Equiparables, atendiendo estas últimas a problemas específicos.

Pero las iniciativas legislativas sobre desarrollo rural en nuestro país no tenían un carácter totalmente autónomo; al margen del mandato constitucional, puede decirse que la misma concepción y el posterior desarrollo de la LAM estuvo desde los primeros momentos orientado a la integración de nuestro país en la CE. Es así como por la Directiva 273/1986, el Consejo de la CE reconoce y aprueba la delimitación realizada unos meses antes, e incluye a estas áreas en la lista comunitaria de zonas agrícolas desfavorecidas, con arreglo a la Directiva 75/268/CEE, que constituye la base de la política socioestructural comunitaria. Las áreas incluidas en la delimitación se hacían así beneficiarias de las ayudas que la CE disponía para las zonas desfavorecidas (Indemnización Compensatoria, ayudas a las Inversiones Colectivas ...). Sin embargo, eran necesarios algunos pasos previos fundamentales, básicamente tres: la declaración definitiva de cara área como ZAM, la constitución de los dos principales instrumentos de gestión (Comités de Coordinación de Zona y Gerencia), y la elaboración del instrumento de intervención (que en este caso fueron los Programas de Ordenación y Promoción de Recursos Agrarios de Montaña, PROPROM). En este documento se recogerían objetivos, acciones previstas, inversión, y ayudas y beneficios, entre otros conceptos. A su vez, todo ello implicaba la firma de convenios y compromisos por parte de las diferentes administraciones.

En definitiva, y al margen de la complejidad inherente a todo desarrollo legislativo, lo cierto es que la voluntad de la LAM era la de convertirse en un instrumento de intervención con carácter socioestructural e integrado, en coordinación con el resto de instrumentos de planificación regional que ponen en práctica las CC.AA, y que a la vez

permitiese a la población de estas áreas obtener los beneficios que la CE preveía para el conjunto de áreas desfavorecidas.

Habida cuenta del retraso con el que se inició y se desarrolló la LAM, y de la incorporación de nuestro país a la CE, fueron los criterios generales establecidos en la normativa comunitaria los que, adaptados total o parcialmente en la normativa española, permitieron la delimitación de dos grandes tipos de áreas. Por un lado, las Zonas de Agricultura de Montaña, cuyas características se corresponden con lo que recogía la LAM; por otro, las Zonas en peligro de Despoblamiento, en las que si bien no concurrían todas las características de las ZAM, si estaban inmersas en un proceso de deterioro socioeconómico intenso y de pérdida de recursos humanos, y mostraban una fuerte dependencia del sector agrario. Estas últimas podrían verse beneficiadas por acciones más modestas que las de ZAM. En la Comunidad Valenciana las ZAM abarcaban el interior de la provincia de Castellón, parte del NW de la provincia de Valencia (Los Serranos y Rincón de Ademúz), y lo que se conoce como Montaña Alicantina. En total, se definieron seis ZAM que suponían un 27 % de la superficie de la Comunidad, si bien poco más del 2 % de la población. A estas se añaden las Zonas en Peligro de Despoblamiento (parte de las comarcas del Baix Maestrat, Plana Alta, Alto Palancia, Camp del Túria, Requena-Utiel, Valle de Ayora y Canal de Navarrés), con un 20 % de la superficie de la Comunidad y algo menos del 3 % de la población. En total, quedaba dentro de las áreas de actuación casi la mitad del territorio valenciano (Fig. 1) y un 5 % de la población.

En la Comunidad Valenciana se constituyeron los Comités de Coordinación correspondientes a las seis ZAM, con sus respectivas Gerencias. Sin embargo, fue un proceso largo, complejo, que fue retrasándose en parte por la inexperiencia que en las Administraciones Autónoma y Central se tenía en la elaboración y puesta en marcha tanto de los instrumentos de gestión como de intervención. A la falta de experiencia se añadió, por un lado, la poca agilidad y flexibilidad con la que el marco legislativo permitía actuar; y por otro, la falta de un compromiso político que hubiese permitido desbloquear y eliminar algunos obstáculos. El resultado final fue que a nivel nacional fueron muy pocos los Programas de Ordenación y Promoción de Recursos Agrarios de Montaña que llegaron a la Comisión de Agricultura de Montaña, y por tanto también muy pocos los que se aprobaron. En la Comunidad Valenciana, sólo se llegaron a aprobar dos de los seis PROPROMS previstos, los correspondientes a las ZAM del Alto Palancia y Alto Mijares (julio de 1990); no obstante, la aprobación fue sólo la correspondiente a la Generalitat Valenciana, pero tampoco llegaron a la Administración Central.

El balance global de la -escasa- aplicación de los PROPROM en la Comunidad Valenciana es negativo, como en el resto de España. Varias son las razones o factores explicativos de este balance.

- Si nos circunscribimos únicamente a nuestro ámbito territorial, un primer elemento negativo es que, pese a disponer de los estudios de base previos, (PROPROM), cuatro de las ZAM quedaron sin el principal instrumento de intervención y el único que permitía, al menos en aquellos momentos, la puesta en marcha de un programa de desarrollo integral y global para toda el área.
- En segundo lugar, también es cierto que ese supuesto carácter integral, o la misma concepción como "programa de desarrollo", no presidieron suficientemente la elaboración de los dos PROPROM que fueron aprobados por la Generalitat Valenciana; es más, aunque la letra del documento se corresponde con el discurso del desarrollo integrado, la filosofía que preside el planteamiento de criterios y estra-

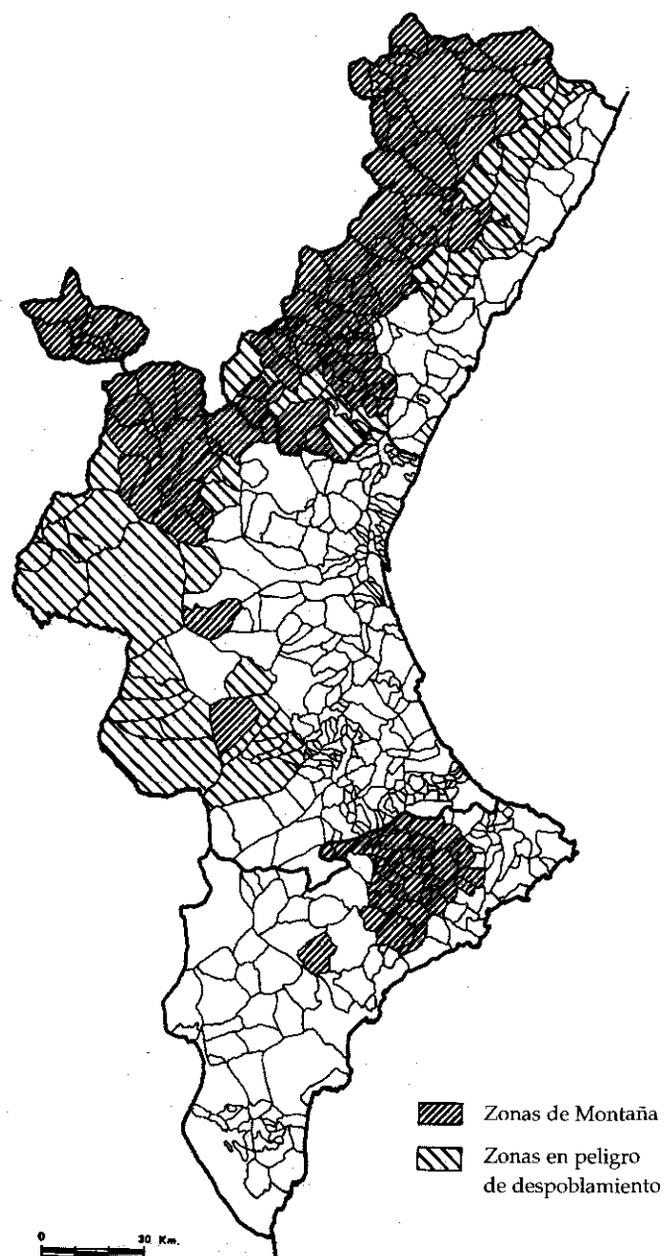


Fig. 1: Zonas desfavorecidas en la Comunidad Valenciana (según Directiva 268/75 y LAM).

teguas de actuación no se corresponde con aquel discurso (PÉREZ ESPARCIA y ESTRELA, 1991).

- En tercer lugar, es cierto que tales programas supusieron un compromiso de importantes inversiones por parte de la Generalitat Valenciana, orientadas tanto a dinamizar la estructura productiva de las comarcas del Alto Palancia y el Alto Mijares, como, especialmente, paliar los importantes déficits en infraestructuras y equipamientos. Sin embargo, y aunque las inversiones se concentraron básicamente en el apartado de infraestructuras y equipamientos, éstas estaban ya prácticamente previstas por la Generalitat Valenciana dentro de su programa de desarrollo regional. En este sentido, los PROPRON no constituyeron un instrumento de canalización de recursos adicionales, sino simplemente de coordinación de inversiones ya previstas, con lo que sería ilusorio aceptar la idea de que los PROPRON consiguieron movilizar los varios miles de millones (15.000 millones) que como inversiones se comprometían en los documentos. Este análisis no invalida el reconocimiento de que se realizaron importantes inversiones en infraestructuras y que éstas han sido fundamentales para romper el aislamiento que ha caracterizado a la comarca del Alto Mijares y a una parte de los municipios del Alto Palancia.
- En cuarto lugar, los Programas tenían un horizonte temporal de 12 años, período totalmente adecuado cuando hablamos de desarrollo rural en zonas desfavorecidas. A su vez, se diferencian por un lado las infraestructuras y equipamientos, cuyas inversiones se concentrarían en los primeros 8 años (a fin de que se constituyesen en elemento de dinamización), y las actuaciones en sectores productivos, que abarcarían los 12 años. Sin embargo, muy pronto ambos PROPRON cayeron en el olvido en tanto que Programas orientados a promover el desarrollo integral, en línea con el fracaso generalizado que caracterizó a la aplicación de la LAM en todo el país, salvo excepciones muy concretas.
- En quinto lugar, pese a la concepción integradora y globalizadora inicial de la LAM, se convirtió en un instrumento de canalización de las Indemnizaciones Compensatorias (IC), hecho que no suponía por tanto innovación alguna sino sólo adaptarnos al marco comunitario a efectos de ser beneficiarios de tales ayudas. Posiblemente el que la idea de unos programas integrados de desarrollo rural (e incluso si estuviesen limitados al "desarrollo de recursos agrarios"), quedase únicamente en la gestión de las IC, estuvo en relación con la propia deformación profesional y la visión sectorial -agraria- de los responsables en la Administración Autónoma de la implementación de los Programas.
- Existieron por último una serie de factores cuya combinación se tradujo en el fracaso de los PROPRON tal como habían sido concebidos. Por un lado, hubo un insuficiente compromiso político, especialmente desde aquellas administraciones que más comprometidas debían estarlo, las Comunidades Autónomas. En la Comunidad Valenciana este escaso compromiso, unido tal vez a la inexperiencia, se tradujo en la incapacidad de articular e implicar a los agentes económicos y sociales en un proyecto conjunto de recuperación de las áreas desfavorecidas, y al fracaso generalizado de la aplicación de la LAM. Por otro lado, también es cierto que la paralización de la LAM vino desde el Gobierno Central, pero sobre todo, de la inminente aprobación de la Iniciativa Comunitaria LEADER, que suponía un replanteamiento global de las actuaciones que hasta esos años habían presidido la política de desarrollo rural en el ámbito de la CE. Todo ello precipitó sin duda la defunción de la LAM en la Comunidad Valenciana y en España.

Antes de analizar esta Iniciativa Comunitaria, que ha constituido sin duda la clave en las políticas de desarrollo rural, vamos a analizar el impacto que han tenido las Indemnizaciones Compensatorias en su aplicación a las zonas desfavorecidas de nuestra Comunidad.

#### *El impacto de la Indemnización Compensatoria en la Comunidad Valenciana*

Las IC empiezan a aplicarse en España en la campaña de 1986, con la incorporación a la CE. Las condiciones de aplicación apenas difieren de las condiciones generales planteadas por la Directiva 75/268/CEE, a excepción del tamaño mínimo de explotación (2 hectáreas de cultivo agrícola o forestal, o 2 Unidades de Ganado Mayor); los beneficiarios han de ser titulares de las explotaciones a título principal, para lo cual han de dedicar al menos un 50 % de su tiempo de trabajo a la explotación, de la que también han de obtener al menos un 50 % de sus rentas. Otro aspecto importante es la discriminación positiva en favor de las explotaciones de menor tamaño, al introducir coeficientes reductores a medida que aumenta el tamaño de la explotación.

Desde que se inició la aplicación de las IC en España, la Comunidad Valenciana ha tendido a situarse por debajo de los niveles medios nacionales. Básicamente, las autoridades han fundamentado los desequilibrios entre CC.AA, por un lado, en la diferencia de tamaño medio de las explotaciones beneficiarias y, por otro, en el número de empresarios agrarios con dedicación agrícola preferente. Así, en la primera campaña (1986), mientras la Comunidad Valenciana obtenía un promedio de poco más de 45.000 pesetas por explotación, en otras CC.AA se superaban las 80.000 pesetas. Ateniéndonos a los citados dos factores, las explotaciones de las zonas desfavorecidas (ZAM) de la Comunidad Valenciana tenderían a ser de mayor tamaño, tendencia que se combinaría a su vez con un elevado número de empresarios agrarios a título principal. Este hecho pone de relieve que, al margen de la concepción de la IC, la aplicación de los mismos criterios a ambientes y territorios desfavorecidos tan diferentes como los de la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha o Asturias, y con estructuras agrarias igualmente tan diferentes, puede tener resultados muy distintos. En nuestro caso, los resultados en la aplicación de la IC traducen no tanto una adecuación de estos criterios, sino precisamente la insuficiencia de los mismos o, cuando menos, la insuficiencia de las cantidades previstas. Es evidente que aquellas 45.000 pesetas por explotación (1986), o las poco más de 50.000 de estos momentos, no constituyen en ningún caso un verdadero y real complemento de las rentas agrarias.

Otros datos ponen de manifiesto que en la Comunidad Valenciana este instrumento no ha sido aplicado de forma satisfactoria. Así, ha tendido a situarse entre los últimos puestos del Estado en cuanto a cuantía media de ayuda por beneficiario. En 1992, mientras los propietarios valencianos recibían un indemnización próxima a las 39.000 pesetas, los propietarios vascos de zonas desfavorecidas recibían 94.000, 81.000 los cántabros, y casi 80.000 los murcianos, castellano-manchegos y castellano-leoneses. Estas diferencias han tendido a reducirse durante los últimos años, pero los agricultores valencianos aún distan mucho de estar equiparados con los de otras comunidades (en varias CC.AA la IC media aún supera en más de la mitad la correspondiente a la Comunidad Valenciana).

Por otro lado, ha habido una cierta falta de sensibilidad política hacia los problemas de los propietarios agrarios de zonas desfavorecidas, como lo pone de relieve el hecho de que la Indemnización Compensatoria Complementaria, que otorgaba la Admi-

nistración Autonómica, ha sido anulada en la campaña de 1994. La principal razón ha sido que las cantidades destinadas eran prácticamente insignificantes; por ejemplo, en 1992 se destinaron únicamente 14 millones, es decir, una media de 2.300 pesetas por beneficiario (CARBÓ, 1993).

Por tanto, el contexto en el que se desenvuelve la aplicación de la IC a la Comunidad Valenciana es, desde los inicios, el de una insuficiencia clara, que hacen de la IC un instrumento con muchas limitaciones y que sólo "compensa" muy mínimamente las desventajas comparativas de las zonas desfavorecidas y de montaña de la Comunidad valenciana. La tabla 1 muestra la evolución del montante global, del número de beneficiarios y de la ayuda media por explotación. El primer hecho que llama la atención son las variaciones tan acusadas en el número de beneficiarios y en las ayudas, que se explica por cambios en los requisitos para ser beneficiario y en las áreas susceptibles de acogerse a las ayudas. Así, mientras la exigencia en 1987 de que el titular de la explotación estuviese inscrito en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (modalidad por cuenta propia), supuso un descenso del número de beneficiarios, la ampliación en 1988 a los inscritos en la modalidad por cuenta ajena supuso un significativo aumento. El siguiente cambio importante se produjo en 1989, en el que casi se doblan los beneficiarios, como consecuencia de la ampliación de la IC a las zonas en peligro de despoblamiento; en la Comunidad Valenciana, si bien estas áreas no ocupan una superficie tan significativa como las zonas de montaña, sí se caracterizan por la presencia muy importante de actividades agrarias.

El último cambio importante se detecta en 1993, con un incremento superior al 35% en el total de ayudas. La causa principal es el establecimiento de un umbral mínimo de IC por beneficiario (en torno a las 30.000 pesetas), de modo que las pequeñas explotaciones que hasta esos momentos cobraban cantidades mucho más reducidas (prácticamente irrisorias), pasan a cobrar el mínimo. Por otro lado, hay que tener en cuenta que el aumento en el número de beneficiarios ha sido poco importante, factor que también contribuye a que la cuantía media haya pasado a algo más de 50.000 pesetas.

Desde 1993 no se han producido cambios de envergadura similar a la anterior, aunque continúa la tendencia general hacia la reducción del número de beneficiarios que se había iniciado desde los primeros años 90. Al margen de que este hecho no se traduce en una mejora sustancial en la IC media por beneficiario, pone de manifiesto, por un lado, las dificultades de la agricultura y la ganadería de las zonas desfavorecidas valencianas; pero por otro, y más importante, la necesidad de adecuar mejor los criterios que presiden la concesión de la IC a las características y evolución reciente de estas zonas desfavorecidas.

En la Comunidad Valenciana se han destinado algo más de 300 millones de pesetas durante 1994, en concepto de IC. Si se tiene en cuenta que éste ha sido uno de los principales -teóricos- instrumentos de la política de desarrollo rural específico para zonas desfavorecidas, cabe concluir que ese montante constituye una limitación importante de cara a la eficacia real de la IC. Sin embargo, y sin salirnos de ese marco, también es cierto que existen algunos desequilibrios territoriales en la distribución de las ayudas (Fig. 2). En torno a esta cuestión hay que destacar varios hechos. En primer lugar, el que algunas zonas en peligro de despoblamiento concentren una parte significativa de los montantes totales o, cuando menos, que presenten promedios de IC relativamente elevados en relación al conjunto de la Comunidad Valenciana; en segundo lugar, sorprende, en principio, el que algunas de las áreas más deprimidas tengan un volumen de ayudas comparativamente muy reducido, caso del Alto Mijares. En tercer lu-

TABLA 1  
Indemnización Compensatoria. Beneficiarios (1), montantes totales (2) y ayuda media (3) (totales y ZAM). 1986-1994.

1) Número de Beneficiarios y % en ZAM

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Alicante</b>	720	423	929	899	706	741	753	824	783
% Z.A.M Alicante	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<b>Castellón</b>	1.773	1.670	1.992	3.455	3.138	3.018	2.775	2.826	2.688
% Z.A.M Castellón	100%	100%	100%	61%	59%	59%	61%	57%	56%
<b>Valencia</b>	971	719	1.314	3.708	3.328	2.932	2.572	2.720	2.458
% Z.A.M Valencia	100%	100%	100%	34%	32%	33%	29%	28%	27%
<b>Total</b>	3.464	2.812	4.235	8.062	7.172	6.691	6.100	6.370	5.929
% Z.A.M	100%	100%	100%	53%	51%	52%	51%	51%	50%

2) Millones de pesetas y % en ZAM

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Alicante</b>	24,1	10	24,3	23,4	18,2	21,92	24,56	34,62	32,52
% Z.A.M Alicante	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<b>Castellón</b>	91,5	54,4	80,7	114,6	108,6	112,6	116,92	150,38	145,17
% Z.A.M Castellón	100%	100%	100%	75%	75%	75%	73%	65%	64%
<b>Valencia</b>	46,3	23,2	46,6	107,2	96,9	97,35	95,59	140,52	126,11
% Z.A.M Valencia	100%	100%	100%	45%	44%	45%	42%	33%	30%
<b>Total</b>	161,9	87,6	151,6	245,2	223,7	231,87	237,07	325,52	303,81
% Z.A.M	100%	100%	100%	64%	64%	65%	63%	55%	54%

3) I.C media total y en ZAM (Pesetas / Beneficiario)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Alicante</b>	33.472	23.641	26.157	26.029	25.779	29.582	32.616	42.015	41.533
Z.A.M Alicante	33.472	23.641	26.157	26.029	25.779	29.582	32.616	42.015	41.533
<b>Castellón</b>	51.607	32.575	40.512	33.169	34.608	37.309	42.133	53.213	54.007
Z.A.M Castellón	51.607	32.575	40.512	40.532	43.639	47.209	50.290	60.259	61.146
<b>Valencia</b>	47.683	32.267	35.464	28.910	29.117	33.203	37.166	51.662	51.306
Z.A.M Valencia	47.683	32.267	35.464	38.118	40.528	45.892	52.927	59.226	57.742
<b>Total</b>	46.738	31.152	35.797	30.414	31.191	34.654	38.864	51.102	51.241
Z.A.M	46.738	31.152	35.797	36.761	39.256	43.102	47.796	55.340	55.201

Fuente: Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación, Generalitat Valenciana (Enero, 1996).

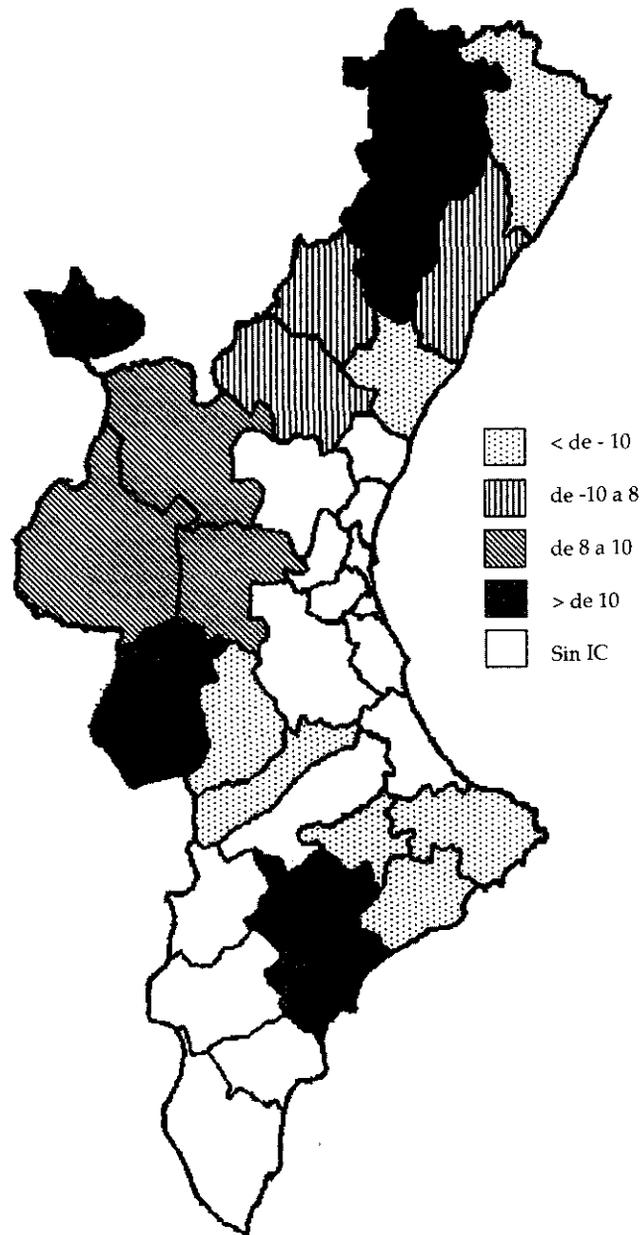


Fig. 2: I.C. media por beneficiario. Comarcas. Índice: Comunidad Valenciana = 1.

gar, también sorprende, en el lado opuesto, que determinadas comarcas, sin una concentración excesiva del número de beneficiarios, tengan montantes medios muy superiores (casos del Rincón de Ademúz, Valle de Ayora o L'Alcalatén y, especialmente, de Els Ports de Morella).

Dos factores interrelacionados explican estas diferencias, como es la combinación, por un lado, de orientaciones productivas con una clara vocación comercial y una relativamente buena posición en los mercados y, por otro, la presencia de un grupo de agricultores profesionales consolidados y que han apostado de forma clara por la actividad agraria y/o ganadera. Es la combinación de estos dos factores la que explica, por ejemplo, que las áreas de ganadería intensiva estén entre las que reciben ayudas medias más significativas (como Els Ports, el Alt Maestrat o L'Alcalatén), porque aquí se han venido realizando inversiones importantes en estas explotaciones, consecuencia sin duda de unas relativamente buenas oportunidades en los mercados.

Por el contrario, en áreas con una estructura empresarial agraria mucho más debilitada, con una menor tradición en producciones bien situadas en los mercados (como el Alto Mijares), el impacto de la IC tiende a ser menor en relación a la gravedad de los problemas socioeconómicos que aquejan a estas áreas. Bien es cierto no obstante que la clave aquí está en esa estructura empresarial agraria, caracterizada por un gran número de agricultores a tiempo parcial, con lo que lógicamente es relativamente reducida la proporción de aquellos que cumplen los requisitos exigidos para ser beneficiarios de estas ayudas. La distribución de la IC en la Comunidad Valenciana pone de manifiesto que, aún incluso desde la perspectiva general del "salario social" dentro de la que se ha incluido a la IC (CRUZ OROZCO, 1990), es más un instrumento de estímulo, escaso e insuficiente si se quiere, pero estímulo, para las explotaciones más profesionalizadas.

Desde este punto de vista, las actividades agropecuarias tradicionales de las zonas desfavorecidas valencianas se adaptan mal al sistema de IC, y sólo en los casos en los que se ha producido una reorientación decidida hacia la comercialización la IC puede tener un mayor impacto; impacto que, en cualquier caso, queda relativizado y minimizado habida cuenta de esa posición más sólida en los mercados (dentro, por supuesto, de las dificultades que aquejan a la economía agropecuaria de las zonas desfavorecidas). Sin embargo, la concepción actual del sistema de IC, en su aplicación a la Comunidad Valenciana, no estaría actuando como complemento de rentas en aquellas áreas con mayores problemas socioeconómicos y donde, en muchas ocasiones, coincide con menores posibilidades de poner en marcha actividades alternativas o con mayores dificultades para avanzar en una visión más profesional de la agricultura. Por tanto, en estos casos, la IC apenas estaría contribuyendo a frenar uno de los procesos que teóricamente persigue, la pérdida de recursos humanos, debido a que en estas zonas desfavorecidas la depresión socioeconómica que las caracteriza hace, si no irreversible, sí muy difícil, frenar y más aún recuperar la pérdida de actividad agraria.

Existen, por último, áreas en las que la IC es relativamente poco importante no tanto porque estemos ante una agricultura pobre o ante una situación de depresión socioeconómica generalizada, sino por el fenómeno contrario. En un contexto de un cierto dinamismo económico, explotaciones localizadas bien en zonas de montaña o bien en zonas en peligro de despoblamiento, se adecúan cada vez menos a los criterios de la IC (aplicación de coeficientes reductores, orientaciones productivas menos favorecidas, etc).

HACIA UNA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO:  
LA INICIATIVA COMUNITARIA LEADER Y SU APLICACIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

*La Iniciativa Comunitaria LEADER*

Mucho se ha escrito sobre la Iniciativa LEADER porque también muchas han sido las esperanzas de que ésta permitiese la cristalización de una verdadera política de desarrollo rural con un carácter integrado, lejos de las iniciativas aisladas y con un enfoque excesivamente sectorializado que habían presidido las actuaciones habidas hasta fines de los años 80. Por otra parte, LEADER se presentaba como la primera gran oportunidad de construir un programa de actuaciones desde la base, a partir de los recursos endógenos, elaborado por y para la sociedad local (ARTILES, 1991; M.O.P.T, 1992; CAZORLA, 1994).

La Iniciativa Comunitaria LEADER (Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural) se pone en funcionamiento desde la Comisión Europea en marzo de 1991 dentro del marco de la Reforma de los Fondos Estructurales, para responder a los importantes cambios que se venían produciendo en los espacios rurales desde la década de los 80 (despoblamiento, disminución de la importancia de la actividad agraria, deterioro del tejido económico y social,...). Entre los objetivos de esta Iniciativa Comunitaria, destaca el de demostrar, a través de la puesta en marcha de programas locales de desarrollo endógeno, la posibilidad de impulsar el desarrollo de las comarcas rurales, mediante un enfoque integrado, concebido a nivel local con participación de la población afectada, a través de sus instituciones y organizaciones representativas, constituidas en Grupos de Acción Local (BELTRAN, 1991; IRYDA: 1991)

LEADER no es una iniciativa que deba su interés por la cantidad de fondos y recursos públicos que, siendo importantes, quedan muy relativizados en relación a otras políticas comunitarias, incluso en el marco de los Fondos Estructurales y de las actuaciones en virtud de los Objetivos 1 y 5b. Dos son las innovaciones importantes de LEADER, su concepción del desarrollo rural y el sistema de gestión y financiación (LEADER Magazine, 1992-93b).

Ha sido efectivamente el primer programa de desarrollo rural aplicado en España que ha llevado a la práctica una concepción diferente del desarrollo (como se señala en el primer punto), que ya sustentaba (aunque solo en teoría) políticas de desarrollo rural precedentes, basada en los conceptos de endógeno, integrado y participativo. Desarrollo endógeno, porque se parte de la convicción clara de que el desarrollo de las áreas rurales desfavorecidas se ha de promocionar a partir de los recursos locales, tanto físicos como humanos; desarrollo integrado, porque desde esta perspectiva se trata de potenciar todos los sectores de la actividad, promoviendo la diversificación económica así como la interconexión entre los diferentes sectores; por último, participativo, porque es la población del área la que, a través de diferentes mecanismos, diseña el modelo de desarrollo, los contenidos del programa y colabora en las acciones de planificación y gestión.

En segundo lugar, esta concepción ha sido llevada a la práctica dotando a las comunidades locales de una capacidad de participación y decisión real; en particular se ha dotado a los responsables a nivel local de la aplicación del programa, de instrumentos de gestión relativamente flexibles y de una autonomía en la toma de decisiones desconocida hasta entonces. Por primera vez estas intenciones, atractivas en su enunciado, se han materializado con la puesta a disposición de las comunidades locales y los responsables de la aplicación del programa del principal instrumento de actuación, los recursos fi-

nancieros. En el caso español ha sido la Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza (que ha asumido las funciones del extinto Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, IRYDA) el organismo que ha coordinado tanto la aplicación del programa como la canalización de las ayudas comunitarias a los Grupos de Acción Local (GAL). La mayor parte de estos grupos han creado Centros de Desarrollo Rural (CEDER) o similares, con participación de instituciones públicas y privadas, y son los que en última instancia se han encargado del diseño, elaboración, tramitación y aplicación de los programas de desarrollo rural integrado aprobados por la Comisión.

El programa LEADER centra su actuación en espacios supramunicipales (comarcas, mancomunidades de municipios, antiguas ZAM...) con suficiente cohesión, como punto de partida para impulsar su dinamización y desarrollo. Las áreas deben pertenecer a regiones Objetivo 1 ó 5b, es decir, zonas desfavorecidas, poco desarrolladas o deprimidas desde el punto de vista socioeconómico y con limitaciones importantes para el normal desenvolvimiento de las actividades humanas.

El programa LEADER ha tenido una primera fase de aplicación (se habla de LEADER I), entre 1992 y 1994 ambos inclusive; no obstante, numerosos grupos han necesitado prórrogas posteriores, y aún a finales de 1995 algunos grupos estaban pendientes de la liquidación definitiva del Programa. Durante 1996 se está poniendo en marcha la segunda fase (LEADER II), aunque para muchos de los grupos se empieza con un año de retraso. La continuidad es la característica que preside esta segunda fase, aunque, como veremos posteriormente, hay algunas innovaciones de cara a hacer más eficaz su gestión y aplicación.

Dentro de la primera fase, que es sobre la que se dispone de información suficiente, las actuaciones se han articulado en torno a siete medidas mediante las que se ha tratado de definir el tipo de actuaciones financiables; estas medidas son el apoyo técnico al desarrollo, ayudas a la formación profesional y a la contratación, fomento del turismo rural, apoyo a las PYMEs, artesanía y servicios locales, valorización y comercialización de producciones agrarias locales, equipamiento y funcionamiento de los grupos, y "otras medidas".

#### *El Programa LEADER I en la Comunidad Valenciana*

##### a) Financiación, orientación sectorial y el papel del capital privado

La aplicación de la primera fase del LEADER se ha concretado en la Comunidad Valenciana en la puesta en marcha de tres iniciativas (Fig. 3), dos de ellas en la provincia de Castellón (Els Ports-Alt Maestrat y Alto Mijares-Alto Palancia) y la tercera en Alicante (La Montaña). Las tres áreas tienen en común su condición de zonas deprimidas, de difícil acceso, con un medio físico montañoso, con importantes problemas de despoblamiento y envejecimiento demográfico, y con economías poco articuladas, centradas hasta los años 80 casi exclusivamente en la producción agrícola y ganadera. Además, en las tres áreas concurren el haber sido declaradas previamente como ZAM en virtud de la LAM y aprobadas como tales por la Comisión Europea. En la siguiente tabla pueden verse algunas de las características de estas tres áreas (Tabla 2).

En la figura 4 y tabla 3 pueden verse el origen de la financiación, así como la comparación entre los tres Programas de la Comunidad Valenciana con los valores medios correspondientes al conjunto de las más de 50 iniciativas de todo el país. El primer hecho que destaca es el mayor tamaño medio, en cuanto a inversión total, de los Progra-

TABLA 2  
Programa LEADER I en la Comunidad Valenciana. Características geográficas y demográficas

Programa	Área	Altitud (m)	Superf. km2	Pob-1991	Densidad
LEADER I	Alto Mijares-Alto Palancia	553,13	1779,60	26686	15,00
LEADER I	Els Ports	979,50	1062,90	8372	7,88
LEADER I	La Montaña	611,0	1.043	35.614	34,15

TABLA 3  
Programa LEADER I: distribución de inversiones comprometidos por medidas

	España	Com.Valenciana	Els Ports	Alt. Pal.-Alt. Mij.	Montaña
1.- Apoyo técnico al desarrollo	1,96%	0,86%	1,80	0,37%	0,67%
2.- Formación profesional - Ayuda al empleo	3,94%	0,77%	0,47	0,48%	1,25%
3.- Apoyo al Turismo rural	51,19%	74,02%	69,25	64,53%	81,59%
4.- Apoyo a PYMEs, artesanía y serv. locales	20,33%	17,34%	24,02	29,62%	5,71%
5.- Valoración y comercialización prod. agrarios locales	16,17%	2,87%	1,60	2,79%	4,02%
6.- Otras medidas (promoción cultural, apoyo asociaciones...)	2,03%	1,29%	0,00	0,00%	3,24%
7.- Equipamiento y funcionamiento de los grupos	4,36%	2,85%	2,86	2,19%	3,52%
<b>Total (Millones ptas.)</b>	<b>64082,497</b>	<b>4481,955</b>	<b>1075,935</b>	<b>1404,727</b>	<b>1790,653</b>
Tamaño medio / Programa (Millones ptas)	1232,55	1494,0			

Fuente: Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza (M.A.P.A.) y CEDER de los LEADER Els Ports y Alto Palancia-Alto Mijares (Diciembre 1995, Enero 1996).

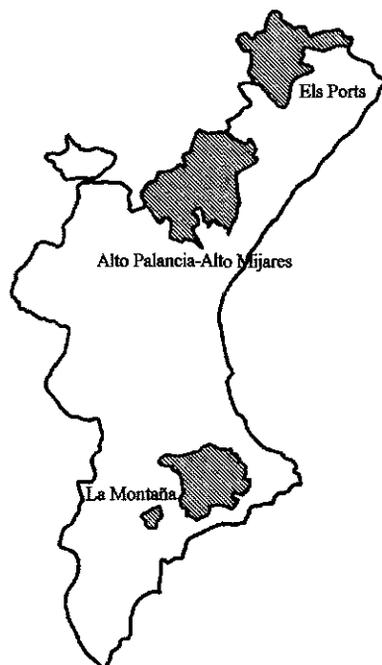


Fig. 3: Iniciativa LEADER I en la Comunidad Valenciana (1992-1995).

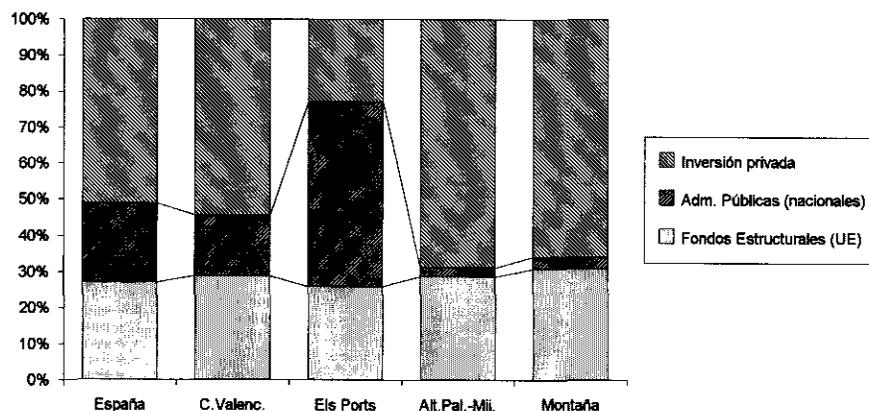


Fig. 4: Origen de las inversiones. Programa LEADER I.

mas de la Comunidad Valenciana (1.500 millones) con los del resto del país (1.230 millones), superando siempre la media nacional. Pero al margen del tamaño, que aun siendo importante puede ser un factor muy variable (en función del tamaño del área, tejido socioeconómico, grado de compromiso de las autoridades regionales, etc), uno de los aspectos más interesantes es la movilización de recursos endógenos, a la vez que uno de los indicadores a partir del cuál se analiza con frecuencia el éxito o fracaso de los programas.

La movilización de recursos endógenos es uno de los objetivos centrales de la Iniciativa LEADER. A su vez, entre los principales recursos tenemos los de carácter financiero que, con mucha frecuencia, han tendido a buscar inversiones más seguras fuera de las zonas desfavorecidas. Con las ayudas de LEADER se ha pretendido movilizar capitales que de otra manera posiblemente no se hubiesen invertido, a la vez que frenar el flujo (directo o indirecto, vía sistema bancario) hacia áreas más prósperas. Varias son por tanto las conclusiones que pueden extraerse a partir de los datos disponibles.

- En primer lugar, en la Comunidad Valenciana el objetivo de movilización de recursos puede considerarse cumplido, teniendo en cuenta que de los 4.482 millones de pesetas que han constituido el presupuesto total del Programa LEADER I, la ayuda directa de la Unión Europea ha sido menos de una tercera parte (28,75 %), apenas dos puntos superior al conjunto de la media nacional. Desde el punto de vista de las autoridades comunitarias cabría hablar claramente de éxito del Programa, habida cuenta de que han conseguido movilizar el doble de lo invertido.
- En segundo lugar, hay que diferenciar la distribución de esa inversión movilizada entre inversión pública y privada. En general, las cifras de inversión de las administraciones públicas no comunitarias, aún siendo importantes (22 % para el conjunto nacional), están por debajo de los planteamientos de la propia Comisión; de hecho, este nivel de compromiso (comparativamente menor que en otras áreas) ha sido criticado por las autoridades comunitarias como insuficiente, señalándose incluso que ha existido una falta de compromiso real por parte de las autoridades públicas españolas (en nuestro caso, básicamente las administraciones autonómicas) para cofinanciar la aplicación del Programa.

- En tercer lugar, el menor compromiso de la administración pública (sobre todo de la Generalitat Valenciana) habría sido especialmente patente en la Comunidad Valenciana, donde la inversión se ha situado un 5% por debajo de la media nacional. Sobre estas diferencias hay no obstante que ser prudentes, puesto que las cifras de inversión pública pueden sufrir alteraciones importantes dependiendo de si los responsables han incluido como inversión pública movilizada toda aquella correspondiente a proyectos en los que el Programa LEADER ha tenido incluso una mínima contribución, por pequeña que esta pudiera ser. Este fenómeno puede transmitir la impresión de que la capacidad de movilización real de capital público ha sido mucho mayor de la que realmente ha existido. Por tanto, no hay que darle demasiada importancia a esa diferencia de un 5 % en las inversiones de las administraciones públicas en la Comunidad Valenciana y las que se han producido en el conjunto de España.
- En cuarto lugar, y al margen de las diferencias con el conjunto nacional, los LEADER de la Comunidad Valenciana han mostrado una importante capacidad de movilizar capital privado. Sin embargo, existen diferencias muy significativas entre los LEADER de Els Ports-Alt Maestrat por un lado, y los del Alto Palancia-Alto Mijares y La Montaña por otro. Estos últimos se ha situado en niveles de inversión privada entre un 65 y un 70 %, lo que hay que calificar sin duda como un importante éxito, atribuible tanto al empeño de sus responsables, por el lado positivo, como a la falta o insuficiencia de las inversiones provenientes de la Administración Pública (autonómica o local), en el lado negativo. Es cierto que los responsables de la aplicación de los programas han buscado la participación del mismo en iniciativas "seguras", caso de los proyectos públicos, sin duda no tanto a efectos de balance presupuestario como por un interés real en la dinamización de esos proyectos. De este modo, en los balances presentados se ha considerado que la inversión de la administración autonómica o local en esa iniciativas era parte del capital público movilizado por el Programa LEADER.
- En línea con lo anterior, destaca el caso de Els Ports, con más del 50% del total de inversión como subvención de las administraciones públicas. Estos datos se explican por la participación del programa LEADER en proyectos de gran envergadura (Fábrica Giner, Iluminación de Morella,...) ya aprobados y subvencionados por la administración autonómica incluso con anterioridad a la puesta en funcionamiento del LEADER, y en los que el programa ha participado mediante subvenciones complementarias. En el lado opuesto, los dos Programas restantes presentan niveles de inversión pública muy bajos, bien por su escasa implicación en iniciativas públicas o porque éstas apenas han existido.

Además de las diferencias en el origen de las inversiones, su distribución por medidas muestra igualmente algunas desviaciones muy significativas tanto entre el conjunto de la Comunidad Valenciana y la media nacional como entre los tres Programas (Tabla 3).

- La pauta característica de los programas LEADER en España ha sido sin duda su orientación preferente a la inversiones de apoyo al turismo rural, medida en la que se ha concentrado más de la mitad de las inversiones totales (LEADER Magazine, 1992-93). Este sesgo sectorial responde a las importantes expectativas que el sector despertó en su momento, en general, en muchas de las áreas rurales españolas, no sólo en la Comunidad Valenciana (CALATRAVA REQUENA y RUIZ AVILÉS, 1993).

Esta orientación tan fuerte hacia el sector turístico es mucho más importante en el caso de la Comunidad Valenciana, en la que estas inversiones han supuesto 3/4 partes del total. Esta orientación sectorial tan marcada es característica y constante en los tres programas, si bien son los de La Montaña y Els Ports los que mayor porcentaje dedican a este sector. El atractivo turístico de estas dos áreas está en la base de esta elevada concentración, aunque hay que tener en cuenta igualmente la importancia de proyectos de gran envergadura, que consumen gran parte de los recursos.

- A mucha distancia del apoyo al turismo rural, la segunda medida en importancia ha sido el apoyo a las PYMEs, a la artesanía y a los servicios locales. Además de la movilización de un recurso como el turismo, desde la Iniciativa LEADER se ha sido consciente de la necesidad de diversificar la estructura productiva. Para ello, se ha pretendido un apoyo explícito a las PYMEs (que en estos ámbitos rurales son básicamente empresas familiares y, en su caso, con un muy reducido número de trabajadores); no obstante, el 20 % de las inversiones que como media se han dedicado a esta medida en España ha sido calificado como muy insuficiente, de forma paralela a la crítica sobre la excesiva concentración de inversiones en turismo rural. Dentro de la Comunidad Valenciana, las diferencias son incluso muy significativas entre los tres Programas, siendo el del Alto Palancia-Alto Mijares el que se ha mostrado más dinámico en la ayuda directa y en la movilización de inversiones privadas en el ámbito de las pequeñas empresas productivas no relacionadas con el turismo rural. En el otro extremo, en La Montaña, la fuerte concentración de inversiones en la medida de turismo rural apenas ha dejado margen para inversiones en pequeñas y medianas empresas, con apenas un 6 % de las inversiones totales.
- Entre el resto de medidas, y en relación al conjunto nacional, sólo el apoyo a la valoración y comercialización de productos agrarios locales ha tenido una cierta entidad, con más del 16 % de las inversiones. Sin embargo, esta medida ha sido prácticamente insignificante en los tres Programas valencianos, todos ellos por debajo del 4% de inversión, a mucha distancia de la media nacional.
- Otro de los elementos a destacar, no tanto por la importancia cuantitativa de las inversiones sino por las tendencias que ponen de relieve, son aquellas destinadas al equipamiento y funcionamiento de los grupos. Así, en los tres Programas de la Comunidad Valenciana se ha tendido a realizar un mayor esfuerzo de reducción de los gastos de funcionamiento, en relación a las cifras medias de los Programas del resto de España. Mas que el ahorro y la cantidad de inversiones que se hayan podido derivar hacia otras medidas (una diferencia de apenas un 1,5 % a favor de los Programas de la Comunidad Valenciana), lo destacable aquí es la presencia de una cierta "filosofía de austeridad" en los gastos propios que ha sido característica en los tres Programas valencianos, y ello pese a su mayor envergadura media en cuanto a inversiones totales (1.500 millones frente a los 1.150 del resto de España).
- La distribución de las inversiones también ponen de manifiesto algunos de los déficits. El más destacado e importante de todos ellos es la escasa atención que ha tenido la formación profesional y la ayuda al empleo, significativamente superior en el resto de España. Esta situación está más justificada cuando las ayudas a la inversión privada directa, es decir, a la creación o mantenimiento del empleo, han tenido una presencia más significativa, como ocurre en el Programa del Alto Pa-

lancia-Alto Mijares. Sin embargo, pone de manifiesto la necesidad de una mayor diversificación de las inversiones entre las diferentes medidas, y especialmente de un mayor apoyo al empleo en el caso del Programa de La Montaña (indirecto, vía formación profesional, o directo, vía pequeñas empresas).

#### b) La dinamización del capital privado como base del éxito del LEADER I

Sin duda la capacidad de movilización de inversiones es uno de los indicadores más fieles del mayor o menor éxito de los Programas. A su vez, esta capacidad de movilización de inversiones puede analizarse a partir de los cambios entre inversiones previstas en los documentos iniciales y las inversiones que realmente se han realizado o se han comprometido. Una desviación negativa pondría de relieve que las expectativas o bien eran poco realistas o bien no se ha sido capaz de alcanzarlas, mientras que una desviación positiva nos indicaría bien que las previsiones subestimaban la capacidad real de movilización de capital, o bien que los diferentes agentes inversores han confiado en las posibilidades de dinamización real de la economía del área.

Dos cuestiones previas sobre la información disponible en relación a inversiones previstas y comprometidas. En primer lugar, existen ciertas diferencias entre la información facilitada por la Secretaría General de Desarrollo Rural (M.A.P.A) y los Centros responsables del LEADER en Els Ports y Alto Palancia-Alto Mijares (no se ha facilitado información desde el LEADER de La Montaña). En segundo lugar, se ha detectado que los Centros responsables de la aplicación de LEADER tienden a incluir como inversión del Programa aquellas inversiones realizadas por otras Administraciones (sobre todo ayuntamientos y Generalitat Valenciana), a las que ha complementado y que, en algunos casos, ya estaban comprometidas y probablemente se hubiesen realizado sin la ayuda de LEADER. Este último hecho puede dar por tanto la impresión de que la inversión total desde LEADER ha sido mayor de la que realmente se ha realizado. Por tanto, las conclusiones sobre el análisis comparativo de inversiones previstas e inversiones comprometidas han de ser tomadas con cierta precaución, especialmente en lo que atañe a las correspondientes a la Administración Local y a la Generalitat Valenciana.

En general, la característica en los tres Programas de la Comunidad Valenciana ha sido la de superar las expectativas, con cifras en inversión comprometida significativamente superiores a las previstas. A su vez, ha sido la inversión privada la que generalmente más se ha destacado por superar las previsiones, hecho que es de extraordinaria importancia teniendo en cuenta la debilidad del tejido socioeconómico que caracteriza a estas comarcas. Dentro de este contexto, son lógicamente las inversiones productivas las que mayor crecimiento experimentan, sobre todo las relacionadas con el turismo rural y, en menor medida, las relacionadas con las PYMEs. A continuación se hace un análisis para los diferentes programas (Tabla 4).

##### b.1) LEADER Els Ports

- En el Programa de Els Ports, y según los datos de la Secretaría General de Desarrollo Rural, la inversión comprometida supera en casi un 65 % los algo menos de 800 millones de pesetas previstos inicialmente, lo cual habría de interpretarse como un claro indicador del éxito del Programa. Ahora bien, hay que tener en cuenta que una parte significativa de las inversiones públicas cuya movilización se atribuye al Programa corresponden a iniciativas de otras administraciones (local

o autonómica), a las que LEADER únicamente ha contribuido parcialmente. Por medidas destacan la correspondiente a formación profesional, con un crecimiento porcentual muy importante, si bien la cantidad final comprometida ha sido muy poco significativa. Mucho más importantes son las medidas relativas a turismo rural y a pequeñas y medianas empresas, tanto por el volumen de inversiones, considerable en ambos casos, como, especialmente, por la diferencia tan significativa existente entre inversiones previstas e inversiones finalmente comprometidas (80-90 % en ambos casos).

- En la medida de apoyo a las pequeñas y medianas empresas estas desviaciones positivas son de especial importancia, además, porque parte del capital finalmente invertido y no previsto inicialmente es de origen privado. Por su parte, en la medida de apoyo al turismo rural, la movilización “extra” de capital privado ha sido también muy significativa (superior a los 80 millones, más del 200 % de lo previsto), pese a que son las inversiones públicas las que capitalizan esas desviaciones financieras positivas (casi 340 millones más de lo previsto). La importancia de las inversiones privadas no es desdeñable si pensamos que en muchas ocasiones se han asociado a la creación de empleo estable o a su consolidación. A esta capacidad de movilización de capital privado en el sector turístico han contribuido tanto el Programa LEADER como el antiguo Institut de Turisme Valencià (I.T.V.A.), centradas principalmente en las mejoras en el equipamiento hotelero y hostelero de Morella y las comarcas de Els Ports y Alt Maestrat.
- Como se ha indicado, no puede decirse que las ayudas del LEADER hayan sido siempre las inductoras directas y principales de las inversiones públicas, lo cual más que restar méritos pone de relieve la capacidad y habilidad por parte del LEADER de estar presente en todo aquello que podía suponer un elemento de dinamización para el área. Por otra parte, también hay que tener en cuenta que esta fuerte desviación en las inversiones públicas previstas y comprometidas corresponden a grandes proyectos de inversión (por ejemplo, el alumbrado de Morella), con menores efectos directos sobre el empleo. Es precisamente la implicación del LEADER en estos grandes proyectos, básicamente subvencionados por la Generalitat Valenciana, lo que hace que las cifras de inversiones previstas y finalmente comprometidas sean tan dispares, con un crecimiento superior al 120 %. A su vez, estas inversiones “extras” de la administración autonómica han permitido a la administración local reducir sus inversiones totales previstas, casi a la mitad. Las partidas más afectadas han sido las de turismo rural (apenas se ha invertido un 25 % de los casi 45 millones previstos), así como en los de apoyo a las pequeñas empresas y equipamiento y funcionamiento de los grupos. Como contrapartida, la administración local ha superado el esfuerzo inversor previsto en el apartado de formación profesional, si bien en una cantidad prácticamente insignificante. Por último, la UE también ha superado las ayudas inicialmente previstas, concentrándose éstas en las medidas de apoyo al turismo rural y a las pequeñas y medianas empresas.
- Como conclusión cabe señalar que, en el contexto ya expuesto de unas inversiones privadas relativamente reducidas en relación a otros programas, el Programa de Els Ports destaca por un esfuerzo verdaderamente importante en lo que a dinamización de capital privado se refiere, teniendo en cuenta las inversiones previstas. Así, los resultados han sido mucho más importantes de los esperados, llegando casi a doblar la cantidad prevista. Este hecho pone de relieve por un la-

TABLA 4  
Inversiones previstas y comprometidas y origen de las mismas. LEADER I.  
LEADER de Els Ports (1992-1995) (Millones de pesetas)

	Inversión Total			Unión Europea			Generalitat Valenciana			Administración Local			Inversión Privada		
	a) Prev.	b) Com.	% b/a	a) Prev.	b) Com.	% b/a	a) Prev.	b) Com.	% b/a	a) Prev.	b) Com.	% b/a	a) Prev.	b) Com.	% b/a
1.- Apoyo técnico	17,55	21,544	22,8%	4,16	3,74	-10,1%	8,37	0	0	7,02	17,808	163,6%	0	0	0,0%
2.- Formación profesional	2,34	5,223	123,2%	1,69	3,283	94,3%	0,65	0,778	19,4%	0	0,733	163,6%	0,65	0,778	19,4%
3.- Turismo rural	529,76	949,918	79,3%	184,47	202,899	10,0%	266,5	606,357	127,2%	36,53	13,927	-61,8%	42,25	127,734	202,3%
4.- PYMES	258,824	108,139	-58,2%	89,18	98,227	10,1%	0	0	0,0%	11,44	9,912	-13,4%	81	150,686	65,6%
5.- Valoración prod. agrarios	14,95	17,204	15,1%	5,98	6,62	10,7%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	8,97	10,584	18,0%
7.- Funcionamiento grupo	27,04	33,823	25,1%	16,25	17,979	10,6%	0	0	0,0%	10,79	10,64	-1,4%	0	5,204	0
<b>Total</b>	<b>785,25</b>	<b>1286,535</b>	<b>64,3%</b>	<b>301,73</b>	<b>332,747</b>	<b>10,3%</b>	<b>273,52</b>	<b>606,133</b>	<b>121,6%</b>	<b>65,78</b>	<b>53,017</b>	<b>-19,4%</b>	<b>142,22</b>	<b>294,639</b>	<b>107,2%</b>

LEADER Alto Mijares-Alto Palancia (1992-1995) (Millones de pesetas)

	Inversión Total			Unión Europea			Generalitat Valenciana			Administración Local (1)			Inversión Privada		
	a) Prev.	b) Com.	% b/a	a) Prev.	b) Com.	% b/a	a) Prev.	b) Com.	% b/a	a) Prev.	b) Com.	% b/a	a) Prev.	b) Com.	% b/a
1.- Apoyo técnico	20,41	6,17	-74,7%	14,3	2,70	-81,1%	6,11	0	0,0%	0	0	0,0%	0	2,473	0,0%
2.- Formación profesional	5,20	6,83	31,3%	3,9	4,25	9,0%	1,3	0	0,0%	0	1,623	0,0%	0	0,959	0,0%
3.- Turismo rural	650,52	806,51	39,4%	254,02	253,88	-0,1%	122,2	24,528	-79,8%	0	128,06	0,0%	274,3	500,04	82,3%
4.- PYMES	192,40	418,12	116,3%	83,7	110,08	72,8%	32,5	0	0,0%	0	68,719	0,0%	98,2	247,34	167,1%
5.- Valoración prod. agrarios	38,00	39,27	0,7%	10,4	12,22	17,5%	5,2	0	0,0%	0	0	0,0%	23,4	27,047	16,6%
7.- Funcionamiento grupo	26,00	30,99	19,2%	18,2	20,35	11,8%	7,8	0	0,0%	0	10,64	0,0%	0	0	0,0%
<b>Total</b>	<b>833,53</b>	<b>1404,89</b>	<b>60,5%</b>	<b>364,52</b>	<b>403,47</b>	<b>10,7%</b>	<b>175,11</b>	<b>24,53</b>	<b>-86,0%</b>	<b>0,00</b>	<b>199,04</b>	<b>0,0%</b>	<b>393,90</b>	<b>777,86</b>	<b>97,5%</b>

LEADER La Montaña (1992-1995) (Millones de pesetas)

	Inversión Total			Unión Europea			Generalitat Valenciana			Administración Local			Inversión Privada		
	a) Prev.	b) Com.	% b/a	a) Prev.	b) Com.	% b/a	a) Prev.	b) Com.	% b/a	a) Prev.	b) Com.	% b/a	a) Prev.	b) Com.	% b/a
1.- Apoyo técnico	10,79	12,058	11,8%	6,5	7,235	11,3%	4,29	4,823	12,4%	0	0	0,0%	0	0	0,0%
2.- Formación profesional	20,02	22,211	10,9%	11,98	13,268	10,9%	8,08	8,942	10,9%	0	0	0,0%	0	0	0,0%
3.- Turismo rural	976,95	1461,064	49,6%	369,33	446,809	21,0%	197,6	22,808	-88,5%	0	0	0,0%	410,02	991,447	141,8%
4.- PYMES	37,83	102,348	170,5%	16,9	18,619	10,2%	7,02	0	0	0	0	0,0%	13,81	83,729	501,9%
5.- Valoración prod. agrarios	21,45	71,969	235,5%	7,54	7,935	5,2%	1,95	0	0	0	0,0%	11,96	64,034	435,4%	
6.- Otras Medidas	29,25	57,968	98,2%	15,34	16,994	10,8%	1,95	0	0	0	0	0,0%	11,96	40,974	242,8%
7.- Funcionamiento grupo	56,81	63,078	11,0%	37,57	41,682	10,8%	19,24	21,394	11,2%	0	0	0,0%	0	0	0,0%
<b>Total</b>	<b>1153,1</b>	<b>1790,693</b>	<b>55,3%</b>	<b>485,14</b>	<b>552,542</b>	<b>18,8%</b>	<b>240,11</b>	<b>67,967</b>	<b>-75,9%</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>447,85</b>	<b>1180,18</b>	<b>163,5%</b>

(1): La Secretaría General de Desarrollo Rural incluye estas cantidades en la inversión privada comprometida.

Fuente: Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza (M.A.P.A), Dic. 1995

do una eficacia significativa en esas ayudas al sector privado, e igualmente la confianza de los agentes económicos en las perspectivas de desarrollo del área (básicamente del núcleo de Morella).

#### b.2) LEADER Alto Palancia-Alto Mijares

- El Programa del Alto Palancia-Alto Mijares partía con unas previsiones de inversión de 930 millones de pesetas, habiéndose superado ampliamente esta cifra en más de 470 millones, un 50 %. Por medidas, el apoyo al turismo rural y a las pequeñas y medianas empresas son las que también aquí concentran la mayor parte de las inversiones no previstas inicialmente (250 y 225 millones respectivamente); sin embargo, y a diferencia del LEADER de Els Ports, el mayor esfuerzo comparativo, en relación a las previsiones, se ha producido en la medida de apoyo a las pequeñas empresas. Este hecho no evita sin embargo que este Programa se inserte dentro de la tónica generalizada a una fuerte concentración de inversiones en el apoyo al turismo, tanto las previstas inicialmente como las comprometidas al final del Programa.
- Son también aquí los agentes privados los principales responsables de esta movilización adicional de inversiones, con más de 300 millones de pesetas. Una de las razones que pueden estar en la base de este fenómeno es la ruptura de la tradicional desconfianza a invertir en comarcas o áreas con un medio ambiente social y económico poco favorable (actitud por otra parte normal dadas la falta de expectativas y las condiciones socioeconómicas en las que en general se encuentran las comarcas interiores). La desconfianza inicial se habría eliminado parcialmente gracias a los estímulos a la inversión desde el Programa LEADER (tanto económicos como, incluso, personales), así como a la fase de moderado optimismo y esperanza en la dinamización de la demanda turística en estas comarcas.
- Por su parte, las ayudas adicionales provenientes de la UE (un 10 % sobre los 365 millones previstos inicialmente) se orientan básicamente a contrarrestar esa fuerte concentración de las inversiones adicionales totales en la medida de apoyo al turismo rural, característica en todos los Programas. Pese a que puede hablarse de una toma de conciencia por parte de la UE del excesivo peso de la medida de apoyo al turismo rural, el hecho de mantener constantes las ayudas previstas para esta medida y aumentar en casi 50 millones las ayudas a las pequeñas y medianas empresas, no puede considerarse más que como un elemento prácticamente testimonial. En el resto de medidas las ayudas adicionales de la UE son muy poco significativas (formación profesional, valoración de productos agrarios y funcionamiento del grupo).
- Un cambio muy sustancial respecto de las tendencias analizadas hasta ahora es lo que supone el fuerte descenso de las inversiones previstas por la Generalitat Valenciana dentro del Programa LEADER del Alto Palancia-Alto Mijares. De los 175 millones previstos apenas se han invertido un 15 %, ayudas concentradas en la medida número tres, de apoyo al turismo rural; al igual que la mayor parte de la cofinanciación de la Generalitat Valenciana y LEADER, en este caso se ha canalizado a través del antiguo I.T.V.A. Por último, al igual que en el Programa de Els Ports, la colaboración entre ayuntamientos y LEADER ha sido escasa, centrada básicamente en ayudas al funcionamiento del grupo.

### b.3) LEADER La Montaña

- Este ha sido el Programa que mayor cantidad de inversiones ha movilizado durante el período de aplicación, casi 1.800 millones de pesetas, más de un 50 % sobre las cantidades iniciales. Por volumen de inversiones, las medidas que han experimentado unas desviaciones positivas más importantes son las de valoración de productos agrarios y pequeñas y medianas empresas (medidas 5 y 4 respectivamente). En el primer caso las cantidades finales han triplicado las previsiones, y en el segundo se aproximan a este porcentaje de crecimiento.
- De manera similar a como se ha visto anteriormente, este mayor crecimiento en las medidas 4 y 5 no supone más que una corrección muy parcial de las tendencias predominantes, puesto que más de 3/4 partes de las inversiones adicionales se han concentrado en el sector turístico, que es el que ya partía con el 85 % de las inversiones previstas, habiendo quedado finalmente con el 82 % de las inversiones comprometidas. En cualquier caso, el LEADER I de La Montaña se ha basado en una estrategia centrada casi exclusivamente en la explotación de los recursos turísticos.
- Esta elevada concentración en el sector turístico explica que uno de los déficits más importantes en La Montaña sea la insuficiencia del esfuerzo inversor en las pequeñas y medianas empresas no relacionadas directamente con el sector turístico. Este importante déficit se ha producido pese a que la iniciativa privada ha realizado un esfuerzo considerable en las PYMEs en relación a las previsiones iniciales (que se han multiplicado por seis); de todas formas, el problema básico es que sobre un presupuesto inicial de más de 1.150 millones, las ayudas a las PYMEs no alcanzaban los 40 millones. Tras la aplicación del Programa la proporción apenas ha pasado del 3 % al 6 % sobre el total. En esta misma línea, en la propia elaboración del Programa la iniciativa privada no tenía más que una presencia puramente testimonial en lo referido a las PYMEs no turísticas.
- En cuanto a las ayudas europeas, el Programa de La Montaña es el que ha contado con cantidades más altas, tanto en las previsiones iniciales (465 millones) como en las finalmente comprometidas (552), con un crecimiento de casi el 20 %, duplicando el porcentaje correspondiente a los otros dos Programas. Por medidas, han sido también las ayudas al sector turístico las que han concentrado lo más importante de las desviaciones positivas que se han producido en relación a las previsiones (86 %), hecho que pone de relieve la firme convicción de que la estrategia de desarrollo no pasaba por corregir, siquiera mínimamente, la fuerte especialización en el sector turístico.
- Por su parte, tampoco aquí la Generalitat Valenciana se ha destacado por cumplir las previsiones de inversión a las que se había comprometido al inicio del Programa. De los 240 millones apenas se han invertido 60, distribuidos entre las medidas de apoyo al grupo responsable de la aplicación del Programa, turismo rural, y a cierta distancia, formación profesional y apoyo técnico. Esta falta de compromiso también puede ser interpretada como una falta de cooperación entre LEADER y la Generalitat en la financiación de iniciativas de turismo (medida en la que las previsiones de casi 200 millones han quedado en apenas 25).
- Por último, y en línea con lo anterior, el LEADER de La Montaña también se ha caracterizado por una falta de entendimiento o cooperación con la administración local, como lo pone de relieve el que las inversiones conjuntas hayan sido nulas desde el inicio del Programa. Es cierto que, en general, los ayuntamientos se han

TABLA 5  
Análisis comparativo de las tendencias dominantes por  
Programas LEADER I en la Comunidad Valenciana

Tendencias	Ports	Alto Palan.	Mont.
1.- Crecimiento inversiones comprometidas sobre inversiones previstas	Muy Alto	Muy Alto	Muy Alto
2.- Movilización de inversiones públicas (o colaboración con otras inversiones públicas)	Alta	Baja	Baja
3.- Capacidad de movilización de inversión privada	Alta	Alta	Alta
4.- Diversificación de la iniciativa privada	Baja	Baja	Muy Baja
5.- Especialización en el sector turístico	Muy Alta	Alta	Muy Alta
6.- Colaboración financiero con -y desde- la administración local	Alta	Baja	Nula
7.- Concentración de las ayudas de la UE	Alta	Alta	Muy Alta
8.- Importancia de las inversiones en PYMES	Media	Media	Muy Baja
9.- "Reorientación" de inversiones hacia las PYMEs no turísticas	Baja	Media	Baja
10.- Importancia de las ayudas públicas a las PYMEs	Media	Media	Baja

TABLA 6  
Puntos fuertes, débiles y déficits de los Programas LEADER I en la Comunidad Valenciana

Puntos débiles	Puntos fuertes
- Dificultad de fomentar el espíritu comunitario al actuar sobre áreas heterogéneas	- Capacidad de dirección apoyada en equipos especializados
- Peso muy elevado de los ayuntamientos más grandes en la toma de decisiones	- Proceso de tramitación de solicitudes claro y criterios objetivos
- Escasa participación de asociaciones y otros colectivos sociales	- Apoyo de las Diputaciones provinciales
- Escasos medios materiales y humanos en los CEDER responsables	- Incremento muy significativo de inversiones sobre previsiones iniciales
- Escasos estudios sobre turismo rural e insuficiente formación previa (excepto Alto Palancia-Alto Mijares)	- Movilización e implicación en el Programa de la iniciativa privada
- Elevada concentración de las iniciativas de turismo rural (Els Ports-La Montaña)	- Buena difusión del Programa a través de los medios de comunicación
- Escasa diversificación de las modalidades de turismo rural (masías...)	- Iniciativas turísticas de elevado impacto fuera del área
- Escasa importancia de la medida de apoyo a las PYMEs	- Creación y mantenimiento de empleo, especialmente joven
- Falta de experiencia previa de los CEDER en el desarrollo rural	
- Escaso apoyo de la Generalitat Valenciana	

<b>Medidas que hubiesen permitido mejorar los resultados</b>
<b>Mayor coherencia en la distribución espacial de las ayudas</b>
<b>Más y mejores estudios técnicos</b>
<b>Menor concentración de actuaciones en los grandes núcleos (Morella)</b>
<b>Mayor importancia a las iniciativas de comercialización</b>
<b>Mayor articulación con los programas regionales</b>
<b>Mayor importancia de las iniciativas privadas en turismo rural</b>
<b>Mayor apoyo a las PYMEs y a la diversificación</b>
<b>Mayor participación de colectivos y asociaciones</b>
<b>Realizar previsiones más amplias y ajustadas a las posibilidades reales</b>

caracterizado por una muy escasa vinculación directa con los objetivos de los Programas, pero en este caso la sensación que se transmite es la de que ha habido una carencia fundamental que habría de corregirse en el futuro, la implicación de los agentes políticos locales, no solo personal, sino también desde el punto de vista financiero.

Como conclusión, las Tablas 5 y 6 nos aproximan a una valoración de las tendencias más importantes y su impacto en cada una de las tres iniciativas, así como los puntos fuertes, débiles y los déficits que, en general, han caracterizado al LEADER I en la Comunidad Valenciana.

*La continuidad de las políticas de desarrollo rural: LEADER II y PODER*

Los positivos resultados obtenidos con la aplicación del programa LEADER I, han llevado a la Comisión Europea a darle continuidad mediante la aprobación de una nueva iniciativa comunitaria destinada al desarrollo de áreas rurales (LEADER II). Su ámbito de aplicación es, al igual que en el LEADER I, las regiones y territorios objetivo 1 y 5b, aunque presenta la novedad de que un 10% de las subvenciones pueden utilizarse en áreas rurales limítrofes de regiones que no son objetivo 1 ó 5b. El periodo de aplicación va desde 1996 a 1999.

La nueva etapa del programa LEADER mantiene básicamente los fundamentos teóricos de la anterior. Así, el objetivo es la consecución de un desarrollo integrado de áreas rurales de dimensión local o comarcal, implicando a la población local en el diseño, gestión y ejecución del programa, y persiguiendo un efecto demostrativo que permita la aplicación del programa en otras áreas de similares características.

Los beneficiarios potenciales pueden ser de dos tipos: Grupos de Acción Local (GAL) (en el sentido del LEADER I) formados por asociaciones de agentes públicos y/o privados, y entidades colectivas públicas o privadas (mancomunidades de municipios, agrupaciones de empresarios, agricultores...).

Son 4 las medidas contempladas en esta nueva fase del programa LEADER:

1. Adquisición de capacidades. Consiste en apoyo técnico a las fases iniciales de un proceso de desarrollo en aquellas áreas en las que no hayan habido experiencias anteriores.
2. Programas de innovación rural. Se trata de dar prioridad y continuidad tanto a programas de desarrollo rural que cumplan con la filosofía de la iniciativa, como a proyectos de desarrollo iniciados con anterioridad (sobre todo en el marco de la iniciativa LEADER I). Los programas deben cumplir tres características:
  - Innovación en la metodología, contenidos técnicos del proyecto y propuestas;
  - Efecto demostrativo, dando importancia a la difusión del sistema de gestión, metodología y resultados;
  - Posibilidad de transmisión de la experiencia de desarrollo a otras áreas.
3. Cooperación transnacional, de intercambio de experiencias y de cooperación entre programas de diferentes estados miembros. Se trata de promover la realización de proyectos propuestos por beneficiarios de dos o más estados miembros.
4. Introducción en la red europea de desarrollo rural. Su objetivo es contribuir a la formación y afianzamiento de una red europea de desarrollo rural en la que deberán integrarse todos los grupos beneficiados de la iniciativa LEADER II, con el fin de intercambiar experiencias e información.

El sistema de gestión de las subvenciones varía sustancialmente con respecto al programa LEADER I. En este caso son los organismos regionales competentes en política de desarrollo rural los que recibirán los fondos y coordinarán su distribución por parte de los CEDER. La Administración Central (Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza), que en un principio iba a delegar cualquier responsabilidad en la gestión, mantendrá no obstante labores de coordinación.

En la Comunidad Valenciana, la repercusión territorial del programa LEADER II (Fig. 5) es mucho mayor que en el LEADER I (Fig. 3), tanto en el número de programas

TABLA 7  
Programa LEADER II y PODER en la Comunidad Valenciana.  
Características geográficas y demográficas.

Programa	Área	Altitud (m)	Superf. km <sup>2</sup>	Pob-1991	Densidad
LEADER II	Alto Mijares-Alto Palancia	540,25	1946,60	31763	16,32
LEADER II	Els Ports	838,37	2176,40	18241	8,38
LEADER II	Serranos-Rincón de Ademuz	641,19	1826,70	20631	15,00
LEADER II	Valle Ayora-Requena-Utiel	691,47	2670,80	46680	17,48
LEADER II	Macizo Caroig-Canal Navarrés-La Costera	264,44	1311,60	29935	22,82
LEADER II	La Montaña	485,07	1002,70	47330	47,20
PODER	Maestrat-Plana Alta	304,00	1194,70	22680	18,98
PODER	Hoya de Buñol	411,50	297,10	12766	42,97
PODER	Vall d'Albaida	297,15	721,60	78626	108,96
PODER	Alto Vinalopó	535,88	692,30	54083	78,12
PODER	Vega Baja	19,50	845,50	135505	160,27

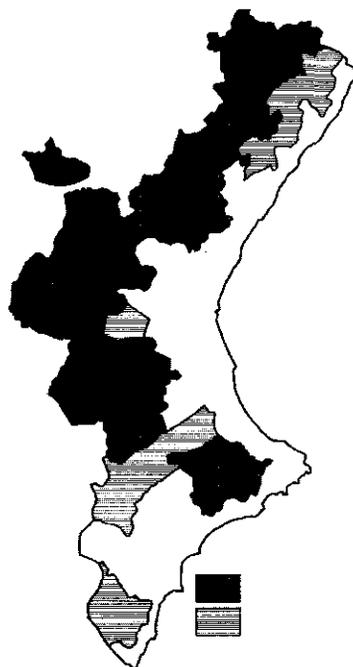


Fig. 5: Iniciativa LEADER II en la Comunidad Valenciana (1996-1999).

(6) como en su extensión territorial (Tabla 7). Tres de los programas (Ports, Alto Mijares-Alto Palancia y La Montaña) han formado parte del LEADER I y se convierten en programas de innovación rural en el LEADER II. Los otros tres (La Serranía-Rincón de Ademuz, Valle de Ayora-Requena-Utiel y Macizo del Caroig), son de nueva formación y, en una primera fase, se inscriben como programas de adquisición de capacidades, con opción a transformarse posteriormente en programas de innovación rural.

Paralelamente a la constitución de la Iniciativa Comunitaria LEADER II, el Gobierno Central (Secretaría General de Estructuras Agrarias del Ministerio de Agricultu-

ra, Pesca y Alimentación), en colaboración con los organismos competentes de los gobiernos regionales, ha puesto en funcionamiento la iniciativa PODER (Programa de Desarrollo y Diversificación de las Economías Rurales). Su objetivo es el de ofrecer similares oportunidades de desarrollo a las que otorga el LEADER, a aquellas áreas limítrofes o de transición que, sufriendo los problemas de atraso y deterioro relativos a áreas rurales deprimidas, no cumplen los requisitos estadísticos necesarios para su inclusión en la Iniciativa Comunitaria. Su filosofía, contenido, metodología y periodización son similares a los del programa LEADER.

En la Comunidad Valenciana, se han aprobado 5 programas:

- Baix Maestrat (Valles Centrales)
- Hoya de Buñol (borde interior)
- Vall d'Albaida
- Alt Vinalopó
- Vega Baja (Baix Segura)

Como conclusión cabe insistir en que la base de las nuevas iniciativas (LEADER II y PODER) han sido los resultados de la aplicación del LEADER I, así como a las enormes expectativas que ha generado. Estamos por tanto ante unas políticas de desarrollo rural esperanzadoras, que han conseguido por primera vez aplicar una concepción integrada y participativa, con una gestión tanto de los fondos como de las actuaciones desde la escala local. Pese a estos importantes avances, quedan aún muchos aspectos por corregir, como es trasladar de una manera transparente y eficaz la gestión al nivel local, o darle un sentido verdaderamente participativo a las decisiones que se toman desde los centros responsables.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ARNALTE, E , GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. , ROMERO, J. Y SORNI, J (eds.) (1993): *Agriculturas y políticas agrarias en el Sur de Europa*, M.A.P.A.-SGT, Madrid.
- ARTILES, J.P. (1991): "La iniciativa comunitaria LEADER y el desarrollo regional", *Canarias Agraria y Pesquera*, 14: 49-53.
- BELTRÁN, C. (1991): "Una iniciativa para el desarrollo rural: LEADER", *Revista de Estudios Agro-sociales*, 158: 189-196.
- CALATRAVA REQUENA, J., RUIZ AVILÉS, P (1993): El turismo, ¿una oportunidad para las zonas rurales desfavorecidas?", *LEADER Magazine*, núm. 4, pp. 6-9.
- CARBÓ, S (1993): "El cultivo valenciano de montaña es el que menos ayuda recibe de todo el Estado", *Revista CAMP Valencià*, Unió de Llauradors-COAG, Núm. 14, Maig, 15-16.
- CAZORLA MONTERO, A. (Coord.) (1994): *Experiencias de desarrollo en una iniciativa LEADER* D.G. de Agricultura y Alimentación, Consejería de Economía, Comunidad de Madrid.
- COMISIÓN CEE (1987): *El futuro del mundo rural*.
- CORDÓN, T. (1990): "Nuevos instrumentos de financiación del desarrollo rural: experiencias de la C.E.E. y de España ( I )", *Revista de Estudios Agro-Sociales* 152: 171-180.
- CRUZ OROZCO, J (1988): "Las áreas montañas valencianas: crisis y reactivación", *Cuadernos de Geografía*, 44: 183-202.
- CRUZ OROZCO, J (1990): *Les Comarques de Muntanya*, Institució Valenciana d'Estudis i Investigació, 155 p.

- GÓMEZ BENITO *et al.* (1987): *La política socioestructural en zonas de agricultura de montaña en España y la C.E.E.*, M.A.P.A., Madrid.
- GONZÁLEZ REGIDOR, J. (1990): "Nuevos instrumentos de financiación del desarrollo rural: experiencias de la C.E.E. y de España ( II )", *Revista de Estudios Agro-Sociales* 152: 181-188.
- IRYDA (1991): LEADER I, Folleto informativo, 5 p.
- LEADER Magazine (1992-93a): "Cambios en el mundo rural y política rural de la Comunidad Europea", 2: 6-10.
- LEADER Magazine (1992-93b): "LEADER, una primera fotografía del programa", 2.
- M.A.P.A. (1989): *Plan de desarrollo de zonas rurales de España*, M.A.P.A., Madrid.
- M.O.P.T. (ed.) (1992): *Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas*, M.O.P.T., Madrid.
- MUÑOZ ZAMORA, C. y ESTRUCH, V. (1993): "La agricultura de montaña y los nuevos enfoques de política agraria rural. El caso valenciano", *Revista de Estudios Agro-Sociales* 163: 27-50.
- PÉREZ ESPARCIA, J (1991): "Las zonas de montaña y desfavorecidas", *Nivell de vida, Medi Ambient y Ordenació del Territori. La Comunitat Valenciana en l'Europa Unida*, Tomo I, pp. 15-42, Generalitat Valenciana.
- PÉREZ ESPARCIA, J., ESTRELA, M.J (1991): "A propósito del Programa de Ordenación y Promoción de Agricultura de Montaña del Alto Mijares y Alto Palancia (Castellón)", *Cuadernos de Geografía*, 49: 69-88.
- PÉREZ ESPARCIA, J., NOGUERA, J (1994): "Review of rural development policy and analysis in Spain", *Working Paper 6, The Impact of Public Institutions on Lagging Rural and Coastal Regions*, AIR3-CT94-1545.
- PÉREZ ESPARCIA, J., NOGUERA, J (1995): "Statistical profiles of study areas in Spain", *Working Paper 13, The Impact of Public Institutions on Lagging Rural and Coastal Regions*, AIR3-CT94-1545.
- RAMOS REAL, E., CALDENTEY DEL POZO, P. (eds.) (1993): *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*, Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca.
- RAMOS REAL, E., CRUZ VILLALÓN, J. (coords.) (1995): *Hacia un nuevo sistema rural*, MAPA, Serie Estudios nº 99.
- SUMPSI VIÑAS, J.M. (coord.) (1994): *Modernización y cambio estructural en la agricultura española*, MAPA Serie Estudios nº 88.
- VALCÁRCEL-RESALT, G (1990): "El desarrollo local en España. Un enfoque estratégico para la reactivación de áreas desfavorecidas", *Información Comercial Española*, 679: 75-90.