

INFORME TÉCNICO N.º 102

LOS MODELOS Y POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL

Foro Rural Mundial, octubre de 2002

Claudia Areitio Gimeno
Juan Cruz Alberdi Collantes

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

NEKAZARITZA
ETA ARRANTZA SAILA

DEPARTAMENTO DE
AGRICULTURA Y PESCA

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2004

AREITIO GIMENO, Claudia

Los modelos y políticas de desarrollo rural : Foro Rural Mundial, octubre de 2002 / Claudia Areitio Gimeno, Juan Cruz Alberdi Collantes. — 1ª ed. — Vitoria-Gasteiz : Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia = Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2004

p. ; cm. — (Informes Técnicos ; 102)

ISBN 84-457-2130-5

I. Desarrollo rural. I. Alberdi Collantes, Juan Cruz. II. Euskadi. Departamento de Agricultura y Pesca.

III. Título. IV. Serie.

338.1

Edición: 1.ª mayo 2004

Tirada: 75 ejemplares

© Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco
Departamento de Agricultura y Pesca

Internet: www.euskadi.net

Edita: Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz

Fotocomposición: Ipar, S. Coop.
Particular de Zurbaran, 2-4 (48007 Bilbao)

Impresión: Lankopi, S.A.
Colón de Larreategui, 16-48001 Bilbao

ISBN: 84-457-2130-5

D.L.: BI - 1413-04

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
1. El medio rural: La base del desarrollo rural	9
1.1. El medio rural en el marco de la globalización	13
1.2. El medio rural en los países desarrollados	15
1.2.1. El caso europeo	17
1.3. El medio rural en los países en vías de desarrollo	22
1.3.1. El caso latinoamericano	25
2. Cómo se trabaja en el desarrollo rural hoy en día.	28
2.1. El papel de la agricultura en el Desarrollo Rural	37
3. Los Modelos de Desarrollo Rural	39
3.1. Los Modelos de Desarrollo Rural en los países desarrollados: El Modelo Europeo	49
3.2. Los Modelos de Desarrollo Rural en los países en vías de desarrollo: Nuevas tendencias en América Latina	60
4. Los Modelos de Desarrollo Rural en la práctica: Los Programas de Desarrollo Rural	73
4.1. La Nueva Política de Desarrollo Rural europea	76
4.1.1. El Modelo Rural Europeo y la Iniciativa Comunitaria LEADER ..	79
4.1.1.1. La Última Iniciativa Comunitaria: LEADER	84
4.2. La Nueva orientación del Desarrollo Rural en Latinoamérica: La Nueva Ruralidad	90
4.2.1. La Nueva Ruralidad	93
4.2.2. El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)	94
5. Las políticas de desarrollo rural en el País Vasco: Los programas Leader y Agricultura de Montaña	103
5.1. La iniciativa comunitaria Leader como impulso a la diversificación de actividades en el medio rural	105
5.1.1. El programa LEADER I del País Vasco: La Montaña y Valles Alaveses	107

5.1.2. El programa LEADER II en el País Vasco	111
5.1.3. Erein, programa principal del Leader + en el País Vasco	115
5.1.3.1. Definición de las zonas de aplicación de la iniciativa . . .	115
5.1.3.2. El programa operativo Leader+ 2000-2006. Objetivos . .	117
5.1.3.3. Descripción de los cuatro capítulos/ejes de la iniciativa Leader+	118
5.1.3.4. Programa EREIN. Promoción y desarrollo de las zonas rurales de la Comunidad Autónoma del País Vasco	121
5.1.3.5. Leader + y programa Erein. Primera valoración	124
5.2. Una década de desarrollo rural en el País Vasco: las Asociaciones de Agricultura de Montaña	128
5.2.1. Regulación del régimen específico de Agricultura de Montaña . .	128
5.2.2. Asociaciones de agricultura de montaña en Gipuzkoa. Un funcio- namiento peculiar	131
5.2.2.1. Figura legal y composición de estas Asociaciones	132
5.2.2.2. Financiación de los programas elaborados por las AAMM	134
5.2.2.3. Actividades y posibilidades presupuestarias de las Aso- ciaciones de Agricultura de Montaña	135
5.2.3. Una primera fase orientada a la consecución de una infraestruc- tura adecuada. Periodo 1992-1998	139
5.2.4. Los proyectos sectoriales como referente. Años 1999-2001	142
5.2.5. Una década sin definición del programa de Agricultura de Mon- taña. A modo de conclusión	144
6. Fuentes bibliográficas y artículos	147
6.1. Bibliografía	147
6.2. Artículos	157

INTRODUCCIÓN

El actual contexto de la globalización y liberalización económica mundial nos lleva a recapacitar sobre el futuro del mundo rural y, más específicamente sobre la multifuncionalidad de la agricultura y del medio rural, en especial de los países pobres. Ante los problemas que existen, tanto en los países ricos como en los pobres y que están afectando al mundo rural, la *Asociación para el Desarrollo Foro Rural Mundial (FRM/WRF)*, surge con el objetivo de promover el desarrollo multifuncional de la vida rural en el contexto de las políticas globales. Dado que entre sus objetivos más inmediatos está el de reunir información fiable acerca de la multifuncionalidad y el Desarrollo Rural, que permitan ir generando un posicionamiento así como la elaboración de propuestas, una de las vías que se han establecido para alcanzar este fin es la de la comunicación y difusión de ideas, experiencias y métodos con relación a la preservación de los sistemas rurales.

El objetivo principal de este trabajo ha sido el de realizar una Investigación acerca de los *Modelos y Políticas de Desarrollo Rural* vigentes en la actualidad, tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo. Pero hay que tener en cuenta que no existen modelos únicos sobre cómo han de ser los procesos de Desarrollo Rural, ni políticas similares en los distintos contextos analizados. A la hora de abordar un proceso de desarrollo en un área rural determinada, éste ha de responder prioritariamente a las necesidades y problemas de dichas áreas, ya que cada zona concreta tiene unas características que le son propias y que hacen indispensable su propio Modelo de Desarrollo pero, a la hora de diseñar dicho modelo hay que tener presentes las Políticas actuales que afectan al medio rural y todo lo que éste abarca.

Los Modelos de Desarrollo han de tener una visión generalista así como una clara orientación territorial. El diseño de todo modelo habrá de hacerse desde un punto de vista integral teniendo en cuenta tanto los recursos (humanos, físicos y financieros) y necesidades así como las políticas vigentes en la zona donde se vaya a actuar. Otro aspecto crucial es el del ámbito espacial sobre el que se va a llevar a cabo el proceso de desarrollo. Los recursos y las necesidades no son los mismos

según el espacio geográfico, que van a condicionar el desarrollo de las acciones que sobre el mismo se vayan a efectuar. De ahí que a la hora de llevar a cabo el estudio se hayan escogido el caso europeo, como representativo de los países desarrollados y, el caso latinoamericano, respecto de los países en vías de desarrollo. Se ha procurado contextualizar ambos casos con el fin de poder llegar a hacerse una idea de cuáles son los pasos que se están siguiendo en materia de Desarrollo Rural.

Por lo tanto, el análisis de las pautas seguidas por los distintos países a la hora de poner en práctica sus correspondientes Modelos de Desarrollo así como de sus Políticas correspondientes, deben servir de referencia para identificar y facilitar una mejor adecuación de las acciones al contexto en el cual se vayan a desarrollar las estrategias propuestas. Dicho análisis debería permitir definir mejor cuáles son las necesidades y los recursos del medio rural afectado por unos problemas específicos. De ahí que el objetivo principal de este trabajo sea el de contextualizar los procesos de Desarrollo Rural seguidos en los distintos países con el fin de conseguir su revitalización tanto económica como social, teniendo siempre presentes la conservación de la cultura y formas de vida de sus habitantes, la participación activa de éstos junto con los agentes públicos y privados implicados así como la preservación del paisaje, la naturaleza y el medio ambiente.

1. EL MEDIO RURAL: LA BASE DEL DESARROLLO RURAL

El problema de lo rural no es su definición sino el buscar soluciones a sus problemas debido a que el mundo rural no es homogéneo. Existe una amplia variedad de espacios rurales pero muy diferentes en cuanto a las pautas (económicas, sociales, políticas, culturales, etc.) que han seguido en las últimas décadas. Es por ello preciso considerar cada medio rural desprovisto de ideas preconcebidas para poder captar su auténtica situación, poder valorar sus potencialidades y así poder planificar y llevar a cabo una intervención adecuada. Uno de los tópicos más peligrosos, y por lo tanto que más conviene desmontar, es considerar el medio rural como un todo homogéneo. Lo que sirve para describir el medio rural en un determinado territorio, apenas tiene utilidad en otros. Las condiciones o características que existen en algunos lugares, no se encuentran en otros.

«El *medio rural* es un sistema, un conjunto de elementos determinados por factores naturales (tierra, agua y clima) y sobre todo por factores humanos (sicológicos, sociales, étnicos, económicos, legales, institucionales y políticos), en interacción dinámica y compleja de difícil discernimiento.»¹

El espacio rural no es sinónimo de espacio agrario. Durante siglos espacio agrario y espacio rural fueron términos semejantes. Las actividades agrícolas y ganaderas eran predominantes en el campo, los modos de vida de los agricultores diferían de los modos de vida de los ciudadanos, sus comportamientos eran distintos y los paisajes reflejaban la ordenación del campo por los agricultores. El espacio agrario se ha convertido en espacio rural. Las relaciones entre la sociedad y la naturaleza se han transformado profundamente. Los campos han dejado de ser espacios monofuncionales, dominados de manera absoluta por los aprovechamientos agrícolas y ganaderos, para convertirse en espacios multifuncionales, en espacios diversificados, dinámicos y en permanente mutación, donde se mezclan los usos del suelo (agrarios, urbanos, etc.).

¹ GÓMEZ OREA, D. (1992).

Por *espacio rural multifuncional* se entiende «aquel que genera renta y empleo; que protege el medio ambiente, la naturaleza y el paisaje; que favorece la gestión equilibrada del territorio; que garantiza la pervivencia de las Comunidades Rurales y que contribuye a mantener una cultura y una forma de vida que le son propios²».

En general, se trata de zonas desfavorecidas con un nivel bajo de desarrollo económico, donde la actividad fundamental, aunque no mayoritaria, es la agraria, que depende de los recursos del medio natural. La actividad agraria se considera fundamental para la conservación, recuperación y mantenimiento del medio ambiente.

En cuanto a las características del espacio rural, destacar su importancia geográfica. La importancia de estos espacios rurales puede darse por su extensión física sobre la superficie terrestre. Hay una gran variabilidad entre unos continentes y otros. El espacio rural abarca la amplia mayoría de las tierras emergidas. También por el número de personas que viven en estos espacios y el número de personas que vive de estos espacios. En la actualidad cerca de la mitad de la población mundial basa su medio de vida en la actividad agraria. En cuanto a su importancia económica, se dan contrastes muy marcados. En los países desarrollados el porcentaje de PIB, que genera el sector agrario, es muy reducido, pero en los países en vías de desarrollo puede llegar a superar el 80%. Y en lo relativo a su importancia social, el espacio rural representa unos modos de vida y una cultura que tienen una importancia notable. Se mantienen en base a una actividad que es la agraria, no medible con parámetros económicos pero sí desde el punto de vista social. La importancia social, que sobrepasa a la función económica, es la función múltiple. El espacio rural y agrario son algo más que espacios productivos, la sociedad saca provecho de ellos (ocio, turismo, etc.).

A menudo se utiliza la palabra «rural» con una cierta imprecisión. Si en otro tiempo, el medio rural era casi de forma exclusiva el marco en el que tenían lugar

² RETEGUI AYASTUY, J. (1998), en «Actas Oficiales del Congreso Internacional sobre Comercio y Desarrollo Rural» (2000), p. 27.

las actividades del sector primario y su organización se establecía en base a modos y formas diferenciales, en la actualidad ya no es así³. Cada vez es mayor la interrelación que existe entre el medio rural y el urbano. Hasta hace unos años el medio rural se caracterizaba, según Gómez Orea⁴, por tener unos núcleos con población escasa y muy conectada entre sí, por tener un hábitat bastante disperso, lo que «justificaba» que los servicios fuesen escasos y casi siempre insuficientes y por la dedicación agropecuaria de su población, pero en los últimos años esto ha cambiado profundamente y en esta última década los cambios se están haciendo más profundos. A este respecto, Sáez Olivito⁵ establece que se pueden hacer dos consideraciones:

- El espacio rural es el soporte de un sistema complejo donde las actividades agropecuarias ocupan un lugar entre otras muchas que se pueden desarrollar.
- El espacio rural no puede contemplarse como independiente del espacio urbano.

El medio rural es pues difícil de definir puesto que no existe un medio rural único. El medio rural es absolutamente variado y variable. Las tendencias en el desarrollo del espacio rural son claras y sus marcas están relacionadas con el nivel de renta de cada país (Europa manifiesta unos niveles de crecimiento económico superiores a Latinoamérica). Lo que ocurre en un lugar, al alcanzar unos determinados niveles de renta, va a ocurrir en otros unos años más tarde. Las realidades actuales pueden ser distintas, de hecho lo son, pero las tendencias son las mismas en el mundo rural. Por eso conocer lo que ha ocurrido en determinados territorios puede prevenir algunos problemas.

Hasta finales del siglo XIX, el medio rural se mantenía de forma casi exclusiva de las actividades agropecuarias. La gestión tradicional de los recursos tenía

³ LORES DOMINGO, C. (1998).

⁴ GÓMEZ OREA, D. (1992).

⁵ SÁEZ OLIVITO, E. (noviembre de 2001).

un claro componente ecológico y permitía a las gentes que habitaban en estas zonas que pudiesen mantenerse de ellas. De alguna manera, las comunidades rurales mantenían un elevado grado de autosuficiencia basado en un fuerte aprovechamiento de sus recursos naturales. A finales del siglo XIX y comienzos del XX este equilibrio se rompió por diversas causas y comenzó una masiva emigración hacia zonas más urbanizadas, en las que la incipiente industrialización permitía unas mejores condiciones de vida. Tras la crisis de los sistemas rurales tradicionales el medio rural en general y sobre todo las zonas de montaña, han pasado a estar controladas directamente desde la ciudad, que es desde donde se deciden los nuevos usos del suelo y quien revaloriza estas zonas en función de sus propios intereses y necesidades.

El mundo rural de los países desarrollados no es comparable con el de los países en vías de desarrollo ni en población, ni en infraestructuras, ni en su papel en el conjunto de la economía. Aún así, en ambos, algunas de las características que tradicionalmente definían el medio rural, tales como la actividad agraria de sus habitantes, o la fuerte dependencia de su economía de los recursos naturales y de la extracción de materias primas, han dejado de ser considerados como específicas del medio rural. Es por ello que los países de la OCDE (Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo) hayan aceptado, con fines operativos para los Programas de Desarrollo Rural, la utilización del término «rural», únicamente en sentido geográfico, ya que las actividades económicas, las estructuras sociales, las tradiciones culturales y las organizaciones administrativas varían de un país a otro, e incluso dentro de un mismo país⁶. El espacio rural es una realidad viva en la que la naturaleza, la historia y la cultura están estrechamente vinculadas. La planificación y la gestión de estos espacios no puede ni debe disociarse de la Ordenación del Territorio y del Desarrollo Rural. El mundo rural viene estando sometido a un profundo proceso de reorganización económica, social y territorial y sujeto a políticas agrícolas, a medidas agroambientales, al nacimiento de nuevas actividades y a la recuperación de otras ya abandonadas y también, a la proliferación de espacios

⁶ CEÑA DELGADO, F. (1992).

protegidos. Su conservación se integra, o se debe de integrar, en el marco de un *Programa de Desarrollo Rural Integrado*, que contemple las dimensiones medio-ambientales con aquellas otras sociológicas, que afectan a las personas.

1.1. El medio rural en el marco de la globalización

En la actualidad, el espacio rural, en un sentido amplio, además de considerar el espacio físico, sus actividades productivas asociadas, aspectos sociales de su población, etc., debe considerar la interrelación de todos ellos con el fenómeno de *globalización mundial*⁷. El proceso de globalización se caracteriza por la creciente homogeneidad política, económica y cultural entre distintas sociedades, lo que puede acelerar las transformaciones en los espacios rurales ya que no responden de igual forma. La manera como la globalización puede afectar al sector agrario varía según el tipo de espacios rurales. Las consecuencias de la globalización también pueden variar según el contexto espacial donde se localizan. La intensidad de las consecuencias de la globalización se pueden ver alteradas por las estructuras de las explotaciones, las condiciones orográficas, ciertas tradiciones y costumbres, la función legislativa de las instituciones competentes, etc.

En el actual contexto de globalización de la economía mundial, ya no son válidos los pensamientos tradicionales y es preciso definir otros nuevos que, a la vez que promuevan la integración de las economías y las sociedades, permitan mantener la diversidad cultural y de modos de vida, entre ellos, los directamente ligados a la actividad agraria y rural. La globalización actual no es, en modo alguno, sinónimo de esa integración equilibrada que precisan los espacios rurales⁸. La globalización es de sentido único. El comercio internacional ha llevado a un mayor distanciamiento entre países ricos y pobres, que se refleja en mayores diferencias

⁷ ORTEGA, E. (1998), en «Actas Oficiales del Congreso Internacional sobre Comercio y Desarrollo Rural» (2000), p. 209.

⁸ RETEGUI AYASTUY, J. (1998), en «Actas Oficiales del Congreso Internacional sobre Comercio y Desarrollo Rural» (2000), p. 35.

económicas entre Norte y Sur. La globalización de los mercados, en lo relativo a los bienes agrícolas y alimentarios, está siendo progresivamente dominada por las exportaciones de América del Norte y de otros grandes productores agrícolas que se han transformado en grandes exportadores, caso de la Unión Europea. La globalización y la vida rural están estrechamente unidas, para bien o para mal⁹.

Por lo tanto, lo importante es saber incorporar ese dinamismo exógeno como parte de las estrategias de desarrollo, y todo ello sólo puede tratarse adecuadamente desde el *nivel territorial*. El territorio, por tanto, no puede reducirse a simple espacio abstracto e indiferenciado. En su lugar hay que considerarlo como un actor fundamental de desarrollo, integrado no sólo por el medio físico sino por los actores sociales y sus organizaciones, las instituciones locales, la cultura y el patrimonio histórico local, entre otros aspectos básicos. Todos ellos son importantes en la nueva visión del desarrollo, que incorpora además del capital económico y financiero las diferentes dimensiones del capital humano, el capital social e institucional y el capital natural¹⁰.

Los cambios de siglo suelen estar acompañados por importantes transformaciones sociales que modifican de un modo u otro el discurrir de la vida de todos los habitantes del planeta. En cada uno de los períodos de transición histórica (Revolución Industrial, Revolución Verde y Revolución de la Información), se ha producido un masivo desplazamiento de población, del campo a las ciudades, y de la agricultura a la industria y los servicios. En el nuevo siglo que ha comenzado, se vive el mayor proceso de migraciones masivas de la historia. La característica estructural de este fenómeno es «la distanciaci3n entre ricos y pobres (países, clases sociales)». La unificaci3n del mercado mundial y de los procesos mundiales de los productos agrícolas está significando la ruina de mil millones de campesinos en la periferia del sistema: actualmente la poblaci3n agrícola ya no es la mayoría de la poblaci3n activa mundial. La baja productividad agrícola, en un contexto de aper-

⁹ ORTEGA, E. (1998), en «Actas Oficiales del Congreso Internacional sobre Comercio y Desarrollo Rural» (2000), p. 233.

¹⁰ ALBURQUERQUE, F. (2002), en «Desarrollar lo local para una globalizaci3n alternativa». Conferencia Cooperaci3n Local para el Desarrollo, p. 26.

tura externa acelerada, está arruinando los cultivos para el mercado interno en muchos países, provocando migraciones masivas hacia las ciudades, dejando tan sólo espacio para competir a la población dedicada a la agricultura de exportación y, en su caso, a la dedicada a las actividades de mera subsistencia. Sólo la agricultura de exportación se muestra viable en la mayoría de los países en vías de desarrollo. En estos países las importaciones de productos alimentarios están suponiendo un proceso enorme de migraciones del campo a la ciudad (1/3 población rural mundial). Los países que están experimentando migraciones masivas son los países pobres («consecuencias globales»).

La desaparición de la agricultura tradicional en grandes zonas de la Tierra representa una aceleración del deterioro ambiental, no sólo en las ciudades de acogida, sino sobre todo en las zonas desertizadas como consecuencia del abandono masivo del cultivo de la tierra¹¹.

1.2. El medio rural en los países desarrollados

El siglo XXI va a ser, sin duda, el que defina el nuevo concepto de espacio rural. Los territorios rurales que hasta hace poco se identificaban casi exclusivamente como espacios productores de alimentos, de los que dependía la sociedad entera, han dejado de tener esa dedicación exclusiva y otros valores y usos empiezan a cobrar en ellos carta de naturaleza. Muchos son los factores que han contribuido a generar ese cambio: la industrialización, el desarrollo vertiginoso de los transportes y las comunicaciones, la aplicación de las nuevas tecnologías al sector agropecuario, etc. Al mismo tiempo, una serie de circunstancias socioeconómicas de carácter diverso ha provocado la pérdida de actividad en estos espacios tradicionalmente agrarios. Entre ellas destaca como fundamental la pérdida de población, debido a que un elevado número de habitantes de las áreas rurales, a mediados del siglo XIX, emigró a áreas urbanas en busca de nuevas opciones de vida y de una

¹¹ ARRIOLA, J. (2001).

mayor rentabilidad económica de su trabajo. Como consecuencia se produjo el vaciado poblacional de amplias zonas rurales y un envejecimiento alarmante de la población que ha permanecido en ellas, dedicada a actividades tradicionales.

De este modo, en las últimas décadas del pasado siglo, el mundo rural se ha visto inmerso en una problemática que puede ser caracterizada con los términos de marginalidad y decadencia, debido a la presión que sobre el mismo ha ejercido el mundo industrializado y urbano. Por otra parte, muchos de los rasgos definidores de lo rural se han perdido, al tiempo que se han incorporado a estas áreas rurales patrones sociales, culturales, económicos y de producción, que hasta ahora eran exclusivos del medio urbano. El mundo rural y el urbano tienden a aproximarse en lo que a rentabilización del trabajo se refiere y en el primero surgen nuevas formas de explotación del espacio, que introducen una amplia diversificación en la producción y comercialización de la producción.

En esta nueva etapa el concepto de *Desarrollo Sostenible* va a tener una importancia trascendental para el desarrollo armónico de las áreas rurales. Desde la década de los ochenta del siglo pasado en que el Desarrollo Sostenible se unió de forma indisoluble al concepto de medio ambiente, la sociedad ha ido incorporando estos conceptos a todas las actividades de forma lenta pero progresiva. En el sector agropecuario esta forma de entender el desarrollo económico ha ido cambiando la visión casi exclusivamente productivista de la agricultura y la ganadería, para dar paso a formas de explotación de los recursos naturales más en consonancia con el respeto hacia la naturaleza y se está dando en el medio rural una concienciación medioambiental que hasta ahora no existía. Paralelamente al desarrollo de esta nueva dimensión medioambiental de la actividad productiva rural, la ciudad ha vuelto su mirada hacia estos espacios y exige de los habitantes de las áreas rurales la conservación de los paisajes naturales y de los paisajes agrarios tradicionales, que se constituyen en patrimonio cultural. Patrimonio que empieza ahora a ser valorado y que los urbanitas desean comprender y disfrutar. Todo ello hace necesario diversificar la actividad económica del medio rural y crear nuevos mecanismos que permitan a sus habitantes alcanzar unos niveles de renta dignos para que no abandonen sus pueblos. Un nuevo enfoque, *multifuncional* y *multisectorial*, va a consti-

tuir la nueva dimensión económica del mundo rural, en donde junto a actividades tradicionales, otras formas de utilización de los recursos naturales y humanos (turismo rural, deportes en la naturaleza, comercialización de productos de calidad, servicios de proximidad, etc.) van a estar en la base de su actividad productiva.

1.2.1. *El caso europeo*

En Europa, como señala Trápaga Delfín¹², los espacios rurales están desde hace décadas completamente integrados al sistema de relaciones que mantiene globalmente la sociedad, con un estatuto importante a juzgar por los montos de los fondos destinados solamente a la agricultura a nivel comunitario.

Los mismos que al principio de los años ochenta concentraban el 75% del total del presupuesto de la entonces CEE (Comunidad Económica Europea). Sin embargo, el espacio rural, veinte años después, y a pesar de la prosperidad de su agricultura, es débil en función de la existencia de factores tales como: una pobre densidad de población y de servicios, poca productividad de las otras actividades económicas y poca capacidad de respuesta frente a la profundización de las tendencias a la concentración en la organización territorial. La agricultura, actividad económica y ambiental de base de este espacio, es amenazada por sus propios éxitos. Recordemos que la Unión Europea es la segunda potencia en este terreno, después de los Estados Unidos. La alta tecnificación y la estructura excedentaria de la producción agropecuaria europea ha generado un riesgo mayor de abandono de una fracción importante del territorio rural, con la consecuencia de la proliferación de las tierras ociosas, de la expansión de las malezas y el cierre progresivo del espacio agrícola. La oposición de dos agriculturas es, en esta perspectiva, evidente en Europa entera, con papeles fundamentalmente diferentes e intereses opuestos: la de los empresarios agrícolas y la de los agricultores familiares.

No se puede contemplar el futuro de las zonas rurales de Europa sin antes tener en cuenta el *papel de la agricultura* en la gestión de estos espacios¹³. La po-

¹² TRÁPAGA DELFÍN, Y. (<http://www.morgan.iaa.unam.mx>).

¹³ LEADER Magazine n.º 15 (julio/agosto de 1997).

blación agrícola no representa más que una pequeña proporción de los activos del mundo rural. Al mismo tiempo que Europa se ha convertido en una gran potencia agrícola y agroindustrial, ha dejado de ser una civilización agraria y para parte de sus territorios la agricultura ya sólo es una opción.

La agricultura puede pasar un buen momento y sin embargo no ocurrir lo mismo con los territorios rurales. La multifuncionalidad de la agricultura es el hecho de que, a parte de la producción de bienes agrícolas y agroalimentarios, la actividad agrícola desempeña otras funciones. El 44% del territorio europeo está ocupado por tierras agrícolas, a las que se deben añadir los demás espacios de los que se ocupan los agricultores del mundo rural (superficies boscosas, espacios naturales, construcciones e infraestructuras). Por tanto, éstos últimos, junto con los demás activos rurales, gestionan más de la mitad del territorio europeo. El vínculo entre agricultura, ruralismo y territorio es por tanto evidente, al igual que las funciones no mercantiles de la agricultura. Así, en la Unión Europea, la agricultura contribuye a la conservación, el mantenimiento y la valorización de los paisajes. También contribuye a la protección del medio ambiente, juega un papel en el desarrollo de las zonas rurales, en particular de las zonas de la Unión Europea donde la actividad agraria sigue siendo una de las bases de la economía local. La agricultura desempeña un papel esencial en la ordenación del territorio y en la preservación de bienes y tradiciones culturales.

Con la transformación de la actividad agraria y la evolución socioeconómica más global de la sociedad europea, se han modificado el papel de la agricultura y las expectativas de la sociedad respecto a esta última. Los campos europeos han sufrido de manera más o menos profunda una transformación sin precedentes en estas últimas décadas. Las prácticas y estructuras agrícolas se han modificado radicalmente y el éxodo rural ha sido impresionante, llegando incluso a la desertificación de algunas zonas. Se ha ensombrecido el horizonte socioeconómico del campo. Poco a poco, debido a la intervención de los poderes públicos, sustituida por las políticas comunitarias a mediados de los años ochenta del siglo pasado, y a una demanda creciente de la sociedad de un mejor medio ambiente, hermosos paisajes, pueblos vivos, productos de calidad, etc.,

en las zonas rurales se ha ido recuperando gradualmente la esperanza del desarrollo¹⁴.

Por lo tanto, el medio rural se encuentra hoy ante un frágil equilibrio entre las diferentes funciones que se le exigen. No sólo se han de producir los alimentos y materias primas en el marco de una agricultura sostenible, sino que, además, ha de ser una zona indispensable para el equilibrio ecológico y para las actividades de descanso y ocio. Este mundo rural de comienzos de siglo se enfrenta a una serie de problemas originados, fundamentalmente, por el modelo de desarrollo económico seguido por los países occidentales, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial. Lo que más ha afectado a las economías rurales han sido los cambios ocurridos en la agricultura. Diferentes tipos de agricultura exigen diferentes políticas agrarias y evidentemente los efectos de éstas sobre el mundo rural también serán diferentes¹⁵.

La política comunitaria por excelencia, la agrícola, es la que más atención ha dedicado al desarrollo de las zonas rurales en la Comunidad. En este sentido, los objetivos tradicionales de la PAC (*Política Agraria Común*) de garantizar una base económica sólida para la agricultura donde el aprovisionamiento de alimentos y los precios fueran adecuados, tanto para los productores como para los consumidores, aunque mantienen toda su vigencia, ya no parecen suficientes. La mayor parte del apoyo de la PAC al sector agrario sigue estando orientado preferentemente hacia su función productiva, tanto en términos conceptuales como presupuestarios. Esto no sólo responde a la inercia del objetivo histórico de la PAC clásica de suministrar a una población europea en situación de penuria, sino también a los intereses creados desde entonces y a la dificultad contrastada de encontrar fuentes de renta alternativas en el medio rural que garanticen un nivel de vida adecuado a los agricultores, con menor dependencia de las ayudas públicas.

La reorientación de los mecanismos de apoyo a la agricultura de la PAC del futuro estará muy condicionada tanto por los resultados de las negociaciones co-

¹⁴ LEADER Magazine n.º 25 (invierno de 2000/2001).

¹⁵ CEÑA DELGADO, F. (1992).

merciales multilaterales en la OMC (Organización Mundial de Comercio) y la ampliación de la Unión Europea, como por las reacciones de otros países a la estrategia de ayuda a la multifuncionalidad. Pero además de las presiones externas, también los propios objetivos comunitarios de cohesión territorial y la decisión de introducir consideraciones medioambientales en las políticas comunes han supuesto un empuje más firme para llevar a cabo una reorientación del apoyo hacia las otras funciones de la agricultura.

La reforma de la PAC de la Agenda 2000 (Comunicación de la Comisión Europea «La Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y amplia», 1997), última por el momento de un proceso casi permanente, pretendía desarrollar el enfoque utilizado en la reforma adoptada en 1992 para dar respuesta a las solicitudes de adhesión de los Países de Europa Central y Oriental (PECO) a la Unión Europea, prepararse para las negociaciones agrarias que debían iniciarse en la OMC y aprovechar al mismo tiempo la situación de los mercados internacionales agrarios, todo ello en el marco de las perspectivas financieras que se debían aprobar para el período 2000-2006. Pero dicha reforma de la Agenda 2000 era incompleta y requeriría nuevos ajustes, ya que continúa siendo básicamente productivista.

Así pues, la PAC (Política Agraria Común) del futuro sigue siendo incierta. No sólo los elementos de incertidumbre contemplados en la reforma de la Agenda 2000 siguen estando presentes, sino que han aparecido recientemente otros nuevos (Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB), reaparición de la glosopeda, nuevas tomas de posición adoptadas por los consumidores, contribuyentes y responsables políticos, etc.) que pueden condicionarla. Y en todos estos aspectos, el carácter multifuncional de la agricultura puede contribuir al futuro de la PAC (Política Agraria Común). El equilibrio entre las funciones conjuntas de producción y de ocupación del territorio, conservación de la naturaleza, del paisaje y de otras, va ir, sin duda, dando prioridad a las ayudas a éstas últimas. El concepto de multifuncionalidad permitirá mostrar los beneficios de la agricultura y, en su caso, justificar las ayudas de la PAC (Política Agraria Común) en el marco de una reorientación de las mismas.

La multifuncionalidad puede jugar un importante papel como enfoque integrador de las políticas de apoyo a la agricultura, ante las incertidumbres que rodean a la PAC del futuro:

- Institucionales: Revisión a medio plazo de la reforma de la Agenda 2000 de 1999; ampliación de la Unión Europea.
- Multilaterales: Negociaciones en la OMC y la previsible introducción de una mayor disciplina sobre las ayudas internas; apertura adicional a los mercados internacionales.
- Mercado: Nuevas demandas de la sociedad europea con respecto a los productos agroalimentarios; calidad y seguridad, garantía de origen, técnicas de producción respetuosas con el medio ambiente y el bienestar animal.

Pero la configuración de una ayuda ligada a la multifuncionalidad y la decisión sobre cómo aplicarla todavía tiene muchos elementos sin definir¹⁶.

Por lo tanto, según Gómez Orea¹⁷ los grandes problemas que afectan al mundo rural europeo en la actualidad son los siguientes:

—*Problemas estructurales y económicos:*

1. Ausencia de estructuras agrarias competitivas y racionales, en muchos casos, que no van a poder sobrevivir ante la fuerte competencia internacional (pequeño tamaño físico y económico de muchas explotaciones agrarias).
2. Fuerte dependencia, por parte de muchas explotaciones, de las ayudas y subvenciones.

—*Problemas medioambientales:*

1. Uso masivo de abonos, herbicidas y productos fitosanitarios, como resultado de técnicas de cultivo intensivo (contaminación de suelos y agua).

¹⁶ Díez Patier, E.; Cores, E.M. y Cebrián, E. (2001).

¹⁷ Gómez Orea, D. (1992).

2. Acusada erosión de los suelos en los países del sur de Europa.
3. Tala indiscriminada de masas arbóreas.

—*Problemas demográficos y sociales:*

1. Acusado envejecimiento de la población agraria.
2. Problemas de transmisión de la tierra: sucesión incierta en las explotaciones.
3. Vacíos poblacionales en muchas zonas rurales.

—*Problemas de desequilibrio territoriales:*

1. Centro frente a Periferia. Norte frente a Sur.
2. Fuertes dependencias de las rentas agrarias entre las regiones de Europa.

—*La reforma de la PAC: ¿Una vía de solución acertada a los problemas planteados?*

—*El gran dilema actual: Compatibilizar una agricultura competitiva (explotaciones mayores y menos agricultores) con el mantenimiento de las áreas rurales (retener a la población a pesar de la caída del empleo agrario) y todo ello en el marco del respeto medioambiental.*

1.3. El medio rural en los países en vías de desarrollo

Las comunidades rurales de los países en vías de desarrollo son vulnerables, independientemente de su ubicación en el mundo, ya que es más probable que tengan un acceso deficiente a los servicios, sufran catástrofes naturales y se vean afectadas por las consecuencias a largo plazo de los conflictos bélicos. El 75% de la población más necesitada del mundo, 0,8 billones de personas aproximadamente, vive en zonas rurales¹⁸.

¹⁸ RICS (<http://www.rics.org/index.html>).

La economía rural es una parte fundamental de la economía mundial:

- Más de un tercio de la tierra del planeta está dedicada a la agricultura.
- La exportación de productos agrícolas es el pilar en el que se apoyan las economías de muchos países en vías de desarrollo.
- El comercio mundial de productos agrícolas asciende a casi el 10% de todas las exportaciones de productos.
- La mitad de la población mundial vive en zonas rurales.

Las comunidades rurales están en crisis. Los cambios sociales, económicos, culturales y políticos que vienen operándose como producto de la globalización afectan a la agricultura y al medio rural. Los precios de los productos agrícolas están descendiendo a medida que los consumidores exigen precios más bajos y la competencia se intensifica en todo el mundo. La preocupación por el medio ambiente y el efecto que sobre él tienen importantes sectores rurales, como la agricultura, contribuyen a aumentar la presión económica sobre los productores.

Los países en vías de desarrollo están adoptando las prácticas de cultivo intensivo de los países desarrollados en detrimento de la biodiversidad y del riesgo de desertización. Las catástrofes naturales (inundaciones, tormentas, sequías, etc.) han sumido en la pobreza a zonas rurales de todo el mundo. En muchos de estos países existe una gran dependencia de la agricultura, como forma de vida y de actividad económica, con base en la disponibilidad de recursos naturales. Muchos de estos países tienen una estructura económico-social agraria, que se ha forjado a través de los siglos, a partir de sus raíces en el medio rural. Dentro de este medio rural, la agricultura ha sido y aún es la actividad económica dominante, aunque en los últimos años han ido desarrollándose otras actividades (agroindustrias, turismo rural, ecoturismo, actividades de servicios a la agricultura, etc.). Mas aún, para la población más pobre, con pocas capacidades y ubicada en áreas remotas, aún no es posible desempeñarse en otras actividades que no sean la agricultura y la ganadería. En algunos de los países más pobres, esa actividad genera entre 30 y 50 por ciento del PNB, emplea entre el 70 y 80 por ciento de la fuerza laboral nacional y

aporta del 40 a 70 por ciento de los ingresos provenientes de las exportaciones¹⁹. Casi tres cuartas partes de los pobres viven en las zonas rurales y, según las proyecciones, la mayor parte de ellos seguirá hallándose en el campo hasta bien avanzado el siglo. La población rural pobre depende principalmente de la agricultura y de otras actividades relacionadas con ella para obtener su sustento²⁰.

La *pobreza rural* está en el origen de las migraciones campo-ciudad. Sus características más importantes son las enfermedades, la desnutrición y la falta de educación, y son mucho más graves que las de los pobres urbanos. En muchas ocasiones incluso los cambios en las técnicas agrícolas han incrementado las desigualdades, en lugar de mejorar el desarrollo del medio rural (Revolución Verde). Actualmente el problema radica en la orientación de las producciones y en el control de los procesos de transformación.

En *África* la pobreza rural es comparativamente mayor, debido a la situación de partida, al desastre en la producción agraria, al bajo precio de los productos que exportan y al rápido crecimiento demográfico. En *Asia* aparece una disminución en el porcentaje de pobres, sobre todo en el medio rural, debido al crecimiento económico, al incremento del rendimiento agrícola, a las migraciones a las ciudades, a los ingresos del trabajo en el extranjero y al descenso de la deuda externa. En *América Latina* el porcentaje de pobres disminuye, pero menos que en Asia. Los pobres rurales sí que han descendido mucho, por migración a las ciudades.

El problema de la pobreza rural se ha empezado a considerar desde hace poco más de una década. Muchos países en vías de desarrollo han emprendido ya, por su lado, reformas que no sólo contribuyen a reducir distorsiones en los mercados mundiales sino que además han servido para reducir anteriores frenos sufridos por sus propias agriculturas.

¹⁹ DIOUF, J. (2002).

²⁰ FIDA (2001).

1.3.1. *El caso latinoamericano*

Al término de la Segunda Guerra Mundial, en varios países latinoamericanos se iniciaron los llamados «Programas de fomento de la agricultura» para desarrollar los cultivos y rubros ganaderos, lo que significó una diversificación agrícola (investigación, extensión, mecanización, etc.). Pero esto benefició a un número reducido de productores capaces que disponían de recursos. La causa del atraso agrícola y rural latinoamericano, fue objeto de análisis y estudios realizados por organismos como la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), reflejando un sistema socioeconómico y político caracterizado por la explotación del hombre y la injusticia institucionalizada.

Frente a esta situación surgió la necesidad de cambios en la estructura de tenencia de la tierra, como requisito esencial para su desarrollo integral. Pero varias limitaciones de orden político-institucional impidieron la ejecución de políticas y programas tendentes a introducir modificaciones significativas en las políticas de tenencia de la tierra, abastecimiento y suministros de apoyo para la transformación del medio rural. El fracaso relativo de las medidas reformistas condujo a una obtención limitada de productos de consumo, dependencia del exterior y mantenimiento de una crónica situación de alimentación de mínimos cuando no de hambre donde la presión humana sobre el espacio se multiplica. Campesinos y desheredados se vieron expulsados del campo y emigraron a las ciudades.

Los procesos de reformas económicas en América Latina están teniendo un profundo impacto en la agricultura y en el medio rural²¹. En el umbral del siglo XXI, el medio rural de los países latinoamericanos debe enfrentar dos serios retos. Por un lado, debe ajustarse al nuevo panorama que le plantean los procesos de globalización, integración y reformas nacionales. Por otro lado, debe solucionar la forma desarticulada en que se concibe y maneja todo lo relacionado con ella²².

²¹ FODEPAL (2002).

²² LIZARDO DE LAS CASAS, P. (1998), en «Actas Oficiales del Congreso Internacional sobre Comercio y Desarrollo Rural» (2000), p. 154.

La forma fragmentaria con que se encara todo lo concerniente a la agricultura impide una plena comprensión de los cambios que constantemente sufre el entorno en que ésta se desenvuelve, la forma en que estos fenómenos que se están dando a escala mundial, hemisférica y nacional la afectan, y más grave aún, impide diseñar estrategias y políticas que coadyuven a su transformación integral. Los procesos de globalización, integración y reformas nacionales configuran un entorno altamente competitivo para la agricultura. Para transformar ese entorno de incertidumbre y amenazas en uno de oportunidades, se requiere, una nueva institucionalidad y una actitud que sustente una conducción estratégica en los ámbitos nacional e internacional.

Las características estructurales de la población mundial están cambiando. En América Latina destaca la fuerte explosión demográfica en la segunda mitad del siglo xx, y sobre todo, un proceso de urbanización de gran celeridad. La fuerte desruralización no ha correspondido al mejoramiento de la productividad en la agricultura y parece estar más vinculada a las profundas diferencias y tensiones, propias de estructuras agrarias heterogéneas, y a las situaciones de pobreza generalizadas en el espacio rural.

América Latina, un continente con enormes potenciales agrícolas y agroalimentarios, se ha venido convirtiendo en los últimos años en una región progresivamente más dependiente de las importaciones para su autoabastecimiento, provocando, como consecuencia, un fuerte castigo sobre las economías agrícolas y rurales de estos países. De continuar la apertura comercial en los términos conocidos en los últimos diez años, la desruralización de América Latina será aún mayor y los problemas urbanos se harán aún más dramáticos²³.

Las características principales de lo que ocurre en el medio rural de los países latinoamericanos, determinan que sigue existiendo un problema agrario fundamental, pero ese problema agrario tiene un carácter de clase. Existe y afecta a la

²³ ORTEGA, E. (1998), en «Actas Oficiales del Congreso Internacional sobre Comercio y Desarrollo Rural» (2000), p. 233.

población pobre, a los trabajadores, pero para la burguesía, que solamente piensan en beneficio, de hecho no hay más problema agrario porque ellos todavía logran obtener ganancias con la producción agropecuaria. Y si hay ganancias, no hay problema agrario, según la visión de las burguesías sometidas a los intereses extranjeros. Hoy, se puede decir que el problema agrario, desde el nacimiento del capitalismo, persiste en la mayoría de los países latinoamericanos. Se puede caracterizar su existencia describiendo resumidamente los siguientes fenómenos económicos y sociales:

- Alta concentración de la propiedad de la tierra (latifundios).
- La mala utilización de la tierra y demás recursos naturales.
- La producción de estos países no se dedica a cultivos destinados a la alimentación de sus pueblos, sino más bien, al monocultivo de exportación o a la producción de materias primas vinculadas a la gran agroindustria multinacional.
- En casi todos los países latinoamericanos el hambre es corriente y alcanza a un elevado porcentaje de la población.
- El éxodo rural forzado a las ciudades y la migración a regiones fronterizas con otros países.
- El modelo tecnológico adoptado en las agriculturas no tiene ninguna relación con el clima, condiciones de suelo, de estos países. Es un modelo tecnológico trasladado mecánicamente de los países desarrollados, y están trayendo enormes consecuencias, incontrolables, tanto para los recursos naturales disponibles, como para la supervivencia del hombre, así como para el aumento permanente de la productividad por hectárea.
- El problema de la concentración del capital industrial y comercial que domina el comercio e industrialización de los productos agrícolas, que está concentrado geográficamente en regiones más desarrolladas del país y en manos oligopólicas de empresas transnacionales.

2. CÓMO SE TRABAJA EN EL DESARROLLO RURAL HOY EN DÍA

El conjunto de espacios rurales del planeta presentan de un lado una problemática común. Problemas que se repiten cualquiera que sea el nivel de desarrollo o el sistema político imperante, y que por tanto afectan por igual a todos los países, tanto en lo que a las características del análisis se refiere como al planteamiento de cualquier tipo de alternativas²⁴. Ante la situación de deterioro que se detectó en el medio rural hace algunos años, surgió la necesidad de intervenir en él. De este modo empezaron a aparecer términos como «desarrollo rural», «ordenación rural», «planificación rural», etc. Estas palabras, estos términos, no siempre significan lo mismo. Para algunos se trata de intervenir sobre las actividades económicas, para otros sobre la sociedad, para otros sobre el medio físico...

Hoy por hoy, es difícil dar una definición de Desarrollo Rural, es más bien una suma de actuaciones. La propia denominación de desarrollo no es exacta (endógeno, local, integrado, sostenible, etc.). Todos vienen a dar vueltas sobre el mismo concepto pero con matices distintos. Algunos tienden a realzar el carácter interno del desarrollo, magnificar el desarrollo de ese ámbito, que nace en el mismo ámbito donde se tiene que producir ese desarrollo (endógeno).

Hay que tener en cuenta que no es posible todo en todas partes y esto es uno de los errores en los que con más frecuencia se cae por parte sobre todo de los políticos locales de las zonas rurales. Se trata de que los habitantes que viven en los medios rurales tengan unas posibilidades de desarrollo lo más similares posibles, pero partiendo siempre de las condiciones propias del medio en el que viven.

Los problemas del medio rural son, básicamente, problemas de desarrollo, pero no solo económicos, sino en términos de *calidad de vida*. Más que sus condiciones físicas, sus recursos naturales y su entorno, más que su patrimonio y su tradición cultural, más que su nivel de desarrollo económico actual y sus potencialidades de futuro, cada medio rural es sobre todo y ante todo, la forma como lo

²⁴ BAIGORRI, A. (1992)

viven y aprecian sus habitantes. La actitud que sus moradores tienen ante su presente y su futuro. Son ellos los protagonistas y los únicos que pueden interpretar lo que es cada medio rural, y en consecuencia, cuáles son sus potencialidades reales. Por eso, cualquier cambio positivo en la situación de un medio rural, requiere unas actitudes positivas de sus moradores. Nadie, desde fuera, puede sustituir esta actitud. Lograrla, será uno de los principales retos de cuantos pretenden intervenir en el desarrollo del medio rural. El concepto amplio de Desarrollo Rural es el que tiene que ver con la mejora del bienestar social de los individuos de la sociedad²⁵.

El *Desarrollo Rural* es una opción social y no una imposición. El Desarrollo Rural se debe entender como un desarrollo global, participativo y flexible. Debe afectar a todos los subsistemas que integran el medio rural, lo que exige la coordinación de las actuaciones administrativas, sectoriales y de los diferentes niveles territoriales. Debe satisfacer los intereses de grupos muy diversos, lo que exige mucha negociación y compromiso por todas las partes. El Desarrollo Rural no se alcanza simplemente manteniendo a la población en el campo, la palabra «desarrollo» implica la existencia de unas comunidades activas, dinámicas. El hecho de mantener a población en el campo con un nivel de vida adecuado. Debe de dar entrada a los agentes sociales, tanto públicos como privados, porque sin la aceptación de estos agentes será inoperante. La población ha de tener un papel protagonista de su propio desarrollo, tomando iniciativas y adquiriendo riesgos. Ha de ser un proceso no cerrado de planificación.

En la actualidad, el Desarrollo Rural, también está renovando su concepción de «lo rural». Resulta difícil delimitar mundo rural del urbano, constituyendo ambos una realidad más amplia. Así, desde una perspectiva geográfica y económica, el término «rural» comienza a adquirir un significado más amplio. Así, en sentido geográfico y sin romper con lo entendido hasta ahora, rural es entendido como disperso, deja de seguir significando exclusivamente agrario, para referirse a las acti-

²⁵ GALLASTEGUI, M.ªC. (1998), en «Actas Oficiales del Congreso Internacional sobre Comercio y Desarrollo Rural» (2000), p. 279.

vidades económicas posibles en un medio cuyas diferencias con el medio urbano son:

- El hecho de que su población se encuentra, tanto geográficamente como culturalmente, más cerca de los espacios y recursos naturales que el individuo que vive en la ciudad.
- Que en el medio rural, en algunos casos y sin que ello implique que no ocurra lo mismo en el medio urbano, aunque con diferencias, se conservan elementos tradicionales del entorno vital (artesanía, arquitectura, costumbres, etc.).

El Desarrollo Rural hace referencia al desarrollo del medio rural, desarrollo en regiones con ciertas características más pronunciadas. En el medio rural se distingue:

- Medio natural*: Fuentes de recursos naturales y materias primas, y soporte de actividades económicas.
- Población*: Practica actividades muy diversas de producción y consumo creando un complejo entramado socioeconómico.
- Conjunto de asentamientos*: Se relacionan entre sí y con el exterior mediante el intercambio de personas, mercancías e información.
- Conjunto de instituciones públicas y privadas*: Vertebran y articulan el funcionamiento del sistema operando dentro de un marco legal.

En cualquier caso, es necesario reconocer que la realidad de la estructura social y física del medio rural es diversa por su naturaleza, y que dicha diversidad deberá ser siempre tomada en cuenta a la hora de intervenir con cualquiera de las acciones de Desarrollo Rural y, en general, por toda intervención en ese medio²⁶.

²⁶ SÁNCHEZ DE PUERTA, T.F. (1996).

Tal y como expone Gómez Orea²⁷, los objetivos del Desarrollo Rural pueden esquematizarse de la manera siguiente:

I. *Mejora de la competitividad.*

1. Puesta en valor de todos los recursos del territorio.
2. Diversificación de actividades.
3. Articulación/intensificación de actividades económicas.
4. Mejora (cantidad y calidad) de la comercialización de productos regionales.

II. *Mejora de las condiciones de vida y de trabajo:*

1. Mantener y mejorar la calidad de los núcleos y sus relaciones.
2. Equipamientos (dotar de equipamientos públicos, sociales, etc., adecuados).
3. Estructuración/articulación de la sociedad rural.
4. Mejorar la autoestima y potenciar la iniciativa de la población.
5. Coordinación y articulación institucional.

III. *Conservación y mejora del medio ambiente:*

1. Desarrollo de la conciencia ambiental (educación ambiental).
2. Conservación de la biodiversidad.
3. Conservar/mejorar/restaurar el medio natural.
4. Instrumentación del principio de remuneración real de actividades medioambientales («el que conserva cobra»).

IV. *Articulación y equilibrio territorial:*

1. Dotar de una red interna de comunicación.
2. Conexión con los principales ejes de comunicación.
3. Reordenación de competencias institucionales (refuerzo de lo local).

²⁷ GÓMEZ OREA, D. (1992).

4. Fomento de la conciencia y protagonismo comarcales.

Actualmente la universalización de los procesos (sociales, económicos, políticos, etc.), permite conocer mejor cada fracción del espacio mundial, ya sea urbano, rural, terciario, industrial, etc. Es posible explicar lo particular por lo general y a la inversa. Los trabajos de campo se han de orientar al estudio de porciones del territorio que se constituyen en casos tipo, como procedimiento de identificar y de explicar los distintos aspectos que comporta el cambio en las áreas rurales. Este cambio es complejo y diverso, y por ello sólo una escala de análisis muy detallada es capaz de abarcar todos los aspectos de la vida social de una colectividad, y sólo esta escala permite comprender la naturaleza de estas transformaciones que sufre el espacio rural y sus consecuencias e implicaciones. Todo esto viene para poder comprender la dinámica de cambio, que precisa de una escala local y marco conceptual o teórico de referencia. El principio básico sería pensar globalmente y actuar localmente y particularmente.

El Desarrollo Rural con *enfoque local* se concibe como la búsqueda del progreso permanente de la comunidad local, con criterios de equidad socio-territorial, no sólo para la población presente sino también para las generaciones futuras. La similitud entre Desarrollo Rural y Desarrollo Local se acentúa cuando se trata de zonas atrasadas. Es necesario promover el Desarrollo Rural a través de iniciativas privadas y comunitarias que estén integradas en mercados globales. La población rural debe tener en cuenta la responsabilidad del momento actual con miras a la globalización. El librecambio alimentario, como instrumento para crear riqueza, sólo se entiende dentro de un marco de integración económico y social, mucho más amplio, sustentado en políticas activas de cohesión, y que promueva un desarrollo integral de las comunidades rurales más frágiles²⁸. La *integralidad* es necesaria para percibir y valorar las potencialidades de desarrollo y las consiguientes oportunidades de intervención en el medio rural. Necesidad de integrar perspectivas, ac-

²⁸ RETEGUI AYASTUY, J. (1998), en «Actas Oficiales del Congreso Internacional sobre Comercio y Desarrollo Rural» (2000), p. 31.

tuaciones, recursos y dinámicas de los diversos sistemas que intervienen en el medio rural.

Para que sea posible esta intervención integral en el medio rural es necesario adaptar los recursos al medio, y no al contrario. De poco sirven estructuras y modos de hacer estandarizados, que se aplican indistintamente a unos y otros lugares. Cada lugar requiere su propia identidad en la gestión de los recursos. Sólo así será posible aprovechar al máximo las posibilidades de cada lugar y responder con eficacia a sus necesidades. Uno de los requisitos es la necesidad de aprovechar los elementos de identidad de cada territorio, como referente y motor de su desarrollo económico, así como la importancia social de actuar sobre el territorio desde la perspectiva de integralidad.

Un entorno natural equilibrado, un desarrollo económico eficaz y solidario y un desarrollo social efectivo y universal confluirán en lo que denominamos bienestar: «bienestar para toda la humanidad en equilibrio con el mantenimiento y conservación de los recursos naturales para permitir su perdurabilidad». La *sostenibilidad* debe estar basada en el desarrollo económico y social y debe producir la satisfacción de las necesidades básicas de la humanidad (alimentación, vestido, vivienda, educación y salud). El Desarrollo Sostenible ha de ser ecológico, económico y social y debe conseguir que los costes y beneficios se distribuyan de manera adecuada tanto entre la población actual (equidad intrageneracional) como con la población futura (equidad intergeneracional); implica conciencia, sensibilidad, responsabilidad, cambio de actitudes y políticas ciudadanas, aspectos éticos, culturales y religiosos, así como patrones de consumo y estilos de vida²⁹.

El nuevo concepto del Desarrollo Rural que impera actualmente en el diseño e implementación de actuaciones de desarrollo en el medio rural hace referencia a los siguientes rasgos³⁰:

²⁹ SAEZ OLIVITO, E. (noviembre de 2001).

³⁰ JUNTA DE ANDALUCÍA (2000).

- Desarrollo Integrado*: Hace especial hincapié en la integración de todas las potencialidades de aprovechamiento de los recursos existentes en la zona. Transciende del sector agrícola, abarcando una política global que incluye aspectos de descentralización administrativa y organización de la población.
- Desarrollo Sostenible*: Aquel desarrollo capaz de satisfacer las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias.
- Desarrollo Endógeno*: Aquel proceso tendente a incrementar el bienestar de la comunidad rural mediante el establecimiento de actividades económicas y socioculturales utilizando, básicamente, sus propios recursos humanos y materiales.
- Desarrollo Local y Participativo*: Proceso de organización del futuro del territorio, resultado del esfuerzo de concertación y planificación emprendido por el conjunto de actores locales, con el fin de valorizar los recursos humanos y materiales de un territorio dado, manteniendo una negociación o diálogo con los centros de decisión económicos, sociales y políticos en donde se integran y de los que dependen. Este enfoque pretende contribuir al progreso permanente de la comunidad local con criterios de equidad socio-territorial, y a acortar distancias entre áreas económicamente fuertes y áreas desfavorecidas.

Por lo tanto, el *Desarrollo Rural Integrado* es el más adecuado y hace referencia a dos aspectos:

1. Dar importancia a la base intersectorial de ese desarrollo, el conjunto de los sectores y el Desarrollo Rural.
2. Magnificar la base rural de este esquema de desarrollo.

Tienden a especificarse los elementos y objetivos de este Desarrollo Rural, qué es lo que se pretende, y a través de ellos llegaremos a la idea de Desarrollo Rural Integrado. Este nuevo enfoque tiene como finalidad la coordinación de los es-

fuerzas de los sectores públicos, privados y sociales con el fin de poner en marcha iniciativas que en mayor medida contribuyan a la dinamización económica, social y cultural de las comunidades rurales.

Algunos autores dan más importancia a unos elementos que otros porque este proceso se debe hacer para espacios concretos, territorios específicos, en particular zonas desfavorecidas. Por lo tanto, para esas zonas concretas hay que idear el modelo de desarrollo que más convenga. Para Miren Etxezarreta³¹ el Desarrollo Rural ya no es la consecuencia de la organización social y espacial de la producción agraria (dicotomía entre el Desarrollo Rural y el Desarrollo Agrario). Se refuerza la idea del Desarrollo Rural con el objetivo principal de mantener a la población en las áreas rurales, sin grandes esquemas de desarrollo, retomándose el concepto de «Desarrollo Rural Integrado». Pero si el Desarrollo Rural es una opción social y no un desarrollo espontáneo vinculado al sistema productivo, es necesario precisar cuánto Desarrollo Rural se desea. Asimismo, no se puede dar por establecido el modelo espacial que corresponde al mismo. Si se trata de ir modelando un objetivo social es necesario estudiar y discutir el modelo territorial que se pretende. Las estrategias que se consideran en la actualidad más adecuadas para generar el Desarrollo Rural Integrado giran en torno a las ideas de «diversificar» y «aglutinar».

Se trata de que la población activa, y especialmente las unidades familiares de los ámbitos rurales, conciban su actividad económica no como una única actividad, sino como un cúmulo de actividades múltiples (agricultor, artesano, comerciantes, etc.). La *pluriactividad* de las explotaciones agrarias puede ser un componente activo en la explotación eficiente de los recursos rurales, en beneficio de las familias rurales y para la renovación de la economía agraria. Estas estrategias se refieren a la conveniencia de lograr el Desarrollo Rural mediante esquemas de actividad económica de base territorial. Lo que se plantea es que muchas familias obtengan una renta familiar adecuada por el ejercicio de múltiples actividades.

³¹ ETXEZARRETA, M. (1989).

Por lo tanto, el Desarrollo Rural Integrado consiste en potenciar esquemas de desarrollo en el ámbito rural que tienen por objetivo la mejora del nivel de vida del área implicada. Como objetivo final debe estar el mejorar el nivel de vida de su población. Para lograr esa mejora y dar cuerpo a esos esquemas de desarrollo deben estimularse procesos de actividad económica de base territorial, actividades económicas que tengan su razón de ser en el propio territorio. Los esquemas deben ser descentralizados con fuerte componente de decisión local que movilice a la población, que se sienta motivada y protagonista de ese proceso. Que su propio bienestar se consiga basándose en la máxima utilización de recursos propios (naturales, materiales, humanos, etc.).

Los objetivos de este Desarrollo Rural Integrado deben ser los siguientes:

1. Promoción de pequeños agricultores.
2. Mantenimiento y promoción de las comunidades rurales.
3. Importancia de la consideración conjunta de los elementos que promuevan el desarrollo.
4. Aprovechamiento de los recursos internos.
5. Autoorganización.

El desarrollo integral de un espacio rural multifuncional requiere de una amplia cooperación para implementar una política igualmente integral³². Actualmente, no se entiende el Desarrollo Rural si no se basa en una participación activa de la población, una explotación equilibrada de los recursos y una planificación acorde con las políticas de desarrollo económico.

³² RETEGUI AYASTUY, J. (1998), en «Actas Oficiales del Congreso Internacional sobre Comercio y Desarrollo Rural» (2000), p. 35.

2.1. El papel de la agricultura en el Desarrollo Rural

El Desarrollo Agrario difiere del Desarrollo Rural y la organización productiva agraria moderna exige diferenciarlos porque pueden llegar a ser incluso contradictorios. La agricultura cada vez absorbe menos población, es necesaria menos cantidad de trabajo para producir más. La agricultura actual ya no tiene capacidad para sostener y desarrollar núcleos rurales con un cierto dinamismo. Existe un amplio consenso en la idea de que el Desarrollo Rural no puede basarse sólo en actividades agropecuarias.

El medio rural, en la actualidad, se enfrenta a una agricultura cuyo papel en el conjunto de la actividad económica se ha visto considerablemente modificado en los últimos años. El modelo de agricultura hasta ahora dominante ha ido perdiendo validez, al tiempo que han surgido nuevas funciones como consecuencia de las demandas que se plantean en las sociedades contemporáneas. Ahora bien, la crisis del mundo rural no debe conducir a poner en tela de juicio el papel, todavía relevante, que la agricultura ha de jugar en el futuro.

La agricultura tiene otras funciones además de la de producción, es decir, la función original y primaria de producir materias primas y alimentos que contribuye al aprovisionamiento y a la seguridad alimentaria. Estas funciones múltiples se pueden agrupar en económicas, ambientales y sociales, entre otras; son intrínsecas a la actividad agraria, aunque sólo recientemente se han empezado a tener en cuenta junto con la función meramente productiva³³.

Según la OCDE³⁴, «además de la función primaria consistente en la producción de alimentos y fibras, la actividad agraria puede igualmente construir el paisaje, aportar ventajas medioambientales tales como la conservación de los suelos, la gestión sostenible de los recursos naturales renovables y la preservación de la biodiversidad, y contribuir a la viabilidad socioeconómica de numerosas zonas rurales».

³³ DÍEZ PATIER, E.; CORES, E.M. y CEBRIÁN, E. (2001).

³⁴ OCDE (2000).

En los últimos años se registran conflictos potenciales de utilización del suelo. En el medio rural existe la posibilidad de combinar usos y el poder llevar a cabo una ordenación de todos ellos. El territorio se transforma por ello en un «espacio ordenado». El ocio y el turismo verde, las actividades agrícolas, la segunda residencia, la actividad industrial, además de la localización de desechos urbanos e industrias contaminantes, se encuentran entre las diversas actividades que se asientan en el medio rural, que a menudo está más diversificado, dando lugar a conflictos por la utilización del suelo. La agricultura se encuentra en el centro de muchos de estos conflictos dentro del medio rural. Existe una fuerte conflictividad entre usos de titularidad privada y las actuaciones de carácter público.

La agricultura es y debe permanecer como una gran conexión entre la gente y el entorno. Los *agricultores* tienen un deber como administradores de muchos de los recursos naturales del campo.

Las áreas rurales ocupan una posición única a la hora de responder a los intereses actuales (calidad de vida, seguridad, etc.) y ofrecer posibilidades para un desarrollo de calidad moderno. Hay que concienciar al sector agrario de la importancia de participar en la dinámica del Desarrollo Rural para que influya positivamente en la actividad agraria y en la vida del medio rural. Las actuaciones deben ir encaminadas principalmente a rescatar para el sector agrario el protagonismo del Desarrollo Rural con el compromiso real de los agricultores. La participación activa se debe concretar en:

- Generalizar la información.
- Ofrecer una formación específica.
- Promocionar, asesorar y elaborar proyectos de Desarrollo Rural al servicio del medio rural y con carácter prioritario en la creación de empleo.
- Seguimiento cercano para apoyar o reorientar las nuevas actividades de complementariedad y diversificación de la actividad agraria y del medio rural.
- Promocionar la organización y participación de colectivos rurales.

La apuesta debe ser por un modelo de agricultura que debe producir alimentos de buena calidad, en cantidad suficiente, respetar y mantener el equilibrio con el medio ambiente y garantizar un nivel de vida digno para la población agraria. La actividad agraria tiene que ser el principal motor de desarrollo del medio rural y los agricultores sus principales protagonistas. Para cualquier actividad complementaria en el medio rural es fundamental el papel de la agricultura. No pueden desarrollarse modelos en el medio rural si no hay habitantes. La *explotación familiar agraria* es la que mejor liga los habitantes al territorio. La participación de la población agraria y rural debe ser activa y real, sin interferencias políticas. Los propios implicados en el territorio deben ser los protagonistas. Para esta participación es fundamental una labor de información y dinamización de los agentes del medio rural, así como una organización y estructuración del medio rural en colectivos rurales.

Pero hay que tener presente, como bien señala Miren Etxezarreta³⁵, que la agricultura familiar ya no es relevante desde la óptica de la producción agraria y solo se sostendrá si se reconduce hacia el Desarrollo Rural. En materia de ocupación del espacio en las sociedades industriales, la agricultura podría prescindir de una gran parte del territorio rural, si se piensa dominada por los empresarios agrícolas. En todas las latitudes del mundo se observa la instalación de un doble proceso de intensificación y de concentración espacial de la agricultura, con las ciudades como polos estructuradores. Y los Gobiernos de esas economías buscan retener a toda costa a los productores familiares, que son quienes cumplen mejor con la función de cuidar el espacio rural.

3. LOS MODELOS DE DESARROLLO RURAL

La Humanidad del siglo XXI, aquella que queremos hacer perdurable a nuestros descendientes, es un mundo en el que hay que hacer frente al crecimiento del

³⁵ ETXEZARRETA, M. (1995).

hambre, de la pobreza, de la enfermedad, del analfabetismo y al deterioro de los ecosistemas de los que depende nuestro bienestar y una alarmante disparidad entre los ricos y los pobres que genera conflictos de alcance imprevisible. La preocupación por el desarrollo no es un problema nuevo, ni a nivel mundial, ni a nivel de Europa o Latinoamérica, ni a nivel rural o urbano, pero siempre es un problema económico. Se trata de aumentar el bienestar humano, de luchar contra la disparidad de niveles de vida entre países pobres o países ricos... El desarrollo viene condicionado a la posibilidad de un determinado espacio geográfico para generar una determinada corriente de ingresos y eso se da siempre que exista actividad económica.

Según Sáez Olivito³⁶ se entiende por *Desarrollo Rural* como... «algo que intenta promover un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas, el empleo y los recursos humanos, y la protección y mejora del medio ambiente, así como eliminar las desigualdades y fomentar la igualdad entre hombres y mujeres».

El conjunto de los espacios rurales del planeta presentan problemáticas comunes, problemas que se repiten cualquiera que sea el nivel de desarrollo o el sistema político imperante, y que por tanto afectan por igual a todos los países, tanto en lo que a las características del análisis se refiere como al planteamiento de cualquier tipo de alternativas. Pero no es lo mismo hablar de desarrollo en países en vías de desarrollo a desarrollo de zonas desfavorecidas de países desarrollados. De poco sirven estructuras y modos de hacer estandarizados, que se aplican indistintamente a unos y otros lugares.

La globalización significa la pérdida de poder político de los Gobiernos a favor de modelos de decisión supranacionales, políticos, económicos o financieros. Esta pérdida de poder político, a nivel de regiones con problemas específicos y concretos significa, en muchos casos, la pérdida de su identidad social y económica y genera una total incapacidad para resolver problemas que le son muy pro-

³⁶ SAEZ OLIVITO, E. (<http://usuarios.tripod.es/politicaset/desarural.htm>).

pios. Sin políticas de transformación adecuadas a las características específicas de cada región, no hay Desarrollo Rural Sostenible por más que se inventen soluciones puntuales³⁷.

Nos encontramos en un momento de transición en los espacios rurales. Esta transición supone la desaparición paulatina de los modos tradicionales de organización social y territorial, y paralelamente, la aparición de dificultades importantes a la hora de definir nuevos *Modelos de Desarrollo* que respondan a la nueva y cambiante situación. Como consecuencia, los cambios de actividades que se producen chocan con modos de organización social y territorial tradicionales, es decir, hay un desajuste entre las necesidades y demandas que se derivan de esas nuevas actividades y usos, y el marco de relaciones sociales y territoriales de los modelos tradicionales. El Desarrollo Rural dependerá en el futuro, y en gran medida, de la habilidad de la población rural y especialmente de los tomadores de decisiones en estos ámbitos para satisfacer las nuevas demandas y funciones que la población otorgue a los espacios rurales³⁸.

El concepto y contenido del Desarrollo Rural depende en gran parte de la naturaleza y especificidad de las áreas rurales sobre las que se apliquen los modelos de desarrollo. En el campo del Desarrollo Rural, las actuaciones gubernamentales son siempre imprescindibles si no se regula y controla la utilización de estos espacios rurales. Constituye un reto ineludible entender la causa de la necesidad de esta intervención gubernamental; las posibles formas de actuación; las implicaciones que de las mismas se derivan, y los principios que deben satisfacerse. El reto de las políticas para la gestión de los espacios rurales es doble, porque en primer lugar, tenemos que encontrar arreglos institucionales y medidas de acción que sean capaces de obtener los objetivos que se planteen. Por otra parte, la necesidad de determinar los objetivos y la conveniencia de elaborar políticas que incentiven a los agentes individuales³⁹.

³⁷ RIBEIRO LIMA, A. (1998), en «Actas Oficiales del Congreso Internacional sobre Comercio y Desarrollo Rural» (2000), p. 182.

³⁸ ESPARCÍA PÉREZ, J. (1998).

³⁹ GALLASTEGUI, M.ªC. (1998), en «Actas Oficiales del Congreso Internacional sobre Comercio y Desarrollo Rural» (2000), p. 279.

La necesidad de un modelo de desarrollo específico para las áreas rurales, diferente del propio de los espacios urbanos, es visto como el único modo de mantener la singularidad cultural y socioeconómica de estos espacios. Una prioridad importante para los habitantes del mundo rural es el mantenimiento de su estilo de vida. Ello significa que no desean un desarrollo que implique transformaciones profundas en las áreas rurales, sino *Políticas de Desarrollo Rural* que les permitan permanecer en el espacio rural con unos servicios y equipamientos más próximos a los que disfrutaban las zonas urbanas. La naturaleza de las futuras políticas de desarrollo debería depender de una reflexión previa necesaria sobre cuáles deben ser los diferentes modelos de espacios rurales de futuro y quién puede y debe tomar estas decisiones, y el papel que los agentes rurales tienen en estas decisiones.

Durante el siglo xx, a raíz de la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento económico y lo que se había entendido por desarrollo estaba ligado al proceso de industrialización y todo lo que ello conlleva (concentración, asalarización, etc.), es decir, una actividad industrial concentrada de gran intensidad. Lo que hoy en día se pone en cuestión es la noción de «desarrollo». Desde hace unos años se están promoviendo posibilidades de generar desarrollo por otros cauces distintos al tradicional de la concentración industrial. En los países en vías de desarrollo, a los que no ha llegado la ola industrializadora, se están buscando modelos de desarrollo autóctonos, creando nuevos modelos de desarrollo más adecuados al proceso histórico y eficientes, no tan derrochadores. También en los países desarrollados, a partir de los años sesenta del siglo pasado en adelante, se ha ido creando una problemática económico-social seria. Se pone en duda ese desarrollo (sociedad del bienestar), su viabilidad y efectividad. Se intentan buscar otros modelos más flexibles, adaptables a los cambios.

Los estímulos dentro del ámbito rural, que han motivado la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo, han venido dados desde el propio ámbito rural y otros más potentes como consecuencia de la influencia urbana. Algunos de los estímulos del propio ámbito rural han sido: la crisis de la pequeña agricultura familiar, los problemas de las zonas desfavorecidas (agricultura poco desarrollada, ausencia de infraestructuras, insuficiencia de servicios públicos, etc.), insuficiencia de em-

pleo y rentas bajas, la evolución de la percepción de la situación de los propios agricultores, etc. Como estímulos del ámbito urbano y del sentir social están: los problemas asociados a desequilibrios regionales, la preocupación por la salvaguardia del medio ambiente y del patrimonio natural, la conservación del patrimonio social y cultural de los ámbitos rurales, la evolución del empleo y del paro, la influencia de las tendencias que buscan formas de vida y trabajo más satisfactorios, las posibilidades de tecnologías futuras, etc.

El concepto de Desarrollo Rural, referido en distintos términos, ha sido propuesto por todas las Administraciones, a nivel local e internacional, para ser utilizado junto a las denominaciones del sector agrario y, de esta forma, lo Agrario y el Desarrollo Rural se presentan como un conjunto sobre el que se deben de aplicar políticas. Partiendo de la base de que la actividad agraria tiene que ser el principal motor de desarrollo del medio rural, la respuesta a los problemas del mundo rural no puede venir desde una perspectiva exclusivamente agraria, sino desde *Estrategias de Desarrollo Integral* que promuevan la diversificación de la actividad económica pero no pierdan de vista la identidad cultural de las zonas rurales ni la preservación de sus valores medioambientales, históricos y patrimoniales. Toda estrategia ha de responder a los intereses de múltiples actores, para lo cual habrán de movilizarse numerosos factores.

El Banco Mundial define el Desarrollo Rural como... «una estrategia diseñada para mejorar el nivel de vida económico y social de grupos específicos de población».

La articulación de toda Estrategia de Desarrollo Rural requiere:

- Enfoque Integrado*: Movilización de todos los recursos existentes con objeto de mantener el tejido productivo, diversificar las actividades económicas y crear empleo.
- Enfoque Territorial*: El territorio juega un doble papel como factor de desarrollo y como lugar de integración de las diferentes medidas.
- Enfoque Coordinado*: Coordinación con los distintos organismos desde el nivel local al mundial y de éstos con los agentes económicos y sociales.

El *Plan Estratégico de Desarrollo Rural* deberá ser el instrumento que recoja la realidad de un territorio, la situación de partida, los medios y recursos con los que cuenta y las estrategias necesarias para alcanzar la situación de desarrollo deseada por su población.

En general, existe una escasa reflexión teórica y conceptual sobre el Desarrollo Rural en el seno de las instituciones y agencias responsables de las Políticas de Desarrollo Rural. La mayoría de las instituciones que gestionan políticas o programas con impacto en áreas rurales carecen de una idea clara acerca del concepto de Desarrollo Rural y, por supuesto, no tienen en absoluto un enfoque teórico-conceptual sobre el Desarrollo Rural. Este problema se debe principalmente a que un elevado porcentaje de políticas y programas aplicados en áreas rurales provienen de una Administración con una estructura sectorial. Por tanto, los responsables de estas políticas con impacto en áreas rurales han sido formados frecuentemente desde una perspectiva sectorial, generalmente ligada al Desarrollo Agrario⁴⁰. Se ha de dar el emplazamiento de la gestión política en el área sobre la que se aplica la iniciativa con una implicación y participación de los agentes locales en la toma de decisiones.

Se está produciendo un cambio desde un enfoque de «arriba a abajo» (top-down), sectorial y centralista a un enfoque de «abajo a arriba» (bottom-up), territorial, integrado y participativo, que coincide con la percepción de la situación de atraso y declive socioeconómico rural. Se trata de un modelo de desarrollo que dadas unas condiciones institucionales y económicas favorables, plantea un desarrollo desde «abajo» que no se cierra ante las políticas a otros niveles sino que complementa las actuaciones en el ámbito regional o nacional con la revalorización de lo local y que no sólo permite sino que exige una participación activa de las instituciones, agentes y valores socioculturales locales.

La compleja estructura institucional, la burocracia y algunos problemas estructurales ligados a la tradicional sectorialidad o la ausencia de un conocimiento

⁴⁰ ESPARCÍA PÉREZ, J. (1998).

exacto sobre el impacto efectivo de las actuaciones suponen un freno para el cambio necesario en el proceso de puesta en funcionamiento de las políticas.

Desde la Unidad de Investigación de Desarrollo Rural y Evaluación de Políticas Públicas (UDERVAL)⁴¹ se han recogido algunas de las principales necesidades a la hora de diseñar y/o aplicar Políticas de Desarrollo Rural efectivas:

- Necesidad de llevar a cabo un debate previo sobre el modelo de desarrollo que se quiere para los espacios rurales desfavorecidos.
- Necesidad de promover un desarrollo integral, endógeno y participativo, con base territorial y no sectorial.
- Concienciación de qué hay detrás de las Políticas de Desarrollo Rural y su significado real, así como el verdadero papel que tienen las iniciativas de las instituciones externas (UE, Gobierno Central o Regional, etc.).

Por ello propone los siguientes aspectos a mejorar a la hora de diseñar políticas efectivas:

- Evitar la desconexión de las políticas sectoriales.
- Definir espacios rurales homogéneos para identificar y solucionar problemas comunes, incluso si hay que sobrepasar límites administrativos (regionales, provinciales, municipales, etc.).
- Simplificar la extremada complejidad de las estructuras institucionales debido a la existencia de varios niveles de decisión administrativa con competencias sobre un mismo espacio (Administraciones de la UE, Central, Regional, Provincial o Local).
- Tratar de reducir el centralismo tradicional en el proceso de decisiones y gestión de las nuevas Políticas de Desarrollo Rural.
- Formación específica para aquellos que están o van a estar al frente del diseño y gestión de las Políticas de Desarrollo Rural.

⁴¹ ESPARCÍA PÉREZ, J. (2002).

- Efectuar una metodología de seguimiento y evaluación adecuada a la hora de poner en marcha las Políticas de Desarrollo Rural.

Por lo tanto, teniendo en cuenta estos aspectos la *descentralización* constituye una herramienta muy importante para alentar las iniciativas locales de desarrollo al facilitar la cesión de competencias, recursos y responsabilidades a las diferentes Administraciones locales (regionales, provinciales y municipales). Con ello pueden liberarse iniciativas potenciales de desarrollo en cada territorio, a partir de sus recursos endógenos, ejerciendo los actores locales su capacidad para decidir y liderar sus propios procesos de desarrollo. De este modo la Estrategia de Desarrollo se sustenta en tres pilares básicos:

- Descentralización y fortalecimiento de las Administraciones locales.
- Creación de entornos territoriales innovadores.
- Fomento de iniciativas de desarrollo locales y generación de empleo y renta.

Las políticas descentralizadas se caracterizan por su horizontalidad y carácter indirecto, orientadas a crear oportunidades y un entorno territorial favorable a los emprendimientos innovadores. Son selectivas, tratan de adaptarse a los diferentes perfiles territoriales. Piensan en la economía nacional como un conjunto de economías locales, la concertación de dichas políticas con los distintos actores territoriales. Las primeras políticas regionales, basadas en el desarrollo de «polos de crecimiento» industrial en áreas rurales, han mostrado sus limitaciones. Aunque no tuvieron éxito en lugares remotos, permitieron al menos una mayor división del trabajo regional por sectores y el desarrollo del valor añadido; las áreas rurales atrajeron a industrias de bajo nivel salarial y/o contaminantes, mientras que el desarrollo tecnológico y los servicios de alta calidad permanecían en centros urbanos más amplios⁴².

⁴² TRUST, A. (1985), en «Cambio Rural en Europa» (1990), p. 113.

Por todo ello, surge la necesidad de nuevos conceptos y políticas capaces de promover de manera eficiente una actividad económica descentralizada. Estas Políticas de Desarrollo Rural deberían basarse en el desarrollo autóctono y centrarse en las personas y no en consideraciones meramente productivas.

La creación de actividades y servicios productivos descentralizados y en pequeña escala exige un alto grado de adaptabilidad y voluntad de correr riesgos. La utilización de oportunidades de empleo de pequeña escala y el desarrollo subsiguiente de los mismos en pequeñas empresas (a tiempo parcial) parece ser no sólo la manera más eficiente de utilizar el capital y el trabajo descentralizados, sino también el único método capaz de resolver el desempleo de larga duración⁴³.

Las Políticas de Desarrollo Rural buscan no sólo la dinamización de los recursos naturales, también la diversificación de los recursos agrarios, histórico-culturales, turísticos, paisajísticos y etnológicos. Se ha comenzado a hablar de Políticas de Desarrollo cuando ya no se ha sabido decir nada de Política Agraria. La Política Agraria trata a la agricultura como motor del espacio rural, pero como esta ha sido la única política que ha existido, también es el único motor. La importancia de las explotaciones agrarias con pluriactividad y el papel decisivo que desempeñan en el mantenimiento y desarrollo de la actividad económica en áreas rurales remotas es cada vez más reconocida por diversos países a través de sus políticas agrícolas y/o regionales. La pluriactividad de las explotaciones agrarias puede ser un componente activo en la explotación eficiente de los recursos rurales, en beneficio de las familias rurales para la renovación de la economía agraria. Las explotaciones agrarias con pluriactividad son aceptadas por los responsables de la política económica como una opción que se ha de estimular y como una solución parcial a los problemas. Desempeñan un importante papel en el marco del Desarrollo Rural de un área como elementos innovadores y productores de bienes y de servicios, así como en la creación de empleo y en la explotación eficiente de recursos y que, en el futuro, otros aspectos, distintos de la creación de puestos de trabajo, aumentarán su importancia⁴⁴.

⁴³ DALLE, F. y cols. (1986), en «Cambio Rural en Europa» (1990), p. 115.

⁴⁴ PERSSON, L.O. (1989), en «Cambio Rural en Europa» (1990), p. 115.

Entre los principios generales sobre el futuro del Desarrollo Rural para la mejora de la práctica futura del diseño y/o aplicación de Políticas de Desarrollo Rural desde UDERVAL⁴⁵ se propone:

1. El concepto de Desarrollo Rural depende del modelo o tipo de áreas rurales que los diferentes agentes, incluida la población local, quieran tener en el futuro.
2. La implicación de un amplio conjunto de agentes locales representativos de la población en el diseño y gestión de los planes de desarrollo, ha demostrado ser un elemento esencial para la mejora del éxito del propio proceso.
3. La especificidad de la problemática de las áreas rurales requiere un tratamiento territorial para coordinar efectivamente las políticas de desarrollo, las cuales deberían estar integradas, en cada área, para evitar solapamientos, conflictos de competencias y objetivos contrapuestos.
4. Junto al principio de territorialidad existe la necesidad básica de establecer claramente un responsable para cada política y programa, de forma que los beneficiarios y otras Administraciones sepan con claridad a quién deben dirigirse y dónde están las diferentes competencias.
5. Las Políticas y Programas de Desarrollo Rural gestionados a escala local muestran importantes ventajas. Sin embargo, la falta de una visión global apoya la necesidad de una tarea de coordinación a escala más amplia (regional, estatal) que controle las posibles desviaciones o deficiencias en la gestión en casos particulares.
6. El gestor local de una iniciativa de desarrollo requiere tanto de una formación específica, como ciertas cualidades personales que podrían describirle como una persona «disponible».
7. Un buen proceso de evaluación en las políticas actuales ayudaría a mejorar los resultados y eficacia de las políticas futuras mediante la detección de carencias o disfunciones en el proceso de gestión y/o implementación.

⁴⁵ ESPARCÍA PÉREZ, J. (2002).

Vamos a llevar a cabo un análisis comparativo de los modelos de desarrollo que se están aplicando en los países desarrollados, concretamente en *Europa*, y en los países en vías de desarrollo, centrándonos en *América Latina y el Caribe*.

La Política Rural de la Unión Europea tiene un enfoque integral y equilibrado, con orientaciones a garantizar la sostenibilidad del tipo de desarrollo que se desea implantar. Para ello la agricultura se plantea como instrumento y factor de sostenibilidad, sin descuidar los demás sectores, con el principal objetivo de consolidar en las zonas rurales un tejido económico y social, dinámico y saneado. En la Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros de 14 de abril de 2000, por la que se fijan orientaciones sobre la Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural (LEADER+), se recoge que la idea central de la Política Rural europea gira en torno a crear capacidad de acción en la estructura socioeconómica para hacer frente a la problemática rural caracterizada por el envejecimiento de la población, el éxodo rural y la pérdida de empleo.

El planteamiento de la Política Rural de los países en vías de desarrollo parte de una realidad y situación actual distinta. En primer lugar, se parte de una situación de pobreza, en muchos casos extrema, sumada a la ausencia de Políticas de Desarrollo Rural de escasa o nula eficacia para la solución de dicho problema. En segundo lugar, las actuaciones llevadas adelante, concretamente en el caso de Latinoamérica, presentan enfoques distintos. Por un lado, se observan actuaciones de un fuerte carácter asistencial, llevados adelante por organizaciones no gubernamentales o programas de ayuda provenientes del extranjero; y por otro lado, políticas gubernamentales de marcado enfoque productivista, acentuando en problemas de orden macroeconómico.

3.1. Los Modelos de Desarrollo Rural en los países desarrollados:

El Modelo Europeo

Los territorios rurales de muchos países desarrollados comenzaron hace varias décadas una evolución y se han dado divergencias en las respuestas políticas

que se dan a los cambios que se están produciendo en los territorios rurales de diferentes países.

Las políticas tradicionales tenían una visión basada en el modelo de crecimiento concentrado y se proponían favorecer el desarrollo de un territorio mediante la utilización de recursos externos. Las nuevas políticas de desarrollo pretenden superar los desequilibrios a través del fomento del desarrollo con recursos endógenos. De ahí la importancia que para los territorios supone una buena definición del escenario rural. Ello es así porque las Políticas sobre Desarrollo Rural en base a modelos que no estuvieran suficientemente elaborados pudieran dar el traste con las expectativas de su desarrollo⁴⁶.

Estamos asistiendo a una nueva etapa de impulso de la Política Comunitaria de Desarrollo Rural, que va a depender de factores como las disponibilidades presupuestarias, la evolución de las negociaciones comerciales multilaterales, la celeridad del proceso de ampliación de la Unión Europea y de otros elementos difícilmente previsibles. En Europa se ha producido la quiebra del viejo modelo de Política Agraria como una política puramente sectorial, la cual aparece hoy en día como pobre en objetivos e ineficaz en resultados.

Aproximadamente un 80% de Europa representa el espacio rural, que no es importante sólo para la agricultura y el forestal, sino también para la vida y el ocio de la población. El espacio rural europeo está ocupado, en su mayor parte, por terrenos agrícolas y forestales, y el resto por espacios naturales, infraestructuras y pueblos. En lo referente al uso de dicho espacio, la Unión Europea ha sostenido la tesis de que es necesario apoyar el desarrollo del mismo (artículo 130.A del Tratado), que recoge que «la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas» y para ello ha propuesto distintas políticas: la primera es la PAC (Política Agraria Común), y la segunda, la Política de Desarrollo Rural. La Política Rural europea

⁴⁶ DOMÍNGUEZ YANES, H. (1998), en «Actas Oficiales del Congreso Internacional sobre Comercio y Desarrollo Rural» (2000), p. 112.

constituye, precisamente, una de las políticas más desarrolladas y supranacionales en el ámbito europeo⁴⁷.

Tras la reforma de la PAC, el Desarrollo Rural adquirió importancia sin par, al ser calificada de segundo pilar de la nueva política⁴⁸. Su aplicación práctica se basa en la aplicación de la llamada Declaración de Cork, documento al cual se llegó tras la celebración de la Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural, celebrada en Cork (Irlanda, noviembre de 1996). Dicha declaración constituye un punto de referencia importante, ya que por un lado marca el camino a seguir en materia de Desarrollo Rural, lo cual queda reflejado en dos documentos. Uno de ellos es el Reglamento (CE) N.º 1.257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al Desarrollo Rural a cargo del FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola), que hace referencia a aspectos contenidos en la citada declaración. Y, por otro lado, aunque más en consonancia con el espíritu de dicha declaración, el Reglamento (CE) N.º 1.260/1999, que profundiza en las características del desarrollo que se pretende llevar adelante.

El desarrollo que se pretende promover debe ser armonioso, equilibrado y duradero en lo referente a las actividades económicas. Deberá buscar un elevado nivel de empleo, la igualdad entre hombres y mujeres, y un alto grado de mejora y protección del medio ambiente. Se pretende que las zonas rurales de las distintas regiones se conviertan en lugares más atractivos, económica y socialmente, tanto para la creación de empleo, como la vida humana en general. El objeto del Desarrollo Rural debe ser el marco general en el cual tiene lugar la vida humana, por tanto los factores medioambientales, así como los culturales y sociales, deben ser contemplados al igual que aquellos factores de carácter productivista relacionados con la agricultura y la creación de empleo.

⁴⁷ SMRKOLJ, C. (1998), en «Actas Oficiales del Congreso Internacional sobre Comercio y Desarrollo Rural» (2000), p. 241.

⁴⁸ DE PABLO, J.; CARRETERO GÓMEZ, A. y BERINO DÍAZ DE BEDOYA, L.C. (<http://www.uco.es/grupos/edr/aeec/congreso/politica/Idepablo.doc>).

Pero hay que tener en cuenta que este modelo nace en una época en la que los objetivos de seguridad alimentaria y apoyo a los ingresos de los agricultores generan una dinámica proteccionista cada vez más institucionalizada por los intereses nacionales y cada vez menos coherente con el bienestar de la sociedad en general. Los vicios de este modelo han sido muchos, pero se han atribuido tradicionalmente, en primer lugar, a la incapacidad del mecanismo de precios intervenidos como orientador de las verdaderas necesidades sociales, y en segundo lugar, a la desigualdad en la distribución de los beneficios de la protección entre las pequeñas y las grandes explotaciones. Mientras que el objetivo de seguridad alimentaria va perdiendo sentido en las regiones cuyos niveles de autosuficiencia crecen continuamente, varias décadas de proteccionismo se han revelado incapaces para dotar a la población rural de condiciones de vida equiparables a las del resto de la sociedad. Adicionalmente, dicho modelo ha fallado en contemplar tres hechos cuya influencia es cada vez más evidente:

- 1) El desarrollo agrario no puede, por sí solo, impulsar el desarrollo económico de los espacios rurales, el cual pasa por una diversificación de su base productiva y una consolidación de su tejido social.
- 2) El sector agropecuario no puede ser considerado más que como parte de un sistema, el sistema agroalimentario, en el que el agricultor es sólo un eslabón de una cadena en cuyo control se centran las claves de la competitividad en la época actual, lo cual conduce a la necesidad de trascender el campo tradicional de la Política Agraria.
- 3) El modelo de desarrollo agrario ha manifestado claras externalidades negativas en cuanto a su impacto sobre el medio ambiente, tanto por los daños inducidos por una agricultura productivista, intensiva en inputs químicos y en agua, como por los procesos de desertización y despoblamiento que la Política Agraria no ha podido frenar.

Europa tiene una población agrícola minoritaria, muy envejecida, podemos decir que está en regresión demográfica. El sistema familiar-profesional típico ha entrado en grave crisis. Desde el punto de vista del consumo se han producido cir-

cunstancias importantes: la pérdida de peso de la alimentación en los presupuestos familiares, y la cada vez mayor exigencia de calidad y garantía sanitaria por parte de los consumidores. Se han producido profundos cambios en la Política Agraria provocados por el cuidado del medio ambiente, ya que desde el punto de vista agrario, existe una contaminación del agua y del suelo.

Los cambios en la agricultura se manifiestan en la «multifuncionalidad» de esta actividad. Este aspecto exige que la agricultura siga el modelo europeo y cumpla una función de competitividad, conservacionista, territorial, de gestión pública y de legitimidad social⁴⁹. Europa debe adoptar un modelo basado en la agricultura multifuncional y unas Políticas de Desarrollo Rural activas que eleven el nivel de vida de las sociedades rurales y eviten el abandono de las zonas rurales⁵⁰. El modelo europeo de agricultura, es una cierta cobertura a las propuestas que están contenidas en la Agenda 2000⁵¹. Se trata de diferenciar el modelo europeo a través de la defensa de la *multifuncionalidad de la agricultura*. Defender su papel económico, medioambiental, territorial y la necesidad de mantener una actividad agrícola en el territorio europeo y preservar la renta de los agricultores.

Las políticas agrícolas y rurales de la Unión Europea, junto con la Iniciativa Comunitaria LEADER⁵², constituyen un «Modelo», que si bien no es transferible debido a la enorme diversidad de situaciones económicas y sociales que caracterizan a los territorios rurales de las diversas zonas existentes en otros países, puede servir para otras zonas rurales en declive. Las posibilidades que la última de las tres Iniciativas Comunitarias, LEADER+, abre a la cooperación entre territorios rurales permitirán intercambios de metodologías con los territorios de otros países. El programa LEADER cumple con parte de los principios del enfoque de «abajo a arriba», aunque persisten elementos de enfoque tradicional de «arriba a abajo» en aspectos relacionados con el diseño y control financiero del programa. Pero el De-

⁴⁹ COLINO, J.L. (1998), en «Actas Oficiales del Congreso Internacional sobre Comercio y Desarrollo Rural» (2000), p. 63.

⁵⁰ IMAZ SAN MIGUEL, J. (1998), en «Actas Oficiales del Congreso Internacional sobre Comercio y Desarrollo Rural» (2000), p. 65.

⁵¹ COMISIÓN EUROPEA (1997).

⁵² COMISIÓN EUROPEA (1994).

sarrollo Rural no sólo son los programas LEADER. Hay muchas políticas incenti-
vadoras de Desarrollo Rural, pero a veces existe desconexión entre las políticas de
distintos Ministerios y entre las Administraciones (regionales y estatales).

La potenciación de la Política de Estructuras necesita partir de la premisa de
que existen agriculturas con características muy diversas. Partir de realidades dis-
tintas supone tener en cuenta a los actores locales del desarrollo, en particular a las
organizaciones y asociaciones de productores y a los Gobiernos regionales y na-
cionales. Así, la nueva Política Agraria pasa por una descentralización de las ini-
ciativas, en cierta medida por una «regionalización» de la Política Agraria, aunque
en un marco de cohesión y corresponsabilidad financiera en el que la Unión Euro-
pea juega todavía un papel necesario.

En el Congreso Internacional sobre Comercio y Desarrollo Rural, celebrado
en Vitoria-Gasteiz en 1998⁵³, se establecieron los principales retos a los que se en-
frentan la agricultura y la Política Agraria en la Unión Europea, como referente
para el Desarrollo Rural a nivel internacional:

1. Una vinculación más estrecha de la Agricultura con el Medio Am-
biente.
2. Un propósito decidido de mantener vivos los espacios rurales.
3. La necesidad de enmarcar y formular la política agrícola dentro de una
política de desarrollo integral del medio rural más amplia.
4. La conveniencia de aplicar principios de discriminación positiva, con
medidas favorecedoras de las zonas rurales más desfavorecidas.
5. La defensa del principio de multifuncionalidad del espacio y el desarro-
llo rural.

La Iniciativa LEADER+⁵⁴ profundiza aún más el tipo de desarrollo que se
desea impulsar resaltando la necesidad de modificar la estructura socioeconómica

⁵³ GOBIERNO VASCO (2000).

⁵⁴ «Iniciativa comunitaria del FEOGA-Orientación de desarrollo rural (período 2000-2006)».

de las zonas rurales, en el afán de crear la capacidad de respuesta a los nuevos retos y desafíos a los cuales se enfrentarán.

Bajo este contexto, las Políticas de Desarrollo Rural están basadas en la participación de los protagonistas directos del desarrollo. Dicha participación se materializa en la creación de organismos, públicos y privados, que revisten formas jurídicas distintas, y que tienen como función principal gestionar el desarrollo dentro de un ámbito territorial establecido, conforme a un plan elaborado por ellos mismos, en consonancia con la política de desarrollo, preconizada por la Unión Europea y las Administraciones nacionales y regionales. El modelo de desarrollo, generalizado en la mayoría de los casos, presenta pocas variaciones. En la mayoría de los países miembros, la aplicación del mismo es similar, aunque pueden existir diferencias de poca importancia relativa.

Sin embargo, la aplicación práctica de la Política de Desarrollo Rural preconizada por la Unión Europea no goza del carácter equilibrado, al cual hace alusión en diversos documentos. Si en su concepción teórica, se pretende apoyar un desarrollo que contemple todos los aspectos socioeconómicos, el presupuesto asignado a la ejecución de la principal iniciativa de Desarrollo Rural (LEADER+), hace que dicho equilibrio se rompa a favor de la agricultura. La preponderancia de fondos FEOGA, en desproporción con respecto a fondos FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y FSE (Fondo Social Europeo), hace que la iniciativa LEADER+ gire en torno a la agricultura y actividades a fines a la misma, constituyéndose de esta forma en un instrumento poco apropiado para ser utilizado de forma única. Si bien es cierto que, la Unión Europea propicia la complementariedad con otros instrumentos, no establece un mecanismo formal para tal efecto. Por tanto, un Desarrollo Rural equilibrado, integral, sostenible y sostenido solo podrá ser llevado adelante en la medida en que los gestores del mismo (Grupos de desarrollo, asociaciones sin ánimo de lucro, mancomunidades, consorcios, etc.) tengan la suficiente madurez organizativa y técnica para solicitar, obtener y gestionar, iniciativas y programas de amplio espectro, que permita cubrir todos los aspectos relacionados con el Desarrollo Rural.

A pesar de estar claro el concepto y las características del tipo de Desarrollo Rural que se desea impulsar, su aplicación queda sujeta a la capacidad de organización y de gestión de los distintos agentes socioeconómicos participantes, y de la forma que estos últimos lo interpreten y asuman. Este hecho induce a las distintas Administraciones implicadas en el Desarrollo Rural a participar de forma activa en la ejecución de las políticas propuestas, como medio de garantizar una adecuada coordinación, percibiéndose una fuerte influencia institucional, que en realidad limitan las ventajas del enfoque ascendente.

A pesar de ello, el modelo de Desarrollo Rural propiciado por la Unión Europea presenta características propias. Si bien es cierto la eficacia del modelo varía de país miembro a país miembro, la validez del enfoque territorial, ascendente y participativo, no se discute en la actualidad, así como tampoco, las ventajas de la gestión de las distintas iniciativas por parte de los verdaderos actores del desarrollo. Como prueba vasta con observar el modelo de gestión previsto para la ejecución de las demás iniciativas (INTERREG⁵⁵, URBAN⁵⁶, EQUAL⁵⁷), para demostrar tal afirmación.

En la actualidad la tarea principal que tiene el Desarrollo Rural es la de adaptar la estructura socioeconómica de las zonas rurales, con vista a tener una mayor capacidad de acción frente a los cambios generados por la globalización y el nuevo contexto mundial. Para tal efecto se parte de una base y experiencia previa. Las distintas zonas rurales gozan de determinadas infraestructuras de distintos ordenes, que hacen pensar que la problemática del Desarrollo Rural se encuentra concentrada en la organización y gestión de los distintos entornos territoriales. Si se observan en el medio rural grados no satisfactorios de desarrollo, puede ser atribuido en mayor medida a otros factores, antes que a la escasa infraestructura disponible. Aunque existen excepciones importantes, la regla general es que el medio

⁵⁵ «Iniciativa Comunitaria del FEDER en favor de la cooperación entre regiones la UE (período 2000-2006)».

⁵⁶ «Iniciativa Comunitaria del FEDER a favor del desarrollo sostenible de las ciudades y barrios en crisis de la UE (período 2000-2006)».

⁵⁷ «Iniciativa Comunitaria del FSE de recursos humanos (período 2000-2006)».

rural goza de una infraestructura básica, que en mayor o menor grado no constituye, al menos, un obstáculo insalvable al desarrollo. Si se lee la Declaración de Cork con detenimiento, se puede observar la ausencia total de puntos que hagan referencia a una mayor o mejor dotación de infraestructuras a las zonas rurales. Y sobre esta base se conciben las nuevas Políticas de Desarrollo Rural. En otro orden de cosas, hay una experiencia previa. Las experiencias adquiridas a través de las iniciativas europeas LEADER I y LEADER II, han contribuido de forma decisiva a la construcción de un modelo de Desarrollo Rural eficaz. Las lecciones aprendidas durante este tiempo, tanto para los agentes privados, la Administración pública en general, constituye un plus importante, que facilita enormemente la aplicación de las nuevas políticas de desarrollo.

La existencia de ambos requisitos, base y experiencia, conducen al diseño y aplicación de políticas de desarrollo con la mira puesta en un nuevo entorno socioeconómico, antes que en la consolidación de una base. Es probable que en un futuro próximo, y tras la incorporación de los nuevos países, la Política de Desarrollo Rural en la Unión Europea haga un fuerte hincapié en la dotación de infraestructuras, sin embargo en la Europa de los quince, dicho objetivo no reviste el carácter de prioritario.

Otro tema importante es la Agenda 2000 y cómo va a repercutir en la Política Rural a partir del 2006. Las próximas ampliaciones de los diez países candidatos de Europa Central y del Este y la recomendación del inicio de negociaciones de adhesión con Hungría, Polonia, Estonia, la República Checa y Eslovenia a Ucrania, Bielorrusia y Moldavia, motivará la redistribución de los Fondos Estructurales de la Unión Europea. Esto va a tener como consecuencia que los países que más reciben de los Fondos Estructurales (Portugal, España, Grecia e Irlanda) van a ver reducido drásticamente sus ingresos a favor de los nuevos miembros. Incluso se prevé el cambio en los objetivos actuales. A partir del año 2000, la Comisión Europea preconizó tres objetivos prioritarios para los Fondos Estructurales:

- a) *Objetivo n.º 1*: Ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (regiones cuyo PIB no supera el 75% del PIB comunitario, regiones ultraperiféricas y regiones árticas muy poco pobladas).

- b) *Objetivo n.º 2*: Zonas afectadas por problemas especiales de reestructuración (zonas rurales en declive, afectadas por la transformación socioeconómica en la industria y el sector servicios; zonas urbanas con dificultades; zonas en situación de crisis dependientes del sector pesquero).
- c) *Objetivo n.º 3*: Adaptación de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo en las zonas no incluidas en los dos primeros objetivos.

En este contexto se sitúa la Política Rural Comunitaria como una política con entidad propia. Bajo este planteamiento es necesario instaurar, junto al sector agrícola, una política coherente de Desarrollo Rural duradero. Su finalidad es garantizar la seguridad y la calidad de los productos alimentarios, proporcionar a los agricultores unos ingresos equitativos y estables (lo que sigue siendo, en efecto, un objetivo fundamental de la PAC) y atender a los imperativos medioambientales.

Por último, la Agenda 2000 fomenta el desarrollo de actividades complementarias o alternativas, generadoras de empleo, para atajar el éxodo rural y reforzar el tejido económico y social de los espacios rurales. No obstante, la Comisión Europea ha presentado recientemente la denominada revisión intermedia de la PAC. Los objetivos presentados en dicha revisión siguen siendo esencialmente los establecidos en Berlín (1999) y ratificados en las siguientes Cumbres: un sector agrario competitivo, métodos de producción respetuosos con el medio ambiente, productos de calidad que el consumidor desee, un nivel de vida justo y una renta agraria estable para el colectivo rural, una agricultura diversificada, la conservación del paisaje y la ayuda a las comunidades rurales, la simplificación de la Política Agrícola y el reparto de responsabilidades entre la Comisión y los Estados Miembros, así como la justificación del gasto.

En resumen, la Unión Europea al hablar de Política de Desarrollo Rural establece que «el espacio rural es algo que hay que conservar en beneficio de toda la sociedad europea». Entre sus recomendaciones respecto al modelo de Desarrollo Rural europeo se encuentran⁵⁸:

⁵⁸ SAEZ OLIVITO, E. (noviembre de 2001).

- Enfoque integrado, multisectorial, adaptado a las características de cada territorio:* Lo básico en el espacio rural es lo agrario y sin la permanencia de estas actividades se puede ver afectado el entorno y llegar a desaparecer lo rural. Por ello, cualquier política que se pueda aplicar debe basarse en lo agrario, pero debe necesariamente complementarse con otro tipo de actividades, relacionadas o no con lo agrario, que posibiliten rentas que permitan el mantenimiento de la población rural en condiciones de calidad de vida y renta. Las medidas deben adaptarse a las características de cada territorio rural.
- Una mejor coherencia entre los instrumentos políticos y una mayor eficacia de las intervenciones que permita una utilización óptima de los recursos públicos:* Parece que las únicas políticas que se pueden utilizar para el desarrollo de las zonas rurales europeas deben proceder de la Unión Europea y que los únicos recursos financieros han de venir por esta vía y eso no es así. Las Administraciones participan, o deben participar en la financiación y en las políticas. En la estructura organizativa del Estado y de las Comunidades Autónomas existen políticas que de una forma más o menos directa han de ser utilizadas en estas «políticas rurales» (políticas de empleo, políticas de reindustrialización, políticas de bienestar social, políticas de consumo, etc.).
- Una simplificación y una mayor transparencia de los procedimientos administrativos:* Las políticas deben prever que los verdaderos sujetos de sus actuaciones han de ser los ciudadanos de dichos pueblos y los procedimientos administrativos deben facilitar enormemente sus actuaciones, pero también se debe garantizar que han de ser los beneficiarios los mismos ciudadanos y debe existir una transparencia total en todos los procesos que afecten a este Desarrollo Rural.
- La mejora de la cooperación entre las Instituciones de la Unión Europea y las instancias nacionales y regionales:* Lo cual está muy ligado al segundo punto anteriormente mencionado, y pretende la colaboración o, más bien, el entendimiento de las Administraciones, ya que todas están al servicio de los ciudadanos y no se pueden permitir competencias

que impidan la cooperación y la óptima utilización de los recursos públicos.

—*Integración total de los agentes locales*: Si los verdaderos sujetos de las actuaciones en políticas de desarrollo son los ciudadanos, los agentes locales deben estar plenamente identificados con éstos.

3.2. Los Modelos de Desarrollo Rural en los países en vías de desarrollo:

Nuevas tendencias en América Latina

Tradicionalmente en los países en vías de desarrollo se ha confundido Desarrollo Rural con las acciones destinadas a combatir la pobreza, cuando esta última es una manifestación de las deficiencias en el Desarrollo Rural. Entre los principales problemas que afectan al medio rural, en rasgos generales, en la mayoría de los países en vías de desarrollo se encuentran:

- Sector agroalimentario muy competitivo.
- Aumento de la pobreza y las migraciones en el medio rural.
- Degradación generalizada de los recursos naturales.

Su mitigación es, o al menos debiera ser, elemento central de cualquier esfuerzo de desarrollo. En la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México, marzo de 2002), la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), el FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) y el PMA (Programa Mundial de Alimentos) señalaron que «si no se aumentan los fondos destinados a combatir el hambre y la pobreza en el mundo, seguirán en pie los obstáculos capitales para el desarrollo humano y económico. Es más, el hambre y la pobreza no se reducirán a la mitad para el año 2015, como establecieron los líderes de todo el mundo en la Cumbre del Milenio de 2000. Los avances realizados en este sentido han estado muy por debajo del promedio necesario».

En un informe conjunto elaborado en dicha Conferencia las tres organizaciones de las Naciones Unidas identificaron una doble estrategia para conseguir una reducción sustancial del hambre y la pobreza:

- Promover el Desarrollo Agrícola y Rural, principalmente a través del aumento de la productividad, sobre todo entre los pequeños propietarios agrícolas, para conseguir un crecimiento económico de amplia base, un aumento de la disponibilidad de alimentos y una reducción sostenida de la pobreza.
- Mejorar el consumo de alimentos para aumentar la productividad y el potencial productivo de aquellos que se encuentran debilitados por el hambre, permitiéndoles favorecerse de las oportunidades que ofrece el desarrollo.

De los 1.200 millones de personas que viven en el mundo en condiciones de extrema pobreza, es decir, con una renta menor de un dólar por día, el 75 por ciento vive en zonas rurales y se ganan la vida principalmente a través de la agricultura. Además en los últimos quince años la ayuda a la agricultura y al Desarrollo Rural ha disminuido casi a la mitad. El Desarrollo Rural es, por lo tanto, absolutamente esencial para combatir esas situaciones pues la gran mayoría de la gente que sufre la pobreza vive en áreas rurales. Sin embargo, la debilidad institucional y la falta de apoyo económico de los Estados en los países en vías de desarrollo es vista como uno de los principales obstáculos para reducir la pobreza.

La *liberalización económica y política* se ha convertido en un tema muy discutido que plantea serios debates en torno a dos grandes posiciones: por un lado, la de aquellos que consideran que la liberalización puede beneficiar el Desarrollo Rural y por otro, la de aquellos que la rechazan por la desigualdad que ocasiona y que obstaculiza dicho desarrollo. Por ello la liberalización no es rápida y sencilla, requiere reformas profundas e intervenciones multisectoriales. Los Estados deben ser conscientes de la necesidad de dar apoyo e incentivos apropiados al

sector rural. Sin este apoyo, la población rural no podrá cosechar los beneficios de la liberalización económica y política. Las principales consecuencias de este proceso han sido:

- Proceso de privatización y orientación de la producción de acuerdo a las condiciones del mercado internacional.
- Contracción del gasto público y de las inversiones estatales.

Las políticas implantadas en los últimos años han venido a agudizar esta situación y acentuar los procesos más negativos ampliando la población en situación de pobreza. Estos países deberían ahondar en un marco institucional y una estructura organizacional más efectivas para el Desarrollo Rural, incluyendo los vínculos con las unidades descentralizadas del Estado, el sector privado y la sociedad civil. Pero los intentos de descentralización no tendrán éxito si no se refuerza la participación activa de la población rural en todo proceso de desarrollo. La auténtica participación de la población rural se consigue tan sólo cuando se dan unas condiciones normativas y jurídicas propicias. El eje de estos procesos se ha de articular en torno a los siguientes enfoques:

- Subsidiariedad*: Acciones complementarias a la población.
- Equidad*: Búsqueda de igualdad de hombres y mujeres y de acceso a los recursos.
- Solidaridad*: Mejor presencia institucional con acciones de apoyo técnico e interdependencia al sector rural.

Las poblaciones rurales de muchos países en vías de desarrollo se han visto especialmente afectadas por esas tendencias. En estos países la agricultura es el motor del crecimiento. Un desafío especial para las áreas rurales es que las fuentes del crecimiento agrícola deben experimentar un cambio fundamental. Se da la necesidad de que las políticas vean más allá de la agricultura de producción, que se orienten hacia el desarrollo en general del espacio rural, evitando al mismo tiempo los defectos de intentos pasados de los proyectos integrados de Desarrollo

Rural (ej: IADPs)⁵⁹, ya que todavía se tiene una gran fe en modelos de desarrollo supuestamente exitosos en otros lugares. Se debe ahondar en la formulación de estrategias conducentes a la *diversificación rural*. Se han de plantear modelos de Desarrollo Rural que den lugar a la movilización de las propuestas de desarrollo desde la base social, con la formulación de problemas en la sociedad y la identificación de las acciones y proyectos provenientes de los agentes de las comunidades. El Desarrollo Rural es, por lo tanto, absolutamente necesario para combatir esas situaciones.

En los países en vías de desarrollo no se puede hablar de Políticas Rurales. El problema se plantea cuando antes de la aplicación de una Política Rural es necesaria una reforma agraria que dé viabilidad a las explotaciones agrarias. No solo en cuanto al tamaño sino también respecto a la tecnología e infraestructuras. Las reformas agrarias han centrado sus objetivos en conseguir una mayor igualdad y justicia, en redistribuir el poder político y en aumentar la rentabilidad y la productividad. Las distintas formulaciones de las reformas han postulado varios proyectos. Entre ellos, se ha pensado en la transferencia de propiedades a los arrendatarios, la sustitución de latifundios por minifundios, el establecimiento de nuevos asentamientos en los latifundios y la introducción de cooperativas agrícolas.

En estos países, los Gobiernos marginan a las poblaciones rurales, a pesar de las potencialidades que tienen. La extrema pobreza es la característica fundamental de los agricultores, derivada de una marginalidad productiva, social y organizativa. Entre los problemas más importantes se pueden señalar:

—Ineficacia en el acceso a los recursos productivos. Esto es debido al inadecuado manejo y conservación de la tierra, la limitación de infraestructuras productivas, limitación en la financiación, inadecuada tecnología y baja formación del agricultor, y su marginalidad a la hora de tomar decisiones de política agropecuaria.

⁵⁹ «Proyectos Integrados de Desarrollo de Área» (Banco Mundial).

- Inadecuados canales de comercialización, transporte y almacenamiento. La producción se destina a mercados cercanos y al autoconsumo.
- Falta de fuentes alternativas de trabajo. No hay encadenamientos hacia delante (agroindustria) ni hacia atrás (industrias derivadas).
- Baja tasa de acumulación de riqueza. No es posible ahorrar, con el consiguiente endeudamiento, baja rentabilidad de la agricultura y falta de institucionalidad rural.

El Desarrollo Rural es una tarea intersectorial, de responsabilidad colegiada, que requiere de un plan único e integral y de una entidad que dirija y coordine las acciones de los diferentes actores. Sin embargo, hasta ahora, la responsabilidad de su conducción ha sido diluida entre los diferentes sectores e instituciones y se ha asociado más al desarrollo del sector agropecuario, ya que este sector tiene una base rural y es el que dinamiza la economía rural. Esta falta de claridad en cuanto a la responsabilidad y conducción del proceso ha causado que las instituciones responsables del Desarrollo Rural presenten un avance dispar y desarticulado, conformando una problemática que se manifiesta en diferentes ámbitos del que hacer rural y que impide su desarrollo.

La solución de dicha problemática, requiere de la definición de conceptos y objetivos claros, de la asignación de responsabilidades institucionales y de la articulación y concertación de esfuerzos. En esta línea el Banco Mundial⁶⁰ discute la adopción de un «marco de integral de desarrollo». La propuesta incluye la adopción, por parte de los Estados de estos países, de una decidida Estrategia de Desarrollo Rural para lo cual se precisa de una nueva institucionalidad.

Es necesario concebir y aplicar modelos eficientes de planificación territorial, descentralizados y democráticos, que consideren los aspectos del desarrollo productivo, social, cultural y ecológico de los espacios rurales y sus múltiples interrelaciones con centros urbanos, comunidad nacional e internacional. El proceso de

⁶⁰ BM (1997).

descentralización y avance en el fortalecimiento de las instituciones territoriales y de la participación constituyen aspectos estratégicos para la gobernabilidad democrática y la eficiencia de los Programas de Desarrollo Rural. La planificación y gestión participativa de los planes de desarrollo en el área rural en manos de las autoridades, instituciones, organizaciones y actores locales se considera un elemento esencial del desarrollo sostenible local y del fortalecimiento y ejercicio de la democracia. Se debe propiciar la creación y el fortalecimiento de espacios y mecanismos de participación, desde el nivel local al global, en la formulación, ejecución y seguimiento de políticas y planes de desarrollo.

Se han dado múltiples respuestas y se han configurado gran diversidad de Estrategias de Desarrollo en el sector rural de estas zonas. Una pauta generalizada que se ha dado ha sido la imposición de modelos de desarrollo que primaban la productividad económica y la rentabilidad inmediata sobre cualquier otro objetivo. Los objetivos de los programas y de las acciones de desarrollo en estos países no se definen a partir de las necesidades de la población. Los responsables de los programas y los encargados directamente de su ejecución no son las personas idóneas. En general se trata, sobre todo, de agentes que, en mayor o menor medida, detentan poder económico y político, y como tales actúan ejerciendo su dominio y utilizando como instrumento de poder los programas de desarrollo.

Está ampliamente aceptado que las estrategias y programas para aliviar la pobreza no pueden tener éxito a menos que la población misma pueda participar directamente en tales proyectos. La *Planificación Estratégica para el Desarrollo Rural* es un proceso que debe fortalecer la participación y control de la población en los niveles de propuesta y participación, teniendo en cuenta la programación de acciones y ejecución de inversiones y la gestión de recursos para lograr objetivos estratégicos. Si este proceso de planificación se construye carente de compromisos y legitimación, adolecen de institucionalidad y de financiamiento. Hay que fortalecer las instancias y procedimientos de los planes a partir de la participación creciente de la sociedad civil. Desde diversos organismos se está promoviendo en estos países la utilización de estrategias que garanticen la participación de todas las partes interesadas en la formulación, ejecución y seguimiento de las

políticas, programas y las medidas institucionales. Los principales objetivos que se persiguen son:

- Flexibilidad y Sostenibilidad Institucional*: Capacidad de adecuación institucional a los cambios y a las demandas de los actores del sector rural.
- Descentralización*: Transferencia de competencias, servicios y recursos al sector no gubernamental.

Por lo tanto, las áreas prioritarias en las que se deben volcar los modelos de desarrollo de estas zonas deberían articularse en torno a:

- Desarrollo humano*: Elevar la capacidad de la población rural, para generar recursos que le permitan mejorar su nivel de vida.
- Recursos naturales*: Promover la conservación, uso y manejo racional de los recursos naturales renovables.
- Recursos productivos*: Propiciar el acceso a la tierra, la infraestructura productiva, desarrollo de actividades productivas no agrarias así como el acceso a recursos financieros.
- Capacidad de gestión*: Desarrollo institucional, desarrollo comercial y sistemas de información.

En la Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo (Monte-
rrey, México), se planteó la necesidad de:

1. Diseñar estrategias internas de desarrollo, que partan de las características de cada país y de su inserción externa.
2. Avanzar en el logro de la equidad social a través de un nuevo contrato social que incluya a todos los sectores.
3. Someter a los tecnócratas y a la ortodoxia neoliberal a una supervisión política permanentes, a fin de que se recupere el equilibrio entre crecimiento y desarrollo.

El Desarrollo Rural ha demostrado ser un vehículo de desarrollo valioso y efectivo para los países en vías de desarrollo desde el comienzo de los años sesenta⁶¹. El concepto de «desarrollo», es difícilmente definible por la complejidad de los procesos a que hace referencia. Si nos referimos al Desarrollo Rural, en concreto, nos encontramos con clasificaciones de modelos. En general, cuando se habla de «Modelos de Desarrollo Rural» se hace referencia a modelos de desarrollo agrario, es decir, se supone que el desarrollo del sector productivo agrario o agroalimentario, en las economías más avanzadas, es la base del desarrollo de la estructura social global en el medio rural. El origen de esta asimilación de «rural» a «agrario» se encuentra en que todas las teorías clásicas, que no vamos a mencionar dado que sería ahondar en un tema que está ya muy documentado, del Desarrollo Rural surgen del análisis de la Revolución Verde o Segunda Revolución Agrícola, un proceso generador y diseminador de nuevas tecnologías agrarias coincidente en el tiempo con el auge de las teorías del Desarrollo Rural⁶². Como alternativa a los modelos clásicos de Desarrollo Rural y/o como crítica a la Revolución Verde y sus efectos en algunas áreas, se presentan modelos que consideran la estructura social global y no sólo los procesos productivos, y, en general, se propugna el cambio de las estructuras socio-político-económicas. Este es el caso de la idea de «desarrollo endógeno», «desarrollo rural integrado», «desarrollo local». Pero más reciente aún que las ideas de endogeneidad, integración y localidad, es la de sustentabilidad, que surge del medioambientalismo o del ecologismo⁶³. En cuanto a las ideas sobre el Desarrollo Rural mantenidas por las instancias superiores (FAO, OCDE, Banco Mundial, Unión Europea, etc.), se puede decir que éstas han evolucionado algo en los últimos años, pero que siempre giran en torno a las nociones de progreso y modernización, con cierto énfasis en el capital humano, y al concepto de crecimiento económico⁶⁴.

La realidad latinoamericana difiere sustancialmente de la observada en Europa. En el caso de Latinoamérica todo el esfuerzo destinado a las zonas rurales

⁶¹ MARTZ, W. (1990), en «Cambio Rural en Europa» (1990), p. 113.

⁶² ARNON, I. (1987).

⁶³ ESCOBAR, A. (1995).

⁶⁴ SÁNCHEZ DE PUERTA, T.F. (1996).

está marcado por el afán de potenciar sectores productivos concretos vinculados al comercio internacional e indirectamente combatir la pobreza. En pocos casos, constituye la población rural una prioridad de la política gubernamental. En América Latina se han alternado en diversos países y tiempos distintas visiones del Desarrollo Rural. Muy frecuentemente, el crecimiento económico ha sido fomentado a expensas de una distribución desigual de las oportunidades y frutos del desarrollo entre las ciudades y el campo, así como entre sus respectivos habitantes; a esto se suma una falta de consideración por los recursos naturales que constituyen la base ecológica del desarrollo. Tradicionalmente se enfrentaron tres tipos de visiones del Desarrollo Rural⁶⁵ en América Latina: unas con énfasis redistributivo ligadas a la reforma agraria; otras con énfasis productivo ligadas al desarrollo agropecuario; y otras con énfasis en la creación de infraestructuras y la provisión de servicios.

Durante los años cincuenta, la política de desarrollo latinoamericana tenía como objetivo prioritario el crecimiento del sector industrial. En febrero de 1948 se creó la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) de las Naciones Unidas. La CEPAL surgió como primer organismo dedicado a estudiar los problemas económicos de la región, y entre sus trabajos iniciales dio una marcada preferencia a los orientados a la industrialización del área. La CEPAL recomendó decididamente la transformación de la estructura económica tradicional por medio de una rápida industrialización. Esta actitud es la que se calificó como «desarrollismo»⁶⁶.

En la década de los sesenta los presidentes de los países latinoamericanos aprueban la Carta de Punta del Este (Organización de los Estados Americanos, 1961), en la que se legitima el deseo y compromiso de los Gobiernos para acelerar el desarrollo incluyendo los aspectos sociales junto a los económicos. Los planes de desarrollo de los diferentes países van a ser ajustados con otras dimensiones que el puro crecimiento del PIB, por lo que se hacen necesarias actuaciones en el terreno del análisis de los problemas específicos de cada país. De entre el conjunto

⁶⁵ FODEPAL (2002).

⁶⁶ TAMAMES, R. (1980).

de dimensiones consideradas, en el marco del desarrollo, hay una de especial interés, la educación, aunque ésta fuera considerada la vía para el aumento del rendimiento de los recursos humanos como factores de producción. Otra expresión política, impulsada por la citada conferencia presidencial, es la aprobación, durante este período, de leyes de reforma agraria en la mayoría de los países firmantes de la Carta. No obstante, el crecimiento económico de este período, una vez más, fue debido a la industria. En cuanto al campo, la producción aumentó intensificándose en capital a costa de un fuerte éxodo rural. Esto permitió un incremento de las exportaciones de productos agrarios, pero con un deterioro progresivo de las relaciones de intercambio.

Al final de los sesenta, las estructuras tradicionales de la sociedad rural y el impacto de la Revolución Verde se habían combinado para crear una situación explosiva. En orden a salvaguardar los intereses de las corporaciones multinacionales y las elites de los países en vías de desarrollo, era necesario contener el descontento social. La estrategia diseñada por el Banco Mundial y otras agencias fue una Revolución Verde modificada, un intento de extender la misma tecnología de una manera modificada a los campesinos de pequeña escala a través de créditos y otros servicios gubernamentales. Reformas agrarias y otros cambios estructurales estuvieron ausentes de las consideraciones de los planificadores. La intención fue incorporar al campesino en el nuevo sistema de producción. Bajo la bandera de «participación» en el desarrollo, el campesino iba a ser alejado de cualquier forma de participación política que podría ser perjudicial para el status quo. El pequeño campesino, que había sido excluido de la mayoría de los programas de educación no-formal y desarrollo agrícola, era ahora el objetivo de la planificación del desarrollo bajo la Estrategia de Desarrollo Rural Integrado. El propósito de este nuevo programa era cubrir todos aquellos aspectos (agricultura, salud, sanidad, nutrición, fertilidad, etc.) de la vida del campesino que podrían facilitar su iniciación a una economía de consumo⁶⁷.

⁶⁷ KIDD, R. y KUMAR, K. (1981).

Al finalizar la década de los sesenta, la FAO decide organizar una nueva Conferencia en 1970 para «establecer nuevas orientaciones y estrategias en el marco de la política de Desarrollo Rural propia de los países de la región, especialmente de aquellos que están realizando la reforma agraria». Pero el fracaso de la modernización agraria en Latinoamérica originó como alternativa a lo anterior la adopción de la idea del «Desarrollo Rural Integrado», se intentaron cambiar los factores socioeconómicos⁶⁸.

Recientemente, los aspectos institucionales han cobrado relieve, centrados en la descentralización administrativa, la organización de los productores, el papel de las organizaciones de la sociedad civil, la concertación social, los enfoques participativos de «abajo a arriba» y la asignación de los recursos financieros a partir de las demandas expresadas por los agentes económicos. Esta visión más reciente ha ido acompañada por la aplicación de nuevas políticas e instrumentos de Desarrollo Rural en muchos países de la región. La atmósfera neoliberal en la cual se desenvuelven unánimemente las economías latinoamericanas después de los ajustes estructurales ha tendido a modificar de manera drástica las estrategias nacionales de desarrollo.

La necesidad de lograr grandes equilibrios macroeconómicos ha venido dando al manejo económico una enorme preponderancia con respecto a la dimensión política, cultural y humana de las sociedades latinoamericanas. Los aspectos regionales o sectoriales se han visto debilitados, al igual que las instituciones, estrategias y políticas a ellas ligadas. Las intervenciones, estímulos y cualquier otro aspecto relacionado con el fomento agrícola y con el Desarrollo Rural, han perdido prioridad, hasta el extremo de discutir la permanencia de los Ministerios de Agricultura, Alimentación y Desarrollo Rural. Áreas tan importantes para los procesos de reconversión productiva y tecnológica de las agriculturas de América Latina, como son la investigación y la innovación, en la actualidad son más débiles que en los años sesenta o setenta. Algo similar ha ocurrido con los programas y proyectos

⁶⁸ SÁNCHEZ DE PUERTA, T.F. (1996).

orientados al Desarrollo Rural y al fortalecimiento de las agriculturas familiares⁶⁹. Las experiencias de desarrollo ya maduras en muchos países desarrollados, caso de Europa, están comenzando a tomar cuerpo en algunos países de América Latina. Se está apostando por lo local-territorial con el objetivo de construir bases firmes para la democracia, la participación y el desarrollo. Este hecho queda reflejado en los informes y estudios del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), del Banco Mundial y de las agencias de cooperación de muchos países, que destacan dichos esfuerzos y lo que hasta ahora era la limitada reflexión y acción de unos pocos empieza a ascender a la categoría de modelo⁷⁰.

Pero no hay que olvidar que los problemas y obstáculos de estos países están ligados a un modelo global impuesto, no sólo por los organismos financieros, sino por «la mano invisible del mercado». El problema agrario existe y tiene sus raíces en el modelo de desarrollo capitalista adoptado históricamente por las elites colonizadas y dependientes. Pero, en la última década del siglo pasado se agravó aún más, con la adopción de las políticas económicas, llamadas «neoliberales». Estas políticas significan para la agricultura y el medio rural un agravamiento del problema agrario, porque la adopción de modelo neoliberal representa la sumisión completa de las elites nacionales que abandonaron totalmente proyectos de desarrollo nacional y se sometieron a la voluntad del capital financiero y del capital extranjero en estos países. Toda la política económica se basa en la apertura de los mercados para las mercancías industriales y agrícolas de los países centrales y controladas por empresas transnacionales. Por otro lado, representa una forma de explotación de su riqueza, no a través de grandes plantas industriales, o de materias primas baratas, sino que ahora, a través de elevados tipos de interés, pagados al capital financiero, que salen de estos países, para el pago de royalties, o disfrazada por tipos de cambio irreal.

⁶⁹ ORTEGA, E. (1998), en «Actas del Congreso Internacional sobre Comercio y Desarrollo Rural» (2000), p. 207.

⁷⁰ PINEDA, M. (2002), en «Desarrollar lo local para una globalización alternativa». Conferencia Cooperación Local para el Desarrollo, p. 54.

La agricultura de estos países está siendo destrozada. Y orgullosamente la burguesía dominada, se enorgullece al decir que ahora la agricultura pesa muy poco en el PIB Nacional y que la población rural es minoritaria en el país. Cuando, en realidad, representan signos de mayor miseria y pobreza. Y sobre todo de abandono de cualquier proyecto de desarrollo autónomo, nacional y al servicio de las mayorías.

Desde hace tiempo, el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y el IICA (Instituto *Interamericano de Ciencias Agrícolas*), han acompañado a los Ministros de Agricultura de las Américas, para contribuir en el posicionamiento de la Agricultura y el Desarrollo Rural, como elementos claves para generar crecimiento económico con participación, desarrollo sostenible y eficaz instrumento para el combate a la pobreza.

El IICA es una agencia especializada en la agricultura y el medio rural de la OEA (Organización de los Estados Americanos), que cumple la misión de proveer servicios de cooperación para la agricultura, y fortalecer y facilitar el diálogo interamericano⁷¹. El objetivo estratégico clave del IICA, es el de apoyar a los Estados Miembros en sus esfuerzos para que los sectores agrícola y rural puedan competir internacionalmente. Por consiguiente, el Instituto pretende crear una cultura de excelencia que genere un servicio de cooperación eficiente, cuyo resultado debe ser el de facilitar el suministro de información, conocimientos, liderazgo y apoyo técnico. Sus retos para el futuro son los de fortalecer las relaciones con los Estados Miembros y acompañarlos en su búsqueda de un hemisferio que cuente con la seguridad alimentaria y que sea tecnológicamente preparado, ambientalmente administrado y socialmente equitativo para las generaciones actuales y venideras. Todo esto significa tener que contribuir con los países a establecer y articular las agendas agrícolas, rurales y de desarrollo sostenible a través de procesos de diálogo nacional e internacional y, especialmente, a que se disponga de instrumentos de política claros y consensuados que orienten y faciliten las imprescindibles inversiones.

⁷¹ DE PABLO, J.; CARRETERO GÓMEZ, A. y BERINO DÍAZ DE BEDOYA, L.C. (<http://www.uco.es/grupos/edr/aeaa/congreso/politica/Jdepablo.doc>).

Una de las áreas estratégicas del IICA hace referencia al *Desarrollo Rural Sostenible*, y su objetivo es que las organizaciones, públicas y privadas, de los Estados Miembros vinculadas al Desarrollo Rural, cuenten con capacidad para formular y ejecutar estrategias, políticas y programas de Desarrollo Rural, que contribuyan a aliviar la pobreza rural. Dichos programas, propuestas y políticas deben impulsar procesos de cambio que permitan que la agricultura familiar, los pequeños y micro-productores y los empresarios agropecuarios y agroindustriales, tengan una participación más competitiva en los mercados y puedan con ello mejorar sus condiciones económicas. El IICA ha tomado como referencia los programas europeos (LEADER).

4. LOS MODELOS DE DESARROLLO RURAL EN LA PRÁCTICA: LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL

La preocupación por el Desarrollo Rural ha crecido de manera notoria en los últimos años. Se percibe un interés renovado por el futuro de la sociedad rural y por el papel que pueda corresponderle en los intensos procesos de cambio que se están produciendo en la actualidad. Entre los temas de preocupación que se podrían destacar se encuentran los siguientes:

1. Proceso de despoblamiento y envejecimiento del medio rural por falta de oportunidades para las nuevas generaciones.
2. La capacidad de la actividad agraria para mantener vivas las zonas rurales y, si no lo es, qué otras actividades podrían acometerse.
3. El papel de los distintos actores sociales, públicos y privados, en el desarrollo de las zonas rurales.

El futuro del mundo rural va a depender, en gran medida, de:

- Cuáles sean las *políticas* que se decidan aplicar en los próximos años.
- Capacidad de la propia *sociedad rural* para asumir esas nuevas actividades, esa nueva cultura del desarrollo y ese compromiso con un territorio.

La tendencia que se ha producido desde los años ochenta, sobre todo en Europa, de promover políticas de «abajo a arriba», gestionadas por los Gobiernos regionales y municipales en sus territorios respectivos constituye una estrategia general co-extensiva con el proceso de globalización económica⁷².

El éxito o fracaso de las *nuevas Estrategias de Desarrollo Rural* va a depender de la medida en que la sociedad rural sepa, quiera y pueda asumir las nuevas responsabilidades. Para ello deben tenerse en cuenta evidencias empíricas de experiencias reales que permitan evaluar hasta qué punto la respuesta de la sociedad rural es o no la esperada, e identificar qué variables influyen en ello. La concreción de las experiencias de Desarrollo Rural es muy variada en cuanto a formas, procesos y resultados. Es por ello necesario estudiar este fenómeno para evaluar con cierta perspectiva el efecto real de su aplicación en la práctica. El estudio de los diferentes modelos puede servir de contraste sobre la viabilidad de las nuevas orientaciones del Desarrollo Rural dentro del contexto rural.

En general, el enfoque tradicional tenía en cuenta las variables tradicionales de la estructura demográfica, el mercado de trabajo, la estructura económica o las características de los sectores productivos. Prestaba poca atención a la forma en que intervienen ciertas variables sociales en los procesos de desarrollo, es decir, a todo lo que tiene que ver con el aprovechamiento y puesta en valor de los recursos locales que promuevan el desarrollo endógeno. Frecuentemente se solía analizar el desarrollo en las zonas rurales en términos del crecimiento del empleo o de las actividades y de manera más reducida en términos de qué es lo que podía contribuir al mantenimiento de la población en esas zonas.

Existe dificultad a la hora de operativizar de forma adecuada el concepto de desarrollo para los ámbitos territoriales y para los objetivos perseguidos. La equiparación del concepto de desarrollo con el de crecimiento es insuficiente en la medida que no se tienen en cuenta aspectos como la mejora de las infraestructuras o las condiciones generales que determinan la calidad de vida. Son los actores socia-

⁷² HIDALGO TUÑÓN, A. (2000).

les los que, a través de las estrategias de acción, decidirán en un determinado contexto situacional, integrado por limitaciones y oportunidades, que condicionan el proceso de selección de sus estrategias y la probabilidad de éxito o fracaso de las mismas.

Todo apunta a que la nueva orientación del Desarrollo Rural no va a ser una estrategia fácil de aplicar. En la práctica se están dando avances pero todavía se trata de soluciones que surgen más por vía de ensayo y error que por una búsqueda sistemática de los modelos más apropiados para los objetivos que la nueva orientación del desarrollo persigue. Por lo tanto, hay que recalcar la importancia del estudio de procesos reales de Desarrollo Rural, a través de la realización de estudios para conocer mejor cuáles son los factores que condicionan el éxito o fracaso de los procesos de desarrollo.

En los países desarrollados se han realizado desde mediados de los ochenta del siglo pasado esfuerzos notables por abordar el desarrollo del medio rural, que se han expresado en multitud de instrumentos y acciones tanto de carácter político como técnico. Se puede definir este desarrollo como un proceso de transformación, orientado a superar las dificultades y retos existentes, que busca mejorar las condiciones de vida de su población, mediante una actuación decidida y concertada entre los diferentes agentes socioeconómicos (públicos y privados) para el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos endógenos existentes, mediante el fomento de las capacidades de emprendimiento local y la creación de un entorno innovador en el territorio. Tiene el Desarrollo Rural un enfoque desde abajo, que tiene en cuenta los recursos endógenos. Entre los factores decisivos para este desarrollo están: el territorio, los recursos humanos, la innovación y difusión tecnológica en la base productiva y el interés por la pequeña y mediana empresa.

Los modelos de desarrollo en muchos países en vías de desarrollo funcionan como «cánones políticos» en un sentido muy preciso. Se trata de marcos diseñados por organismos internacionales o nacionales que pretenden aplicarse distributivamente a realidades heterogéneas. Aunque las recetas generales ya no dan ningún resultado porque, a diferencia de lo que ocurría hace 20 o 30 años, los países en

vías de desarrollo se han fragmentado ya en una gama continua de niveles diferenciados que exigen soluciones particularizadas. La característica económica común a todos los países en vías de desarrollo es la desproporción entre recursos financieros y necesidades sociales. El reto que deben enfrentar los modelos de desarrollo no consiste en otra cosa que en convertirse en instrumentos políticos útiles para gobernar, atendiendo simultáneamente a las exigencias del contexto internacional y a las realidades internas de cada país. Ahora bien el endeudamiento que padecen se ha convertido en la trampa que impide salir a los países en vías de desarrollo del círculo vicioso de la pobreza. Ningún modelo puede funcionar con esa losa. Por otro lado, sin embargo, el desequilibrio económico se ve favorecido en muchos de estos países por severos problemas institucionales y de recursos humanos, por lo que se ha hecho más difícil. Si bien es cierto que han desaparecido los regímenes dictatoriales o se ha mitigado la presión del poder sobre una población cada vez más activa, la caída del precio de las materias primas, las infraestructuras deterioradas o inexistentes, el crecimiento rápido de la población, la contaminación ambiental, el desempleo endémico, el terrorismo, el tráfico de drogas y las guerras civiles azotan a varios países latinoamericanos, africanos y asiáticos⁷³.

4.1. La Nueva Política de Desarrollo Rural Europea

Europa es un territorio ambientalmente frágil, intensamente utilizado, de ordenación antigua y compleja y con una Administración muy desarrollada. El desarrollo de las zonas rurales europeas sólo podrá conseguirse mediante la valorización de sus recursos específicos a través de una actuación integrada en una estrategia territorial oportuna y adecuada al contexto local. Las grandes orientaciones de la política europea para el período 2000-2006 («Agenda 2000») han convertido al Desarrollo Rural en el «segundo pilar» de la Política Agrícola Común.

⁷³ HIDALGO TUÑÓN, A. (2000).

A partir del vínculo entre agricultura y territorio, la nueva Política de Desarrollo Rural persigue tres grandes objetivos:

- Reforzar los sectores agrícola y silvícola, dos ámbitos básicos del medio rural.
- Mejorar la competitividad de las zonas rurales, de modo que asegure el empleo y la calidad de vida de sus poblaciones.
- Preservar el medio ambiente, el paisaje y el patrimonio rural de Europa.

Un desarrollo adecuado de las zonas rurales es de capital importancia para conseguir uno de los principales objetivos de la Unión Europea, es decir, la *cohesión económica y social de los territorios* (artículo 130.A del Tratado). Las políticas dirigidas en este sentido deberán posibilitar la participación de los miembros de la comunidad rural, convirtiéndose así en protagonistas de la transformación de su propia realidad. Al mismo tiempo, deberán garantizar el cumplimiento por el medio rural de las funciones económicas, medioambientales y socioculturales que la sociedad en su conjunto le asigna⁷⁴. Para conseguirlo, se deberán promover coordinadamente políticas integrales encaminadas a reducir las diferencias que aún hoy existen entre las condiciones de vida de las poblaciones rural y urbana, utilizando eficazmente para ello todos los instrumentos locales, regionales, nacionales o supranacionales, evitando así la marginación y la discriminación de un importante sector de la sociedad y permitiendo así el desarrollo de todo su potencial.

La *nueva Política de Desarrollo Rural* se fundamenta en cuatro grandes principios esenciales:

- La multifuncionalidad de la agricultura.
- Un enfoque multisectorial e integrado de la economía rural.
- La flexibilidad de las ayudas al Desarrollo Rural.
- La transparencia en la elaboración y en la gestión de los programas.

⁷⁴ LÓPEZ GONZÁLEZ, F.J.; CRECEBTE MASEDA, R. y FRA PALEO, U. (2001).

El espacio rural sólo podrá cumplir con sus funciones económicas, ecológicas y socioculturales si permanece vivo y activo. Para ello debe estar dotado de una agricultura, una ganadería, una silvicultura y una acuicultura viables, de unas buenas infraestructuras y equipamientos, de condiciones locales generadoras de actividades económicas distintas de las agrícolas y de un medio ambiente bien conservado. La profundización en el proceso de Desarrollo Rural emprendido debiera facilitarse de forma complementaria a través de las dos herramientas propuestas por la nueva Política Europea de Desarrollo Rural: los *Programas Regionales* y la *Nueva Iniciativa Comunitaria*. Los Programas Regionales, a través de las Medidas de Adaptación y Desarrollo de las zonas rurales, debieran contemplar una auténtica estrategia de desarrollo adaptada a cada territorio rural. La Nueva Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural debiera facilitar el impulso y la evolución de los procesos de desarrollo⁷⁵. Es muy importante el desarrollo de Iniciativas Comunitarias para la resolución de los problemas específicos del mundo rural. Por lo tanto, cada territorio rural debe planificar y definir una estrategia de desarrollo socioeconómico, adaptada a sus características y recursos, que integre las distintas políticas sectoriales y sirva de referencia a todos los agentes que actúen sobre dicho espacio rural.

En los próximos años, las zonas rurales deberán proceder a una adaptación de su estructura socioeconómica con objeto de dar respuesta a los retos y limitaciones derivados de los cambios que se han producido en el sector agrario a raíz de la reforma de la PAC, de las crecientes exigencias de los consumidores en materia de calidad de los productos, de una toma de conciencia cada vez más generalizada de los problemas medioambientales, de una integración cada vez mayor en la economía mundial y de una aceleración en el empleo y la difusión de las nuevas tecnologías. En el caso de las zonas rurales, es cada vez más evidente que la creación o el mantenimiento de productos y servicios competitivos y duraderos sólo podrá conseguirse mediante la valorización de sus recursos específicos a través de una actuación integrada en una estrategia territorial oportuna y adecuada al contexto local.

⁷⁵ REDR (<http://redrural.tragsatec.es/redrural/download/redesfeb.pdf>).

4.1.1. *El Modelo Rural Europeo y la Iniciativa Comunitaria LEADER*

El Modelo Rural Europeo está vinculado íntimamente a las vocaciones plurales de los territorios rurales europeos⁷⁶. Se entiende por territorios rurales europeos no solamente los muy diversos espacios naturales, sino también aquellos lugares de actividad y funciones diversas donde los agentes locales pueden encontrarse y elaborar un proyecto colectivo.

Tradicionalmente dedicados a la agricultura, los territorios rurales europeos comenzaron hace varias décadas una evolución diversa en Europa. En algunos territorios se observa un fenómeno de envejecimiento de la población y de éxodo de las personas más cualificadas, mientras que otros cuentan entre las regiones más dinámicas de Europa en cuanto a crecimiento económico y a la creación de empleo. Sería simplista considerar que los cambios producidos en las zonas rurales están exclusivamente vinculados a las consecuencias de la PAC, ya que no hay que olvidar los cambios producidos por las tecnologías, los estilos de vida, las expectativas de los consumidores o las formas de comunicación. Conscientes de que una política solamente orientada hacia la agricultura no puede solucionar problemas de tal magnitud como el empleo, el crecimiento económico o la conservación del medio ambiente, se deben abordar estos problemas más directamente con Políticas de Desarrollo Rural «a la medida», capaces de acompañar los cambios producidos en las zonas rurales. A tal efecto, desde los años 70, está en marcha la Política de Desarrollo Rural Comunitaria, que no ha dejado de crecer, constituyendo el segundo pilar de la PAC.

En este contexto, la *Iniciativa LEADER*, desde 1991, está al servicio de las zonas rurales de la Unión Europea y propone un método de desarrollo que vincula a los agentes locales con el futuro de su territorio. El planteamiento LEADER interesa a otros movimientos que intervienen en el Desarrollo Rural, incluso fuera de Europa. Habida cuenta de que el intercambio de experiencias es el fundamento de LEADER, se entiende que los territorios rurales de la Unión tienen que sacar con-

⁷⁶ Observatorio Europeo LEADER (2001).

clusiones recíprocas del modo de actuar en otros lugares, lo cual se realizará con más sencillez en la nueva fase 2000-2006, mediante la red europea y las nuevas posibilidades de cooperación transnacional.

Los años ochenta han evidenciado los límites de los enfoques clásicos de desarrollo, basados en políticas esencialmente adoptadas desde «arriba a abajo» («top-down») así como en intervenciones generalmente sectoriales, no diferenciadas y que pretenden aplicar de forma generalizada el modelo urbano o de las zonas más dinámicas. Así, desde la Segunda Guerra Mundial, se aplica esencialmente el planteamiento de modernización/intensificación de la agricultura en el medio rural. Las dificultades de aplicación uniforme de este modelo en las zonas rurales más frágiles dieron lugar a políticas de asistencia que, por sí solas, no permitieron ofrecer soluciones duraderas y que debían completarse necesariamente con otros enfoques. El enfoque territorial, que se basa en la implicación de las poblaciones y el desarrollo de los recursos locales, surgió progresivamente como una nueva vía para crear actividades y empleos en el medio rural. De ahí la necesidad de reconsiderar los fundamentos y los objetivos de estas políticas y de pasar de una lógica de crecimiento a una lógica de desarrollo local sostenible, teniendo en cuenta la dimensión medioambiental, económica, social y cultural de los territorios rurales. Esta nueva concepción del Desarrollo Rural dio lugar a la aparición de planteamientos innovadores, siendo LEADER una de las experimentaciones de mayor éxito.

La comunicación de la Comisión Europea sobre «El futuro del mundo rural» de 1988 (COM (88) 501 final) es la primera afirmación rotunda de una necesaria *Política Europea de Desarrollo Rural*. Las zonas rurales europeas se caracterizan por su gran diversidad, tanto por lo que se refiere a las especificidades de los contextos como a las potencialidades de evolución y de aplicación de las políticas rurales clásicas. Dicha comunicación destaca la necesidad de experimentar nuevos enfoques de desarrollo e implicar a las comunidades rurales en la búsqueda de soluciones convenientes. El lanzamiento de las Iniciativas Comunitarias en el marco de la segunda fase de programación de los Fondos Estructurales relativos a la política de cohesión económica y social europea (1991-1994) constituyó la ocasión de emprender una experimentación a escala real; esta fue la primera generación de LEADER.

Desde 1988, la Comisión Europea aplica una política de cohesión económica y social denominada «integrada», es decir, destinada a utilizar de manera complementaria, los Fondos Estructurales europeos, a saber, el *FEDER* (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), centrado en las infraestructuras y el desarrollo económico; el *FSE* (Fondo Social Europeo) que se propone promover políticas activas de desarrollo de los recursos humanos; y el *FEOGA* (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola), más específicamente orientado hacia la modernización de la agricultura, la organización de los mercados agrícolas y la promoción de las actividades rurales.

La PAC tiene objetivos de ordenación de precios y mercados, de rentas del sector agrario y de mejora de sus estructuras. Para ello dispone básicamente de dos instrumentos, el FEOGA-Garantía y el FEOGA-Orientación. Este último es, además, instrumento de política regional de la Comunidad. Con la reforma de los Fondos Estructurales, realizada en 1988 de acuerdo con las modificaciones introducidas en el Tratado de Roma por el Acta Única Europea (AUE), así como el Tratado de Maastrich, convierten al FEOGA-Orientación en un instrumento de política regional. Este fondo tendrá, por tanto, objetivos de política agraria y de política regional. El FEOGA-Orientación pasa a ser un instrumento estructural de una política comunitaria que pretende contribuir a reforzar la cohesión económica y social en la Comunidad, y más en concreto, como recoge el artículo 130A Tratado, a reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas. El Tratado de Maastrich incluye entre éstas a las zonas rurales.

La comunicación de «El futuro del mundo rural» se publicó en un contexto caracterizado por la importancia de la PAC, primera política auténticamente «europea», prevista a partir de 1957 en el Tratado de Roma en primer lugar para asegurar la autosuficiencia alimentaria de la Comunidad Económica Europea (CEE). La PAC sigue ocupando hoy un lugar determinante, representando el 48% del presupuesto de la Unión. Los medios aplicados por la PAC han permitido, aunque con dificultades, lograr los resultados buscados: la producción agrícola se ha desarrollado mucho, permitiendo abastecer el mercado europeo y exportar de forma masiva. Por tanto, los precios al consumo han disminuido considerablemente, permi-

tiendo reducir el coste de la alimentación en el presupuesto de los hogares europeos. Este desarrollo espectacular se apoyó sin embargo en prácticas agrícolas cada vez más intensivas, no siempre respetuosas del medio ambiente y concentradas en una parte cada vez reducida del espacio rural europeo. El final de los años ochenta y el principio de los años noventa constituyen un punto de ruptura:

- Aparecen excedentes importantes en la agricultura conducentes al aumento del almacenamiento público y de los gastos agrícolas; las políticas de gestión de los mercados no pueden dar una respuesta satisfactoria a la agricultura europea.
- Se espera que la agricultura proporcione más empleos.
- Los consumidores tienden a orientarse cada vez más hacia productos diferenciados y de alta calidad, a buscar un mejor medio ambiente y marco de vida.
- Las poblaciones locales toman conciencia del valor de los recursos, los conocimientos técnicos, el patrimonio y la calidad de vida del medio rural.

La PAC debe integrar cada vez más estos nuevos retos, mientras que la diversidad de los territorios y paisajes, la riqueza de las identidades locales o la calidad de un medio ambiente preservado son reconocidos como activos importantes de un *modelo agrícola y rural europeo*. En este contexto, la Iniciativa LEADER representa un destacado instrumento para experimentar las nuevas posibilidades que se abren al medio rural.

El Desarrollo Rural se muestra progresivamente como un elemento clave, que requiere la experimentación y búsqueda de soluciones innovadoras, de ahí el lanzamiento de una iniciativa específicamente dedicada al mismo: *LEADER (Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale)*. Los Programas de Iniciativa Comunitaria nacieron con la reforma de los Fondos Estructurales europeos (1989-1993). Las Iniciativas Comunitarias tienen tres características:

- Se refieren a temas de interés comunitario, incidiendo en la mayoría de los Estados Miembros.

- Tiene carácter de experimentación, dado que se concentran en ámbitos que requieren nuevas soluciones.
- La experimentación que fomentan exige el intercambio de experiencias, la transferencia de conocimientos técnicos, la cooperación y la creación de redes.

Cronológicamente y metodológicamente LEADER ha recorrido tres fases: *LEADER I* inicia un nuevo enfoque del desarrollo, *LEADER II* generaliza el desarrollo y *LEADER+* contempla una profundización del método a través de estrategias piloto y de temas unificadores. A parte de los objetivos específicos de cada fase (LEADER I, LEADER II y LEADER+), la Iniciativa Comunitaria propone un enfoque del Desarrollo Rural basado en algunos principios:

1. Organización de una asociación local, denominada Grupo de Acción Local (GAL), dotada de un pequeño equipo técnico permanente. Se encarga de la definición y de la aplicación de un plan de acción.
2. Elaboración y aplicación en una serie de territorios rurales de un Plan de Acción Local, que define varios ejes de intervención para acciones de desarrollo.
3. Multisectorialidad y búsqueda sistemática de vínculos entre las acciones en el marco de una estrategia global integrada.
4. Cofinanciación de estos planes de acción por la Comisión Europea, los Estados Miembros y/o las Regiones en forma de una dotación financiera global y no de varias líneas presupuestarias sectoriales.
5. Integración en red de los territorios implicados a partir de un Observatorio europeo LEADER («Observatorio europeo de los territorios rurales» para LEADER+) con sede en Bruselas y conectado con Unidades Nacionales de animación. Esta integración en red adopta distintas formas, en particular la aplicación de medidas de cooperación transnacional.

Una vez establecidos estos principios generales, se ofrece a los participantes un gran margen de maniobra en cuanto a la definición del territorio de aplicación

(debiendo corresponder a determinada identidad natural y/o cultural, sin coincidir necesariamente con límites administrativos), a la composición del GAL (que en principio debe asociar a agentes públicos y privados representativos de la sociedad local), a la definición del Plan de Acción (inscrito obligatoriamente en un conjunto de ámbitos elegibles) y a sus modalidades de aplicación. Esta flexibilidad ha permitido que surjan múltiples soluciones: valorización de las identidades territoriales, creación de estructuras de partenariado y de gestión local, métodos de animación convenientes, convocatoria y selección de proyectos, etc. Todo ello conduce a emprender actividades colectivas y multisectoriales, a explotar recursos abandonados, a suscitar o reforzar las formas de organización local.

4.1.1.1. La Última Iniciativa Comunitaria: LEADER+

El enfoque LEADER aparece hoy en general como una respuesta bien adaptada a las necesidades de las zonas rurales en dificultad, pero también a las de todas las zonas rurales. Esto explica la voluntad de la Comisión Europea, para el período 2000-2006, de que todas las zonas rurales de la Unión sean elegibles en la futura *Iniciativa LEADER+ (Integración de las acciones para el desarrollo de la economía rural)*⁷⁷. A través de LEADER algunos territorios rurales en dificultad comienzan a instalarse en mercados en plena evolución y a adquirir o recuperar cierta competitividad en el marco de la globalización.

El programa LEADER+ impulsa las actividades integradas, concebidas y aplicadas por grupos de cooperación que operen a escala local. Sus objetivos son incitar y ayudar a los agentes del mundo rural a reflexionar sobre el potencial de su territorio en una perspectiva a más largo plazo y fomentar la aplicación de estrategias originales de desarrollo sostenible integradas, de calidad y destinadas a la experimentación de nuevas formas de valorización del patrimonio natural y cultural, de mejora del entorno económico y de mejora de la capacidad de organización de las respectivas comunidades, todo ello con la cooperación como aspecto funda-

⁷⁷ AEIDL (2001).

mental del programa. La *cooperación*, en su sentido más amplio, constituirá un aspecto fundamental del programa.

La iniciativa LEADER+ se articulará en torno a los tres Capítulos siguientes:

1. *Capítulo 1*: Apoyo de las estrategias de desarrollo rural territoriales, integradas y piloto, basadas en el enfoque ascendente y en la cooperación horizontal.
2. *Capítulo 2*: Apoyo a la cooperación entre territorios rurales.
3. *Capítulo 3*: Integración en una red de todos los territorios rurales de la Comunidad de la Unión Europea.

Con respecto al primer capítulo, habida cuenta de las oportunidades y limitaciones a las que se enfrentan los territorios rurales, los aspectos aglutinantes que en opinión de la Comisión revisten particular interés a escala comunitaria, al margen de los específicos de cada región, son los siguientes⁷⁸:

- Utilización de nuevos conocimientos y tecnologías a fin de incrementar la competitividad de los productos y servicios de los territorios.
- Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales.
- Valorización de los productos locales, en particular, facilitando el acceso al mercado de las pequeñas estructuras de producción mediante actuaciones de tipo colectivo.
- Valorización de los recursos naturales y culturales, incluida la de las áreas de interés comunitario en el marco de NATURA 2000⁷⁹.

Contrariamente a lo que ocurría en el caso de los LEADER I y II, todos los territorios rurales podrán beneficiarse de la iniciativa LEADER+, siendo las autoridades nacionales competentes quienes propongan los procedimientos y criterios de

⁷⁸ DÍEZ PATIER, E.; CORES GARCÍA, E.M. y CEBRIÁN CALVO, E. (2001).

⁷⁹ Directiva 92/43/CEE del Consejo (UE).

selección oportunos, tomando como base los propuestos por la Comisión Europea a los Estados Miembros en la «Comunicación por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER+)» (*Documento C(2000)946 final*) y que son los siguientes:

- Exclusión, como regla general, de los territorios que sobrepasen los 100.000 habitantes o no lleguen a los 10.000 (con excepciones, siempre que se justifiquen convenientemente).
- Territorios con homogeneidad física (zonas de montaña, de llanura, etc.).
- Territorios con homogeneidad económica (considerando una uniformidad de dependencia respecto al sector primario, secundario o terciario).
- Territorios con homogeneidad social (con una identidad propia, con relación entre sus habitantes, con centros de atracción, etc.).
- Existencia de unos recursos económicos mínimos (renta, capacidad de consumo, etc.) que permitan mantener una estrategia de desarrollo viable.

Puede ocurrir que la aplicación de estos criterios conduzca a una delimitación que no coincida con la división administrativa nacional o con las zonas establecidas para las intervenciones realizadas en función de los objetivos de los Fondos Estructurales. En cualquier caso, no se tendrán en cuenta divisiones territoriales artificiales que puedan menoscabar los criterios de coherencia mencionados (en principio, los territorios seleccionados podrían asimilarse a comarcas naturales).

Los beneficiarios de la ayuda financiera del LEADER+ (resultado de la financiación conjunta por parte del Estado Miembro y de la Comunidad, ésta última a través de la Sección Orientación del FEOGA) serán los denominados *Grupos de Acción Local (GAL)*, que actuarán como transmisores de la estrategia de desarrollo y se encargarán de su aplicación.

En el caso concreto de España, en el «Documento de trabajo sobre LEADER PLUS» elaborado por el MAPA⁸⁰ (enero 2000), se recogen los criterios de se-

⁸⁰ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA).

lección para el conjunto nacional, agrupados en tres elementos básicos que serían: territorio, grupo y programa. Adicionalmente cada Comunidad Autónoma podrá añadir otros criterios subjetivos especialmente dirigidos a la valoración del grupo y el programa que singularice sus características propias. La idea central es que los criterios de selección objetivos sean uniformes a nivel nacional, de forma que se obtenga una valoración y aceptación única por parte de la Comisión de la UE.

El planteamiento LEADER se basa en una nueva concepción del Desarrollo Rural fundada en:

1. Acercamiento entre agentes, actividades y componentes del territorio.
2. Establecimiento de vínculos entre agentes, actividades y territorios.

En una perspectiva de desarrollo sostenible, el planteamiento LEADER pretende tener en cuenta las oportunidades y dificultades internas del territorio rural derivadas de factores medioambientales, económicos, sociales y culturales vinculados con la historia del territorio, así como las oportunidades y dificultades externas provocadas por la apertura de las economías locales. La aplicación de un planteamiento adaptado a las zonas rurales requiere un enfoque renovado del desarrollo local y sobre todo un enfoque muy próximo a las preocupaciones y expectativas de los agentes locales. Mediante el fomento de un enfoque integrado y ascendente, así como de la descentralización de la gestión de las políticas públicas, LEADER invita a reconsiderar las fuerzas vivas del territorio. Entre las cuatro principales contribuciones de la Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural están las siguientes:

- El enfoque territorial descentralizado, integrado y ascendente («de abajo a arriba», «bottom-up»).
- La movilización de las poblaciones.
- La unificación de los agentes locales en un territorio.
- La posibilidad de concretar ideas latentes.

El planteamiento LEADER puede analizarse en el marco de siete aspectos esenciales:

1. El enfoque territorial.
2. El enfoque ascendente.
3. El partenariado y el Grupo de Acción Local (GAL).
4. La innovación.
5. El enfoque integrado.
6. La integración en red y la cooperación entre territorios.
7. La financiación y la gestión de proximidad.

El *territorio*, caracterizado por su «capital territorial», es el centro del enfoque LEADER. El término de «capital territorial» hace referencia a los elementos constitutivos de la riqueza de un territorio (población, actividades, paisajes, patrimonio, conocimientos técnicos), no desde la perspectiva de un inventario contable, sino de la búsqueda de especificidades que puedan ponerse de relieve. El análisis de estas especificidades y de los puntos fuertes observados en el análisis territorial harán surgir *estrategias* diversificadas, consustanciales a cada territorio. Estos elementos pueden ser la base de la creación de temas unificadores. El *partenariado local (GAL)*, debido a su proximidad al territorio, y a la representatividad que puede demostrar en virtud de sus distintos componentes, es responsable de esta estrategia.

Por lo que se refiere a la aplicación propiamente dicha del programa, el planteamiento LEADER se despliega en una serie de etapas:

- Realización de un *diagnóstico de territorio* que comprometa al conjunto de los agentes locales en una visión del territorio a medio y largo plazo.
- Formalización de los *objetivos*, definición de los ejes estratégicos y jerarquización de las acciones que vayan a emprenderse.
- Aplicación de las *acciones* in situ; el GAL preverá también la constitución de un dispositivo de apoyo y de acompañamiento para los promotores de proyectos.
- Producción de *resultados* directos.
- Evaluación cuantitativa y cualitativa del *impacto* del proyecto local.
- Análisis del *valor añadido* de LEADER a nivel local.

El análisis del impacto y del valor añadido se «reinyecta» a continuación en un *nuevo diagnóstico*, que es la herramienta de referencia de la estrategia territorial.

Por lo tanto, la dinámica del planteamiento se articula de la siguiente manera a través de las diversas etapas del programa:

1. El *enfoque territorial* permite iniciar el proceso (diagnóstico) apoyándose en los recursos y las necesidades particulares de cada territorio y permitiendo que se expresen las poblaciones.
2. El enfoque ascendente permite implicar de manera participativa a los agentes locales teniendo al mismo tiempo en cuenta las realidades consustanciales de cada territorio. Esto genera una nueva percepción de los puntos fuertes y débiles, amenazas y oportunidades, que influirá a lo largo del programa en la definición de los objetivos, la realización de las acciones, los resultados y el impacto en el territorio.
3. El *enfoque integrado y multisectorial* y el carácter innovador de las acciones influyen en la manera de aplicar las acciones; asimismo, influyen en los resultados y en el impacto de estas acciones.
4. El *método de financiación y la gestión de proximidad* influyen en la flexibilidad del programa a lo largo de su aplicación y, en numerosos casos, en la naturaleza de los proyectos que podrán financiarse.
5. La *red LEADER y la cooperación* intensifican los intercambios entre el nivel local y el mundo exterior y contribuyen al valor añadido del programa.

En cuanto a su aplicación, los Estados Miembros presentarán a la Comisión, tomando como base las dotaciones financieras indicativas para cada uno de ellos comunicadas por esta última, sus propuestas de programas. Los programas serán elaborados por las autoridades competentes designadas por el Estado Miembro al nivel geográfico considerado más adecuado y basándose en consideraciones relacionadas fundamentalmente con su estructura administrativa y con los sistemas de aplicación y gestión previstos. Como modalidad de aplicación de dichos progra-

mas, los Estados Miembros podrán optar entre los *programas operativos* o la *subvención global*.

La iniciativa LEADER+ será objeto de una financiación conjunta por parte de los Estados Miembros y de la Comunidad. Por lo tanto, la Iniciativa LEADER+ tiene como objeto completar los *Programas de Desarrollo Rural* y los *Objetivos Estructurales* alentando a los agentes del mundo rural a concebir y desarrollar *Estrategias de Desarrollo* integradas e innovadoras.

4.2. La Nueva orientación del Desarrollo Rural en Latinoamérica:

La Nueva Ruralidad

El contenido de este apartado se basa en las Memorias editadas a raíz de la celebración de los 20 años de la Maestría en Desarrollo Rural de la Pontificia Universidad Javeriana (Colombia), a partir del Seminario Internacional «La Nueva Ruralidad en América Latina. Maestría en Desarrollo Rural 20 años», que organizaron entre el 22 y el 24 de agosto de 2000. El haber sido elegida dicha institución, como base de este apartado se debe al compromiso activo adquirido y su preocupación permanente por contribuir a la comprensión y solución de los problemas rurales del país en particular, y de América Latina en general.

Las concepciones de lo rural y del Desarrollo Rural se han ido modificando en la medida en que la complejidad y diversidad de la realidad son comprendidas con mayor claridad y se evidencian las restricciones y posibilidades de sus explicaciones y alcances. Las sociedades rurales han presentado cambios estructurales debidos, en buena parte, al *modelo de desarrollo global*. Estos cambios hacen que tengamos que ver y analizar lo rural de distinta forma y que las definiciones y estrategias de Desarrollo Rural se adapten a dichas modificaciones.

En América Latina hay, en la actualidad, cerca de 120 millones de habitantes en el sector rural que representan el 35% del total de la población de la región. Pero de ese número hay 78 millones que viven en condiciones de extrema pobreza,

puesto que sus ingresos no superan lo equivalente a un dólar por día⁸¹. En las pasadas décadas se ha generado en América Latina un vacío de políticas que incorporen al ser humano, al ciudadano rural, como un objetivo central del desarrollo. El crecimiento, la liberalización de los mercados y las estrategias públicas en las reformas estructurales, han demostrado que la dinámica económica, en sí misma, no es suficiente para encontrar respuestas a la desigualdad y la pobreza. Ha quedado claro que sin capital social, sin instituciones y sin Estado, no será posible alcanzar las metas de progreso y bienestar que garanticen una sociedad democrática y estable⁸².

La gran totalidad de las Políticas de Desarrollo Rural en América Latina siguen siendo políticas sectoriales con énfasis en modelos de desarrollo tecnológico y en modelos productivos basados en una visión sectorialista que en algunos casos, tratan de avanzar hacia la incorporación de sectores asociados pero que definitivamente siguen teniendo la visión sectorial⁸³.

La *Nueva Ruralidad* es un nuevo sentido que debe permitir orientar la gestión de la sociedad sobre el territorio. La ruralidad tiene que ser entendida como territorio, limitado y definido a partir de la conformación de asentamientos humanos a partir de procesos económicos y sociales asociados a la explotación y uso de recursos naturales⁸⁴.

Los pequeños y medianos productores agrícolas, los campesinos, especialmente los grupos más vulnerables (indígenas), encuentran en estas oportunidades que ofrece la Nueva Ruralidad, importantes espacios de desarrollo económico y de organización para aumentar sus niveles de participación económica, social, cultural y política y, consecuentemente, su nivel de vida⁸⁵.

Se hace imprescindible el establecimiento de *Políticas de Desarrollo Rural Sostenible*, que respondan a las realidades y oportunidades que ofrece la Nueva ru-

⁸¹ Pontificia Universidad Javeriana (diciembre de 2000), tomo I, p. 12.

⁸² Pontificia Universidad Javeriana (diciembre de 2000), tomo I, p. 23.

⁸³ Pontificia Universidad Javeriana (diciembre de 2000), tomo I, p. 100.

⁸⁴ Pontificia Universidad Javeriana (diciembre de 2000), tomo I, p. 27.

⁸⁵ Pontificia Universidad Javeriana (diciembre de 2000), tomo I, pp. 62 y 63.

ralidad, centrados en el desarrollo humano, aprovechando el capital humano, físico, natural, social y cultural y el patrimonio histórico y arqueológico de sus comunidades. Los nuevos escenarios que proporciona el entorno requieren de planteamientos creativos de política y de acción para el Desarrollo Rural Sostenible de estos países. Esto implica la necesidad de contribuir a la búsqueda, junto con los países y sus organizaciones, públicas y privadas, de modalidades propias, tanto en el ámbito institucional como de las políticas para impulsar articuladamente los demás esfuerzos de desarrollo, las iniciativas nacionales, regionales y locales de Desarrollo Rural Sostenible. De igual manera se requiere establecer formas de cooperación internacional que vinculen experiencias exitosas de los diferentes países, así como el desarrollo de metodologías innovadoras que contribuyan a fortalecer los esfuerzos nacionales⁸⁶.

Un elemento central en el diagnóstico del problema rural, es el que el modelo general de desarrollo, siempre desde mediados del siglo pasado, le ha asignado un papel residual y marginal al sector rural. Asumiendo la integralidad de la visión que plantea la propuesta de la Nueva Ruralidad, lo rural tiene un papel estratégico en la construcción de un modelo de desarrollo en lo económico, en lo social, en la estabilidad política e institucional incluyendo cohesión territorial⁸⁷.

En este contexto el *IICA (Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas)*, además de la cooperación que ofrece en los procesos de acompañamiento administrativo y técnico de los Proyectos de Desarrollo Rural Sostenible y combate a la pobreza rural, abre un espacio de fortalecimiento del diálogo interamericano y de la cooperación recíproca para que los países de la región puedan actuar de manera conjunta en las negociaciones y relaciones internacionales, imprescindibles para que el Desarrollo Rural Sostenible, en el marco de la Nueva Ruralidad, alcance una expresión de compromiso y presencia permanente en el ámbito de los mecanismos internacionales de toma de decisiones políticas y financieras para el desarrollo⁸⁸.

⁸⁶ Pontificia Universidad Javeriana (diciembre de 2000), tomo I, p. 94.

⁸⁷ Pontificia Universidad Javeriana (diciembre de 2000), tomo I, pp. 104 y 105.

⁸⁸ Pontificia Universidad Javeriana (diciembre de 2000), tomo I, p. 95.

4.2.1. *La Nueva Ruralidad*

Se están produciendo cambios sociales, económicos, políticos y ecológicos que afectan a la agricultura y al medio rural y que definen también, nuevas demandas de la sociedad y el surgimiento de una nueva estructura de oportunidades, la cual es percibida de manera distinta por cada uno de los países, en especial, atendiendo a las diferencias que marcan los distintos niveles de desarrollo⁸⁹. *La Nueva Ruralidad* es una propuesta para mirar el Desarrollo Rural desde una perspectiva diferente a la que predomina en las estrategias de política dominantes en los Gobiernos y organismos internacionales. A partir de la identificación de la naturaleza de las realidades del mundo rural actual se trata de establecer los factores que pueden incidir en una ampliación de las oportunidades y esperanzas de las sociedades rurales del continente.

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe la agricultura continua siendo una actividad determinante de la estructura rural. Dada la fuerza de la tradición y de las condiciones de aprovechamiento de los recursos naturales, la agricultura sigue siendo el eje articulador de una economía diversificada. Desde los Gobiernos y las agencias internacionales se está llevando a cabo una reflexión y proponen una nueva visión del Desarrollo Rural, construyendo estrategias, instrumentos y propuestas de acción.

La Nueva Ruralidad se propone como una propuesta integral, centrada en tres grandes fundamentos de reforma profunda de las políticas predominantes en la actualidad:

1. Redefinición del ámbito de acción de la política rural.
2. Necesidad de revisar a fondo la economía rural.
3. Necesidad de proponer una nueva institucionalidad rural.

La Nueva Ruralidad parte de una redefinición de lo rural. Invita a la reconsideración de la visión de que lo rural es población dispersa centrada en el sector

⁸⁹ Pontificia Universidad Javeriana (diciembre de 2000), tomo I, p. 62.

agropecuario, para pasar a la reconstrucción del objeto de trabajo y de política al definir el ámbito rural como el territorio construido a partir del uso y apropiación de los recursos naturales, donde se generan procesos productivos, culturales, sociales y políticos. Esta redefinición de la ruralidad implica un nuevo concepto de *planificación*, dado que actualmente predomina la planificación sectorial y centralizada, se propone una planificación territorial y descentralizada. En este marco de política territorial y de cambio de énfasis de planeación, emerge la importancia de la dimensión política expresada en la construcción de una nueva democracia participativa, donde la autonomía de los territorios rurales y su propia capacidad de institucionalización fundamenta una nueva gestión del desarrollo.

La Nueva Ruralidad busca encontrar un camino para demostrar que, ante los retos de hallar una nueva orientación del modelo de desarrollo, lo rural está en capacidad de aportar eficientemente, contribuyendo al crecimiento económico, mejorando la distribución, logrando justicia social, soportando la estabilidad política e institucional y garantizando la preservación y sostenibilidad ambiental.

Por su potencialidad, el sector rural, como territorio, es estratégico en el desarrollo integral y armónico de la región. La inversión en el desarrollo de los territorios rurales tiene la más alta rentabilidad económica y social, lo cual se opone a la idea dominante de acciones compensatorias y asistenciales y conduce a la necesidad de definir *Estrategias de Desarrollo Rural* integrales y referidas al territorio, más que a la actividad económica agropecuaria. Las nuevas ruralidades tienen que definirse *regionalmente*, incorporando en sus instituciones una nueva reflexión respecto a la necesidad de allegar recursos desde fuera para asegurar la defensa de sus territorios y sus comunidades⁹⁰.

4.2.2. *El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)*

La agricultura y el sector rural de los países de América Latina y el Caribe (ALC) continúan mostrando disparidades y variaciones extremas en su estructura,

⁹⁰ Pontificia Universidad Javeriana (diciembre de 2000), tomo II, p. 33.

crecimiento y posicionamiento para enfrentar los nuevos desafíos globales, hemisféricos y nacionales. A diferencia de los Estados Unidos y Canadá, países en que el crecimiento del sector ha sido más vigoroso y cuyas capacidades para enfrentar estos desafíos están más avanzadas, en los países de América Latina el avance ha sido mucho más lento. Tras más de una década de reformas económicas y de un comercio más libre, el desempeño de la agricultura de América Latina mostró algunos signos positivos, pero no ha sido suficientemente estable y satisfactorio como para tener impactos importantes en la reducción de la pobreza y en la prosperidad rural⁹¹.

A pesar del hincapié que se hace sobre el aumento del comercio mundial y sobre la liberalización comercial, temas no relacionados con el comercio, tales como la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria, la inocuidad de los alimentos y el medio ambiente son de una importancia crucial para el desarrollo sostenible de los países del hemisferio occidental. Los países de América Latina y el Caribe se enfrentan al reto de mejorar la competitividad de sus sectores agrícolas, para poder participar plenamente en este nuevo escenario mundial.

Los programas de ajuste estructural de los últimos años han resultado en una disminución de la cuota presupuestaria para los Ministerios de Agricultura en varios países del hemisferio. Sin embargo, el escenario global exige que el Estado juegue un papel decisivo en la visión del marco regulador para la agricultura, los parámetros de política y los servicios de apoyo, tales como la infraestructura rural, la seguridad de la tenencia de tierras, la formación, la investigación y la extensión, todo lo cual es necesario para el desarrollo de una agricultura competitiva. El sector privado tradicional y las organizaciones no gubernamentales están cada vez más involucrados en el suministro de servicios técnicos al sector, pero es fundamental el papel del Gobierno en la creación de nuevas relaciones como socio estratégico con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones de la sociedad civil.

⁹¹ IICA (<http://www.iica.int>).

Los Gobiernos del continente latinoamericano vienen demandando la revisión de las Estrategias de Desarrollo Rural para el medio rural. Actualmente se observa una gran resistencia a seguir aplicando fórmulas y recetas agotadas, resistencia a mantener una actividad pasiva frente a la incapacidad por dar respuestas creíbles, exitosas y efectivas a los problemas de pobreza, inestabilidad, vulnerabilidad comercial, insostenibilidad ambiental e inviabilidad económica que ensombrece el futuro de los territorios rurales. Todo ello ha sido puesto de manifiesto por las autoridades de los países de América Latina y el Caribe en diferentes foros.

En las décadas de los ochenta y noventa se apostó por el crecimiento y se redujo la prioridad de temas como el Desarrollo Rural. La obsesión por la eficiencia económica y la competitividad, condujo a un empobrecimiento por las propuestas de atención a los más pobres y las carteras de los bancos multilaterales vieron descender drásticamente los montos asignados al Desarrollo Rural. En los últimos años como respuesta a nuevos requerimientos políticos, los organismos internacionales han emprendido esfuerzos en el análisis de las condiciones particulares de los espacios rurales. La información del IICA señala que casi dos tercios de sus recursos corresponden a requerimientos y proyectos en el área del Desarrollo Rural Sostenible.

El IICA ha venido trabajando en una agenda ambiciosa de Desarrollo Rural que parte de la reflexión sobre la naturaleza de los procesos económicos actuales de la economía y de la institucionalidad rural. A partir de 1998, bajo el liderazgo y patrocinio de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del IICA, se produce un proceso de diálogo de expertos latinoamericanos en Desarrollo Rural. Este proceso adquiere su máxima expresión en el Seminario Internacional «Valor, Vigencia y Proyección Contemporánea del Desarrollo Rural Sostenible», realizado en Heredia (Costa Rica, 1998), en el que se expresa «la necesidad de iniciar un diálogo interamericano que permita construir en conjunto con los países (sector público, sector privado, sociedad civil) y con los organismos internacionales de financiamiento y cooperación técnica, una visión contemporánea de lo rural y del trabajo de Desarrollo Rural y combate a la pobreza, así como una nueva respuesta institucional sustentada en una interrelación efectiva desde lo local a lo mundial». Estas conclu-

siones son reiteradas y ampliadas en la Conferencia Internacional sobre el papel del Sector Rural en el Desarrollo de América Latina, celebrada en Cartagena de Indias (1998).

En esta línea la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) expresó que: «nuevos desarrollos en los frentes de la democracia, en especial la descentralización y la participación ciudadana..., han abierto puertas promisorias, sobre las cuales es posible construir una nueva etapa de desarrollo rural en la región». Como parte del esfuerzo por crear instancias internacionales a la consolidación de nuevas propuestas de Desarrollo Rural, se creó el CIDER (Centro Internacional de Desarrollo Rural), cuya tarea coincidió con la constitución del Grupo Interagencial de Desarrollo Rural, conformado por el IICA, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ), el Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Pobreza (FIDA), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Banco Mundial (BM). Hay que destacar la reorientación que se viene dando en instituciones financieras y técnicas al servicio del desarrollo de los países, como son el BM y el BID, los cuales pasan por el proceso de revalorización de lo rural.

El origen del *IICA* resulta de la idea fundamental de crear un instituto interamericano sobre agricultura tropical, incluida en la Resolución XVI de la Primera Conferencia Interamericana sobre Agricultura (Washington D. C., 1930). El Instituto fue inaugurado oficialmente en marzo de 1943, en Turrialba (Costa Rica). En febrero de 1949, el *Consejo de la Organización de los Estados Americanos (OEA)* reconoció el Instituto como una agencia especializada del Sistema Interamericano. La evolución progresiva del Instituto llevó a una revisión de la Convención de 1949. El texto de la nueva Convención sobre el IICA es el producto de estas evoluciones. En ella se consolida y amplía los objetivos del Instituto de «estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para lograr su desarrollo agrícola y el bienestar rural». El 6 de marzo de 1979 la Convención quedó abierta a la firma de los Estados Miembros de la OEA o del IICA. Con la Convención del Instituto de 1979, que fue ratificada el 8 de diciembre de 1980, se inició un proceso

de reforma y de reestructuración para reflejar los nuevos objetivos del IICA y el contexto cambiante del sector agrícola en el hemisferio. Durante los últimos veinte años, el proceso de ajuste ha pasado varias etapas:

- Primera etapa (1982-1986)*: Durante esta etapa, el Instituto reestructuró sus relaciones con los Estados Miembros y concentró sus esfuerzos en diez programas técnicos, que buscaban ayudar a los países durante un período caracterizado por una deuda externa abrumadora, y el impacto negativo del proteccionismo agrícola, y la era del modelo basado en la sustitución de importaciones. Uno de dichos programas se centraba en el «Desarrollo Rural Integrado».
- Segunda etapa (1986-1993)*: Se caracterizó por la aprobación de un *Plan de Mediano Plazo*, el cual se concentraba en fortalecer y desarrollar el sector agrícola, estimular la modernización tecnológica y la eficacia de la producción y acelerar el proceso de integración regional. El trabajo del Instituto se concentró en cinco programas. El Programa III se centró en la «Organización y Administración para el Desarrollo Rural».
- Tercera etapa (1993-2001)*: Se caracterizó por un estilo de cooperación técnica en el que se hizo énfasis en la participación, la descentralización, la flexibilidad y la concentración. Se crearon cinco Centros Regionales y en cada región se aplicó una estrategia diferenciada. El trabajo del Instituto se concentró en cuatro áreas de concentración, una de ellas la del «Desarrollo Rural Sostenible». El Instituto también fue reconocido como la agencia para la agricultura del Sistema Interamericano y se enfatizó la dimensión multisectorial de la agricultura.

Al IICA le fueron dados nuevos mandatos para su trabajo futuro en las Américas, principalmente en la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, celebrada en la ciudad de Québec (Canadá, abril de 2001), y en la Declaración de Bávaro de los Ministros de Agricultura. La *Declaración Hemisférica* y el *Plan de Acción* de la Cumbre subrayaron la importancia de la agricultura y de la vida rural en el fortalecimiento de la democracia, la creación de prosperidad

y el desarrollo del potencial humano. El IICA recibió un reconocimiento en la Cumbre por su labor en el hemisferio y le fue asignado el papel de institución asociada para el seguimiento de implementación del denominado *Plan de Mediano Plazo (PMP)*. Este PMP delinea la nueva orientación y el curso de acción que el Instituto pretende seguir en el período 2002-2006.

En función de la nueva dimensión asignada a la JIA (Junta Interamericana de Agricultura) por la Trigésima Asamblea General de la OEA (junio de 2000), la Primera Reunión Ministerial sobre Agricultura y Vida Rural en el contexto del proceso de las Cumbres de las Américas fue celebrada en Bávaro (República Dominicana). En la Declaración de Bávaro, los Ministros de Agricultura se comprometieron con los mandatos de la Tercera Cumbre e instaron a las instituciones y a los Gobiernos a que coordinen sus estrategias y armonicen sus esfuerzos de cooperación técnica y financiera para la implementación de esa Declaración. Los Ministros de Agricultura pusieron énfasis especial en la necesidad de avanzar significativamente en «mejorar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza rural». Estos mandatos facilitan la definición de un papel claro para el IICA del siglo XXI. El IICA es la única agencia internacional para la agricultura que tiene oficinas en cada uno de sus 34 Estados Miembros. El objetivo estratégico clave del IICA debe ser el de apoyar a los Estados Miembros en sus esfuerzos por lanzar al vuelo el talento, la energía y el empeño de los pueblos de las Américas, de manera que los sectores agrícola y rural puedan competir internacionalmente.

Por consiguiente, el Instituto debe crear una cultura de excelencia cuyo resultado debe ser el suministro de información, conocimientos, liderazgo y apoyo técnico, todo lo cual contribuye a mejorar las vidas de las personas y a garantizar la prosperidad de las naciones del hemisferio. Como institución mundial en un mundo en vía de globalización, el IICA debe estar en la vanguardia de la solidaridad hemisférica y mostrar el camino que se ha de seguir para garantizar que la agricultura siga contribuyendo a la seguridad alimentaria, al progreso social nacional y a la estabilidad.

La nueva administración del IICA está convencida de que esta nueva estrategia propuesta para el Instituto proporcionará las bases sobre las cuales se cons-

truirá el IICA del siglo XXI; un IICA con prioridades definidas, liderazgo creativo, operaciones descentralizadas y una gestión moderna, eficiente y eficaz en sus acciones; es decir, una institución de excelencia. Por consiguiente, los retos para el futuro son los de fortalecer las relaciones con los Estados Miembros, que son sus socios, y acompañarlos en su búsqueda de un hemisferio que cuente con la seguridad alimentaria y que sea tecnológicamente preparado, ambientalmente administrado y socialmente equitativo para las generaciones actuales y venideras.

Para lograr esta meta estratégica, la nueva administración del Instituto preparará el ya mencionado *Plan de Mediano Plazo (2002-2006)*, el cual comprenderá las agendas hemisféricas, regionales y nacionales. En la sede un equipo preparará, tras consultar a la Comisión Consultiva Especial para Asuntos Gerenciales, la primera versión de la *Agenda Hemisférica*, suministrando las directrices para las *Agendas Regionales y Nacionales*. Los Coordinadores Regionales, los Especialistas Regionales, los Representantes en los países y los socios regionales deben preparar la Agenda Nacional. Los Representantes, en colaboración con las autoridades nacionales de los sectores privado y público, comenzarán la preparación de las Agendas Nacionales, las que estarán orientadas hacia el manejo integral del Desarrollo Rural. Las Agendas Regionales y Nacionales reflejan el trabajo del Instituto.

El nuevo Plan de Mediano Plazo (2002-2006) se concentrará en cinco áreas estratégicas. El *Área 3: Desarrollo Rural Sostenible* persigue promover el Desarrollo Rural Sostenible y el manejo sostenible de nuestros recursos naturales, para las generaciones actuales y venideras. Desde el IICA siete son los factores mundiales importantes que influirán en la agricultura del siglo XXI:

- La globalización y la liberalización del comercio en los mercados mundiales.
- El crecimiento de la población y la urbanización.
- La biotecnología.
- Las tecnologías de la información y de la comunicación.
- Las preferencias del consumidor.

- El medio ambiente.
- Las políticas gubernamentales.

Los retos a los que se enfrentan la agricultura y el sector rural en las Américas, los mandatos del proceso de las Cumbres Interamericanas y la Declaración de Bávaro ofrecen, conjuntamente, el marco general de acción del IICA para el futuro. Al mismo tiempo, asignan un papel más amplio para el Instituto en el hemisferio, el cual va más allá de la prestación de servicios de cooperación técnica. Si bien el IICA concentra sus acciones en la agricultura y el sector rural, los mandatos indican que deben realizarse en un marco más amplio de contribución al desarrollo sostenible y a la prosperidad económica del hemisferio. Por lo tanto, el Instituto debe reposicionarse no solo dentro de la agricultura y el sector rural, sino también dentro del más amplio marco institucional que sustenta a la agenda común de desarrollo de las Américas. Este reposicionamiento se hará mediante el desarrollo de una *visión y misión* nuevas. La visión del IICA es: «Transformar el IICA en una agencia para el desarrollo que promueve el desarrollo sostenible de la agricultura, la seguridad alimentaria y la prosperidad en las comunidades rurales de las Américas». Y su misión es: «Apoyar a los Estados Miembros en su búsqueda del progreso y la prosperidad en el hemisferio, mediante la modernización del sector rural, la promoción de la seguridad alimentaria y el desarrollo de un sector agropecuario competitivo, tecnológicamente preparado, ambientalmente administrado y socialmente equitativo para los pueblos de las Américas».

Las prioridades del Instituto poseen dos dimensiones estratégicas, ambas interrelacionadas. La primera tiene que ver con focalizar las acciones del IICA en áreas prioritarias, derivadas de sus nuevos mandatos. La segunda tiene dos componentes, uno interno referido a los aspectos operativos de la estrategia del Instituto, y otro externo referido a la ejecución de las acciones del IICA mediante alianzas estratégicas.

El trabajo del IICA se enfocará a contribuir al logro del desarrollo sostenible de la agricultura, en aumentar la seguridad alimentaria y en aumentar la prosperidad rural en las Américas. Ello se realizará mediante la ejecución de acciones de

cooperación técnica organizadas en seis *áreas estratégicas*, cada una de las áreas llevará asociados una serie de objetivos específicos y sus correspondientes líneas de acción. En el área estratégica de «Desarrollo Rural Sostenible» su objetivo será el de: «apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros y fortalecer sus capacidades institucionales con miras a reducir la pobreza rural, aumentar la prosperidad rural y mejorar las capacidades de los habitantes rurales con la finalidad de acelerar su propio desarrollo por medio del uso sustentable de los recursos naturales».

Las acciones institucionales asociadas a dicho objetivo serán las siguientes:

1. Apoyar el diseño de políticas, estrategias y programas de inversión para el Desarrollo Rural Sostenible (DRS).
2. Modernización institucional.
3. Manejo de territorios rurales con base en un mejor uso y manejo de los recursos naturales.
4. Gestión de la información.

Las acciones estratégicas del IICA serán ejecutadas mediante las anteriormente mencionadas *agendas de cooperación técnica* de tres niveles: nacional, regional y hemisférica. Estas serán las estrategias básicas del Instituto para abordar sus nuevos mandatos y los problemas y retos asociados a la agricultura y vida rural en las Américas. La implementación de las agendas nacionales de cooperación técnica será el eje hacia las cuales estarán dirigidas las actividades de cooperación del IICA. Dichas agendas serán preparadas mediante el diálogo y la discusión, con la participación de los sectores privado y público de los países. El proceso de preparación de las dichas agendas se inició en todos los Estados Miembros al principio de 2002. Si bien estas agendas guiarán las acciones del Instituto en cada país y reflejarán las prioridades nacionales, también pueden incluir componentes de las acciones regionales y hemisféricas que sean de especial interés para el país. El *modus operandi* en la ejecución de las agendas nacionales será el uso de expertos y otros recursos locales, incluido el desarrollo de alianzas estratégicas para ejecutar componentes específicos de las mismas. Las agendas regionales de cooperación técnica comprenderán dos componentes principales: las agendas nacionales y la ejecución

de acciones que son de una naturaleza «regional». Esto último incluye un enfoque regional para abordar problemas comunes a un conjunto de países, así como el compromiso del Instituto para continuar apoyando los procesos de integración regional mediante los mecanismos existentes en los ámbitos regionales y subregionales.

La agenda hemisférica será desarrollada mediante el diálogo con los actores principales de la comunidad agrícola y rural de las Américas. Se enfocará principalmente en asuntos y demandas derivados de mandatos específicos y en solicitudes tales como las que emanan del proceso de las Cumbres, la JIA, diversos foros hemisféricos, etc. En ella también se incluirán acciones congruentes con el nuevo papel del Instituto con sus socios estratégicos y orientadas a ejecutar la agenda más amplia del desarrollo de las Américas, así como mecanismos que vinculen las acciones nacionales y regionales con iniciativas hemisféricas.

Una vez que las nuevas prioridades han sido identificadas en cada nivel, constituirán la base para la definición de *proyectos* y *acciones* que sean congruentes con este *Plan de Mediano Plazo (PMP)*.

5. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN EL PAÍS VASCO: LOS PROGRAMAS LEADER Y AGRICULTURA DE MONTAÑA

Quince años han pasado desde que la Comisión Europea diese a conocer el documento titulado «El futuro del mundo rural», con el que incorporaba al acervo comunitario el concepto de «desarrollo rural». Dicho documento establecía las bases para la intervención desde una política rural que, alejándose de la perspectiva sectorial dominante en la PAC, ponía principalmente el acento en la dimensión espacial. Incorporaba nuevas problemáticas que se derivaban tanto de los cambios experimentados en el ámbito rural (pérdida de rentas agrarias, emigración, envejecimiento, aumento de la complejidad social como consecuencia de la incorporación de población urbana, deterioro ambiental, etc.), como en el urbano (progresiva valoración de la calidad ambiental del medio rural, mayor disponibilidad de tiempo

libre, etc.). Diagnosticaba una problemática diferenciada en tres situaciones que a su vez representaban también tres tipos de áreas rurales: aquellas que se ven sometidas a una presión de la evolución moderna por encontrarse próximas a grandes aglomeraciones urbanas o fácilmente accesibles desde ellas (problemas de competencias de usos del suelo, deterioro del paisaje, fragilidad del equilibrio ecológico, etc.), áreas de declive rural (con pérdidas más o menos recientes de población y retroceso de las rentas agrarias) y áreas marginales y con mal acceso (cuyas pérdidas de población y abandono de la actividad agroganadera tiene ya una dimensión histórica y el deterioro de su estructura demográfica resulta muy acentuado).

A esta nueva orientación se le ha de añadir una consideración territorial anterior y que ya hacia incapié en muchos de los aspectos que este documento recoge, como es la caracterización de zonas de Agricultura de Montaña, realizada por la Comisión Europea en 1976 y retomada por el estado español en 1984. En estos documentos se señala la dificultad que tiene el progreso de las funciones agrarias en espacios de montaña y la necesidad de impulsar la diversificación de las actividades económicas y el asentamiento de su población, conceptos que serán desarrollados en las iniciativas Leader de la Comunidad Europea.

Uno de los objetivos claves de la nueva política rural es la «diversificación de las oportunidades de renta». Constituía la fórmula que permitiría amortiguar los efectos de una reconversión agraria inevitable que amenazaba con expulsar de la actividad a gran número de agricultores y de dejar de cubrir las necesidades elementales de otros muchos.

Dado que no se consideraba probable el hecho de que las oportunidades de renta alternativas o complementarias surgieran como consecuencia de inversiones procedentes del exterior, se inclinaba por favorecer un desarrollo basado en recursos locales, añadiendo un primer calificativo al desarrollo rural, el de «endógeno». La necesidad de que las actividades fuesen complementarias ya que se consideraba difícil que una sola fuese suficiente para garantizar un nivel de ingresos digno contribuyó probablemente a que se le calificase también de «integrado», por más que este término acabase adquiriendo un significado más amplio, el de

una interacción sectorial en el área capaz de generar sinergias. Finalmente, ya que no podía pensarse en nuevas actividades basadas en recursos locales sin tener en cuenta el medio físico y natural —puesto que constituía su principal activo—, se le añadió también la condición de «sostenible», lo que incluía el objetivo de preservar las condiciones ambientales.

Sobre los tres conceptos definidos se sustenta la política de desarrollo rural de la Comunidad Autónoma Vasca, apoyada a su vez en las directrices que se van impulsando desde la Comunidad Europea. Son dos los programas iniciados en este territorio. El prioritario esta última década y que ha contado con mayor dotación presupuestaria se corresponde con las distintas iniciativas Leader impulsadas por la CE. El más antiguo y con mayor implicación territorial es el programa de Agricultura de Montaña. A continuación vamos a desarrollar los caracteres que presenta el progreso de cada uno de ellos en el territorio de la Comunidad Autónoma.

5.1. La iniciativa comunitaria Leader como impulso a la diversificación de actividades en el medio rural

El 19 de marzo de 1991 el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* publicaba las directrices de la Comisión sobre la iniciativa comunitaria LEADER (91/C 73/14). En el propio título de los programas (LEADER = Liaisons Entre Activités de Développement l'Economie Rural) se ponía de manifiesto su propósito de impulsar una línea integradora, propósito que se subrayaba en los objetivos a la vez que se hacía explícito su enfoque resueltamente endógeno y local y su voluntad de apoyar y estimular las iniciativas de grupos de acción local. Manifestaba también su vocación demostrativa, que sirviera de ejemplo para animar a intervenciones privadas en otras áreas a la vez que de experiencia para posteriores intervenciones institucionales.

Los programas actuarían a través de subvenciones y se aplicarían a ciertas áreas de entre las incluidas en los objetivos 1 y 5b. Para acceder a ella, los grupos de acción local aspirantes deberían presentar proyectos de desarrollo para zonas ru-

rales concretas con poblaciones comprendidas entre 5.000 y 100.000 habitantes. Tales proyectos tendrían que ajustarse a los objetivos específicos marcados por la Comisión, es decir:

- Favorecer el aprovechamiento de recursos locales, naturales y humanos.
- Impulsar la revalorización de las producciones agrícolas.
- Promover la creación de alternativas a la agricultura.
- Promocionar y potenciar el patrimonio histórico y artístico.
- Potenciar la capacitación y cualificación profesional.
- Incentivar la participación de los agentes económicos y sociales.

La propia Comisión marcaba el tipo de iniciativas que podrían beneficiarse de la subvención, diferenciando aquellas que eran propiamente de desarrollo rural de aquellas otras dirigidas especialmente a consolidar a los grupos de acción local y a establecer centros permanentes de desarrollo rural en las áreas, cuyas funciones, además de la de seguir actuando de dinamizadores, serían también la de consolidarse como centros de información y gestión permanentes (comercialización directa, reserva de habitaciones, etc.). En concreto, las medidas subvencionables eran:

—De desarrollo rural propiamente dicho:

- Apoyo técnico al desarrollo rural, proyectos técnicos, diagnósticos, etc.
- Formación profesional y ayuda a la contratación.
- Turismo rural.
- Pequeña empresa, artesanía y servicios locales.
- Valorización y comercialización de la producción agraria y forestal.

—Relativas a los Grupos de Desarrollo Rural:

- Ayuda a la creación de grupos, formación de animadores etc.
- Ayuda al equipamiento informático y telemático.
- Asistencia técnica a los grupos.
- Ayuda a la integración de los grupos en una red supranacional.

La inversión prevista por la Comunidad en subvenciones a los programas LEADER era de 400 millones de ecus para el período 1990-93; correspondían únicamente a una parte de la inversión total prevista, que debía completarse con subvenciones de los Estados miembros (sus distintas instancias administrativas) y, por supuesto, con la inversión privada receptora de las ayudas. La Comisión se encargaba de determinar la cuantía de la aportación Europea al programa local, después de valorar su calidad; la superficie total de esas zonas, la cantidad de activos y explotaciones agrarias, la baja de densidad de población y otras características geográficas.

Este primer programa es posteriormente desarrollado en tres fases sucesivas; Leader I, II y Leader+. Vamos a seguir a continuación las aportaciones que tanto CORBERA (1999) como GALDOS (1999) realizan respecto a la incidencia que los dos programas ya finalizados han tenido en el País Vasco, el Leader I y II, para posteriormente centrarnos en las peculiaridades que presenta la iniciativa que en este momento está en funcionamiento, el programa Leader +.

5.1.1. El programa LEADER I del País Vasco: La Montaña y Valles Alaveses

El programa LEADER concedido en el País Vasco tenía como marco espacial dos comarcas situadas en la provincia de Álava, al norte de la Rioja Alavesa y flanqueando el enclave burgalés del Condado de Treviño.

La ganadería tiene muy poca importancia a la vez que destaca una casi absoluta especialización cerealista y secundariamente en patata de siembra; agricultura principalmente de secano que cuenta con condicionamientos negativos importantes desde el punto de vista físico; el 20% de la superficie se sitúa por encima de los 1.000 metros y un elevado porcentaje del terreno supera pendientes del 20% lo cual introduce condiciones climáticas que acortan el ciclo y límites a la extensión de la superficie agraria útil, que apenas supone una tercera parte de la superficie total en la comarca de Valles y menos de la quinta parte en la de la Montaña.

Esas duras condiciones para el desarrollo de la agricultura y la falta de alternativas de empleos locales para complementar rentas dieron lugar, desde temprano, a una fuerte emigración, que redujo la ya siempre baja densidad hasta quedar situada en 1991 en torno a los 7 habitantes por kilómetro cuadrado y que dio lugar a un envejecimiento de Población por encima de la media de las áreas rurales del País Vasco.

Antes de iniciarse el programa, la estructura de la población activa muestra un claro predominio de la actividad agraria, que casi llegaba a suponer el 50% del empleo, y que estaba formado, en su mayor parte, por agricultores de edad muy avanzada. El sector industrial es muy débil en ambas comarcas y el empleo industrial existente era muy poco cualificado. Por lo que respecta al sector terciario, su importancia era también muy limitada tanto desde el punto de vista del empleo como de las necesidades de servicios de la población. Los equipamientos educativos sanitario-asistenciales, culturales, deportivos, de transporte colectivo etc, eran muy deficientes; sólo existían algunos pequeños comercios de alimentación y unos pocos bares-restaurantes en la carretera.

El programa se marcaba como principal objetivo el de frenar y revertir el proceso de despoblación en base a la promoción de iniciativas económicas, tuviesen éstas un carácter endógeno o externo, y a la mejora de los servicios y equipamientos. Resaltaba las potencialidades del área que consistían, principalmente, en

Cuadro 1. Presupuesto del programa Leader I de la Montaña y Valles alaveses (millones de ptas. y %)

Medidas	Presupuesto	% de la medida sobre total	% de inversión privada
Apoyo técnico	26,7	1,4	
Formación y ayuda al empleo	82,0	4,4	
Turismo rural	700,0	37,9	50,0
Pequeña empresa y servicios locales	830,0	44,9	50,5
Valoración y comercialización agraria	10,0	0,5	
Otras medidas	100,0	5,4	
Funcionamiento y equipamiento	100,0	5,4	
Total	1.847,7	100,0	41,6

Fuente: «Iniciativa Comunitaria Leader para el desarrollo rural de la Montaña y Valles Alaveses» (1991).

la calidad de un medio rural con abundantes espacios libres y atractivos desde un punto de vista paisajístico y cultural, entre los que se encontraba en la comarca de Valles el Parque Natural de Valderejo. Se ponía una gran esperanza en el turismo rural como dinamizador principal, pero no único; ni siquiera presupuestariamente era el más importante.

El Grupo de Acción Local encargado de desarrollar el programa se formó a partir de las Asociaciones de Agricultura de Montaña «IZKIZ» y «AÑANA», en las que se incluían diferentes asociaciones y grupos culturales, comunidades de regantes, cooperativas agrícolas e industriales, juntas administrativas, sindicatos agrarios y ayuntamientos. Esta composición garantizaba plenamente dos exigencias de la directiva comunitaria, la de solvencia económica en tanto que contaba con la presencia de instancias institucionales —y no sólo de los ayuntamientos sino también del Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Álava que participaban en el órgano responsable— y la de vinculación de los agentes sociales, que se encontraban ampliamente representados.

En cuanto a los proyectos concretos que el programa se proponía impulsar destacaban un importante esfuerzo en formación (medida 2), que incluía un Master en Desarrollo Rural con el que se pretendía conseguir una gestión técnica eficiente de las empresas.

En turismo rural (medida 3) la intervención proponía, en primer lugar, valorizar el área por medio de una serie de rutas paisajísticas que incluía, además de la señalización, la rehabilitación de algunos lugares y la eliminación de vertederos. Pero la mayor parte del capítulo (500 millones) se destinarían a la creación de instalaciones y servicios turísticos (alojamientos, actividades complementarias, etc), con una participación pública que rondaría la tercera parte.

Quizás lo más interesante, por novedoso eran los proyectos incluidos en la medida 4, que era la que más inversión total preveía y la que más dinero público absorbería. Se proponía, en primer lugar, la creación de dos polígonos industriales en colaboración con los ayuntamientos, que debían crear 40.000 m² de suelo industrial, donde se construirían pabellones capaces de alojar actividades artesanales e

industriales que permitiesen la diversificación de la actividad productiva. Complementariamente se apoyaba la instalación de PYMES con una subvención de un 30%, teniendo previsto la creación de una cooperativa textil de mujeres, otra de bollería biológica, otra de construcción y un supermercado comarcal, además de otras artesanías, calculándose la inversión total en 120 millones de pesetas.

En la medida 5 (valoración y comercialización de productos agrarios) se pretendía recuperar cinco ferias locales que sirviesen a la vez como puntos de salida para las producciones agrarias y artesanales de la zona y de atractivo turístico.

Cuadro 2. Presupuesto definitivo e inversión comprometida en 1994 en el programa LEADER I de la Montaña y Valles alaveses (millones de ptas. y %)

Medidas	Presupuesto	% de la medida sobre total	% de inversión privada
Apoyo técnico	30,3	1,5	25,3
Formación y ayuda al empleo	91,0	4,4	94,1
Turismo rural	556,4	27,2	254,3
Pequeña empresa y servicios locales	1.137,0	55,5	1.156,2
Valoración y comercialización agraria	10,1	0,5	10,7
Otras medidas	111,3	5,4	143,0
Funcionamiento y equipamiento	111,3	5,4	123,5
Total	2.047,4	100,0	1.807,2

Fuente: «Iniciativa Comunitaria Leader para el desarrollo rural de la Montaña y Valles Alaveses» (1991).

En líneas generales, lo que más llama la atención es la relativa poca importancia que alcanza la medida 3. A pesar de ello, la inversión final en turismo rural no alcanzaba ni el 46% de lo previsto en el último presupuesto, y si se calculaba que en estas medidas el gasto privado debía alcanzar el 50%, en la práctica éste no llegó ni siquiera al 30% (76,01 millones). Casi el 60% se invirtió en el establecimiento de rutas paisajísticas en torno a parques naturales y en la recuperación de núcleos de interés turístico, a lo que se dedicó sólo dinero público. La creación de servicios e instalaciones turísticas que se subvencionó con un 30%, no tuvo éxito. Los establecimientos de nueva creación o modernizados fueron contados: se

instalaron tres restaurantes, una casa de turismo verde con servicio de minigolf, una pensión y un hotel, además de modernizarse dos restaurantes ya existentes.

Por el contrario, la medida 4 no sólo se vio muy incrementada con relación al presupuesto inicial, sino que además la inversión superó en algo las ya optimistas previsiones. La iniciativa privada respondió en este caso mucho mejor y si se esperaba una participación del 50%, la expectativa fue superada ampliamente llegando a alcanzar un 66%. Las inversiones más importantes correspondieron a la fábrica de sueros prevista en el proyecto (BIOMENDI, S.A.) con 490 millones y creó 25 nuevos empleos, una empresa de Mecanizados Aeronáutica (GINES) con 168 millones y empleos, otra de Panel Laminado (TALCER, S.L.) con 139,32 millones y 10 empleos, otra de Prefabricados de Hormigón (PEGONSA WESSER, S.A.) con 80 millones y 17 empleos, y otra de Repostería Dietética (EL SAUCE, S.A.L.) con 48,6 millones y 8 empleos. En total reunían el 80,1% de la inversión total realizada en la medida 4, pero no agotaban ni mucho menos la iniciativa privada en este campo; junto a ellas se instalaron toda una serie de pequeñas empresas con inversiones modestas y de variada orientación (carpintería, textil, soplado de vidrio, etc.), además de proporcionarse un importante apoyo a la creación de autoempleo.

Otro capítulo importante fue el de rehabilitación del patrimonio histórico-artístico, en la recuperación del edificio de la estación de Maeztu del Santander-Mediterráneo; que sirve de sede al Centro de Desarrollo Rural. En cuanto a la formación, la inversión no fue elevada aunque superó las previsiones y consiguió poner en marcha el Master de Desarrollo Rural y Gestión de Empresas Agroalimentarias.

5.1.2. El programa LEADER II en el País Vasco

En 1994 la comisión de las Comunidades Europeas aprobó el segundo programa para el desarrollo de las zonas rurales objetivo 5b de la Comunidad Autónoma Vasca a desarrollar durante el período 1994-1999, programa que mantiene los objetivos que el desarrollado en el período anterior. Para la consecución de dichos objetivos este plan establece 5 ejes prioritarios de actuación y sus correspon-

dientes subprogramas: creación y mejora de infraestructuras básicas para el desarrollo económico; diversificación de la actividad y creación de empleo; recursos naturales y medio ambiente; mejora del hábitat humano; recursos humanos.

El plan de financiación prevé un coste total de alrededor de 13 millones de pesetas, de los que el 65% son fondos que deben aportar las diversas administraciones públicas, completando la inversión privada el resto de la financiación. La administración comunitaria a través de los fondos estructurales colabora con el 50% de los gastos públicos y la vasca con el resto.

El programa LEADER II presenta bastantes novedades con respecto al anterior en el País Vasco. En primer lugar, se amplía considerablemente su ámbito de aplicación que abarcará ahora todas las zonas objetivo 5b de la Comunidad Autónoma que fueron seleccionadas por decisión de la Comisión (94/197/CE) y que corresponden a: Estribaciones del Gorbea, Montaña, Valles y Rioja Alavesa en la provincia de Alava, Arratia-Nervión y Encartaciones en Vizcaya, y Tolosaldea y Urola Costa en Guipúzcoa. Sin embargo, la inversión presupuestada se mantiene más o menos en los mismos niveles.

La ampliación geográfica introduce una mayor complejidad, ya que si bien todas las áreas presentan indicadores que revelan una situación de marginalidad, el grado de profundidad es claramente diferente, manteniendo todavía cierta distancia las dos comarcas primitivas objeto del LEADER I.

Cuadro 3. Indicadores para las comarcas vascas objetivo 5b

Comarca	Densidad	% + 65 años	Sector I	Sector II	Sector III
Rioja Alavesa	24	17	43	32	25
Montaña Alavesa	7	22	54	24	22
Valles Alaveses	6	20	54	21	25
Estribaciones Gorbea	11	16	31	36	33
Arratia-Nervión	26	18	26	43	31
Encartaciones	26	21	50	20	30
Tolosa-Urola Costa	31	14	44	31	25
Total	16	18	42	30	28

Fuente: «Iniciativa Comunitaria Leader II». Gobierno Vasco (1996).

Otra segunda novedad, claramente positiva, es que el programa LEADER II se integra desde su propio diseño en el Plan Estratégico Rural del País Vasco aprobado en 1992, y cuyos objetivos eran:

- a) fomento de la competitividad de la agricultura, preservando el modelo extensivo tradicional y haciéndolo girar fundamentalmente sobre el eje de la calidad, el marketing y la articulación comercial;
- b) terciarización del Mundo Rural y de la Agricultura, especialmente mediante la promoción de estructuras e infraestructuras agroturísticas en plena armonía con la mejora del entorno;
- c) promoción de iniciativas que induzcan inversiones encaminadas a la diversificación de actividades económicas;
- d) creación de una red de espacios protegidos.

La tercera novedad tiene mucho que ver con las dos anteriores. La ampliación del área receptora de ayudas vinculadas al programa LEADER no se ha resuelto en el País Vasco como en otras Comunidades Autónomas con el surgimiento de nuevos grupos de acción local en sentido estricto que desarrollan programas independientes. Aquí, vinculado al Plan Estratégico Rural, se ha creado una estructura que, como señalan los propios redactores del proyecto, constituye en sí uno de los elementos más claros de innovación. En 1994 se constituyó el *Centro Integral para la Formación y la Promoción del Medio Rural de la Comunidad Autónoma del País Vasco MENDIKOI, S.A.* Sociedad Pública con entidad jurídica propia dependiente del Departamento de Industria, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco. Sus funciones, contribuir activamente a la satisfacción de las necesidades de innovación y de desarrollo integral del medio rural vasco, trascienden el marco del programa LEADER, que como queda dicho es ahora una pieza más en el Plan Estratégico. Sin embargo, ello no significa una renuncia a los programas locales, que son realizados por las Asociaciones de Agricultura de Montaña de cada comarca anualmente, lo que implica la participación de todos los agentes sociales asociados en ellas (ayuntamientos, mancomunidades, sindicatos...). Mediante convocatoria anual cada Asociación recibe los proyectos susceptibles de financiación; los técni-

cos de las asociaciones coordinados por MENDIKOI seleccionan los proyectos y elaboran el plan comarcal anual, que una vez ratificado por las asociaciones se pone en funcionamiento.

Cuadro 4. Presupuesto definitivo e inversión comprometida 1997 en el programa LEADER II del País Vasco (millones de ptas. y %)

Medidas	Pres. 1994-98	% sobre total	Invers. 1995-97	% sobre total	% inv. privada
ADQUISICIÓN DE CAPACIDADES PROGRAMA DE INNOVACIÓN	12,8	0,6	8,5	0,5	66,4
Apoyo técnico	105,1	5,2	49,2	2,9	46,8
Formación y ayuda al empleo	75,0	3,7	7,0	0,4	9,3
Turismo rural	1.044,0	51,7	707,9	41,5	67,8
Pequeña empresa y servicios locales	642,2	31,8	852,8	50,0	132,8
Valoración y comercialización agraria	65,0	3,2	71,2	4,2	109,6
Conservación del Medio Ambiente	69,0	3,4	10,2	0,6	14,8
COOPERACIÓN TRASNACIONAL	3,2	0,2			
EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	3,2	0,2			
Total	2.020,3	100,0	1.706,8	100,0	84,5

Fuente: «Iniciativa Comunitaria Leader II». Gobierno Vasco (1996).

La ejecución de estos programas está permitiendo alcanzar algunos de los objetivos propuestos. Aunque ha transcurrido poco tiempo desde su implantación y las tendencias constatadas no pueden ser tomadas todavía como definitivas, no cabe duda que ya se detectan ciertos logros positivos que han conseguido frenar e incluso cambiar el deterioro constante de ciertos parámetros. Entre dichos logros destacan el crecimiento en la población, que aunque con valores reducidos no por ello son menos significativos, la creación de nuevo empleo y una mayor diversificación económica. Esto último se ha conseguido gracias a que los programas no sólo han contemplado proyectos infraestructurales sino también han actuado, con la ayuda de la iniciativa privada, en el fomento y la promoción de actividades productivas ligadas a los sectores secundario y terciario. Por último, otro aspecto positivo lo constituye la experiencia acumulada durante estos años por parte de las administraciones la conciencia y motivación de sus propios habitantes.

5.1.3. *Erein, programa principal del Leader + en el País Vasco*

A partir del año 2000 comienza a aplicarse una nueva fase del programa leader dentro de la Comunidad Autónoma Vasca denominada Leader+. Los objetivos, proyectos financiados y la organización que dinamiza y gestiona este programa viene en gran medida apoyada en la estructura desarrollada con el programa Leader II, es decir, en Mendikoi como gestor general y en las Asociaciones de Agricultura de Montaña y Agencias de Desarrollo Rural como entes locales de dinamización rural.

Del mismo modo, si en el programa anterior los objetivos de desarrollo se incluían dentro del Plan de Desarrollo Rural de la CAPV, las medidas impulsadas a partir del Leader+ y concretadas en el programa Erein son recogidas en los objetivos básicos de la Ley de Desarrollo Rural aprobada por el Parlamento Vasco en 1998. Financiación autonómica y europea dirigida hacia un objetivo básico, el desarrollo del medio rural.

Otros aspectos, sin embargo, se alteran sensiblemente. La desaparición de la anterior demarcación territorial del 5b y la extensión de las medidas del Leader+ a aquellas zonas consideradas como objetivo 2 (zonas en declive industrial), la práctica totalidad de la Comunidad Autónoma, permite que muchas otras zonas rurales puedan verse beneficiadas de las aportaciones que este nuevo programa contiene, si bien, se priorizan actuaciones sobre los municipios con menor número de habitantes.

5.1.3.1. Definición de las zonas de aplicación de la iniciativa

Dentro de la CAPV se ha delimitado la zona rural que se considera con mayor prioridad para la aplicación de la iniciativa comunitaria LEADER+ (Comunicación de la Comisión de 14 de abril de 2000). Esta zona rural congrega a un total de 114 municipios que cubren una superficie de 3.598 km², lo que supone el 54,7% de la extensión de la CAPV y cuya homogeneidad viene caracterizada no sólo por sus condiciones orográficas, sino también por los aspectos culturales y socioeconómicas que residen en estas comunidades de las zonas de agricultura de montaña. La

población, asciende a 74.144 personas superando ligeramente el 3,5% de la CAPV, lo que corresponde a una densidad media de 18,7 hab/km². Esto refleja la despoblación que caracteriza estas zonas, además de la dispersión con que en general se ubican estos núcleos rurales; lo que acentúa su carácter local y rural.

Las zonas LEADER+ corresponden a las zonas rurales más desfavorecidas de la CAPV. Presentan situación específica con un cuadro socioeconómico y una problemática propios de las zonas rurales con problemas estructurales de desarrollo. Tienen una ubicación geográfica dentro de la CAPV relativamente alejada de los principales ejes de comunicaciones, núcleos y corredores de mayor peso demográfico y económico-industrial de la CAPV, lo que contribuye a generar las dificultades y situaciones desventajosas que las caracterizan. Son zonas de accidentada topografía, con fuertes pendientes y áreas con elevada altitud, donde se dan duras condiciones climáticas.

El paisaje es consecuencia de esta prolongada interacción de la actividad agraria con el medio natural, de forma que se han generado y mantenido espacios de valor tanto natural como social y cultural. En total un 28% de la superficie está bajo alguna figura de protección, siendo espacios que a menudo permiten compaginar la conservación de usos agrarios con la protección el medio natural.

Desde el punto de vista económico, el principal indicador de su homogeneidad es el importante peso del sector primario, con un 19,05% de empleo agrario frente al 2,5% si se considera la totalidad de la CAPV, aunque sensiblemente inferior a las zonas Leader II donde el empleo agrario llegaba a ser de un 42%.

La importancia del sector primario asociada al deficiente desarrollo de los demás sectores genera una problemática tanto económica como social que afecta a toda la población, pero sobre todo a dos grupos: los jóvenes y las mujeres y entre ellos a los mejor formados. Estos son los que presentan una menor proporción de empleo agrario, y se ven obligados, en un porcentaje muy alto, a desplazarse a zonas más favorecidas y buscar alternativas ocupacionales fuera del entorno rural.

5.1.3.2. El programa operativo Leader+ 2000-2006. Objetivos

LEADER+ forma parte de la Política Regional Europea cuyo objetivo consiste en reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las regiones, incluyendo las zonas rurales. Esta Política también pretende crear un marco homogéneo y sostenible para salvaguardar el futuro de las zonas rurales y facilitar la creación y el mantenimiento de empleos.

De esta forma, el *objetivo general* de LEADER+ consiste en favorecer el desarrollo socioeconómico de las zonas rurales de aplicación de la Iniciativa a través de un modelo que permita a los propios agentes del medio reflexionar sobre el potencial de su territorio en una perspectiva a largo plazo, mediante una estrategia original, innovadora, piloto, de desarrollo sostenible integrado, de calidad.

El Programa LEADER+ de la Comunidad Autónoma del País Vasco contempla los siguientes *objetivos específicos*:

- Promoción de la igualdad en el acceso a la sociedad de la información y la equiparación de las zonas rurales a las zonas urbanas.
- Creación y mantenimiento de empleo ligado a las nuevas tecnologías.
- Diversificación de la actividad en el ámbito agrario y afines.
- Búsqueda de nuevos cauces de comercialización y producción.
- Búsqueda de métodos de trabajo conjunto entre los trabajadores del sector primario.
- Diseño de nuevos modelos de formación e información.
- Contribución a la preservación del medio natural y la protección del medio ambiente.
- Promoción de la igualdad de oportunidades, y discriminación positiva hacia el colectivo de jóvenes y mujeres.
- Búsqueda de complementariedades y sinergias entre distintas zonas rurales.
- Reducción de los obstáculos que presentan las zonas rurales debido a su dispersión y aislamiento.

—Integración en una Red Europea del conjunto de los territorios rurales y de todas las organizaciones y administraciones implicadas en el ámbito del Desarrollo Rural.

Todos ellos objetivo muy generales, poco definidos, amplios y coincidentes con las líneas generales de desarrollo rural que se habían iniciado en los programas anteriores. Estos fines permiten ser concretados posteriormente en medidas y programas específicos, uno de los cuales es el programa Erein, en el que se van progresivamente desarrollando los objetivos iniciales.

5.1.3.3. Descripción de los cuatro capítulos/ejes de la iniciativa Leader+

El programa Leader+ se concreta inicialmente en cuatro grandes ejes de actuación, dirigidos a poner en marcha estrategias de desarrollo rural, a apoyar la cooperación entre territorios, a crear una red de integración y colaboración en materia de desarrollo rural y a proceder a la gestión, seguimiento y evaluación de los proyectos. A pesar de la importancia de todos ellos, son los primeros, dirigidos a impulsar el desarrollo económico y la mejora de la calidad de vida de las zonas rurales los que son principalmente impulsados.

Capítulo 1: estrategias territoriales de desarrollo rural integradas de carácter piloto.

El Objetivo General consiste en contribuir al desarrollo socioeconómico y la mejora de la calidad de vida de las zonas rurales de aplicación de la Iniciativa a través de planes de desarrollo de carácter integrador y piloto cuyo hilo conductor sea la implantación de las nuevas tecnologías y la sociedad de la información. Estos planes serán diseñados por partenariados locales, constituidos por las fuerzas representativas de esas zonas.

Junto al papel de Mendikoi como gestor de los programas de desarrollo rural, las Asociaciones de Agricultura de Montaña, ahora Asociaciones de Desarrollo Rural, siguen cumpliendo la función de grupos de acción local, que recogen y proponen actuaciones a elaborar en cada comarca. El Grupo de Acción Local es un

conjunto equilibrado y representativo de interlocutores públicos y privados implantados a escala local que definen una estrategia, informan y asesoran a la población rural, movilizan y estimulan a las comunidades en orden al desarrollo económico y social de su comarca y promueven la ejecución de proyectos de inversión que generen empleo o mejoren la calidad de vida, todo ello en el marco de un programa de desarrollo comarcal.

Mediante convocatoria pública de las Comunidades Autónomas se seleccionan los planes y los Grupos de Acción Local cuyos programas guardan una mayor concordancia con el presente programa regional. La selección de los planes y los correspondientes Grupos de Acción Local se llevan a cabo por la Dirección de Desarrollo Rural del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco a partir del informe de carácter vinculante que presente LANDABERRI. Es un órgano de colaboración y coordinación interinstitucional en materia de desarrollo rural según se contempla en la Ley 10/1998, de 8 de abril, de Desarrollo Rural. En su seno se producen la cooperación y colaboración necesarias para la aplicación de la mencionada ley. Está formado por representantes del Gobierno Vasco, la tres Diputaciones Forales y municipios de la Comunidad Autónoma.

La gestión por parte de los Grupos de Acción Local de la iniciativa LEADER+ es objeto del correspondiente convenio suscrito entre el Grupo de Acción Local y la Dirección de Desarrollo Rural y se rige por el Régimen de Ayudas autorizado por la Comisión Europea. El sistema de funcionamiento es una reproducción del ya desarrollado en el sexenio anterior aunque, en este caso, el carácter genérico del programa permite integrar en este esquema de funcionamiento a un mayor número de Asociaciones.

Entre los programas a desarrollar en el capítulo I cabe destacar los siguientes:

—Utilización de nuevos conocimientos y tecnologías a fin de incrementar la competitividad de los productos y servicios de los territorios. Son financiables aquellas iniciativas que persiguen la utilización de nuevos conocimientos y tecnologías, a fin de incrementar la competitividad de los productos y servicios de su territorio.

- Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales. Aquellas iniciativas que persigan la mejora de la calidad de vida en su comarca a través de la utilización de las nuevas tecnologías y la sociedad de la información, como el apoyo a las empresas que presten servicios en la comarca, servicios culturales y de ocio, iniciativas de conservación y rehabilitación del patrimonio cultural y natural o actividades formativas y de empleo.
- Valorización de los productos locales. Aquellas iniciativas que persigan la valorización de los productos locales, facilitando el acceso al mercado de las pequeñas estructuras de producción mediante actuaciones de tipo colectivo.
- Valorización de los recursos naturales y culturales, incluidas la de las áreas de interés comunitario en el marco de natura 2000. iniciativas que persigan la valorización de los recursos naturales y culturales de las zonas LEADER.

Capítulo 2: apoyo a la cooperación entre territorios rurales.

El Objetivo General de este Capítulo consiste en el logro de una auténtica plusvalía para las zonas implicadas mediante la elaboración de proyectos comunes a través del fomento y el apoyo de la cooperación entre territorios ya sean dentro del mismo Estado (Cooperación Intercomarcal e Interterritorial) va sean entre varios Estados (Cooperación Transnacional).

Capítulo 3: integración en una red.

El Objetivo General consiste en la promoción del aprendizaje conjunto que favorezca el desarrollo de todas las zonas participantes mediante el intercambio de logros, experiencias y conocimientos técnicos, especialmente en el ámbito de las nuevas tecnologías y la sociedad de la información entre las zonas rurales de la Unión Europea.

De acuerdo con lo dispuesto en la comunicación a los Estados Miembros, se pondrá en marcha una Célula de Promoción y Animación del Desarrollo Rural que tendrá por objetivo promover el trabajo en red de los territorios rurales, sean o no

beneficiarios de la iniciativa comunitaria Leader+, y de todos los implicados e interesados en el desarrollo rural, con especial interés en que formen parte de la red los dedicados a trabajar en el desarrollo endógeno y participativo.

Capítulo 4: gestión, seguimiento y evaluación.

El objetivo de este capítulo consiste en validar la eficaz gestión de la Iniciativa, de cara a obtener los fines perseguidos tanto desde el punto de vista de su correcta aplicación y puesta en marcha, evolución de los mecanismos creados en torno a ella, resultados obtenidos a medio y largo plazo, eficacia de los Fondos utilizados e impacto producido en la zona de aplicación. El objetivo esencial es valorar la situación y los logros obtenidos al avanzar los Programas. A su vez proporcionará los elementos necesarios para la apreciación y evaluación de las acciones.

5.1.3.4. Programa EREIN. Promoción y desarrollo de las zonas rurales de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Los objetivos que plantea el Gobierno Vasco en la elaboración del programa operativo Leader+ se materializan en toda una serie de proyectos y programas específicos que cumplen la función de lograr los objetivos perseguidos en la elaboración del documento.

En este momento se han iniciado programas de colaboración entre territorios rurales (Euskadi-Aquitania), se han dado pasos en la incorporación de nuevas tecnologías al mundo rural (Mendinet) pero sobre todo se ha creado un programa dirigido a la promoción de iniciativas de mejora de la calidad de vida y del desarrollo económico de las zonas rurales del País Vasco, recogido bajo la iniciativa Erein. Dada la trascendencia en presupuestos y actividades diseñadas nos centramos a continuación en la descripción de sus caracteres principales, en sus primeros resultados, todavía parciales, dado que tan sólo se ha materializado un único ejercicio de los inicialmente aprobados.

El programa Erein responde en primer lugar a los objetivos generales de la política de desarrollo rural, recogidos en la Ley de Desarrollo Rural de 1998, y que

se concretan en la multifuncionalidad y la sostenibilidad de la agricultura vasca y del conjunto de su medio rural, en preservar las señas de identidad fundamentales del medio rural, promover la mejora e incremento de la capacidad competitiva tanto de la agricultura como de las empresas y estructuras económicas de las zonas rurales.

En el Decreto se regulan, con vigencia indefinida, las líneas de ayudas a la promoción y desarrollo de las zonas rurales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y se regula el procedimiento y condiciones de otorgamiento de ayudas económicas cuya concesión corresponde al Departamento de Agricultura y Pesca.

Por otra parte, sobre ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se establecen sus disposiciones de aplicación, determinadas medidas de entre las recogidas en este Decreto son cofinanciadas por el FEOGA-Garantía, siempre que se cumplan los requisitos en ellos recogidos y en el resto de la normativa aplicable.

Para la gestión de las ayudas se designa a la Sociedad Pública Mendikoi Nekazaritza Garapenerako Institutua, A.B. como Entidad Colaboradora, siguiendo con la estructura de desarrollo rural creada a raíz de la puesta en marcha del programa Leader II.

El ámbito geográfico de aplicación del presente Decreto será tanto el de las zonas rurales comunes como el de las zonas rurales en declive o con problemas estructurales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en principio la totalidad de las zonas rurales del País Vasco, independientemente de criterios de densidad o de dedicación a la actividad.

El Decreto es de vigencia indefinida, siendo en todo caso de aplicación durante la vigencia del «Plan de Desarrollo Rural Sostenible de la Comunidad Autónoma del País Vasco (2000-2006).», coincidiendo con la prolongación de la iniciativa Leader + por parte de la Comunidad Europea.

Como criterio principal a la hora de la concesión de las ayudas, se valoran las solicitudes para proyectos que se adecuen a la precitada Ley de Desarrollo Ru-

ral (hasta 10 puntos), a los objetivos del presente Decreto (hasta 10 puntos), y estén ubicados, conforme figura en el Anexo al presente Decreto, en zonas rurales en declive o con problemas estructurales (hasta 15 puntos); por tanto, la puntuación máxima que puede ser obtenida en función del grado de cumplimiento de los criterios anteriores será de 35 puntos. El resto de criterios que tiene en cuenta la Comisión para emitir su propuesta son los que figuran a continuación, cada uno de los cuales se valora hasta un máximo de 5 puntos. El solicitante necesitará un mínimo de 40 puntos para poder acceder a la ayuda.

- Contribución al desarrollo integral de la zona y a corregir los desequilibrios territoriales.
- Contribución a corregir los desequilibrios productivos.
- Carácter innovador de la inversión.
- Garantías suficientes de los promotores del proyecto, tanto en cuanto a su solvencia económico-financiera como empresarial.
- Utilización de los factores productivos de la zona.
- Creación y mantenimiento de empleo.
- Tasa de valor añadido o incremento de productividad del proyecto.
- Viabilidad técnica, económica y financiera del proyecto.

Como se observa, los criterios son excesivamente genéricos como para que la mayoría de las acciones que pretendan objetivos económicos o medidas de mejora de calidad de vida y se realicen en cualquier zona rural de los distintos municipios del País Vasco pueda aspirar al disfrute de estos fondos. Los criterios previos, sin embargo, especialmente la definición de zonas rurales con problemas estructurales, origina que sean éstas las áreas que en exclusiva se vean beneficiadas del reparto de sus subvenciones.

Las medidas y gastos subvencionables reflejan el carácter abierto de la convocatoria Erein, lo que contribuye a que sea la valoración territorial la que realmente defina el reparto de las ayudas. Recogemos a continuación los ejes principales que son abordados a partir de esta convocatoria.

- a) Reparcelación de tierras.
- b) Diversificación de las actividades en el ámbito agrario y ámbitos afines.
- c) Fomento del turismo rural y artesanado.
- d) Servicios de abastecimiento básicos para la economía y población rurales.
- e) Renovación de los pueblos y protección y conservación del patrimonio rural.
- f) Formación profesional agraria.

Como se observa, las líneas básicas que recoge el programa se corresponden a las que ya se habían señalado en la convocatoria Leader I y II, con la salvedad de la reparcelación de tierras, que hace referencia a la posibilidad de adecuar suelo público como polígono agrario, destinado preferentemente al desarrollo de actividades hortícolas.

Respecto a la cuantía de la ayuda en el caso de inversiones productivas en Pymes, la intensidad de la ayuda puede alcanzar un máximo del 25% del coste total subvencionable y en zonas rurales en declive o con problemas estructurales hasta el 35%. En el caso de inversiones no productivas realizadas por particulares la intensidad de la ayuda puede alcanzar un máximo del 80%. Para formación profesional agraria la ayuda pública puede ser hasta el 100% del coste total subvencionable.

5.1.3.5. Leader+ y programa Erein. Primera valoración

Las únicas ayudas económicas recogidas en el programa EREIN y publicadas por decreto corresponden al ejercicio del año 2001. El objetivo básico de estas ayudas y del programa en su conjunto es el de promover y desarrollar las zonas rurales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las ayudas correspondientes al año 2002 se encuentran actualmente en proceso de tramitación careciéndose a finales del año de referencias completas de las mismas.

La resolución correspondiente al año 2001 se publica en el *Boletín Oficial del País Vasco* del 9 de julio de 2002, decreto en el que se recogen exclusiva-

mente quienes han sido los beneficiarios y la ayuda total que han recibido. Otra serie de datos fundamentales a la hora de realizar una valoración más completa no han sido recogidos en este decreto, como el concepto en función del cual se les ha aceptado la subvención o el coste total de la inversión que ha sido aprobada. Por ello, algunas de las conclusiones que recogemos se fundamentan en referencias indirectas obtenidas a partir de los datos que se señalan así como a partir de programas que apoyados en las convocatorias de desarrollo rural han sido puestos en marcha.

Entre los principales resultados de la convocatoria del año 2001 cabe resaltar en primer lugar el carácter jurídico del beneficiario de las ayudas, que en aproximadamente el 80% de los ejemplos se corresponde con entidades municipales, junto a otras entidades locales como Juntas Administrativas o Mancomunidades. A ellas se destinan también la gran mayoría de los subvenciones concedidas, alrededor del 90% del total recogido en el fondo de esta convocatoria.

Junto a las entidades locales aparecen como beneficiarias las Asociaciones de Agricultura de Montaña y Agencias de Desarrollo Rural de la Comunidad Autónoma Vasca, la gran mayoría de las 18 agencias con las que cuenta en este momento este territorio. Aun así, los fondos que reciben son sensiblemente inferiores y a ellas se le destina alrededor del 5% del presupuesto de Erein.

Un último grupo lo constituyen las pequeñas y medianas empresas que operan en el medio rural, algunas de las cuales, coincidiendo con aquellas de nueva instalación, han recibido una importante financiación económica, en algunos casos superior a sesenta mil euros, aunque por lo general predominan pequeños proyectos que reciben cantidades inferiores a los doce mil euros. A ellos se le destinaría alrededor del 10% del presupuesto total de Erein.

El resto de beneficiarios es muy reducido y dispar. En este caso podemos integrar a asociaciones de vecinos, asociaciones culturales, escuelas rurales, parzonerías, consorcios de turismo, etc., todos ellos actores importantes que colaboran en el desarrollo y la mejora de la calidad de vida de vida del medio rural y que se ven beneficiados también por estos fondos, si bien el número de beneficiarios es

muy reducido y la cantidad presupuestaria destinada los es aún más, siendo inferior al 5% del total destinado en estos fondos.

El porcentaje de subvención sobre el total de la inversión a efectuar no se recoge en la documentación del decreto pero, a través de las distintas consultas realizadas, observamos que éste ronda habitualmente entre el 20 y el 30% del total de la inversión. Las ayudas concedidas, por tanto, son generalmente reducidas, en la mayoría de los casos inferiores a 25 mil euros si bien, en algunos proyectos, especialmente de ayuntamientos y creación de nuevas empresas, esta cantidad puede llegar a superar los cien mil euros e incluso, en un caso, llegando a superar los quinientos mil.

El Decreto, por otro lado, tampoco recoge información relativa al tipo de proyectos que son subvencionados. En este caso también la consulta a los técnicos que participan en su gestión se hace necesaria. Entre los conceptos apoyados cabe destacar las partidas presupuestarias destinadas a los ayuntamientos y dirigidas preferentemente a la dotación de servicios comunitarios, como es la instalación de gas natural pero preferentemente a apoyar determinadas iniciativas que permitan asentar la población de dichos municipios, sobre todo a la realización de vivienda de nueva construcción, además de la consecución de infraestructura económica para estos concejos, especialmente el acondicionamiento de suelo para actividades económicas. De hecho, la Dirección de Desarrollo Rural del Gobierno Vasco, por medio del programa Erein, ha puesto en marcha dos programas específicos dirigidos a impulsar la instalación de gas natural en los municipios rurales y la construcción de nueva vivienda, además de la reposición de vivienda en malas condiciones.

Otra línea impulsada está relacionada con el apoyo a la instalación de nuevas industrias, a la ampliación de las existentes y a la creación de empleo en los municipios que presentan un mayor índice de ruralidad. Coincide con la línea de apoyo a la pequeña y mediana empresa y generalmente se concreta en proyectos de poca dotación económica, con la salvedad de aquellos proyectos ligados a la instalación de empresas de nueva creación. Se complementa con las ayudas desti-

nadas a los ayuntamientos para la adecuación de infraestructura económica adecuada para el desarrollo de estas funciones.

Una tercera vía, con importante presencia pero con una menor dotación económica, está destinada a apoyar proyectos de desarrollo del turismo rural. Hostales, casas rurales, albergues, restaurantes, etc, también son apoyados mediante estos fondos aunque por lo general las cuantías destinadas son inferiores a treinta mil euros en todos los casos y normalmente menores de doce mil.

En términos generales, y atendiendo al reparto de las partidas presupuestarias, podemos señalar cuales son los objetivos básicos que al menos en su primer año se plantean desde el programa Erein, y que pasa en primer lugar por asentar y atraer a nueva población al medio rural, aspecto que se manifiesta en el apoyo a la nueva construcción de vivienda. En segundo lugar, por mejorar la calidad de vida de este medio, necesaria tanto para asentar a la población local como para atraer nueva población, y se fundamenta en el apoyo a las inversiones dotaciones que realizan los municipios. En un tercer momento, en el desarrollo del tejido económico de estos municipios, preferentemente industrial y terciario, centrado este último en el apoyo al desarrollo del turismo.

El programa Erein, por otro lado, se desentiende del desarrollo de las actividades, funciones y servicios dirigidos al medio agrícola, que relega a otras direcciones e instituciones, tanto del Gobierno Vasco como de las Diputaciones Forales. Su presupuesto apenas incluye iniciativa alguna que apoye directamente el desarrollo de estas funciones, dando preferencia a aquellas funciones que difícilmente serán cubiertas a partir del apoyo de otras instituciones o programas.

El ámbito de aplicación, a pesar de que el decreto se extiende a todo el medio rural de la Comunidad Autónoma, se reduce a aquellos municipios que son expresamente señalados en la regulación de la iniciativa. El apoyo de actuaciones en otras zonas rurales apenas se concreta en un proyecto o apoyo puntual a alguna de las Asociaciones de Agricultura de Montaña que carecen de municipios recogidos como prioritarios en el programa Erein.

5.2. Una década de desarrollo rural en el País Vasco: las Asociaciones de Agricultura de Montaña

Con la aprobación del decreto del Gobierno Vasco, 394/1985 y la consecuente creación de las Asociaciones de Agricultura de Montaña se inicia en el País Vasco una política de desarrollo de su medio rural que se va concretando en diferentes intervenciones sin apenas interrupciones hasta la actualidad.

En principio, el 80% del territorio del País vasco es declarado como zona de Agricultura de Montaña y dentro de éste el 100% del territorio Guipuzcoano y Vizcaino. A partir de 1986 se forma la primera Asociación en Gipuzkoa, en la comarca de Urola-Costa, proceso que concluye siete años después, en 1993, con la creación de la Asociación de Donostialdea-Bidasoa.

Tras una década de funcionamiento, estas Asociaciones mantienen sus objetivos y estructuras iniciales, apenas alteradas por otra serie de planes de desarrollo. El carácter urbano de muchos de los valles atlánticos del territorio impide que sus zonas rurales se beneficien de nuevos programas de desarrollo rural, a la par que aporta un progreso peculiar al de Agricultura de Montaña en estas áreas.

En esta investigación recogemos algunas de las particularidades del funcionamiento de estas Asociaciones, analizamos las actividades que han promocionado y realizamos una crítica de su trayectoria, fundamentándonos en los proyectos que éstas han iniciado desde inicios de la década de los noventa. Nos centramos para ello en el desarrollo de este programa en el territorio guipuzcoano.

5.2.1. *Regulación del régimen específico de Agricultura de Montaña*

Las Asociaciones de Agricultura de Montaña se constituyen a partir de la entrada en vigor del DECRETO 394/1985, sobre el Régimen específico de la Agricultura de Montaña (A.M.) en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Los objetivos que se persigue alcanzar en las zonas de A.M. se recogen en el artículo 1:

- a) Asegurar a las explotaciones agrarias de las Zonas de Agricultura de Montaña unos ingresos mínimos.
- b) Situar a las Zonas de Agricultura de Montaña a unos niveles mínimos de equipamientos sociales e infraestructuras.
- c) Asegurar una combinación de rentas de forma que ingresos industriales, turísticos, artesanales y agrarios puedan complementarse entre sí.
- d) Respetar el medio natural y realizar e impulsar acciones que tiendan a su conservación.
- e) Impulsar acciones destinadas a preservar el patrimonio histórico-cultural.

Para que una comarca sea catalogada como Zona de Agricultura de Montaña deberá cumplir una serie de condiciones que son recogidas en el artículo 2:

- a) Tener una pendiente media superior al 20% o una diferencia entre las cotas extremas de una superficie agraria superior a 400 metros.
- b) Tener vocación predominantemente agraria y concurrir en ellas simultáneamente circunstancias de altitud y pendiente que, sin llegar a los valores indicados en el párrafo anterior, den lugar a circunstancias excepcionales limitativas de la producción agraria.

En base a ello se establecen las siguientes Comarcas de A.M. (art. 3):

ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA
Valles alaveses	Bilbo Handia	Bajo Bidasoa
Llanada alavesa	Gernika-Bermeo	Donostialdea
Montaña alavesa	Markina-Ondarroa	Alto Deba
Rioja alavesa	Plentzia-Mungia	Goierri
Cantábrica alavesa	Encartaciones	Tolosaldea
	Ibaizabal-Nervión	Urola-Deba
	Duranguesado	Urola-Kostaldea

Para la correcta aplicación de los objetivos se establece una Comisión de A.M. (art. 4) como órgano de consulta, asesoramiento y coordinación en las cues-

tiones relativas a la política de Agricultura de Montaña. Esta Comisión es de ámbito autonómico.

En pos de la consecución de los objetivos señalados se prevé la elaboración y ejecución de Programas Comarcales. Esta labor se podrá encargar tanto a un Comité Comarcal, como a entidades públicas como privadas (Asociaciones de A.M.). En éstos dos últimos casos, se deberá informar al Comité Comarcal.

Los Comités Comarcales de A.M. (art. 5) son órganos de consulta, asesoramiento y coordinación en la política de Agricultura de Montaña de la comarca y están integrados por los siguientes representantes: uno de cada municipio de la comarca, tres de la Diputación correspondiente, uno del G.V., uno de los Sindicatos Agrarios y un representante de las Cámaras Agrarias de la comarca.

Asimismo, se regula las características que deben cumplir las Asociaciones de Agricultura de Montaña (art. 7):

- Serán entidades de derecho privado, con personalidad jurídica y capacidad de obrar propias, siendo su objeto servir de cauce de participación y colaboración de los agricultores, las industrias agroalimentarias, el sector agroturístico y la administración local de la comarca correspondiente en la elaboración y ejecución de los programas comarcales de Agricultura de Montaña.
- Sólo podrán formar parte de la Asociación las entidades asociativas de los agricultores de la comarca y de las empresas de los sectores agroalimentario y agroturístico que dispongan de instalaciones y establecimientos en la propia comarca además de Ayuntamientos, Entidades Locales menores y Parzonerías de la comarca.
- La representación de las agrupaciones de agricultores en la Asociación deberá disponer de la mayoría absoluta en los órganos de decisión de la misma, disponiendo los estatutos de la Asociación de mecanismos que impidan la pérdida de la mayoría por la representación de los agricultores.

Hasta el momento, sólo las Asociaciones de Agricultura de Montaña se han dedicado a la elaboración y ejecución de este tipo de Programas, pero el Gobierno Vasco, gracias a lo señalado en el Decreto, se guarda la opción de elección de la entidad a asignar.

Estamos, por tanto, ante una entidad en la que va a dominar una visión «agrarista» del desarrollo rural, a pesar de la amplitud de objetivos que plantea, y que de manera directa e indirecta pasa a estar dirigida por la intervención pública.

Los objetivos, por otro lado, coinciden con los habituales en los programas de desarrollo rural impulsados por la CE, recogidos en tres ejes principales: diversificación, en un esfuerzo por buscar actividades alternativas a una reconversión agraria inevitable; desarrollo endógeno, puesto que se considera que sólo podrá tener éxito si éste se fundamenta en los recursos locales; integrado, capaz de garantizar un nivel de ingresos digno a través de la combinación de diferentes actividades (CORBERA, 1999).

5.2.2. Asociaciones de agricultura de montaña en Gipuzkoa.

Un funcionamiento peculiar

A partir de la fundación de la primera Asociación y casi a un ritmo anual se va dotando a toda la provincia de Gipuzkoa de esta infraestructura de desarrollo rural. Las Asociaciones que actualmente funcionan en este territorio se recogen a continuación:

COMARCA	ASOCIACIÓN	CONSTITUCIÓN
Urola Costa	Urkome	1987
Goierry	Goimen	1988
Alto Deba	Deba Garaia	1989
Tolosaldea	Tolomendi	1990
Bajo Deba	Debemen	1991
Donostialdea	Behemendi	1993

5.2.2.1. Figura legal y composición de estas Asociaciones

Forma Jurídica: Las Asociaciones de Agricultura de Montaña establecen su régimen jurídico al amparo de la Ley de Asociaciones regulada por el Gobierno Vasco. Así pues, se rigen por unos Estatutos aprobados por el Gobierno Vasco, similares a las que rigen el funcionamiento de cualquier asociación cultural. Las características más significativas son las siguientes:

- Entidades sin ánimo de lucro.
- Están integradas por los Ayuntamientos de la comarca y por las Asociaciones agrarias con representación comarcal.
- Los cargos de las Asociaciones (Presidente, Tesorero, Secretario, etc.) no tienen ningún tipo de remuneración, lo cual se detalla de un modo específico en los Estatutos.

Fines de la Asociación: Los fines señalados en los Estatutos como propios de las Asociaciones de Agricultura de Montaña son los siguientes:

- Mejora de las condiciones de vida.
- Dotación de servicios de vida.
- Servir de cauce de participación y colaboración de los agricultores, las industrias agroalimentarias, el sector agroturístico y la Administración local de la comarca en la elaboración y ejecución de los programas hasta ahora señalados.

Órganos de decisión:

- Asamblea General. Es quien elige anualmente a la Junta Rectora, pero sólo renovando a la mitad de sus miembros.
- Junta Rectora. Cumple la función de debatir y proponer Programas comarcales. La Junta Rectora debe contar con una mayoría de integrantes de Asociaciones agrarias. Está compuesta por un número variable de miembros dependiendo de la Asociación, aunque por lo general suele rondar de los 11 a los 13 miembros.

Composición de las Asociaciones de Agricultura de Montaña: Forman parte de las Asociaciones de Agricultura de Montaña los ayuntamientos de cada comarca y las Asociaciones representativas del sector agroalimentario y turístico.

Las Asociaciones Agrarias de ámbito provincial en Guipúzcoa forman parte de todas las Asociaciones de Agricultura de Montaña, si bien puede haber otras específicas en cada comarca. Las más representativas son las siguientes:

- CÁMARA AGRARIA: Anteriormente era el órgano de representación de los agricultores, hoy en día suplantado por los sindicatos.
- EHNE: Sindicato agrario.
- ENBA: Sindicato agrario.
- LURGINTZA: Cooperativa de servicios. Asesoramiento técnico y de gestión.
- EHNELUR: Cooperativa de Servicios.
- GEBE: Asociación de propietarios forestales.
- GILBE: Asociación de Horticultores y Floricultores.
- FRUITEL: Asociación de fruticultores.
- GIFE: Asociación de ganaderos de vacuno de leche.
- ELE: Asociación de oveja Latxa.
- EHBE: Asociación de productores de vacuno de carne (pirenaica).
- GUE: Asociación de productores de conejos.
- EBEL: Asociación de mujeres del caserío.
- BIOLUR: Asociación de Agricultura ecológica.
- GEE: Asociación de apicultores.
- GURELESA: Central lechera.

Estructura laboral: Cada Asociación de Agricultura de Montaña es libre de contratar a los trabajadores que considere oportuno. No obstante, existe una estructura parecida en las 6 Asociaciones ubicadas en Guipúzcoa. Todas ellas cuentan con un técnico, empleado a jornada completa, un administrativo, tanto a jornada completa como a media jornada, dependiendo de la Asociación, y un dinamizador a media jornada, al que compete promover y proponer proyectos, es decir, entablar

contactos entre las entidades implicadas en el desarrollo rural, recogiendo ideas y proponiendo actuaciones a la Junta Rectora.

La financiación de este personal corre a cargo de los ayuntamientos de la comarca y se realiza en la mayoría de ellas teniendo en cuenta dos criterios:

- El 50% de la cuota se calcula proporcionalmente al número de habitantes de los municipios que conforman la comarca.
- El 50% restante se calcula proporcionalmente al número de caseríos con que cuenten los municipios integrantes de la comarca.

5.2.2.2. Financiación de los programas elaborados por las AAMM

La financiación de los Programas anuales de la Agricultura de Montaña se realiza con cargo a los presupuestos del Departamento de Agricultura de la Diputación Foral de Guipúzcoa. Es a partir de 1993 cuando se establecen unos criterios de distribución de los fondos entre las comarcas, así como límites de subvención. Todo ello se regula en la Norma Foral 15/1993.

Una vez asignada la partida presupuestaria por parte del Departamento de Agricultura de la Diputación, la distribución entre comarcas se realiza del siguiente modo:

- Se distribuye una cantidad fija (30 millones) para todas las Comarcas de Agricultura de Montaña.
- La cantidad restante se distribuye en base a los siguientes:
 - El coeficiente comarcal de Montaña.
 - El número de explotaciones agrícolas existentes en cada comarca.
 - La superficie total de la comarca y la superficie agraria útil (S.A.U.).
 - Número de Unidad de Ganado Mayor (U.G.M.).

Respecto a las subvenciones, se estableció un límite de financiación del 65% del valor de la inversión del proyecto, es decir, la suma de las diferentes lí-

neas de ayuda establecidas por la Administración (Diputación Foral y Gobierno Vasco) no podrá superar el 65% de la inversión del total.

La aprobación de un programa anual requiere cumplir toda una serie de requisitos previos, desde la recepción de los proyectos hasta su aprobación por el Comité Comarcal. Entre otros pasos cabe señalar como más significativos los siguientes:

- 1) Las Asociaciones de A.M. establecen un plazo para la presentación de proyectos que deben ser presentados por los ayuntamientos o Asociaciones agrarias. No se admiten propuestas de personas individuales.
- 2) Tras la recepción de las proposiciones y en base al presupuesto anual, realizan su propio programa, que es presentado al Comité Comarcal para su discusión.
- 3) El Comité Comarcal aprueba la ejecución del programa. Lo habitual es que éste sea aceptado tal y como ha sido presentado por la Junta de cada Asociación.
- 4) La ejecución práctica es realizada por aquella entidad que haya propuesto el proyecto, es decir, por Ayuntamientos o Asociaciones agrarias. La función de las Asociaciones de A.M. es la de control y seguimiento del programa aprobado, con la consiguiente tramitación de las ayudas.

5.2.2.3. Actividades y posibilidades presupuestarias de las Asociaciones de Agricultura de Montaña

Como se ha señalado, las Asociaciones de Agricultura de Montaña se encargan de la recepción, proposición y seguimiento de los programas comarcales. Estas, además, no sólo trabajan en proyectos con respaldo económico, sino que muchas de sus actuaciones se centra en actividades que no cuentan con una financiación procedente de los Programas Comarcales de Agricultura de Montaña. En otros casos, especialmente en aquellos proyectos que adquieren un carácter comarcal, son las mismas Asociaciones quienes proponen, elaboran y ejecutan las iniciativas.

A diferencia de otras líneas de ayuda, donde se exponen muy detalladamente las condiciones de acceso a las mismas, en las Asociaciones de Agricultura de Montaña no existen unos criterios fijos. Por ello, ha sido cada Asociación la que ha establecido sus criterios según el momento, proyecto, situación, etc. Se carece de un Plan de Actuación previamente elaborado que recoja los objetivos y bases para la correcta selección y elaboración de los proyectos.

Analizamos los diferentes apartados en los que se distribuyen o catalogan los proyectos, los criterios de aprobación —cuando los hay— y los niveles de financiación, tomando como referencia los utilizados en la Asociación Goimen.

Estudios: Propuestas que analizan las necesidades o carencias en determinados sectores y proponer las soluciones que se consideren óptimas.

Acciones para la formación cultural: Cursos de formación tanto básicos como específicos en temas determinados; Viajes: para conocer otros métodos de producción, la organización de otras Zonas de Agricultura de Montaña...

Comercialización: Proyectos de transformación de producciones agrarias novedosos, siempre con la condición que no se trate de un proyecto individual; Mercados especiales y semanales. Propuestas de actuaciones que tienen una influencia directa en los agricultores; Publicidad o promoción de dichos mercados u otros productos.

Reestructuración: Proyectos para la reconversión de la producción de los caseríos (Potenciación de nuevas producciones); iniciativas que aprovechen los recursos propios de los caseríos o las actividades que ofrecen éstos.

Conservación de los suelos. Paisaje: Actuaciones que no siendo rentables para el agricultor, son necesarios de cara a la sociedad y al futuro (plantación de árboles autóctonos, drenajes de praderas y laderas con problemas de deslizamientos...).

Equipamientos y servicios: Transporte para la escolarización; mejora de las condiciones de vida de los pastores trashumantes; renovación de los locales socia-

les de los barrios rurales; dotación de equipamientos en general a barrios rurales: luz, frontones...; otros servicios: instalación de buzones rurales, paneles de información, etc.; maquinaria de servicio: proyectos que tienden a racionalizar las inversiones, proponiendo la compra en común, dirigido a municipios y asociaciones (desbrozadoras para la limpieza de los caminos, palas para la limpieza de la nieve, hormigoneras...).

Actividades complementarias a la producción agraria: Iniciativas que propongan otra fuente de ingresos además de la procedente de la Agricultura (proyectos relacionados con trabajos de tipo artesanal, proyectos que impulsen el aprovechamiento de otros recursos propios del caserío, visitas de escolares a las explotaciones agrarias).

Recuperación del entorno: Iniciativas que procuren la recuperación y adcentamiento de espacios naturales o construcciones típicas (acondicionamiento de fuentes, arreglo de bordas, mejora de los parques, conservación de las ermitas...).

Infraestructuras: Abastecimiento de agua. Condiciones necesarias para la aprobación de los proyectos: Vivir en el caserío/Tener una actividad agraria/Agua destinada a consumo humano; Caminos rurales. Condiciones para la aceptación de accesos a caseríos: Vivir en el caserío/Tener una actividad agraria/Primer acceso al caserío; Muros contención (escollera).

Como se observa, las Asociaciones cuentan con un presupuesto abierto a multitud de acciones si bien todas tienen un elemento común, el sujeto, en todos los casos coincidente con el agricultor, con el medio que directamente trabaja o con sus necesidades. Por otro lado, si tenemos en cuenta que el orden en que hemos recogido esta tipología de proyectos marcaría los criterios de preferencia a la hora de recibir las subvenciones, observamos cómo aquellas iniciativas ligadas directamente a la producción o comercialización agrícola adquieren preferencia. En un segundo lugar se situarían las dirigidos a complementar en el caserío los rendimientos obtenidos de la actividad agrícola y, finalmente, las infraestructuras de acceso a la vivienda, agua y caminos.

Cuadro 5. Proyectos aprobados por Goimen entre 1993 y 1998

	N.º	%	Subvención
<i>Estudios</i>	3		1.992.000
Incendios: Estudio de planificación (94)	1	65	1.000.000
Iniciativa para la evolución de Telleriarte (95)	1	65	836.000
La situación social de las mujeres baserritarras (96)	1	65	156.000
<i>Actuaciones para la formación cultural</i>	8		5.292.353
Viajes de las Asociaciones de Agricultura de Montaña	4		4.032.353
Publicación de libros	4		1.260.000
<i>Actuaciones comerciales</i>	28		18.414.489
Mercados	14		6.790.500
El nuevo centro de «Artzai Gazta» (94)	1	35	2.424.546
Centro de transformación de Zerain	2		2.158.000
Matadero de pollos «Lumagorri» (94-95)	2		3.457.285
«Baserriko produktuak»	7		1.534.158
Centro de miel de Gipuzkoa (98)	1		1.800.000
Estudio de centros de transformación	1		250.000
<i>Mantenimiento de tierras</i>	3		1.946.380
Trabajos de drenaje	3		1.946.380
<i>Servicios y equipamiento</i>	68		127.957.000
Casetas de buzones	6		1.104.000
Transporte escolar (5 pedidos)	25	60	7.589.000
Repetidores de televisión	1		307.000
Paneles de información, placas de caserío...	10	60	1.972.000
Locales sociales	8		9.650.000
Equipamientos para obras de barrio (frontón, iglesia...)	1		329.000
Mejoras en Aralar y Aizkorri	12	50	96.621.000
Aserradero ZERRALAN (96)	1		6.900.000
Servicio de esparzidora de purin (96-98)	2		2.040.000
Servicio de recogida de oferta de tierras (98)	1		195.000
Limpieza de caminos rurales (98)	1	25	1.250.000
<i>Maquinaria agrícola</i>	13		4.011.790
Maquinaria para realización de servicios	13		4.011.790
<i>Actividades complementarias</i>	19		24.796.350
Visita a Caseríos	12		9.290.350
El granero de Zerain (93)	1		13.505.000
LENBUR	3	35	1.041.000
Diseño de paquetes turísticos	3		960.000
<i>Espacios naturales</i>	12		2.534.929
Reparación de fuentes	1		110.000
Reparación de casetas	11	55-65	2.424.929
<i>Infraestructuras</i>	159		186.408.151
Suministro de agua	70		74.706.040
Caminos rurales	88		110.285.111
Saneamientos	1		1.417.000
Total	313		373.353.442

Fuente: Asociación de Agricultura de Montaña Goimen (1999).

5.2.3. *Una primera fase orientada a la consecución de una infraestructura adecuada. Período 1992-1998*

A pesar de que el programa de Agricultura de Montaña no ha presentado variaciones de relevancia en el territorio guipuzcoano desde que se inició, optamos por diferenciar dos etapas distintas desde que el programa comienza a funcionar en todo Gipuzkoa, relacionadas con los objetivos políticos que en cada uno de ellas se plantean y que se reflejan en la tipología de proyectos que se materializan.

Para poder disponer de una idea más concreta del destino que tienen los fondos y en que cuantía, vamos a recoger de manera resumida los conceptos y partidas presupuestarias aprobadas por parte de la Asociación que mayor diversidad de actuaciones ha desarrollado en el período 1993-1998, la correspondiente a la comarca de Goierri.

Las inversiones efectuadas, agrupadas atendiendo a su tipología, no ofrecen los siguientes resultados:

Cuadro 6. Inversiones aprobadas por Goimen entre 1992-98

	N.º proyectos	Sub. directa	%
Estudios	3	1.992.000	0,5
Formación	7	4.292.353	1,1
Comercialización	28	18.414.489	4,9
Reconversión	0	0	0,0
Conservación del suelo	3	1.946.380	0,5
Servicios-equipamientos	68	127.957.000	34,3
Maquinaria	13	4.011.790	1,1
Actividades complementarias	20	25.796.350	6,9
Recuperación del entorno	12	2.534.929	0,7
Infraestructuras	159	186.408.151	50,0
Total	313	373.353.442	100,0

Fuente: Asociación de Agricultura de Montaña Goimen (1999).

De todas las tipologías analizadas es la realización de infraestructuras, agua y preferentemente caminos, la que acapara alrededor la mitad de las inversiones

efectuadas en este período. La necesidad de dotar a todo caserío habitado de un acceso pavimentado y una toma de agua potable es una condición previa a cualquier programa de desarrollo de actividades en el medio rural que se plantee y ello se refleja en los datos que aportamos.

El alto porcentaje de gasto en servicios y equipamientos de la zona rural es otro de los aspectos a destacar, algo más de un tercio de las inversiones efectuadas, una situación relacionada con la falta de equipamientos básicos por parte de la población que habita el caserío. En este concepto se incluye el transporte escolar, acondicionamiento de locales sociales así como determinados servicios relacionados con la actividad agraria (purín de ganado). Sin embargo, algo más del 70% de la inversión se concentra en una única partida, coincidente con las mejoras efectuadas en los comunales de Aralar y Aizkorri, parzonerías que cuentan con las mayores superficies de pastos de Montaña en la provincia de Gipuzkoa. Las ayudas han sido destinadas preferentemente a el acondicionamiento de bordas o majadas en las que los pastores pasan la temporada estival (acceso, electricidad, agua, habitación...). En definitiva, observamos cómo alrededor del 80% del presupuesto es dirigido a la realización de infraestructuras viarias y al abastecimiento de agua.

Otra serie de iniciativas, como puede ser la promoción de mercados, la organización de visitas de escolares a caserío e incluso la consecución de albergues, como el caso de Zerain, también han sido impulsadas. Sin embargo, la cuantía de todas éstas es sensiblemente más reducida e incluso recogida en actuaciones muy concretas y puntuales.

Los programas impulsados en el período analizado por la Asociación de Agricultura de Montaña Goimen se adecuan a los objetivos inicialmente propuestos pero se concentran casi exclusivamente en la dotación de infraestructuras a este medio rural. El resto de objetivos, especialmente aquellos destinados a constituir un grupo de actividades capaces de complementar la renta de los agricultores, quedan relegado a un segundo plano siendo su presencia prácticamente testimonial.

Como hemos señalado, Goimen se nos presenta en este período como una de las Asociaciones más dinámicas y que mayor diversidad aparente de proyectos

presenta. En el resto de Asociaciones de Gipuzkoa, la importancia que adquieren las inversiones en infraestructuras es todavía mayor.

Cuadro 7. Inversiones aprobadas en los programas de Agricultura de Montaña de Gipuzkoa entre 1992 y 1998

	Otras actividades	%	Serv.-equip.	%	Infraestructuras	%	Presupuesto
Urkome	48.934.713	14	59.574.748	7	242.385.212	69	350.894.673
Goimen	34.949.843	9	149.089.749	40	186.409.448	50	370.449.040
Deba Garai	53.201.184	18	14.517.807	5	234.336.918	78	302.055.909
Tolosa	109.632.984	32	25.117.690	7	207.621.984	61	342.372.658
Debemen	13.925.624	5	71.893.671	27	182.927.757	68	268.747.052
Behemendi	49.868.987	14	52.986.499	15	248.703.109	71	351.558.595
Total	310.513.335	6	373.180.164	19	1.302.384.428	66	1.986.077.927

Fuente: Asociaciones de Montaña de Gipuzkoa (1999).

La realización de infraestructuras, si cabe, adquiere aún más relevancia en el resto de comarcas de Gipuzkoa. En la mayoría de ellas también se ponen en marcha distintas iniciativas destinadas a la mejora de la calidad de vida de la población que habita en el caserío, entre las que destacan el correo rural, el transporte escolar o la adecuación de locales sociales e incluso deportivos pero, en todos los casos, se trata de actuaciones puntuales o que requieren pequeñas inversiones.

El análisis de estos programas deja entrever que la necesidad prioritaria del desarrollo rural en Gipuzkoa pasa estos años por la consecución de una estructura viaria y de abastecimiento de agua suficiente. El resto de necesidades e iniciativas que también atañen al desarrollo rural y que se recogen en el decreto de Agricultura de Montaña, son desatendidas.

La consecución de unos programas de desarrollo rural destinados en exclusividad a la realización de infraestructuras, cuando su estructura de funcionamiento, con la participación mayoritaria de Asociaciones y Sindicatos agrarios, hace prever el respaldo a otro tipo de iniciativas, resulta cuanto menos paradójica e indica que estas entidades, al menos en este período, no han funcionado como ini-

cialmente se preveía. En este sentido, observamos que la importante y necesaria presencia de los ayuntamientos, que asumen los costos de financiación del personal empleado, no se constituye en un motor para el desarrollo endógeno de este medio sino que, fieles a su qué hacer, impulsan la realización de aquellos proyectos que a ellos les competen, básicamente infraestructuras. Frente a los grupos locales o profesionales, carentes a menudo de personal, tiempo e iniciativa, los ayuntamientos cuentan con medios técnicos suficientes como para realizar las correspondientes peticiones. Difícilmente, el personal técnico de la Asociación, dependiente de las aportaciones municipales, se opondrá a este tipo de actuaciones.

Sin poner en tela de juicio la conveniencia de las inversiones en infraestructuras que se realizan estos años, llegamos a la conclusión de que se abusa del recurso a ellas en unos programas que, en principio y en orden de prioridad, tienen otros deberes que cumplir.

5.2.4. Los proyectos sectoriales como referente. Años 1999-2001

La etapa que se inicia en 1998 y que comienza a reflejarse en los presupuestos de 1999, viene ligada a un cambio en la Dirección de Agricultura de la Diputación Foral, que tiene su traslado en la Política de Agricultura de Montaña que hasta esa fecha se había puesto en marcha. La nueva dirección, a instancia de los sindicatos agrarios, apuesta por dirigir estos programas a la consecución de proyectos de desarrollo agrícola, limitando el porcentaje máximo que cada Asociación puede destinar a la realización de infraestructuras.

Los programas que estos años se aprueban son un reflejo de la pérdida de influencia municipal y del mayor papel que adquieren ahora las Asociaciones y Sindicatos agrarios. De entre todas, tal vez sean las de las comarcas de Donostialdea-Bidasoa y de Tolosaldea las que mejor reflejen este cambio.

La Asociación de Tolosaldea, Tolomendi, presenta una evolución significativa en los tres años que recogemos en este período. En 1999 destina a la realización de infraestructuras alrededor del 56% de su presupuesto y al acondicionamiento de bordas en los pastos comunales, otro 10%, siguiendo los mismos criterios que los

años anteriores. La única novedad estriba en el considerable importe que se destina a la manipulación y promoción de la alubia de Tolosa, si bien también en este caso se trata de una actuación puntual.

En el año 2000 comienzan a intuirse algunos de los cambios que van a caracterizar a estas Asociaciones. Las infraestructuras continúan siendo la partida que mayor presupuesto acapara, el 45%, aunque esta primacía es compartida con la dedicada a servicios agrícolas (recogida de plástico, ensilado de hierba, servicio de esparcimiento de purín, recogida de ganado muerto...) o a la consecución de estructuras productivas y de comercialización. Al siguiente año ya no se realizan infraestructuras básicas y son los servicios agroganaderos y la consolidación de estructuras productivas y de comercialización las que acaparan el 90% del presupuesto destinado a esta Asociación.

La distribución de las partidas presupuestarias que gestiona la Asociación de Agricultura de Montaña de Donostialdea-Bidasoa, Behemendi, presenta un desarrollo similar. Si en 1999 destina a infraestructuras el 65% de su presupuesto para inversiones, en el 2000 es ya el 24% y al siguiente año desaparece este concepto. Frente a él, la realización de infraestructuras productivas, preferentemente polígonos hortícolas, la puesta en marcha de servicios generales, como pueden ser sistemas especiales de recogida de basura domiciliaria, la potenciación de actuaciones tendentes a recuperar suelo para usos ganaderos y, de manera más significativa, la puesta en marcha de servicios destinados a la actividad primaria constituyen la tipología de proyectos que son impulsados ahora en esta Asociación.

Cuadro 8. Inversiones aprobadas por Behemendi en 2001

Proyectos	Inversión	Subvención
Agroaldeas de Irún y Lezo	25.000.000	15.700.000
Servicios	40.000.000	27.100.000
Recuperación de suelo	15.500.000	10.075.000
Comercialización y producción	45.500.000	3.000.000
Otros	115.000	115.000
Total	126.115.000	55.990.000

Fuente: Asociaciones de Montaña de Donostialdea-Bidasoa (2001).

Como se observa, aunque se apoyan distintas iniciativas de desarrollo rural, son aquellas dirigidas a dinamizar las actividades agroganaderas las impulsadas. Las Asociaciones asumen el papel de promotor del espacio y de la población agrícola de su comarca. En esta etapa se está pasando de un objetivo inicial amplio, que buscaba el desarrollo general del medio rural de cada comarca, a la estructuración y potenciación de su producción primaria.

El cambio en la tipología de proyectos que son ahora subvencionados acarrea, además de la labor de dinamización, la asunción por parte de las Asociaciones de Agricultura de Montaña de unas funciones que hasta el momento ni se habían planteado, como es la planificación, gestión y aportación de todo tipo de servicios dirigidos a la población rural. En apenas tres años, crean, dirigen y gestionan servicios agroganaderos (ensilado, siega, abono de praderas...), destinados a toda la población rural (recogida de basuras, desbroces de caminos, limpieza de cunetas...) e incluso medioambientales (recogida de plástico, ganado muerto, control de vertidos ilegales...).

Las Asociaciones, ante la falta de organizaciones agrícolas capaces de satisfacer las necesidades sectoriales, asumen estas funciones, hasta el punto de llevar camino de convertirse en el centro de servicios del medio rural de cada comarca.

A pesar de que algunas Asociaciones gestionan otros fondos de desarrollo rural distintos (LEADER+), lo que les permite diversificar y promover actuaciones más acordes con el concepto de desarrollo rural (turismo, pequeña empresa, artesanía...), la escasa implicación que tienen sobre el territorio guipuzcoano, la composición de las Juntas de estas Asociaciones e incluso la propia formación de su personal técnico está llevando a que sean los proyectos de desarrollo agrícola los prioritarios y, ante la falta de iniciativa en el sector, a que asuma la propia asociación el compromiso de liderazgo de los mismos.

5.2.5. Una década sin definición del programa de Agricultura de Montaña.

A modo de conclusión

Las Asociaciones de Agricultura de Montaña de Gipuzkoa, a pesar de llevar más de una década trabajando en desarrollo rural, no han servido para frenar el

progresivo abandono de la actividad agraria y del espacio rural. El medio rural vasco participa de la problemática que nos encontramos en todo el estado y en muchas áreas de Europa: población envejecida, proceso de extensificación, falta de relevo generacional, etc.

En el caso Guipuzcoano, el proceso hacia la desaparición de la explotación agraria, del caserío, avanza con gran rapidez. En este momento se está produciendo un paso hacia la extensificación. Las explotaciones abandonan progresivamente la que ha sido hasta ese momento la actividad principal, el bovino de leche, sustituyéndola por bovino de carne, actividad que está obteniendo unos resultados económicos medios por explotación muy inferiores. Esta evolución se produce, sobre todo, en aquellas explotaciones con población titular envejecida o que la ejerce a tiempo parcial, como un paso más hacia el abandono de la actividad. El proceso es tan intenso que se calcula que tan sólo un 10% de las existentes actualmente mantendrán una actividad mínima en un período de 10-15 años.

El abandono agrario, sin embargo, no conlleva la desaparición del caserío ni la pérdida de población rural que, en función de los últimos datos del padrón, se presenta como una de las más dinámicas del País Vasco. Sin embargo, la retirada de las funciones agrarias supone perder el elemento más característico de este medio y de su población, en definitiva, aceptar su absorción por parte del elemento humano.

Las Asociaciones de Agricultura no han podido hacer frente a aquellas características propias de los espacios rurales y que limitan la acción de las distintas iniciativas de desarrollo rural, como es la despoblación o, en nuestro caso, una estructura demográfica envejecida y una falta de liderazgo notable. A pesar de que los objetivos están definidos y que el programa es abierto y permite incorporar distintos tipos de proyectos, se ha de reconocer que se carece de una visión de desarrollo integrado. De hecho, no han realizado un debate previo sobre la política rural que quieren liderar. Como hemos observado, son los criterios políticos del momento los que definen su actuación, con giros importantes dependiendo del equipo que este al frente de la dirección de desarrollo rural encargada de la gestión del programa de Agricultura de Montaña, la Diputación Foral.

Otra de las deficiencias que constatamos la localizamos en el funcionamiento de la Asociación. Todas ellas cuentan con una Junta Directiva, compuesta mayormente por entidades agrarias, aunque estén abiertas a la incorporación de otras tipologías de socios. Sin embargo, la aportación que sus integrantes pueden hacer es muy reducida puesto que las directrices a aplicar vienen marcadas desde las instituciones públicas. Incluso la labor de dinamización de los técnicos de la Asociación queda relegada a un segundo plano ante la necesidad de priorizar los objetivos políticos planteados.

Asimismo, se presentan como unas entidades débiles, dependientes de un poder público que les otorga un presupuesto reducido y que fácilmente pudiera prescindir de ellas. No están suficientemente asentadas en el sector, ni cuentan con recursos económicos propios, con lo que, ante la retirada de la financiación pública estas entidades desaparecerán.

A pesar no haberse cumplido las expectativas suscitadas, las Asociaciones han ido cumpliendo objetivos anualmente impulsando actuaciones que han tenido sus implicaciones en el medio rural de cada comarca. Entre otras resaltamos las siguientes:

1. Mejoras en el equipamiento social e infraestructuras: A este nivel, han realizado un excelente trabajo, con la implicación de los entes locales en su financiación, de tal manera que prácticamente todas las explotaciones agrarias cuentan con un camino pavimentado y con agua potable. La inversión realizada ha sido importante, destinando a esta labor dos terceras partes del presupuesto con el que han contado.
2. Acciones en servicios al medio rural: estas Asociaciones están poniendo en marcha multitud de servicios dirigidos a la función agrícola y a la zona rural. Maquinaria agrícola con intervención municipal (ensilado de hierba), recogida de ganado muerto en explotaciones agrarias, servicio de sustitución en caso de baja por accidente o enfermedad o por período vacacional, servicio de recogida de basura, servicio de recogida y esparcimiento de purín de ganado, etc.

3. Mejoras en la comercialización: el agro Guipuzcoano, fundamentado en la pequeña explotación y en la proximidad al mercado, tiene en la venta directa una de sus fuentes de ingreso principales. En este campo se han efectuado un número importante de acciones que van desde la consolidación de los mercados tradicionales a la creación de nuevas modalidades de mercado e incluso a su incorporación a nuevos circuitos de venta. La venta al por mayor también ha sido potenciado, con la consecución en los mercados principales de abasto de la capital de varias naves dedicadas a la venta de productos locales.

Aún así, todas estas medidas no han sido suficientes y el sector agrario decrece constantemente, a un ritmo vertiginoso. El medio rural, el caserío en Gipuzkoa no se deshabita pero pierde el carácter agrícola que le ha caracterizado.

El futuro de estas Asociaciones pasa por redefinir claramente sus funciones y objetivos, que se han de recoger en la elaboración de programas que presenten una estabilidad temporal. En este momento combinan en muchos casos su progresiva reconversión en una cooperativa de servicios, preferentemente agrícolas, con la responsabilidad que le otorga la ejecución del programa LEADER+. Un sinfín de funciones que ni permiten marcar unas líneas de actuación ni dar respuesta a un medio con opciones también en otros sectores productivos.

6. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS Y ARTÍCULOS

6.1. Bibliografía

AEIDIL (1997): Organizar la cooperación local. «Innovación en el medio rural». Cuaderno n.º 2, Observatorio europeo LEADER.

AEIDL (2000): «La competitividad territorial. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia LEADER», en «Innovación en el medio rural», Cuaderno n.º 6 (fascículo 1), Observatorio europeo LEADER, European Commission (diciembre de 1999).

- AEIDL (2000): «La competitividad social. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia LEADER», en «Innovación en el medio rural», Cuaderno n.º 6 (fascículo 2), Observatorio europeo LEADER, European Commission (junio de 2000).
- AEIDL (2000): «La competitividad medioambiental. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia LEADER», en «Innovación en el medio rural», Cuaderno n.º 6 (fascículo 3), Observatorio europeo LEADER, European Commission (junio de 2000).
- AEIDL (2000): «La competitividad económica. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia LEADER», en «Innovación en el medio rural», Cuaderno n.º 6 (fascículo 4), Observatorio europeo LEADER, European Commission (junio de 2000).
- AEIDL (2000): «El Modelo rural europeo». LEADER n.º 25, Rural Europe, European Commission (invierno de 2000-2001).
- AEIDL (2001): «La competitividad de los territorios rurales a escala global. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia LEADER», en «Innovación en el medio rural», Cuaderno n.º 6 (fascículo 5), Observatorio europeo LEADER, European Commission (febrero de 2001).
- ABREU, J.M. (1975): «El medio natural en la planificación». ICONA, Madrid.
- AGE (1997): Actas VII Coloquio de Geografía Rural. Comunicaciones. Grupo de Trabajo de Geografía Rural, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Serie: Estudios de Geografía, n.º 7, Córdoba.
- AGE (2002): «Los espacios rurales entre el hoy y el mañana». XI Coloquio de Geografía Rural, Grupo de Geografía Rural, Universidad de Cantabria. Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio (1-4 de octubre).
- ALBERDI COLLANTES, J.C. (2001): «De Caserío Agrícola a Vivienda Rural: Evolución de la función Agraria en la comarca de Donostia-San Sebastián». Colección LUR, n.º 5, Departamento de Agricultura y Pesca, Gobierno Vasco, Servicio Central de Publicaciones, Vitoria-Gasteiz.
- ALBERDI COLLANTES, J.C. (2002): «Agricultura de Montaña en el País Vasco. Balance de una década», en Jornada: «Modelos y Políticas de Desarrollo Rural en Europa», FRM-WRF, Granja Modelo Arkaute, Vitoria-Gasteiz (18 de junio).
- ALBERICH, T. (1995): «Política local, Participación y Asociacionismo». Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- ALONSO, J.L. y MÉNDEZ, R. (coordinadores) (2000): «Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España». Civitas, Madrid.

- ARNON, I. (1987): «La Revolución Verde», en «La modernización de la agricultura en países en vías de desarrollo: recursos-potenciales-problemas», Limusa, México, pp. 387-468.
- BAIGORRI, A. (1992): «Tendencias y desafíos planetarios entre los rurales», en *Revista EstremaDuda*, n.º 2, pp. 49-57.
- BERJ, M.ªM. y REGUERA, A. (compiladores) (1995): «Problemas de la Historia Agraria. Nuevos debates y perspectivas de investigación». IEHS, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil.
- BLANC-PAMARD (coordinador) *et al.* (1993): «Politiques agricoles et initiatives locales. Adversaries on partenaires». Ostrom, París.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, Real Decreto 1.535/1987, de 2 de diciembre (BOE n.º 299, de 15 de diciembre de 1987).
- BM (1997): «Desarrollo rural: de la visión a los estudios de la acción», n.º 12, Banco Mundial.
- BM y FAO (2000): «Una visión estratégica y líneas directrices». Banco Mundial y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- BONNANO, A. (ed.) (1994): «La globalización del sector agroalimentario». Serie Estudios, MAPA, Secretaría General Técnica, Madrid.
- BOSQUE MAUREL, J. (1984): «Epistemología y metodología de los estudios regionales», en I Reunión de Estudios Regionales de Castilla-La Mancha, Albacete, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- CADENAS MARÍN, A. (ed.) (1995): «Agricultura y desarrollo sostenible». Serie Estudios, MAPA, Madrid.
- CARMAGNANI, M. y GORDILLO DE ANDA, G. (coordinadores) (2000): «Desarrollo social y cambios productivos en el mundo rural europeo contemporáneo». Serie Ensayos, Fideicomiso Historia de las Américas, México.
- CEÑA DELGADO, F. (1992): «Transformaciones del mundo rural y políticas agrarias». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n.º 62, pp. 11-36.
- CEÑA DELGADO, F. (2002): «Políticas de Desarrollo Rural en Europa: Situación actual y perspectivas», en Jornada: «Modelos y Políticas de Desarrollo Rural en Europa», FRM-WRF, Granja Modelo Arkaute, Vitoria-Gasteiz (18 de junio).
- CLAVER, J. (coordinador) (1996): «Guía para la elaboración de estudios del medio físico». Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.
- CLOUT, H.D. (1976): «Geografía rural». Oikos-Tau, Barcelona.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992): «Evolución y futuro de la Política Agraria Común». Suplo 5/91.
- COMISIÓN EUROPEA (1985): «Libro Verde». COM (85) 333.

- COMISIÓN EUROPEA (1988): «El futuro del Mundo Rural». COM (88)501, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1992): «Europa 2000. Perspectivas de Desarrollo del Territorio». Oficina de Publicaciones Oficiales de las CCEE.
- COMISIÓN EUROPEA (1994): «Guía de iniciativas comunitarias. Fondos estructurales comunitarios». Unión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (1994): «Europa 2000+. Cooperación para la Ordenación del Territorio». Oficina de Publicaciones Oficiales de las CCEE.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): «La situación de la agricultura en la Unión Europea». Oficina de Publicaciones Oficiales de las CCEE, Bélgica.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): «European Spatial Development Perspective. First Official Draft». Oficina de Publicaciones Oficiales de las CCEE, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): «La Agenda 2000. Por una unión más fuerte y más amplia». COM (97) 2000 final.
- COMISIÓN EUROPEA (1997b): «Políticas de la Unión Europea para el Desarrollo Regional y la Cohesión». (<http://europa.eu.int/pol/reg/es/info/htm>).
- COMISIÓN EUROPEA (1998): «Propuesta de Reglamentos (CE) del Consejo relativos a la Reforma de la Política Agrícola Común». COM (98) 158 final.
- COMISIÓN EUROPEA (1998): «Reforma de la PAC: Una política para el futuro». Unión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): «Los Fondos Estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión: Proyecto de Directrices para los Programas del Período 2000-2006». Documento de Trabajo de la Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): «Comunicación de la Comisión de los Estados miembros por la que se fija las orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (leader plus)». Unión Europea.
- CORBERA, M. (ed.) (1999): «Cambios en los Espacios Rurales Cantábricos tras la Integración de España en la UE». Universidad de Cantabria, Servicio de Publicaciones, Santander.
- CUADERNOS DE DESARROLLO LOCAL, n.º 2 (1991): «La construcción de la economía social y su contribución al desarrollo local de IRMASA». IRMASA.
- CUADERNOS DE DESARROLLO LOCAL, n.º 4 (1991): «La construcción social de espacios de desarrollo. Vol. II. Los gabinetes de promoción y desarrollo local de IRMASA». IRMASA.
- CUBERO, J.I. y MORENO, M.^aT. (1993): «La agricultura en el siglo XXI». Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- DEL CANTO FRESNO, C. (ed.) (1992): «Desarrollo rural. Ejemplos europeos». Edita IRYDA, MAPA, Secretaría General de Estructuras Agrarias, Madrid.

- DÍEZ PATIER, E.; CORES GARCÍA, E.M. y CEBRIÁN CALVO, E. (2001): «La Multifuncionalidad de los Espacios Rurales de la Península Ibérica», en IV Coloquio Hispano-Portugues de Estudios Rurales, MAPA, Dirección General de Desarrollo Rural, Santiago de Compostela (7-8 de junio).
- ECHENQUE, J. (noviembre 1997): «Opciones Estratégicas de Desarrollo Rural en América Latina», en *Agroecología y Desarrollo, Consorcio Latinoamericano sobre Agroecología y Desarrollo*, número especial 11/12.
- ECHEVERRI PERICO, R. y RIBERO, M.^aP. (2002): «Nueva Ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe». Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Centro Internacional de Desarrollo Rural (CIDER) y Cooperación Latinoamericana Misión Rural. IICA.
- ESCOBAR, A. (1995): «El desarrollo sostenible: Diálogo de discursos», en *Ecología Política*, n.º 9, pp. 8-25.
- ESPARCIA PÉREZ, J. y NOGUERA TUR, J. (1998): «Participación y Descentralización: Nuevos Retos para las Políticas de Desarrollo Rural». Departamento de Geografía, Universidad de Valencia.
- ESPARCIA PÉREZ, J. y NOGUERA TUR, J. (1998): «La eficacia de las Políticas de Desarrollo Rural», en IX Coloquio de Geografía Rural. Comunicaciones. UPV, Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología, Bilbao.
- ESPARCIA PÉREZ, J.; NOGUERA TUR, J. y BURCIEGA ARÉVALO, A. (marzo de 2001): «Agrupaciones locales para el Desarrollo Rural Integrado en España». Guía de recomendaciones prácticas. UDERVAL y Universitat de València, València.
- ESPARCIA PÉREZ, J. (2002): «La evaluación de programas de desarrollo rural». UDERVAL, Departamento de Geografía, Universidad de Valencia, Valencia.
- ETXEZARRETA, M. (1988): «El desarrollo rural: una aproximación a planteamientos actuales», en *Documentación Social*, 72 (julio-septiembre).
- ETXEZARRETA, M. (1989): «El desarrollo rural integrado». Serie Estudios, MAPA, Madrid.
- ETXEZARRETA, M. (1990): «La evolución de la agricultura y el mundo rural: problemática y planteamientos actuales en desarrollo rural», en «Los Espacios Rurales Cantábricos y su Evolución», Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, Santander, pp. 116-135.
- ETXEZARRETA, M. y otros (1995): «La Agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias». Serie Estudios, MAPA, Madrid.
- EUROMONTANA XX 89: Jornadas de Estudios (1990). Colección Congresos, n.º 4, Gobierno Vasco, Departamento de Agricultura y Pesca, Vitoria-Gasteiz.
- EUROSTAT (1998): «Regiones, Anuario Estadístico 1997». Comunidades Europeas.

- FAO (2000): «Carácter multifuncional de la Agricultura y la Tierra». 22.º Conferencia Regional de la FAO para Europa. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Oporto, Portugal (24-28 de julio).
- FIDA (2001): «El Desafío consistente en acabar con la pobreza rural». Informe sobre la pobreza rural 2001. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
- FISCHLER, F. (2001): «Où va la politique de l'UE en matière d'agriculture et d'espace rural». Congrès Agricole de la CDU: La place de l'agriculture dans l'économie-L'avenir des espaces ruraux, Berlín (7 de mayo).
- FODEPAL (2002): «Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina». Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica.
- FORO AGRARIO (2000): «La Reforma de la PAC de la Agenda 2000 y la agricultura española». Ed. Mundiprensa.
- FRAGO, E.; JOVER, D.; LÓPEZ, V.; MÁRQUEZ, F. y MORA, G. (1992): «Autoempleo en el desarrollo local». Popular, Madrid.
- GARCÍA BARTOLOMÉ, J.M. (1991): «Sobre el concepto de ruralidad: crisis y renacimiento rural». *Política y Sociedad*, n.º 8, pp. 87-94.
- GARCÍA DE LEÓN, M.A. (1992): «Ciudad contra el campo: sociedad rural y cambio social». Diputación de Ciudad Real, Área de Cultura, Ciudad Real.
- GARCÍA RAMÓN, M.D. (1980): «Métodos y conceptos en geografía rural». Oikos-Tau, Barcelona.
- GIMÉNEZ GUERRERO, M. (1998): «Los aspectos socioeconómicos de los modelos y experiencias de desarrollo local en España y otros países europeos». Tesis Doctoral, Universidad de Córdoba.
- GOBIERNO VASCO (2000): «Actas Oficiales del Congreso Internacional sobre Comercio y Desarrollo Rural». Departamento de Agricultura y Pesca, Servicio Central de Publicaciones, Vitoria-Gasteiz (26-28 de noviembre de 1998).
- GÓMEZ OREA, D. (1992): «Planificación Rural». Editorial Agrícola Española, S.A., Madrid.
- GONZÁLEZ MONTERO *et al* (1977): «La planificación del desarrollo agropecuario». Ed. Méxicom, ILPES, Siglo Veintiuno.
- GONZÁLEZ VALLVÉ, J.L. (1992): «Políticas europeas y desarrollo de zonas desfavorecidas», en MOPT (ed.): «Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas», Madrid.
- HEGOA y EUSKAL FONDOA (octubre de 2001): «Desarrollar lo local para una globalización alternativa». Conferencia Cooperación Local para el Desarrollo, Donostia-San Sebastián.

- HERVIEU, B. (1996): «Por un cambio necesario en la agricultura europea». Groupe de Bruges.
- HIDALGO TUÑÓN, A. (2000): «Teorías, Historias y Modelos de la idea de Desarrollo», en Revista de Filosofía *El Basilisco*, Universidad de Oviedo, Oviedo (22 de febrero).
- IICA (agosto 2002): «Plan de Mediano Plazo 2002-2006: Centrado en las Personas y Comprometido con el Futuro», Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA/CE/Doc.405 (02), San José (Costa Rica). (<http://www.iica.int>).
- JOVER TORREGROSA, D. (1990): «La formación ocupacional para la inserción, la educación permanente y el desarrollo local». Popular, Madrid.
- JUNG, J. (1972): «La ordenación del espacio rural». ILEAL, Madrid.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2000): «Guía de Desarrollo Rural». Consejería de Agricultura y Pesca, DAP (Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S.A.), Córdoba.
- KIDD, R. y KUMAR, K. (1981): «Co-opting Freire: A Critical Analysis of Pseudo-Freirean Adult Education», en *Economic and Political Weekly*, vol. XVI, n.ºs 1 y 2, pp. 27 (3-10 de enero).
- LABASSE, J. (1973): «La organización del espacio: Elementos de Geografía aplicada». ILEAL, Madrid.
- LABRADOR MORENO, J. y ALTIERI, M.A. (coordinadores) (2001): «Agroecología y Desarrollo: Aproximación a los fundamentos agroecológicos para la gestión sustentable de agrosistemas mediterráneos». Ediciones Mundi-Prensa, Universidad de Extremadura, Cáceres-Madrid.
- LEADER MAGAZINE n.º 15 (julio/agosto de 1997): «Agricultura y desarrollo rural: la convergencia necesaria», de Bertrand Hervieu.
- LEADER MAGAZINE n.º 25 (invierno de 2000/2001): «El modelo rural europeo: Defensa del modelo rural y agrario europeo en la OMC», de Doriane Givord.
- LEDA (1990): «Nuevas asociaciones para crear empleo a nivel local. Desarrollo del Empleo Local». Ahern, B., Dublín.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, F.J.; CRECEBTE MASEDA, R. y FRA PALEO, U. (2001): «El aspecto territorial y la correcta delimitación de las zonas de actuación como claves para el desarrollo rural y la aplicación de las iniciativas comunitarias», en IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales, Santiago de Compostela (7 y 8 de junio).
- LÓPEZ ONTIVEROS, A. y MOLINEROS HERNANDO, F. (coordinadores) (1996): «La Investigación Hispano-Británica reciente en Geografía Rural: Del campo tradicional a la transición postproductivista». Primer Simposium de Geógrafos Rurales Británicos y Españoles. AGE, Grupo de Trabajo: Geografía Rural (8-13 de septiembre).
- LYNCH, K. (1980): «Planificación del sitio». Gustavo Gili, Barcelona.

- MAPA (ed.) (1992): «El desarrollo rural en España». MAPA-SGT, Madrid.
- MAPA (1993): «Agriculturas y Políticas Agrarias en el sur de Europa». Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Madrid.
- MAPA: Actas del Congreso Internacional sobre Desarrollo Rural: «Desarrollo agrario y desarrollo rural: Los agricultores, nuevos actores de desarrollo». Secretaría General Técnica, Madrid.
- MAPA (1996): «Líneas de actuación de la subdirección general de acciones de desarrollo rural».
- MAPA-IRYDA: Iniciativa Comunitaria LEADER. Programa de Desarrollo Rural en España.
- MENDIKOI (2002): «Programa de Desarrollo Rural: Presentación del Programa de Desarrollo Rural en Bajo Deba», en Jornada: «Modelos y Políticas de Desarrollo Rural en Europa», FRM-WRF, Granja Modelo Arkaute, Vitoria-Gasteiz (18 de junio).
- MINISTERIO DE AGRICULTURA DE NORUEGA (2000): «Aspectos no comerciales de la agricultura». Multifunctional agriculture and WTO Trade Negotiations. Conferences. (<http://odin.dep.no/ld/mf>).
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO, INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO (1987): «Proceso de formulación de políticas de desarrollo local. La experiencia española». MOPU, Centro de Publicaciones.
- MOGUEZ, J.; BOTEY, C. y HERNÁNDEZ, L. (coordinadores) (1992): «Autonomía y Nuevos Sujetos Sociales en el Desarrollo Rural». Siglo XXI Editores, México.
- MOLINERO, F. (1990): «Los espacios rurales». Ariel, Barcelona.
- MOPT (ed.) (1992): «Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas». Madrid.
- MULERO, A. (1995): «Espacios rurales de ocio. Significado general y análisis en la Sierra Morena Cordobesa». Serie Estudios, MAPA, Madrid.
- OAKLEY, P. y otros (1993): «Proyectos con la población. La práctica de la participación en el desarrollo rural». *Colección INFORMES OIT*, n.º 35, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Centro de Publicaciones, Madrid.
- OBSERVATORIO EUROPEO LEADER (2001): «LEADER, de una Iniciativa a un Método». Guía Pedagógica (LEADER+), CE/AEIDL.
- OCDE (1990): «Nuevas tendencias en la política rural». MOPT-ITUR, Madrid.
- OCDE (1994): «Creating rural indicators for shapping territorial policy».
- OCDE (2000): «Multifunctionnalité: Elaboration d'un cadre analytique». COM/AGR/APM/TD/WP (2000)3/FINAL.
- OMT (1999): «Agenda para planificadores locales: Turismo Sostenible y Gestión Municipal». Edición para América Latina y El Caribe, Madrid.

- PARLAMENTO EUROPEO (1998): «El desarrollo rural: políticas aplicadas, situación actual del debate y perspectivas del futuro a nivel europeo». Dirección General de Estudios, División de Agricultores, Pesca, Montes y Desarrollo Rural.
- PAUNERO AMIGO, X. (1998): «Planteamiento postproductivo y alternativas de Desarrollo Rural en América Latina. Políticas de microcuencas, protección ambiental y aprovechamientos hídricos. La cuenca del Río Potiribu, en la región noroeste del estado de Río Grande Do Sul, Brasil», en IX Coloquio de Geografía Rural. Comunicaciones. UPV, Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología, Bilbao.
- PÉREZ YRUELA, M. y GIMÉNEZ GUERRERO, M. (1994): «Desarrollo Local y desarrollo rural: el contexto del programa LEADER», en *Papeles de E.^a Española*, pp. 60-61.
- PÉREZ YRUELA, M.; SUMPSI, J.M.^a; BARDASI, I. y GIMÉNEZ GUERRERO, M.^a del Mar (2000): «La Nueva Concepción del Desarrollo Rural: Estudio de Casos». CSIC, Colección Politeya, Estudios de Política y Sociedad, Córdoba.
- PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA (diciembre 2001): «La Nueva Ruralidad en América Latina. Maestría en desarrollo rural 20 años», en Memorias Seminario Internacional, tomos I y II, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Departamento de Desarrollo Rural y Regional, Colombia, 22 al 24 de agosto de 2000.
- PRAT SOLER, J. (1984): «Los diagnósticos comarcales como instrumento previo a la política territorial en el espacio rural», en Coloquio Hispano-Francés sobre espacios rurales, Instituto de Estudios Agrarios, pesqueros y Alimentarios, vol. II, Madrid, pp. 487-498.
- QUINTANA, J. y MERINO, J. (1994): «Desarrollo Integral en dos Municipios Rurales», en «Experiencias de Desarrollo Rural en una iniciativa LEADER». Dirección General de Agricultura y Alimentación, Subdirección General de Estructuras y extensión Agraria, Servicio de Promoción y Desarrollo Agrario, Madrid.
- RAMOS RODRÍGUEZ, E. (1992): «Desarrollo rural en España», en MOPT (ed.): «Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas». Madrid.
- RESEARCH, A. (1990): «Cambio rural en Europa». Serie Estudios, MAPA, Secretaría General Técnica, Madrid.
- RICS (Asociación Española de Profesionales en Chartered Surveyors). (<http://www.rics.org/index.html>).
- RIVERA, W.M. y VAN CROWDER, L. (julio de 2002): «Extensión agrícola y rural en todo el mundo: opciones de reforma institucional en los países en desarrollo». University of Maryland, College Park, WD Estados Unidos; Servicio de Extensión, Enseñanza y Comunicación, Dirección de Investigación, Extensión y Capacitación de la FAO.
- ROCHE ARNAS, P. (1993): «Los centros rurales de innovación educativa de Teruel (CRIENT): respuesta de futuro a la nueva escuela rural». Universidad de Zaragoza, Instituto de Ciencias de la Educación, Zaragoza.

- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R.; DOS SANTOS CALDAS, A. y MASCARENHAS BISNETO, J. (coordinadores) (1999): «Desarrollo local y regional en Iberoamérica». Universidad de Santiago de Compostela.
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. (ed.) (2001): «Manual de Desarrollo Local». Ediciones TREA, S.L., Gijón, Asturias.
- RUBIO TERRADO, P. (1996): «La Crisis del Mundo Rural. Experiencias de Desarrollo en la Provincia de Teruel», en *Lección inaugural del curso académico 1996-97*, Universidad de Zaragoza.
- RUIZ MOYA, J. (1994): «La agricultura sostenible como alternativa a la agricultura convencional: conceptos y principales métodos y sistemas». *Ería*, pp. 161-173.
- SAEZ OLIVITO, E. (noviembre de 2001): «Estrategias de Desarrollo Rural en el mundo globalizado de hoy». Universidad de Zaragoza (pp. 13-32), en «Aportaciones al Desarrollo Rural Sostenible», II Seminario Internacional sobre Desarrollo Sostenible (Los Ángeles, Chile) y I Encuentro de Desarrollo Sostenible (Valdivia, Chile).
- SÁNCHEZ DE PUERTA, T.F. (1996): «Extensión agraria y desarrollo rural». Serie Estudios, MAPA, Secretaría General Técnica, Madrid.
- SANCHO COMINS, J. (coordinadores) (2001): «Desarrollo Rural. De los Fundamentos a la Aplicación». Cooperación Internacional, PARANINFO Thompson Learning, Madrid.
- SAUVAIN, P. (1988): «Desarrollo endógeno de las zonas de montaña Paysd'Enhaut (Suiza)», en *Agricultura y Sociedad*, 46.
- SELPÚVEDA, S.; CASTRO, A. y ROJAS, P. (1998): «Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible en espacios rurales». *Cuaderno técnico*, n.º 4.
- TAMAMES, R. (1980): «Estructura económica internacional» (6.ª edición). Alianza, Madrid, p. 249.
- UE (1999^a): Reglamento (CE) n.º 1.257/1999, del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Desarrollo Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos. *DOCE* L 160, de 26.6.1999, p. 80.
- UE (1999^b): Reglamento (CE) n.º 1.259/1999, del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establecen las disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común. *DOCE* L 160, de 26.6.1999, p. 113.
- UPV (1998): IX Coloquio de Geografía Rural. Comunicaciones. Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología, Bilbao.
- VALCÁRCEL RESALT, G.; TROITIÑO VINUESA, M.A. y ESTEBAN CAVA, L. (coordinadores) (1996): «Desarrollo Local y Medio Ambiente: La Iniciativa Comunitaria LEADER». Diputación de Cuenca, Área de Cultura, Cuenca.

- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988): «Desarrollo Local. Una estrategia de Creación de Empleo». Pirámide, Madrid.
- VV.AA. (1994): «Manual de desarrollo local». Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- WATERSTON, A. (1969): «Planificación del desarrollo». Fondo de Cultura Económica, México.
- ZÁRATE MARTÍN, A. y RUBIO TERESA, T. (2001): «Del espacio agrario al espacio rural: el espacio rural». UNED, Madrid.

6.2. Artículos

- «Crítica y Definición del concepto de desarrollo». María Martínez López. Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología y Vicepresidenta de Alter Mundo. (<http://www.geocities.com/Eureka/Mine/7903/mmar1.html>).
- «Desarrollo Agrario: El Desafío del siglo XXI». Guillermo Rebosio A. Documento de Trabajo. (<http://www.ciedperu.org/cied/articulos/art2.htm>).
- «Desarrollo rural. ¿Ocio o necesidad?» (2001). Alexia Sanz Hernández. Profesora Titular de Sociología de la Universidad de Zaragoza. (<http://www.5campus.com/leccion/desarural>).
- «Desarrollo Rural. Integración del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible». M.^aJ. Marrón Gaité. Universidad Complutense de Madrid, MAPA (1 de julio-3 de agosto).
- «Documento de la Red Española de Desarrollo Rural con respecto a la Futura Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural (2000-2006)». Red Española de Desarrollo Rural (REDR). (<http://redrural.tragsatec.es/redrural/download/redesfeb.pdf>).
- «El espacio rural y la agricultura». Yolanda Trápaga Delfín. Facultad de Economía. (<http://www.morgan.iaa.unam.mx>).
- «El nuevo modelo de desarrollo agrícola» (2002). Jacques Diouf. Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). TierraAmérica. Medio Ambiente y Desarrollo (jueves, 26 de septiembre).
- «El Turismo como factor del desarrollo en el espacio rural» (1998). Carmen Lorés Domingo. Profesora de UNED de Barbastro y de la Escuela de Turismo Huesca. (<http://cederul.unizar.es/noticias/5.htm>).
- «Enfoque estratégico del Desarrollo Rural Integrado» (1997). Antonio Colom Gorgues. Profesor Titular de Universidad. Ponencia de las I Jornadas Internacionales de Desarrollo Rural Integrado, Centro Tecnológico Forestal de Cataluña, Solsona (25, 26, y 27 de noviembre), Publicación de las Jornadas, CTFC-Universidad de Lleida.

- «La desaparición de los campesinos» (2001). Joaquín Arriola. Profesor de la UPV/EHU e Investigador de Bakeaz. Periódico El Correo (Lunes 17 de diciembre).
- «La gestión del espacio rural y el desarrollo rural». Enrique Sáez Olivito. Profesor Titular de Universidad. Universidad de Zaragoza, «Economía, Sociología y Política Agraria». (<http://usuarios.tripod.es/politicaset/desarural.htm>).
- «Políticas de Desarrollo Rural en países desarrollados *versus* en vías de desarrollo». J. de Pablo Valenciano; A. Carretero Gómez y L.C. Berino Díaz de Bedoya. Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Almería y PRODER, Almería. (<http://www.uco.es/grupos/edr/aeaa/congreso/politica/Jdepablo.doc>).
- «Problemática del Desarrollo en los Países Pobres. Una aproximación teórica». Javier Castillo. Licenciado en Sociología y Presidente de Alter Mundo. (<http://www.geocities.com/Eureka/Mine/7903/jcast1.html>).

INFORMES TÉCNICOS PUBLICADOS

1. I Reunión sobre Paratuberculosis en España. 20-21 de mayo de 1986
2. El alga *Gelidium* en la costa guipuzcoana. Angel BORJA
3. Estudios sobre forrajes
 - I. Diagnóstico de la Pradera Permanente. Marta RODRÍGUEZ JULÍA
 - II. Fertilización de praderas. Marta RODRÍGUEZ JULÍA
 - III. Ensayos y Campañas 1986. Margarita DOMINGO URIARTE
 - IV. Sistemas de transformación de monte a pradera. Isidro URCELAY y Pedro CRUZADO
 - V. Forrajes conservados. Fernando OCHOA y José María ORTUZAR
 - VI. Valoración nutritiva de los alimentos en rumiantes. M.^a Victoria BRAVO VÁZQUEZ
 - VII. Manejo del ganado en pastoreo.
4. Jornadas de estudio del cangrejo de río. Vitoria, 9 y 10 de mayo de 1986
5. Encuesta serológica sobre la difusión de algunas enfermedades del ganado Ovino Latxo. Carmen SÁEZ DE OCARIZ Y DÍAZ DE OTAZU, Juan Luis GELABERT PUJOL y Ramón A. JUSTE JORDÁN
6. Curso de implantación y mejora de praderas. Milton B. JONES
7. Encuesta sobre Helmintos, parásitos del ganado vacuno en Vizcaya
8. El alga *Gelidium* en la Costa Vizcaina. Ángel BORJA
9. Estudio de la composición de las especies Anchoa, Sardina, Chicharro y Merluza del Golfo de Vizcaya, y su variación estacional. Irene GARCÍA PALACIOS
10. La población de Nécora *Liocarcinus puber* en la Costa Vasca. Ángel BORJA
11. Diagnóstico de virus de la patata mediante la técnica E.L.I.S.A. (Enzyme Linked Immunosorbent Assay). Cristina PÉREZ DE SAN ROMÁN SETIEN
12. Ensayos de girasol y maíz forrajero en Álava (1987). Marta RODRÍGUEZ JULÍA, M.^a VICTORIA BRAVO VÁZQUEZ y Juan José YARRITU RUIZ DE GORDEJUELA
13. Estudio de la variación estacional de la calidad y el rendimiento del Agar obtenido del Alga Roja *Gelidium sesquipedale* de la Costa Guipuzcoana. Irene GARCÍA PALACIOS
14. Evaluación de la aptitud de la Anchoa del Golfo de Vizcaya *Engraulis encrasicolus* para la congelación. Irene GARCÍA PALACIOS
15. Investigación forestal y selvicultura en Nueva Zelanda. Mario MICHEL
16. Estudio de la calidad de los silos de pradera natural elaborados en la Comunidad Autónoma Vasca. M.^a Victoria BRAVO VÁZQUEZ
17. Métodos de análisis de productos protectores de maderas y de maderas tratadas. Estela GARCÍA TORRE

18. Foresta 1987. Jornadas Técnicas
19. Observaciones sobre la floración, polinización y crecimiento del fruto de la actinodia en Bizkaia 1988. Ramón AMENABAR ARZUAGA
20. Estudio de la variación temporal de la hidrografía y el plancton en la zona nerítica frente a San Sebastián. Lorenzo MOTOS IZETA, Victoriano VALENCIA y Javier URRUTIA GUTIÉRREZ
21. Ensayos comparativos de cereales. Campaña 86/87 y 87/88 en el territorio de Álava. Tomás GARCÍA
22. Sistema en eje central en manzano y peral. A. GONZÁLEZ *et al*
23. Informe técnico de la frigoconservación del kiwi (*Actinidia deliciosa*) de Bizkaia y Gipuzkoa en la campaña 88-89. Carlos URIAGEREKA
24. Estudio de las comunidades de moluscos de las rías de Euskadi. Ángel BORJA
25. Apuntes sobre patología caprina. Ramón A. JUSTE JORDÁN
26. Resultados de un estudio de campo sobre el uso de la intradermorreacción comparativa para el diagnóstico de la tuberculosis bovina. Ramón A. JUSTE JORDÁN
27. Jornadas técnicas sobre cultivos forrajeros. Fraisoro, mayo 1989
28. II Reunión sobre Paratuberculosis en España, S.I.M.A. Derio, 16-17 julio 1987
29. Cultivo *in vitro* de tejidos vegetales. Paola SANGALLI
30. Biología y pesca del besugo (*Pagellus bogaraveo B.*). Febrero 1990. Raúl CASTRO URANGA
31. Ensayos comparativos de cereal. Campaña 88/89 en el Territorio Histórico de Álava. Tomás GARCÍA
32. Estudio hidrográfico, sedimentológico y de metales pesados en las rías del Bidasoa y Plencia. Victoriano VALENCIA, Javier URRUTIA GUTIÉRREZ y Fernando VILLATE GUINEA
33. Mamitis bovinas y calidad bacteriológica de la leche
34. III Reunión sobre Paratuberculosis en España. Derio, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1989.
35. III Jornadas en tecnología pesquera y control de calidad de productos de la pesca
36. Cultivo fuera de suelo en horticultura. Ana Isabel BARRIO TOTORIKAGUENA y Martín MANTXO URIZ
37. Obtención y caracterización de antisueros específicos de bacterias patógenas de la patata. Cristina PÉREZ DE SAN ROMÁN SETIEN y M.^a Victoria FRANCÉS CALVILLO
38. El programa de control lechero y de selección en las razas Latxa y Carranzana de la Comunidad Autónoma Vasca. Dunixi GABIÑA
39. Capacidad de recuperación de las praderas del alga agarofita *Gelidium sesquipedale* sometida a explotación por arranque en el País Vasco. Ángel BORJA

40. Determinación de los aportes agrícolas, domésticos e industriales a los embalses alaveses. Marta KERNSTOCK DORRONSORO e Iñaki URRUTIA GUTIÉRREZ
41. Fertilización de mantenimiento en base al ciclo de nutrientes para las praderas permanentes de la CAPV. Alan G. SINCLAIR
42. II Workshop de Oceanografía costera del golfo de Bizkaia. San Sebastián 1990
43. Resultados de Investigación 1991. Producción Vegetal
44. La gestión de los recursos algales en el País Vasco: Comunidades naturales de *Gelidium sesquipedale*, cosecha de arribazones y recuperación tras explotación por arranque y corte. Ángel BORJA
45. Jornadas de valorización de los productos de la pesca. Bilbao 1991
46. Reunión Ibérica. Grupo de sustratos de cultivo. Derio, 19 y 20 de febrero de 1991
47. Eficacia de la cipermetrina (HIGH-CIS) en el control de ectoparásitos (moscas y garrapatas) en rumiantes: ensayos de campo. Ana GARCÍA PÉREZ
48. Departamento de Producción Vegetal. Resultados de Investigación 1992
49. Optimización de la Germinación y Enraizamiento de Plantas en Cámara Climatizada. Valentín TERÉS y Marta ROZAS
50. La calidad de aguas para cultivo de moluscos en el País Vasco, tres años de seguimiento (1990-1993). Ángel BORJA y Victoriano VALENCIA
51. Teledetección y pesca de atún blanco en el NE Atlántico. Análisis de las campañas de Pesca 1990-92. Josu SANTIAGO, Antonio G. RAMOS y Manuel CANTÓN
52. Estudio de la variación temporal de la hidrografía y el plancton en la zona nerítica frente a San Sebastián entre 1988-1990. Victoriano VALENCIA
53. Informe sobre el estudio de la biología y cría de la gineta (*Genetta genetta L.*) en cautividad. Esteban CAMACHO VERDEJO
54. Distribución y actividad de los ixodidos presentes en la vegetación de la Comunidad Autónoma Vasca. Marta BARRAL LAHIDALGA
55. Los nuevos usos del espacio rural. Trabajo de investigación socioeconómico y cultural de Valles Alaveses y de la Montaña Alavesa. Josetxu MARTÍNEZ MONTOYA
56. Flora del País Vasco y Territorios limítrofes. I.- Claves provisionales de familias y géneros
57. Utilización de la escoria cristalizada de horno alto como sustrato de cultivo. Valentín TERÉS y Verónica ARRIETA PICÓ
58. Seminario sobre enfermedades transmitidas por garrapatas al hombre y a los animales: situación en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Bilbao 1994.
59. Departamento de Producción Vegetal. Resultados de Investigación 1993 (I-II)
60. Ensayos con Bioinsecticidas para el control de la procesionaria del pino (*Thaumetopoea pitycampae D. & S.*). Ainhoa LOPATEGI ZABALA

61. Enraizamiento del X *Cupressocypris leylandii* (Dall. y Jacks.) Dall. (Ciprés de Leyland). Marta ROZAS, Valentín TERÉS y Aitor ARTETXE
62. Inventario de residuos agroalimentarios y orgánicos en la Comunidad Autónoma Vasca. Adolfo MENOYO
63. Resultados de Investigación 1994 - CIMA/SIMA.
64. Caracterización de variedades guipuzcoanas de maíz. Ángel ÁLVAREZ RODRÍGUEZ y José Ignacio RUIZ DE GALARRETA
65. Patología de la reproducción en el ganado vacuno. Richard B. MILLER
66. Evolución de los índices productivos del control lechero ovino (1982-1994)
67. Clasificación de canales de ganado vacuno. Eneko EGIBAR ARTOLA y Estibaliz ISASTI
68. Estudio del proceso de maduración de la anchoa en salazón. Begoña PÉREZ-VILLARREAL
69. Manual de prácticas correctas de manipulación y seguridad para el laboratorio de microbiología de alimentos. Begoña PÉREZ-VILLARREAL
70. Manual para el establecimiento, conservación y utilización de material de referencia en un laboratorio de microbiología de alimentos. Begoña PÉREZ-VILLARREAL
71. Estudio faunístico del Parque Natural de Valderejo (Álava). Alejandro ONRUBIA
72. Departamento de Producción Vegetal. Resultados de Investigación 1995. Tomos I-II
73. Efectos de la introducción del arrastre pelágico por la flota vasca de bajura en las pesquerías de anchoa y atún blanco. Josu SANTIAGO
74. La calidad de aguas para cultivo de moluscos en el País Vasco, seis años de seguimiento (1990-1995). Ángel BORJA, Victoriano VALENCIA y Antón URIARTE
75. Estudio de las variaciones, a corto y largo término, de varios parámetros oceanográficos y meteorológicos de interés para las pesquerías del Golfo de Bizkaia. Ángel BORJA, Victoriano VALENCIA y Javier FRANCO
76. «Lodos». Estudio del aprovechamiento de los lodos compostados de la E.D.A.R. de Crispijana en diversos cultivos de la provincia de Álava. Ana María IRURETAGOYENA PÉREZ
77. Departamento de Producción Vegetal. Resultados de Investigación 1996. Tomo I. CIMA-Arkaute / SIMA-Derio
78. Desarrollo de un protocolo de PCR para la detección de *Ehrlichia phagocytophila*. Primer estudio de prevalencia en el vector. Nerea MANDALUNIZ
79. Departamento de Producción Vegetal. Resultados de Investigación 1996. Tomo II. Sección Horticultura. SIMA-Derio.
80. Departamento de Producción Vegetal. Resultados de Investigación 1997. Tomo I CIMA-Granja Modelo.
81. Jornadas de Utilización de Residuos Agrarios, Urbanos y Escorias de Siderurgia en Agricultura.

82. Postproductivismo y medio ambiente. Perspectivas geográficas sobre el espacio rural. IX Coloquio de Geografía Rural. Ponencias.
83. Departamento de Producción y Protección Vegetal. Resultados de Investigación 1998. Neiker-Granja Modelo.
84. El seguimiento en la calidad de aguas para cultivo de moluscos y marisqueo en el País vasco (1990-1998). Ángel BORJA, Javier FRANCO y V. PÉREZ
85. Departamento de Producción y Protección Vegetal. Resultados de Investigación 1999. NEIKER.(Arkaute, Derio).
86. Estado de los recursos marisqueros del País Vasco 1998-1999(con especial atención a almeja y berberecho).Departamento Oceanografía y Medio Ambiente Marino. AZTI. Ángel BORJA y Juan BALD GARMENDIA
87. Establecimiento de las bases técnicas de conocimiento del área de San Juan de Gaztelugatxe con vistas a su posible declaración como reserva marina. AZTI-UPV-INSUB.
88. Establecimiento de las bases técnicas de conocimiento del área de Ízaro-Ogoño con vistas a su posible declaración como biotopo marino.AZTI.
89. Establecimiento de las bases técnicas de conocimiento de la rasa mareal de Algorri con vistas a su posible declaración como biotopo marino protegido. AZTI.
90. El seguimiento de la calidad de aguas para cultivo de moluscos y marisqueo en el País Vasco(1990-2000). Ángel BORJA, Javier FRANCO y Oihana SOLAUN
91. Normativa de Ordenación Territorial e incidencia sobre el Medio Rural: el ejemplo de Donostialdea-Bidasoa. Juan Cruz ALBERDI COLLANTES y Josu GARAIALDE MARTÍNEZ
92. Departamento de Producción y Protección Vegetal. Resultados de investigación 2000. NEIKER (Arkaute, Derio).
93. Estudio de los recursos de almeja y berberecho en Mundaka y Plentzia (1998-2000). AZTI.
94. Los seles: caracterización y análisis ambiental (Dima, Otxandio, Ubidea y Zeanuri). Aitor BELAUSTEGI ARAMENDIA *et al*
95. Usos agrarios e iniciativas territoriales en Gipuzkoa. Juan Cruz ALBERDI COLLANTES
96. Departamento de Producción y Protección Vegetal. Resultados de Investigación 2001. NEIKER.
97. Inventario de residuos orgánicos de la CAPV 2001. Aritz LEKUONA REKALDE, Miriam PINTO TOBALINA y Gerardo BESGA SALAZAR
98. Ensayo del efecto de la alteración del sustrato en la explotación de recursos bivalvos. AZTI. Juan BALD GARMENDIA *et al*
99. Departamento de Producción y Protección Vegetal. Resultados de Investigación 2002. NEIKER

100. El seguimiento de la explotación de *Gelidium sesquipedale* en el País Vasco: el estudio del arranque y de la recuperación de las algas de Arribazón. Angel BORJA YERRO *et al.*
101. El recurso marisquero de percebe (*Pollicipes pollicipes*) en el biotipo marino protegido de Gaztelugatxe y en áreas explotadas de Bizkaia. Angel BORJA YERRO *et al.*
102. Los modelos y políticas de desarrollo rural. Claudia AREITIO GIMENO y Juan Cruz ALBERDI COLLANTES.