

5.2. ÁREA DE DESARROLLO RURAL

INTRODUCCIÓN

El desarrollo equilibrado del País Vasco debe partir del reconocimiento de la coexistencia actual dentro del territorio de zonas con distintos niveles y condiciones de desarrollo. La corrección de los procesos de abandono de una parte importante del espacio rural vasco trasciende la mera declaración de principios y debe traducirse en el diseño e implantación de políticas y programas que hagan realidad un nuevo modelo de ordenación del País.

La actuación de las Instituciones Vascas en zonas rurales se ha visto intensificada desde 1.991 con la consideración de determinadas comarcas de la CAPV como zonas objetivo 5b. A partir de 1.994, la nueva configuración a nivel europeo del mapa de zonas Objetivo 5b supuso la incorporación de nuevas comarcas vascas a este programa de acción especial de Política Regional, que comprende actualmente 58 municipios distribuidos entre los tres Territorios Históricos (ver Mapa adjunto), que abarcan el 37% de la superficie de la CAPV.

No hay que olvidar, sin embargo, que, desde una perspectiva más amplia del entorno rural el 76% del conjunto de municipios de la Comunidad Autónoma, el 72% del Territorio y más del 15% de la población, corresponden a municipios con menos de cinco mil habitantes.

De forma general, las zonas rurales de la Comunidad Autónoma presentan todavía hoy características tales como las siguientes:

- **Descapitalización humana y despoblamiento.** Las zonas más rurales soportan tasas de envejecimiento muy superiores a las del resto de la Comunidad Autónoma Vasca, proceso que se refuerza por el éxodo de aquellas personas con dificultades para encontrar un empleo dentro de la propia zona que responda a sus expectativas profesionales o a los niveles de cualificación adquiridos, fundamentalmente jóvenes y población femenina.

Esta descapitalización humana está propiciando tanto un desequilibrio territorial como una merma de la capacidad propia de desarrollo de algunas de las zonas rurales.

- **Insuficiencias educativo-formativas.** La educación-formación constituye uno de los servicios básicos desde la perspectiva del desarrollo local.

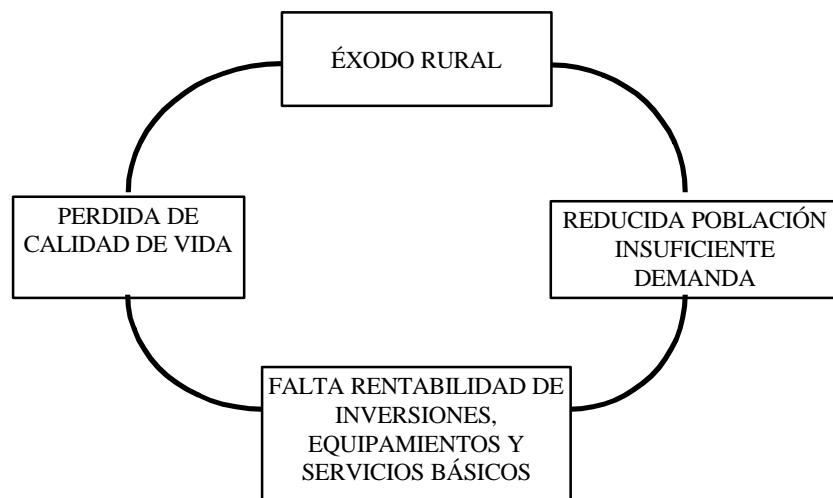
Actualmente, existen dificultades de acceso a la educación para la población escolar de determinadas zonas rurales de la CAPV. Por otra parte, cuando sí existe dicha oferta Educativa en el medio rural se aprecia como los propios educadores no lo consideran un destino profesional atractivo.

Además, la educación que se imparte fuera de los pueblos es poco sensible hacia su idiosincrasia, estando orientada hacia el desarrollo personal, social y profesional en el mundo urbano. Si a situaciones de éxodo estudiantil a edades tempranas, se le añade una formación basada en un modelo educativo poco sensibilizado, se está abonando el terreno para el abandono de esos pueblos de carácter más rural.

En relación a la formación profesional existe también un problema de accesibilidad, ya que la reducida oferta de formación continua se desarrolla fuera, y con frecuencia no se ajustan en contenidos, duración y horario a las demandas, necesidades y posibilidades de la población rural.

- **Deficiencia de equipamientos y servicios.** La provisión y mejora de otros equipamientos y servicios básicos, (sanidad, servicios sociales, culturales, etc.) es una necesidad de determinadas comarcas que se agrava cuando los criterios de provisión que se utilizan son exclusivamente económicos y basados en umbrales de población.

La utilización exclusiva de criterios de naturaleza económica contribuye a reforzar un “círculo vicioso”, como el que se representa a continuación, difícil de romper.



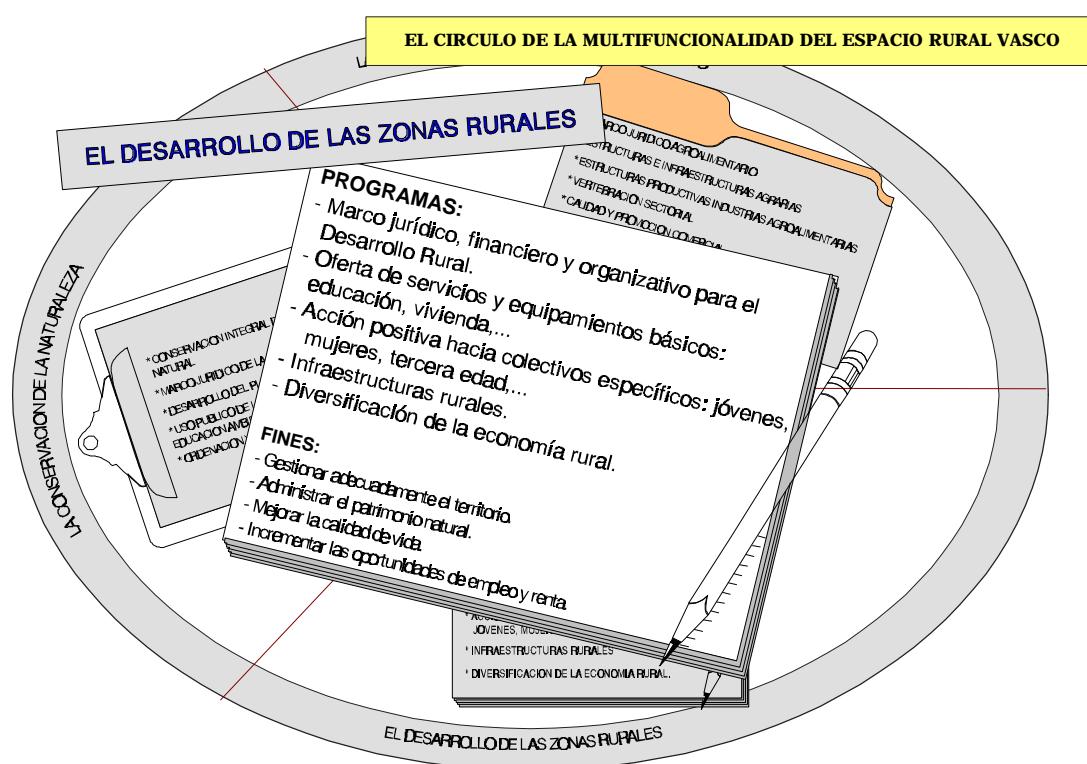
- Presión urbana sobre determinadas zonas rurales y de montaña. Existen otras zonas rurales en la CAPV, más próximas a entornos urbanos, donde el problema fundamental deriva de la presión ejercida por las actividades de carácter urbano que amenazan con extender los fenómenos de la desruralización, la pérdida de suelo de alto valor agrológico, el crecimiento desordenado de dichas actividades, las pérdidas del valor paisajístico....

Desde este Área de Actuación se pretende **afrontar con carácter prioritario el proceso de abandono de los pueblos** que conforman el espacio de carácter más rural y desfavorecido de la CAPV con el propósito de mejorar su atractivo general y romper, de este modo, el "círculo vicioso" identificado anteriormente.

FINES Y PROGRAMAS

Consecuentemente, este Área se articula mediante la formulación de los **fines y programas** que se muestran en el cuadro nº 2

CUADRO N° 2



PROGRAMAS DE ACTUACIÓN

1. PROGRAMA DEL MARCO JURÍDICO, FINANCIERO Y ORGANIZATIVO PARA EL DESARROLLO RURAL

La definición y desarrollo del marco jurídico, administrativo y financiero constituye un programa básico y previo en la medida en que posibilita y promueve la operatividad de los demás programas y refleja una aspiración ya recogida en el anterior Plan Estratégico 92-96.

⇒ *Puesta en marcha de la Ley del Desarrollo Rural*

El desarrollo de la Ley contemplará la creación de un instrumento, el **Consejo de Desarrollo Rural**, en cuyo seno se producirá la cooperación y la colaboración interinstitucional, siendo por tanto, un elemento clave en el proceso de diseño, planificación y gestión de estas políticas.

El Consejo se constituye como un organismo decisivo para la ejecución de las previsiones incluidas en el Programa de Desarrollo Rural que se aprueben. En este sentido, el Consejo se configura como un importante instrumento para la materialización del Pacto Social referido en el capítulo 4 de este Plan.

Este Programa, en coherencia con el principio de multifuncionalidad del espacio rural, abordarán medidas en relación con:

- El fomento de la actividad económica y de las áreas rurales y su diversificación.
- El medio ambiente de las zonas rurales, la adecuación de los recursos naturales y la protección y recuperación de la naturaleza.
- El desarrollo y adecuación de las infraestructuras de las zonas rurales y, especialmente los equipamientos sanitarios, educativos y de servicios sociales.
- La dotación adecuada y la equiparación de servicios en las áreas rurales.

No obstante, este Programa de carácter horizontal se adecuará a las especificidades de cada comarca, mediante la elaboración de **Programas Comarcales de Desarrollo Rural** de modo que se establecerá a nivel local un diagnóstico previo de situación y necesidades y se formularán las directrices y actuaciones de desarrollo más apropiadas para las mismas.

Se trata, en definitiva, de potenciar los instrumentos de gestión en el marco del Estatuto de Autonomía del País Vasco y la LTH, integrar y dar coherencia a las actuaciones sectoriales que afectan al medio rural, evitando disfuncionalidades y pérdidas de sinergias así como fomentar la corresponsabilidad en el diseño y ejecución de las políticas de desarrollo rural.

⇒ ***Las Asociaciones de Agricultura de Montaña y de Desarrollo Rural.***

Hasta ahora, estas Asociaciones han venido priorizando la provisión de determinadas infraestructuras rurales.

Sin embargo, la mayoría de dichas Asociaciones carecen de la estructura, los medios y las capacidades necesarias para garantizar la plurifuncionalidad del espacio rural.

Es necesario, por tanto, proceder a la adecuación y articulación de las estructuras comarcas y administrativas existentes, en cuanto agentes del desarrollo local. En este sentido, se plantea la necesidad de redefinir las funciones, potenciar y mejorar las capacidades de gestión de las Asociaciones de Agricultura de Montaña y de Desarrollo Rural, así como ampliar la representación en las mismas hacia otros colectivos presentes en el medio rural.

⇒ ***El Centro Integral de Formación y Promoción del Medio Rural: Mendikoi***

Mendikoi jugará un importante papel de soporte y apoyo a la gestión de las Asociaciones. De esta forma, se alcanzará el objetivo previsto en el Plan anterior, donde se planteaba la creación de un Instituto de Desarrollo Rural "centrado en dos áreas de actuación interrelacionadas, la Formación de nuevos promotores empresariales y el apoyo y Promoción de iniciativas que induzcan inversiones en coordinación con las Asociaciones de Montaña".

Con el nuevo Plan Estratégico, Mendikoi entra en una nueva etapa. Como entidad al servicio del desarrollo rural integral para el conjunto de la CAPV, su actividad, centrada en su primer etapa básicamente en la formación de nuevos emprendedores y monitorización de proyectos, se amplia y se complementa mediante una labor activa en otros ámbitos como la formación, la calidad de vida o el medio natural.

Por otro lado, las evidentes y necesarias interrelaciones existentes entre Formación y Promoción en cualquier política de Desarrollo hacen necesaria la integración de ambas funciones en un único instrumento para rentabilizar las sinergias y dar coherencia global a la acción, cerrando el círculo formación-promoción-desarrollo rural.

Este planteamiento supone la configuración de un nuevo modelo organizativo, uno de cuyos rasgos más sobresalientes consiste en la integración de las Escuelas Agrarias dentro de la estructura de Mendikoi, tal como se explicita en el Programa de Formación.

El nuevo Mendikoi se perfila así como el **Centro Integral para la Formación y Promoción del Medio Rural** en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El diseño del nuevo modelo jurídico-administrativo parte de la convicción del importante papel que las Escuelas Agrarias pueden desempeñar como instrumentos de apoyo en las áreas de Promoción Económica y de los Recursos Humanos en el marco de una política de desarrollo rural integral y supone sin duda una mayor implicación de las **Escuelas Agrarias** en las Políticas Generales de Desarrollo Rural.

2. PROGRAMA PARA LA OFERTA DE SERVICIOS Y EQUIPAMIENTOS BÁSICOS.

La mejora de la calidad de vida responde no sólo a la necesidad de atender las demandas básicas de la actual población residente en las zonas rurales, sino que constituye un factor clave para invertir los procesos de abandono que en muchos casos se producen por dicha situación de desventaja.

A tal fin, es preciso establecer medidas y actuaciones que vayan orientadas a mejorar el atractivo residencial de dichas zonas rurales así como la oferta de los servicios educativos, sanitarios, asistenciales...

⇒ ***El acceso a la Educación***

El acceso a la Educación se concibe como elemento clave para la fijación de la población en el territorio. La aproximación a la política de Educación desde el Plan pretende dar un nuevo impulso a la Enseñanza General en las Escuelas Rurales. A tal fin, se trata de:

- Aproximar la educación a las zonas rurales como instrumento fundamental de articulación territorial, lo que exige como criterio general, garantizar la oferta de la enseñanza obligatoria a nivel de comarca, evitando desplazamientos excesivos que frecuentemente fomentan el desarraigo.
- Ofertar una enseñanza de calidad, mediante la definición de un modelo educativo y unos diseños curriculares adaptados a las peculiaridades del medio rural vasco así como mejorando su atractivo como destino laboral para los profesionales de la enseñanza.

Por su parte, las Escuelas Agrarias pondrán sus infraestructuras, equipamientos, saber hacer y medios técnicos y humanos al servicio y apoyo de las Escuelas Rurales dentro de las propias zonas rurales con el propósito de impartir conjuntamente los niveles educativos más especializados y garantizar una oferta de calidad en la línea mencionada.

⇒ **La oferta de Vivienda**

En esta línea, la disponibilidad de una oferta de vivienda adecuada constituye una actuación prioritaria. Una serie de factores externos como la creciente valoración de entornos naturales, tranquilos y saludables desde el punto de vista medioambiental, o la actual situación y problemática vinculada al acceso a una vivienda por parte de la juventud en los ámbitos urbanos constituyen una oportunidad para determinados espacios rurales afectados por procesos de abandono que es preciso rentabilizarla articulando y poniendo en marcha los instrumentos necesarios a partir del acuerdo e implicación de los organismos e instituciones competentes en la materia.

Por otro lado, la existencia de un importante número de viviendas y edificios abandonados en los pueblos, que serían susceptibles de ser utilizados para vivienda habitual previa rehabilitación, refuerza el interés de este programa en la medida en que al tiempo que facilitaría la fijación de población, contribuiría a la conservación del patrimonio rural y la mejora de su imagen.

En este sentido, la promoción de nuevas viviendas y la rehabilitación de las ya existentes de cara a su utilización como vivienda habitual tendrá un carácter prioritario frente al desarrollo de la segunda residencia.

De hecho, determinadas zonas rurales, situadas en la proximidad de concentraciones urbanas e industriales, vienen asistiendo al desarrollo de polos de segunda residencia. Si bien es cierto que el desarrollo de segundas residencias en determinados núcleos rurales puede reportar beneficios y ventajas a la zona e incluso en algunos casos acabar convirtiéndose en residencia habitual, no es menos cierto que trae consigo ciertos inconvenientes para la población residente debiendo proveerse, por tanto, de forma planificada y en aquellas zonas con vocación, aptitud y capacidad de acogida para ello.

3. PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURAS RURALES

Las infraestructuras tienen una importancia fundamental para mejorar el atractivo general del espacio rural en la medida en que inciden tanto sobre la instalación de las empresas, como sobre la calidad de vida de la población rural.

En este sentido, su desarrollo ha constituido uno de los ejes prioritarios de actuación de las Instituciones Vascas en materia de Política Rural desde la recuperación del autogobierno, habiéndose avanzado significativamente al menos en el ámbito de la electrificación, teléfonos, saneamiento, abastecimiento de aguas y caminos rurales.

Pues bien, desde este programa de "Infraestructuras rurales" se pretende iniciar una segunda etapa en el desarrollo de las mismas orientada a:

- Favorecer el acceso de la población rural al trabajo, los servicios, la educación, la formación, el ocio y los amigos.
- Permitir la conexión y la aproximación de las empresas rurales a los equipamientos y suministros básicos, los clientes, los proveedores, las empresas colaboradoras, la información y el conocimiento en general

⇒ **Infraestructuras de comunicaciones**

Es preciso hacer notar, al menos, una breve referencia a las infraestructuras de comunicaciones como factor de vertebración del espacio rural.

Las políticas de desarrollo de las grandes áreas de actuación en infraestructuras de comunicaciones serán recogidas con sus propios planes específicos, no siendo contempladas dentro de este Marco General de Actuación 1997-2000.

Por otra parte, se continuarán las actuaciones de apoyo para el desarrollo de infraestructuras viarias internas de las zonas rurales (caminos, pistas,...) principalmente en las zonas de montaña y desfavorecidas.

⇒ **Suelo Industrial**

El Departamento de Industria, Agricultura y Pesca entiende por Política de Suelo Industrial, el conjunto de actuaciones que tienen como fin asegurar la existencia de suelo industrial en cantidad y calidad suficientes y en condiciones competitivas así como su adecuada gestión, de modo que se favorezca la implantación y/o expansión del tipo de actividades económicas que mejor se adecuen a la idiosincrasia y necesidades básicas del medio rural.

La actuación del Sector Público en esta materia debe ser coordinada, con criterios comunes y con una perspectiva de medio y largo plazo, apoyada en un esquema trazado previamente.

Como criterio general, las actuaciones de promoción de suelo industrial en el ámbito rural de la CAPV irán encaminadas más hacia una ordenada gestión así como hacia la plena y efectiva utilización del suelo industrial actualmente disponible mediante la instalación de nuevas empresas, que hacia su crecimiento cuantitativo.

Las actuaciones correspondientes de promoción pública del suelo industrial se arbitrará hasta 1999 dentro de los programas comunitarios del objetivo 2 y del objetivo 5B.

⇒ ***Otras Infraestructuras***

En relación a otro tipo de infraestructuras (energéticas, de telecomunicaciones, abastecimiento y saneamiento de aguas, inteligentes, culturales,...), se fomentará y apoyará la implantación y desarrollo de las mismas en el medio rural, tanto a través de sus propios elementos de programación (Iniciativa LEADER, Programa operativo 5b) como participando en la discusión y diseño de iniciativas programáticas de carácter territorial o sectorial (Plan Interinstitucional de Infraestructuras, Plan de Telecomunicaciones de la Administración Autonómica, Plan 3E-2000...).

A este respecto, tendrá un carácter prioritario el desarrollo progresivo de las infraestructuras de telecomunicación en la medida que constituyen una importante oportunidad para paliar las limitaciones que representa la distancia geográfica de las empresas y otros actividades socioeconómicas del medio rural respecto a sus mercados, sus clientes y sus proveedores.

4 PROGRAMA DE ACCIÓN POSITIVA HACIA COLECTIVOS ESPECÍFICOS DE POBLACIÓN

La inversión de las tendencias de despoblamiento del espacio rural exige recuperar todos aquellos activos que caracterizan y sobre los que se asientan sus respectivas comunidades.

Además de las acciones que se desarrollan en el resto de programas, será preciso incidir preferentemente sobre los **jóvenes y las mujeres**, en la medida en que ambos colectivos son los más afectados por el desempleo y son los principales protagonistas de los procesos de éxodo rural. El Plan contempla también medidas tendentes a mejorar la calidad de vida de las **personas de la tercera edad**.

A tal fin, se establece un conjunto de acciones tendentes a mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones de vida de los colectivos citados y entre los que se pueden destacar los siguientes:

- Desarrollo de medidas que discriminen positivamente la creación de empleo para estos colectivos.
- Creación de foros de encuentro para las realizaciones de actividades de ocio, formativas y de participación y apoyo a la comunidad local, potenciando el papel de la mujer en la actividad económica y local.
- Desarrollo de medidas que posibiliten mantener a los jóvenes mejor formados en el propio medio rural.

5. PROGRAMA DE DIVERSIFICACIÓN DE LA ECONOMÍA RURAL

La **diversificación** constituye el complemento necesario a la actividad agraria en el medio rural, no desde la perspectiva de “urbanizar” o “industrializar” el medio rural sino como una posibilidad de ofrecer alternativas de empleo y posibilitar su desarrollo equilibrado.

Los proyectos o iniciativas a propiciar en las zonas rurales, deben responder a criterios de respeto al medio ambiente y compatibilidad con su entorno e idiosincrasia a la vez que deben aportar un beneficio social y/o económico para la propia zona (generación de empleos directos e indirectos, empresas auxiliares, transformación de productos propios, asentamiento de nuevos residentes, etc.) así como, especialmente, contribuir a cerrar ciclos productivos, incorporar mayor valor añadido a los productos y actividades existentes y desarrollar el potencial y las ventajas competitivas de cada zona.

⇒ *La generación de nuevas iniciativas a nivel endógeno*

Se priorizará la generación de nuevas iniciativas a nivel endógeno y se llevará a cabo una labor proactiva orientada a:

- La captación de nuevas iniciativas mediante la divulgación de las ayudas, los concursos de ideas, el “rastreo” de habilidades y conocimientos susceptibles de conformar oportunidades de negocio, la creación de un “banco de ideas/proyectos”, actividades formativas, charlas....o, proyectos de “fin de carrera” en las Escuelas Agrarias, formación empresarial a promotores, etc.
- La tutoría en el desarrollo de proyectos a nivel local, el asesoramiento y apoyo a los promotores en la búsqueda de financiación así como el seguimiento y asesoramiento durante los dos primeros años de funcionamiento de la empresa.

⇒ ***La atracción de empresas desde el exterior***

Así mismo se propiciará la atracción de empresas desde el exterior, mediante actuaciones tales como:

- El desarrollo de una labor de "antena" o catalizador en colaboración con la Sociedad para la Promoción y Reconversión de la Industria-SPRI (nuevas empresas susceptibles de encaje en el medio rural, ampliaciones, traslados,...)
- La concesión de ayudas especiales y la promoción de las ventajas de localización en el medio rural.
- La mejora de las oportunidades de acceso a suelos y locales
- La subvención e incentivación de la generación de empleos en las zonas rurales.

⇒ ***El desarrollo del turismo rural***

En relación a las posibilidades de diversificación económica es también importante contemplar y definir la alternativa del turismo rural.

Euskadi presenta ventajas comparativas de cara a desarrollar segmentos turísticos sustitutivos de los tradicionales de sol y playa. Estas ventajas surgen de la creciente valoración de la naturaleza, la concienciación sobre la importancia de los valores culturales y gastronómicos, el deseo creciente de conectar con formas de vida tradicionales, lugares tranquilos, sin ruidos, no masificados, genuinos y naturales...; todo ello ha permitido un crecimiento importante de la demanda de turismo rural con perspectivas de continuidad.

Sin embargo, el equipamiento turístico necesario para satisfacer la demanda así como los esfuerzos de promoción y comercialización pueden ser mejorados en orden a satisfacer el creciente interés de la población por las zonas rurales como destino turístico. La situación actual en Euskadi se caracteriza por un aprovechamiento primario y por la escasa elaboración de los productos de base. Si bien determinadas comarcas o núcleos reúnen capacidades de acogida de cierta consideración, no se ha logrado todavía que ello se traduzca en productos turísticos de amplia divulgación y aceptación en el mercado, tanto interior como exterior.

Desde este Plan Estratégico se plantea la **necesidad de ordenar y planificar el turismo rural** como algo previo a su promoción. La Ordenación y planificación del turismo rural atenderá las siguientes consideraciones:

- No todas las zonas y núcleos rurales tienen igual potencial turístico, si bien el desarrollo puede también producirse en zonas que no disponen de unos recursos turísticos de base extraordinarios. El soporte del turismo rural puede ser relativamente banal, siendo importante, en cambio, que incorpore valor añadido que lo presente y comercialice como una oferta singular.
- La estrategia del turismo rural se sustenta en una estrategia basada en economías de gama en lugar de economías de escala, por lo que es preciso evitar estrangulamientos por exceso de carga en determinadas áreas (Parques Naturales, etc.), así como fomentar distintos tipos de turismo: turismo verde, turismo ecológico, turismo de aventura, turismo temático, cultural, gastronómico, de salud....
- En el caso del turismo rural se acentúa una de las características de la industria turística, cual es el bajo nivel de sus barreras de entrada. El turismo rural puede crear puestos de trabajo con volúmenes de inversión muy reducidos. Ahora bien para mantener su desarrollo a medio y largo plazo es preciso promover una serie de medidas de acompañamiento a través del fomento de paquetes turísticos integrales adaptados a cada zona. Con ello se evitará que el turismo rural se limite a iniciativas aisladas e inconexas que acaban frustando las expectativas del usuario.