

R.H. 39.796

BID. T 1383



**DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA
UNIVERSIDAD DE VALENCIA**

TESIS DOCTORAL

**EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE
DESARROLLO RURAL EN EL SISTEMA
IBÉRICO MERIDIONAL**

Presentada por:
Joan Noguera tur

Dirigida por :
Dr. Javier Esparcia Pérez
Departamento de Geografía
Universidad de Valencia

Dr. Gordon Clark
Department of Geography
University of Lancaster



1998?

UMI Number: U607387

All rights reserved

INFORMATION TO ALL USERS

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted.

In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if material had to be removed, a note will indicate the deletion.



UMI U607387

Published by ProQuest LLC 2014. Copyright in the Dissertation held by the Author.
Microform Edition © ProQuest LLC.

All rights reserved. This work is protected against
unauthorized copying under Title 17, United States Code.



ProQuest LLC
789 East Eisenhower Parkway
P.O. Box 1346
Ann Arbor, MI 48106-1346

D. 39708
L. 39710

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN EL SISTEMA IBÉRICO MERIDIONAL*

**El presente trabajo de investigación se ha realizado con la ayuda de una Beca para la Formación de Personal Investigador (FPI) concedida por la Conselleria d'Educació i Ciència de la Generalitat Valenciana, para el periodo comprendido entre el 1 de Enero de 1995 y el 31 de Diciembre de 1998.*

*“El pesimista se queja del viento,
el optimista espera a que cambie,
el realista ajusta las velas”*
Claude Aveline

*“Estudid como si fuerais a vivir siempre;
vivid como si fuerais a morir mañana”*
San Isidoro de Sevilla

ÍNDICE DE CONTENIDOS

	Página
PRÓLOGO.....	1
INTRODUCCIÓN.....	3
SECCIÓN I. MARCO TEÓRICO.....	7
1.1 FACTORES CONDICIONANTES DE LAS DISPARIDADES TERRITORIALES.....	8
1.2 DEL DESARROLLO ECONÓMICO AL DESARROLLO INTEGRADO Y SOSTENIBLE: ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO.....	13
1.2.1 La Concepción Liberal del Desarrollo.....	
1.2.1.1 La Escuela Clásica.....	14
1.2.1.2 La Escuela Neoclásica hasta la Segunda Guerra Mundial....	16
1.2.1.3 La continuación del Neoclasicismo: la Constitución del Paradigma de la Expansión del Núcleo Capitalista.....	17
1.2.1.4 Las Etapas de Crecimiento de Rostow y las Puntualizaciones de Lewis.....	20
1.2.1.5 El Resurgimiento del Neoclasicismo.....	22
1.2.1.6 Consecuencias Espaciales del Liberalismo Económico.....	22
1.2.2 La Concepción Intervencionista del Desarrollo.....	23
1.2.2.1 Introducción.....	23
1.2.2.2 Los Primeros Pensadores No Liberalistas.....	23
1.2.2.3 Estructuralismo y Neomarxismo.....	25
1.2.3 La Opción por un Desarrollo Sostenible.....	27
1.2.4 Conclusión.....	32
1.3 EL DESARROLLO DESIGUAL: DESEQUILIBRIOS SOCIALES Y ESPACIALES.....	37
1.3.1 Un Análisis Comparativo de las Disparidades Regionales en la Unión Europea.....	38
1.3.1.1 Desequilibrios Regionales en la Unión Europea.....	40
a) Distribución espacial de la población.....	42
b) Empleo.....	46
c) Indicadores Económicos.....	54
1.3.1.2 Las Regiones Menos Favorecidas en la Unión Europea. Factores de Desarrollo.....	56
a) Introducción.....	56
b) Disparidades Regionales en la Unión Europea: Una Tipología de Desarrollo Socio-Económico.....	57
b.1) Antecedentes.....	57
b.2) Hacia una Definición de Espacios Homogéneos	58

b.2.1) Aspectos metodológicos.....	59
b.2.2) El Proceso de Racionalización de la Información: Análisis Factorial.....	60
b.2.3) Delimitación y Caracterización de Espacios Homogéneos.....	68
b.2.4) La Tipología de Regiones.....	70
1.4. LAS ÁREAS RURALES: ESPACIOS DESFAVORECIDOS.....	73
1.4.1 ¿Qué Entendemos por Rural?.....	74
1.4.2 Diversidad de los Espacios Rurales.....	75
1.4.3 La Dinámica Reciente de los Espacios Rurales.....	75
1.4.3.1 La Crisis del Sistema de Producción Tradicional.....	75
1.4.3.2 Los Años 80: una Nueva Dinámica.....	80
1.4.4 Conclusión.....	85
SECCIÓN 2. EL DESARROLLO REGIONAL Y RURAL EN ESPAÑA.....	89
2.1 INTRODUCCIÓN.....	89
2.2 LA CONCEPCIÓN DEL DESARROLLO DESDE LOS AÑOS 50.....	90
2.2.1 El Desarrollo sectorial, puntual y dirigido: 1950-1975.....	90
2.2.2 Hacia una concepción integral, endógena y participativa del desarrollo.....	92
2.3 LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL Y RURAL.....	93
2.3.1 La Acción Institucional para el Desarrollo Regional.....	93
2.3.1.1 Introducción.....	93
a) Periodo 1960-1975.....	94
b) Periodo 1975-1986.....	94
c) Periodo 1986-Actualidad.....	96
2.3.1.2 La Política Regional en España Tras la Integración en la Unión Europea.....	97
a) Los Efectos de la Reforma de los Fondos Estructurales de 1988.....	97
b) Segundo Periodo de Aplicación de las Políticas Estructurales (1994-1999).....	100
c) Valoración de la Política Europea de Desarrollo Regional hasta la Actualidad.....	103
2.3.2. Las Actuaciones para el Desarrollo Rural.....	105
2.3.2.1 Los Antecedentes de la Política de Desarrollo Rural en España.....	105
2.3.2.2 El Inicio de una Política Específicamente Dirigida a las Zonas Rurales en España.....	106
2.3.2.3 Las Políticas de Desarrollo Rural en el Contexto Comunitario.....	108
a) Antecedentes.....	108
b) La Política Socioestructural Comunitaria.....	112
c) La Política No Socioestructural Comunitaria.....	116

c.1) La Política Agraria Común (PAC) como Centro de la Política no Socioestructural.....	116
c.2) La Primera Reforma de la PAC.....	116
c.3) La Segunda Reforma de la PAC.....	117
2.4. CONCLUSIÓN.....	120
SECCIÓN 3: EL SISTEMA IBÉRICO MERIDIONAL: ANÁLISIS ESPACIAL...	127
3.1 DELIMITACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LAS ÁREAS DESFAVORECIDAS EN EL ESTADO ESPAÑOL: UNA APROXIMACIÓN A LA DESERTIZACIÓN RURAL.....	128
3.1.1 Introducción.....	128
3.1.2 El Análisis de la Desertización Rural.....	129
3.1.3 Aspectos Metodológicos.....	129
3.1.4 Una Aproximación a la Desertización Rural en España.....	130
3.1.4.1 Síntesis de la Información: Análisis Factorial.....	130
3.1.4.2 Tipologías Provinciales Resultantes.....	136
3.2 EL SISTEMA IBÉRICO MERIDIONAL.....	143
3.2.1 Un Territorio Polarizado.....	144
3.2.2 Delimitación y Características de las Áreas Rurales Desfavorecidas en el Sistema Ibérico Meridional.....	164
3.2.2.1 La Síntesis de la Información: Análisis factorial.....	164
3.2.2.2 Análisis Cluster.....	176
a) Las Áreas rurales Desfavorecidas: Estancamiento Demográfico y Escasez de Recursos Productivos.....	177
b) Las Áreas más Dinámicas: Desarrollo y Diversificación Productiva.....	181
3.3 DIAGNÓSTICO INTEGRADO DE LAS ÁREAS RURALES DESFAVORECIDAS DEL SISTEMA IBÉRICO MERIDIONAL.....	183
3.3.1 Condicionantes Naturales.....	184
3.3.2 Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades.....	189
3.3.2.1 Problemas Derivados de Limitaciones de los Recursos Humanos.....	190
3.3.2.2 Desvertebración del Territorio; Servicios y Comunicaciones Deficientes.....	196
3.3.2.3 Dificultades en el Mercado de Trabajo.....	201
3.3.2.4 Dificultades del Sector Agropecuario.....	208
3.3.2.5 Actitudes Personales y Colectivas Negativas.....	213
3.3.2.6 Dificultades para el Desarrollo de Actividades Alternativas.....	216
3.3.2.7 Medio Ambiente y Calidad de Vida.....	219
3.4 CONCLUSIONES.....	223
SECCIÓN 4. ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE INICIATIVAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO RURAL.....	224

4.1 INTRODUCCIÓN.....	224
4.2 EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y SU FUNCIÓN EN EL INCREMENTO DE SU EFICACIA FUTURA.....	225
4.2.1 Tendencias Actuales en el Análisis de Políticas Públicas.....	227
4.2.2 El Análisis de Políticas.....	232
4.2.3 La Búsqueda de un Análisis más Efectivo.....	239
4.3. BREVE CRONOLOGÍA DEL DESARROLLO RURAL EN EL AREA DE ESTUDIO.....	242
4.4 METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL.....	248
4.4.1 Las Entrevistas a las Instituciones.....	249
4.4.2 Las Encuestas a Agricultores y Empresarios no Agrarios.....	251
4.4.3 Las Reuniones de Expertos.....	255
4.4.4 Simulación del Sistema de Actores: el Sistema Experto.....	258
4.4.5 Resultados.....	260
4.5 LAS INSTITUCIONES DEL DESARROLLO RURAL: RELACIONES, ENFOQUES Y PROCESO DE TOMA DE DECISIONES.....	260
4.5.1 El Sistema Institucional de Actores.....	260
4.5.2 Las Actuaciones Públicas en Favor del Desarrollo Rural en el Sistema Ibérico Meridional.....	266
4.5.2.1 Descripción de las Instituciones Entrevistadas.....	268
4.5.2.2 Perfil de las Instituciones Entrevistadas.....	273
4.5.3 Funcionamiento Interno y Relaciones con Otras Instituciones.....	274
4.5.3.1 La Visión Desde las Instituciones.....	274
4.5.3.2 Las Instituciones de Desarrollo Rural según Visión de los Empresarios y Agricultores Entrevistados.....	288
a) El Perfil de los Entrevistados y de sus Empresas.....	288
b) Valoración de Empresarios y Titulares de Explotación Sobre las Políticas de Desarrollo Rural Analizadas.....	304
4.5.3.3 Las Instituciones de Desarrollo Rural en Opinión de los Expertos.....	312
4.5.4 Conclusiones.....	315
4.6 ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO RURAL EN EL SISTEMA IBÉRICO MERIDIONAL.....	319
4.6.1 Introducción.....	319
4.6.2 Descripción y Análisis Institucional de las Políticas y Programas.....	321
4.6.2.1 Programa para la Mejora de la Eficacia de las Estructuras Agrarias (Modernización de Explotaciones agrarias).....	321
a) Descripción del Programa.....	321
b) Análisis Institucional del Programa.....	324
4.6.2.2 Iniciativa Comunitaria LEADER I.....	327
a) Descripción del Programa.....	327
b) Análisis Institucional del Programa.....	332
4.6.2.3 Programa de Incentivos Económicos Regionales.....	337
a) Descripción del programa.....	337

b) Análisis Institucional del Programa.....	340
4.6.2.4 Programa de Promoción del Turismo Interior de la Agència Valenciana de Turisme.....	342
a) Descripción del Programa.....	342
b) Análisis Institucional del Programa.....	343
4.6.2.5 Programa de Escuelas - Taller.....	344
a) Descripción del Programa.....	344
b) Análisis Institucional del Programa.....	346
4.6.2.6 Tipología de Asistencia Pública en las Políticas y Programas de Desarrollo Rural Analizados.....	348
4.6.3 La Aportación de los Beneficiarios.....	352
4.6.3.1 Valoración del Programa de Modernización de Explotaciones Agrarias.....	352
4.6.3.2 Valoración del Programa LEADER.....	357
4.6.4 La Opinión de los Expertos Consultados.....	360
4.6.5 Conclusiones.....	361
4.7 EL SISTEMA EXPERTO: SIMULACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DEL SISTEMA REGIONAL E IDENTIFICACIÓN DE LAS ACCIONES MÁS EFECTIVAS.....	371
4.7.1 Introducción.....	371
4.7.2 Proceso.....	373
4.7.2.1 El Proceso de Simulación.....	373
4.7.2.2 El Proceso de Diagnóstico.....	375
4.7.2.3 El Proceso de Planificación.....	375
4.7.2.4 El Proceso de Evaluación.....	376
4.7.3 Propiedades y Análisis Derivados.....	377
4.7.4 El Sistema.....	381
4.7.4.1 Componentes del Sistema.....	381
a) Componentes del Sistema: las Instituciones, Empresarios y Agricultores.....	381
b) Contextos.....	382
c) Objetivos.....	384
d) Acciones.....	385
4.7.4.2 Propiedades del Sistema.....	387
a) Interacciones entre los agentes del sistema.....	387
a.1) Relaciones de formación-información.....	388
a.2) Relaciones de Planificación.....	390
a.3) Relaciones de Financiación.....	391
a.4) Relaciones de Toma de Decisiones.....	392
a.5) Principales Tipos de instituciones.....	393
b) Motividad y Dependencia de los Contextos del Sistema: Análisis Estructural.....	397
c) Motividad y Dependencia de los Objetivos del Sistema: Análisis estructural.....	398
4.7.4.3 Grado de Eficacia de las políticas, acciones y agentes del sistema.....	400
4.7.5 Acciones para mejorar la eficacia futura de las estrategias institucionales.....	403

4.7.5.1 Primer escenario. Un medio rural competitivo y productivista, pero despoblado. Recorte del apoyo las zonas desfavorecidas y primacía de los criterios de rentabilidad y eficacia	403
4.7.5.2 Segundo escenario. Un medio rural subsidiado. Mantenimiento de la población y conservación del medio ambiente.	405
4.7.6 Conclusión.....	407
5. REFLEXIONES Y CONCLUSIONES.....	411
5.1 ALGUNAS REFLEXIONES E INTERROGANTES.....	411
5.1.1 ¿A Quién le Importan los Espacios Rurales Desfavorecidos?.....	411
5.1.2 ¿Qué Modelo de Desarrollo Rural?.....	412
5.1.3 La Necesidad de Intervención Pública para Promover el Desarrollo de los Espacios Rurales Desfavorecidos.....	414
5.1.4 La Actuación Pública en Pro del Desarrollo Rural y la Necesidad de Conocer sus Efectos.....	415
5.1.5 Una Aproximación Global e Interpretativa al Análisis de las Políticas de Desarrollo Rural.....	416
5.2 CONCLUSIONES.....	417
5.2.1 Puntos Fuertes y Débiles de la Actuación Pública en pro del Desarrollo Rural.....	417
5.2.1.1 La Acción en Pro del Desarrollo Rural. Límites y Posibilidades.....	418
5.2.1.2 La Ausencia de una Reflexión Teórica sobre el Desarrollo Rural en las Instituciones con Competencias en el Diseño y Gestión de las Políticas de Desarrollo Rural.....	420
5.2.1.3 La Descentralización de la Gestión: Ventajas e Inconvenientes.....	421
5.2.2 Pautas y Recomendaciones para Incrementar el Impacto Presente y Futuro de las Actuaciones Públicas de Desarrollo Rural.....	422
5.2.2.1 El Incremento de la Eficacia.....	423
a) La Gestión Local de las Iniciativas.....	423
b) La Labor de Coordinación.....	424
c) La Promoción de la Inversión Privada hacia la Creación de Empleo.....	424
d) Cofinanciación.....	425
e) El Análisis y Evaluación.....	425
5.2.2.2 La Mejora de las Labores de Gestión.....	425
a) La Necesaria Reducción de los Requisitos Burocráticos.....	426
b) Capacidad de Liderazgo y Actitudes Personales.....	426
c) Coordinación en la acción institucional.....	427
d) Continuidad en los objetivos.....	428
e) Un enfoque local y coordinado de la gestión.....	428
f) Un análisis y evaluación efectivos.....	429
BIBLIORAFÍA.....	431
ANEXO A.....	445
ANEXO B.....	460

ÍNDICE DE CUADROS

	Página
Cuadro 1: Dos enfoques opuestos para la reducción de las disparidades económicas regionales.....	11
Cuadro 2: Los precursores del Paradigma de la Expansión del Núcleo Capitalista.....	19
Cuadro 3: Requisitos para un desarrollo sostenible.....	28
Cuadro 4: Comparación de indicadores generales para varias regiones europeas (1990)	41
Cuadro 5: Relación de Variables Utilizada para Realizar el Análisis Factorial.....	60
Cuadro 6: Análisis Factorial: estadísticas finales.....	61
Cuadro 7: Análisis Factorial. Matriz de Saturaciones.....	63
Cuadro 8: Análisis Cluster, solución 8 clusters.....	69
Cuadro 9: Algunas definiciones de "Rural".....	74
Cuadro 10 Principales Procesos Actuales en los Espacios Rurales.....	82
Cuadro 11: Acta Única Europea y Reforma de los Fondos Estructurales. Título V del Tratado.....	98
Cuadro 12: Los Cinco Objetivos prioritarios de los Fondos Estructurales (1989-1993).	98
Cuadro 13: Reglamentos para la Regulación de los Fondos Estructurales en el Periodo 1994-99.....	100
Cuadro 14: Presupuesto Comunitario, 1994-1999 (miles millones ptas., precios 1992).	100
Cuadro 15: Los dos problemas característicos de los espacios rurales desfavorecidos (COM, "El Futuro del Mundo Rural", pp. 78-85, 1988).....	110
Cuadro 15-1: El Mundo Rural en Decadencia (Segundo problema característico del espacio rural).....	110
Cuadro 15-2: El Mundo Rural Marginado (Tercero de los problemas del mundo rural)	111
Cuadro 16: Criterios de Delimitación Comparados de Zonas de Montaña en la UE.....	113
Cuadro 17: Repercusión Financiera Prevista de las Medidas de Acompañamiento (En Millones de Ecus).....	118
Cuadro 18: Los tres Objetivos de los Fondos Estructurales previstos para el periodo 2000-2006	123
Cuadro 19: Declaración de Cork: programa para el desarrollo rural de la Unión Europea.....	125
Cuadro 20: Eigenvalor y varianza para los 9 primeros factores.....	131
Cuadro 21: Variables con influencia significativa en algún factor para las NUTS III.....	131
Cuadro 22: Matriz de Correlaciones entre variables y factores ($r \rightarrow +/-0.7$).....	132
Cuadro 23: Caracterización de los Cluster (puntuaciones medias en los factores).....	137
Cuadro 24: Eigenvalores y varianza para los primeros 10 factores.....	165
Cuadro 25: Matriz de Correlaciones (entre variables y factores) ($r = +/- 0.6$).....	165
Cuadro 26: Variables para el Análisis Factorial.....	166
Cuadro 27: Impacto de cada Factor en cada Cluster.....	177
Cuadro 28: Condicionantes Naturales en Las Áreas Rurales Desfavorecidas de la Región de Estudio.....	187
Cuadro 29: Naturaleza de los problemas característicos de las áreas rurales desfavorecidas	189
Cuadro 30: Problemas derivados de limitaciones de los recursos humanos.....	193
Cuadro 31: Problemas derivados de la Desvertebración del territorio; de unos Servicios y Comunicaciones Deficientes.....	199

Cuadro 32: Dificultades del Mercado de Trabajo.....	204
Cuadro 33: Dificultades en el Sector Agropecuario.....	211
Cuadro 34: Actitudes Personales y Colectivas Negativas.....	214
Cuadro 35: Dificultades para el Desarrollo de Actividades Alternativas.....	218
Cuadro 36: Medio Ambiente y Calidad de Vida.....	221
Cuadro 37: Criterios para guiar la elección de alternativas políticas.....	238
Cuadro 38: Fases del análisis político retrospectivo.....	239
Cuadro 39: Principales Políticas de Apoyo al Desarrollo Rural y su impacto en el Sistema Ibérico Meridional.....	245
Cuadro 40: Participantes en los Grupos de Discusión.....	257
Cuadro 41: Las Instituciones y Agencias entrevistadas que diseñan y gestionan políticas con impacto en el de Desarrollo Rural del Sistema Ibérico Meridional.....	267
Cuadro 42: Códigos para las instituciones entrevistadas.....	273
Cuadro 43: Interacciones entre instituciones entrevistadas, y entre instituciones entrevistadas y otras.....	281
Cuadro 44: Códigos para las instituciones entrevistadas.....	283
Cuadro 45: Códigos para instituciones no entrevistadas.....	283
Cuadro 46: Relaciones de influencia entre las instituciones de desarrollo rural del Sistema Ibérico Meridional.....	284
Cuadro 47: Principales objetivos de las instituciones.....	286
Cuadro 48: Temas presentes en la definición de Desarrollo Rural de las instituciones....	286
Cuadro 49: Principales factores destacados por las instituciones entrevistadas acerca de la naturaleza de la problemática rural.....	287
Cuadro 50: Principales problemas en la implementación de políticas de desarrollo rural y vías de solución según las instituciones entrevistadas.....	287
Cuadro 51: Rama de actividad de las empresa.....	289
Cuadro 52: Principales orientaciones productivas de las explotaciones agrarias.....	289
Cuadro 53: Tipo de empresa.....	291
Cuadro 54: Ocupación previa del empresario o titular de explotación agraria.....	294
Cuadro 55: Ocupación de los padres del empresario no agrario.....	295
Cuadro 56: Ocupación de los padres del titular de explotación agraria.....	295
Cuadro 57: Desglose del empleo en las empresas no agrarias por sexo, edad y grado de dedicación, 1994.....	297
Cuadro 58: Contribución de los familiares al trabajo en la explotación agraria.....	298
Cuadro 59: Razones de compra de materias primas en diferentes localizaciones.....	298
Cuadro 60: Opinión de los encuestados sobre el futuro de su explotación.....	299
Cuadro 61: Principales obstáculos para los titulares de explotación y empresarios no agrarios (en %).....	303
Cuadro 62: Principales oportunidades para los titulares de explotación y empresarios (en %).....	303
Cuadro 63: Instituciones y agencias contactadas (hasta 2 agencias por encuestado).....	306
Cuadro 64: Principal problema de los servicios de apoyo proporcionados por las agencias (en %).....	309
Cuadro 65: Servicio más útil de los proporcionados por las agencias (en porcentajes)...	311
Cuadro 66: Tipología de los Grupos de Acción Local. Programa LEADER I, España...	329
Cuadro 67: Iniciativa LEADER I en España. Desglose de la inversión según fuente.....	331
Cuadro 68: Programas LEADER del Sistema Ibérico Meridional. Relación del coste previsto real con la población y la superficie.....	332
Cuadro 69: Algunos indicadores del programa LEADER I en España.....	333

Cuadro 70: Diversificación de las actuaciones. Suma de las actuaciones en las medidas 3, 4 y 5. Situación respecto a la media española.....	334
Cuadro 71: Valoración de algunos parámetros indicativos en los grupos LEADER de la región de estudio.....	334
Cuadro 72: Clases de proyectos promocionables. Capítulo 2, Artículo 8 del Real Decreto 1535/87.....	338
Cuadro 73: Alcance Territorial de la Asistencia Pública según Grado de Desarrollo. Porcentajes.....	349
Cuadro 74: Asistencia Pública en los Programas Analizados según Tamaño de los Municipios.....	352
Cuadro 75: Tipos de asistencia recibidos desde 1986.....	353
Cuadro 76: Inversión considerada más importante para mantener la viabilidad de la explotación.....	355
Cuadro 77: Impacto de la principal inversión en la explotación y la familia.....	356
Cuadro 78: Cantidad subvencionada como porcentaje del coste total del proyecto de inversión.....	358
Cuadro 79: Porcentaje de beneficiarios que han utilizado materiales de diferentes localizaciones en la realización del proyecto subvencionado.....	359
Cuadro 80: Principales características de las políticas y programas analizados.....	363
Cuadro 81: Participación de las diferentes instituciones en el proceso de diseño y aplicación de cada iniciativa. Instituciones implicadas (Códigos).....	366
Cuadro 82: Iniciativas Públicas y otros elementos que facilitan o dificultan la aplicación de los programas analizados en opinión de los encuestados.....	367
Cuadro 83: Aspectos de las iniciativas que deberían mejorarse en opinión de los entrevistados.....	368
Cuadro 84: Listado de los agentes del sistema y sus acrónimos.....	380
Cuadro 85: Agentes del Sistema Entrevistados.....	382
Cuadro 86: Contextos mencionados por los agentes del sistema.....	383
Cuadro 87: Objetivos principales y secundarios de los agentes del sistema.....	385
Cuadro 88: Políticas de los agentes del sistema.....	386
Cuadro 89: Acciones de los agentes del sistema.....	387
Cuadro 90: Tipología de los agentes del sistema: líderes.....	395
Cuadro 91: Tipología de los agentes del sistema: proactivas en red.....	396
Cuadro 92: Tipología de los agentes del sistema: ejecutivas dependientes.....	396
Cuadro 93: Tipología de los agentes del sistema: no integradas.....	396
Cuadro 94: Evaluación Global. Clasificación de las Acciones de Acuerdo con su grado de eficacia.....	401
Cuadro 95: Evaluación Global. Clasificación de los Agentes de acuerdo con el Grado de “sobre-eficacia” y “sub-eficacia” de sus acciones.....	402
Cuadro 96: Primer Escenario: Clasificación de las Acciones de Acuerdo con su Grado de “sobre-eficacia” y “sub-eficacia”.....	404
Cuadro 97: Segundo Escenario: Clasificación de las Acciones de Acuerdo con su Grado de “sobre-eficacia” y “sub-eficacia”.....	406
Cuadro 98: Respuestas dadas por los empresarios y titulares de explotación sobre la labor de agencias locales y no locales.....	427
Cuadro 99: Pautas para el diseño de políticas de desarrollo rural más eficaces.....	430

ÍNDICE DE FIGURAS

	Página
Figura 1: El proceso de crecimiento económico en la Escuela Clásica: principales aspectos comunes.....	15
Figura 2: El Subdesarrollo: una Estructura Esquemática Multifuncional.....	34
Figura 3: Dependencia y Subsidiariedad: Reconstrucción del Modelo de Todaro para el caso de regiones desfavorecidas.....	36
Figura 4: Variaciones Regionales en PIB Per Capita en la Unión Europea, 1993.....	39
Figura 5: Variaciones Regionales en las Tasas de Desempleo según Estado Miembro, 1993.....	39
Figura 6: Análisis Factorial. Gráfico de Sedimentación.....	61
Figura 7: El proceso de deterioro en las áreas rurales desfavorecidas.....	78
Figura 8: Naturaleza Cíclica del Declive Rural.....	84
Figura 9: Factores socioeconómicos limitadores del desarrollo en zonas de montaña.....	87
Figura 10: Fondos Estructurales para el Periodo 1994-1999. Distribución según Objetivo y Estado Miembro (Total de cada país como porcentaje del total de la UE).....	101
Figura 11: Despoblamiento y Desvitalización Socioeconómica. Sistema Ibérico Meridional.....	192
Figura 12: Proceso de desvertebración territorial.....	198
Figura 13: Dificultades del mercado de trabajo.....	203
Figura 14: Dificultades en el sector agrario.....	209
Figura 15: Dificultades para el desarrollo de actividades alternativas.....	217
Figura 16: Factores de deterioro medioambiental en las áreas rurales del Sistema Ibérico Meridional.....	220
Figura 17: El Ciclo de Análisis Racional y el Ciclo de Análisis de Políticas.....	233
Figura 18: Sucesión Típica de Tareas y Resultados Comprendidos en un Estudio Orientado al Diseño de Modelos de Análisis de Políticas.....	235
Figura 19: El Proceso de Toma de Decisiones Políticas.....	237
Figura 20 Criterios para Evaluar Políticas Públicas.....	238
Figura 21: Organigrama de las diferentes administraciones con competencias en políticas para el desarrollo rural en el Sistema Ibérico Meridional.....	265
Figura 22: Red institucional de la política de estructuras agrarias en el Sistema Ibérico Meridional.....	276
Figura 23: Red institucional de las Iniciativas de Desarrollo Rural en sentido estricto... ..	277
Figura 24: Red institucional de los Incentivos Económicos Regionales.....	279
Figura 25: Red institucional del programa de Escuelas-Taller.....	280
Figura 26: Tomadores de Decisiones en las Empresas no Agrarias.....	291
Figura 27: Responsables de la planificación a corto y a largo plazo en las explotaciones agrarias encuestadas.....	292
Figura 28: Procedimientos por los que se han hecho cargo de la explotación.....	293
Figura 28b: Procedimiento por el que se hizo cargo de la empresa.....	293
Figura 29: Empleo durante los últimos 10 años en las empresas no agrarias encuestadas.....	296
Figura 30: Tipo de posición que ostenta el empresario en la comunidad.....	300
Figura 31: Razones para la localización de la empresa en el área.....	301
Figura 32: El Programa de Mejora de la Eficacia de las Estructuras Agrarias.....	326

Figura 33: La Iniciativa Comunitaria LEADER.....	336
Figura 34: El Programa de Incentivos Económicos Regionales.....	341
Figura 35: El Programa de Promoción del Turismo de Interior.....	344
Figura 36: El Programa de Escuelas Taller.....	347
Figura 37: Estructura de la Tarea de Predicción.....	374
Figura 38: Estructura de la Tarea de Diagnóstico.....	375
Figura 39: Estructura de la Tarea de Planificación.....	376
Figura 40: Estructura de la tarea de evaluación.....	377
Figura 41: Relaciones de formación-información entre los agentes del sistema (accountances).....	389
Figura 42: Análisis Estructural de los Agentes. Relaciones de Formación-Información..	390
Figura 43: Análisis Estructural de los Agentes. Relaciones de Planificación.....	391
Figura 44: Análisis Estructural de los Agentes. Relaciones de Financiación.....	392
Figura 45: Análisis Estructural de los Agentes. Relaciones de Toma de Decisiones.....	393
Figura 46: Análisis Estructural de los Agentes. Principales Tipos de Instituciones.....	395
Figura 47: Análisis Estructural de los Contextos. Motividad / Dependencia Directas.....	398
Figura 48: Análisis Estructural de los Objetivos. Motividad / Dependencia Directas.....	399

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1: Densidad de Población, 1990. NUTS 3 de la UE-12.....	42
Mapa 2: Evolución de la Población Total, 1960-1990. NUTS 3 de la UE-12.....	43
Mapa 3: Crecimiento Natural de la Población, 1985. NUTS 3 de la UE-12.....	44
Mapa 4: Crecimiento Natural de la Población, 1990. NUTS 3 de la UE-12.....	45
Mapa 5: Tasa de Migración 1985-1991. NUTS3 de la UE-12.....	46
Mapa 6: Tasa de Desempleo, 1993. NUTS3 de la UE-12.....	47
Mapa 7: Evolución de la Tasa de Desempleo, 1990-1996. NUTS3 de la UE-12.....	48
Mapa 8: Tasa de Desempleo Juvenil (< 25 años), 1993. NUTS3 de la UE-12.....	49
Mapa 9: Tasa de Desempleo Femenino, 1996. NUTS3 de la UE-12.....	50
Mapa 10: Porcentaje de Población Activa en el Sector Primario, 1990. NUTS3 de la UE-12.....	51
Mapa 11: Porcentaje de Población Activa en el Sector Secundario, 1990. NUTS3 de la UE-12.....	52
Mapa 12: Porcentaje de Población Activa en el Sector Terciario, 1990. NUTS3 de la UE-12.....	53
Mapa 13: Estructura de la ocupación por sectores de actividad, 1990. NUTS3 de la UE.....	54
Mapa 14: Renta per Capita, 1994. NUTS3 de la UE-12.....	55
Mapa 15: Evolución de la Renta per Capita, 1980-1994. NUTS3 de la UE-12.....	56
Mapas 16 a 19: Factores 1 al 4 de la Tipología de Desarrollo Socioeconómico, NUTS3 de la UE.....	66
Mapas 20 y 21: Factores 5 y 6 de la Tipología de Desarrollo Socioeconómico, NUTS3 de la UE.....	67
Mapa 22: Tipología de Desertización Socio-Económica. Análisis Cluster.....	72
Mapa 23: Regiones NUTS III de España. Factor 1: dinamismo demográfico y desempleo elevado.....	133
Mapa 24: Regiones NUTS III de España. Factor 2: industrialización y modernización económica.....	134
Mapa 25: Regiones NUTS III de España. Factor 3: expansión turística y dinamismo demográfico.....	135
Mapa 26: Regiones NUTS III de España. Factor 4: concentración poblacional.....	136
Mapa 27: Regiones NUTS III de España. Clusters.....	137
Mapa 28: Evolución de la Población 1960-1991.....	147
Mapa 29: Densidad de Población, 1991.....	148
Mapa 30: Tamaño Poblacional de los Municipios, 1991.....	149
Mapa 31: Porcentaje de Población de más de 65 años, 1991.....	150
Mapa 32: Tasa de Desempleo, 1991.....	152
Mapas 33: Evolución Tasa de Actividad Masculina, 1981-91.....	153
Mapa 34: Evolución de la Tasa de Actividad Femenina, 1981-91.....	153
Mapa 35: Tasa de Desempleo Femenino, 1991.....	154
Mapa 36: Dependencia de la Agricultura, 1991.....	156
Mapa 37: Porcentaje de Empresarios sobre Población Activa, 1991.....	157
Mapa 38: Edad Media Titulares de Explotación Agraria, 1989.....	158
Mapa 39: Evolución Número Explotaciones Agrarias, 1962-89.....	159

Mapa 40: Superficie Media de las Explotaciones Agrarias, 1989.....	160
Mapa 41: Porcentaje de ATP, 1989.....	161
Mapa 42: Porcentaje de Viviendas Secundarias y Desocupadas, 1991.....	162
Mapa 43: Porcentaje de Población sin Estudios o con Estudios Primarios, 1991.....	163
Mapa 44: Tipología, FACTOR 1: Dinamismo demográfico, actividades industriales y terciarias, y agricultura intensiva.....	168
Mapa 45: Tipología, FACTOR 2: Grado de Vitalidad de la Agricultura.....	169
Mapa 46: Tipología, FACTOR 3: Situación y evolución reciente del mercado inmobiliario.....	171
Mapa 47. Tipología, FACTOR 4: Grado de envejecimiento de los titulares de explotación agraria.....	172
Mapa 48. Tipología, FACTOR 7: Evolución del envejecimiento de los titulares de explotación agraria.....	173
Mapa 49: Tipología, FACTOR 5: Dinamismo demográfico y concentración de la población.....	174
Mapa 50: FACTOR 6: Crecimiento de la iniciativa empresarial.....	175
Mapa 51: El Sistema Ibérico Meridional, CLUSTERS.....	176
Mapa 52: Zonas Caracterizadas como Rurales Desfavorecidas (Cluster 1, 2, 3 y 4).....	183
Mapa 53: Localización de los empresarios no agrarios encuestados.....	254
Mapa 54: Localización de los titulares de explotación encuestados.....	254
Mapa 55: Zonas Desfavorecidas de Montaña y de Despoblamiento del Programa de Mejora de la Eficacia de las Estructuras Agrarias en el Sistema Ibérico Meridional.....	324
Mapa 56: Áreas de Aplicación de la Iniciativa Comunitaria LEADER I, LEADER II y PRODER en el Sistema Ibérico Meridional.....	335
Mapa 57: El Programa de incentivos Económicos Regionales en el Sistema Ibérico Meridional.....	340
Mapa 58: El Programa de Escuelas Taller y Casas de Oficio en el Sistema Ibérico Meridional.....	346
Mapa 59: Tipología de Desertificación Socioeconómica en el Sistema Ibérico Meridional.....	349
Mapa 60: Asistencia Pública en los Programas Analizados según Tipo de Área.....	350
Mapa 61: Tipología de la Asistencia Pública en las Políticas y Programas Analizados..	351

AGRADECIMIENTOS

Dice un conocido adagio popular que es de bien nacidos ser agradecidos, y no menos cierto es que, la realización de un trabajo de investigación como el que aquí se presenta, no hubiese podido llevarse a cabo sin la inestimable aportación de muchos amigos y compañeros. Las contribuciones y apoyos de todo tipo que han ido jalonando el, en ocasiones, tortuoso camino de esta investigación doctoral, han constituido verdaderos pilares que han permitido sustentar todo el proceso.

Es por ello que quiero expresar mi más sincero agradecimiento a todos aquellos que, de una u otra manera, han contribuido en este trabajo.

A la Conselleria de Educació i Ciència de la Generalitat Valenciana, que ha apoyado la realización de este trabajo mediante la concesión de una Beca para la Formación de Personal Investigador (FPI) para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1995 y el 31 de diciembre de 1998.

A la D.G. VI de la Unión Europea, que ha subvencionado el proyecto de investigación *Improving the Impact of Public Institutions on Lagging Rural and Coastal Regions* (AIR3-94-1545) dentro de su III Programa Marco, y a partir del cual se han gestado la estructura y contenidos de este trabajo, y se ha obtenido información imprescindible para la realización del mismo.

Al Dr. Javier Esparcia, director de la investigación y amigo, quien durante todo este tiempo, ha contribuido de manera esencial, y en todos los sentidos, a la realización de este trabajo, y me ha prestado todo su apoyo tanto en el plano profesional como en el personal, sin escatimar un tiempo muchas veces escaso y preciado.

Al Dr. Gordon Clark, profesor de Geografía de la Universidad de Lancaster y co-director de este trabajo, por sus valiosas aportaciones y consejos.

Al Dr. Jose María Bernabé, amigo y maestro, por su constante apoyo y por escucharme y aconsejarme con interés.

Al Departamento de Geografía, y a todos sus miembros, tanto los que permanecen, como los que han ido pasando, por los medios que se han puesto a nuestro alcance, y por la formación y el apoyo recibido. Agradezco también la paciencia con la que los profesores Jorge Hermosilla y Rafael Viruela me han soportado durante todo este tiempo en ese sufrido despacho convertido en “cuartel de operaciones”.

A las instituciones de las que se ha obtenido información, por disponer desinteresadamente de su tiempo y recursos, y a las personas, agricultores y empresarios rurales, que se han “sometido” a las interminables encuestas.

A los departamentos de Geografía de la Universidad e Lancaster (Reino Unido) y de Ordenación Forestal, de la Universidad de Maine (USA), por acogerme como investigador visitante y por ofrecerme sus instalaciones y su colaboración desinteresada.

A mis padres, por quererme, apoyarme en todo y confiar incondicionalmente en mí.

A Somi, por llenar mi vida y por dar sentido a todo este esfuerzo.

PRÓLOGO

El mundo rural se muere demográficamente. Pueblos, comarcas enteras, se han venido despoblando en silencio, sin grandes estruendos ni titulares periodísticos, al ritmo que los grandes complejos urbanísticos e industriales florecían, principalmente en el litoral. Durante las últimas décadas, la crisis de la sociedad rural tradicional, fundamentada en una agricultura débil y poco competitiva, fue empujando a nuestros abuelos, padres, y a nosotros mismos, a abandonar los pueblos en busca de mejores oportunidades de vida, ante la mirada a medio camino entre indiferente y preocupada de los que quedaban, y el gesto melancólico de los paisanos que los veían llegar a la ciudad. De este modo, se ha ido configurando una realidad espacial cada vez más desequilibrada, donde la población, los servicios, los equipamientos y la inversión se concentran de forma creciente en las áreas industriales, turísticas y urbanas, frente a la desvitalización y crisis generalizada del mundo rural.

La euforia socioeconómica de los años 60 y la crisis generalizada de los 70 dejaron en un plano muy secundario la problemática de innumerables pueblos que veían fluir su vitalidad fuera de sí a través de las carreteras que, a modo de venas, transportaban la sangre de los pueblos para alimentar otras partes del territorio. Sin embargo, desde inicios de la década de los 80, y quizá influenciada por la necesidad de adaptarse a los requerimientos europeos, la administración española comenzó a “darse cuenta” de los riesgos de la estructura territorial que se estaba generando. Por un lado, el incremento de los costes de mantenimiento de los servicios y equipamientos, la pérdida de la calidad de vida, y los mayores riesgos de transformación ambiental —erosión, incendios, cambios paisajísticos— en las zonas rurales; por otro lado, los crecientes problemas de congestión, polución, desempleo y disminución de la calidad de vida, en las áreas urbanas.

Todo ello llevó a una reflexión sobre la necesidad de establecer mecanismos de asistencia pública que promocionasen la recuperación del equilibrio territorial perdido. Es así como, en 1982, la Ley de Agricultura de Montaña inicia una nueva etapa caracterizada por una nueva preocupación institucional por el mantenimiento de los tejidos social y económico de las zonas rurales, dirigida por las tendencias emanadas desde la Comunidad Europea, y consolidada desde 1986 con la incorporación de España y la consiguiente adopción de la legislación Comunitaria.

Durante los 13 años comprendidos entre la adhesión de España a la Unión Europea y la actualidad, el interés por las áreas rurales se ha ido incrementando, tanto entre las instituciones como entre la población, hasta el punto de convertirse en una moda entre determinadas clases urbanas. De este modo, las políticas de desarrollo se han diversificado y perfeccionado, y la propia población urbana ha destapado nuevas relaciones y demandas hacia el medio rural — turismo y ocio, productos de calidad, conservación ambiental, etc.

Es en este contexto en el que se sitúa el presente trabajo de investigación, cuya principal finalidad es doble: por un lado, ayudar a las autoridades e instituciones públicas a reducir el impacto actual de los procesos de desertización socioeconómica de las regiones desfavorecidas y a prevenir su aparición futura, a través de la identificación de las características que pueden convertir las iniciativas institucionales en instrumentos más eficaces y efectivos para promover la creación de empleo y frenar la despoblación y el deterioro del tejido económico. Por otro lado, profundizar en áreas y problemáticas como el desarrollo socioeconómico, la cohesión territorial y el análisis de políticas públicas, que han sido objeto de especial atención y debate entre los científicos sociales. Los resultados obtenidos se centran en dos campos fundamentales: por un lado, las reflexiones respecto al futuro modelo de mundo rural; por otro lado, el establecimiento de pautas de actuación dirigidas a las instituciones públicas y a los tomadores de decisiones para el diseño y puesta en funcionamiento de futuras políticas de desarrollo más efectivas.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se plantea, como objetivo general, conocer el impacto de las políticas de desarrollo rural aplicadas en el área meridional del Sistema Ibérico, abarcando las provincias de Valencia y Castellón en la Comunidad Valenciana, Teruel en Aragón, y Cuenca en Castilla-La Mancha. Encontrar una denominación adecuada para el conjunto del área se hace difícil por cuanto no representa, en su totalidad, una unidad histórica ni geográfica. Sin embargo, la mayoría de los procesos y factores relacionados con su evolución socioeconómica reciente permiten considerar importantes elementos comunes que han llevado a la elección de este espacio como área de estudio y a su consideración como una unidad territorial.

Los elementos a los que se ha hecho referencia incluyen, por un lado, su evolución durante las últimas décadas, que ha determinado la consolidación de un núcleo territorial extenso, que se extiende por el interior de las provincias de Castellón y Valencia y abarca también la práctica totalidad de Cuenca y Teruel —en estrecha relación con la distribución geográfica de las estribaciones meridionales del Sistema Ibérico— en el cual se han venido produciendo durante las últimas décadas procesos de despoblamiento y de pérdida de la vitalidad social y del tejido económico, dando lugar a extensas áreas quasi-despobladas y desarticuladas desde el punto de vista de la ordenación del territorio. En este sentido nos encontramos claramente ante uno de los principales núcleos de atraso y decadencia rural en el contexto del estado español (ESTEBAN CAVA, 1984; PÉREZ ESPARCIA, 1990; CRUZ, 1991; RUBIO TERRADES, 1996; NOGUERA, 1997).

El equilibrio territorial y social tradicional, mantenido durante siglos en el conjunto de la región, se ha visto truncado desde el inicio del siglo que ahora finaliza, por diversos acontecimientos. La aparición y consolidación de espacios dinámicos en la franja litoral de la región de estudio —llanuras de Castellón y Valencia—, y en otros ámbitos externos a la región considerada —Madrid y Barcelona—, gracias a los procesos de intensificación agraria, industrialización, desarrollo turístico y urbanización, ha tenido como contrapartida un severo proceso de despoblamiento y deterioro socioeconómico de las áreas de interior, convertidas en abastecedoras de la mano de obra demandada por los mencionados procesos.

Esta peculiar evolución ha dado lugar a la configuración de espacios vecinos con fuertes contrastes. Dichos contrastes se manifiestan en la existencia de un litoral fuertemente urbanizado, acaparador de población y actividad económica. En contrapartida, la parte más extensa, el interior, constituye un área de características rurales muy marcadas, con elevada dependencia de actividades primarias de carácter tradicional, y con unas cifras que reflejan la intensidad de la crisis sufrida: la población total de 1996 es inferior al 40% de la población total de 1960. La elevada vinculación de las áreas rurales de interior que configuran las estribaciones meridionales del Sistema Ibérico con las áreas dinámicas del litoral han hecho aconsejable hablar de Sistema Ibérico Meridional como los territorios comprendidos por las provincias de Castellón, Cuenca, Teruel y Valencia, sin excluir las áreas litorales ni otros espacios no estrictamente pertenecientes al Sistema Ibérico pero integrantes de la misma unidad funcional.

Los desequilibrios espaciales resultantes de la propia naturaleza del territorio y de las dinámicas socioeconómicas acontecidas en el, son causa de la aparición de problemas de diversa índole que contribuyen a incrementar y consolidar dichas diferencias. La idea de la cohesión regional y territorial promovida con fuerza desde la Unión Europea ha venido siendo fundamental para el desarrollo de espacios periféricos que, de otro modo, hubiesen visto mucho más limitadas sus ya de por sí pocas expectativas de desarrollo socioeconómico. El Sistema Ibérico Meridional constituye un territorio altamente polarizado, en el que se hacen bien patentes los problemas derivados de la existencia de disparidades territoriales. El diseño y aplicación de iniciativas públicas para la promoción del desarrollo territorial es una de las principales herramientas para reducir dichas disparidades y acrecentar el grado de cohesión y desarrollo entre los territorios. Hasta el momento, la gran mayoría de las iniciativas de desarrollo puestas en práctica ha carecido de sistemas de seguimiento y evaluación integrales que pudiesen incrementar el conocimiento sobre los puntos fuertes y débiles de cada actuación y sobre los mejores sistemas para incrementar su eficacia.

A lo largo del presente trabajo, se propone un modelo de análisis y valoración de iniciativas públicas de desarrollo, y su aplicación al análisis de las principales políticas de desarrollo puestas en funcionamiento en el Sistema Ibérico Meridional. Se trata de una metodología compleja que se fundamenta en los principios de un enfoque participativo, en el que se otorga gran importancia a la opinión de los agentes implicados en el proceso de diseño y gestión de las políticas de desarrollo analizadas. Con esta finalidad se incluyen instrumentos innovadores en la metodología de evaluación de políticas públicas como las entrevistas con

instituciones responsables del diseño y gestión de las iniciativas, entrevistas con beneficiarios, y grupos de discusión. Estos instrumentos metodológicos suponen el principal *input* para el empleo de un Sistema Experto informatizado mediante el cual se modeliza el sistema de agentes implicados en el proceso de puesta en funcionamiento de las políticas analizadas, permitiendo establecer las relaciones de dependencia entre los diversos agentes, así como caracterizar los rasgos comportamentales de los diferentes agentes dentro del sistema.

A pesar de su elevada complejidad, el proceso metodológico empleado permite alcanzar un conocimiento más profundo del funcionamiento interno del sistema de agentes implicados, contribuyendo a hacer más evidentes las potencialidades y debilidades del propio sistema de agentes y de las iniciativas analizadas, y ayudando a descubrir los principales mecanismos de actuación a través de los cuales puede incrementarse la eficacia en el funcionamiento del sistema y, por tanto, en la aplicación de futuras políticas.

Sección I

MARCO TEÓRICO

El presente apartado constituye la primera parte del marco conceptual del trabajo. Su principal objetivo es enmarcar la investigación en el contexto de los estudios y trabajos previos sobre el tema, realizando una revisión de la bibliografía, y configurando de este modo un marco teórico-conceptual a partir del cual se pueda emprender con el necesario soporte teórico, el estudio del caso práctico que constituye la principal tarea de la investigación.

La sección primera comienza con un análisis de los factores que condicionan la aparición y perpetuación de las disparidades socioeconómicas entre territorios, como uno de los principales problemas para alcanzar el desarrollo sostenible de cualquier conjunto territorial. Más adelante, se realiza una revisión del concepto de desarrollo, tal y como ha sido interpretado por las diferentes corrientes de pensamiento económico. La concepción del desarrollo ha variado a lo largo de la historia y buena parte de las políticas y actuaciones territoriales han estado influidas por la concepción dominante en cada momento. Por lo tanto, puede afirmarse que el concepto de desarrollo ha influido en la evolución de las desigualdades territoriales y es importante tener en cuenta la posición de cada una de las escuelas de pensamiento.

La tercera parte recoge una visión crítica del concepto dominante del desarrollo en el Siglo XX, entendido como crecimiento económico, mediante el análisis de los desequilibrios sociales y territoriales que este modelo ha provocado en el contexto de la Unión Europea. La elección del marco espacial europeo se ha hecho, por un lado, en función de la existencia de claras tendencias sociales y económicas comunes y, por otro, por el marco legislativo común existente para el conjunto de la UE, que determina la existencia de políticas y programas comunes en los espacios rurales europeos. Por último, tomando como punto de partida un conjunto de variables demográficas, económicas y sociales, se realiza una caracterización del impacto y extensión de los desequilibrios socioeconómicos en las regiones NUTS3 de la UE-12, en forma de una tipología de desertización socioeconómica, con especial atención a los rasgos que definen la tipología de espacios más desfavorecidos —los espacios rurales— con el fin de conocer la naturaleza y causas de su atraso.

1.1 FACTORES CONDICIONANTES DE LAS DISPARIDADES TERRITORIALES

Las disparidades territoriales actuales se deben no solamente a factores relativos a la localización espacial, a pesar de que en muchos casos ésta constituye un condicionante principal de la evolución del territorio; son también consecuencia de todo un proceso histórico en el cual la disponibilidad de recursos naturales, la naturaleza y localización del poder político, el modelo de desarrollo adoptado en cada momento, y la capacidad de adaptación a los continuos cambios, entre otros factores, han determinado el nivel de “éxito” alcanzado.

Diversos autores han intentado sistematizar estos “factores determinantes del desarrollo”. En este sentido, Brown y Burrows (1977) señalan tres elementos esenciales que otorgan ventajas en las posibilidades de desarrollo a aquellos territorios que posean todos o alguno de ellos: en primer lugar, la especialización en actividades que pasen por una buena coyuntura, bien sea por que tienen una demanda creciente o porque la tecnología progresa en ese campo más rápidamente que en otros; en segundo lugar, el disfrute de ventajas comparativas —localización favorable, disponibilidad de recursos adecuados, formación, etc.— en las actividades que fundamentan la economía regional; por último, la especialización en aquellas actividades innovadoras para las que se posean dichas ventajas comparativas. De acuerdo con estos criterios, los espacios rurales se sitúan normalmente en una posición desfavorable. La especialización en actividades de corte tradicional y poco competitivas —agricultura y ganadería, industria o artesanía tradicionales, principalmente—, disminuye el grado de aprovechamiento de las potencialidades que, por localización, recursos naturales y calidad de vida, poseen gran parte de los espacios rurales.

Melville (1988), por su parte, afirma que son tres los factores fundamentales —dotación de infraestructuras, capacidad de innovación, y recursos humanos— en función de los cuales puede definirse el diferencial en el potencial de desarrollo de los territorios. Entiende por infraestructura el equipamiento complementario que necesita una sociedad para funcionar y llevar a cabo sus actividades, y diferencia, a su vez, entre la infraestructura social —que proporciona los servicios sociales de educación, sanidad, vivienda, etc.—, y la infraestructura económica —comunicaciones, energía, agua, redes hidráulicas, etc.; en segundo lugar, la innovación, implica el grado de capacidad para introducir cambios tecnológicos en los procesos de producción y en los productos; por último, la disponibilidad de una mano de obra cualificada se supone esencial como requisito fundamental para incrementar la competitividad y la calidad en la producción.

Dado el factor físico de diferenciación, y el hecho de que en los territorios se ha combinado una enorme diversidad de estrategias humanas, los resultados en cuanto a niveles de dotación de infraestructuras y equipamientos, formación de la mano de obra, niveles de ingreso, capacidad innovadora de las empresas, condiciones medioambientales, etc., han dado lugar a una tipología muy variada que refleja las distintas situaciones territoriales actuales con problemáticas específicas que es necesario afrontar. Con la intención de simplificar la problemática de las desigualdades regionales, se ha extendido el uso de la dicotomía centro-periferia para la caracterización de las regiones en cuanto a los niveles de desarrollo alcanzados. Stöhr (1983) aporta una definición clara de ambas:

“Las regiones centrales —core— poseen una estructura económica muy diversificada; sus actividades se caracterizan por un uso intensivo de capital y tecnología, un elevado nivel de costes fijos, y elevadas tasas de crecimiento e innovación. Estas áreas de elevada accesibilidad suelen tener indicadores económicos y sociales elevados. Al mismo tiempo, la movilidad social está muy por encima de la media nacional, y contienen muchas de las funciones clave —como investigación y desarrollo, y toma de decisiones. Las áreas periféricas, por el contrario, suelen poseer una base económica sectorialmente reducida, estando especializadas en actividades con un elevado nivel de costes variables —especialmente mano de obra—, en sectores tradicionales de lento crecimiento. Normalmente presentan pobres índices de desarrollo económico y social, aunque existen excepciones como las áreas con recursos naturales de elevada demanda mundial, como el turismo. Las áreas periféricas se especializan cada vez más en la demanda de las regiones centrales, lo cual frecuentemente da lugar a su desintegración funcional. Esto se manifiesta en las discontinuidades de los circuitos económicos locales y regionales, en los patrones de interacción sociales y políticos, en el escaso aprovechamiento de los recursos regionales, y en el declive de los equipamientos necesarios para la población local.” (Stöhr, 1983, p.39)

Pese a que la distinción entre espacios centrales y periféricos aporta una diferenciación sustancial entre las regiones más favorecidas y las más atrasadas, existe todo un abanico de situaciones intermedias que no queda recogido en la dicotomía centro-periferia, por tratarse de una simplificación. Se trata de todos aquellos espacios en los que se dan en mayor o menor medida, las características de los espacios centrales y periféricos, siendo la única diferencia entre ellos, el “porcentaje” de espacio central y de espacio desfavorecido que cada uno posee.

En un intento de aproximarse más a la realidad, otros autores como Holland (1976) aportan una aproximación más exacta o detallada de la definición de los tipos de regiones, distinguiendo entre cinco tipos básicos: en primer lugar, las *Regiones Sobre-Desarrolladas*, en las que el grado de dinamismo económico conlleva diseconomías de aglomeración y costes de congestión. La presión sobre las infraestructuras —vivienda, transporte, servicios públicos— es muy elevada lo que da lugar a un incremento de los costes. En segundo lugar, las *Regiones Neutrales* son las que rodean espacialmente a las anteriores. Disfrutan de elevados niveles de

empleo e ingreso pero no sufren de los problemas de congestión y presión excesiva sobre infraestructuras y equipamientos. En tercer lugar, las *Regiones Deprimidas*, cuyos niveles de desarrollo económico son menores que los alcanzados en el contexto nacional o supranacional cercano —áreas industriales en declive, etc.. En cuarto lugar, las *Regiones Subdesarrolladas* corresponden a aquellos espacios en los que el capitalismo industrial moderno no se ha establecido. Por último *las Regiones Intermedias*, contienen una mezcla de aspectos característicos de los otros cuatro tipos de regiones.

De lo expuesto hasta el momento se desprende que las disparidades regionales en un territorio pueden suponer un importante lastre en los esfuerzos de desarrollo, no sólo de las propias regiones desfavorecidas, sino de todo el conjunto. Este aspecto es de especial relevancia en el marco de la realidad socioeconómica Europea y, en este sentido, se explica el énfasis que se ha venido otorgando al objetivo de la cohesión regional que viene potenciando el crecimiento de los países periféricos de la Unión Europea, y el peligro que puede suponer las recientes reticencias de algunos miembros sobre la conveniencia de la continuidad de este objetivo. La previsible inclusión de los países de la Europa del Este en el futuro cercano ha levantado dudas sobre el modelo de financiación actual de la Unión Europea centrado en los citados principios de cohesión territorial y regional. La postura de los países “centrales” de la Unión ha pasado a ser más defensiva, quizá debido al elevado desgaste que supone la salida de capital al exterior ante los electorados nacionales, dudando de la posibilidad de asumir un creciente papel financiador a largo plazo, y olvidando así los beneficios de un conjunto territorial estable y homogéneo desde el punto de vista económico.

Armstrong y Taylor (1993) puntualizan una serie de efectos negativos de las disparidades económicas regionales duraderas en la evolución de un conjunto territorial. En primer lugar, la insatisfacción y el resentimiento producidos por las diferencias en los niveles de vida; en segundo lugar, la existencia de unos niveles de desempleo elevados en las regiones más desfavorecidas, que implican un elevado porcentaje de población que no produce y además necesita apoyo económico; en tercer lugar, los crecientes costes económicos producidos en las áreas urbanas de rápido crecimiento, debido al exceso de demanda de capital social¹, al contrario de lo que ocurre en áreas con procesos de despoblación en las que el capital social se encuentra infrutilizado con frecuencia. La respuesta tradicional de las administraciones ha sido incrementar la inversión para

¹ **Capital Social** puede definirse como los costes implicados en la construcción y/o mantenimiento de infraestructuras y equipamientos públicos, derivados de la saturación o insuficiencia de los existentes, como consecuencia de un incremento de la demanda.

proporcionar mayores equipamientos e infraestructuras, en vez de tratar de reducir la demanda de capital social en las zonas más congestionadas.

Estos autores aportan una comparación entre dos enfoques clásicos y opuestos para reducir las disparidades regionales: por un lado, inspirado en la tradición económica neoclásica, el enfoque de libre mercado identifica el problema regional con la existencia de deficiencias en el funcionamiento del mercado, la ausencia de una cultura empresarial y una intervención excesiva del Estado que crea rigideces; por otro lado, el intervencionismo, que identifica el problema regional con debilidades estructurales de la economía y con la ausencia de inversión adecuada debido al flujo de capitales desde las regiones atrasadas a las dinámicas (**Cuadro 1**).

Cuadro 1: Dos enfoques opuestos para la reducción de las disparidades económicas regionales

	Libre mercado	Intervencionismo
Ideología política	<ul style="list-style-type: none"> • Economía neoclásica • Capitalismo popular • Desregulación, privatización • Sector público reducido • Cultura empresarial 	<ul style="list-style-type: none"> • Influencia del Keynesianismo • Apoyo a la economía de la oferta para industria y comercio • Intervención del Estado
Causas disparidades económicas regionales	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de eficacia en regiones problemáticas debido a las rigideces del mercado • Falta de cultura empresarial • Excesivo intervencionismo del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Debilidades estructurales • Bajos niveles de inversión • “Fugas” de capital financiero hacia regiones dinámicas • Participación inadecuada del gobierno en el desarrollo regional
Enfoque para revitalización de regiones deprimidas	<ul style="list-style-type: none"> • Desregularización de los mercados de trabajo regionales • Incentivos fiscales para incrementar la eficacia 	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas proactivas a escala regional y local. • Inversión pública en infraestructura
Política regional	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto mínimo • Asistencia selectiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda regional extensiva • Descentralización de competencias de política regional hacia instituciones regionales y locales

Fuente: Armstrong y Taylor, 1993

A partir de los dos modelos propuestos puede llegarse a la definición de un modelo ecléctico, que trata de integrar las bondades de ambos enfoques para la reactivación de la economía y la reducción de los desequilibrios territoriales. Las nuevas tendencias en política regional están fundamentadas por un nuevo enfoque que parte de la premisa básica de que es necesaria la intervención del estado para la reducción de los desequilibrios territoriales. Sin embargo, no se trata de una intervención extensiva, intensiva y prolongada, tal como promulga el modelo intervencionista, sino de un apoyo selectivo, razonado y planificado con el fin de maximizar la eficacia de las actuaciones y los efectos deseados.

El problema de la existencia de disparidades territoriales ha sido abordado históricamente de forma diferente según la corriente económica de pensamiento económico considerada. Los planteamientos y soluciones propuestas varían substancialmente en función de la filosofía del desarrollo dominante en cada momento, y han determinado en gran medida las actuaciones políticas y los resultados que se han desprendido de ellas. En el siguiente apartado, se realiza una revisión de la evolución del pensamiento económico en relación con el desarrollo y su repercusión en el campo de las desigualdades territoriales.

1.2 DEL DESARROLLO ECONÓMICO AL DESARROLLO INTEGRADO Y SOSTENIBLE: ORÍGEN Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO

“El Desarrollo no depende tanto de saber encontrar las combinaciones óptimas de recursos y factores de producción dados como de conseguir, para propósitos de desarrollo, aquellos recursos y capacidades que se encuentran ocultos, diseminados o mal utilizados”

Albert O. Hirschman (1958) “La Estrategia del Desarrollo Económico”, p.145

El concepto de desarrollo tiene una componente cultural que lo convierte en una idea cambiante, con un elevado grado de subjetividad. Las inquietudes, necesidades y preferencias de la población se ven reflejadas en cambios fundamentales en el concepto. Consecuentemente, la concepción del desarrollo ha cambiado profundamente durante los últimos cien años. Las primeras aportaciones clásicas lo concebían desde un punto de vista estrictamente económico, en relación con la atención prioritaria a las necesidades de los países en vías de desarrollo, mientras que las tendencias más recientes, desde los años 80, hacen hincapié en la necesidad de un desarrollo integrado y sostenible, en relación con la concienciación sobre la degradación ambiental, la necesidad de conservación de los recursos naturales, y el aprovechamiento innovador de los recursos propios.

Por otra parte, los patrones de desarrollo de las sociedades occidentales, ligados fundamentalmente a la disponibilidad y disfrute de bienes y servicios materiales, pueden diferir en gran medida de lo que la población de otras culturas percibe como desarrollo deseable, si bien es cierto que el creciente impacto de los medios de comunicación está conduciendo, mediante la poderosa influencia del denominado “efecto demostración”, a una progresiva uniformidad en las aspiraciones y preferencias de la población a escala planetaria. Todas estas consideraciones otorgan al estudio del propio concepto de desarrollo, una gran dificultad y la certeza de que no hay verdades absolutas en este campo.

La Economía del Desarrollo, como disciplina independiente dentro de la Economía, se gesta desde la década de 1930, como consecuencia de los efectos espaciales de la Gran Depresión iniciada en 1929, y queda establecida tras la 2ª Guerra Mundial, impulsada por los trastornos en el sistema económico internacional que ésta provoca, y por la evolución de gran número de los

“Países en Desarrollo” o “Sur”² tras el proceso de descolonización (HUNT, 1989). Existía entre determinados grupos de economistas cierta urgencia por conocer las causas del empobrecimiento de los países menos desarrollados y por establecer las pautas para favorecer su desarrollo.

Para analizar la contribución del pensamiento sobre el desarrollo a la explicación de los desequilibrios territoriales, se han agrupado las corrientes de pensamiento sobre el desarrollo en dos conjuntos, de acuerdo con el papel que otorgan a las fuerzas de mercado y a los poderes públicos. Cada uno de estos grupos presenta un elevado número de similitudes en la explicación que dan a la aparición y consolidación de desequilibrios territoriales y las soluciones necesarias para hacerles frente.

1.2.1 La Concepción Liberal del Desarrollo

1.2.1.1 La Escuela Clásica

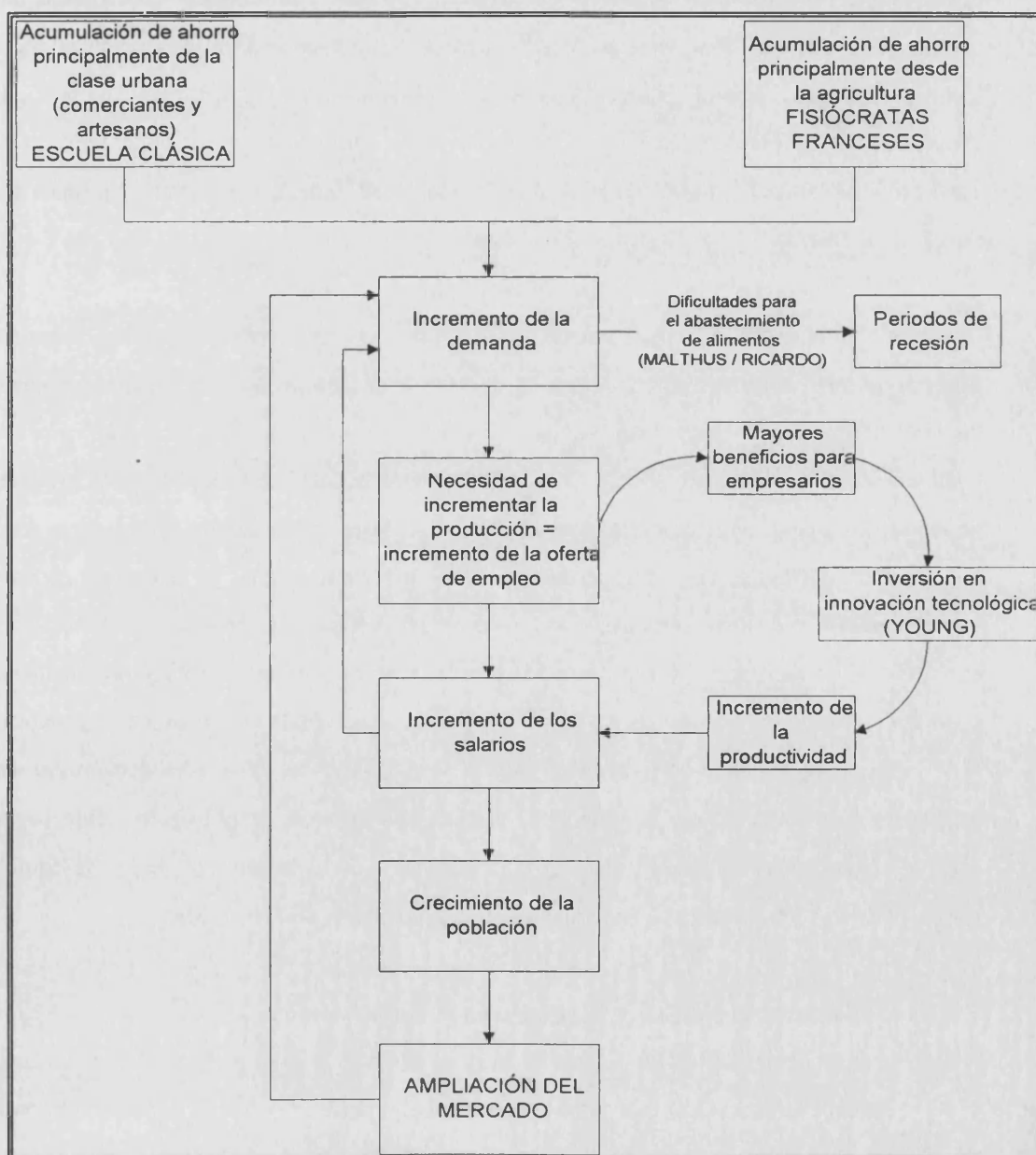
Los teóricos clásicos consideraban la expansión de la producción nacional y el incremento de la productividad de la mano de obra a través de la ampliación del mercado, como factor primordial para conseguir el desarrollo, todo ello en el marco de la libre competencia —la “mano invisible” de Adam Smith. El papel del estado en este proceso es mínimo, consistiendo básicamente en garantizar la libre actuación de las fuerzas de mercado. El desarrollo económico se identifica con el crecimiento de la producción, que genera a su vez un incremento en la demanda de trabajo. Ésta conlleva un incremento de los salarios, que favorece el crecimiento de la población.

La expansión del mercado es fundamental para la especialización en el trabajo y, de este modo, se consigue una mayor productividad, pues los trabajadores se hacen más eficientes en la realización de tareas determinadas, se reduce el tiempo perdido en el intercambio de una tarea a otra, y se amplían las posibilidades de crear maquinaria y herramientas para incrementar la productividad. Sin embargo, el incremento en la productividad no se producirá a no ser que las empresas inviertan recursos en mejorar los medios de producción (**Figura 1**). La acumulación previa de capital y los procesos innovadores son esenciales en el proceso de crecimiento, permitiendo el incrementar la productividad, los ingresos y la demanda.

² En adelante, para referirnos a este grupo de países, se utilizará la denominación de Países en Desarrollo

Malthus introduce un enfoque más pesimista en cuanto a las perspectivas de un crecimiento económico prolongado, al argumentar que las limitaciones de la producción de alimentos supondrían un obstáculo a la expansión de la economía y al crecimiento de los salarios. En su opinión, era de esperar una sucesión de periodos de bienestar y miseria a medida que el diferencial entre crecimiento poblacional y alimentario fuese aumentando, provocando crisis periódicas cuyas consecuencias serían la reducción de los niveles poblacionales a umbrales aceptables para las posibilidades de producción alimentaria.

Figura 1: El proceso de crecimiento económico en la Escuela Clásica: principales aspectos comunes



Fuente: Elaboración Propia a partir de Hunt, 1989 y Black, 1997.

Las posturas sobre el desarrollo económico dentro de la Escuela Clásica no siempre son convergentes. No se puede hablar de un único paradigma, sino de todo un compendio teórico de aportaciones diferenciadas y más o menos recurrentes en una serie de elementos clave para el desarrollo. Entre estos elementos, cabe destacar la acumulación de capital, factores institucionales, comercio, tecnología, crecimiento de la población y recursos naturales. Las principales características comunes de las teorías de crecimiento clásicas son: en primer lugar, la consideración de la libre actuación del mercado como elemento suficiente para crear crecimiento económico; en segundo lugar, la importancia otorgada a los beneficios empresariales en la promoción del desarrollo económico por constituir la fuente de financiación básica de las nuevas inversiones; en tercer lugar, la necesidad de liberalizar el comercio para incrementar el mercado (Smith) y permitir la explotación de las ventajas comparativas (Ricardo); en cuarto lugar, la consideración del cambio tecnológico como elemento fundamental para el incremento de la productividad laboral y para lograr el abastecimiento de alimentos y materias primas de una población creciente.

La influencia del pensamiento económico clásico significó, durante décadas, el predominio de una actitud liberal frente al desarrollo que ha propiciado, en muchos casos, el incremento y consolidación de las desigualdades sociales y territoriales. La teoría de la ventaja comparativa y la afirmación de que el mercado posee capacidad suficiente para producir un desarrollo sostenible y extensible a todo el territorio, constituyeron dos reveses importantes para los espacios desfavorecidos, principalmente las áreas rurales, que se vieron abocados a la especialización en producciones primarias poco rentables y a la ausencia de iniciativas de apoyo por parte de los Gobiernos. En muchas de las áreas rurales que habían conseguido mantener un equilibrio socioeconómico histórico, el desarrollo de la sociedad liberal-capitalista provocó la concentración de ventajas comparativas para la localización de actividades económicas en los espacios más favorecidos, y propició el inicio de un trasvase de población desde las áreas desfavorecidas hacia las dinámicas, creando las bases para el incremento de los desequilibrios territoriales y el deterioro socioeconómico de los espacios más desfavorecidos.

1.2.1.2 La Escuela Neoclásica hasta la Segunda Guerra Mundial

A finales del S. XIX, una parte importante del análisis económico dejó de centrarse en el crecimiento a largo plazo, pasando a primer plano el tema de la localización eficiente de recursos

a corto plazo. El análisis económico pasó a estar centrado en la toma de decisiones de las empresas y consumidores, y en el papel del mercado en la localización de los recursos.

Sin embargo, la herencia de los pensadores clásicos es evidente en cuanto al papel otorgado al mercado como elemento suficiente en la promoción del desarrollo territorial. El análisis económico se centra en este periodo en el comportamiento que deben tener las empresas y los individuos para maximizar sus objetivos, asumiendo que las actividades están coordinadas por los mecanismos del mercado y que la oferta es igual a la demanda. De este modo, la economía se encuentra siempre en un estado de equilibrio, en el que existe una competencia perfecta, los recursos y la mano de obra se utilizan plenamente y, por tanto, existe pleno empleo.

Las recomendaciones políticas aportadas por los neoclásicos para alcanzar el crecimiento económico afirman, en primer lugar, que las fuerzas de mercado proporcionan la localización de recursos más adecuada; en segundo lugar, que debe evitarse cualquier actuación que impida el libre funcionamiento de dichas fuerzas; por último, que en el caso de que se observe un funcionamiento del mercado deficiente, el papel del gobierno es intervenir para retirar los elementos que perturban su libre funcionamiento — emergencia de monopolios, dificultades en el acceso a la información, corrupción, etc. (CHISHOLM, 1990).

La Escuela Neoclásica difiere de la precedente Escuela Clásica tanto en su interés central como en los instrumentos de análisis que emplea. Mientras que la Teoría de la Producción era el pilar sobre el que se sustentaban las proposiciones de la Escuela Clásica, en el caso de la Escuela Neoclásica los fundamentos teóricos se centran en las teorías Marginales del Comportamiento del Consumidor y en la del Intercambio en Mercados Competitivos (PASSINETY, 1977). Sin embargo, los efectos sobre la distribución espacial de la riqueza derivados del predominio de esta escuela filosófica, no difieren en gran medida de lo mencionado con respecto a la Escuela Clásica. Los principios de libre competencia, competitividad y ausencia de intervención continúan desaconsejando la intervención pública frente a la patente extensión de los equilibrios espaciales, en aras de la supuesta bondad del mercado.

1.2.1.3 La continuación del Neoclasicismo: la Constitución del Paradigma de la Expansión del Núcleo Capitalista

Tras la Segunda Guerra Mundial, un buen número de economistas en Europa Occidental y América del Norte se dedicaron al análisis de las causas del subdesarrollo. Tras este interés

existían una serie de factores explicativos como la experiencia en países coloniales de algunos de ellos, el éxito del Plan Marshall, el proceso de descolonización o el interés político creciente en la provisión de ayuda económica para los países menos desarrollados. A través de su trabajo, estos economistas pretendieron desarrollar un marco teórico para aconsejar a los gobiernos en el diseño y aplicación de políticas y estrategias para el desarrollo.

De acuerdo con sus teorías, es deseable que se produzca una industrialización a largo plazo en los territorios menos desarrollados, pero existen una serie de factores, sobre todo de naturaleza interna, que dificultan la consecución del crecimiento económico. Estos factores incluyen actitudes de la población y el funcionamiento de las instituciones, aunque se le da mucha más importancia a la escasa capacidad de ahorro que muestran las sociedades en desarrollo.

Autores como Rosenstein-Rodan, Nurkse, Leibenstein, Myrdal, Mynt, Hirschman, Rostow y Lewis, entre otros, contribuyeron a la formación de un corpus teórico que entraba en contradicción con importantes aspectos de la teoría neoclásica tradicional. Sin embargo, pese a que las estrategias propuestas para alcanzar el desarrollo diferirán en algunos aspectos substanciales con las propuestas por los neoclásicos anteriores, el desarrollo continúa percibiéndose como un proceso de crecimiento económico en el que la cantidad y combinación adecuada de ahorro, inversión y ayuda financiera son los elementos necesarios para suscitar dicho crecimiento. La medida fundamental del desarrollo es la capacidad de una economía para generar y sostener un aumento anual de su Producto Interior Bruto a tasas superiores al 5%.

Indicadores de desarrollo tradicionales alternativos incluyen, por un lado, la tasa de crecimiento del PIB per capita, como indicador de la capacidad de un territorio para incrementar su producción por encima de la tasa de crecimiento de población; por otro lado, la modificación de la estructura sectorial de la economía con una creciente importancia del sector industrial y de servicios en detrimento de la agricultura también se consideraba un indicador de desarrollo.

Las limitaciones de esta concepción del desarrollo son múltiples. Como señala Todaro:

“En los años 50 y 60 se vio casi siempre el desarrollo como un fenómeno económico en el que los aumentos rápidos de la tasa de crecimiento del PNB total y per capita se “transmitirían” a la masa en forma de empleo y otras oportunidades económicas, o crearían las condiciones necesarias para una mejor distribución de los beneficios económicos y sociales del crecimiento. Los problemas de la pobreza, el desempleo y la distribución del ingreso tenían una importancia secundaria frente a la “tarea de lograr el crecimiento”

(Michael Todaro, 1982: “Economía para un Mundo en Desarrollo”, p. 166).

Cuadro 2: Los precursores del Paradigma de la Expansión del Núcleo Capitalista

Autor	Causas del Subdesarrollo	¿Cómo se consigue el desarrollo?
Rosenstein-Rodan	<ul style="list-style-type: none"> - bajos ingresos y escasa capacidad adquisitiva - importante desempleo y subempleo en la agricultura 	<ul style="list-style-type: none"> - Industrialización no autárquica, mediante especialización e integración en el sistema económico mundial, desde el principio de la ventaja comparativa.
Leibenstein	<ul style="list-style-type: none"> - El subdesarrollo consiste en una trampa de equilibrio a bajo nivel. A niveles de ingreso bajo, fuerzas como el crecimiento poblacional y la tendencia al consumo tienden a restaurar a sus niveles de origen cualquier incremento en la renta per capita. 	<ul style="list-style-type: none"> - El desarrollo es proceso explosivo desequilibrado. Es necesario un esfuerzo mínimo crítico de inversión que permita obtener y sostener una tasa de crecimiento mayor que la de la población para incrementar el consumo per capita, mantener el crecimiento del ahorro y generar ahorros que sostengan el crecimiento.
Myrdal	<p>El subdesarrollo se debe a la situación de ventaja comparativa de los países desarrollados: continuos avances tecnológicos y científicos, tendencia del capital a invertir en dichos países, la relativa elasticidad-ingreso de la demanda de productos manufacturados y primarios en las economías avanzadas. Sin embargo, son también importantes los factores internos de las economías subdesarrolladas: escaso ahorro, elevado crecimiento poblacional, baja cualificación de la mano de trabajo, condiciones sanitarias deficientes, estructura productiva con exportación de productos primarios e importación de manufacturas baratas, que frenan el desarrollo de la industria local.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A través de un proceso de planificación estatal y del intervencionismo en el mercado.
Mynt	<p>El subdesarrollo se caracteriza por un <u>componente objetivo</u>: baja productividad y estancamiento, y un <u>componente subjetivo</u>: sentimiento de descontento generado por el conocimiento de la existencia de niveles de vida superiores en los países desarrollados.</p> <p>La inclusión de los países menos desarrollados en el mercado internacional los ha consolidado en su posición desfavorable, especializándolos en trabajos no cualificados. Una combinación de fuerzas de trabajo desiguales, instituciones sociales y prejuicios impiden el camino al desarrollo en estos países.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hay que desarrollar fuerzas que contrarresten los efectos de la desigual potencia en el mercado, mediante el desarrollo de sindicatos, cooperativas de productores y organismos estatales que actúen sobre las fuerzas del mercado.
Hirschman	<ul style="list-style-type: none"> - Todos los factores clave necesarios para el desarrollo se encuentran en estado latente en las economías subdesarrolladas. Lo que se necesita es la capacidad organizativa para combinar esos recursos de modo que se genere crecimiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Propone una estrategia de <u>Crecimiento Desequilibrado</u>, en la que los planificadores y tomadores de decisiones no tratarán de evitar desequilibrios entre oferta y demanda, sino que se guiarán por los principales déficits de recursos que se manifiesten en el mercado. Sin embargo, Hirschman identifica un papel intervencionista del estado para orientar la localización de recursos, favoreciendo las producciones con eslabonamientos anteriores y posteriores

Fuente: Elaboración Propia a partir de Hunt 1989, Hirschman 1958, Rosenstein-Rodan 1943, Leibenstein 1957, Myrdal 1957, Myint 1954

En la opinión de estos autores, los desequilibrios territoriales se consolidan como consecuencia de la posición de ventaja comparativa que han adquirido los países centrales gracias a factores históricos, y al dominio político y económico que han ejercido sobre los países menos desarrollados. Este concepto es clave para entender la problemática de los espacios menos desarrollados. Dificultades estructurales —climáticas, físicas, de localización, etc.— producen la concentración progresiva de la riqueza y la capacidad de crecimiento en los espacios más favorecidos, acumulando crecientes ventajas comparativas para la localización de posteriores actividades y la creación de riqueza y crecimiento.

Por otro lado, destacan la importancia de componentes no económicos —sociales, comportamentales, institucionales— en la consolidación de la situación de atraso en los espacios desfavorecidos. Existen elementos subjetivos relacionados con las características de la población: los bajos niveles de formación y, especialmente, el propio sentimiento de descontento como consecuencia del conocimiento de la propia situación de atraso y de la existencia de áreas que disfrutaban de mejores situaciones —Efecto Demostración.

A pesar de estos obstáculos, se coincide en afirmar que existen capacidades de desarrollo latentes en cada territorio que hay que explotar de una manera suficientemente productiva como para crear ventajas comparativas frente a otras áreas más dinámicas. La ausencia de capacidades organizativas y de liderazgo es una de las principales debilidades de estos espacios. Por este motivo, todos los autores coinciden en destacar la necesidad de un impulso inicial para lograr la dinamización y crecimiento de los espacios desfavorecidos, a partir de la intervención del Estado. Para los espacios desfavorecidos, la consolidación de las ideas de “necesidad de impulso inicial”, “formación de capacidades”, “liderazgo” o “creación de estructuras organizativas”, implica un cambio importante de orientación respecto a las ideas que venían fundamentando la filosofía del desarrollo. No es difícil detectar elementos comunes entre las propuestas de estos autores y las ideas de desarrollo endógeno y participativo, cuyos principios fundamentan, varias décadas después, las concepciones implícitas en muchas de las actuales políticas de desarrollo territorial.

1.2.1.4 Las Etapas de Crecimiento de Rostow y las puntualizaciones de Lewis

Rostow introduce el concepto de Etapas de Crecimiento como el proceso de transición que toda economía sigue desde su estado tradicional caracterizado por bajos niveles de ingresos, hasta la situación de economía industrial en crecimiento. Dicho proceso está caracterizado por el

paso de las economías por una serie de etapas lineales que llevan al desarrollo. El principal obstáculo reside en la escasa capacidad de formación de capital y de inversión en las economías menos desarrolladas. De este modo, Rostow estaba proporcionando la justificación teórica para las transferencias de capital y asistencia técnica a los países en desarrollo (ROSTOW 1960, TODARO 1982).

El modelo de las etapas del desarrollo de Rostow, inspirado en el análisis histórico de la evolución de los países industrializados, no funcionó en muchos casos en los países en desarrollo debido al diferente contexto tanto interno como externo que éstos afrontaban. Los efectos de la colonización, habían provocado que en muchos países conviviesen un sector productivo tradicional, atrasado —principalmente agrícola—, con otro moderno y desarrollado —principalmente industrial.

Lewis analizó las consecuencias de esta situación dual, identificando una relación entre los dos sectores económicos por la cual el sector moderno emplea a un número creciente de trabajadores del sector tradicional, incrementando sus beneficios en función de los bajos salarios pagados. De este modo se produce un excedente de capital que permite reinvertir, incrementando la producción y el empleo, y generando un crecimiento económico. Sin embargo, a medida que disminuye el exceso de fuerza de trabajo en el sector tradicional, los salarios crecen y los beneficios disminuyen, ralentizándose o parándose el crecimiento.

Tanto Rostow como Lewis, continúan concibiendo el desarrollo como crecimiento económico, medido en crecimiento del ingreso. En este caso, se otorga un papel fundamental al capitalista o empresario en el proceso de acumulación de capital, puesto que tiene mayor capacidad y tendencia al ahorro que otros grupos sociales (terratenientes).

La aportación de estos dos autores constituye un elemento negativo en las repercusiones de la concepción del desarrollo para los espacios desfavorecidos. Por un lado, Rostow propone un modelo lineal de desarrollo según el cual, todos los espacios deben pasar por una serie de etapas consecutivas que llevan a una situación ideal de crecimiento sostenido. Su teoría nace del estudio de la evolución de las economías de los países desarrollados en un contexto temporal muy específico. No tiene, por tanto, en cuenta las posibles peculiaridades o particularidades de otros territorios, o las diferentes coyunturas que existen en cada momento histórico. Lewis percibe este problema y habla de la existencia de una economía dual en muchos de los espacios desfavorecidos. Según Lewis, el crecimiento del sector moderno a expensas de la mano de obra

del sector tradicional es positivo y produce crecimiento económico. Sin embargo, en la mayoría de los espacios desfavorecidos, el sector moderno está formado por empresas ajenas al área que se benefician de condiciones de mano de obra barata, pero que no crean un verdadero desarrollo endógeno del área y que, hipotéticamente, empeorarán la situación de la misma una vez que las ventajas competitivas desaparezcan y las empresas emigren en busca de regiones más favorables.

1.2.1.5 El resurgimiento del Neoclasicismo

El Modelo Neoclásico conoce un resurgimiento a finales de los años 70 debido a una serie de factores ligados al contexto socioeconómico internacional (CRUZ VILLALÓN, 1995): el agotamiento de la fase de los objetivos sociales, la mayor importancia dada a las diferencias de renta entre países que a los desequilibrios internos de cada país, la oleada de cambios de gobierno hacia posturas conservadoras y los consiguientes cambios de estrategia en los organismos de desarrollo internacionales, el éxito de las estrategias de desarrollo de los nuevos países industrializados, y las críticas lanzadas a la estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones. Los nuevos Neoclásicos reviven las estrategias tradicionales de desarrollo centradas en el libre funcionamiento del mercado y la liberalización.

1.2.1.6 Consecuencias Espaciales del Liberalismo Económico

Los efectos espaciales de la aplicación de las ideas neoclásicas, no son sino las consecuencias, visibles todavía hoy, de la actuación de las fuerzas de mercado y de la finalidad que éstas persiguen: la maximización del beneficio económico. La concentración de actividad, población y capacidades en los espacios que presentan las condiciones más favorables en cada momento —cercanía a materias primas, existencia de un mercado potencial importante, disponibilidad de mano de obra cualificada, condiciones ambientales valiosas, etc.— ha supuesto la aparición y consolidación de espacios de crecimiento y de espacios desfavorecidos que han permanecido marginados de los impulsos de crecimiento y creación de riqueza. El mercado se ha mostrado por sí mismo incapaz de favorecer un crecimiento espacialmente homogéneo. El capital no fluye naturalmente hacia las áreas en las que su rentabilidad se presenta más incierta o dificultosa, sino hacia las que otorgan suficientes garantías de beneficio. La población ha tenido que seguir en muchas ocasiones la dirección que iban tomando los flujos de inversión a la búsqueda de mejores oportunidades laborales. De este modo, los procesos migratorios han ido cerrando un círculo de decadencia en el que en la actualidad se encuentran muchas regiones

desfavorecidas y del que no les es posible salir en ausencia de un impulso institucional suficiente y racional.

1.2.2 La Concepción Intervencionista del Desarrollo

1.2.2.1 Introducción

En buena parte como reacción al pensamiento económico clásico, que emplaza toda la responsabilidad de la promoción del crecimiento económico y de la creación de riqueza en las fuerzas de mercado, aparecen ya durante el S.XIX una serie de pensadores que hacen hincapié en el papel desestabilizador de dichas fuerzas, que acaban consolidando desequilibrios de todo tipo, y en la necesidad de una actuación correctora importante desde los poderes públicos. El estado pasa a tener un papel fundamental en la promoción de los grupos sociales y espacios desfavorecidos, y la rentabilidad deja de ser el único criterio empleado en la localización de los recursos.

1.2.2.2 Los Primeros Pensadores No Liberalistas

Marx critica el capitalismo al entenderlo como un sistema de explotación en el que el capitalista, movido por el afán de lucro y la acumulación de capital, se aprovecha del trabajador. La necesidad de la clase capitalista por incrementar su riqueza continuamente, introduce al capitalismo en una dinámica que lleva, inevitablemente, a la creación de las condiciones necesarias para la aparición del socialismo y, posteriormente, el comunismo, el estado ideal para todas las sociedades (HESS y ROSS, 1997).

Schumpeter, por su parte, rompe con las teorías clásicas del desarrollo al diferenciar entre crecimiento económico y desarrollo —aunque sigue considerando este último desde un punto de vista estrictamente económico. Mientras que el primero consiste simplemente en un proceso de expansión de la producción, utilizando los mismos medios y produciendo básicamente lo mismo, el desarrollo es un proceso innovador, es decir, implica la aparición de nuevas combinaciones de los medios de producción —nuevos procesos de producción, nuevos productos, nuevos mercados, etc..

Tres factores son esenciales en el proceso de desarrollo: en primer lugar, la movilización de factores de producción existentes y su combinación de forma innovadora; en segundo lugar, la

extensión del crédito como elemento fundamental para el dominio de los factores de producción en el mercado; por último, la presencia de un emprendedor —empresario—, indispensable para que se produzca la movilización de los factores de producción desde una perspectiva innovadora.

Según la teoría de la escuela Neoclásica, cualquier situación de crisis económica es temporal. El descenso de la producción y el consiguiente incremento del desempleo se verán solucionados, en un plazo de tiempo razonable, por los mecanismos reguladores del mercado —descenso de los salarios, de los precios y de los tipos de interés— hasta que vuelva a alcanzarse la situación de pleno empleo. Sin embargo, en la década de 1930, en un contexto internacional condicionado por una fuerte crisis económica, los mecanismos correctores del mercado se mostraban insuficientes para devolver a la economía a su estado de equilibrio con pleno empleo. En este contexto, Keynes hace hincapié en el papel de la demanda en la producción y el empleo. Su razonamiento se centra en los efectos negativos que puede tener el incremento del ahorro durante una recesión económica a través de una reducción de los salarios, al disminuir todavía más la demanda efectiva y, por tanto, resentirse el empleo. Introduce otra novedad al afirmar que un incremento del gasto público en tiempos de recesión debe ser considerado un elemento positivo, por su papel dinamizador de la economía.

Otro punto de ruptura con la escuela Neoclásica está en el papel otorgado a la actuación pública. Mientras que la no intervención es el rasgo más característico de la escuela Neoclásica, Keynes propugna la intervención del estado en momentos de recesión, para estimular la demanda total de modo que se favorezca el retorno de la economía a una situación de empleo total. Para lograr este objetivo, propone una serie de actuaciones políticas: en primer lugar, la reducción de los tipos de interés para estimular la inversión; en segundo lugar, establecer un sistema de impuestos redistributivo a partir de la idea de que la población con menos ingresos tiene más tendencia a consumir que la población que ha alcanzado un determinado nivel económico; por último, promover la inversión pública como modo de impulsar la demanda (CHISHOLM, 1990).

La idea tradicional promovida por clásicos y neoclásicos de que el mercado contiene en sus “normas de funcionamiento” los elementos necesarios para producir un crecimiento sostenido, fueron puestas en cuestión por estos autores. La constatación de que el mercado se mueve por criterios exclusivamente de beneficio personal del empresario, llevó a la introducción de la idea de la intervención del Estado para subsanar los desequilibrios provocados por los mecanismos de la oferta y la demanda, introduciendo así una justificación teórica para el apoyo a las clases y espacios más débiles y desfavorecidos. La necesidad de introducir mecanismos reguladores por

parte del Estado abría así la posibilidad, aunque no la garantía, de promover el crecimiento equilibrado en todo el territorio y para toda la población. Para los espacios rurales desfavorecidos, la consolidación de esta retórica supuso, al menos en teoría, el reconocimiento a la necesidad de potenciar su desarrollo tanto por el propio beneficio de estos espacios, como por las implicaciones negativas de todo tipo causadas por la consolidación de desigualdades territoriales.

1.2.2.3 Estructuralismo y Neomarxismo

En el contexto latinoamericano, existía un conjunto de economistas trabajado de forma individual, que se habían formado en el marco del pensamiento clásico y neoclásico económico. La doctrina tradicional del *laissez-faire* y de la ventaja comparativa entraban en contraposición con la realidad que ellos mismos pudieron presenciar durante las décadas de 1930 y 1940 en los países de Latinoamérica: el declive de los precios de los productos primarios en el mercado mundial, la crisis de la balanza de pagos y los continuos periodos de escasez en la importación de manufacturas, entre otros. Todo ello, junto a la creencia de que la evolución de los precios de las exportaciones de productos primarios sería desfavorable, les llevó a rechazar la teoría tradicional del desarrollo económico como base para la formulación de políticas de desarrollo. La escuela de pensamiento se organizó en torno a la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), de la que Raúl Prebisch era director y al que puede considerarse como el padre de esta nueva filosofía económica.

Los economistas de la CEPAL acuñaron el paradigma del centro-periferia según el cual, la situación de desarrollo en que se encuentran muchos países está determinada por las relaciones de poder nacionales e internacionales, las rigideces económicas institucionales y estructurales y la proliferación de las economías y sociedades duales dentro de cada país.

Los estructuralistas aceptaron una filosofía del desarrollo a través del capitalismo, en la que se proponían cambios estructurales en la economía, pero sin afectar el *status* político y social. Esta es la diferencia básica con la aproximación marxista, con la que se coincide en un importante número de afirmaciones teóricas.

Los pensadores de esta escuela, se caracterizan por una serie de postulados que forman el Paradigma Estructyuralista (Huent, 1989), y que pueden resumirse en:

- realizan una diferenciación clara entre crecimiento económico y desarrollo económico.

Evaluación de Políticas de Desarrollo Rural en el Sistema Ibérico Meridional

- Consideran como economía subdesarrollada aquella en la que el desarrollo tecnológico en partes de la economía —y por tanto la productividad— queda muy por debajo de los sectores más avanzados, y muy por debajo del nivel que podría alcanzar con tecnologías conocidas.
- Conciben el desarrollo económico como la introducción de nuevas combinaciones de factores de producción de modo que se incremente la productividad laboral.
- Consideran como factores esenciales del desarrollo, por un lado, la expansión en el número de sectores económico que utilizan las tecnologías de producción más avanzadas, por otro lado, un cambio sectorial en la composición final de la producción. A menos que esta última condición ocurra, no será posible una expansión sostenida de la producción y la productividad.
- Afirman que la expansión de la producción generada por una expansión de la actividad económica con el uso de tecnologías de producción conocidas representa crecimiento pero no desarrollo.
- Argumentan que las estructuras existentes en las economías menos desarrolladas han estado históricamente determinadas por el modo en el que estas economías se han incorporado al mercado internacional, como abastecedores de materias primas baratas para los países desarrolladas, y como mercado de destino para los productos manufacturados exportados por los países industriales avanzados.
- Como resultado de lo anterior, se han constituido economías con estructuras duales, en las que el sector moderno está orientado a la producción de productos primarios para la exportación. La maquinaria y tecnología necesaria para el sector moderno de la economía son importadas, del mismo modo que lo son los productos manufacturados para el consumo.
- Mientras las economías menos desarrolladas mantengan estas estructuras serán incapaces tanto de generar su propia dinámica de crecimiento como de alcanzar el desarrollo económico.
- Las estructuras económicas de las economías menos desarrolladas también explican algunas presiones que sufren, en particular, las bajas elasticidades-oferta internas.
- Solo una política pública de promoción del necesario proceso de transformación estructural, centrada sobre todo en el desarrollo de un sector industrial local, puede solucionar estos problemas.

Desde el punto de vista de los espacios desfavorecidos —regiones rurales y en declive—, el paradigma estructuralista introduce la idea de la **dependencia externa**, concebida originalmente para el caso de la situación de los países subdesarrollados con respecto a los países centrales, pero aplicable igualmente en el caso de las relaciones entre regiones avanzadas y desfavorecidas dentro de un mismo marco territorial. Según esta teoría, la especialización de los

países pobres y de las zonas desfavorecidas en producciones primarias, materias primas y actividades tradicionales, demandadas por las zonas o países más avanzados, condiciona una posición de desventaja en las relaciones comerciales, que desarticula la economía interna de estas áreas y las mantiene en una posición de inferioridad, dependencia y subdesarrollo. Como consecuencia, se produce una consolidación de los roles socioeconómicos otorgados a cada área, y se reafirman e incrementan los desequilibrios territoriales como consecuencia de esta división, que se realiza no en función de criterios de desarrollo global, sino de desarrollo capitalista.

Por otro lado, para los pensadores neomarxistas, el problema del subdesarrollo reside en la continua extracción de riqueza desde los espacios menos desarrollados hacia las áreas centrales. Este proceso se perpetúa debido a dos elementos principales: por un lado, la posición dominante que ejercen los centros al controlar los canales comerciales y de transformación; por otro lado, la ausencia de capacidad de inversión endógena en los espacios desfavorecidos para el beneficio de la economía local. Hasta aquí, el argumento coincide prácticamente con el de la escuela estructuralista. Sin embargo, a diferencia de aquellos, quienes concebían la posibilidad de desarrollo a partir de transformaciones puramente económicas y en el marco del sistema capitalista, los teóricos neomarxistas, afirman que las causas de la consolidación de las desigualdades sociales y territoriales se encuentran en la propia naturaleza del sistema capitalista, y que la única salida para la resolución de las mismas es una revolución para instaurar un régimen socialista que favorezca el desarrollo económico y social igualitario.

1.2.3 La Opción por un Desarrollo Sostenible

“La Tierra es finita. Su capacidad para absorber residuos y efluentes contaminantes es finita. Su capacidad para abastecer a una población creciente es finita. Estamos aproximándonos aceleradamente a buen número de los límites de la Tierra. La prácticas económicas actuales [...] no pueden prolongarse en el tiempo sin dañar a los sistemas globales más allá de su capacidad de recuperación. La población incesantemente creciente emplaza en el medio natural una serie de demandas que pueden superar todos los esfuerzos que se realicen para alcanzar un desarrollo sostenible”
(Declaración firmada por 1.575 científicos, incluyendo 99 Premios Nobel, The Times, 20 de Noviembre de 1992)

Esta corriente de pensamiento introduce en la complejidad del concepto de desarrollo la idea de que no es posible alcanzar un desarrollo viable si no se hace un uso racional de los recursos. La idea del desarrollo sostenible está ligada a la del desarrollo integrado, endógeno y participativo (Cuadro 3), pues se admite que sólo mediante la participación activa de los

ciudadanos en el diseño y aplicación de un plan de desarrollo específico, que considere todas las facetas del sistema territorial para el que se ha construido, puede generarse un desarrollo sostenible y duradero. Sin embargo la filosofía del desarrollo sostenible pretende ser algo más que un enfoque económico para convertirse en un modo de vida.

La Comisión BRUNTLAND aporta la definición de desarrollo sostenible (**Cuadro 3**) como aquel que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.

Cuadro 3: Requisitos para un desarrollo sostenible

- 1. un sistema político que asegure la participación efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones;*
- 2. un sistema económico que sea capaz de generar excedente y progreso tecnológico de modo autosuficiente y sostenible;*
- 3. un sistema social que proporcione soluciones a las tensiones que aparezcan debido a desarrollos no armónicos;*
- 4. un sistema productivo que respete la obligación de preservar el marco ecológico para el desarrollo;*
- 5. un sistema tecnológico capaz de investigar continuamente en la búsqueda de nuevas soluciones;*
- 6. un sistema internacional que promueva modelos de comercio y finanzas sostenibles;*
- 7. un sistema administrativo flexible y con capacidad para la autocorrección.*

Fuente: Bruntland (1987)

El desarrollo sostenible incorpora como elemento esencial la idea de la solidaridad entre las personas y los pueblos. Esta solidaridad se entiende, cuanto menos, en un triple sentido: en primer lugar, solidaridad intergeneracional, tal como señala el informe Bruntland, mediante el compromiso ante la necesidad de preservar para generaciones futuras, los recursos presentes; en segundo lugar, solidaridad social, que implica la renuncia a un uso “egoísta” de las ventajas comparativas; por último, solidaridad territorial, que permita un traspaso de recursos desde las regiones ricas a las pobres, fundamentado en la necesidad de cohesión para mantener el crecimiento a largo plazo.

Es frecuente que desde las instituciones públicas traten de evitarse los aspectos más dificultosos de este enfoque. Así, se afirma que el crecimiento económico continuado y las nuevas tecnologías resolverán los problemas de pobreza y la problemática medioambiental. Mencionar la necesidad de un cambio social o de sacrificio en aras de la solidaridad territorial es destapar la “caja de los truenos”, y es considerado como “políticamente incorrecto”. No es, sin embargo, falso que el progreso tecnológico es necesario para alcanzar el desarrollo sostenible, pero debe reconocerse que la tecnología tiene sus propias limitaciones y que no se puede confiar en que sea la solución a todos los problemas.

Por otro lado, desde el campo académico se afirma, de forma insistente, la necesidad de una importante transformación de la sociedad para alcanzar un desarrollo sostenible. Muschett (1997) señala los principales elementos necesarios para alcanzar un desarrollo sostenible, que incluyen:

- la estabilización de la población;
- las nuevas tecnologías / transferencia tecnológica;
- el uso eficiente de los recursos naturales;
- la reducción de los residuos y prevención de la contaminación;
- las situaciones “*win-win*”; es decir, decisiones que llevan al cumplimiento de más de uno de los objetivos perseguidos
- la gestión integral de los geosistemas y ecosistemas;
- la determinación de los límites —capacidad— ambientales;
- el perfeccionamiento de la economía de mercado;
- la educación;
- el cambio en la percepción y actitud —cambio de paradigma;
- los cambios sociales y culturales.

El significado del Desarrollo Sostenible es diferente dependiendo del grupo social o de interés de que se trate, o de la realidad territorial en que nos situemos. Se trata en gran medida de una cuestión de “necesidades”. Los países en desarrollo perciben el concepto como una promoción del desarrollo que reduzca las disparidades en los estilos de vida y en el consumo global, y que contribuya a mantener una población sana. Sólo cuando estos objetivos se hayan cumplido, adquirirán importancia aquellos que están relacionados con la gestión global de aspectos ambientales críticos como el cambio climático, océanos y bosques (Muschett, 1997). El argumento es claro: de nada sirve un medio ambiente sostenible sin una economía sostenible que permita a la población alcanzar una calidad de vida suficiente como para disfrutar de dicho medio ambiente.

Desde el punto de vista de su viabilidad inmediata, el enfoque del Desarrollo Sostenible presenta grandes dificultades. Los objetivos son tan amplios y ambiciosos que requieren un elevado margen temporal para comenzar a percibir los resultados. En relación con ello, el enfoque ha sido criticado profundamente por las enormes dificultades que entraña su puesta en práctica. Tal como señala O’Riordan:

“Para que el desarrollo sostenible pueda implantarse en la cultura política, las instituciones de desarrollo y de gestión de los recursos debería cambiar y reformarse. Existe una oposición ideológica y estructural a dichas reformas. La sustentabilidad no es tomada en serio por aquellos que realmente ostentan el poder, es decir, aquellos que encabezan las estructuras políticas y los que controlan los flujos nacionales e internacionales de capital. La promoción del desarrollo sostenible implica la reorganización de las prioridades de las organizaciones, en una dirección que choca con los prejuicios de aquellos que están a su mando. La aplicación plena del desarrollo sostenible también exige nuevos acuerdos para la distribución de los presupuestos y de las responsabilidades, que son considerados inviables por aquellos que se benefician de la actual distribución de recursos y poder (O’RIORDAN 1995, p.54).

Según este autor, la práctica efectiva del desarrollo sostenible exige el cumplimiento de cinco condiciones, todavía lejos del actual consenso político, que lo convierten en una propuesta ideal pero fuera de las posibilidades actuales. Estas condiciones incluyen, en primer lugar, un sistema democrático que trascienda el ámbito del estado; en segundo lugar, garantías de respeto a los derechos civiles y a la justicia social para todos los pueblos, de modo que se les permita consumir recursos de manera equilibrada, y tomar conciencia de los derechos intrínsecos de la naturaleza; en tercer lugar, la entrega de recursos tecnológicos, financieros e intelectuales a los regímenes empobrecidos y ambientalmente vulnerables, muchos de los cuales son dirigidos por gobiernos políticamente inestables e inherentemente corruptos; en cuarto lugar, la eliminación de las deudas que hayan sido generadas por acuerdos comerciales injustos o por una herencia histórica de explotación; por último, el establecimiento de mecanismos públicos y privados para la provisión de recursos, formación y técnicas de gestión, a áreas y comunidades que lo necesiten, de manera socialmente aceptable y democrática.

Estas ideas han estado implícitas y explícitas durante décadas, en el ámbito académico, pero también en muchos organismos internacionales de representación, así como en muchas organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, diversos hechos apoyan la idea de que el desarrollo sostenible no ha logrado, hasta el momento presente, consolidarse como alternativa seria de desarrollo para el futuro: en primer lugar, la ayuda dirigida hacia los países menos desarrollados ha caído durante la última década a pesar de la existencia de compromisos establecidos en este sentido; en segundo lugar, la deuda de los países más pobres se incrementa constantemente debido a la consolidación de unos términos de intercambio crecientemente desfavorables, así como por la existencia de élites políticas dedicadas a favorecer los intereses de determinadas clases minoritarias y empresas multinacionales; en tercer lugar, los recursos naturales, elemento básico para la consecución de un desarrollo sostenible, siguen utilizándose sin ningún control, en función de intereses comerciales a corto plazo; intereses que, en ocasiones,

llevan a descartar la sustentabilidad en aras del beneficio económico o del mantenimiento del *status quo*. Las barreras al desarrollo de sistemas socioeconómicos sostenibles, se encuentran profundamente arraigadas en sistemas de gestión consolidados y poderosos, que se fundamentan en la irresponsabilidad, la avaricia, la ignorancia, la injusticia y la opresión. El establecimiento de sistemas políticos y de gestión compatibles con los principios del desarrollo sostenible, requeriría una profunda transformación institucional que afectaría en gran medida a la actual organización social. Por este motivo, la idea del desarrollo sostenible todavía no es tomada en serio por las clases económicas y sociales cuyos intereses entran en contradicción con los principios del desarrollo sostenible, y que resultan ser aquellas con poder de decisión suficiente para favorecer un cambio de orientación.

La problemática por el desarrollo sostenible, implica tanto a los espacios desfavorecidos como a los dinámicos. La adopción de una u otra vía se manifestará, a medio y largo plazo, en el modelo territorial resultante y, muy probablemente, en la propia viabilidad del modo de vida que se adopte. A más corto plazo, la renuncia al desarrollo sostenible y el mantenimiento de los modelos económicos rentabilistas a corto plazo, puede suponer perjuicios especialmente graves para los espacios más atrasados, por el predominio de los intereses económicos sobre los recursos naturales y humanos. Como consecuencia, es más que probable, que se produzca un deterioro de los recursos naturales y una pérdida de la calidad de vida en aras del crecimiento económico y la rentabilidad. En el caso de los espacios rurales desfavorecidos, la apuesta por un desarrollo sostenible es esencial si se pretende preservar su riqueza social y cultural, consolidando al mismo tiempo, una actividad económica capaz de mantener unos niveles mínimos de población.

En el contexto de una apuesta por el desarrollo sostenible de los espacios rurales, aparecen con gran fuerza los conceptos de “desarrollo integrado”, “desarrollo endógeno” y “desarrollo participativo”. Estos tres conceptos son, en realidad, diferentes aspectos que se conjugan para alcanzar la “sostenibilidad” del proceso de desarrollo. Para alcanzar un desarrollo perdurable, es necesario integrar todas las potencialidades de un espacio en un proceso global, centrado en los recursos locales y dirigido por la propia población del área. Este es el único modo en que puede garantizarse que no se incrementará la dependencia externa ni se producirá una desarticulación de la economía local en el futuro.

La puesta en funcionamiento de procesos de desarrollo en los espacios rurales desfavorecidos de nuestro entorno depende, en gran medida, de la capacidad de las autoridades públicas de percibir la necesidad de alcanzar un modelo territorial centrado en la cohesión y la

igualdad. Sin embargo, estos procesos de desarrollo nunca llegarán a ser sostenibles sin la participación esencial y a todos los niveles, de los agentes implicados en los mismos, y sin la existencia de un plan previo que establezca los principios y los caminos para alcanzar dicho desarrollo.

A pesar de que existen en la actualidad mecanismos de actuación pública que pueden promover la puesta en marcha de planes territoriales de desarrollo sostenible en el medio rural, existen importantes obstáculos políticos y sociales que necesitan ser superados. Sólo mediante un proceso educativo previo que ayude a que se produzca un cambio en los valores sociales y en la cultura del comportamiento actuales, el conjunto de la sociedad empujará en la dirección necesaria para emprender el camino de un verdadero desarrollo sostenible, con todos sus requerimientos y consecuencias.

1.2.4 Conclusión

El estudio del desarrollo de las sociedades y los territorios ha estado relacionado históricamente con el análisis de aspectos exclusivamente económicos, en consonancia con el tipo de profesionales —principalmente economistas— que más se han dedicado a teorizar sobre el tema. Las pragmáticas motivaciones tradicionales que suscitaron el interés de los economistas por el estudio de las causas del subdesarrollo —centradas principalmente en la preocupación por la estabilidad del sistema capitalista—, llevaron a la definición del concepto de desarrollo como crecimiento económico, visión que ha sido dominante en las diversas escuelas de pensamiento hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX — Escuelas Clásica y Neoclásica, Keynesianismo, Estructuralismo— con la única excepción de los pensadores Marxistas.

El desarrollo como crecimiento económico es concebido, en el mejor de los casos, como la consecución de un incremento importante y sostenido —generalmente a tasas superiores al 5%— del Producto Interior Bruto (PIB) *per capita*. De este modo, se valora la capacidad de una economía no solo para crecer, sino para hacerlo por encima de la tasa de crecimiento de la población. Otro de los indicadores utilizados es la reducción de la dependencia de la economía con respecto al sector primario, medida en el porcentaje de población empleada en la agricultura y en la aportación de la agricultura al PIB. Mediante las más diversas estrategias, muchas de ellas contradictorias, se trataba siempre de alcanzar un crecimiento económico cuantificable. Los problemas de pobreza, desempleo y distribución social y territorial del ingreso quedaban en un segundo lugar. Todos estos criterios se identifican con una concepción limitada del desarrollo, en

la que se suponía que el crecimiento cuantitativo de la economía en términos de su PIB, o PIB *per capita* tendría, por sí mismo, efectos beneficiosos para la población en cuanto a la creación de empleo y mejora de la distribución de la riqueza.

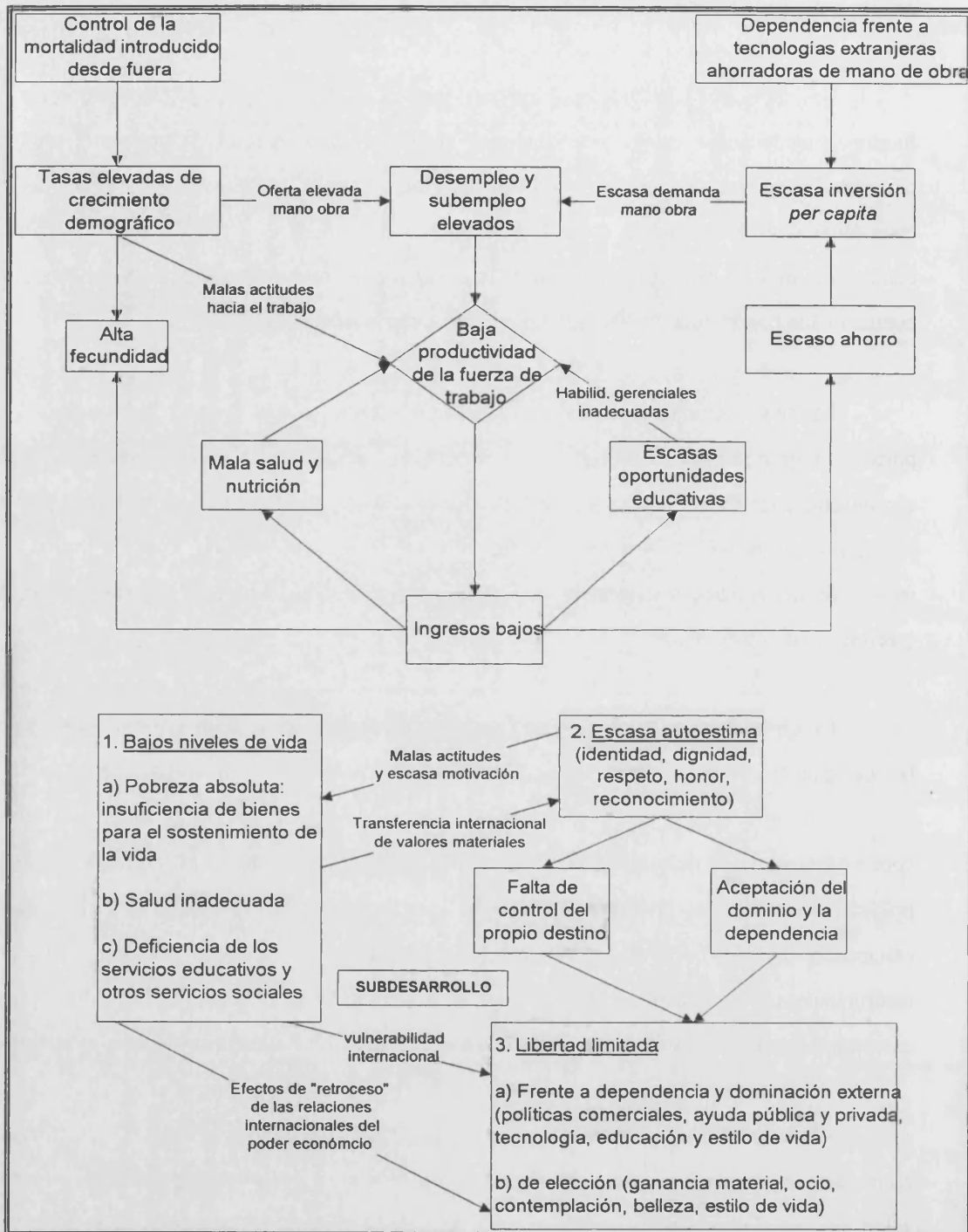
Los supuestos sostenidos por las corrientes tradicionales de pensamiento económico, se fueron viniendo abajo por la terquedad con la que se manifestaban los hechos. Durante los periodos de coyuntura positiva y crecimiento económico —años 1950 y 1960— se pudo comprobar que el incremento del PIB y PIB *per capita* no daban paso a una mejora de las condiciones de vida de la gran mayoría de la población de los países menos desarrollados; por el contrario, los porcentajes de población pobre se incrementaban.

La constatación de estos hechos llevó a un replanteamiento del concepto de desarrollo por parte de un gran número de economistas y responsables políticos. La “redistribución derivada del crecimiento”, tal como indica Todaro (1982), se convirtió en el *slogan* de la nueva tendencia generalizada a considerar las repercusiones del crecimiento económico sobre la población, la mejora de las condiciones de empleo, y reducción de la desigualdad y la pobreza que dicho crecimiento debía favorecer.

Con la inclusión de los objetivos sociales de redistribución de la riqueza y reducción de las desigualdades, el concepto de desarrollo adquiere un contenido mucho más complejo y significativo que cuando es considerado como simple crecimiento económico. Esta nueva concepción, requiere de un cambio en profundidad de las estructuras económicas, sociales, y políticas causantes de la situación de subdesarrollo, junto a los objetivos tradicionales de crecimiento económico (Figura 2). Los cambios estructurales en la economía, sociedad e instituciones son igualmente necesarios para el abandono de la situación de desventaja y atraso comparativo para el caso de las regiones desfavorecidas de los países desarrollados (Figura 3).

El desarrollo debe, por tanto, fomentarse mediante la consecución de tres objetivos esenciales: en primer lugar, el incremento de la disponibilidad de bienes y servicios básicos —salud, vivienda, alimentación, educación, etc.; en segundo lugar, el aumento de los niveles de vida —incremento de los ingresos, mejoras en los servicios públicos; por último, el aumento de las posibilidades de elección individual y colectiva respecto a temas económicos y sociales.

Figura 2: El Subdesarrollo: una Estructura Esquemática Multifuncional



Fuente: Todaro, 1982

Las regiones, como entes dependientes en mayor o menor medida de unidades administrativas mayores, presentan características específicas que las diferencian de la evolución de los estados. Para explicar la influencia de las relaciones de dependencia que se establecen entre regiones desarrolladas y regiones atrasadas dentro de un mismo conjunto territorial, y contribuir a

explicar las causas que llevan a espacios regionales concretos a situarse en una posición de desventaja con respecto a otras áreas, se ha realizado una reinterpretación del esquema de Todaro sobre el subdesarrollo (Figura 3).

En este caso, los principales factores de atraso consisten en la especialización regional en actividades de carácter tradicional, poco innovadoras o que sufren una mala coyuntura. Es decir, actividades con un escaso margen de rentabilidad y con bajos niveles de competitividad y eficiencia. Este es el caso de gran parte de las orientaciones agropecuarias tradicionales que suponen todavía la base económica y social de muchas de las áreas rurales desfavorecidas. Como aspecto complementario, aunque de gran importancia, está la dependencia de la demanda externa. Muchas actividades productivas de los espacios desfavorecidos están centradas en la demanda externa. El mercado local está tan mermado que es incapaz de sostener una actividad productiva substancial y los promotores intentan especializarse en producciones o servicios orientados principalmente a demanda externa.

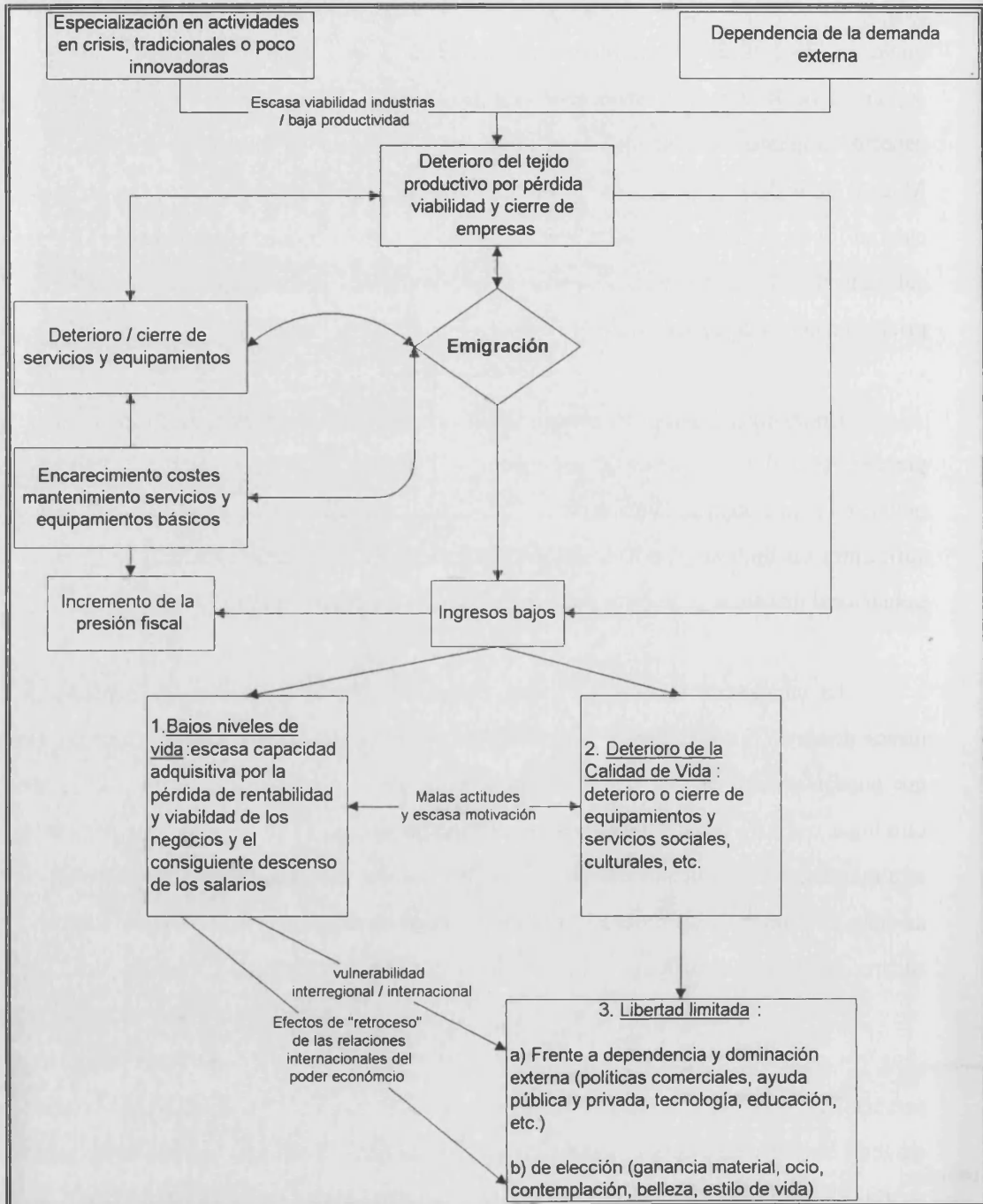
Como consecuencia del escaso dinamismo del tejido productivo local, muchas empresas pierden rentabilidad y dejan de ser viables. Se pierde tejido económico y, junto con él, la población pierde capacidad adquisitiva y posibilidades de permanecer en el área con unos niveles suficientes de ingresos. Se han sentado, de este modo, las bases para que se inicie un flujo poblacional de salida hacia otras áreas más dinámicas y desarrolladas.

La emigración tiene, como primera consecuencia, la reducción del mercado local. La menor demanda de servicios y equipamientos reduce todavía más la viabilidad de las empresas que quedan en el área. Muchos de los promotores deciden cerrar sus empresas o trasladarse a otro lugar en busca de un mejor aprovechamiento de su capacidad de dinamismo personal que, de esta manera, emigra también del área. Se reduce todavía más el tejido productivo, pero esta vez, además, se produce un deterioro y pérdida potencial de servicios y equipamientos básicos por el encarecimiento de los costes per capita derivados de la reducción de la población.

Como consecuencia, la población local tiene unos niveles de vida bajos y escasas perspectivas de mejora a corto y medio plazo. Además, la calidad de vida en el área se ve reducida por el cierre de muchos de los servicios básicos. Todo ello crea actitudes negativas y apatía entre la población, reduciendo aun más el potencial endógeno de dinamización. Llegados a este punto, los espacios desfavorecidos son incapaces de producir, de forma endógena, una regeneración de sus tejidos socioeconómicos, siendo esencial el apoyo de las instituciones

públicas para suscitar el potencial de dinamización que todavía se encuentra oculto en las áreas desfavorecidas. Aprovechar las ventajas comparativas específicas es la clave para que se produzca esta reactivación.

Figura 3: Dependencia y Subsidiariedad: Reconstrucción del Modelo de Todaro para el caso de regiones desfavorecidas



Fuente: Elaboración propia a partir de Todaro, 1982

1.3 EL DESARROLLO DESIGUAL: DESEQUILIBRIOS SOCIALES Y ESPACIALES

Una de las conclusiones más importantes que puede extraerse de la revisión realizada sobre la evolución del pensamiento económico, en lo que se refiere al concepto de desarrollo, es la dificultad que muestran la mayoría de los enfoques a la hora de distinguir entre la creación de riqueza —crecimiento— y los efectos reales que la distribución de dicha riqueza tienen sobre el territorio y sus habitantes. La obstinación en identificar desarrollo con crecimiento económico ha sido una constante hasta fechas recientes, mientras que apenas se ha prestado atención a los factores sociales e institucionales implicados en el proceso de desarrollo, ni al desigual impacto social y espacial que tiene dicho crecimiento en la mayoría de los casos.

Es evidente que la libre actuación de las fuerzas de mercado en una sociedad capitalista tiende a concentrar en los espacios y clases sociales más favorecidos una serie de ventajas que, inevitablemente, conducen a un incremento de las desigualdades entre personas, grupos sociales y territorios, sean estos comarcas, provincias, regiones o países. Dichas desigualdades se manifiestan tanto en aspectos económicos como en las condiciones de acceso a servicios, la disponibilidad de infraestructuras y equipamientos básicos, o los niveles de cualificación de la mano de obra. Tal como señala Hadjimichalis (1995, p.6), *“la reproducción de la desigualdad es un elemento constitutivo inevitable, más que una consecuencia opcional, del desarrollo en el marco del capitalismo como sistema de producción y reproducción.”*

Gran parte de las teorías tradicionales del desarrollo han intentado simplificar la realidad social, y tienden a olvidar, con frecuencia, el ámbito espacial en el que se produce el proceso de desarrollo, reduciendo de este modo en gran medida su capacidad explicativa y su utilidad de cara a la formulación efectiva de políticas de desarrollo. Rodríguez Pose (1995) señala como factor explicativo de la falta de conocimiento sobre las causas de la creación y difusión de los desequilibrios regionales, el excesivo énfasis en los factores económicos —esfera económica—, y la escasa atención a otros componentes esenciales como los políticos, administrativos, sociales, culturales, etc. —el denominado *factor residual*. Ello conlleva una infravaloración de la capacidad de “frenado” de los procesos de desarrollo, que reside en las rigideces de los sistemas sociales, políticos y culturales, frente a una esfera económica más proclive al cambio. De este modo, la mayor o menor capacidad de los distintos espacios para adaptarse a los procesos de innovación y cambio, determina la aparición de desigualdades.

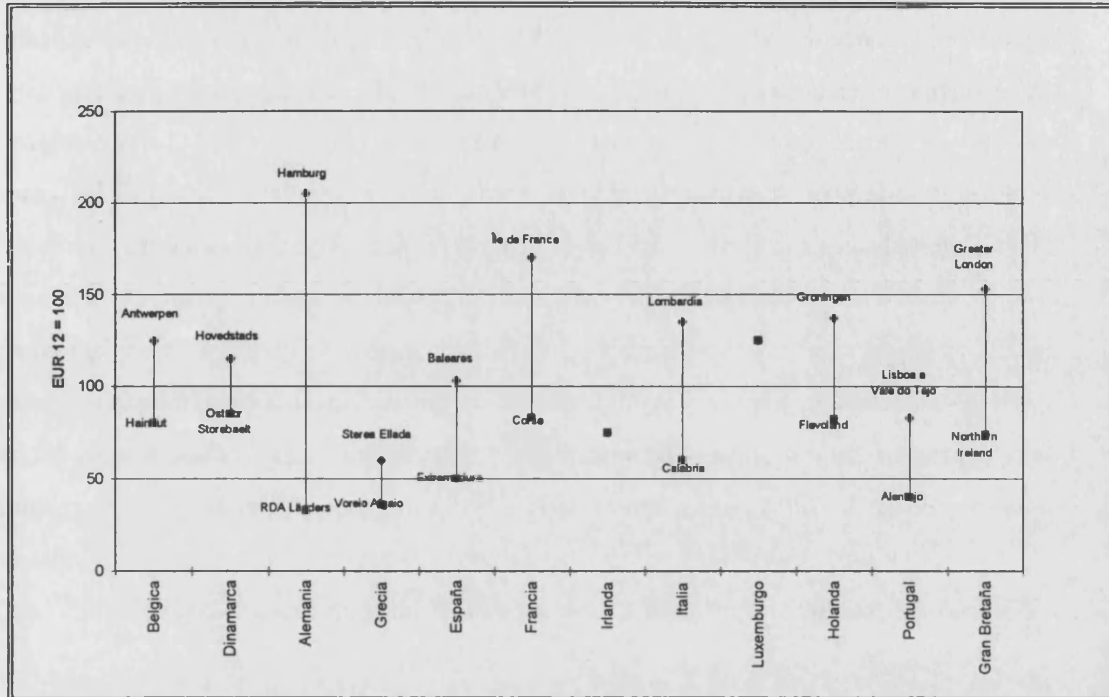
Por tanto, el origen de los desequilibrios espaciales hay que buscarlo en el complejo proceso que resulta de la interacción de las distintas esferas —económica, social, política, cultural, administrativa, etc.— que componen la realidad social, y en la evolución resultante de esta interacción. En este sentido, la noción de lugar es esencial por cuanto se convierte en el elemento territorial básico para comprender la singularidad de los espacios. Cada lugar es el resultado de una combinación específica e irreplicable de las distintas esferas mencionadas. Los procesos generales que acontecen en la mayoría de los espacios tienen, en cada lugar, matices particulares que refuerzan el concepto de singularidad. Por tanto, surge la necesidad de considerar los desequilibrios y desigualdades regionales como resultado de un proceso complejo e individual, que necesita de un estudio en profundidad en cada caso que descubra las particularidades y condicionantes de cada lugar.

En el presente capítulo, se realiza un análisis exhaustivo de las disparidades a escala regional en el territorio de la Unión Europea, así como de su evolución reciente. El objetivo principal es mostrar de un modo gráfico la localización de las áreas más atrasadas desde el punto de vista económico y social, e identificar los rasgos que caracterizan a un territorio como desfavorecido, con el fin de enmarcar la región de estudio en el contexto espacial en el que se sitúa. En aras de un análisis más adecuado, se ha considerado la UE-12, excluyendo los países de más reciente incorporación, por la falta de datos homogéneos que permitan una comparación adecuada.

1.3.1 Un Análisis Comparativo de las Disparidades Regionales en la Unión Europea

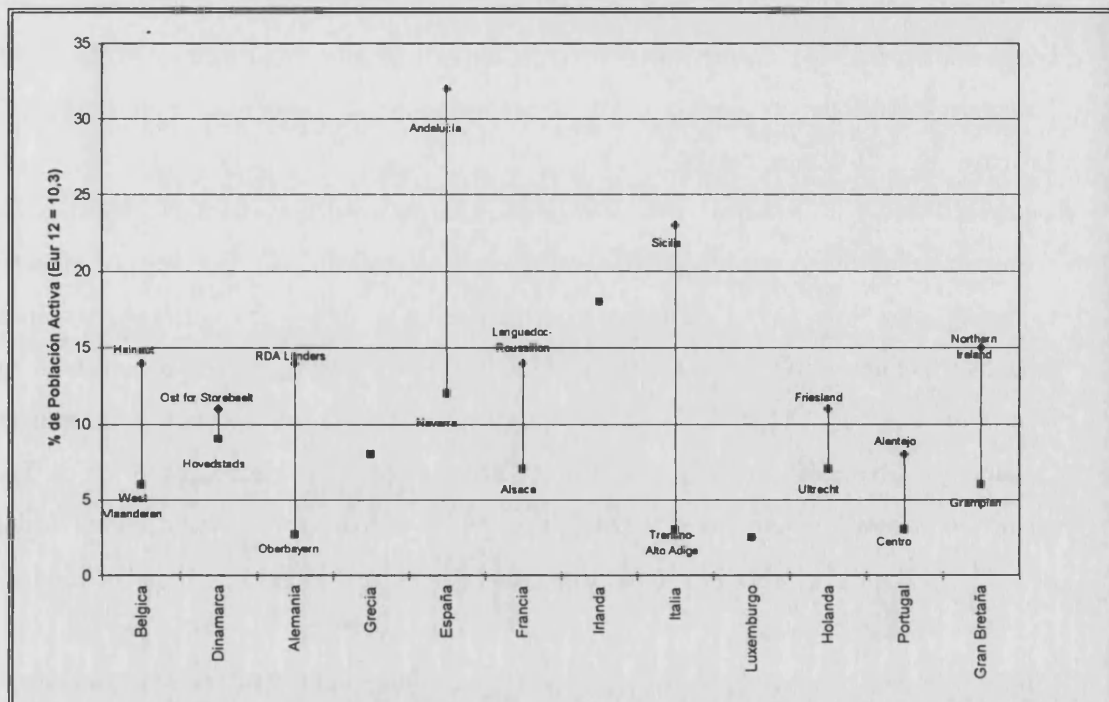
La Unión Europea constituye un mosaico variado en el que las diferentes piezas — regiones— o conjuntos de piezas —estados— muestran una gran variedad de formas y tonalidades. Los estados no son homogéneos desde el punto de vista socioeconómico; las diferencias entre regiones son muy significativas. Del mismo modo, las regiones contienen espacios heterogéneos que hacen que las diferencias intrarregionales sean, en ocasiones, tanto o más acentuadas que las interregionales (Figuras 4 y 5). La propia Unión Europea, es consciente de la necesidad de alcanzar un desarrollo equilibrado de todos sus territorios (COMISIÓN EUROPEA 1994b, 1997b). De este modo, ha venido promoviendo como uno de sus principales objetivos, la cohesión a todos los niveles entre las regiones que la componen. Sin embargo, persiste una clara división territorial interna, con unos espacios centrales favorecidos desde el punto de vista económico y social, y una “periferia”, situada principalmente en la cuenca del Mediterráneo, y comprendiendo igualmente otras localizaciones puntuales como Irlanda.

Figura 4: Variaciones Regionales en PIB Per Capita en la Unión Europea, 1993



Fuente: Elaboración Propia a partir de COMISIÓN EUROPEA 1994b

Figura 5: Variaciones Regionales en las Tasas de Desempleo según Estado Miembro, 1993



Fuente: Elaboración Propia a partir de COMISIÓN EUROPEA 1994b

La evolución reciente de las regiones europeas muestra que se ha producido un crecimiento económico del conjunto, y de cada una de las partes, aunque con una intensidad diferente, mayor en muchos casos, en las regiones de la Periferia. Esta tendencia general daría pie a hablar de un posible proceso de convergencia entre las regiones de la Unión Europea. Sin embargo, hay que ser precavidos ante esa afirmación pues en la mayoría de los casos, el crecimiento se ha centrado en las regiones de la periferia que podrían denominarse “centrales”. Si esto ha sido así, lo que realmente se esconde tras la aparente cohesión regional, es un incremento de las diferencias internas entre las propias regiones centrales de la Periferia, que se aproximarían más a los estandars del Centro, y la “Periferia de la Periferia” que estaría sufriendo una creciente marginalización con respecto al Centro. Con el fin de contribuir a despejar dudas sobre las pautas de desarrollo en la UE y, especialmente sobre la localización, evolución reciente y situación presente de los espacios desfavorecidos en este contexto espacial, se realiza a continuación un análisis de diversos indicadores socio económicos de las distintas regiones NUTS3.

1.3.1.1 Desequilibrios Regionales en la Unión Europea

La UE-12 constituye un conjunto territorial con una superficie de más de 2.250.000 km² y una población de 328 millones de habitantes —resultando una densidad media de 146 habitantes por km²—, y con un crecimiento poblacional medio del 0,4% entre 1970 y 1990. La estructura poblacional está caracterizada por un porcentaje de menores de 25 años del 33,5%, y de mayores de 65 años del 14,5%. La tasa de actividad total asciende al 55%, siendo la masculina 68% y la femenina 43%. La tasa de desempleo media es del 8,3%, mientras que la estructura ocupacional está dominada por el sector servicios (60%), seguida por la industria (33%) y por último, la agricultura (6%) (EUROSTAT, 1996). Sin embargo, las unidades espaciales administrativas en las que se divide la Unión Europea, no son homogéneas en los valores de estas variables ni en muchos otros indicadores económicos, sociales, infraestructurales o culturales. Regiones centrales económica y socialmente como Hamburgo o Île de France, muestran diferencias significativas entre ellas y, al mismo tiempo, indicadores totalmente diferentes a los de otras regiones periféricas como Sicilia, España Centro, o Irlanda (Cuadro 4).

Por otro lado, la escala de análisis ejerce una influencia fundamental a la hora de valorar con realismo la magnitud y extensión de los desequilibrios regionales. En este sentido, hay que considerar varios aspectos. En primer lugar, la creciente complejidad a medida que la escala de trabajo disminuye. De este modo, a nivel de la UE, existen diversas subdivisiones denominadas

NUTS (Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas) que van desde las NUTS 1, grandes conglomerados territoriales o incluso estados enteros (Irlanda, Luxemburgo o Dinamarca), hasta las NUTS 4, que para España se corresponden con los municipios. Las NUTS 2 y 3 son escalas intermedias que en España abarcan Comunidades Autónomas y provincias respectivamente. Existen 60 NUTS 1 y 1037 NUTS 3 en la UE-12.

Cuadro 4: Comparación de indicadores generales para varias regiones europeas (1990)

	Dens. (ha./km ²)	Variación Población		Edad población		Natal	Tasa actividad		Desem.	Sect. Activ.			PIB EU=100
		1970-1980	1980-1990	< 25	> 65		Hom.	Muj.		1	2	3	
Hamburgo	2172	-0,8	-0,1	25,6	17,9	1,0	69,5	46,7	6,1	1	26	73	183
Île de France	890	0,5	0,7	35,6	10,8	1,6	68,9	53,4	7,6	1	25	74	166
Sicilia	202	0,4	0,6	37,9	12,7	1,4	65,5	27,9	21,9	14	22	64	66
España Centro	25	0,2	0,6	34,7	16,0	1,0	60,9	28,1	16,3	18	31	51	62
Irlanda	51	1,4	0,3	44,6	11,3	1,5	68,8	35,1	15,8	14	29	57	68
UE 12	146	0,5	0,3	33,5	14,5	1,2	68,0	43,0	8,3	6	33	60	100

Fuente: EUROSTAT. Regiones, Anuario Estadístico (1996)

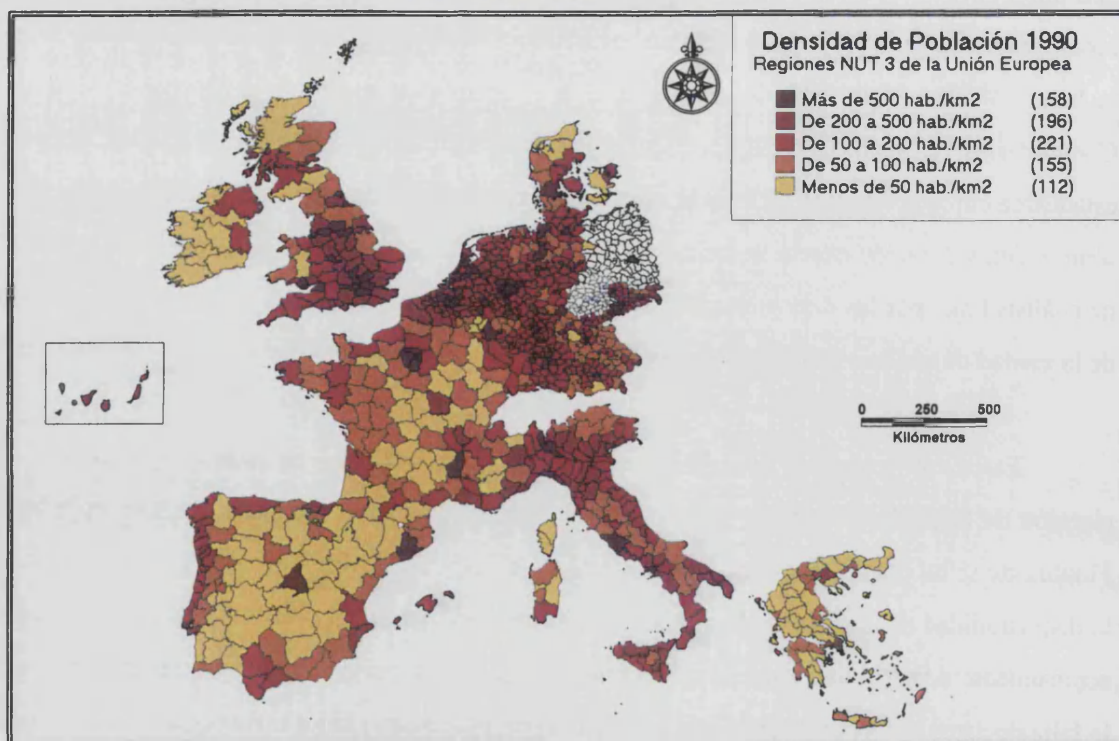
En segundo lugar, la disponibilidad de datos estadísticos a partir de los que se realiza el análisis regional, disminuye a medida que aumenta la escala de trabajo. De este modo, la mayoría de indicadores está disponible a escala NUTS 1, detectándose algunas lagunas para las NUTS 2, más importantes en las NUTS 3, y muy abundantes en unidades más pequeñas. Por otro lado, la escasa tradición en la recolección de datos estadísticos homogéneos, plantea algunas dudas sobre la homogeneidad de la información aportada por los estados miembros a las bases de datos Comunitarias, si bien hay que destacar el considerable esfuerzo realizado por la agencia estadística europea EUROSTAT en la elaboración de tablas de datos que sean comparables. Por último, una valoración exacta de las diferencias territoriales sólo es posible a una escala espacial de análisis baja, por las diferencias internas que se producen en cualquier territorio. Dependiendo de la unidad de análisis escogida, los resultados en cuanto a desigualdades variarán enormemente.

Estos tres aspectos, que entran en contradicción, han sido considerados de cara a la elección de la unidad básica de análisis espacial que plantee la mejor relación coste-beneficio. Finalmente se ha optado por emprender un análisis a la escala territorial más amplia que permite la disponibilidad de unos datos significativos. De este modo, las 1037 NUT 3 permiten un mayor acercamiento a la realidad espacial de las regiones Europeas, siendo completamente inviable, por la falta de datos homogéneos, el análisis a partir de unidades espaciales menores. Se han excluido del análisis los países de más reciente incorporación a la Unión Europea por la falta de series estadísticas que permitan, en el momento actual, una comparación con el resto del territorio.

a) Distribución espacial de la población

El **Mapa 1** muestra la distribución de la población en la Unión Europea a través de la densidad de población para el año 1990. Se trata de un espacio densamente poblado, como lo demuestran los 146 habitantes por kilómetro cuadrado de media para el año 1990. Diversos factores físicos, sociales e históricos han determinado una distribución desigual de los efectivos poblacionales. Básicamente, las áreas que constituyen el centro económico europeo —Alemania a excepción de los *Länder* Orientales, Países Bajos, Inglaterra, Norte de Italia y de Francia y el Arco Mediterráneo entre Génova y Almería—, son las que contienen las mayores concentraciones poblacionales. Por el contrario, Grecia, Irlanda, partes del interior de Francia, y gran parte de España y Portugal, configuran las áreas con menores densidades poblacionales. Aquí podemos diferenciar zonas con condicionamientos físicos relacionados con el clima y el relieve principalmente —interiores de Francia y España—, y zonas periféricas —Irlanda, Grecia, *Highlands* Escoceses—, aunque a menudo ambos factores se combinan. En el caso de la región de estudio, las densidades de población son muy variables, mostrando una clara dicotomía interior-litoral, debido a la severa despoblación de las áreas de interior y a la concentración de la población en una estrecha franja litoral de Castellón y Valencia.

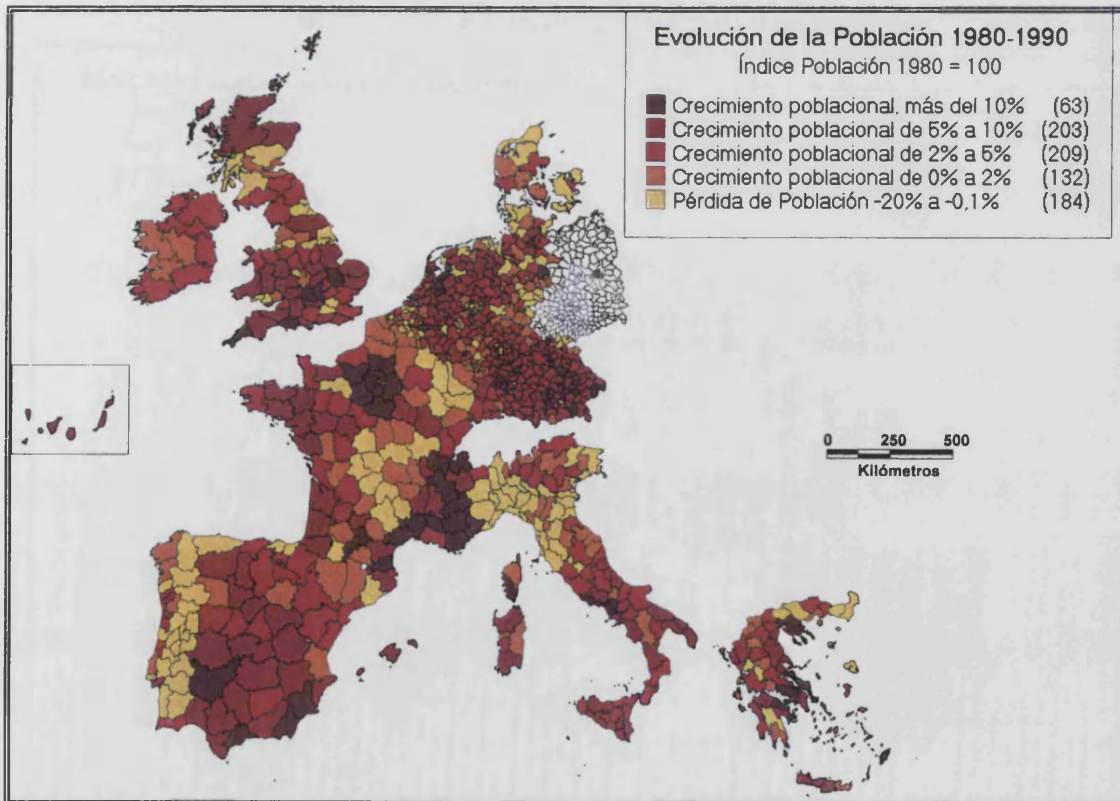
Mapa 1: Densidad de Población, 1990. NUTS 3 de la UE-12



Fuente: Elaboración propia a partir de COMISIÓN EUROPEA 1994

A pesar de la concentración demográfica en las zonas centrales de la UE, la evolución reciente (**Mapa 2**) muestra una serie de aspectos indicativos de un cierto proceso de descentralización y redistribución de la población. En primer lugar, se viene produciendo una pérdida de dinamismo demográfico en algunos de los centros económicos tradicionales, unido a una reubicación de la población hacia las zonas inmediatas a esos centros. De este modo, por ejemplo, las regiones del Gran Londres, Îlle de France, Milán, Barcelona o Berlín, entre otras, muestran crecimientos muy suaves e incluso pérdidas de población, mientras que las regiones circundantes registran fuertes ganancias. En segundo lugar, algunas zonas tradicionalmente poco dinámicas o en regresión registran, recientemente, fuertes incrementos poblacionales ligados a procesos de reactivación económica —parte del interior de España, los *Highlands* escoceses, gran parte de Grecia, el triángulo entre Lyon, Turín y Marsella. Por último, se registran tres grandes zonas donde la población está en retroceso: Liguria-Piedemonte-Toscana en el Norte de Italia, Auvergne-Limousin y Alsace-Lorraine en Francia, y el interior de Portugal.

Mapa 2: Evolución de la Población Total, 1960-1990. NUTS 3 de la UE-12

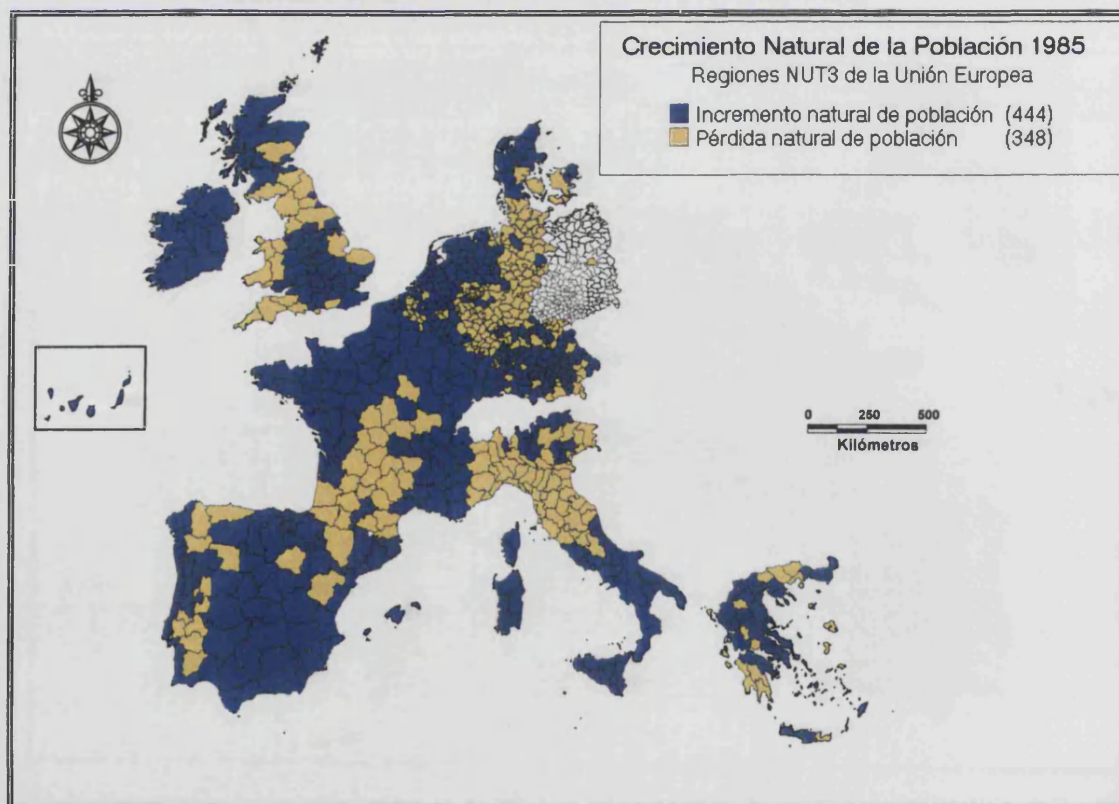


Fuente: Elaboración propia a partir de COMISIÓN EUROPEA 1994

La dinámica demográfica se compone de dos elementos: por un lado, la dinámica natural —nacimientos menos defunciones— que da lugar al crecimiento vegetativo; por otro lado, los procesos migratorios. La ausencia de indicadores a nivel NUTS 3 en cuanto a movimientos migratorios, obliga a realizar estimaciones a partir de los datos de crecimiento natural y crecimiento real. La diferencia entre ambos, correspondería a los movimientos migratorios.

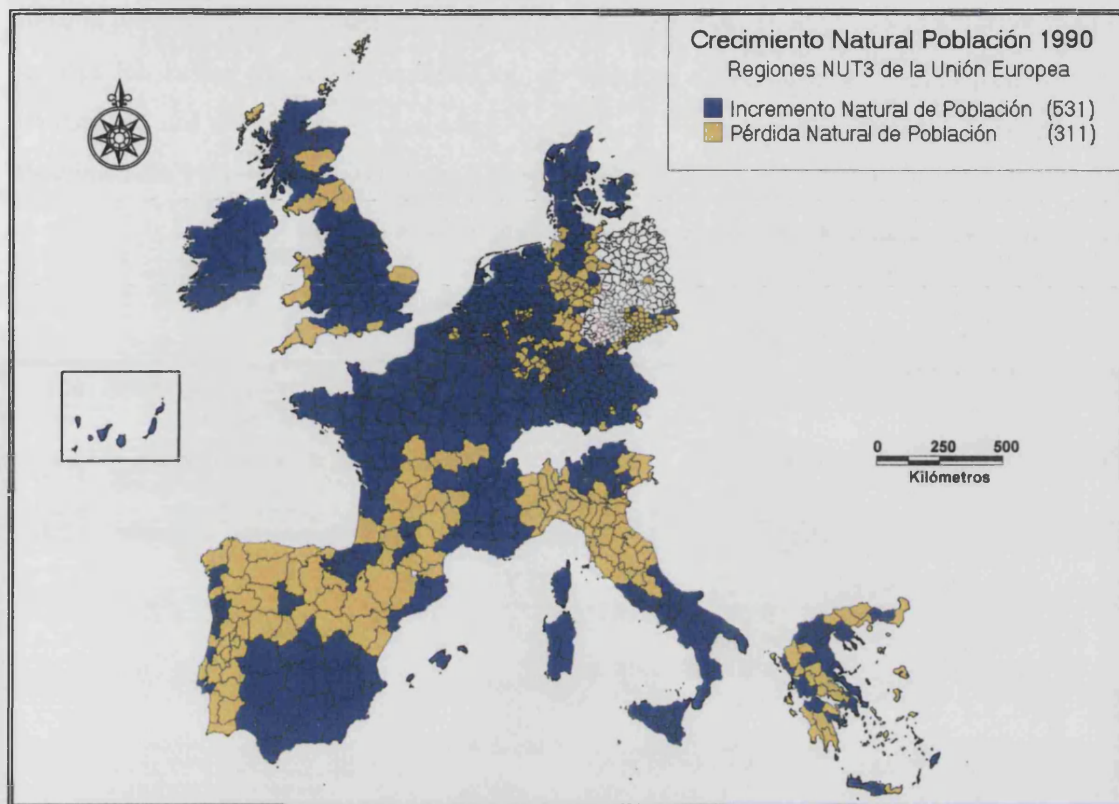
En cuanto al crecimiento natural (Mapas 3 y 4), se registra una doble tendencia en el contexto de la Unión Europea durante el periodo 1985-1990: frente a la existencia de un proceso de desvitalización demográfica generalizada en los países del sur, Gran Bretaña y Alemania registran crecimientos poblacionales en un número cada vez más elevado de regiones. Las principales diferencias internas se observan en España, donde gran parte de la zona Nord-Atlántica —Cantabria, Asturias, parte de Castilla-León—, se han añadido al conjunto de regiones que pierde población.

Mapa 3: Crecimiento Natural de la Población, 1985. NUTS 3 de la UE-12



Fuente: Elaboración propia a partir de COMISIÓN EUROPEA 1994

Mapa 4: Crecimiento Natural de la Población, 1990. NUTS 3 de la UE-12



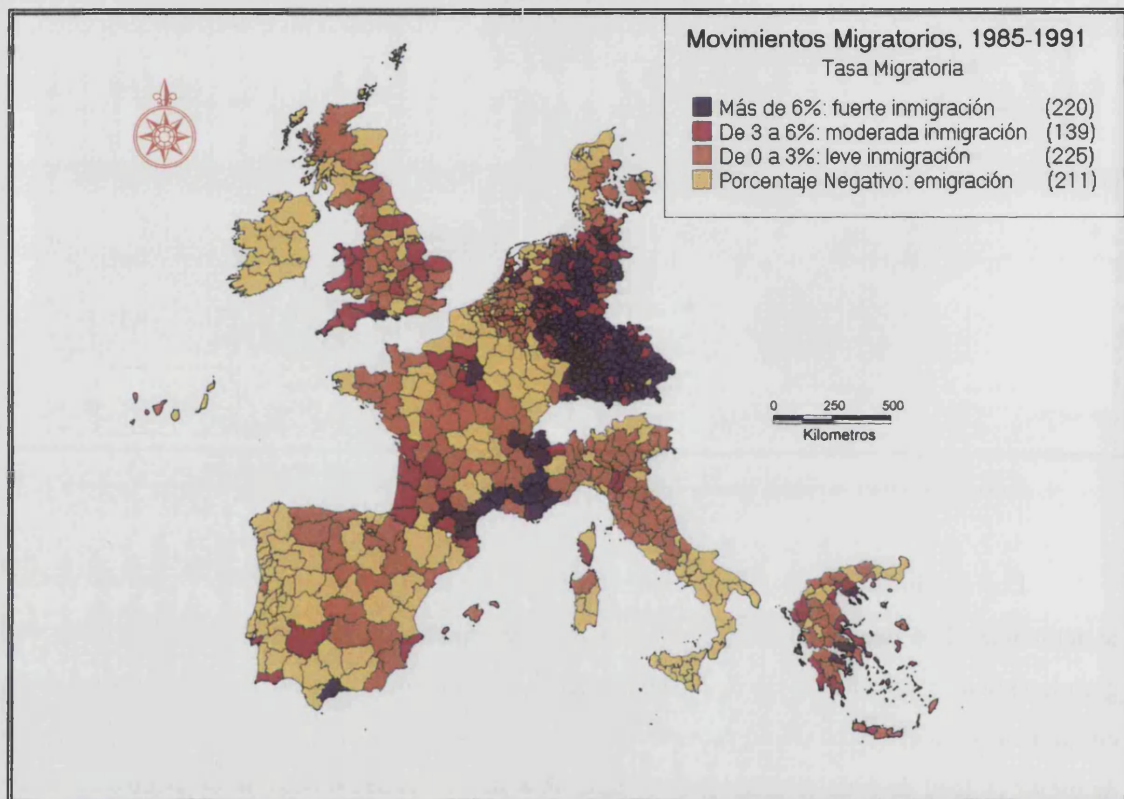
Fuente: Elaboración propia a partir de COMISIÓN EUROPEA 1994

Los movimientos migratorios internos en la Unión Europea son poco significativos en la actualidad. Los más importantes se refieren, por un lado, a las fuerzas centrífugas desde los grandes núcleos urbanos —París, Londres, Milán, Berlín, Madrid, etc.— hacia sus regiones circundantes, en el marco de un proceso de relocalización residencial e industrial en búsqueda de mejor calidad de vida y suelos más baratos. Por otro lado, el proceso de despoblamiento de grandes zonas rurales y periféricas ha continuado hasta bien entrados los años 80, y sólo recientemente parece que se ha visto frenado por factores como las dificultades de acogida en las grandes ciudades, y los movimientos de retorno de jubilados a sus lugares de origen o a áreas próximas a éstos.

Sin embargo, son las migraciones exteriores las que están destinadas en un futuro cercano a constituirse en un elemento fundamental en la estructura demográfica de la Unión Europea. La creciente intensidad de la afluencia de inmigrantes desde países africanos, desde el entorno de la antigua Unión Soviética, desde el Próximo Oriente, e incluso desde Latinoamérica, motivadas por las perspectivas de unas mejores condiciones de vida que las existentes en las áreas de origen, permite afirmar que los movimientos migratorios externos

hacia Europa seguirán incrementándose en el futuro. En la segunda década de los 80, se observa que las regiones de mayor afluencia migratoria se localizan en Alemania y Sur de Francia (**Mapa 5**). En el primer caso, la importancia de la inmigración desde Oriente Próximo, la caída del “Telón de acero” y el inicio de procesos de democratización en los países del Este de Europa, y la inminente caída del Muro de Berlín y el proceso de unificación son los factores explicativos. En el segundo caso, los motivos incluyen la importancia industrial y económica de la región de Marsella, junto con el impacto de la migración norteafricana.

Mapa 5: Tasa de Migración 1985-1991. NUTS3 de la UE-12



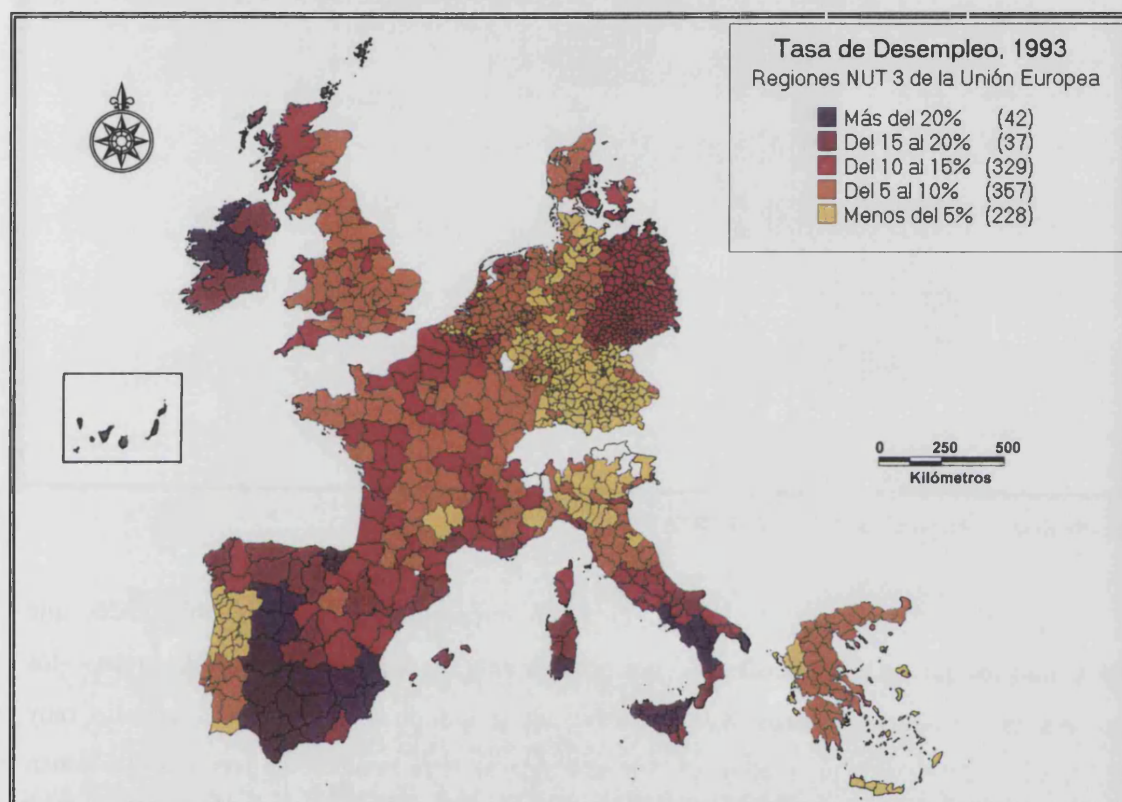
Fuente: Elaboración propia a partir de COMISIÓN EUROPEA 1994

b) Empleo

El empleo es uno de los factores clave en el proceso de desarrollo, y uno de los principales elementos de diferenciación entre las regiones de la UE (**Mapa 6**). Aunque el impacto del desempleo es mayor en las regiones periféricas, esto no es del todo exacto al influir otros factores como la especialización productiva, la presión poblacional sobre el mercado de trabajo, o la importancia de la economía informal. El conjunto de España —excepto el cuadrante Nordoriental—, el Mezzogiorno italiano e Irlanda son las regiones en las que el impacto del desempleo es mayor. Es destacable el predominio de las tendencias nacionales

sobre las regionales en lo que se refiere a la variable desempleo. Este hecho puede ser debido al impacto de las diferentes dinámicas nacionales, o bien a los criterios utilizados en la definición del concepto. Alemania es el caso más claro, donde puede apreciarse claramente el mayor impacto en todos los *Landers* de la zona perteneciente a la antigua RDA. Grecia y Portugal, por el contrario, son ejemplos de países periféricos donde el desempleo no tiene un impacto elevado.

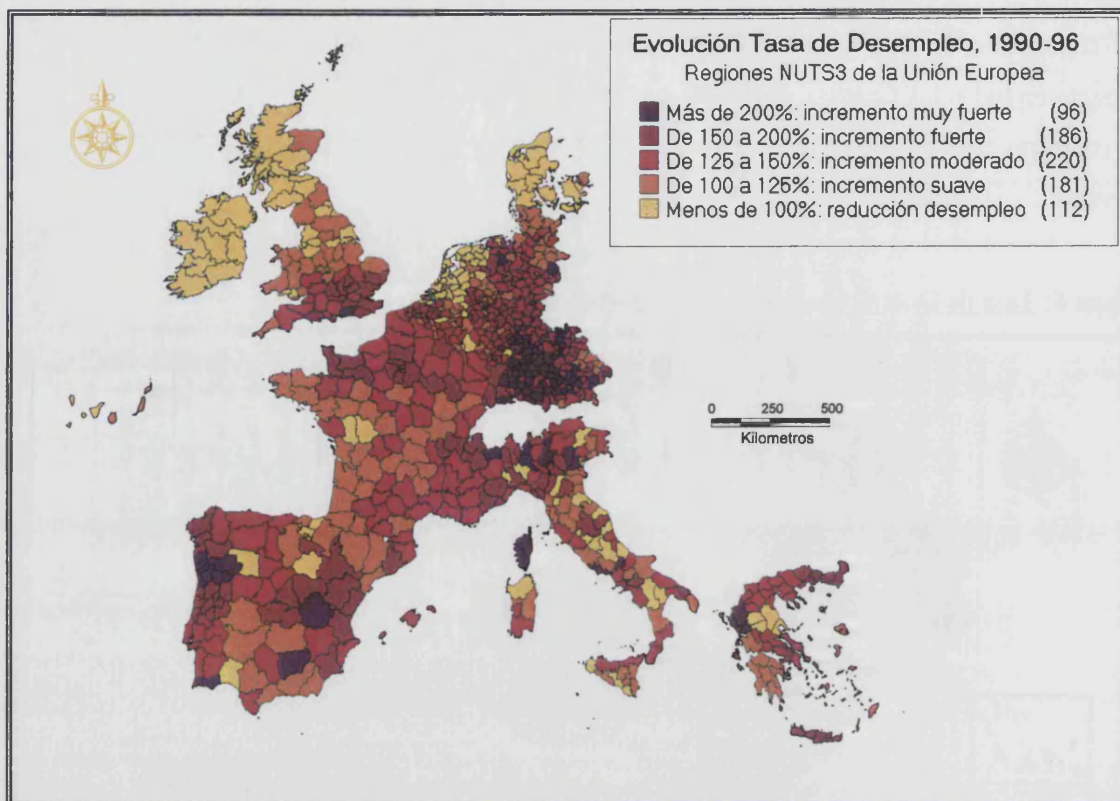
Mapa 6: Tasa de Desempleo, 1993. NUTS3 de la UE-12



Fuente: Elaboración propia a partir de COMISIÓN EUROPEA 1994

La evolución del desempleo durante los años 90 (**Mapa 7**) es poco homogénea desde el punto de vista territorial. Sólo en Irlanda, Escocia, Norte de Inglaterra, Dinamarca y Holanda hay una tendencia clara y homogénea a la reducción del desempleo. La tendencia opuesta se observa en Alemania, Sur de Inglaterra, Norte de Francia y de Italia, y Portugal. Por otro lado, Francia, España, Portugal y Grecia, presentan una gran diversidad de situaciones, con predominio de las regiones donde el desempleo se incrementa de forma al menos moderada. La totalidad de la región de estudio muestra una clara tendencia la incremento del desempleo durante los 90.

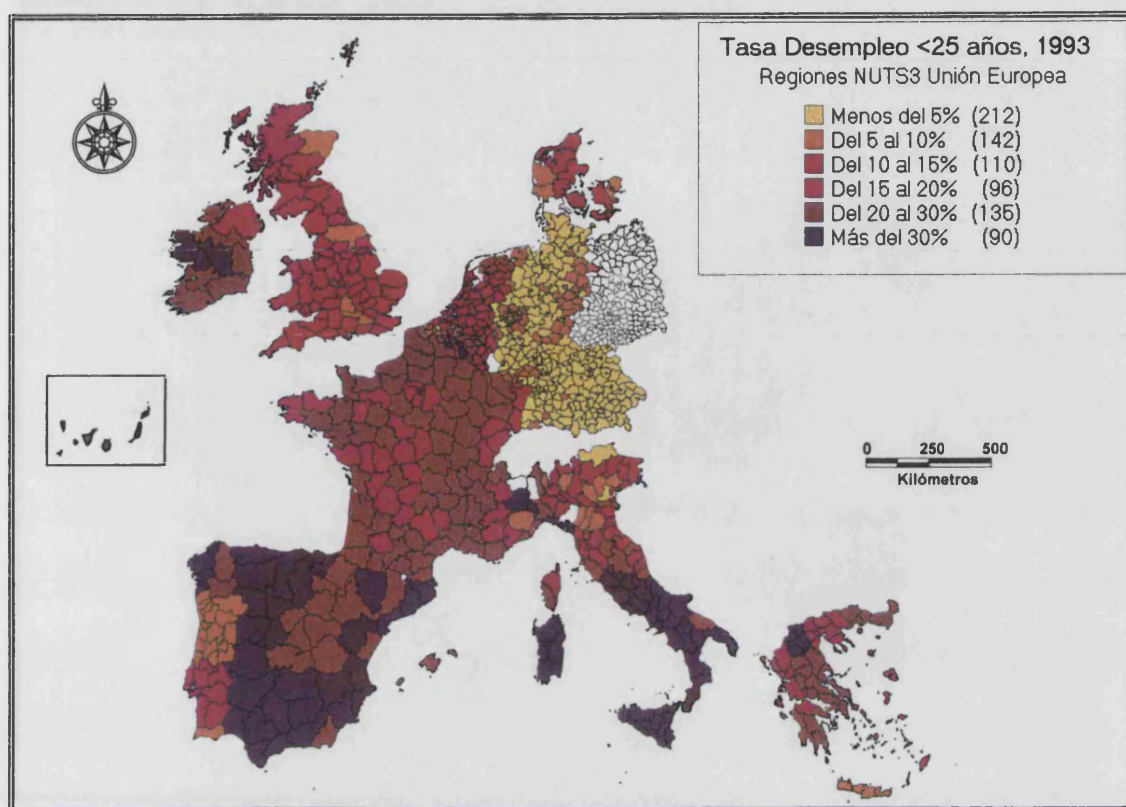
Mapa 7: Evolución de la Tasa de Desempleo, 1990-1996. NUTS3 de la UE-12



Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT 1996

La “salud” del mercado laboral tiene un buen indicador en las dificultades que encuentran los que quieren acceder a él por primera vez. La población activa más joven —los menores de 25 años— (**Mapa 8**), constituye un grupo poblacional con frecuencia muy cualificado y de elevada productividad. Sin embargo, se trata también de personas que tienen todavía que hacerse un hueco en el mercado laboral. Gran parte de España y el *Mezzogiorno* italiano son los espacios en los que estos grupos poblacionales tienen mayores dificultades para encontrar un puesto de trabajo. Sin embargo, este problema es también importante en el resto de regiones europeas analizadas, con la excepción de Alemania, Países Bajos y partes de Gran Bretaña, únicas regiones donde este indicador está por debajo del 15%. El desempleo de los menores de 25 años en la región de estudio es muy elevado, siempre superior al 20%, sobrepasando el 30% en Valencia y Teruel.

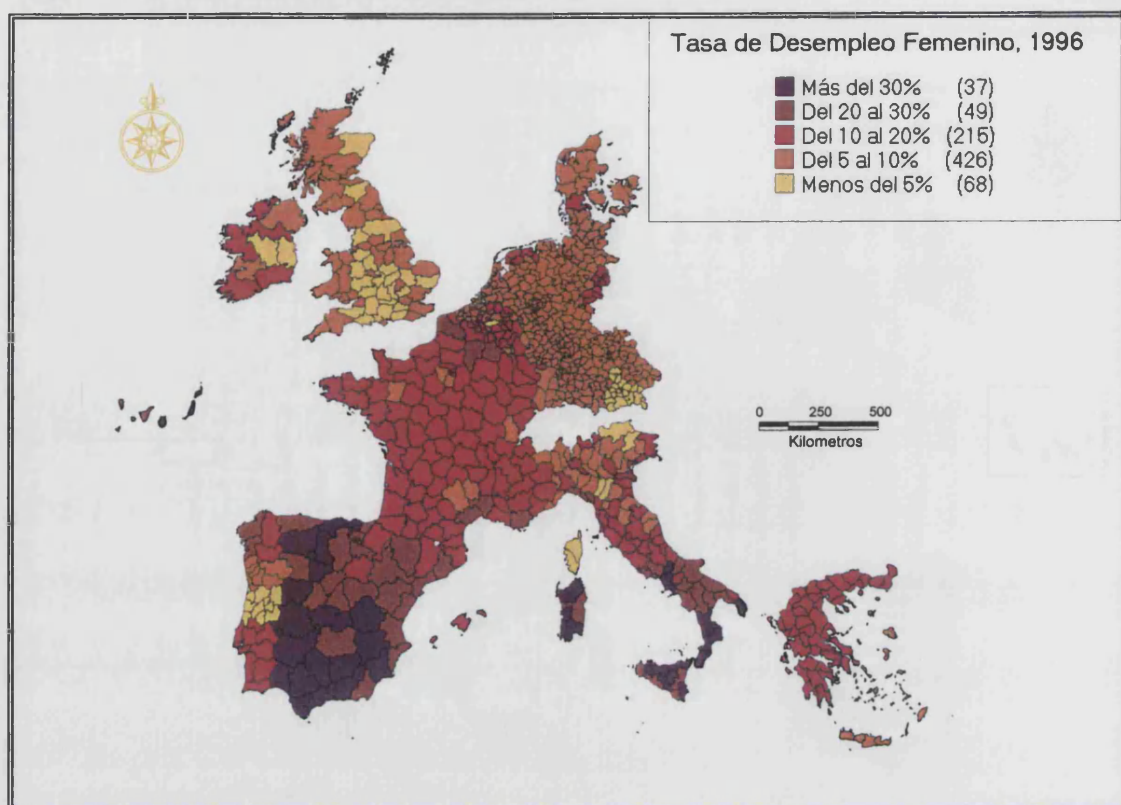
Mapa 8: Tasa de Desempleo Juvenil (< 25 años), 1993. NUTS3 de la UE-12



Fuente: Elaboración propia a partir de COMISIÓN EUROPEA 1994

Las mujeres constituyen el otro grupo poblacional que afronta las mayores dificultades en el mercado de trabajo (**Mapa 9**). Entre este grupo poblacional se percibe, al igual que en el caso anterior, un claro predominio de las tendencias nacionales sobre las regionales, posiblemente influenciadas por las características de las propias definiciones del concepto de “desempleado” que se utilizan en en cada país. España y el Sur de Italia son las regiones que concentran los índices más elevados de desempleo femenino, aunque éste también se sitúa en valores elevados en toda Francia, Grecia y el sur de Portugal. Por el contrario, en Alemania, Dinamarca, Holanda, Gran Bretaña, el norte de Portugal, y el de Italia las Tasas de Desempleo femenino son inferiores al 10%, constituyendo los espacios con donde esta variable tiene un menor impacto. En el área de estudio, el desempleo femenino es muy importante, registrándose tasas superiores al 20% en las cuatro provincias, y elevándose hasta más del 30% en el caso de Cuenca.

Mapa 9: Tasa de Desempleo Femenino, 1996. NUTS3 de la UE-12



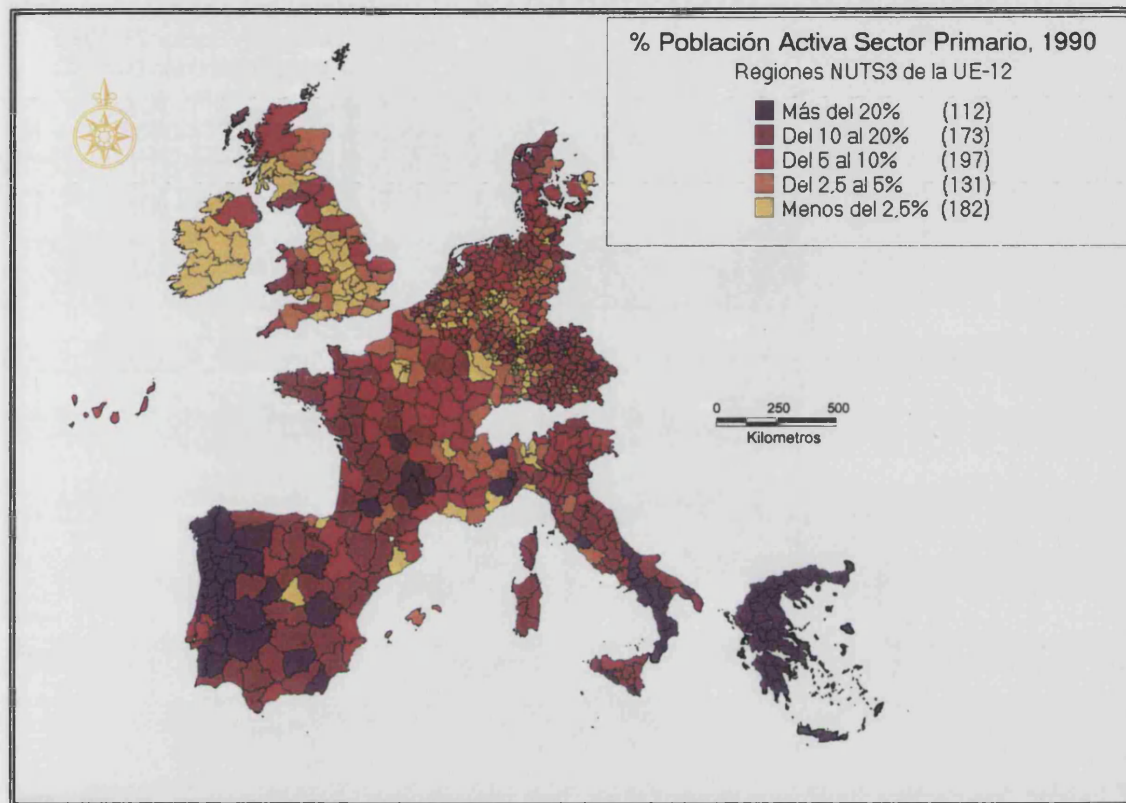
Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT 1996

La estructura de la ocupación por sectores productivos marca la especialización regional en grupos de actividades que dicen mucho de su dinámica socioeconómica general. Los indicadores considerados son el porcentaje de población activa empleada en los tres principales sectores de actividad —primario, secundario y terciario. El porcentaje de población agraria (**Mapa 10**) es más elevado en los países Mediterráneos —Grecia, Portugal, sur de Italia y algunas regiones de España. En la mayor parte de los casos, puede identificarse a estas regiones con espacios rurales tradicionales y poco competitivos desde el punto de vista de la productividad y rentabilidad de la actividad agraria. Porcentajes de población empleada en la agricultura superiores al 20% de la población activa total sólo se explican por la existencia de una agricultura atrasada de carácter familiar, o intensiva en mano de obra, incapaz de introducir procesos de mecanización y modernización bien por su escasa rentabilidad o bien por las dificultades estructurales que afronta —relieve, clima, altitud, etc. Por otro lado, se trata de zonas donde las actividades alternativas están poco desarrolladas, por las propias limitaciones estructurales.

Las regiones agrarias más productivas se localizan en las llanuras del Norte de Europa, donde el avanzado proceso de modernización y mecanización, y la mayor diversificación

productiva, sitúan los porcentajes de actividad agraria en niveles inferiores al 10% en la mayoría de los casos.

Mapa 10: Porcentaje de Población Activa en el Sector Primario, 1990. NUTS3 de la UE-12

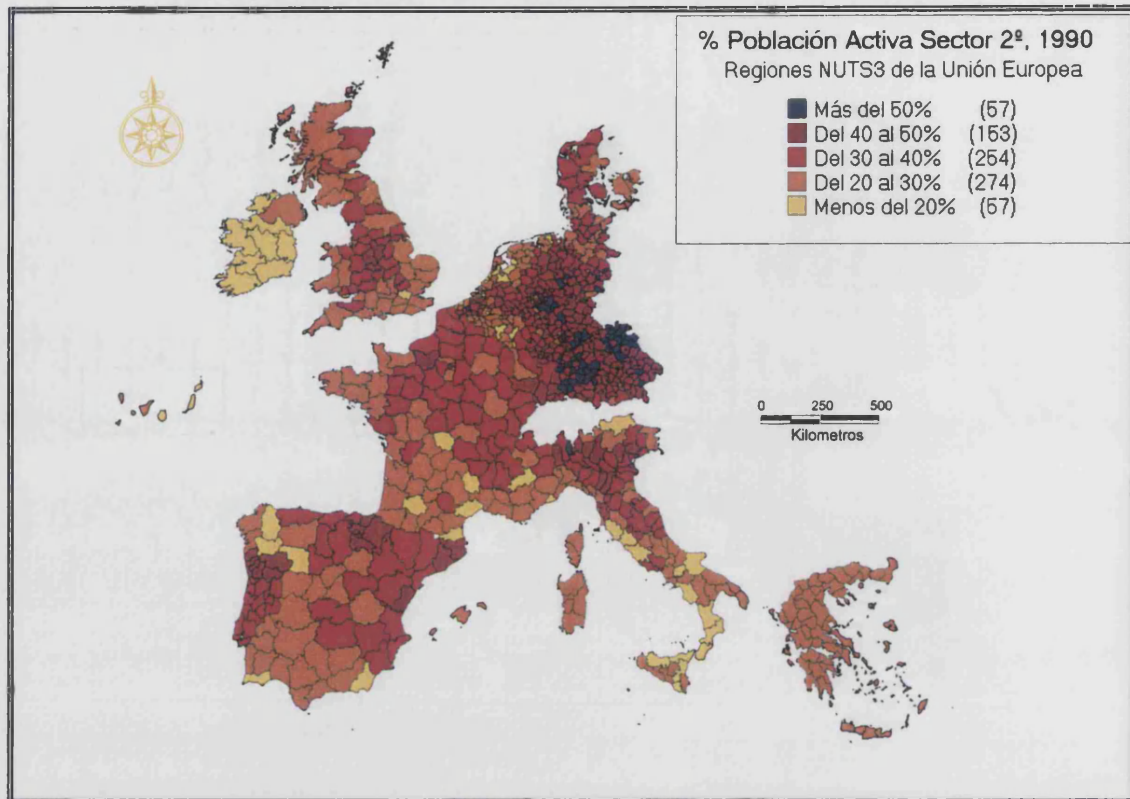


Fuente: Elaboración propia a partir de COMISIÓN EUROPEA 1994

La relación entre porcentaje de población ocupada e importancia de la actividad es mucho más clara en el caso de la Industria. El **Mapa 11** muestra que el núcleo de la actividad industrial de la UE se localiza en el sur de Alemania, aunque existen otros importantes enclaves como el Norte de Italia, los *Midlands* Ingleses, el Norte de Portugal, el Arco Mediterráneo Español, y partes importantes del Nordeste y Este de Francia. Las regiones que mostraban unos porcentajes de población activa agraria más elevados son las que registran unos porcentajes de actividad industrial más bajos. No pueden relacionarse directamente los porcentajes de actividad industrial elevados con la existencia de una economía regional saneada. Algunas áreas industriales tradicionales como los *Midlands* sufren intensamente los efectos de la especialización en actividades industriales en declive. Esto mismo sucede también en otras regiones de Bélgica, Alemania, Francia o España. En estas áreas, la elevada capacidad de producción de empleo y riqueza que proporcionó la especialización industrial en el periodo de auge, se manifiestan en el momento de decadencia del sector, en una progresiva reducción de la

capacidad de empleo, un descenso de los niveles de rentas y un proceso de emigración de la población y parte de las actividades productivas hacia otras regiones más dinámicas.

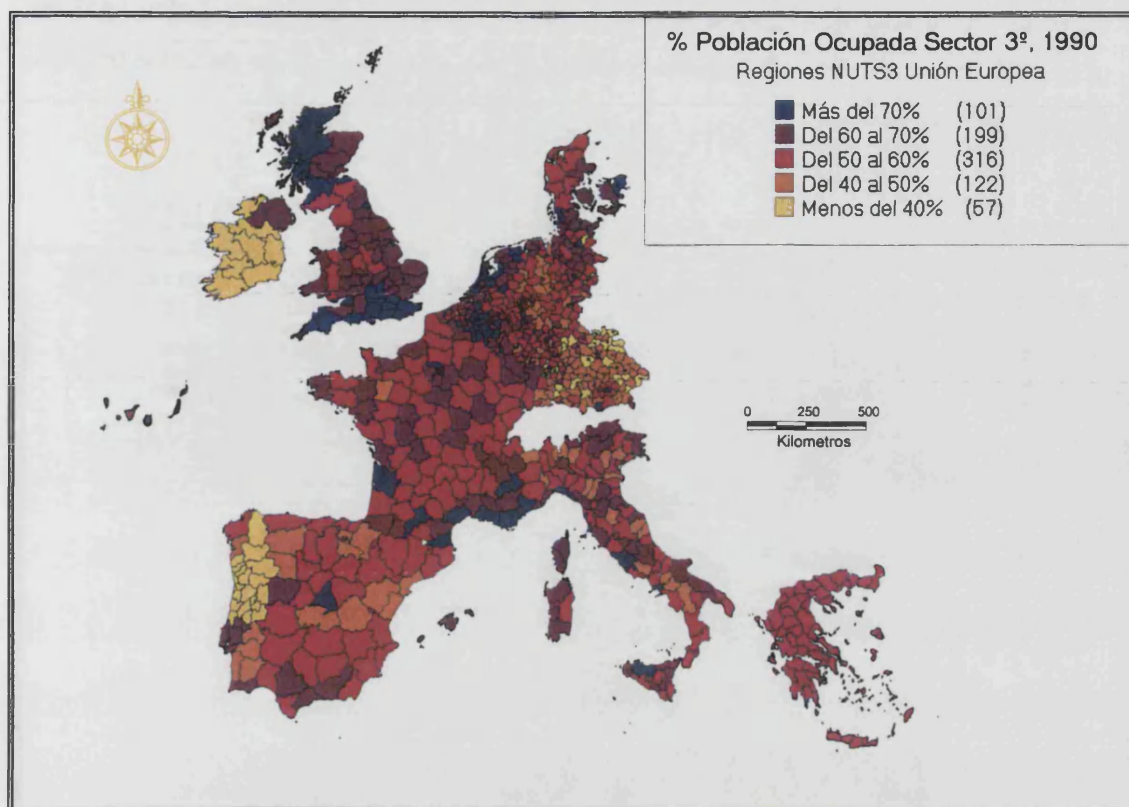
Mapa 11: Porcentaje de Población Activa en el Sector Secundario, 1990. NUTS3 de la UE-12



Fuente: Elaboración propia a partir de COMISIÓN EUROPEA 1994

La actividad terciaria (**Mapa 12**) es importante en todo el conjunto principalmente por la creciente importancia que van adquiriendo los servicios en las sociedades occidentales desarrolladas. Existen dos espacios donde esta especialización es singularmente importante. En primer lugar los centros económicos, que registran una importante actividad terciaria por la necesidad de proporcionar servicios y ocio a una población importante y con elevados niveles de ingresos; por otro lado, son regiones que suelen acaparar también las funciones administrativas y de gestión. Es el caso del Gran Londres, Bruselas, Roma o Madrid. Por otro lado, las regiones donde el turismo es una actividad importante, registran igualmente unos porcentajes elevados de población activa en el sector terciario— Escocia, regiones del litoral mediterráneo, etc..

Mapa 12: Porcentaje de Población Activa en el Sector Terciario, 1990. NUTS3 de la UE-12



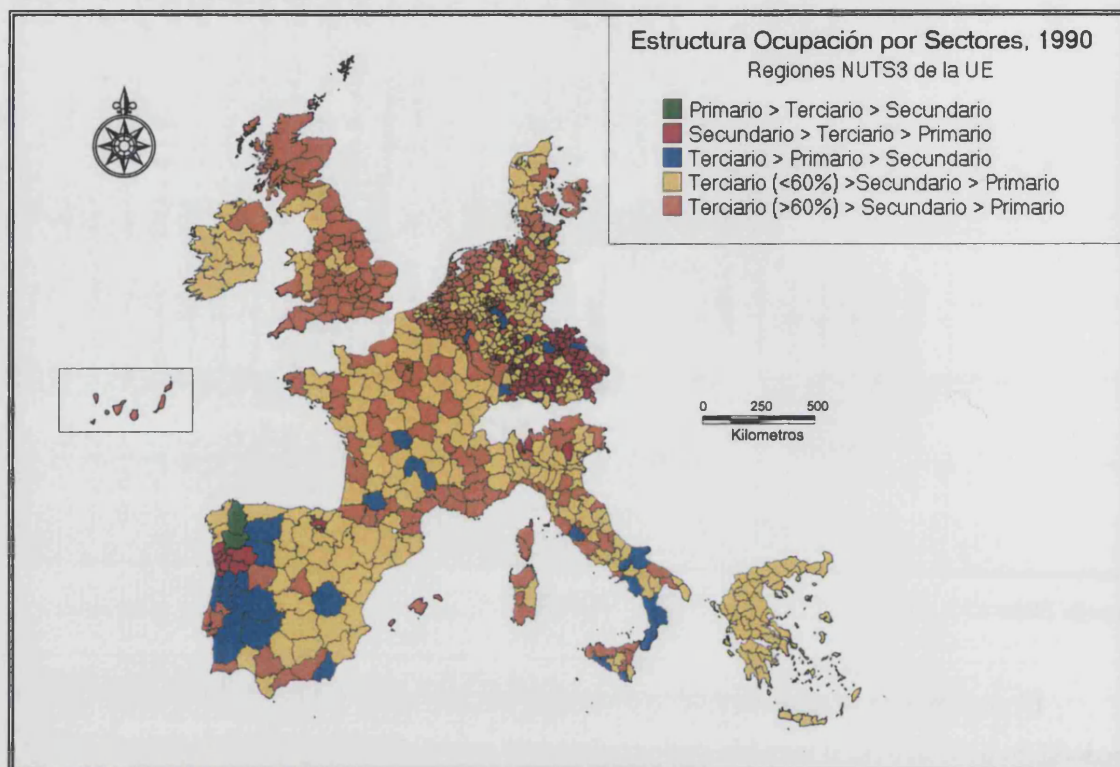
Fuente: Elaboración propia a partir de COMISIÓN EUROPEA 1994

El conjunto de la estructura de la ocupación por sectores de actividad muestra el claro predominio de la actividad terciaria como corresponde a una sociedad occidental desarrollada y postindustrial (**Mapa 13**). Aunque existe una relación directa entre nivel de desarrollo económico, centralidad y predominio del sector terciario en la estructura de la ocupación, esto no es siempre cierto. En el caso de las NUTS3 analizadas, existen dos ejemplos significativos que apoyan esta afirmación. En primer lugar, el predominio de una estructura de la ocupación dominada por la actividad industrial en la mitad meridional de Alemania, espacio central que contiene un buen número de las regiones con mayores niveles de renta per capita en el contexto de la Unión Europea. Por otro lado, la existencia de regiones altamente terciarizadas localizadas lejos de los centros económicos y financieros, y organizadas en torno a una importante actividad turística (regiones de Andalucía, la Costa Azul, Córcega y Cerdeña, Sicilia, áreas Alpinas, etc.).

A pesar de estas excepciones, lo cierto es que son escasas las regiones en las que el sector terciario no es el dominante. Entre éstas cabe destacar, por un lado, el mencionado caso de la mitad meridional de Alemania, al que hay que añadir las regiones del norte de Portugal, y algunos casos aislados en el norte de Italia o el País Vasco. Todos estos territorios se corresponden con áreas de elevada especialización industrial tradicional, donde la actividad dominante en la ocupación es todavía la industria. Por otro lado, en algunas regiones

occidentales de España, Massif Central francés, sur de Italia, y en gran parte de Portugal, se mantiene una importante actividad agraria relacionada con el mantenimiento de una estructura socioeconómica tradicional.

Mapa 13: Estructura de la ocupación por sectores de actividad, 1990. NUTS3 de la UE

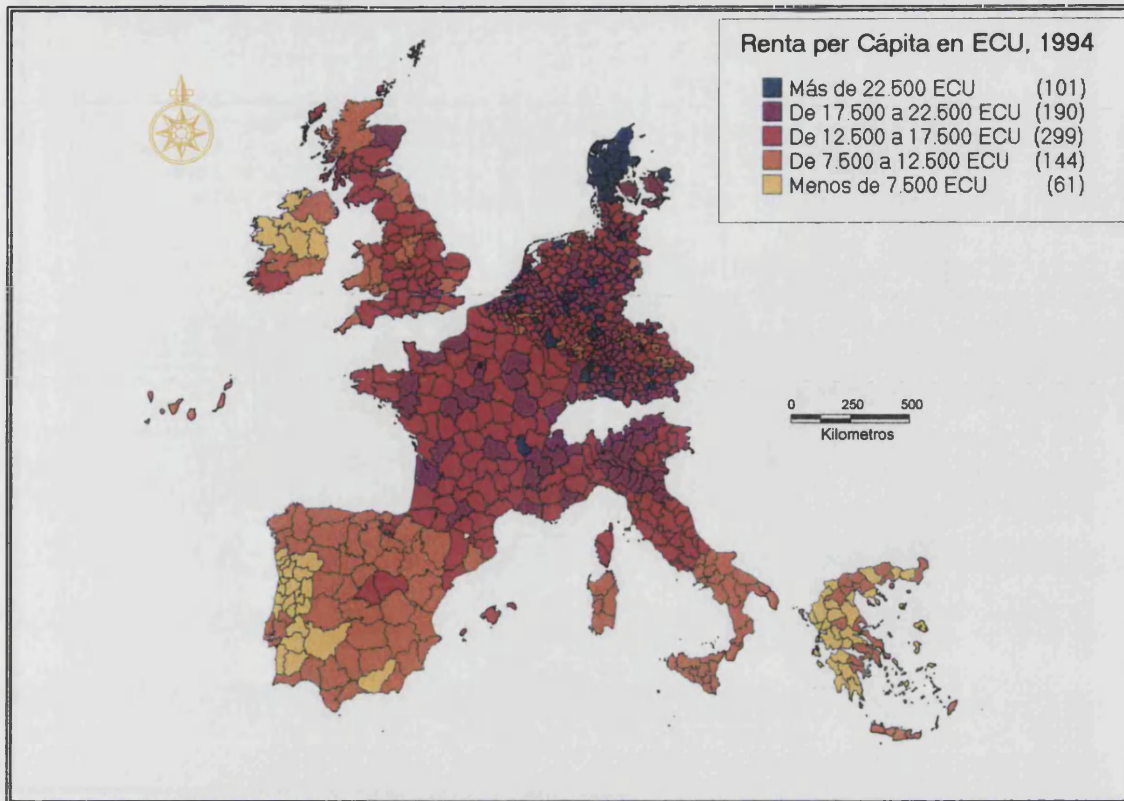


Fuente: Elaboración propia a partir de COMISIÓN EUROPEA, 1994

c) *Indicadores Económicos*

El centro y la periferia Europeos se dibujan perfectamente cuando analizamos la variable de la renta *per capita* en 1994 (**Mapa 14**). Las ventajas derivadas de la localización, y los condicionamientos de la herencia histórica de los países y regiones, se reflejan en una dicotomía clara entre un centro rico, constituido por Dinamarca, Alemania, Francia, los Países Bajos, el Norte de Italia y Gran Bretaña, y una periferia con menor capacidad adquisitiva formada por Grecia, Portugal, Irlanda, España y el Sur de Italia.

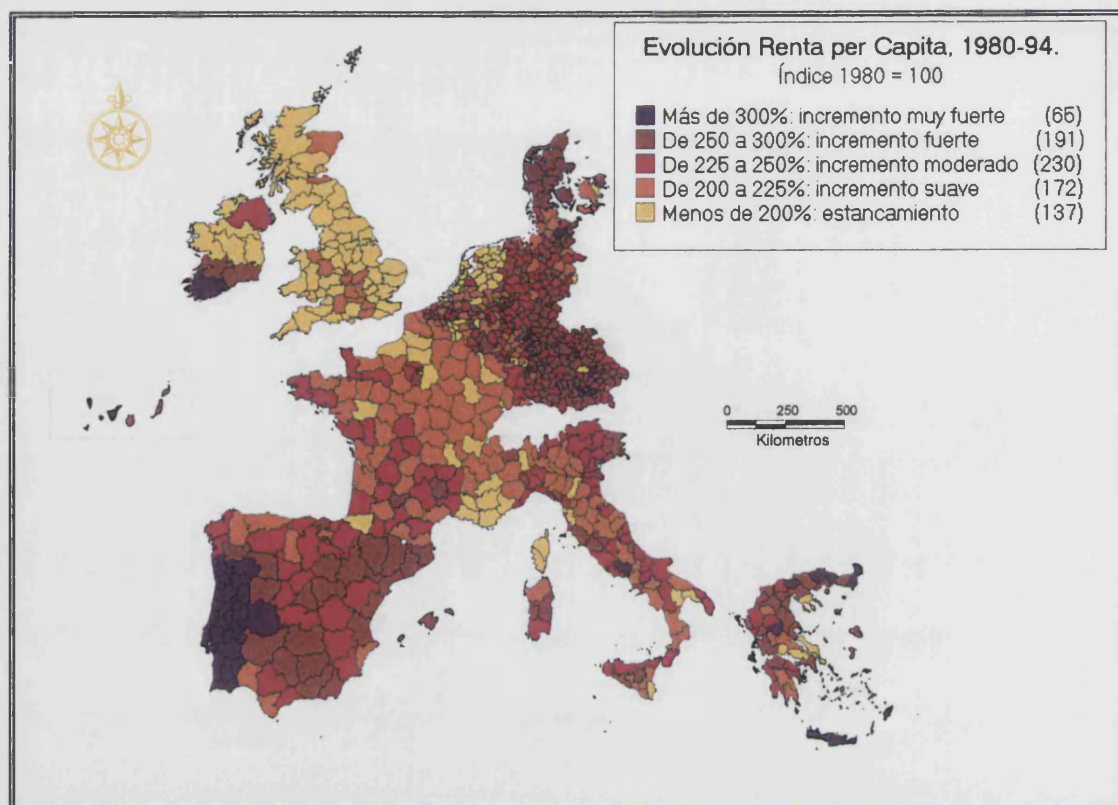
Mapa 14: Renta per Capita, 1994. NUTS3 de la UE-12



Fuente: Elaboración propia a partir de COMISIÓN EUROPEA 1994

La evolución de la renta per capita entre los años 1980 y 1994 (**Mapa 15**), nos indica cual es la dirección de las desigualdades regionales. En gran medida, el mapa es un negativo del anterior, pues los mayores crecimientos se producen en países de la periferia europea — Portugal, España, Grecia. De los países del centro, sólo Dinamarca y Alemania registran unos niveles elevados de crecimiento del PIB per capita durante este periodo. Por el contrario, la práctica totalidad de Gran Bretaña y partes importantes de Francia y Holanda, registran crecimientos suaves o incluso un estancamiento del PIB *per capita*. Pueden señalarse igualmente áreas de la periferia con dificultades para consolidar un crecimiento del PIB durante este periodo: la mitad norte de Irlanda, Córcega, y algunas regiones aisladas del sur de Italia y Grecia. En conjunto, parece que los esfuerzos emprendidos por la UE en materia de política regional y de cohesión, junto a la propia dinámica regional, han contribuido de forma importante a la reducción de los desequilibrios económicos a escala europea durante el periodo considerado (DUNFORD 1993, HADJIMICHALIS y SADLER 1995).

Mapa 15: Evolución de la Renta per Capita, 1980-1994. NUTS3 de la UE-12



Fuente: Elaboración propia a partir de COMISIÓN EUROPEA 1994

1.3.1.2 Las Regiones Menos Favorecidas en la Unión Europea. Factores de Desarrollo

a) Introducción

Las áreas desfavorecidas viven una situación de desventaja comparativa en relación con la realidad de otros espacios más dinámicos. Es posible, como ocurre en el caso de la Unión Europea, que la inmensa mayoría de las regiones se encuentren en un proceso de avance económico, y que el incremento de las desigualdades se produzca por la mayor capacidad de desarrollo de las regiones que se sitúan ya a la cabeza del progreso, y que cuentan con una serie de ventajas comparativas que permiten un crecimiento más rápido.

Sin embargo, es bien cierto que, en una sociedad cada vez más preocupada por la calidad de vida y el entorno, las regiones menos favorecidas de Europa son normalmente aquellas en las que el menor impacto del desarrollo industrial y demográfico ha permitido el mantenimiento de un medio natural rico y valioso. Son muchos los recursos disponibles en estas regiones, y en no menos ocasiones, éstos salen de la región de origen sin haber dejado un porcentaje significativo de su valor añadido potencial, para ser transformados e introducidos en

menos ocasiones, éstos salen de la región de origen sin haber dejado un porcentaje significativo de su valor añadido potencial, para ser transformados e introducidos en el mercado de consumo en las regiones de destino, a un precio muy superior al que han sido comprados. Se configura así una estructura comercial que mantiene y refuerza los desequilibrios regionales al acaparar las regiones más desarrolladas el valor añadido de sus propios productos, y gran parte del de gran cantidad de los productos y recursos que “importan” y posteriormente transforman.

Por tanto, la consolidación de desequilibrios territoriales no sólo se debe a factores de localización o disponibilidad de recursos sino a la diferente habilidad de la población y autoridades para percibir posibles cambios en las demandas presentes, e intuir nuevas demandas potenciales a partir de los recursos locales. Como señala Pompili (1994):

“el desarrollo regional depende de la habilidad individual de una región para producir, con una ventaja comparativa, bienes y servicios demandados por el mercado nacional e internacional, o de la habilidad de una región para sustentar dinámicamente una función apropiada y específica dentro de la división nacional internacional del trabajo gracias al uso eficiente y creativo de los recursos con los que está dotada” (Pompili, 1994 p. 47).

b) Disparidades Regionales en la Unión Europea: Una Tipología de Desarrollo Socioeconómico

b.1) Antecedentes

Durante las últimas 3 décadas se han llevado a cabo numerosas tipologías dentro de los campos de las ciencias sociales y territoriales —usos del suelo, actividades económicas, recursos naturales, etc. La ciencia regional no es una excepción y han aparecido diversas tipologías en el campo del desarrollo regional (COPUS, 1996).

El análisis de los resultados de los censos agrarios y de población permitió la definición de áreas agrarias o sociales homogéneas (ANDERSON, 1975; KOSTROWICKI, 1989; ILBERY, 1981; INIA, 1983 y 1983b). Estos estudios se llevaron a cabo durante las décadas de los 60 y 70 en el marco de un enfoque positivista, que otorgaba una importancia fundamental al empleo de técnicas cuantitativas y “empíricamente válidas”. Durante la última parte de los 70 y los 80, la consolidación de otros enfoques y escuelas que reducían el énfasis en las técnicas cuantitativas llevó a que las tipologías fuesen rechazadas por gran parte de los académicos. Desde finales de los 80, con la creciente concienciación sobre el impacto de las desigualdades

regionales y la necesidad de disponer de información adecuada para realizar una distribución más efectiva de los recursos, se ha retomado el interés por la clasificación y definición de espacios homogéneos mediante la realización de tipologías.

b.2) Hacia una Definición de Espacios Homogéneos

Tomando como territorio de estudio la Unión Europea en 1992, se ha llevado a cabo un análisis estadístico de las disparidades regionales existentes, consistente en una tipología agregativa a partir del uso de las técnicas multivariante de Análisis Factorial y Cluster. Se han considerando como unidades territoriales de análisis las NUTS III, en función de lo argumentos presentados en el apartado 3.1.1. El principal objetivo del análisis es delimitar los espacios o áreas desfavorecidos a partir de la definición de grupos relativamente homogéneos de regiones en cuanto a su situación socioeconómica actual y su evolución reciente. El análisis descriptivo de las regiones europeas realizado con anterioridad, ha presentado las principales tendencias socioeconómicas de forma individualizada. Se trata ahora de agrupar toda la información estadística significativa e integrarla de forma que puedan definirse grupos de regiones con tendencias comunes.

La técnica estadística utilizada para tal fin es doble: en primer lugar, se ha llevado a cabo un Análisis Factorial por el método de Componentes Principales. Mediante este proceso, se han determinado un conjunto de 6 factores que condensan gran parte de la información estadística empleada. Los factores sintetizan la información estadística existente en las variables. Pueden definirse una serie de procesos contenidos en cada factor, que son los que le darán nombre. Por tanto, este procedimiento se utiliza para identificar factores subyacentes que expliquen las correlaciones entre un conjunto de variables. Su finalidad es, la de concentrar la varianza de un gran número de variables en un número más reducido de factores (ESPARCIA 1991, NOSSURIS, 1993).

Sin embargo, el proceso de condensación de la información estadística es sólo un paso previo para la posterior clasificación de las unidades territoriales de análisis en grupos homogéneos. Esta tarea se ha realizado mediante el uso del Análisis de agrupamientos o *Cluster*. Este procedimiento intenta identificar grupos de casos (o variables) relativamente homogéneos a partir de ciertas características seleccionadas, mediante un algoritmo que empieza con cada caso —en esta ocasión unidades espaciales— en un grupo independiente y combina los grupos hasta que sólo queda uno, o hasta que se encuentra una solución óptima de agrupamientos.

La plasmación de los desequilibrios socioeconómicos europeos se expresa, como resultado de los análisis realizados, en una serie de mapas.

b.2.1) Aspectos metodológicos

El punto de partida ha sido la recopilación de información estadística homogénea para todas las unidades territoriales consideradas. Los aspectos metodológicos relacionados con la escala de análisis han sido justificados con anterioridad.

A pesar de que la UE cuenta en la actualidad con 15 miembros, no se han considerado los países de más reciente incorporación —Finlandia, Suecia y Austria— debido a la ausencia de unas series homogéneas de datos estadísticos homogeneizados que permitan su comparación con el resto. Por el mismo motivo, se ha desestimado la inclusión de las regiones alemanas pertenecientes a la antigua RDA. Por tanto, el territorio sobre el que es viable realizar una comparación de los indicadores socioeconómicos está constituido por los estados de la UE-12, es decir, Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal.

Las variables seleccionadas para el análisis se han tomado en función de la disponibilidad de datos homogéneos para todas las regiones, utilizando la base de datos REGIO-EUROSTAT. Los datos han sido homogeneizados para su posterior tratamiento estadístico, transformándose en *valores z*. Algunas de las variables iniciales se han transformado para reflejar aspectos más significativos.

El siguiente paso ha sido reducir la gran cantidad de información contenida en las variables, intentando minimizar el porcentaje de información perdido. Para ello se ha realizado un análisis factorial (AF) por el método de componentes principales (ACP)³ para agrupar las variables en factores sintéticos que permitan condensar la mayor parte de información significativa. Las Puntuaciones Factoriales obtenidas para cada unidad espacial constituyen una matriz de datos más significativa y sencilla que la original.

En un primer momento se utilizaron todas las variables recogidas. Sin embargo, los resultados del Análisis Factorial determinaron la existencia de variables altamente

correlacionadas entre si, las cuales fueron eliminadas del análisis. En la Cuadro 5 aparece la relación de variables utilizadas para realizar los análisis.

Cuadro 5: Relación de Variables Utilizada para Realizar el Análisis Factorial

Códigos	Denominación
EVP80 91	Evolución Población Total 1980-1991. 1980 = 100
TMI85 91	Tasa de Migración 1985-1991
TASACT90	Tasa de Actividad, 1990
ACT80 90	Evolución de la Tasa de Actividad 1980-1990. 1980 = 100
PAM90 96	Tasa Media de Desempleo, 1990-1996
PAEV90 6	Evolución Tasa de Desempleo 1990-1996. 1990 = 100
PAR25 93	Desempleo menores 25 años, 1993
PA25 M93	Desempleo femenino menores 25 años, 1993
PAR0 M96	Tasa De Desempleo Femenino, 1996
PRIMA 90	% Población Activa en Sector Primario, 1990
SECUN 90	% Población Activa en Sector Secundario, 1990
TERCI 90	% Población Activa en Sector Terciario, 1990
PIB80 94	Evolución del PIB entre 1980-1994. 1980 = 100
ECUHAB94	PIB per capita en ECU, 1994
ECUH8094	Evolución del PIB per capita en ECU, 1980-1994. 1980 = 100

Fuente: elaboración propia

La segunda fase del análisis estadístico tiene como finalidad la agrupación de unidades espaciales de acuerdo con las similitudes encontradas en las Puntuaciones Factoriales. Para ello, se ha realizado un Análisis *Cluster* (AC) que agrupa sucesivamente unidades espaciales individuales y, posteriormente, grupos *-clusters-* de unidades espaciales, en función de la distancia Euclídea entre las Puntuaciones Factoriales. Se ha elegido una solución de 8 *clusters* por ser la más significativa e interpretable.

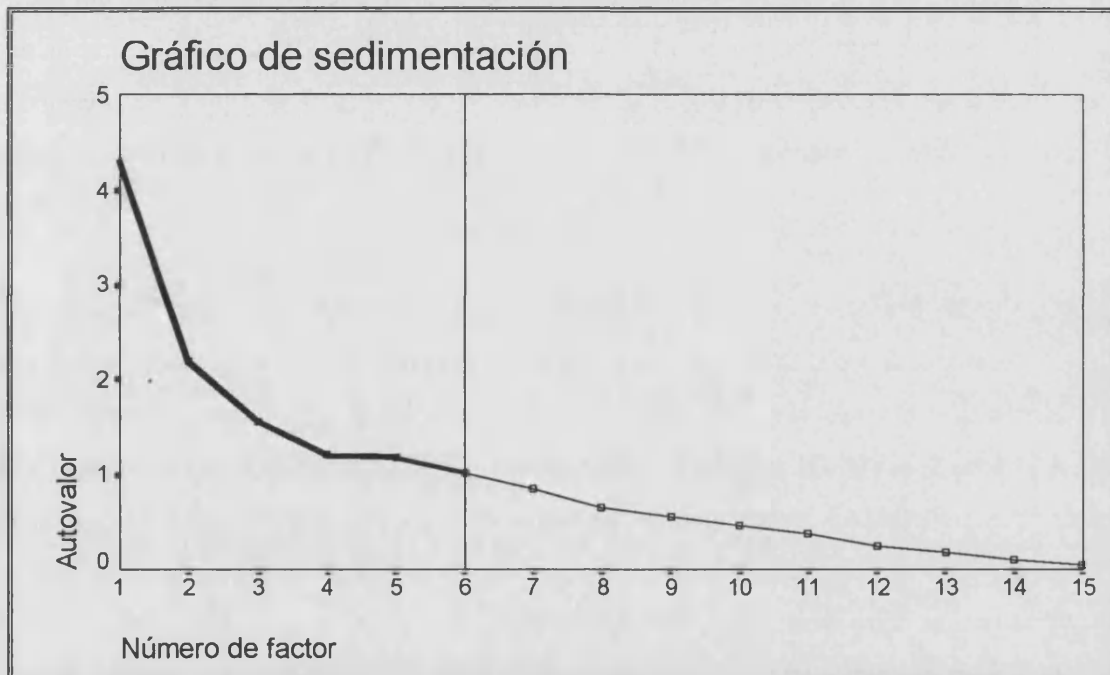
b.2.2) El Proceso de Racionalización de la Información: Análisis Factorial

El Análisis Factorial es una técnica estadística usada para identificar un número relativamente pequeño de factores que puede ser usado para representar relaciones entre conjuntos de variables interrelacionadas. La asunción básica del análisis factorial es que pueden utilizarse factores subyacentes para explicar fenómenos complejos. La meta del análisis factorial es identificar estos factores no observables directamente a partir de un conjunto de variables observables (ROJO et al., 1988).

³ Los análisis estadísticos se han realizado con el programa SPSS para Windows, versión 6.1.3.

En una primera fase del análisis hay que determinar el número de factores que se van a considerar. Esta decisión es subjetiva en último término, pero pueden tenerse en cuenta dos consideraciones. En primer lugar, no merece la pena considerar factores que explican igual o menor porcentaje de la varianza total que una variable individual. En términos técnicos, se recomienda considerar aquellos factores que tengan un *eigenvalor* mayor que 1, ya que este es el *eigenvalor* de cada una de las variables tomadas individualmente. En segundo lugar, el “Gráfico de Sedimentación” (Figura 6), que representa de forma acumulada el porcentaje de varianza explicado por cada factor, señala la conveniencia de escoger la solución que incluya el número de factores hasta el que se produce una homogeneización de su pendiente (BOSQUE SENDRA y MORENO JIMÉNEZ, 1994).

Figura 6: Análisis Factorial. Gráfico de Sedimentación



Fuente: Elaboración propia

Cuadro 6: Análisis Factorial: estadísticas finales

	Eigenvalor	% de Varianza	% Acumulado
Factor 1	4,32449	28,8	28,8
Factor 2	2,18293	14,6	43,4
Factor 3	1,55684	10,4	53,8
Factor 4	1,20719	8,0	61,8
Factor 5	1,18129	7,9	69,7
Factor 6	1,01764	6,8	76,5

Fuente: Elaboración propia

En este caso, pese a no corresponder con la homogeneización de la pendiente del gráfico de sedimentación, se ha adoptado una solución de 6 factores, por considerarse importante el contenido de cada uno de ellos, teniendo el último de ellos un eigenvalor superior a uno (Cuadro 6).

El estudio del contenido de cada factor permite caracterizarlo de manera correcta. Sin embargo, a menudo, factores y variables no aparecen en un patrón fácilmente interpretable dado que la mayoría de los factores están correlacionados con diferentes variables. La fase de rotación trata de transformar la matriz inicial en una más fácil de interpretar. El objetivo de la rotación es conseguir una estructura simple. Se trata de lograr que cada factor tenga valores diferentes a cero en solo un pequeño número de variables y que cada variable tenga valores diferentes a cero en pocos factores, preferiblemente en 1 solo. Se ha adoptado el método *varimax* de rotación por ser el más usado y recomendado (NOSSURIS, 1993). En la Cuadro 7, se representa la composición de cada factor considerado, con los valores correspondientes de la matriz factorial, así como la denominación adoptada para cada uno de ellos, en función de los resultados de su interpretación que se describen a continuación:

- **Factor 1: IMPACTO DEL DESEMPLEO.** Es indicativo de la importancia actual del desempleo sobre el total de la población, y en los grupos más desfavorecidos: menores de 25 años y mujeres. El impacto es mayor cuanto más elevada es la puntuación obtenida.
- **Factor 2: EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO Y ESPECIALIZACIÓN EN ACTIVIDADES SECUNDARIAS.** Una puntuación elevada en este factor describe la existencia de un impacto creciente del desempleo —independientemente de que el desempleo actual sea bajo o no. También indica cierta especialización industrial.
- **Factor 3: RURALIDAD Y CAPACIDAD ADQUISITIVA.** Las regiones con una puntuación elevada en este factor están caracterizadas por la importancia de la actividad primaria y escasa renta por habitante. Destaca también la elevada tasa de actividad característica de una población menos envejecida.
- **Factor 4: ÍNDICE DE CRECIMIENTO ECONÓMICO.** Se trata de un factor evolutivo pues se relaciona con la variación del PIB total y per capita de las unidades territoriales. Una puntuación elevada implica un crecimiento sustancial del PIB regional y de la renta per capita. En este caso la correlación es mayor con el crecimiento del PIB regional debido a que la renta per capita puede no crecer tanto en las regiones en las que crece más el PIB total por la inmigración.

- **Factor 5: DINAMISMO DEMOGRÁFICO.** Las regiones con puntuaciones elevadas en este factor presentan un crecimiento poblacional importante durante los últimos 15 años, favorecido por la inmigración.
- **Factor 6: INCREMENTO DE LA ACTIVIDAD LABORAL.** Principalmente en relación con un proceso de incorporación de la mujer al mercado laboral en regiones periféricas.

Cuadro 7: Análisis Factorial. Matriz de Saturaciones

Solución Rotada Varimax	
Factor 1 "Impacto del Desempleo"	
	Puntuac.
Tasa media de desempleo, 1990-1996	0,90754
Tasa de desempleo femenino, 1996	0,93531
Tasa de desempleo menores 25 años, 1993	0,86404
Tasa de desempleo femenino menores 25 años, 1993	0,87960
Factor 2 "Evolución del Desempleo y Especialización en actividades secundarias"	
	Puntuac.
Evolución Tasa de Desempleo 1990-1996.	0,77642
Población activa en sector secundario, 1990	0,74837
Población activa en sector terciario, 1990	-0,72756
Factor 3 "Ruralidad y capacidad adquisitiva"	
	Puntuac.
PIB per capita en ECU, 1994	-0,72315
Tasa de actividad, 1990	0,71325
Población activa en el sector primario, 1990	0,78607
Factor 4 "Índice de crecimiento económico"	
	Puntuac.
Evolución del PIB entre 1980-1994.	0,81967
Evolución del PIB por habitante entre 1980-1994	0,65268
Factor 5 "Dinamismo demográfico"	
	Puntuac.
Evolución de la población total, 1980-1991.	0,87862
Tasa de migración media, 1985-1991.	0,64344
Factor 6 "Incremento de la Actividad Laboral"	
	Puntuac.
Evolución de la Tasa de actividad, 1980-1990	0,94699
Población activa en sector terciario, 1990	0,67342

Fuente: Elaboración propia

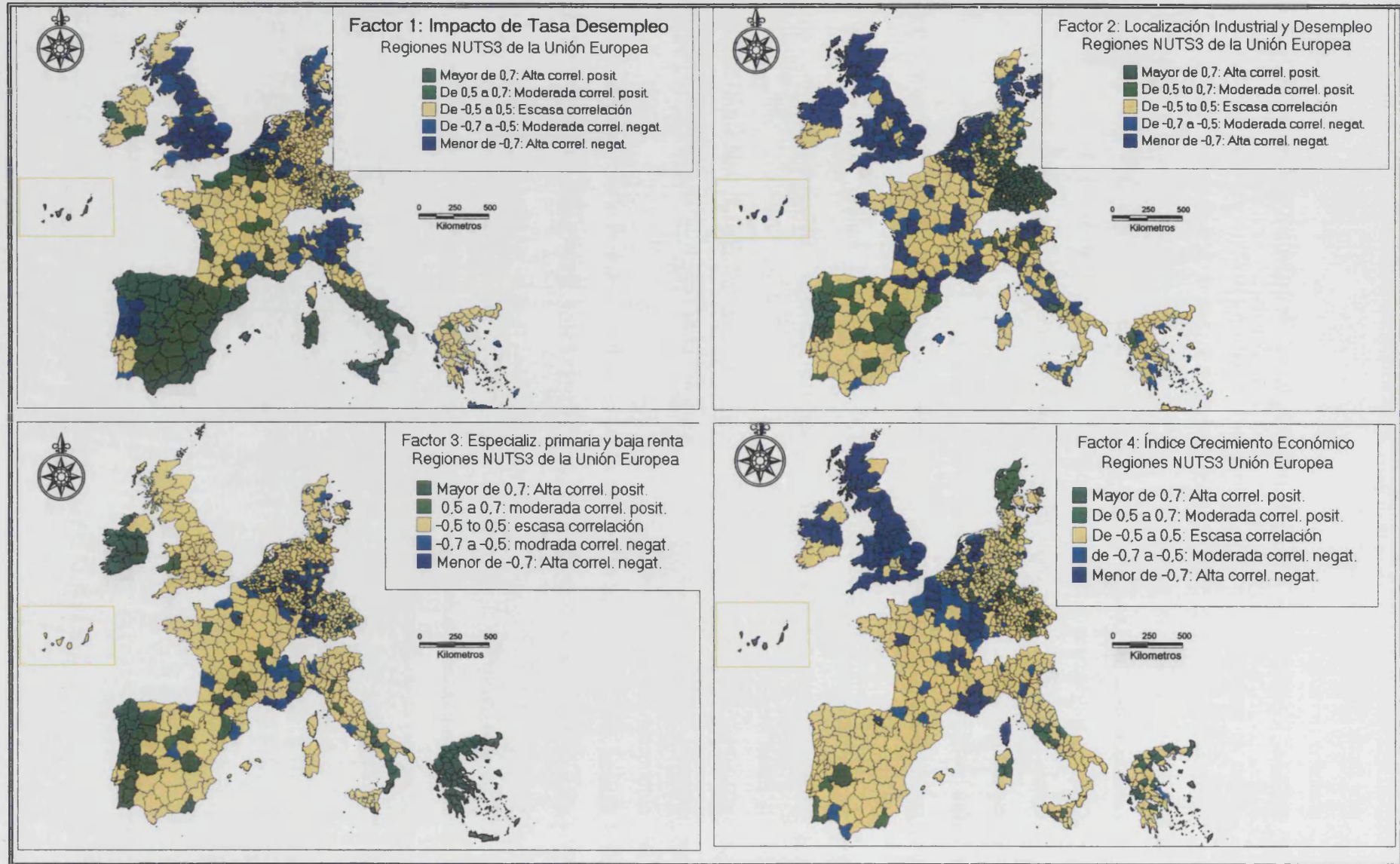
Como sintetizadores de la información, cada factor es en si mismo un índice que refleja una combinación significativa de una serie de procesos. La distribución espacial de las puntuaciones factoriales es ya un referente importante de los principales procesos socioeconómicos presentes y una primera aproximación al análisis de los desequilibrios espaciales en el contexto regional europeo.

1. El **Primer Factor** expresa el impacto actual del desempleo (**Mapa 16**). En el contexto europeo las bolsas de elevado desempleo se concentran en dos espacios claramente definidos: España y el *Mezzogiorno* italiano. El desempleo es importante también en algunas regiones francesas —Zona Mediterránea, Gironde, y Zona Noreste. Por otro lado, Dinamarca, Gran Bretaña, los Países Bajos, Norte de Italia y de Portugal, son las áreas donde el desempleo es más reducido. No puede hablarse de una correlación positiva entre desempleo y periferia ya que países periféricos como Grecia, Portugal e Irlanda presentan unos índices de desempleo bajos. Sin embargo, es necesario tener en cuenta el elevado impacto del subempleo y de la economía informal, principalmente en las regiones periféricas, que puede en ocasiones falsear la realidad del mercado de trabajo mostrando sobrestimando el desempleo. Toda la región de estudio presenta unos altos índices de correlación positiva indicando un elevado impacto del desempleo.
2. La distribución de las puntuaciones del segundo factor, “Evolución del Desempleo y Especialización en Actividades Secundarias”, señala la evolución del desempleo en los últimos 15 años (**Mapa 17**). Las áreas en las que el desempleo crece más —lo cual no significa que sean áreas con un elevado desempleo actual, pero si potencial— poseen una actividad industrial significativa. La mitad meridional de Alemania y la septentrional de Portugal, son las que presentan una tendencia más clara al incremento del desempleo en relación con una especialización industrial en sectores en declive. En relación al factor anterior, es importante destacar la existencia de áreas de elevado desempleo en las que existe una fuerte tendencia a la reducción del mismo —Arco Mediterráneo Francés. Por el contrario, existe otro conjunto de áreas de elevado desempleo donde la tendencia es a seguir incrementándose —Sistema Ibérico y Zona Noroccidental de España. Tres de las cuatro provincias que componen la región de estudio de este trabajo presentan unos elevados índices de correlación positiva en este factor —la cuarta región presenta un índice moderado de correlación positiva—, indicando la existencia de un desempleo creciente.
3. El tercer factor, indicador del grado de ruralidad y del nivel de desarrollo económico, muestra claramente la distribución de la riqueza en las regiones Europeas (**Mapa 18**). Grecia, Portugal e Irlanda, junto con algunas regiones del *Mezzogiorno* italiano y del Occidente español, presentan los índices más elevados de ruralidad y los niveles más bajos de renta *per capita*. Algunas zonas montañosas — regiones del *Massif Central* francés, Sistema Ibérico Español, Gales—, entran también dentro de esta categoría. En la región de estudio, sólo una de las provincias (Cuenca) muestra una elevada puntuación positiva en ese factor, acreditando su condición de zona rural. Es interesante observar el índice más bajo del resto de regiones en

este factor, debido a dos causas diferentes: en el caso de Teruel, la renta *per capita* se mantiene elevada debido al elevado proceso de despoblamiento. En el caso de Castellón y Valencia, a pesar de contar con extensas áreas donde las características de ruralidad bajos niveles de ingresos son elevadas, la existencia de un cordón litoral dinámico y de elevado desarrollo esconde estadísticamente la existencia de las áreas desfavorecidas interiores.

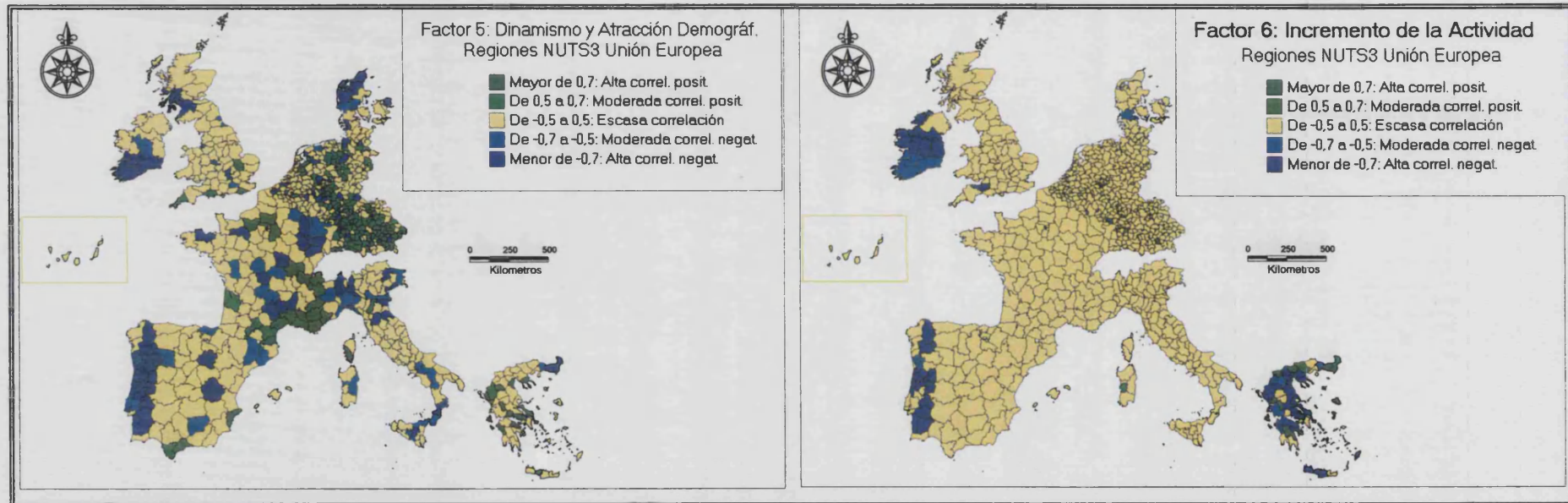
4. La distribución espacial del cuarto factor, indica que las regiones con mayor crecimiento económico están en Dinamarca, el área de influencia de Roma, una parte significativa de Grecia, y las regiones de Hamburgo y Munich en Alemania (Mapa 19). No es sin embargo el centro el que más crecimiento económico muestra. Las regiones orientales de Francia — especialmente el noreste—, junto con buena parte de los países bajos y la gran mayoría de las Islas Británicas padecen un estancamiento o deterioro de la riqueza regional y de la renta *per capita*, mientras que la mayoría de la periferia está en posiciones intermedias. En el caso de la región de estudio, las cuatro NUTS III que la integran presentan puntuaciones intermedias en este factor.
5. El crecimiento demográfico se concentra en dos zonas principales (Mapa 20): en primer lugar, la mitad meridional de Alemania, uno de los principales ejes de incremento poblacional de Europa; en segundo lugar, el Arco Mediterráneo Francés, en torno al centro económico de Marsella. Las áreas menos dinámicas desde el punto de vista demográfico coinciden claramente con zonas periféricas o montañosas —Portugal y Noroeste de España, Sur de Irlanda, zona septentrional de Dinamarca, Árdenas, Escocia, *Massif Central* francés. Dentro de la región de estudio, tan sólo la provincia de Cuenca muestra una elevada correlación negativa en este factor.
6. Sólo es significativo el incremento de la actividad laboral en algunas regiones de Grecia, ligado a un tardío proceso de incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Sin embargo, se registra en gran parte de la periferia un fuerte descenso de la actividad —Portugal, Irlanda, Grecia (Mapa 21).

Mapas 16 a 19: Factores 1 al 4 de la Tipología de Desarrollo Socioeconómico, NUTS3 de la UE



Fuente: elaboración propia

Mapas 20 y 21: Factores 5 y 6 de la Tipología de Desarrollo Socioeconómico, NUTS3 de la UE



Fuente: elaboración propia

b.2.3) Delimitación y Caracterización de Espacios Homogéneos

El análisis *cluster* (AC) agrupa sujetos con características similares de modo que puedan establecerse áreas homogéneas con respecto a un conjunto de indicadores determinado (HAMMOND, 1974; ROJO et al, 1988; NOSSURIS, 1993). En este caso, se trata de definir espacios con situaciones similares en cuanto al grado de desarrollo económico y social. Se ha utilizado el método conocido como *Análisis Cluster aglomerativo-jerárquico*. Los *clusters* (grupos de casos) se forman agrupando casos en grupos cada vez mayores hasta que todos los casos pertenecen a un único *cluster*. Antes de que comience el análisis todos los casos son considerados *clusters* separados. En el primer paso, dos de los casos se combinan en un solo *cluster*; en el segundo paso, un tercer caso se añade al *cluster* que ya contiene dos casos, o otros dos casos se funden en un nuevo *cluster*. Una vez que se ha formado un *cluster*, no puede dividirse; solo puede ser combinado con otros.

En el AC los casos se agrupan según criterios de distancia y similitud. Existen varios criterios para combinar *clusters*. En nuestro caso, tras diversas pruebas, el método de Ward es el que ha dado los resultados más fiables. Consiste en calcular las medias de todas las variables para cada *cluster*. Luego, se calcula la distancia Euclídea al cuadrado para cada caso. Las distancias se suman para todos los casos. En cada paso, los dos *clusters* que se unen son los que tienen el menor incremento en la suma total de las distancias al cuadrado dentro de los *clusters*.

Los resultados del AC se resumen en el “programa de aglomeración” (Anexo A) que identifica los *clusters* combinados en cada paso. Las filas representan de arriba a abajo los diferentes pasos —*stages*. En el primer paso se combinan dos casos —columnas *clusters combined 1 y 2*— que forman el *cluster 1*. La distancia Euclídea al cuadrado entre esos dos casos se muestra en la columna *Coefficient*. Coeficientes pequeños indican que los *clusters* que se están formando son peligrosamente homogéneos.

Se ha tomado una solución de 8 *clusters* (Cuadro 8) teniendo en cuenta la magnitud de las distancias entre ellos. Para conocer el significado de cada *cluster*, es necesario obtener las medias de las puntuaciones factoriales de los casos que integran el *cluster*. A través del análisis de dichos valores, se ha llegado a la siguiente caracterización de los *clusters*:

- **Cluster 1:** Riqueza y dinamismo económico con elevada y creciente capacidad adquisitiva. Desempleo escaso y estabilizado, y regresión demográfica.

- **Cluster 2:** Capacidad adquisitiva media-alta, con especialización en actividades industriales. Desempleo bajo pero con un incremento significativo en los 90. Crecimiento moderado de la población.
- **Cluster 3:** Moderado deterioro de la capacidad adquisitiva y riqueza regional, aunque la renta actual se sitúa en valores medios. Desempleo escaso con una fuerte tendencia a la reducción. Leve crecimiento demográfico.
- **Cluster 4:** Baja renta per capita, aunque con una tendencia positiva en los últimos años. Importancia de la actividad agraria. Desempleo reducido y levemente creciente durante los 90. Estancamiento demográfico y fuerte reducción de la tasa de actividad que todavía presenta niveles elevados denotando cierta juventud en la estructura demográfica.
- **Cluster 5:** Riqueza y renta per capita elevadas con fuerte crecimiento durante los últimos 15 años. Desempleo muy escaso y con fuerte tendencia a su reducción durante los 90. Moderado crecimiento demográfico. Especialización en actividades terciarias.
- **Cluster 6:** Riqueza y renta per capita medias y estancadas. Desempleo moderado detectándose una ligera tendencia a su reducción. Leve crecimiento demográfico.
- **Cluster 7:** Riqueza y renta per capita medio-bajas y con cierta tendencia a su incremento. Fuerte impacto del desempleo aunque tiende a un estancamiento o ligera reducción durante los 90. Estancamiento demográfico.
- **Cluster 8:** Riqueza y renta per capita muy reducidas pero con incremento significativo durante los últimos 15 años. Desempleo poco significativo y con tendencia a su reducción. Importante crecimiento demográfico y enorme crecimiento de la tasa de actividad que denota una tendencia generalizada a la incorporación del a mujer al mercado de trabajo.

Cuadro 8: *Análisis Cluster. solución 8 clusters*

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5	Cluster 6	Cluster 7	Cluster 8
Factor 1	-0,395573	-0,368511	-0,39817	-0,302419	-0,792515	0,479408	3,0544983	-0,752624
Factor 2	0,0395371	0,8059319	-0,828289	0,263419	-4,444419	-0,070923	-0,061918	-0,446491
Factor 3	-1,279105	-0,312324	-0,093007	2,166102	-0,724823	-0,044652	0,126995	6,698674
Factor 4	0,715055	0,0383088	-0,484924	0,337132	10,482711	-0,056951	0,161187	0,764984
Factor 5	-1,049212	0,501758	-0,091783	-0,304745	0,524601	-0,027402	-0,147237	0,749378
Factor 6	0,328006	0,061344	-0,004523	-0,852495	-0,534429	0,008705	0,020734	16,387572

Nota: En negrita aparecen los valores $> \pm 0,70$

Fuente: Elaboración propia

b.2.4) La Tipología de Regiones

Los resultados de la tipología (Mapa 22) pueden resumirse tal como sigue:

- Los *Clusters* 1 y 5 representan las áreas más prósperas en el contexto de la Unión Europea. Se han caracterizado como áreas ricas y en crecimiento económico, con escaso desempleo y estabilizadas demográficamente. El *cluster* 1 contiene un total de 68 regiones de las cuales la gran mayoría se localiza en Alemania, correspondiendo un número significativo de ellas a pequeñas regiones urbanas donde se disparan los niveles de renta. El resto se reparte entre Francia —Cotés d’Armor, Nièvre y Archere—, Dinamarca —Aarhus Amtskommune y Vejle Amtskommune—, Bélgica —Gent y Antwerpen—, Italia —Vercelli— y Gran Bretaña —Buckinghamshire. El *cluster* 5 contiene tan sólo 3 regiones —Sonderjyllands Amtskommune, Luxemburgo y Oldenburg—, todas ellas en el denominado Eje Lotaringio de desarrollo, en el corazón del crecimiento tradicional europeo. En este *cluster*, los rasgos de prosperidad y escaso impacto del desempleo se hacen todavía más evidentes, y se produce un leve crecimiento poblacional. Destaca el hecho de que ni una sola de estas regiones se localiza en países periféricos.
- Los *Clusters* 2 y 3 caracterizan áreas semejantes desde el punto de vista de la riqueza regional y la capacidad adquisitiva de la población. Se trata de regiones económicamente centrales. Sin embargo, existe una diferencia significativa en el hecho de que en las áreas pertenecientes al *Cluster* 2 —Alemania, Norte de Italia, Ain, Jura, Doubs y Saboya en Francia— registran un incremento significativo del desempleo durante los 90. Por el contrario, las regiones pertenecientes al *cluster* 3 —Gran Bretaña, Países Bajos, gran parte de Dinamarca y Norte de Alemania, Norte y Centro de Italia, zona centro y Sudeste de Francia, Lisboa y Región del Tejo en Portugal—, registran un desempleo decreciente durante el mismo periodo, aunque al mismo tiempo su economía es menos dinámica.
- Los *Clusters* 4 y 8 representan las áreas más desfavorecidas desde el punto de vista económico. Abarcan la totalidad de Grecia, Irlanda y gran parte de Portugal. También están presentes en España —Lugo, Orense y Cuenca—, y Francia —Cantal. Son, sin embargo, regiones en las que se registra una evolución económica positiva en los últimos años.
- El *Cluster* 7 incluye el otro conjunto de regiones que pueden considerarse como espacios más desfavorecidos desde el punto de vista socioeconómico. A pesar de disponer de un poder adquisitivo mayor que el grupo anterior, presentan un fuerte problema de desempleo. Las

regiones en este grupo se localizan principalmente en la mitad occidental y el Sur de España, Cerdeña y Sur de Italia.

- El Cluster 6 representa zonas con rentas per capita más cercanas a la media Europea, y con un impacto moderado del desempleo. Constituyen zonas intermedias o de transición entre las regiones más dinámicas y las más atrasadas. Se localizan en la mitad nordoriental de España, centro de Italia y Norte y Este de Francia.

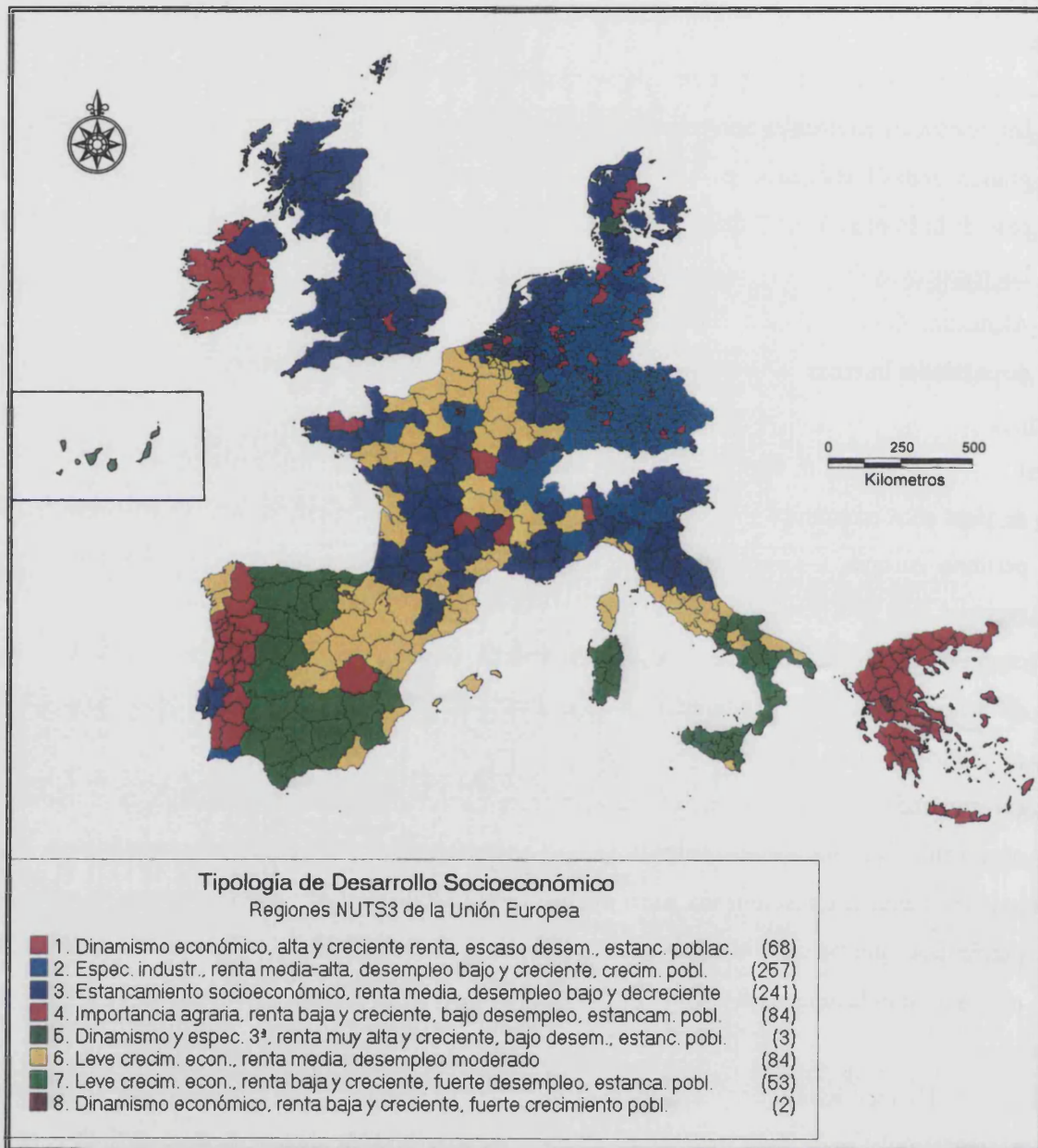
Una conclusión importante de esta tipología de regiones europeas es la preeminencia de las tendencias nacionales sobre las regionales. De este modo, puede observarse la existencia de grandes zonas homogéneas en función de su pertenencia a un estado u otro. Es paradigmático el caso de la frontera entre España y Portugal, dos espacios aparentemente homogéneos pero donde las respectivas dinámicas nacionales determinan la pertenencia a grupos diferentes. Países como Alemania, Grecia, Países Bajos, Gran Bretaña e Irlanda son los que presentan menores disparidades internas.

Los grupos de regiones que representan a los espacios más desfavorecidos desde el punto de vista socioeconómico —*clusters* 4, 7 y 8— se localizan casi exclusivamente en países de la periferia europea —Grecia, Portugal, Irlanda, España, Italia—, mientras que los grupos de regiones más prósperas —*clusters* 1, 2, 3 y 5— se localizan, por el contrario, en los países centrales —Alemania, Países Bajos, Dinamarca, etc.. Esta dicotomía permite hablar de diferencias regionales importantes en el contexto de la Unión Europea, en gran parte como resultado de una importante impronta histórica que ha determinado una situación actual caracterizada por el predominio de una estructura Centro - Periferia. Sin embargo, es igualmente observable mediante los resultados de la tipología, y esto es lo verdaderamente significativo, que hay una tendencia generalizada hacia el crecimiento económico en un buen número de regiones periféricas, que permite suponer que las diferencias interregionales tenderán a reducirse, o al menos a estabilizarse, en el futuro.

Es fácil identificar los espacios caracterizados como más atrasados con las zonas con economías de corte más tradicional, o con mayor dependencia de la agricultura u otras actividades primarias —aunque es también cierto que en algunos casos coinciden con las áreas que registran una evolución más positiva en los últimos años. Si la cohesión es un objetivo deseable para facilitar la evolución positiva de todo el conjunto territorial, es esencial un conocimiento profundo de la situación y dinámica de los espacios más desfavorecidos, que permita actuar sobre sus debilidades con mayor eficacia. La coincidencia entre espacios rurales

de los resultados de los análisis llevados a cabo en este apartado. En el siguiente apartado se realiza una descripción de las principales características de los espacios rurales, con especial atención a la situación actual de las áreas desfavorecidas, su dinámica reciente, y sus principales potencialidades y debilidades.

Mapa 22: Tipología de Desertización Socioeconómica. Análisis Cluster



Fuente: elaboración propia

1.4 LAS ÁREAS RURALES: ESPACIOS DESFAVORECIDOS

Tal como muestran los resultados de la tipología de desarrollo socioeconómico, los espacios rurales europeos han constituido, tanto históricamente como en la actualidad, las partes más “atrasadas” del territorio. Las regiones y estados que conservan los porcentajes mayores de actividad agraria y de población empleada en agricultura, registran igualmente las rentas per capita más bajas. Entendiendo la ruralidad en sentido tradicional como un modo de vida fundamentalmente agrario, el grado de ruralidad ha venido a ser un indicador bastante fiel del dinamismo económico, en una clara relación inversa entre grado de ruralidad y grado de desarrollo. En la actualidad, los países y regiones más rurales siguen siendo los más pobres en términos económicos, y los más atrasados desde el punto de vista de la sociedad de consumo y capitalista. Por su parte, en el seno de los países desarrollados, las regiones más desfavorecidas y atrasadas se identifican claramente con aquellas en las que la ruralidad es todavía importante.

Si, tal como se ha afirmado anteriormente, el desarrollo integrado y sostenible de un territorio depende en gran medida del desarrollo armónico y de la cohesión entre cada una de sus partes, las dificultades socioeconómicas de las regiones rurales desfavorecidas, pueden constituir importantes lastres para alcanzar la sustentabilidad del proceso de desarrollo.

En los espacios rurales desfavorecidos, la desarticulación de la economía y sociedad locales, han contribuido a la pérdida de identidad de lo rural y a la necesidad de una nueva definición que se adecue bien a la cambiante realidad de estos espacios. Las principales causas de esta situación están en la excesiva dependencia de mercados externos, la intensidad de los flujos migratorios tradicionales en busca de mejores niveles de vida, el cambiante papel de la agricultura, las nuevas demandas de la población urbana respecto de los espacios rurales, y los procesos de deterioro ambiental, etc..

En este apartado nos vamos a centrar en la definición de los espacios rurales en el contexto de los países desarrollados y en la identificación y caracterización de los principales procesos socioeconómicos que en ellos acontecen, tratando de superar los conceptos tradicionales que identifican lo rural con lo estrictamente agrario, e introduciendo los nuevos componentes integrantes de la vida en los espacios rurales.

1.4.1 ¿Qué Entendemos por Rural?

La evolución que los espacios rurales han tenido en las últimas décadas, ha supuesto que algunas de sus características tradicionales —como el predominio de la actividad primaria— hayan dejado de representar con exactitud el concepto de ruralidad. Ante esta nueva realidad, algunos autores y organismos han intentado aportar su propia definición de "espacio rural" (Cuadro 9).

Cuadro 9: Algunas definiciones de "Rural"

- **Real Academia de la Lengua Española** → *"lo relativo al campo y sus faenas, en oposición a urbano"*.
- **Concise Oxford Dictionary of Geography** → *"En referencia al campo. En la práctica, es difícil distinguir las verdaderas áreas rurales debido a lo "borroso" del continuo rural-urbano y al incremento de los traslados de habitantes de áreas rurales que trabajan en ciudades. Quizá, el indicador más claro de la ruralidad de una sociedad es la distancia a grandes centros urbanos"* (Concise Oxford Dictionary of Geography, 1992, p. 199).
- **OCDE** → *"territorios con baja densidad de población, actividades económicas diversas y diversificadas, y relativamente independientes de la influencia directa de las áreas metropolitanas"* (OCDE, 1986, p.6).
- **Unión Europea** → *"...el mundo rural abarcaría aquellas zonas y regiones donde se llevan a cabo actividades diversas e incluiría los espacios naturales y cultivados, los pueblos, villas, ciudades pequeñas y centros regionales, así como las zonas rurales industrializadas de dichas regiones"* (COM, 1988, p. 14).

Sin embargo, las definiciones recogidas en el Cuadro 9, tan solo identifican y caracterizan el espacio rural como lo contrario de espacio urbano, es decir, baja densidad poblacional y de edificación en el espacio rural en contraposición con la alta densidad poblacional y el uso del suelo intensivo característicos del espacio urbano. Así pues, tal como señala la propia Comisión Europea:

"no resulta sencilla una definición de lo rural que satisfaga a la vez las necesidades de delimitar el espacio para su mejor planificación, que haga frente a las actividades cambiantes de la población hacia el medio rural y a las variaciones y significación que tiene el espacio rural en cada país" (COM, 1988 p.14)

La conclusión a la que se llega es que nos hallamos ante un espacio complejo y que se encuentra en una situación de flujo, cambiante, en la que aparecen problemas sin soluciones aparentes, y donde la dinámica tradicional se ha roto dando paso a un grado de incertidumbre elevado sobre cual va a ser el papel y la realidad de los espacios rurales en el futuro a corto plazo. Esta situación conduce a la necesidad de un estudio de los procesos de conflicto y cambio que se producen en las áreas rurales; procesos que a su vez hacen necesaria una revisión de los conceptos de ruralidad y de mundo rural.

1.4.2 Diversidad de los Espacios Rurales

El mundo rural no es homogéneo. Dentro de él podemos encontrar una amplia variedad de situaciones en función de las pautas que han guiado la evolución de cada espacio en las últimas décadas, y del estado del tejido económico y social, y la situación medioambiental resultantes. No podemos pretender analizar de igual modo un espacio rural próximo a un área metropolitana, cuyos principales problemas consisten en la contaminación ambiental y de suelos, propiciadas por el incremento de la presión poblacional, y un área rural remota o de montaña. En éste caso, los problemas más acuciantes son de dos tipos. Por un lado, el progresivo despoblamiento y la importante pérdida de dinamismo social y económico, debidos a las dificultades estructurales relacionadas con la localización, relieve, etc., que han determinado la existencia de un tejido económico poco diversificado y desarrollado; por otro lado, el cambio paisajístico derivado del abandono del modo de vida rural tradicional y de la intensificación de determinados procesos —incendios y erosión potenciados por el abandono de la actividad agraria, presión turística sobre áreas de alto valor ecológico, etc..

En el siguiente apartado, se realiza una descripción y análisis de los procesos que han marcado la evolución de los espacios rurales en las últimas décadas, centrándonos principalmente en la dinámica y problemática de los espacios rurales desfavorecidos y de montaña.

1.4.3 La Dinámica Reciente de los Espacios Rurales

1.4.3.1 La Crisis del Sistema de Producción Tradicional

El análisis de los procesos y tendencias que han guiado la evolución de los espacios rurales en las últimas décadas es fundamental para llegar a una mejor comprensión de la problemática que afrontan en la actualidad. Durante los años 40 y 50, los espacios rurales de

Europa Occidental permanecían fuertemente dependientes de una producción primaria centrada en sistemas de explotación agrícola familiar. La agricultura y ganadería eran sectores de actividad fundamentales en las economías nacionales, tanto por su contribución a la formación del PIB, como por el elevado porcentaje de población activa que ocupaban. Sin embargo, la mecanización era rudimentaria, las infraestructuras y construcciones estaban frecuentemente en pésimas condiciones y los niveles de ingresos eran generalmente bajos (CEÑA DELGADO, 1992; RAMOS REAL y ROMERO, 1993).

El proceso de modernización de la agricultura comienza a gestarse ya en los años 40. Durante esta década, la existencia de unos salarios bajos y en regresión para los trabajadores del campo, la práctica ausencia de gastos externos en las explotaciones —*inputs* variables: fertilizantes, piensos, semillas, etc.— y la coyuntura de precios favorables para los productos agrarios en el mercado, permitieron la liberación de un fuerte excedente empresarial del cual tan solo una mínima parte se reinvertía en la agricultura, destinándose el resto a la inversión en otros sectores productivos —industria, construcción. Ello permitió capitalizar e impulsar estos sectores.

Como consecuencia, ya en los años 50, la creciente demanda de mano de obra por parte de los sectores industrial y de la construcción atrajo, por las buenas perspectivas salariales, gran cantidad de trabajadores procedentes de la agricultura. Se inicia así en esta década, una fuerte corriente migratoria campo-ciudad, desde un entorno agrícola donde las condiciones de salario y trabajo eran mucho peores que las que se ofrecían en las ciudades. En pocos años, el éxodo rural masivo llevará a una escasez de trabajadores en el campo y al incremento de los salarios agrarios. Se inicia así, un proceso de vaciamiento de las áreas rurales —especialmente de las más desfavorecidas—, que ha permanecido hasta la actualidad con mayor o menor intensidad en función de la existencia de coyunturas económicas desfavorables en el entorno urbano. Al mismo tiempo, se produce un fuerte incremento de la demanda de productos agrícolas tanto de consumo tradicional como de nueva y creciente demanda —frutas, hortalizas, etc.—, por parte de unas capas de población urbana cada vez más amplias y con mayor poder adquisitivo.

Ambos procesos llevarán a los empresarios agrícolas a introducir un número cada vez mayor de *inputs* externos y de maquinaria para afrontar la creciente demanda, y la escasez y carestía de la mano de obra. Este proceso, conocido como **modernización de la agricultura**, supone un cambio radical en la posición del sector primario dentro del conjunto de la economía: por un lado, el peso relativo del sector se derrumba tanto en lo que se refiere al porcentaje de

población activa que ocupa —pasando de abarcar a la mitad de la población ocupada en 1950, a tan solo un 10% en 1990—, como por lo que respecta a su contribución a la formación del PIB, que desciende bruscamente, aunque no tanto por que se reduzca la producción agraria como por que se incrementa fuertemente la producción industrial y terciaria. Asimismo, la agricultura pasa de ser proveedora de capitales, y por tanto impulsora del crecimiento económico, a ser un sector demandante neto de bienes y capitales (GARRABOU et al, 1986).

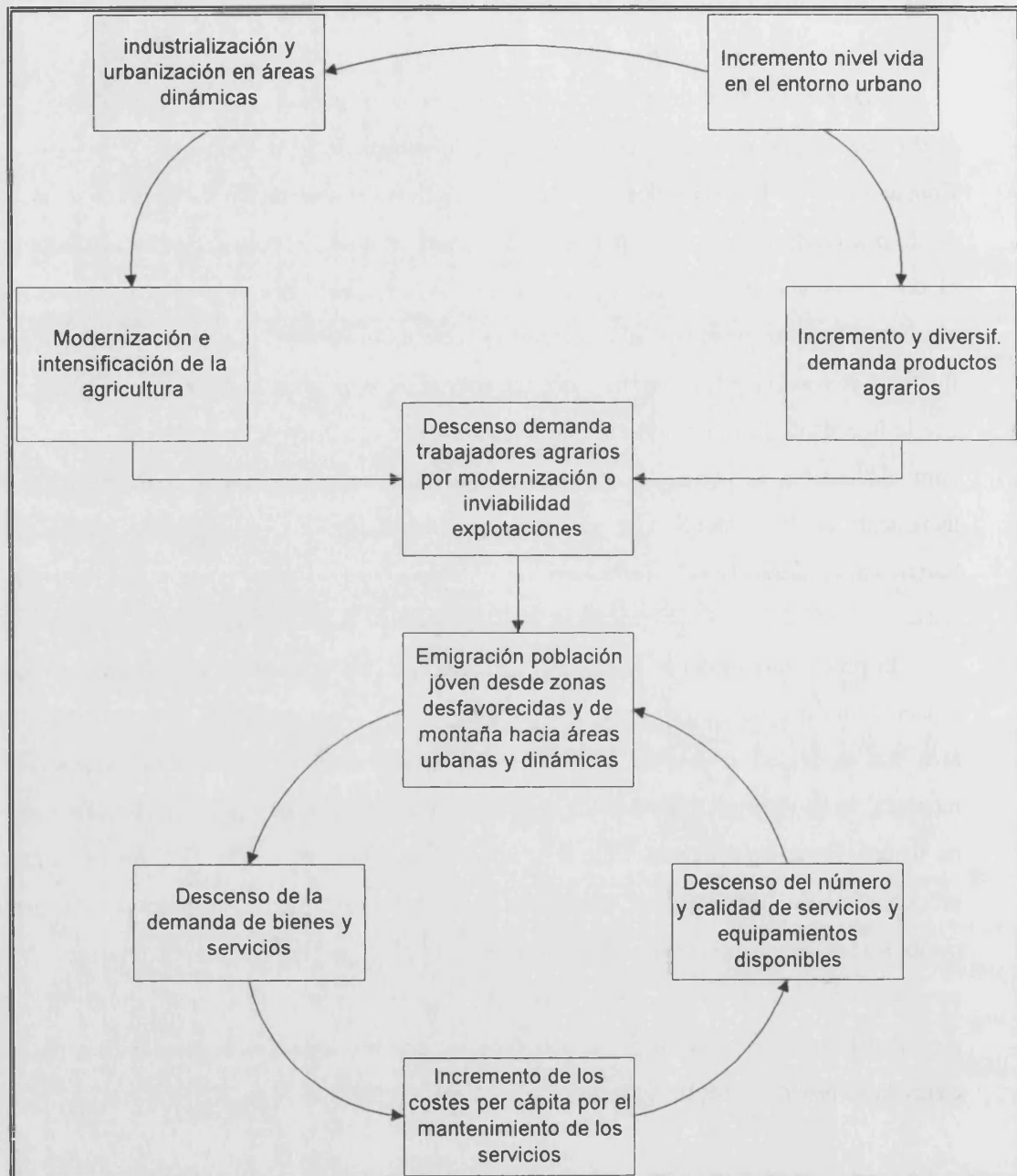
Dentro del contexto europeo, en la línea de estos acontecimientos, el Tratado de Roma (1957) contempla, en sus artículos 38 a 47, los objetivos para lograr una Política Agrícola Común Europea. Los objetivos preveían, por un lado, el incremento de la productividad y la estabilización de los mercados; por otro lado, asegurar al agricultor un nivel de vida equiparable al de los otros grupos de población; por último, garantizar el aprovisionamiento interno de alimentos. De estos objetivos, se consideraron como fundamentales el primero y el último, con la finalidad de conseguir la autosuficiencia alimentaria, en un contexto histórico de postguerra en el que la necesidad más acuciante era la de lograr el mayor incremento posible de la producción para alimentar a la población. La política agrícola común, por tanto, buscó y favoreció el incremento de la producción, mediante un sistema de precios garantizados, subvenciones y barreras arancelarias frente a países terceros.

El proceso de modernización de la agricultura no tuvo un impacto uniforme en todos los espacios rurales, pues se desarrolló de forma diferente en función de las características de cada área. La capacidad innovadora de muchas de las explotaciones de las áreas interiores y de montaña, se ha visto tradicionalmente mermada, cuando no anulada, por condicionantes físicos y no físicos. Entre los primeros, cabe destacar el aislamiento geográfico, el clima extremo, y las dificultades del relieve, etc., que han supuesto un fuerte descenso de la productividad y de las posibilidades de mecanización. Por otro lado, los obstáculos no físicos incluyen factores estructurales, económicos, y demográficos, que han favorecido el mantenimiento de un tipo de explotación agrícola tradicional, poco o nada mecanizado, con una especialización productiva centrada en producciones tradicionales (MOLINERO, 1990).

Los efectos de estos procesos se hicieron bien patentes en gran parte de las áreas del interior del Sistema Ibérico Meridional, caracterizadas por su escaso poblamiento tradicional en relación con sus condicionamientos físicos. Gran parte de las provincias de Teruel y Cuenca, y las zonas de interior de las provincias de Castellón y Valencia, perdieron en este periodo buena parte de su población en edad laboral. Este proceso supuso la ruptura en estos espacios del

equilibrio que se había mantenido con el sistema socioeconómico tradicional, creándose un círculo vicioso en el que se progresaba hacia un creciente deterioro del tejido socioeconómico y hacia cambios trascendentales en la configuración territorial (**Figura 7**).

Figura 7: El proceso de deterioro en las áreas rurales desfavorecidas



Fuente: Elaboración Propia

Por el contrario, en otras zonas rurales con mayores ventajas comparativas —mayor accesibilidad y conexión con centros urbanos, economías locales y regionales favorables, existencia de determinadas potencialidades locales, etc.—, el proceso descrito de modernización

de la agricultura se llevó a cabo en la mayoría de los casos. En estos espacios, tipificados como Espacios Rurales Bajo Influencia Urbana (COM, 1987), la riqueza creada por una actividad agrícola modernizada y crecientemente productiva, junto a su proximidad a los centros de consumo, fueron los factores que impulsaron un crecimiento económico y demográfico y una acumulación de riqueza que se tradujo en la diversificación y crecimiento de las economías locales. Sin embargo, el propio proceso de modernización de la agricultura trajo a estos espacios problemas derivados que son, aun hoy, fuente de conflictos. Así, la puesta en práctica de métodos intensivos de explotación agrícola tuvo como consecuencia, por un lado, el endeudamiento progresivo de los agricultores enganchados a la "noria tecnológica", que llevó a la inviabilidad de algunas de las explotaciones y, por otro, el deterioro ambiental de estas áreas debido a la agresividad ecológica de gran parte de las nuevas técnicas y sistemas de explotación de la tierra. Así, se viene produciendo una preocupante contaminación de suelos y acuíferos subterráneos por fertilizantes y pesticidas químicos filtrados, y la destrucción de hábitats naturales por los cambios en los sistemas de explotación (CASABIANCA, 1987; MORMONT, 1993).

Como consecuencia general de los procesos que se suceden en este periodo se produjo un fuerte incremento de los desequilibrios entre áreas rurales, y entre éstas y los espacios urbanos, aunque en este último caso intervienen otros procesos ajenos como la industrialización y posterior terciarización. Con la emigración hacia las áreas urbanas de la población joven, y el incremento del peso específico de los sectores industrial y de servicios frente a la agricultura, son las áreas urbanas e industriales las que registran un mayor crecimiento, mientras que gran parte de las áreas rurales quedan estancadas, e incluso inmersas en procesos de deterioro socioeconómico. En el Sistema Ibérico Meridional, las áreas rurales de montaña y de escasa accesibilidad han perdido en las últimas cuatro décadas, más del 60% de su población por término medio. Buena parte de esta población no ha salido de la región de estudio sino que se ha trasladado a las llanuras litorales de Castellón y, sobre todo, de Valencia.

Ya en los años 70, la crisis energética provocará a su vez una crisis en el sector industrial y el encarecimiento de los *inputs* agrícolas y de la maquinaria. Ello tendrá como consecuencia, en primer lugar, la no absorción de la mano de obra excedentaria en la agricultura por un sector industrial en crisis; en segundo lugar, el incremento del endeudamiento de los agricultores debido a la carestía de los *inputs* químicos y de los carburantes; por último, la congelación de los precios agrícolas por los efectos de las políticas antiinflacionistas adoptadas por los gobiernos europeos. Ello llevará a un descenso en los niveles de ingresos de los agricultores: se consolidará el desempleo agrario y la pluriactividad (SUMPSI, 1994). Es debido a esta situación que se

reconoce por primera vez desde la Comunidad Europea, la necesidad de formular políticas de desarrollo rural. La C.E. adoptará para la PAC una política vertical diferenciada en función de las características de cada región, en sustitución de la política horizontal que hasta entonces venía practicando. Sin embargo, eran políticas elaboradas sin contar con las propias comunidades rurales y, por tanto, sus resultados fueron limitados (GONZÁLEZ VALLVÉ, 1992).

1.4.3.2 Los Años 80: una Nueva Dinámica

En los años 80 se agudiza la situación de crisis agrícola, por la saturación de los mercados europeos y por la cada vez más costosa e inviable política agrícola europea, que se mantiene en su filosofía productivista y proteccionista. Al lado de una agricultura de carácter marginal, que definiría la situación de la mayoría de las zonas interiores y de montaña, es la agricultura más dinámica y modernizada la que ahora entra en crisis, debido a la sobreproducción que ha causado el modelo productivista, y a los impactos ambientales que este modelo tiene por el continuo incremento en la aplicación de *inputs* químicos en la explotación (SUMPSI, 1993). Por otro lado, la crisis energética provocará, desde mediados de los 70, un incremento de los costes del carburante necesario para poner en movimiento la maquinaria agrícola, así como un encarecimiento del coste de los *inputs* químicos aplicados.

Con una agricultura en crisis de sobreproducción y el progresivo endeudamiento de los agricultores, que ya no pueden dar salida fácil a sus productos y han de congelar sus precios frente al encarecimiento de los costes, la política proteccionista practicada por la C.E. ha conseguido tan solo posponer la necesaria reestructuración del sector agrícola. Aunque con cierto retraso temporal con respecto a los países europeos más desarrollados, España se verá también inmersa en estos procesos de crisis de la agricultura moderna y reestructuración, ésta última acelerada por la entrada de España en la C.E. en 1986.

En los espacios rurales más dinámicos, la modernización de la agricultura se llevó a cabo de manera amplia y ahora la crisis se manifiesta con mayor firmeza. Esta crisis favorecerá la ya fuerte tendencia a la diversificación de la economía desarrollada en base a nuevos procesos que se manifiestan en esta década —descentralización industrial, suburbanización, demanda de espacio rural para ocio, etc.—, y que tiene como consecuencia la difuminación de las tradicionales diferencias entre espacios rurales y urbanos. Aparecen así nuevos usos del suelo rural que compiten, ventajosamente en la mayoría de los casos, con la agricultura: procesos de descentralización industrial que atraen la instalación de factorías en suelo rural más barato y sin

las desventajas causadas por las diseconomías de aglomeración; la demanda de ocio da lugar a la construcción de complejos turísticos y residenciales, etc. (ETXEZARRETA, 1989; ROBINSON, 1990)

Esta diversificación económica tendrá diversas consecuencias, algunas de ellas con efectos positivos sobre el espacio rural —creación de infraestructuras, mejora de los servicios y calidad de vida, revitalización económica y social, etc.—, mientras que otras supondrán problemas —deterioro medio-ambiental, pérdida del modo de vida y cultura rurales, conflictos entre población rural y "recién llegados", etc..

Por otro lado, la situación en las áreas rurales desfavorecidas y de montaña en la década de los 80 y principios de los 90 es de mayor continuidad respecto al periodo anterior que en el caso de las áreas rurales más dinámicas. La realidad de estas áreas en la década pasada está marcada por una tendencia a la pérdida de vitalidad socioeconómica, debido al envejecimiento poblacional que es causa y consecuencia al mismo tiempo del deterioro del tejido económico. En algunos casos, ello se acompaña de crecientes problemas medio ambientales causados por el continuado abandono de explotaciones agrícolas inviables o de sistemas de ocupación del territorio tradicionales que permitían una mayor vertebración (BONTRON et al., 1990; BERICAT, 1993). En este contexto, muchas de las estructuras industriales endógenas existentes en algunos casos, irán desapareciendo como consecuencia de su escaso dinamismo, y por la falta de adaptación a los nuevos requerimientos del mercado. A ello contribuye en gran medida el incremento de la accesibilidad, incluso a los espacios más remotos, favorecido por una activa política de vertebración del territorio mediante la construcción o mejora de infraestructuras —principalmente carreteras—, y el acceso cada vez mayor al transporte privado. Todo ello favorece el desplazamiento a distancias medias para adquirir productos básicos, con lo que muchas de las industrias locales, centradas igualmente en la demanda local, dejan de ser viables. La población joven continuará alimentando el proceso de éxodo hacia otros espacios en busca de mejores oportunidades laborales y condiciones de vida más favorables (SÁNCHEZ SÁNCHEZ, 1986).

El Cuadro 10 sintetiza los principales procesos que caracterizan la dinámica actual de los espacios rurales, tanto dinámicos como desfavorecidos. En el análisis de dichos procesos, nos centraremos en aquellos que tienen especial impacto en los espacios rurales desfavorecidos.

Cuadro 10: Principales Procesos Actuales en los Espacios Rurales.

PROCESO	CAUSAS	EFECTOS
1. Crisis de la Ag. Moderna	<ul style="list-style-type: none"> • Endeudamiento de agricultores • Exceso de producción • Congelación de precios agrícolas • Disminución ayudas a la producción 	<ul style="list-style-type: none"> • Pluriactividad • Subempleo y A.T.P. • Nuevos usos del suelo agrícola
2. Degradación Medioambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Abandono de tierras agrarias donde su explotación se ha vuelto inviable • Patrón de desarrollo agrícola basado en el progresivo incremento de la aplicación de inputs químicos • Abandono de prácticas agrícolas tradicionales más respetuosas con el medio ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Erosión • Contaminación de acuíferos • Agotamiento de suelos • Contaminación atmosférica • Deterioro de paisajes • Incendios forestales
3. Envejecimiento Poblacional	<ul style="list-style-type: none"> • Continuo proceso de emigración de población joven hacia zonas urbanas • Retorno a sus lugares de origen de jubilados desde áreas urbanas 	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de vitalidad económica y social. • Descenso en la demanda de bienes y servicios y crecimiento de los costes per capita → descenso del número de servicios disponible
4-Competencia entre usos del suelo	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis de la agricultura moderna y tradicional (dependiendo del área rural) • Descentralización industrial • Nuevas demandas de ocio y residencia por parte de amplias capas de población urbana • Gentrificación 	<ul style="list-style-type: none"> • Cierta reactivación económica, gracias a las mayores alternativas (según qué áreas) • Conflictos por la competencia del suelo entre diversas actividades. • Degradación medio ambiental causada por actividad industrial y turística • Mejora de red de infraestructuras, sobre todo en zonas turísticas o industriales
5. Pluriactividad	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis de la agricultura • Descentralización de industria, turismo y residencia, hacia áreas cercanas a los centros urbanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de la A.T.P. • Mejora, en general, de los ingresos y calidad de vida de los que la adoptan • Conflictos de interés
6. Suburbanización	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de una cultura de la "calidad de vida" entre la población urbana • Descentralización de industria y servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de infraestructuras y equipamientos • Desarrollos residenciales en áreas rurales próximas a grandes urbes • Aumenta demanda de servicios, que favorece una reactivación económica • Conflictos entre "recién llegados" y rurales, por el sentimiento de sustitución • Progresiva marginalización de la agricultura • Mayor riesgo de deterioro ambiental, por la mayor presión demográfica
7. Cambios Institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor importancia dada a la participación a la hora de establecer políticas para estos espacios 	<ul style="list-style-type: none"> • Las autoridades locales tienen niveles de decisión política y presupuestaria cada vez mayores

Fuente: Elaboración propia

Para llegar a una mayor comprensión de la dinámica de los espacios rurales desfavorecidos, es importante analizar algunos de los principales procesos que acontecen en estas áreas:

- *La Crisis de la Agricultura Tradicional* → El proceso de modernización de la agricultura solo se llevó a cabo de manera parcial en estos espacios. Por este motivo, la crisis de la

agricultura de los años 80 no tuvo un impacto muy acentuado por la escasa dependencia de las producciones de mercado. Sin embargo, al producirse la saturación de los mercados, el estancamiento de los precios agrarios y el encarecimiento de los *inputs* externos y de la maquinaria, las tierras marginales que estaban en explotación, quedan abandonadas con el consiguiente incremento del riesgo de deterioro ambiental —erosión, destrucción de paisajes tradicionales, incendios, etc.

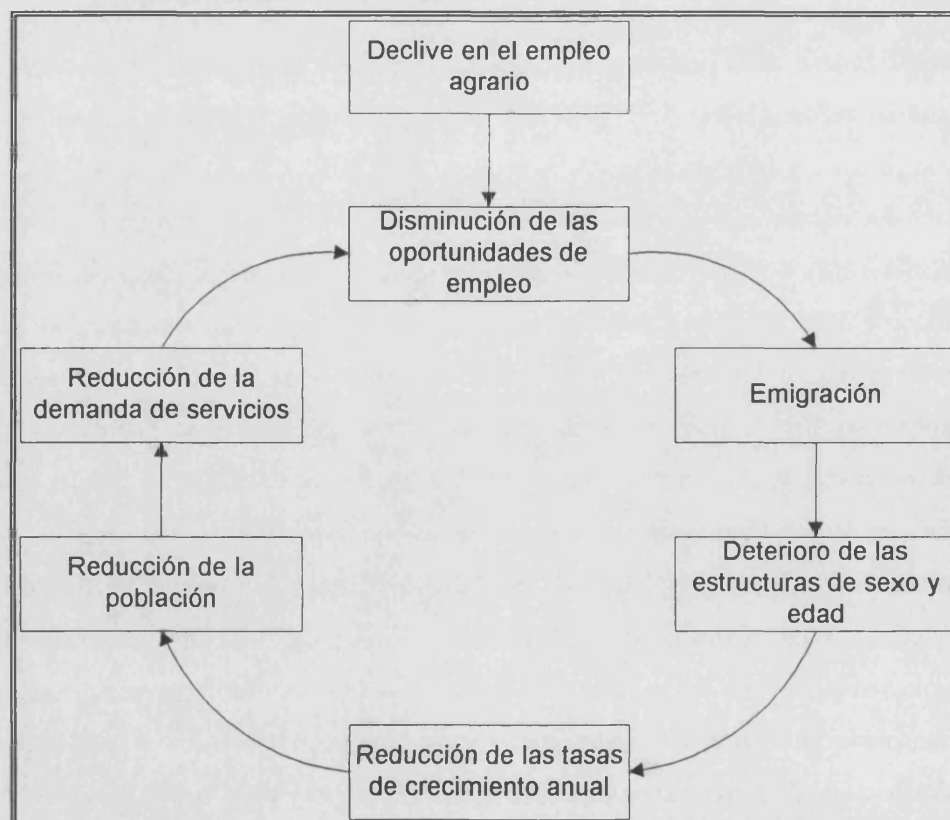
- *Deterioro del tejido económico tradicional y nuevas actividades* → La implantación de la actividad industrial en estos espacios es insignificante, con la excepción de casos particulares en los que han existido procesos de carácter endógeno, aprovechando circunstancias específicas de una zona, como materias primas aprovechables *in situ*, tradición artesanal o industrial de larga duración o incentivos especiales para la instalación industrial por parte de las autoridades locales o regionales. Por otro lado, gran parte del empleo en el sector terciario se concentra en los asentamientos rurales de mayor entidad —cabeceras comarcales—, mientras que los núcleos más pequeños y las áreas remotas pierden servicios y equipamientos progresivamente. Ello contribuye a que estos últimos presenten los mayores problemas de aislamiento y atraso, debido a los procesos de despoblamiento y deterioro económico por un lado, y al creciente acceso al transporte privado, que incrementa la movilidad y posibilidad de desplazarse a otros centros comerciales mayores. Estos dos procesos combinados, provocan que un número creciente de servicios vaya desapareciendo debido a su inviabilidad al no alcanzarse los umbrales de beneficio necesarios (GÓMEZ OREA, 1992).

La desaparición de servicios provoca el incremento de la marginación de los grupos sociales más desfavorecidos y sin acceso a transporte privado: ancianos, amas de casa con niños y desempleados. La aparición de comercios que se ocupan de múltiples servicios, el reparto domiciliario, la flexibilización de las líneas de transporte, etc. son algunas de las soluciones que se están poniendo en práctica en estas zonas para abordar la situación de marginalidad que padecen los grupos más desfavorecidos (HOGGART y BULLER, 1987; OCDE, 1990). Una de las alternativas con más posibilidades de éxito para contrarrestar los procesos de deterioro económico y social que se están produciendo en las áreas rurales interiores y de montaña, es aprovechar la privilegiada situación medio ambiental de la que gozan en la mayoría de los casos, para potenciar el turismo rural. El turismo rural, puede a su vez provocar efectos, tanto económicos como sociales, que ayuden a establecer una nueva dinámica de desarrollo, si se tienen bien presentes los objetivos que el desarrollo turístico en áreas rurales debe perseguir que no son otros que la mejora de las condiciones de vida de la población y la conservación y potenciación de la cultura y entorno natural (TROIÑO, 1992;

BAENA, 1993; MULERO, 1995). Sin embargo, emplazar en una actividad como el turismo rural excesivas expectativas puede ser contraproducente. Durante el primer lustro de los años 90, ha existido una concienciación excesiva sobre las posibilidades del turismo rural, olvidándose con demasiada frecuencia la necesidad de establecer actividades productiva estables, que no dependan de una demanda externa, estacional y altamente variable.

- *Despoblamiento y envejecimiento* → Ambos procesos deben analizarse de forma conjunta por las fuertes interrelaciones existentes entre ambos. Se trata de procesos característicos de áreas rurales desfavorecidas, que forman parte del conjunto de procesos que conducen a la decadencia rural. Gilg (1983), presenta en su esquema "Naturaleza Cíclica del Declive Rural", (Figura 8) un argumento causativo del proceso de pérdida de actividad económica que lleva al deterioro social y poblacional de estas áreas rurales, y que se refuerza progresivamente. En las áreas rurales desfavorecidas, este esquema se cumple en su integridad, manifestándose en la progresiva disminución del número absoluto de habitantes, en la consiguiente disminución de la vitalidad social y económica, y en el envejecimiento poblacional.

Figura 8: Naturaleza Cíclica del Declive Rural



Fuente: Gilg, 1983

- *Problemas Medio Ambientales* → Los problemas medio ambientales en estas áreas son de naturaleza diferente a los que presentan las áreas rurales próximas a centros urbanos. Sin embargo, no por ello dejan de merecer consideración, pues el principal problema ambiental, la destrucción de paisajes tradicionales y pérdida de recursos forestales, puede tener importantes repercusiones a no ser que una política adecuada permita establecer las acciones oportunas para evitar que este proceso continúe. La desaparición del sistema socioeconómico tradicional que vertebraba los usos del suelo de estos espacios se manifiesta en procesos de abandono de la actividad agraria. Si tenemos en cuenta que la localización de las áreas rurales más desfavorecidas suele estar relacionada con la presencia de espacios montañosos, llegamos a la evidencia de que la actividad agraria, con frecuencia llevada a cabo en laderas produce, al ser abandonada, un elevado riesgo de erosión por desmoronamiento. Por otro lado, la naturaleza montañosa de muchos de estos espacios, se relaciona con la existencia de importantes masas forestales. Tradicionalmente, las zonas cultivadas han actuado a modo de cortafuegos ante el avance de eventuales incendios. El abandono y asilvestramiento de muchas áreas cultivadas, y su colonización por especies forestales, implica una mayor facilidad en la expansión de los incendios. Otro riesgo ambiental reside en el incremento de la demanda de turismo rural y de contacto con la naturaleza. La creciente afluencia de población durante periodos estivales o vacacionales, ligado a los riesgos inherentes al clima mediterráneo, incrementan las posibilidades de incendios o, cuanto menos, de deterioro ambiental —basuras, compactación del suelo, etc..

1.4.4 Conclusión

Los procesos descritos afectan de forma desigual a las áreas rurales, dependiendo de sus características particulares. Mientras los problemas de deterioro ambiental y contaminación, debidos a la agricultura intensiva y a los proceso de diversificación socioeconómica, son agudos en las áreas rurales más cercanas y accesibles a grandes centros urbanos, las áreas interiores y de montaña presentan problemas tanto o más graves, aunque de diferente naturaleza: deterioro del tejido económico, erosión, destrucción de paisajes tradicionales por abandono de explotaciones agrícolas, despoblamiento, etc.

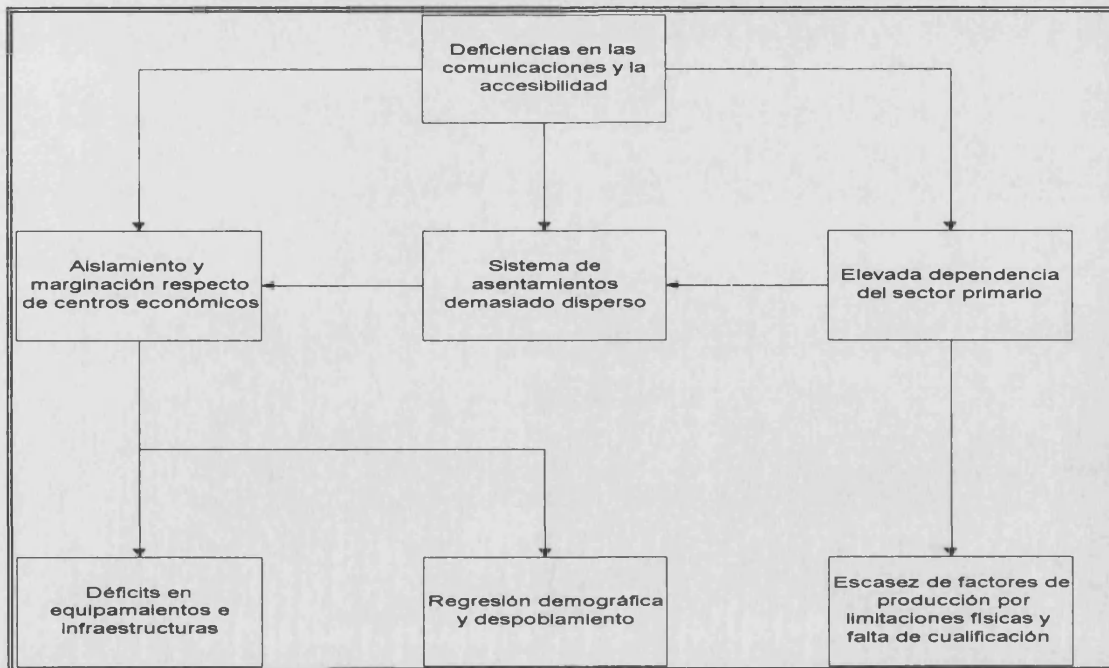
Dada la diversidad de situaciones que caracteriza al conjunto de los espacios rurales, no es posible predecir unas pautas comunes que vayan a guiar la evolución de estos espacios en el futuro. Siguiendo a la Comisión de las Comunidades Europeas (COM 1988), podemos contemplar tres posibles escenarios dependiendo del tipo de zona rural del que se trate:

a) *Presiones del Mundo Moderno* → Es el problema característico de las áreas próximas a grandes aglomeraciones urbanas, o fácilmente accesibles. El intenso proceso de modernización agrícola ha traído como consecuencia un incremento de la degradación medioambiental —contaminación atmosférica, del suelo y de las aguas, deterioro del paisaje, etc.. La intensa diversificación económica junto a una clara tendencia al crecimiento poblacional, por la atracción de población desde las áreas urbanas —deslocalización residencial e industrial—, han provocado tanto una reactivación de la economía como problemas añadidos —cambios acelerados de los usos del suelo para satisfacer las nuevas demandas, creación de infraestructuras de servicios y ocio con elevado impacto sobre la organización territorial previa, etc.. Es aquí donde se producen los mayores conflictos y presiones sobre la utilización del suelo. El futuro socioeconómico de estas áreas no se presenta especialmente problemático. Es la degradación ambiental, fruto de la creciente presión de la población y actividad económica, el aspecto que más dificultades presenta. Es por ello que los planes y políticas para estas áreas deben dirigirse a preservar la calidad medio ambiental, no solo por la importancia de mantener un entorno atractivo, sino también para facilitar su uso racional como zona de ocio para las poblaciones urbanas.

b) *La Decadencia Rural* → Se trata de áreas caracterizadas por la pérdida de efectivos demográficos de manera prácticamente ininterrumpida durante las últimas décadas. En estas regiones, la agricultura sigue teniendo una importancia primordial, aunque afronta dificultades naturales y estructurales. El proceso de diversificación económica es escaso o nulo, lo que contribuye a la falta de empleos complementarios o alternativos a la agricultura y el consiguiente porcentaje elevado de subempleo. Debido a esta falta de oportunidades, una parte significativa de las personas en edad activa, emigra hacia áreas urbanas dando lugar a un proceso de envejecimiento acelerado de la población. Este proceso lleva a una desvitalización de la economía y a la pérdida de servicios y equipamientos. Aunque por distinto motivo que en el anterior grupo de áreas rurales, estas zonas no están exentas de problemas ambientales: las tierras marginales se van abandonando y ello trae como consecuencia un incremento de la erosión y un deterioro de los paisajes. La diversificación económica en estas zonas podría contrarrestar la actual tendencia al progresivo despoblamiento y envejecimiento poblacional. Durante los primeros años 90, se observa una tendencia al mantenimiento poblacional en estos espacios. Sin embargo, la ausencia de una perspectiva temporal no permite apreciar si se trata de una tendencia consolidada o de una dinámica coyuntural en relación con la ausencia de oportunidades laborales en los espacios urbanos.

c) *Problemas de zonas especialmente marginadas y de difícil acceso* → Se distinguen de la anterior situación por la existencia de unos procesos de decadencia rural y despoblación más acusados, y por el hecho de que las posibilidades de diversificación económica son mucho más limitadas y las infraestructuras son deficientes. Es una situación característica de zonas de montaña. La montaña supone un gran número de limitaciones que implican una posición de desventaja para los habitantes de estas zonas en el desarrollo de sus actividades. Podemos agrupar los factores que provocan limitaciones en estas áreas, en factores asociados al medio físico, factores personales y sociológicos, y factores socioeconómicos y demográficos (PÉREZ ESPARCIA y MORENO, 1993) (Figura 9). Como consecuencia de todas estas limitaciones, predomina en estos espacios de un bajo nivel de vida, manifestado en aspectos tales como rentas bajas, duras condiciones de trabajo, falta de expectativas de promoción social y profesional, falta de servicios, bajo nivel de formación y dificultades de acceso a la información. La combinación de todos estos factores, da lugar a una situación particular en la que los habitantes de estas zonas se perciben a sí mismos en un contexto de marginalidad a todos los niveles, en el que no ven salida a su situación. Ello supone el empeoramiento de su situación objetiva de marginalidad a la cual se le añade una percepción subjetiva de fatalidad y desconfianza en las iniciativas externas de desarrollo.

Figura 9: Factores socioeconómicos limitadores del desarrollo en zonas de montaña



Fuente: Pérez Esparcia y Moreno, 1993

Cualquier proceso de desarrollo para estas áreas será lento y muy costoso. La Comisión Europea destaca los siguientes puntos en los que debe hacerse hincapié: en primer lugar, mantener la población rural existente, potenciando la agricultura extensiva de calidad; en segundo lugar, proteger la artesanía y las pequeñas industrias y desarrollar actividades forestales; en tercer lugar, garantizar la asistencia de bienes y servicios a las poblaciones locales; en cuarto lugar, proteger el medio ambiente tanto por su función ecológica como por su fundamental papel para el desarrollo del turismo; y, por último, conservar el patrimonio cultural.

La elaboración de programas de desarrollo que estudien las particularidades de cada área y den pie a posteriores actuaciones, puede suponer una ayuda inestimable para las zonas rurales más desfavorecidas contribuyendo a atenuar los procesos de despoblación y de desertización económica y ambiental. La historia de la legislación en materia de desarrollo rural y territorial es un punto de partida esencial a la hora de valorar las posibilidades de actuación sobre la problemática de las áreas más desfavorecidas. El conocimiento y estudio de las experiencias llevadas a cabo permite conocer las principales aproximaciones a la cuestión del desarrollo territorial y valorar las potencialidades y desventajas de cada una de ellas. La sección segunda incluye, a este fin, un repaso a la historia de las políticas de desarrollo regional y rural en el contexto del estado español.

Sección II

EL DESARROLLO REGIONAL Y RURAL EN ESPAÑA

2.1 INTRODUCCIÓN

Aunque la experiencia española en materia de políticas de promoción del desarrollo territorial ha sido, en general, escasa en relación con los países de nuestro entorno hasta mediados de la década de los años 80, ya desde finales de los años 70, se vienen produciendo avances significativos en cuanto a la reflexión y toma de conciencia sobre los problemas derivados de la existencia de desequilibrios territoriales, principalmente en lo que se refiere a la creciente dicotomía espacial entre unas áreas urbanas en las que se produce una concentración creciente de la población, y unos extensos espacios rurales donde disminuyen los efectivos poblacionales y el tejido económico.

El estudio de la evolución de las iniciativas públicas en favor de un equilibrio territorial, y del desarrollo socioeconómico de los espacios rurales desfavorecidos, tanto en su contenido como en el modo en que se han implementado, es un elemento clave para comprender las consecuencias de las preferencias, preocupaciones o modos de entender la problemática de los desequilibrios territoriales desde las administraciones, sobre la configuración actual del territorio. La organización sectorial de la estructura de las administraciones, las preocupaciones dominantes en cada momento en cuanto a política regional y territorial, y la propia coyuntura socioeconómica constituyen las principales influencias sobre el modo en que se diseñan e implementan las políticas y, en buena parte, determinan su impacto real sobre el territorio.

La historia reciente del apoyo desde la Administración Pública al desarrollo territorial en España puede sintetizarse en dos grandes enfoques sucesivos en el tiempo. En primer lugar, lo que podemos denominar visión tradicional, predominante hasta la segunda mitad de los años 70. En este periodo, las diversas políticas y actuaciones tienen como punto de referencia una visión del desarrollo regional en la cual prima la eficacia frente a la equidad, con el consiguiente incremento de los desequilibrios territoriales. Por su parte, el desarrollo rural, tanto en su vertiente de actuaciones o políticas como de estudios de carácter científico, estaba supeditado al desarrollo agrario y agrícola y, por tanto, claramente influenciado por una visión sectorial y productivista que recogía sólo una parte, aunque sin duda muy importante, de las actividades y problemas del mundo rural.

Posteriormente, durante los años 80, comienza a desarrollarse otro enfoque frente a la concepción tradicional, con un carácter más integrado y una visión más amplia del desarrollo. Así, se atiende más a objetivos de equidad, mientras que ya podemos hablar, al menos en la concepción teórica de algunas actuaciones, de desarrollo rural entendido como apoyo a la diversificación económica y al potencial local de desarrollo. Esta nueva visión del desarrollo rural coincide con la toma de conciencia sobre la situación de atraso y deterioro económico y social de las zonas rurales más desfavorecidas⁴.

2.2 LA CONCEPCIÓN DEL DESARROLLO DESDE LOS AÑOS 50

Dos grandes fases determinan la actuación pública en pro del desarrollo regional en España. El cambio entre una y otra se sitúa a mediados de los años 70, momento que coincide con una coyuntura de crisis económica mundial —que obliga a modificar planteamientos tradicionales en materia de políticas de desarrollo. En España, durante estos años, se asiste también a un cambio político y social, que incidirá de manera decisiva, en combinación con la crisis económica, en la modificación de la concepción y definición del desarrollo. Estos cambios son, sin embargo, más teóricos que reales en los primeros momentos, y habrá que esperar a los años 80 para que empiecen a plasmarse en unas políticas de desarrollo que tengan en cuenta la componente territorial. La consolidación del Estado de las Autonomías, con un importante proceso de descentralización administrativa, así como de mayor atención a las especificidades sociales y culturales regionales, ha contribuido al avance de estos nuevos planteamientos surgidos tras la crisis. Ello no ha evitado sin embargo que, también en determinadas esferas de las administraciones, pervivan actitudes más próximas a las viejas concepciones del desarrollo como crecimiento económico.

2.2.1 El Desarrollo sectorial, puntual y dirigido: 1950-1975

Hasta mediados los años 70 la concepción predominante se caracteriza por la identificación, implícita o explícita, de *desarrollo con crecimiento económico*, el cual se entiende a su vez por un proceso de concentración industrial y urbano. Aspectos como crecimiento de la productividad, del PIB, de la renta *per capita*, etc., han presidido una visión sesgada y parcial del

⁴ Los contenidos presentados en esta sección se fundamentan en el trabajo realizado por Pérez Esparcia, J. y Noguera Tur, J. (1994) "Review and Analysis on Rural Development Policy in Spain", Working Paper 7, *Improving the impact of public institutions on Lagging rural and Coastal Areas*, AIR3-CT94-1545.

desarrollo, y por tanto también de las políticas de desarrollo regional (RICHARDSON, 1976; LORCA *et al*, 1981). En esta concepción de desarrollo que primaba el *crecimiento económico*, no se tuvo en cuenta la componente territorial y social, lo que ha propiciado el incremento y consolidación de importantes desequilibrios territoriales actuales.

Considerando este contexto y el hecho de que durante este periodo los espacios rurales son identificados totalmente con la actividad agropecuaria, entre los años 50 y 70 no puede hablarse de políticas específicamente dirigidas al desarrollo rural, aunque sí de políticas agrarias o de actuaciones con impacto sobre los espacios rurales, pero no específicamente dirigidas a ellos. El campo cumple, en este periodo, la doble función de producción de alimentos básicos, y de fuente de mano de obra para la industria y otras actividades urbanas. Estamos ante un modelo productivista y sectorial, dentro del cual se inserta una agricultura, intensiva en gran parte, que ha de cubrir las crecientes demandas de alimentos de una población urbana igualmente creciente. Las políticas agrarias desarrollaron un sistema de precios garantizados a ciertos productos, a la vez que se practicaba el proteccionismo frente al exterior (ATIENZA, 1992).

El crecimiento de la producción, como principal objetivo de las políticas agrarias de los años 50-70, requería aumentar el grado de mecanización y la utilización de *inputs* químicos en las explotaciones. El resultado de este proceso de modernización productiva fue el endeudamiento del sector agrario, de manera que pasa de ser un sector capitalizador de la economía a ser receptor neto de capitales a mediados del período. Los principales esfuerzos de modernización se concentraron en determinadas áreas rurales y, ya durante los años 80, han aparecido graves problemas de impacto ambiental debido al progresivo incremento en la utilización de fertilizantes y pesticidas químicos.

Pero el proceso de modernización productiva del sector agrario tuvo también otras consecuencias negativas, sobre todo las derivadas de la desarticulación de las economías agrarias en áreas rurales atrasadas. Este es el caso de las elevadas pérdidas de población activa en el sector agropecuario y el consiguiente proceso de éxodo rural y de incremento de los desequilibrios regionales. La pérdida de vitalidad social y económica por la merma del sector de la población más dinámico que emigra en gran medida a causa de los efectos de la crisis de la agricultura tradicional se une, en estos espacios, a los graves problemas de impacto paisajístico derivados del abandono de explotaciones.

desarrollo, y por tanto también de las políticas de desarrollo regional (RICHARDSON, 1976; LORCA *et al*, 1981). En esta concepción de desarrollo que primaba el *crecimiento económico*, no se tuvo en cuenta la componente territorial y social, lo que ha propiciado el incremento y consolidación de importantes desequilibrios territoriales actuales.

Considerando este contexto y el hecho de que durante este periodo los espacios rurales son identificados totalmente con la actividad agropecuaria, entre los años 50 y 70 no puede hablarse de políticas específicamente dirigidas al desarrollo rural, aunque sí de políticas agrarias o de actuaciones con impacto sobre los espacios rurales, pero no específicamente dirigidas a ellos. El campo cumple, en este periodo, la doble función de producción de alimentos básicos, y de fuente de mano de obra para la industria y otras actividades urbanas. Estamos ante un modelo productivista y sectorial, dentro del cual se inserta una agricultura, intensiva en gran parte, que ha de cubrir las crecientes demandas de alimentos de una población urbana igualmente creciente. Las políticas agrarias desarrollaron un sistema de precios garantizados a ciertos productos, a la vez que se practicaba el proteccionismo frente al exterior (ATIENZA, 1992).

El crecimiento de la producción, como principal objetivo de las políticas agrarias de los años 50-70, requería aumentar el grado de mecanización y la utilización de *inputs* químicos en las explotaciones. El resultado de este proceso de modernización productiva fue el endeudamiento del sector agrario, de manera que pasa de ser un sector capitalizador de la economía a ser receptor neto de capitales a mediados del periodo. Los principales esfuerzos de modernización se concentraron en determinadas áreas rurales y, ya durante los años 80, han aparecido graves problemas de impacto ambiental debido al progresivo incremento en la utilización de fertilizantes y pesticidas químicos.

Pero el proceso de modernización productiva del sector agrario tuvo también otras consecuencias negativas, sobre todo las derivadas de la desarticulación de las economías agrarias en áreas rurales atrasadas. Este es el caso de las elevadas pérdidas de población activa en el sector agropecuario y el consiguiente proceso de éxodo rural y de incremento de los desequilibrios regionales. La pérdida de vitalidad social y económica por la merma del sector de la población más dinámico que emigra en gran medida a causa de los efectos de la crisis de la agricultura tradicional se une, en estos espacios, a los graves problemas de impacto paisajístico derivados del abandono de explotaciones.

2.2.2 Hacia una concepción integral, endógena y participativa del desarrollo

Desde mediados de los años 70 se va extendiendo, al menos desde un punto de vista teórico, una concepción del desarrollo desvinculada de los planteamientos economicistas y productivistas de la fase anterior (ETXEZARRETA, 1986, 1988). Es en estos momentos cuando comienza a introducirse una visión del desarrollo que se aleja de la tradicional identificación con la eficacia y el crecimiento a corto plazo, para asociarse con una visión más a largo plazo, en la que los dos ejes están constituidos por la reducción de los desequilibrios sociales e interterritoriales. Por tanto, a partir de estos momentos entra en declive la supremacía del concepto de eficacia en las políticas de desarrollo regional, y se inicia una etapa en la que necesariamente la eficacia ha de coexistir con la equidad. No obstante lo anterior, esta coexistencia es sólo teórica, puesto que los objetivos de equidad continuarán supeditados a la eficacia hasta mediados los años 80. Bajo la denominación de “desarrollo regional” se esconden en realidad las políticas de ajuste macroeconómico y salida de la crisis.

En lo que a las zonas rurales se refiere —siempre desde un punto de vista teórico—, la nueva concepción del *desarrollo* está se identifica más con los conceptos de desarrollo rural integrado y desarrollo sostenible. Esta nueva visión es fruto tanto de las nuevas funciones que adquieren los espacios rurales como reservas naturales y, sobre todo, lugares de ocio y esparcimiento de la población urbana (CRUZ VILLALÓN, 1991; DOMÍNGUEZ, 1993), como de la necesidad reconocida de disminuir los desequilibrios entre los espacios rurales y urbanos dentro de una concepción del desarrollo que prima la equidad.

Esta concepción fundamenta el desarrollo rural en la potenciación y aprovechamiento de las infraestructuras y de los recursos físicos y humanos propios —*desarrollo endógeno*—, a través, por ejemplo, del asociacionismo o la creación de empresas locales generadoras de empleo (GAUDE et al., 1988). El objetivo es lograr un desarrollo equilibrado y estimular a la población del área en cuestión a que sea la protagonista de su propio desarrollo —*desarrollo participativo*—, con una finalidad no solo economicista, sino también de mejora de la calidad de vida, potenciación de la especificidad cultural del área y de las propias tradiciones (RAMOS RODRÍGUEZ, 1992).

Por ello se trata a su vez de un desarrollo que ha de estar en función de las necesidades particulares de cada caso. Se rechaza por tanto la política de desarrollo que se aplican indiscriminadamente sin prestar atención a las especificidades de cada espacio, y se opta por

políticas diferenciadas en función de necesidades particulares y que conllevan un tratamiento globalizador e integrado del territorio sobre el que se aplican. Se trata, en efecto, de un *desarrollo integrado*, como contraposición a la filosofía de carácter sectorial que presidió las actuaciones políticas en ámbito rural hasta los últimos años 70, pero que, implícitamente, aún está presente en las actuaciones de muchos organismos e instituciones.

Este nuevo enfoque del desarrollo rural, endógeno, integrado, participativo y local, tiene como finalidad la coordinación de los esfuerzos de las autoridades locales, técnicos, empresarios, trabajadores del área y el resto de agentes sociales, con el fin de poner en marcha las iniciativas que en mayor medida contribuyan a la dinamización económica —generación de empleo y rentas—, social y cultural de las comunidades locales (ETXEZARRETA, 1988).

Desde el punto de vista del desarrollo de los espacios rurales desfavorecidos, la nueva concepción que se va imponiendo en las esferas de decisión, implica el reconocimiento explícito de la necesidad de actuaciones específicas y adecuadas a la realidad de cada uno de los espacios rurales. Reconoce igualmente la propia necesidad de cohesión territorial y social que afecta principalmente a la dicotomía entre espacios rurales y urbanos garantizando, al menos en teoría, un compromiso institucional más allá de criterios exclusivamente rentabilistas en el diseño de iniciativas y en la asignación de recursos.

2.3 LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL Y RURAL

2.3.1 La Acción Institucional para el Desarrollo Regional

2.3.1.1 Introducción

La historia de la política regional española, es corta y está plagada de carencias concretadas en la inexistencia de una reflexión teórica previa a la elaboración de los diferentes planes de actuación, la ausencia de coordinación entre los diferentes organismos con competencias en la materia —que se ha traducido en solapamientos y en la disminución de la eficacia de las actuaciones—, y la escasez de recursos financieros frente a un exceso en el número de instrumentos, todo ello agravado por los importantísimos cambios políticos que ha sufrido el país en el periodo considerado —1960-actualidad—, entre los que cabe destacar la transición a la democracia, a la vez que por las importantes crisis económicas (ARNALTE et al., 1993).

En la revisión de lo que ha sido la política regional desde los años 60, y teniendo en cuenta lo previamente expuesto, es necesario establecer varios periodos:

a) Periodo 1960-1975

Este periodo incluye la política regional de los Planes de Desarrollo. Corresponde a la última etapa de la dictadura franquista, con una política regional centrada en la potenciación de puntos muy concretos —normalmente núcleos urbanos—, sin una visión integradora del territorio ni de las actuaciones. Se trata de una política "redistributiva" y compensadora, constituida casi exclusivamente por incentivos financieros y por dotación de infraestructuras.

Dos aspectos condicionaron la política regional del periodo (CUADRADO ROURA, 1981). En primer lugar, su óptica centralista, que ignoraba la región y actuaba a nivel provincial y municipal. En segundo lugar, el hecho de que los gerentes de los Polos de Desarrollo eran funcionarios dependientes directamente de la Administración Central, lo cual no favorecía la descentralización de la política regional ni la integración en ella de los agentes locales (RICHARDSON, 1976). El tipo de crecimiento elegido dio preferencia a la expansión sectorial, de forma geográficamente concentrada —Madrid, País Vasco y Barcelona.

Como aspecto positivo cabe señalar que la política regional inscrita en los Planes de Desarrollo tenía un peso superior a iniciativas emprendidas con anterioridad. Se partía de un planteamiento que, al menos en teoría, tenía un carácter global, afirmando ya en el primer Plan, la necesidad de corregir los desequilibrios económicos interregionales. Sin embargo durante todo este periodo se ignoró el mismo concepto de región, centrándose las actuaciones en acciones muy localizadas. Además, tuvo un carácter subsidiario dentro del esquema de la planificación, y se concibió de manera integrada, con lo cual aparecieron problemas de falta de coordinación y solapamiento entre las diversas actuaciones. Puede concluirse que su impacto positivo fue, en general, relativamente escaso.

b) Periodo 1975-1986

Factores decisivos como la transición a la democracia y el impacto de las crisis económicas suponen que la segunda mitad de los 70 pueda definirse como un periodo de continuidad en cuanto a los instrumentos de la política regional. Sin embargo, desde inicios de los

80, aparecen las primeras reflexiones teóricas en torno a los conceptos de desarrollo rural y desarrollo regional desde una perspectiva territorial. España se va incorporando a la corriente de la nueva política regional, cuyos principales objetivos se centran en el diseño de políticas más positivas y en función del crecimiento regional, todo ello en un contexto de lucha contra la crisis que obliga a situar la eficiencia y la competitividad en el centro del debate (DEL RÍO GÓMEZ, 1990). Esta reorientación de la política regional ha tenido, según algunos autores, más consecuencias negativas que positivas para las regiones menos desarrolladas (CORDERO MESTANZA, 1990).

La política de desarrollo regional, entendida como instrumento de reducción de las desigualdades territoriales queda supeditada, durante en la segunda mitad de los años 70, a las políticas de ajuste y de salida de la crisis, necesarias en un contexto internacional dominado por los efectos de la crisis energética. Algunos viejos instrumentos adquieren nuevas funciones, como los incentivos financieros, utilizados con criterios más selectivos; otros, como las infraestructuras, continúan utilizándose bajo una perspectiva no demasiado alejada de la etapa anterior, dado el importante déficit existente; por último, aparecen y se desarrollan otros instrumentos, especialmente los servicios a las empresas y el apoyo para la introducción de nuevas tecnologías.

Las principales actuaciones en materia de política regional desde 1975 y hasta la incorporación de España a la Comunidad Europea en 1986, son las siguientes:

- *Las Actuaciones del Ministerio de Administración Territorial* → incluían un conjunto de acciones en materia de provisión de infraestructuras locales, con una gran dispersión en el territorio pero de pequeña envergadura. Entre sus programas destacan los Planes de Obras y Servicios y las Comarcas de Acción Especial. Ambas actuaciones han tenido un impacto positivo en la provisión de infraestructura y equipamientos básicos para las áreas rurales —electrificación, caminos, agua, etc. Una de las principales novedades es que constituyen una política territorializada de apoyo al desarrollo rural en zonas desfavorecidas.
- *El Sistema de Incentivos Regionales* → constituyen "ayudas financieras que concede el Estado para fomentar la actividad empresarial y orientar su localización (...) al objeto de reducir las diferencias de situación económica en el territorio nacional, repartir más equilibradamente las actividades económicas y reforzar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones" (ÁLVAREZ ARZA, 1990). Los incentivos se aplican en áreas previamente seleccionadas por sus desventajas y se destinan, por tanto, al fomento

de la inversión productiva y a la articulación del tejido empresarial, particularmente en las regiones más desfavorecidas, como complemento a las clásicas actuaciones en infraestructuras. Los efectos regionales de estos incentivos han sido, por lo general, positivos aunque insuficientes para corregir los desequilibrios territoriales. Diversos aspectos de su diseño y aplicación redujeron su impacto potencial: por un lado, no se integraron en programas de desarrollo con una perspectiva territorial en los que se abordaran de forma conjunta los diferentes sectores de actividad; por otro lado, al tratarse de acciones individuales, no se implicó a los agentes locales, que podrían haber facilitado su aplicación así como la generación de efectos multiplicadores.

- *El Fondo de Compensación Interterritorial* (Ley 7/1984 y Ley 9/1990) → es, en esencia un mecanismo fundamentalmente financiero de solidaridad entre las regiones, que ha permitido consolidar la iniciativa regional en las políticas de desarrollo. En las regiones más atrasadas las actuaciones se han centrado tanto en el desarrollo económico regional como en la provisión de servicios públicos (ESCUADERO, 1984).

La valoración de la política regional de esta segunda etapa es menos negativa que en el caso anterior, especialmente si nos referimos a los resultados a escala regional: en primer lugar, el 65% de los proyectos y 60% de la inversión se han concentrado en las cinco regiones con menor PIB por habitante —Extremadura, Andalucía, Galicia, Castilla-La Mancha y Murcia; en segundo lugar, el 55% de los puestos de trabajo se han creado en las tres regiones con índices de desempleo más elevados —Andalucía, Canarias y Extremadura; en tercer lugar, la subvención media es importante, ascendiendo al 25,7% del coste total de la inversión; en cuarto lugar, los proyectos de nueva instalación (53%) y de ampliación (43%), fueron subvencionados en gran medida; por último, se otorgó mayor importancia a los pequeños proyectos, más adecuados a la estructura productiva de las regiones desfavorecidas.

c) Periodo 1986-Actualidad

A mediados de los años 80 se reconsidera de nuevo el objetivo de la reducción de las desigualdades territoriales, que había quedado relegado a un segundo plano en la práctica, aunque no de forma explícita. Estamos ante un nuevo contexto que viene definido por varios elementos: en primer lugar, la superación de los principales desequilibrios macroeconómicos; en segundo lugar, la consolidación del creciente protagonismo de las regiones en la toma de decisiones; en tercer lugar, el mantenimiento de disparidades territoriales significativas; por último, la nueva realidad supranacional a partir de la incorporación a la Comunidad Europea en 1986.

Desde la incorporación a la Comunidad Europea, los Fondos Estructurales pasan a ser la principal fuente financiera para la promoción del desarrollo regional y de los espacios más desfavorecidos en España. La reforma de los Fondos Estructurales comunitarios desde 1987, introduce el concepto de los Planes de Desarrollo Regional, que constituyen los primeros instrumentos que, aunque con deficiencias, suponen una planificación regional realizada de forma descentralizada, en función de los objetivos específicos de cada región. El fuerte incremento que han experimentado los Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión desde la incorporación de España en 1986, constituyen una oportunidad única para profundizar en una política regional con el objetivo básico de reducir los desequilibrios territoriales.

A continuación se entra en mayor detalle en la descripción de los instrumentos de la política regional del periodo más reciente, desde la incorporación de España a la Comunidad Europea, por su papel esencial en la explicación de la situación actual de las regiones desfavorecidas, y por constituir uno de los principales marcos de decisión en el contexto de la política regional presente y futura en la Unión Europea.

2.3.1.2 La Política Regional en España tras la Integración en la Unión Europea

a) Los Efectos de la Reforma de los Fondos Estructurales de 1988

Desde 1986, tras la integración de España en la entonces Comunidad Económica Europea, la política regional se ajusta a las directrices establecidas desde Bruselas. El objetivo fundamental de las actuaciones emprendidas en el contexto europeo es la reducción de las disparidades entre las regiones integrantes, en la creencia de que la persistencia de dichas diferencias internas puede influir negativamente en el crecimiento del conjunto. La redistribución del ingreso y del empleo pasan a ser objetivos secundarios de la política regional, en aras de la preferencia otorgada a la promoción de un cambio estructural en las regiones más atrasadas, que favorezca una diversificación productiva y permita aprovechar todo su potencial de desarrollo.

Esta orientación de la política regional hacia la promoción del ajuste estructural de las regiones más desfavorecidas, en un contexto de recursos cada vez más limitados como consecuencia de los efectos de la crisis de los años 70 y 80, se manifiesta en el diseño de programas de incentivos muy selectivos en cuanto a los requisitos, ámbito espacial de cobertura, y porcentajes de subvención. Por otro lado, se otorga cada vez menor importancia a los subsidios

a la inversión y el empleo, mientras que se pone el acento en la mejora de la competitividad y de la estructura empresarial, mediante la provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios para la industria, transferencia tecnológica y servicios técnicos (COM, 1994).

El principal capítulo que agrupo los instrumentos de la política regional europea es la denominada "Política Socioestructural". En el momento de la incorporación de España a la Comunidad Europea, la confluencia de varios factores llevó a la reforma de los Fondos Estructurales, de los que depende la política socioestructural. Dichos factores pueden sintetizarse en: el incremento de los desequilibrios internos derivados de las nuevas incorporaciones, la promulgación del Acta Única Europea que incide en la necesidad de caminar hacia la cohesión económica y social de las regiones, y la creciente complejidad y falta de flexibilidad de los mecanismos socioestructurales que hacían necesaria una reforma para dotarlos de mayor eficacia. Tras la materialización de la reforma, producida en 1988, la actuación de la C.E. a través de los Fondos Estructurales se planteó como finalidad hacer posible la consecución de los objetivos generales enunciados en los artículos 130 A y 130 C del Tratado (Cuadro 11), estableciéndose cinco objetivos prioritarios (Cuadro 12).

Cuadro 11: Acta Única Europea y Reforma de los Fondos Estructurales. Título V del Tratado

- El **Artículo 130 A**, define los objetivos de la cohesión económica y social, a saber, el desarrollo armonioso de la Comunidad y la reducción de las disparidades existentes entre las distintas regiones y del retraso de las regiones menos favorecidas.
- El **Artículo 130 B** indica los medios que han de utilizarse para alcanzar dichos objetivos: coordinación de las políticas económicas de los Estados Miembros, políticas comunes y mercado interior, instrumentos estructurales.
- El **Artículo 130 C**, introduce el FEDER en el Tratado C.E.E. y define sus objetivos: corregir los desequilibrios regionales mediante la participación en el desarrollo de las regiones menos desarrolladas y la reconversión de las regiones industriales en crisis.
- El **Artículo 130 D**, anuncia la reforma de los Fondos Estructurales, especialmente el Reglamento Marco relativo a las funciones de los Fondos estructurales, a su eficacia y a la coordinación entre si de sus intervenciones con las del BEI y con las de los demás instrumentos financieros existentes.
- El **Artículo 130 E**, prevé los textos de aplicación del mencionado reglamento marco.

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas (COM), 1988

Cuadro 12: Los Cinco Objetivos prioritarios de los Fondos Estructurales (1989-1993)

- Objetivo nº1** Fomentar el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas
- Objetivo nº2** Reconversión industrial
- Objetivo nº3** Desempleo de larga duración
- Objetivo nº4** Inserción de los jóvenes
- Objetivo nº5:**
 - 5a: Desarrollo rural de las producciones agrícolas
 - 5b: facilitar el desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas (COM), 1988

La necesidad de coordinación en el diseño y aplicación de las políticas de desarrollo regional en los diferentes países, quedó establecida mediante la puesta en funcionamiento de una Política de Competencias, cuya función fundamental consiste en asegurar la coordinación entre las políticas regionales particulares de los estados miembros y la política regional de la Unión Europea. La coordinación se lleva a cabo mediante una serie de controles y regulaciones que requieren que cada estado defina unas áreas preferentes de actuación que son las que recibirán de forma prioritaria las ayudas.

La aplicación de la política regional desde la reforma de 1988 se materializa en la necesidad de que los estados miembros diseñen Planes Regionales. Dichos planes, son el punto de partida para la negociación con la Comisión Europea sobre las ayudas con cargo a fondos estructurales a recibir por cada estado. Tras la negociación, la Comisión establece los Marcos Comunitarios de Apoyo, a partir de los Planes Regionales elaborados para cada región. En dichos documentos, se establecen las directrices para la aplicación de los diferentes Programas Operativos e Iniciativas Comunitarias que se van a aplicar en cada región.

Los *Marcos Comunitarios de Apoyo* (MCA), fueron una de las principales innovaciones. Se contempla uno para cada objetivo prioritario de la política socioestructural y contempla el escenario en el que se llevan a cabo las intervenciones con participación de los Fondos Estructurales de la UE en cada estado miembro. Se divide en dos partes, la primera compuesta por intervenciones aplicables en todo el territorio estatal que está calificado dentro del objetivo prioritario al que se refiere el Marco, pero sin especificar la región concreta en la que se han de realizar las inversiones. La segunda parte, con intervenciones específicas en cada una de las regiones. Cada MCA es objeto de negociación entre el Estado miembro afectado y la Comisión, y establece cuáles serán las prioridades de desarrollo, los progresos obtenidos, las líneas de actuación prioritarias, las formas de intervención, el plan indicativo de financiación, y la duración de las intervenciones, siempre en referencia a la inversión comunitaria (COM 1988).

Una vez que se ha establecido el Marco Comunitario de Apoyo, se diseña el Programa Operativo que consiste en una planificación y ordenación de las actuaciones específicas a realizar durante el periodo de vigencia del MCA.

Además de los objetivos prioritarios señalados, la actuación a través de los Fondos Estructurales incluye también las *Iniciativas Comunitarias*, reglamentadas en el Artículo Segundo del Reglamento 4253/88, y cuyos objetivos son: en primer lugar, ayudar a la resolución

de los problemas graves directamente relacionados con la aplicación de la política comunitaria; en segundo lugar, fomentar la aplicación de las políticas comunitarias a escala regional; por último, ayudar a resolver problemas comunes de determinado tipo de región.

La Reforma de los Fondos Estructurales de 1988 supone la consolidación de la política socioestructural, en sus objetivo de contribuir al desarrollo de las áreas más desfavorecidas y favorecer la cohesión económica de las regiones europeas. Por primera vez se consolida una cultura de planificación del desarrollo regional, mediante instrumentos diversos que permiten abordar los importantes problemas derivados de los desequilibrios territoriales. Los métodos se perfeccionan y los fondos se duplican.

b) Segundo Periodo de Aplicación de las Políticas Estructurales (1994-1999)

Tras el primer periodo de aplicación de las políticas estructurales desde la Reforma de 1988 (1989-1993), en Julio de 1993, el Consejo Europeo de Ministros adoptó los seis Reglamentos revisados (**Cuadro 13**), que regulan los Fondos Estructurales de la Unión Europea en el periodo 1994-1999. La concienciación sobre la necesidad de promover la integración de los territorios comunitarios ha supuesto un incremento muy importante en la cuantía destinada a los Fondos Estructurales para este periodo (**Cuadro 14 y figura 10**). El presupuesto asciende a 141.000 millones de ecus, la tercera parte del presupuesto total comunitario (COM, 1991). Estos fondos son, por tanto, un importantísimo capítulo de la política comunitaria, y el fundamento financiero para lograr la cohesión económica y social entre las regiones europeas.

Cuadro 13: Reglamentos para la Regulación de los Fondos Estructurales en el Periodo 1994-99

<p>Reglamento IFOP: Reglamento 2080/93 que establece las disposiciones para la aplicación del Reglamento 2052/88 en lo que se refiere al instrumento financiero de orientación de la pesca.</p> <p>Reglamento Marco: Reglamento 2081/93 que modifica el Reglamento 2052/88 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes.</p> <p>Reglamento de Coordinación: Reglamento 2082/93 que modifica el Reglamento 4253/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88 en lo relativo tanto a la coordinación de las intervenciones de los Fondos Estructurales, como de éstas con las del BEI y con las de los demás instrumentos financieros existentes.</p>

Cuadro 13 (cont.)

<p>Reglamento del FEDER: Reglamento 2083/93 que modifica el Reglamento 4254/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88 en lo relativo al FEDER.</p> <p>Reglamento del FSE: Reglamento 2084/93 que modifica el Reglamento 4255/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88 en lo relativo al FSE.</p> <p>Reglamento del FEOGA-Orientación: Reglamento 2085/93 que modifica el Reglamento 4256/88 en lo relativo al FEOGA-Orientación.</p>
--

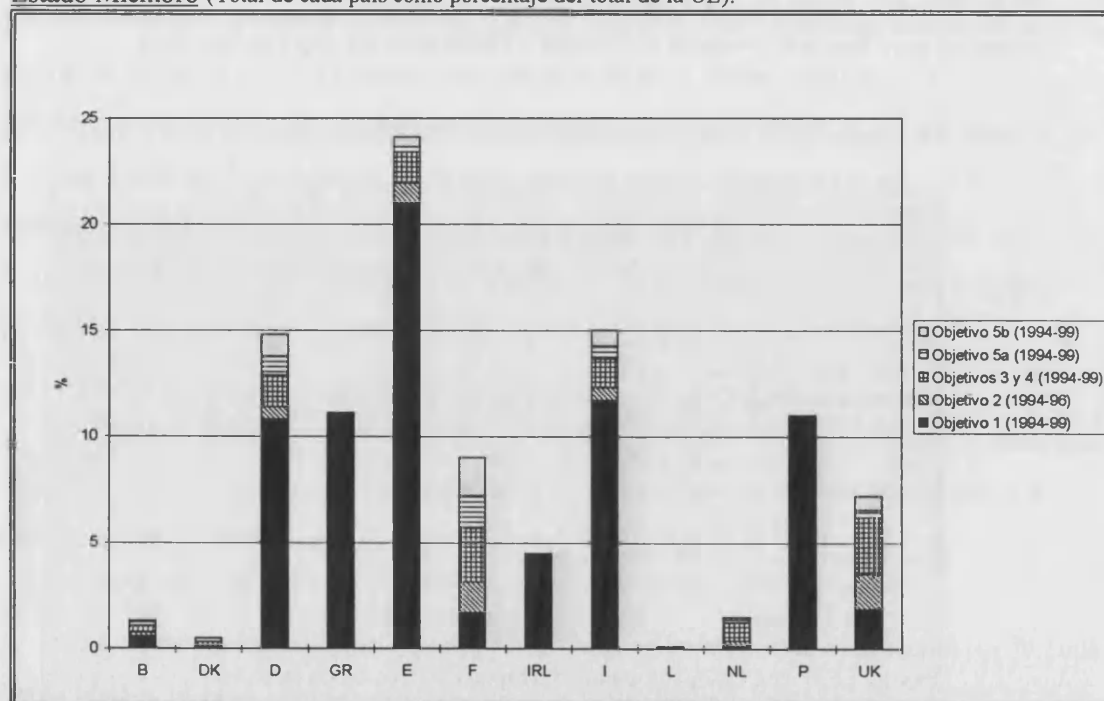
Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas (COM), 1991

Cuadro 14: Presupuesto Comunitario, 1994-1999 (miles millones ptas., precios 1992)

	Año 1993		Año 1996		Año 1999	
	Total	%	Total	%	Total	%
Agricultura	5.632	50,9	5.824	48,4	6.144	45,7
Acciones Estructurales	3.408	30,8	4.000	33,2	4.800	35,7
• Fondo de Cohesión	240	2,2	368	3,1	416	3,1
• Fondos Estructurales	3.168	28,6	3.632	30,2	4.348	32,6
Políticas Internas	624	5,6	720	6,0	816	6,1
Acciones Externas	640	5,8	736	6,1	896	6,7
Otros	768	6,9	768	6,4	800	5,9
Compromisos Totales	11.072	100	12.032	100	13.456	100

Fuente: Comisión Europea, 1994b

Figura 10: Fondos Estructurales para el Periodo 1994-1999. Distribución según Objetivo y Estado Miembro (Total de cada país como porcentaje del total de la UE).



Fuente: Elaboración Propia con datos Comisión Europea, 1994b

La revisión de los objetivos iniciales previstos por la política estructural tras la reforma de 1988, ha llevado a su mantenimiento y refuerzo en la programación y legislación desarrollada como base de este nuevo periodo de aplicación. Por tanto, no puede hablarse de una nueva reforma de los Fondos Estructurales, sino de la continuación y refuerzo de los principios que guiaron la anterior reforma. Sin embargo, las novedades son importantes con la incorporación de nuevas regiones beneficiarias, el ajuste de los procedimientos de programación y la financiación comunitaria de nuevos tipos de medidas.

La filosofía basada en los principios anteriormente señalados se plasma, en primer lugar, en la **concentración** en seis objetivos prioritarios. Los objetivos que más directamente atañen a las zonas desfavorecidas son el Objetivo 1 —de fomento del desarrollo de regiones desfavorecidas—, el objetivo 2 —promoción de zonas industriales en declive— y el objetivo 5b, específicamente dirigido a potenciar el desarrollo rural. Dentro de los seis objetivos prioritarios, se mantiene el criterio de concentración de la inversión en las zonas más necesitadas. De este modo, para el periodo 1994-1999, las zonas Objetivo 1, las definidas como más atrasadas, concentran el 74% de la inversión con carácter estructural. Se ha incorporado un nuevo Objetivo 6 que contempla acciones para el ajuste estructural y desarrollo de regiones de muy bajas densidades poblacionales, haciendo referencia especialmente a las regiones septentrionales de los países escandinavos.

El segundo principio básico es ampliar la **cooperación** con los organismos competentes (incluidos los interlocutores económicos y sociales) designados por cada Estado miembro. En tercer lugar está el principio de **programación**. Se contempla una programación para un periodo de seis años (1994-1999). El cuarto principio es el de **adicionalidad**, por el que se establece la necesidad de que cada Estado miembro mantenga su presupuesto destinado a gastos públicos estructurales al mismo nivel que en el periodo anterior, para sus territorios afectados.

En cuanto a las Iniciativas Comunitarias, el *Libro Verde sobre el futuro de las Iniciativas Comunitarias* (COM, 16 de Junio de 1993), contempla diversos temas sugeridos para las iniciativas de este periodo: cooperación transnacional, desarrollo rural, atención a las regiones más periféricas, promoción del empleo y de la cualificación de la mano de obra, gestión del cambio industrial, espacios urbanos, y pesca.

c) Valoración de la Política Europea de Desarrollo Regional hasta la Actualidad

A pesar de la importancia de su objetivo, la aplicación de la política de desarrollo regional no ha conseguido, hasta la actualidad, frenar los importantes desequilibrios socioeconómicos espaciales existentes en el seno de la Unión Europea. La mayor o menor magnitud de las desigualdades entre las regiones ha estado más en función de la dinámica socioeconómica general y particular, que de los resultados de la aplicación de iniciativas correctoras.

La tardía implantación de una política regional a escala europea —no es hasta mediados de los años 70 cuando se establecen las bases de la actual política regional—, su consideración durante los primeros años como un mero instrumento de compensación frente a agravios comparativos entre los países integrantes, y su escasa dotación presupuestaria, han sido los factores determinantes para explicar su todavía escaso impacto en la reducción de los desequilibrios interregionales.

La política regional particular de los distintos países europeos, aunque con mayor tradición en algunos casos, se ha mostrado igualmente insuficiente hasta la actualidad en la mayoría de las ocasiones. Sin embargo es verdad que, en algunos casos —Planes de Desarrollo españoles, Planes de Electrificación Rural y Caminos Rurales—, la política regional ha contribuido enormemente a proporcionar unas infraestructuras y equipamiento mínimos que han evitado, o cuanto menos amortiguado, los efectos de una desarticulación social y económica de mayor calibre.

El diseño y aplicación de políticas regionales ha sufrido, tradicionalmente, una serie de déficits que han contribuido a que su impacto haya sido, en el mejor de los casos, puntual, con un coste-eficacia muy elevado. Algunos de estos problemas, válidos tanto para la política regional comunitaria como para la política regional española, han sido sistematizados por Rodríguez Pose (1995). En primer lugar, la política regional europea nace en un momento de auge del modelo territorial de concentración que ha contribuido a agudizar las desigualdades territoriales, y en el marco de una grave crisis internacional que ha paralizado, en mayor medida, las economías de las regiones más débiles; en segundo lugar, la importancia y urgencia del objetivo al que se refiere la política regional no se han visto acompañadas por dotaciones presupuestarias y de recursos humanos suficientes. El presupuesto del FEDER en el año 1990 suponía tan solo el 11% del total

comunitario, tras haberse producido ya reformas cualitativas en las que se había reconocido la necesidad de dotar a la política regional de recursos financieros acordes con los objetivos perseguidos. En tercer lugar, la eficacia de las acciones emprendidas se ha visto reducida substancialmente por diversos factores:

- La falta de continuidad. La vida media de las etapas de actuación ha sido de 3 años. Ello implica que no ha habido tiempo material para que las acciones hayan podido adecuarse suficientemente a la realidad y, mucho menos, que hayan podido efectuarse análisis y valoraciones de la implementación de los programas, de la utilización de los recursos, y del cumplimiento de los objetivos propuestos.
- Una gran dispersión de esfuerzos, traducida en la pérdida de eficacia de las actuaciones emprendidas como consecuencia del reducido impacto territorial.
- La ausencia de criterios claros que hayan presidido el proceso de selección de los proyectos, lo que ha dado lugar, en muchos casos, a confusiones y agravios comparativos con la consiguiente pérdida de eficacia. Del mismo modo, el principio de programación no ha sido considerado hasta fecha reciente.
- La falta de flexibilidad en la distribución de los fondos, condicionada durante un largo periodo por la consideración del FEDER como un fondo de compensación o reembolso para países que se habían sentido perjudicados por otras acciones comunitarias. Como consecuencia, el margen para una actuación a escala comunitaria ha sido muy reducido hasta fecha reciente.
- La ausencia de coordinación entre los niveles competenciales en materia de política regional europea. De este modo, los programas propuestos desde las autoridades europeas con frecuencia no coinciden —e incluso entran en conflicto— con iniciativas nacionales o regionales de los estados miembros.
- Las deficiencias en la tramitación, gestión y seguimiento de los proyectos, que han supuesto un uso deficiente de los recursos al ejercerse controles rutinarios y sin capacidad real de evaluación de su uso y del grado de consecución en relación con los objetivos perseguidos.

Por último, y quizá en la base de los demás problemas detectados, se encuentra la escasa voluntad demostrada por los estados miembros, de convertir la política regional en un verdadero cauce de cohesión y desarrollo, habiéndolo mantenido hasta fecha reciente como un mero instrumento de redistribución de los recursos financieros.

2.3.2 Las Actuaciones para el Desarrollo Rural

2.3.2.1 Los Antecedentes de la Política de Desarrollo Rural en España

Los antecedentes están en la política de colonización y de concentración parcelaria de los años 50 y 60 con dos importantes experiencias: las grandes intervenciones en los Planes Badajoz y Jaén. Estas políticas consiguieron importantes avances en la extensión de regadíos y asociación de producciones. Sin embargo, no puede hablarse de una verdadera política de promoción del desarrollo rural en el sentido de apoyo al equilibrio territorial mediante el mantenimiento de la población y de los ingresos (ORTEGA CANTERO 1979).

Desde los años 60 hasta mediados de los años 70, las principales actuaciones se concentran en tres grandes áreas: la promoción de regadíos, acciones de política social y reforma de estructuras, y fomento de la industria agroalimentaria. Estas actuaciones no consiguieron movilizar los recursos rurales para mejorar la situación económica y el nivel de bienestar de la población rural. Algunos déficits de la política regional del periodo de los Planes de Desarrollo son aplicables también a estos intentos de instituir una "política de desarrollo rural":

- no existió como tal en la práctica, aunque algunos documentos planteaban que determinadas actuaciones se inscribían en esa línea;
- las actuaciones tenían un marcado carácter sectorial y centralista, y carecían de la necesaria coordinación entre todos los organismos con competencias para lograr una actuación eficaz;
- los métodos de promoción eran básicamente económicos, con una filosofía basada en instrumentos inductivos y de carácter indirecto;
- al margen de las grandes obras de transformación, la iniciativa pública quedó relegada a un segundo plano en las pequeñas actuaciones en la escala local. El hecho de que el crecimiento se encontrase polarizado en sectores y ámbitos espaciales muy concretos, hacía insuficiente una política fundamentada en incentivos y inversiones públicas poco significativas (CUADRADO ROURA, 1981);
- los Polos de Desarrollo, principal instrumento de la política regional, no contribuyeron al desarrollo rural; al contrario, cuando consiguieron consolidar un núcleo de actividad industrial y de servicios —en limitadas ocasiones—, no sólo no consiguieron extender los impulsos de desarrollo hacia las áreas rurales, sino que

provocaron una rápida desarticulación de éstas, contribuyendo así a un mayor declive económico y social; (RICHARDSON, 1976).

- existía una separación total entre la política regional, por un lado, la planificación urbana y territorial, por otro, y la tímida "política de desarrollo rural".

2.3.2.2 El Inicio de una Política Específicamente Dirigida a las Zonas Rurales en España

El inicio de las políticas españolas específicamente dirigidas a la promoción del desarrollo en áreas rurales desfavorecidas es tardío. Al margen de las mencionadas acciones sectoriales de política regional con influencia sobre espacios desfavorecidos, como las actuaciones en Comarcas de Acción Especial o las Comarcas de Ordenación de Explotaciones, las primeras preocupaciones provienen directamente de la influencia de la política comunitaria de apoyo estas áreas, que se estrena con el Reglamento CEE 75/268.

La primera repercusión que el Reglamento CEE 75/268 tiene en España, es la concienciación por parte de las autoridades competentes —Ministerio de Agricultura— de la necesidad de definir los espacios que pueden ser considerados como zonas desfavorecidas, y en qué grado. Esta preocupación se concreta en la elaboración de una serie de tipologías con el objeto básico de: *“explorar la aplicabilidad de las directrices socioestructurales agrarias de la Comunidad Económica Europea (CEE) a las áreas españolas más desfavorecidas”* (INIA, 1983, p.5.), y cuya culminación es el estudio denominado *“Análisis Espacial de la Depresión Socioeconómica en España en Base a las Comarcas Agrarias”* (INIA, 1983). En definitiva, se trataba de determinar qué áreas podían considerarse como “deprimidas” como paso previo para la puesta en funcionamiento de una política de discriminación positiva hacia esas áreas. Las unidades espaciales tomadas como punto de partida para la elaboración de esta tipología fueron las comarcas agrarias. A pesar de sus limitaciones, la elaboración de esta tipología, tuvo el importante valor de ser el primer trabajo encaminado a determinar y ordenar los espacios más deprimidos desde el punto de vista económico y social.

En el año 1982, se aprueba la Ley de Agricultura de Montaña (Ley 25/1982), como resultado de la influencia de la política comunitaria en este sentido (CEE 75/268), y cumpliendo con el mandato de la Constitución Española (artículo 130.2) donde se destaca la necesidad de un tratamiento especial para las zonas de montaña, mayoritariamente desfavorecidas. En ella se reconoce la necesidad de actuar sobre unas áreas con importantes handicaps tanto físicos —elevada altitud media, clima continental, escasez de terrenos útiles para la agricultura, etc.—

como socioeconómicos —aislamiento de los centros urbanos dinámicos del litoral, pérdida poblacional y envejecimiento, excesiva dependencia de la actividad primaria, etc.. Esta ley supone el inicio de la legislación española sobre desarrollo de zonas rurales desfavorecidas. Su principal objetivo es: *"Establecer un régimen jurídico especial para las zonas de agricultura de montaña con el fin de posibilitar su desarrollo social y económico, especialmente en sus aspectos agrarios, mantener un nivel demográfico adecuado, y atender a la conservación y restauración del medio físico, como hábitat de sus poblaciones"* (GÓMEZ BENITO et al, 1987. p. 56) .

Esta ley tenía como características más importantes, en primer lugar, una perspectiva integral en su filosofía, aunque la práctica fuese sectorial; en segundo lugar, la concepción de la montaña como un sistema en crisis cuya solución requería del establecimiento de tres elementos necesarios e interrelacionados: un umbral mínimo de población, el marco ecológico y el desarrollo económico; en tercer lugar, el hecho de que la legislación española concebía las medidas específicas para las Zonas de Agricultura de Montaña (ZAM) como una acción común de todas las administraciones públicas implicadas, incluso de la población montañesa; por último, la consideración de una estrategia de desarrollo para estas zonas fundamentada en el aprovechamiento del potencial endógeno con ayuda desde el exterior. La ejecución de la Ley se llevaba a cabo a través de los Programas de Ordenación y Promoción de Recursos de Montaña —PROPRON— de cada zona, que tenían que estar integrados por un análisis físico y socioeconómico del área, los objetivos cuantificados a conseguir, las acciones para cumplir esos objetivos, la previsión de las inversiones necesarias, las orientaciones de producción agrícola más adecuadas al medio físico y condiciones de las explotaciones, la evaluación socioeconómica y medio ambiental del programa, y la determinación del ámbito territorial definitivo de la zona propuesta. Los beneficios para los agricultores acogidos incluían una indemnización compensatoria por limitaciones del medio físico sobre la producción, preferencia en la concesión de todas las ayudas establecidas por el MAPA, acceso especial a la línea de crédito oficial para la financiación complementaria, y las máximas exenciones, bonificaciones y reducciones fiscales posibles. Esta ley supuso el origen de la legislación española sobre áreas de montaña,

Desde la entrada de España en la C.E., el marco legislativo sigue las directrices marcadas desde las instituciones responsables europeas, y la política regional, agrícola y, en fin, la reglamentación aplicable a las áreas rurales, se fundamenta en disposiciones y reglamentos enunciados por el gobierno español y los autonómicos, siempre teniendo presente la normativa Europea. Por lo tanto, desde la entrada en la C.E., no podemos hablar de dos políticas diferentes, sino que la política española se sitúa en la línea marcada por la C.E.

2.3.2.3 Las Políticas de Desarrollo Rural en el Contexto Comunitario

a) Antecedentes

En el contexto europeo, desde la constitución de la Comunidad Europea hasta 1975, las medidas destinadas al trato específico y recuperación de zonas desfavorecidas, han tenido un carácter muy general o sectorial, fundamentadas en una política "horizontal" y uniforme. El motivo hay que buscarlo en el hecho de que la C.E. se consolidó sobre el objetivo básico de conseguir la autosuficiencia alimentaria y el desarrollo y equilibrio de los mercados agrícolas. Por lo tanto, siguiendo estos principios, los objetivos de los mecanismos diseñados en materia de política rural y regional han estado dirigidos a contribuir a ese incremento de la productividad y producción agrícola, sin prestar mayor atención a las diversas realidades regionales (TARDITI, 1993; SUMPSI, 1994).

En 1975 la C.E. puso en marcha la Directriz 75/268 sobre agricultura de montaña y de ciertas zonas desfavorecidas. Ello significaba un importante cambio de orientación en la filosofía en la que hasta entonces se había basado la PAC: se pasaba de las medidas horizontales y uniformes, es decir, de una política centrada en medidas que se aplicaban de forma homogénea a todos los espacios —equiparándolos por tanto en sus niveles de necesidad sin tomar en consideración las características propias de cada área—, a una política que diferenciaba las medidas en función de las particularidades de los territorios a los que éstas iban a aplicarse.

Varios factores explican este cambio de orientación (GÓMEZ BENITO et al., 1987). En primer lugar, la crisis económica —con el crecimiento de la inflación, del desempleo y de los costes, la crisis de mercados, etc.— cuestionó los modelos productivistas y señaló la necesidad de políticas que persigan objetivos diferentes a los tradicionales: que permitan sostener la población de las áreas rurales, que ya no podía ser absorbida en las áreas urbanas, que consideren la potenciación de otras actividades no agrarias como complemento a las rentas de los agricultores para hacer posible la supervivencia de gran número de pequeñas y medianas explotaciones, y que favorezcan un desarrollo regional de carácter endógeno e integrado.

En segundo lugar, el desarrollo de un modelo de agricultura productivista e intensiva ha dado lugar a la aparición y/o acentuación de problemas ambientales. Ello ha concienciado a responsables y autoridades de la necesidad de potenciar el uso de métodos de producción más

respetuosos con el entorno, favoreciendo una explotación más extensiva de la tierra y apoyando el papel de los agricultores como guardianes del medio ambiente, especialmente en aquellos espacios donde el abandono de la actividad agrícola por la inviabilidad de muchas explotaciones, está dando lugar a un progresivo deterioro del paisaje tradicional y de los recursos naturales.

Por último, la influencia de la ciencia regional y de la ordenación del territorio sobre las políticas agrícolas, en el sentido en que éstas describen los desequilibrios regionales y la asignación de funciones a espacios, facilitando su integración, así como la planificación y dotación de infraestructuras y equipamientos, como condiciones previas para el desarrollo normal de la actividad económica.

Siguiendo estos factores se han operado cambios profundos en la concepción de las políticas de desarrollo rural, desde una visión que homogeneizaba todos los espacios bajo un mismo tipo de iniciativas públicas, a una nueva concepción que tiene en cuenta la especificidad y necesidades de cada espacio y, por tanto, plantea soluciones diferenciadas. Este es, pues, el origen de las políticas específicas para zonas desfavorecidas y de montaña, que en la C.E. se identifica con la directriz 75/268 sobre agricultura de montaña y de zonas desfavorecidas.

Para las zonas rurales desfavorecidas, este cambio de orientación ha significado la concienciación por parte de las autoridades —al menos desde un punto de vista teórico—, de la necesidad de prestar una atención especial a estos espacios, como consecuencia de los graves procesos de desarticulación económica y social, y de deterioro ambiental, que se vienen produciendo, y que afectan a los nuevos objetivos preferentes, relacionados con la vertebración regional y la cohesión económica.

Desde entonces, la política para estas zonas desfavorecidas ha ido ganando importancia en el conjunto de la política comunitaria, de tal modo que ya en el documento de la Comisión Europea "El Futuro del Mundo Rural" (COM 1988), dos de los tres problemas característicos de los espacios rurales, van dirigidos a éstas zonas desfavorecidas (Cuadro 15).

Cuadro 15: Los dos problemas característicos de los espacios rurales desfavorecidos (COM, "El Futuro del Mundo Rural", pp. 78-85, 1988).

Cuadro 15-1: El Mundo Rural en Decadencia (Segundo problema característico del espacio rural).

	<i>Agricultura</i>	<i>Bosques</i>	<i>Act.Secundarias</i>	<i>Servicios</i>	<i>Formación</i>	<i>Infraestructuras.</i>
Problemas	<ul style="list-style-type: none"> - Dificultades estructurales - Emigración a ciudades medianas - Abandono de tierras marginales 	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento de tierras abandonadas - Infratilitación de recursos forestales - Madera de baja calidad - Parcelación - Dispersión 	<ul style="list-style-type: none"> - Tecnología obsoleta - Aislamiento económico - Capacidad de análisis y gestión insuficientes - Escasez créditos 	<ul style="list-style-type: none"> - Restructuración oferta de servicios públicos - Inadecuada oferta de servicios a empresas - Lento proceso adaptación por falta activid. alternativa 	<ul style="list-style-type: none"> - Formación básica insufic. - Oferta educativa restring. - Demanda educativa escasa - Aislamiento cultural 	<ul style="list-style-type: none"> - Transportes, telecomunicaciones, zonas industriales y artesanales, centros multiservicios, etc. insuficientes.
Soluciones	<ul style="list-style-type: none"> - Dificultades estructurales - Emigración - Abandono tierras margin. 	<ul style="list-style-type: none"> - Primar esencialmente la función productiva en los programas operativos forestales 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a la diversificación económica 	<ul style="list-style-type: none"> - Subvenciones directas - Facilidades - Ampliación de la oferta de servicios 	<ul style="list-style-type: none"> - Mantener escuelas rurales y enseñanza específica - Mejorar infraestructuras y medios de formación. - Mejorar calidad enseñanza 	<ul style="list-style-type: none"> - Refuerzo de las infraestructuras necesarias para la diversificación de la economía rural
Medidas	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora estructural - Etiquetado-denominación de origen - Apoyo a la organización - Ayudas a los agricultores comprometidos con la protección 	<ul style="list-style-type: none"> - Reforestación de tierras agrarias - Concentración forestal - Crear asociaciones forestales - Aumentar la información - Desarrollo de producción forestal 	<ul style="list-style-type: none"> - Ayudas inversión product. - Apoyo a innovación - Fomentar la cooperación entre PYMEs - Mayor acceso al crédito - Impulso a la producción maderera y de papel - Apoyo a la calidad: etiquetas regionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Más servicios a agricult. - Mejorar infraestructuras para actividades terciarias - Mejorar acceso a la información - Fomento de la asociación. - Crear agentes desarrollo - Promoción turismo y artesanía 	<ul style="list-style-type: none"> - Red escuelas rural - Creación medios formación en centros rurales - Programas para formación mujeres - Formación permanente - Mayor formación en nuevas actividades 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a la creación de infraestructuras básicas y asistenciales

Fuente: COM, "El Futuro del Mundo Rural", 1988

Cuadro 15-2: El Mundo Rural Marginado (Tercero de los problemas del mundo rural)

	<i>Agricultura</i>	<i>Bosques</i>	<i>Act.Secundarias</i>	<i>Servicios</i>	<i>Formación</i>	<i>Infraestructuras</i>
Problemas	Estructuras agrarias deficitarias - Condiciones de producción y de vida difíciles	- Infraestructura forestal deficiente - Altos costes explotación - Restricciones a explotac. - Ubicación de madereras	- Despoblamiento y consecuente ausencia de mercados próximos - Sobrecoste de infraestructuras modernas y rentables	- Deficiencias en servicios básicos - Inexistencia de servicios a empresas - Elevado coste de servicios por escasa población	- Necesidad reconversión y formación profesional en ag. - Éxodo rural-envej. Poblac. provoca cierre escuelas -Aislamiento cultural y alto coste de las infraestructuras	- Escasa rentabilidad rápida de las inversiones en infraestructuras
Soluciones	- Protección de los agricultores. - Conservación de la naturaleza	- Fomentar la función protectora del bosque considerando el aspecto producción	- Estimular iniciativas para sostener la población, priorizando la existencia de estructuras de asistencia	- Prioridad absoluta a los servicios de base a personas y, en particular, al comercio	- Mantener escuelas primarias, utilizándolas además, para actividad de formación profes. - Adecuar oferta de formación profesional a las actividades económicas que se emprendan	- Servicios básicos -Priorizar infraestructuras menores ligadas a turismo artesanía e industria -Selectividad en función de rentabilidad -Infraestructuras para romper el aislamiento
Medidas	- Ayudas rentas - Mejora del hábitat rural - Conservación de suelos. - ICM - Crear zonas de protección - Primas para conservar el medio	- Prevenir erosión, mediante ordenación de cuencas - Mejorar infraestructuras forestales -Valoración/equilibrio agro-silvo-pastoral - Parques forestales	- Reforzar activ. industrial y artesanal existente - Fomentar cooperación - Estimulo de subsectores madera-papel - Incremento de subsectores agroalimenticios	- Financiar infraestructuras -Concentr. activ. product. y desarrollar trabajo distancia - Servicios de incentivación (mov.asociativo) - Financiación estudios viabilidad	- Multiuso infraestruc. educat. - Enseñanza a distancia - Formación ligada a la pluriactividad del agricultor -Formación vinculada a industria de la madera, papel, y a conservación del medio	

Fuente: COM, "El Futuro del Mundo Rural", 1988

b) La Política Socioestructural Comunitaria

Durante la década de los 60, el abandono de la actividad agraria y la emigración campocidad adquirieron gran importancia, en parte como consecuencia de la orientación política productivista. Desde 1973, los gobiernos europeos comenzaron a percibir la necesidad de mantener un campesinado en todo el territorio, ante las dimensiones que estaba adquiriendo el fenómeno del éxodo rural y el abandono de la actividad agraria. Ello llevó al establecimiento de una política de apoyo a las zonas desfavorecidas y de montaña. Con la promulgación de la Directiva 75/268/CEE, la hasta ahora política comunitaria de estructuras cambiara de sentido y se convertirá en un instrumento no sólo de modernización y aumento de la productividad agraria, sino también en una política socioestructural de apoyo y compensación de los impactos negativos que la política de precios estaba teniendo sobre los espacios más desfavorecidos.

La Directiva 75/268 supone el inicio de la política comunitaria dirigida específicamente a apoyar a las zonas desfavorecidas. En la directiva se plantean seis cuestiones fundamentales: en primer lugar, lo referente a la estructura social de la agricultura y la diversidad regional del medio físico y el contexto económico; en segundo lugar, la necesidad de adoptar medidas específicas para zonas desfavorecidas agrícolas en cuanto a las condiciones naturales de producción; en tercer lugar garantizar la conservación del espacio natural en las áreas de montaña, estimulando a los estados miembros a que adopten medidas a tal fin e incentivando a los agricultores a que, a través de su actividad, desempeñen una función fundamental a este respecto; en cuarto lugar, la necesidad de sostener las rentas de los agricultores de estas zonas ante su progresivo deterioro, y procurar mejores condiciones de trabajo que eviten el actual éxodo rural y el consiguiente abandono de la tierra cultivada, el despoblamiento y el deterioro paisajístico; en quinto lugar, la existencia de un medio físico limitante que provoca que los costes de producción sean mayores, lo cual incide negativamente en las rentas de los agricultores; por último, la insuficiencia de las medidas estructurales aplicadas hasta entonces (GÓMEZ BENITO et al., 1987).

Estos elementos configuran el marco en el que se plantea la puesta en marcha de una política para zonas desfavorecidas con la finalidad de apoyar el mantenimiento de la actividad agraria que, a su vez, posibilite asegurar la continuidad de unos niveles mínimos de población de manera que se evite la desarticulación del territorio y el progresivo deterioro del medio natural.

Se contempla una tipología de áreas con el objeto de llegar a una definición homogénea de los criterios y características necesarios para establecer unos baremos comunes para toda la CE. Esta estrategia contempla tres tipos de áreas:

- Las Zonas de Montaña (Cuadro 16), en las que se ha de dar la presencia, por razones de altitud, de condiciones climáticas muy difíciles que, como resultado, produzcan un acortamiento pronunciado de la estación de crecimiento. La altitud varía en función de la latitud del área. Otro requisito alternativo es la existencia de pendientes mayores del 20% que dificultan o imposibilitan la mecanización de las explotaciones agrarias.
- Las Zonas Desfavorecidas, que deben ser áreas agrícolas homogéneas desde el punto de vista de las condiciones naturales para la producción. Hay una serie de aspectos por los cuales se considera a una zona como desfavorecida, que incluyen la presencia de tierras poco productivas (menos del 80% de la media nacional), resultados agrícolas inferiores al 80% y población con densidad de menos del 50% de la media nacional, y que sea al mismo tiempo menor de 75 hab./km².
- Las Zonas con Handicaps Específicos basados en condiciones naturales que las hagan poco favorables para la producción —pobreza del suelo, falta de drenaje, excesiva salinidad, etc.. Aquí es necesario el establecimiento de leyes que regulen la preservación del paisaje o protejan el medio ambiente.

Cuadro 16: Criterios de Delimitación Comparados de Zonas de Montaña en la UE

Estado	Altitud	Pendiente	Mista
Alemania	800m. promedio	-----	Altitud 600m. y 18% de pendiente media
Francia	a) 600m. en Macizo Central b) 800m. en ultramar y en la zona mediterránea	20%	a) Altitud 500m. y pendiente 15%. b) Sólo ultramar 400m. y 16% pendiente media c) Localidades con menores valores enclavadas o limitrofes al macizo
Italia	a) 700m. en la región norte. b) 800m. en el sur.	20%	Altitud 600m. y 15% de pendiente
Grecia	800m. en el 80% del territorio local.	20%	-Altitud 600m. y 16% de pendiente -Se admite el 50% en altura de 600m. dentro del macizo -Se aceptan inferiores con especiales handicaps.
Portugal	700m. promedio municipio	25%	Altitud 400m. y pendiente media del 15%
España	1000m. en el 80% del término municipal.	20%	Altitud 600m. en el 80% del territorio y pendientes mayores del 15%

Fuente: Gómez Benito et al., 1987

Se contempla la necesidad de proveer a estas zonas de los servicios, infraestructuras y equipamientos necesarios a corto plazo. Se consideraba absurdo intentar mantener la actividad agraria con una política dirigida solo al crecimiento de la producción agrícola, olvidando cuestiones sociales y culturales.

La Directiva 75/268 supone para las áreas rurales desfavorecidas, el reconocimiento político de la necesidad de actuar ante unos espacios en los que se estaban produciendo unos procesos intensos de desarticulación social y económica, por la inviabilidad de gran número de explotaciones agrarias y la consiguiente emigración de la población hacia entornos urbanos. A pesar de su importancia, la Directiva 75/268 es una política fundamentalmente de apoyo a la agricultura y sin una visión integral del desarrollo rural que guiará posteriores actuaciones.

Ya en la década de los 80, el Reglamento 85/797 supone la revisión de la Directiva 75/268. Se trataba de coordinar y racionalizar las políticas definidas previamente: de Modernización de Estructuras (1972) y la de Desarrollo Regional (1975). Pese a un cierto carácter continuista en los principios que plantea, tiene una visión más integral de la política de zonas de montaña y otras zonas desfavorecidas, a la vez que manifiesta una mayor voluntad de corregir los desequilibrios interregionales. Se otorga especial importancia a la coordinación de los programas bajo una misma dirección, para incrementar su efectividad y evitar solapamientos, y se postula una acción común basada en criterios comunitarios. Se incrementan las cuantías de las ayudas y se da mayor importancia a la potenciación y desarrollo de estas zonas.

En 1985, con la entrada de España y Portugal, se establecen instrumentos de compensación para las áreas de otros países del a Unión Europea —Italia, Francia. Grecia— que se sentían amenazadas por la competencia agraria de estos dos países. El más importante es el constituido por los Programas Integrados Mediterráneos (PIM). Fueron “estrategias de desarrollo rural” aplicadas en ámbitos espaciales reducidos denominados Zonas de Concentración. Sus acciones incluían medidas para favorecer la adaptación de la agricultura y potenciar la diversificación económica del área. En algunos casos, incluían subprogramas para zonas internas, estableciendo medidas específicas para las problemática particulares de cada área.

Tras la reforma de los Fondos Estructurales de 1988, el desarrollo rural se contempla de forma específica como uno de los objetivos preferentes de las Iniciativas Comunitarias. De este modo, las zonas rurales desfavorecidas se están beneficiando de iniciativas dirigidas específicamente a potenciar el desarrollo rural integrado (LEADER), o de otras con objetivos más sectoriales pero que también están contribuyendo a la dinamización y desarrollo de estos espacios (CARREFOUR, para establecer redes de información sobre todas las políticas, programas y acciones comunitarios, HORIZON, para favorecer el acceso de grupos

desfavorecidos al mercado de trabajo; FUTURES, para potenciar el desarrollo turístico; LIFE, de conservación ambiental).

De entre las diversas iniciativas puestas en marcha a nivel comunitario hay que destacar la puesta en funcionamiento, desde 1991, del programa LEADER. Su finalidad es el fomento del desarrollo rural con el objeto de impulsar la movilización del potencial local de un área, para promover la diversificación de la economía rural y el mantenimiento de una estructura socioeconómica dinámica.

El Programa LEADER pretende demostrar, a través de la puesta en marcha de programas locales de desarrollo endógeno, la posibilidad de impulsar el desarrollo de las comarcas rurales, mediante un enfoque integrado, concebido a nivel local con participación de la población afectada, a través de sus instituciones y organizaciones representativas, constituidas en Grupos de Acción Local (BELTRAN, 1991; IRYDA: 1991). Ofrece ayudas a las redes de organismos locales de desarrollo rural, delegando en ellos la gestión de las subvenciones globales. Otros objetivos que contempla este programa incluyen, por un lado, el fomento de las nuevas tecnologías de comunicación, y por otro, la integración de las medidas sectoriales (CAZORLA, 1994; PÉREZ ESPARCIA y NOGUERA, 1996b).

Tras la Reforma de 1988, la acción institucional en pro del desarrollo rural se contempla claramente con un enfoque integral y participativo. Las iniciativas comunitarias y, en particular, el programa LEADER, son un claro exponente de esta nueva concepción que, en las zonas desfavorecidas beneficiarias, está suponiendo un punto de inflexión con respecto a anteriores experiencias. El principio de gestión desde la escala local, de participación de la población local en la elaboración del Plan de Desarrollo para cada área, la agilización de los trámites burocráticos y una clara visión plurisectorial, son los factores explicativos de la creciente confianza de los habitantes de las áreas rurales desfavorecidas beneficiarias en las posibilidades de desarrollo y en la credibilidad de las iniciativas políticas.

La importancia de los Fondos Estructurales, de los que dependen estas y otras Iniciativas Comunitarias, de cara a futuros ejercicios financieros (2000-2006) está asegurada por la decisión de la Comisión de destinar a este fin un 0,46% del PIB de la UE. Dentro de los Fondos Estructurales futuros, las acciones para la promoción del desarrollo de zonas rurales desfavorecidas contarán con una importancia primordial reconocida en la concentración de los

recursos en las regiones menos favorecidas desde el punto de vista socioeconómico (COM, 1997b).

c) La Política No Socioestructural Comunitaria

c.1) La Política Agraria Común (PAC) como centro de la Política no Socioestructural

Desde la creación de la CEE, la agricultura y la política agraria han sido el eje central de la actuación comunitaria, abarcando gran parte de los presupuestos totales —más del 75% en 1990— (MAPA, 1993). Creada en una coyuntura caracterizada por el déficit europeo en la mayoría de los productos alimentarios demandados, la PAC se dirigió, por un lado, a potenciar la capacidad de producción e incrementar la productividad y, por otro, a sostener las rentas agrarias. En esta coyuntura, las zonas desfavorecidas se consideraban espacios poco productivos y con importantes dificultades para la producción competitiva, por lo que eran marginadas sin prestar mayor atención a su especificidad o problemática particular.

Este modelo productivista entró en crisis desde finales de los 60, momento en que Europa comenzó a ser excedentaria en la mayoría de los productos agrarios básicos. Ya en la década de los 80, se emprendieron sucesivas reformas de la PAC con el objeto de solucionar el grave problema financiero que suponía el modelo vigente, y para adaptarse a la previsible liberalización del mercado mundial de productos agrarios. Dichas reformas, introdujeron una nueva concepción de la agricultura como factor primordial para la estructuración territorial y de preservación del medio ambiente, que tendrá repercusiones importantes en las áreas rurales desfavorecidas, hasta entonces consideradas como espacios marginales y poco aptos para la producción.

c.2) La Primera Reforma de la PAC

En 1985 se introducen los principios de la nueva filosofía que adoptará la CEE en materia de política agraria para apoyo de zonas desfavorecidas —Memorandum del 18 de Diciembre de 1985. Estos principios son, por un lado, tener en cuenta de manera más eficaz y sistemática los problemas de ingresos de las pequeñas explotaciones familiares; por otro lado, apoyar la actividad agraria en las zonas en las que sea indispensable para la ordenación del territorio, el mantenimiento de los equilibrios sociales y la protección del medio ambiente; por último, sensibilizar cada vez más a los agricultores ante los problemas del medio ambiente.

Esta reforma se enmarca en un contexto de sobreproducción, excedentes y costes elevadísimos que suponía el mantenimiento de los precios de garantía a los productos agrícolas y ganaderos. Con la reforma, que se pone en práctica desde 1988, se concretan una serie de *objetivos*. El primero es restablecer el equilibrio en el mercado de productos agrícolas —a través de rebajas en los precios y aumentando la corresponsabilidad de los productores; el segundo es atenuar los efectos que tendría la caída de los precios y el aumento de la corresponsabilidad en la renta de las explotaciones más vulnerables; el tercero, es establecer unas **medidas complementarias** para influir en el volumen de la producción. Estas medidas fueron cinco:

1. Políticas de extensificación de tierras con el objetivo de reducir un 20% de la producción de las explotaciones durante al menos cinco años.
2. Programa de abandono de tierras con el objetivo de subvencionar a agricultores que retiraran tierras de la producción y las mantuvieran retiradas al menos tres-cinco años.
3. Jubilación anticipada que establece ayudas a agricultores a tiempo completo de más de 55 años que quisieran abandonar su actividad, dedicando sus tierras a barbecho o integrándolas en explotaciones adyacentes.
4. Ayudas directas a los agricultores para compensar el impacto negativo de las anteriores medidas, desde 1990.
5. Acciones para la reforma, gestión y asignación de todos los Fondos Estructurales comunitarios, desde 1989, para financiar de forma coordinada, programas para regiones.

c.3) La Segunda Reforma de la PAC

En 1991, el comisario de agricultura Max Sharry presenta un documento de reflexión: "Evolución y Futuro de la PAC", redactado sobre la base de los documentos COM (91) 100 y COM (91) 258, donde se critica el resultado de la aplicación de las medidas de la reforma de 1988 por su balance negativo concretado en un incremento de los excedentes y del presupuesto de la PAC, y en una escasa o casi nula repercusión de las medidas socioestructurales, iniciadas por muy pocos países. La nueva PAC que, tras su primera reforma, pretendía tratar más eficazmente los problemas de la actividad agraria en las áreas más desfavorecidas, fracasó por la poca repercusión que las medidas complementarias tuvieron en los diferentes países miembros.

Este documento señala la necesidad de introducir cambios drásticos para que la PAC se convierta, desde 1992, en un instrumento más eficaz. La *filosofía* que subyace en este documento en lo referente a áreas rurales desfavorecidas se centra en la necesidad de mantener un número suficiente de agricultores en las tierras, como única forma de preservar el medio ambiente, el

paisaje y el modelo de agricultura familiar. Para ello se propone una política activa de desarrollo rural, en la que los agricultores juegan un doble papel primordial: por un lado, la función productiva y, por otro, la función de "administrador del medio ambiente mediante el uso de métodos de producción menos intensivos y la aplicación de medidas favorables al entorno" (SHARRY, 1991 p.12).

La reforma se divide en dos apartados fundamentales (MILÁN DÍEZ, 1992; MAPA, 1993): por un lado, la regulación de cierto número de productos mediante la reducción de su precio hasta asegurar su competitividad en el mercado internacional, y la compensación por el descenso con ayudas a la hectárea. Por otro lado, se establecen unas Medidas de Acompañamiento (**Cuadro 17**) vinculadas a las anteriores, que se aplican a través de programas plurianuales. Estas medidas incluyen:

- 1- *La Protección del Medio Ambiente*: se reconoce el doble papel de los agricultores como productores y protectores del entorno natural y se establecen ayudas para mantener en buen estado las tierras retiradas de producción o retirar nuevas tierras al menos durante veinte años para parques naturales.
- 2- *La Forestación de Tierras Agrarias*, Con el objeto de contribuir a evitar su abandono y la subsiguiente erosión y deterioro paisajístico. Además se crea una fuente de ingresos para los agricultores y se contribuye a reducir el déficit de madera de la C.E.
- 3- *Jubilación Anticipada*. Las ayudas consisten en una prima por cese de actividad, una indemnización anual no vinculada a las superficies cedidas, una prima anual por hectárea de tierras cedidas, y un complemento de jubilación cuando el importe nacional sea bajo.

Cuadro 17: Repercusión Financiera Prevista de las Medidas de Acompañamiento (millones Ecu)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Prejubilación: contribución del FEOGA.	34	203	456	601	706	2000
Medio Ambiente:						
Contribución del FEOGA:	6	24	49	80	122	281
- Reducción fertilizantes y extensificación:	17	72	146	236	360	831
- Mantenimiento tierras ag abandonadas:	20	84	170	275	420	969
- Retirada de Tierras:	--	18	18	18	18	72
- Formación:	--	2	2	2	2	8
- Total:	43	200	385	611	922	2161
Replacación Forestal	55	80	109	149	202	595
Coste Total FEOGA	132	483	950	1361	1830	4756
Menores Gastos FEOGA	--	-180	-180	-180	-180	-720
Coste neto FEOGA	132	303	770	1181	1650	4036

Fuente: COM, 1991

Con la nueva reforma de la PAC, se incorpora la idea fundamental de que el desarrollo rural no depende solo de la actividad productiva agraria. La promoción de la diversificación y el nuevo papel que se viene demandando a los agricultores como “guardianes del medio rural”, son algunos de los aspectos potenciados desde la nueva filosofía de la PAC. El mantenimiento de un umbral mínimo de agricultores, sobre todo en aquellos espacios más afectados por los procesos de despoblación y degradación del paisaje o del medio ambiente; el equilibrio territorial, y la conservación ambiental, son nuevos objetivos que pueden influir de manera muy positiva en la revitalización social y económica de las áreas rurales desfavorecidas.

Pese a las buenas expectativas, son varios los autores que han criticado el tipo de reforma llevado a cabo. Entre ellos TIÓ (1993) señala que:

"Una política agraria basada en ayudas directas a la hectárea para compensar caídas de precios, o una liberalización comercial futura, tiene cuatro efectos que la desaconsejan:

1- Constituye un freno a la natural reconversión de los recursos tierra y trabajo, elevando el precio de la tierra y manteniendo una utilización escasamente productiva de recursos marginales.

2- Al elevar los gastos de la PAC, imposibilita dedicar suficientes recursos financieros a una estrategia más original de desarrollo del mundo rural.

3- Compromete el mantenimiento y la expansión de una agricultura realmente competitiva en los mercados mundiales, fomentando modos de producción extensivos independientemente de que afecten o no al medio ambiente.

4- Representa un medio de sostener rentas que puede constituir en muchos casos un escándalo social" (TIO 1993, p. 27)

A lo largo de las sucesivas reformas de la PAC, los espacios rurales desfavorecidos se han beneficiado, al menos desde el punto de vista teórico, de un cambio importante en la concepción sobre su funcionalidad. De ser considerados como áreas marginales para la producción, se ha pasado a su valoración como reservas ambientales y culturales que es necesario mantener, tanto por la necesidad de vertebrar el territorio como por las crecientes demandas de ocio y esparcimiento en estas áreas por parte de las clases urbanas. De este modo, dentro de la PAC, se han incorporado medidas específicas con objeto de favorecer actividades más acordes con la realidad de estos espacios —extensificación de tierras, reforestación, agricultura de calidad, denominaciones de origen, etc.. La actividad agrícola y ganadera en las zonas rurales desfavorecidas no puede seguir valorándose por su rentabilidad, sino por su papel esencial de cara al mantenimiento del medio natural y del paisaje.

2.4 CONCLUSIÓN

Hasta la promulgación de la Directiva 75/268 sobre Zonas de Agricultura de Montaña, la Comunidad Europea ha carecido de una política de desarrollo rural en sentido estricto. Ello ha significado que, durante todo este tiempo, se hayan ignorado las características y necesidades específicas de estas áreas y se les haya tratado de forma similar al resto del territorio, a través de medidas de carácter general o sectorial, fundamentadas en una concepción horizontal y uniforme de las actuaciones públicas. Como resultado, muchos de los procesos de deterioro social y económico que han venido afectando a las áreas rurales desfavorecidas desde los años 60, se han agudizado.

La propia evolución económica, junto a la filosofía productivista imperante en la Comunidad Europea hasta la década de los 70, ha perjudicado a los espacios con agriculturas y ganaderías más extensivas y con menor margen de beneficios. De este modo, para la mayoría de agricultores, ha sido imposible afrontar la progresiva mecanización e introducción de inputs externos, necesarios para la modernización agrícola. El abandono agrícola se ha unido a las pocas posibilidades de diversificación productiva por la ausencia de un tejido económico desarrollado, dando como resultado procesos intensos de despoblamiento.

La Directiva 75/268, supone un punto de inflexión importante dentro de la evolución de las políticas comunitarias, por cuanto con ella se inician una serie de reglamentos y disposiciones que tratarán, de forma específica y con creciente importancia, la problemática de las áreas desfavorecidas. Dos son los principales argumentos que explican la aparición en este momento, de una política específica para zonas desfavorecidas: por un lado, la crisis económica y la consecuente necesidad de mantener a la población de las zonas rurales para que no se produzca una desarticulación territorial y para que no se colapsen las áreas urbanas ya saturadas, y con crecientes niveles de desempleo; por otro lado, la concienciación creciente sobre los problemas del modelo agrario productivista y su contrapartida manifestada en el abandono de explotaciones en zonas con desventajas que hacen inviable la actividad agropecuaria competitiva.

La directiva comunitaria tendrá su reflejo en el ámbito español con la formulación de la Ley 25/1982 sobre Zonas de Agricultura de Montaña. Esta legislación ha supuesto, en parte, un alivio en la situación de algunas explotaciones agrarias de zonas desfavorecidas. Sin embargo, no ha solucionado el problema de la progresiva desertización económica de estas áreas, pues ha carecido de un enfoque integral, centrándose tan sólo en la potenciación del sector agrario, y

olvidando la necesidad de impulsar otras actividades económicas alternativas que contribuyan a generar un mayor crecimiento económico y una menor dependencia de un sector incapaz de mantener a la población activa en estas áreas.

La Reforma de los Fondos Estructurales de 1988, y las posteriores modificaciones de 1992, muestran la progresiva toma de conciencia sobre la necesidad de dar un trato específico y preferente a las zonas desfavorecidas, para evitar su deterioro económico, social y ambiental. Estas reformas suponen un paso adelante importante al apostar por un enfoque integrado para las iniciativas de desarrollo. En este contexto, la aplicación de la Iniciativa Comunitaria LEADER, ha demostrado la efectividad y éxito de una política planteada desde un enfoque del desarrollo multisectorial, participativo, que potencia las posibilidades existentes en el área.

A pesar de que se ha avanzado mucho en la formulación teórica de las iniciativas de desarrollo destinadas a la promoción de los espacios rurales desfavorecidos, falta todavía trasladar efectivamente a la práctica una acción institucional integrada y coordinada en estas áreas, a través de la creación de una autoridad competente en materia de desarrollo rural — materia que actualmente se halla fragmentada entre diversas autoridades competentes. De este modo, se abrirá el camino para que puedan ponerse en funcionamiento iniciativas que integren todos los aspectos del desarrollo rural y sean coordinadas eficazmente, evitando así el actual solapamiento de competencias que conduce, inevitablemente, a una disminución de la eficacia y es, al mismo tiempo, fuente de conflictos.

La escasez creciente de recursos presupuestarios, la progresiva liberalización de la agricultura europea de acuerdo con los requerimientos de los acuerdos internacionales del GATT, y la consecución a finales del presente periodo de aplicación de los Fondos Estructurales (1993-1999) de la unión monetaria, han hecho surgir en algunos foros temores sobre el mantenimiento de un volumen adecuado de asistencia pública para las regiones y espacios rurales desfavorecidos. La Agenda 2000, documento fundamental de la Comisión Europea surgido como consecuencia de la demanda del Consejo de Europa celebrado en Madrid en 1995, constituye un resumen de las perspectivas generales de desarrollo de la UE y de sus distintas políticas de cara al S. XXI. En este documento se contemplan importantes transformaciones en las líneas de actuación futuras de la Unión Europea con el fin de adaptarse a los procesos de cambio acelerado que se registran en el territorio de la UE, a las necesidades de cohesión, y a las demandas de la futura integración de nuevos miembros.

En este documento se afirma que:

“debe mantenerse claramente la prioridad política de la cohesión económica y social [...]. La solidaridad europea, que constituye una importante contribución a la estabilidad de la UE y al fomento de un elevado nivel de empleo, será más necesaria que nunca para perseguir el importante objetivo de reducir las diferencias en materia de desarrollo, establecido explícitamente en el artículo 130a del Tratado. Será preciso continuar respondiendo a la desigual capacidad de las regiones para generar un desarrollo duradero [...]. La intervención de los Fondos Estructurales debe fomentar en toda la UE un desarrollo competitivo y un incremento duradero generador de puestos de trabajo”. Y más adelante señala: “La reforma de la PAC de 1992 ha sido un gran éxito. Sin embargo, ha llegado el momento de profundizar esa reforma y de aproximarse aun más a los precios del mercado mundial, recurriendo además a las ayudas directas a la renta. [...] Al mismo tiempo, resulta cada vez más necesaria una verdadera política de desarrollo rural”

(COM, 1997, p.2).

En lo que se refiere a los Fondos Estructurales y de Cohesión, se prevé un incremento de la cuantía de los mismos desde 200.000 millones de ecus para el periodo 1994-99, a 275.000 millones para el periodo 2000-06, aunque comienzan a percibirse ciertas reticencias por parte de países centrales dentro de la Unión Europea —principalmente Alemania y, más recientemente Francia—, a mantener su contribución a estos fondos a largo plazo para las regiones que se acerquen más claramente a los parámetros de cohesión establecidos. El principal motivo de esta postura cabe buscarlo en el intento de incrementar el número de países netamente contribuyentes de cara a los costes de una próxima ampliación a países del Este de Europa que afrontan graves problemas socioeconómicos y unos parámetros de renta per capita muy alejados de la media de la actual UE, que los sitúan como receptores netos de Fondos de Cohesión a largo plazo.

Por otro lado, se contempla una reducción de los seis Objetivos prioritarios a tres, con dos objetivos de apoyo a las regiones más desfavorecidas, y un tercer objetivo horizontal dedicado a los recursos humanos (**Cuadro 18**). Con esta reducción en el número de objetivos se pretende lograr un incremento de la eficacia mediante la puesta en práctica de los principios de concentración y simplificación.

Cuadro 18: Los tres Objetivos de los Fondos Estructurales previstos para el periodo 2000-2006

OBJETIVO	DESCRIPCIÓN
Objetivo 1	Ajuste estructural y desarrollo de las regiones menos favorecidas cuya renta per capita sea inferior al 75% de la media comunitaria, con atención especial a aquellas regiones con elevado desempleo. Se prevé un periodo transitorio de ayudas para aquellas regiones que han disfrutado de condición de Objetivo 1 en anteriores periodos y que han dejado de cumplir los requisitos para serlo. Las regiones con muy bajas densidades demográficas actualmente cubiertas por el Objetivo 6, aunque no pertenecerán al Objetivo 1 futuro, tendrán acuerdos especiales.
Objetivo 2	Para aquellas regiones con importantes necesidades de reestructuración económica y social (cambios en el sector industrial, de servicios y de la pesca, zonas rurales en crisis por la falta de diversificación económica, y zonas urbanas con dificultades por la pérdida de actividades económicas). Deberá haber un sólo programa para cada región. Las regiones incluidas en los objetivos 2 y 3 actuales que dejen de cumplir los requisitos de pertenencia al Objetivo 2 futuro, gozarán de ayudas transitorias.
Objetivo 3	Destinado al desarrollo de los recursos humanos, mediante la intervención del Fondo Social Europeo. Se destina a regiones no cubiertas por los Objetivos 1 y 2 con el fin de adaptar y modernizar su sistema de enseñanza, formación y empleo.

Fuente: Elaboración propia a partir de COM 1997

La actuación dentro de las regiones clasificadas como Objetivo 1 y 2 deberá combinar todas las formas de apoyo estructural, incluidas las destinadas al desarrollo de los recursos humanos, las estructuras agrarias, la pesca y el desarrollo rural. Al mismo tiempo, se contempla la necesidad de establecer una programación coordinada con las medidas horizontales de adaptación de las estructuras agrarias de la PAC. En aquellas regiones en las que se haya superado el 75% de la renta *per capita* media comunitaria durante el último periodo de aplicación, se pasará a un periodo transitorio en el que las ayudas estructurales irán disminuyendo progresivamente, con el fin de evitar el impacto excesivamente negativo que podría tener una retirada más brusca.

Se prevé igualmente el mantenimiento de un Fondo de Cohesión con importantes recursos. En el caso de algunas regiones españolas que no cumplen los rígidos requisitos para la incorporación a los objetivos regionales futuros, principalmente debido al impacto de la incorporación de nuevos países de rentas bajas, este fondo es esencial para el desarrollo de las áreas desfavorecidas por cuanto permite su aplicación a todo el territorio de aquellos estados miembros cuya renta per capita sea inferior al 90% de la media europea.

En cuanto a la futura Política Agraria Común, se establecen una serie de objetivos prioritarios: en primer lugar, el incremento de la competitividad para que los productores se beneficien de la evolución favorable del mercado mundial; en segundo lugar, garantizar la calidad de los productos alimenticios; en tercer lugar, garantizar un nivel de vida equitativo a los agricultores, mediante el apoyo a la estabilidad de sus ingresos; en cuarto lugar, conseguir la integración de los objetivos medioambientales en la PAC; en quinto lugar, crear puestos de trabajo y fuentes de ingreso alternativas para los agricultores; por último, simplificar la normativa comunitaria. Dentro de estos objetivos, se concede una importancia clave al mantenimiento de los niveles de vida de los agricultores, pero no ya sólo mediante el apoyo a sus producciones sino incorporando el apoyo directo a sus rentas, y lo que es más importante, mediante la búsqueda de fuentes de ingreso alternativas no necesariamente vinculadas a actividades agrarias.

En este sentido, dentro de la PAC se concede una importancia fundamental a la política de desarrollo rural, al reconocerse las particulares condiciones de cambio por las que tendrán que pasar gran parte de los espacios rurales, en relación con las nuevas funciones que van apareciendo: una menor importancia del modelo de agricultura productivista en relación con las necesidades de liberalización de la agricultura, o la creciente necesidad de conservación ambiental y de provisión de servicios de ocio en relación con la creciente demanda desde clases urbanas. En este sentido, se contempla varias prioridades: por un lado, un refuerzo de las medidas agroambientales —apoyo al mantenimiento de prácticas tradicionales con escaso impacto ambiental, reducción de impuestos directos a agricultores que adopten prácticas respetuosas con el medio ambiente, etc.; por otro lado, la continuidad en la aplicación, de forma horizontal y descentralizada, de las medidas complementarias —programa agroambiental, forestación y jubilación anticipada—, a las que se añadirá un programa específico para zonas menos favorecidas de las regiones Objetivo 2. La principal conclusión que puede extraerse de este repaso al perfil de las futuras políticas regionales y de desarrollo rural europeas, es el refuerzo de los objetivos de cohesión regional y de apoyo a las zonas más desfavorecidas. La Conferencia de Cork (1996), ha supuesto un impulso a la promoción de un desarrollo integrado, endógeno y participativo de los espacios rurales desfavorecidos, demandando un mayor esfuerzo desde las instituciones europeas y nacionales a través e un programa de diez principios para la potenciación del desarrollo rural en la UE (Cuadro 19)

Cuadro 19: Declaración de Cork: programa para el desarrollo rural de la Unión Europea

1. **Prioridad rural** → el desarrollo rural (DR) sostenible debe constituir una prioridad de la UE y convertirse en el principio fundamental que sustente toda la política rural futura. Sus objetivos deben ser invertir el proceso de emigración del campo, combatir la pobreza, fomentar el empleo, y la igualdad de oportunidades, reponder a la creciente demanda de calidad, salud, seguridad, desarrollo personal, y ocio, y mejorar el bienestar de las comunidades rurales. La necesidad de preservar y mejorar la calidad del medio ambiente rural debe ser integrada en todas las políticas comunitarias relacionadas con el DR.
2. **Enfoque integrado** → la política de DR, además de ser territorializada, debe ser multidisciplinaria en su concepción y multifactorial en su aplicación; tiene que abarcar todas las ZR de la UE y respetar el principio de concentración mediante una diferente intensidad de cofinanciación. Además, debe basarse en un enfoque integrado que englobe dentro de un mismo marco legal e instrumental el reajuste y desarrollo de la agricultura, la diversificación económica, la gestión de los recursos naturales, la mejora de las funciones medioambientales, y el fomento de la cultura, turismo ocio.
3. **Diversificación** → apoyo a la diversificación de las actividades económicas y sociales, centrado en la aportación de los medios para el surgimiento de iniciativas privadas y colectivas que puedan autosostenerse, difundir los avances logrados en la tecnología de la información, fortalecer el papel de las ciudades pequeñas como parte integrante de las zonas desfavorecidas y factor de desarrollo fundamental, y fomentar el crecimiento de comunidades rurales viables y la renovación de los pueblos.
4. **Sostenibilidad** → las políticas deben fomentar un DR que mantenga la calidad y la función de los paisajes rurales de Europa de forma que su uso presente no menoscabe las posibilidades futuras.
5. **Subsidiariedad** → toda política de DR debe respetar el principio de subsidiariedad. Ha de ser lo más descentralizada posible y basarse en la asociación y cooperación entre todos los ámbitos interesados. Es necesario hacer hincapié en una participación de todos, de abajo a arriba, que estimule la creatividad y la solidaridad de las comunidades rurales. El DR debe nacer del ámbito local y ser dirigido por las comunidades rurales, dentro de un marco europeo coherente.
6. **Simplificación** → la política de DR debe someterse a un proceso radical de simplificación en materia de legislación.
7. **Programación** → la aplicación de los programas de DR debe basarse en procedimientos coherentes y transparentes integrándose en un programa único de DR propio de cada región, y en un único instrumento de DR sostenible.
8. **Financiación** → debe estimularse el uso de los recursos financieros locales para promover proyectos locales de DR. Tiene que fomentarse más el uso de la ingeniería financiera en los sistemas de crédito rural, para aprovechar mejor las sinergias entre la financiación pública y privada, reducir las limitaciones financieras de las PYMEs, promover la inversión productiva y diversificar las economías rurales. Asimismo, debe favorecer una mayor participación de sector bancario y de otros intermediarios financieros.
9. **Gestión** → debe impulsarse la capacidad y la eficacia administrativas de las administraciones regionales y locales y de los colectivos locales facilitando asistencia técnica, formación, mejores instrumentos de comunicación, cooperación, difusión de los resultados de la investigación y de la información e intercambio de experiencias a través de redes entre regiones y entre comunidades rurales de toda Europa.
10. **Evaluación e investigación** → el seguimiento, evaluación y el análisis de los resultados tendrán que reforzarse para garantizar la transparencia de los procedimientos y el buen uso del dinero público, y para estimular la investigación y la innovación y hacer posible un debate público bien informado. Los interesados no sólo deben ser consultados en las tareas de concepción y aplicación sino que además han de participar directamente en las de seguimiento y evaluación.

Fuente: Europa Junta, 1996

La labor iniciada por la política de apoyo a zonas desfavorecidas desde principios de los 80, y culminada por el éxito de las Iniciativas Comunitarias LEADER I y II, ha permitido la creación de un gran número de embriones de desarrollo en las áreas rurales desfavorecidas de la

UE, así como estructuras institucionales que permiten poner a disposición de la población rural recursos e instrumentos anteriormente inexistentes. Se han creado grupos de presión potentes en defensa de los intereses de los espacios rurales, y está produciéndose un cambio desde un concepto peyorativo de lo rural, dominante a inicios de los 80 e identificado con atraso, condiciones de vida deficientes y falta de oportunidades, a una visión positiva de lo rural como espacio de elevada calidad de vida y de valores culturales únicos.

Las actuaciones de promoción en el medio rural desde las instituciones públicas son fundamentales en la consecución de un espacio europeo equilibrado y desarrollado de forma sostenible. El creciente apoyo a la promoción de la actividad económica, a la protección ambiental, y al mantenimiento de los servicios y equipamientos, demuestra un elevado grado de concienciación al respecto.

Llegados a este punto, es necesario destacar que la concienciación desde las instituciones es un requisito necesario pero no suficiente para que se produzcan los avances esperados en el desarrollo rural. Es necesario que exista, además, una valoración adecuada de las iniciativas de desarrollo implementadas en la actualidad, que permita incrementar la eficacia en el diseño y puesta en funcionamiento de iniciativas de desarrollo futuras. El escaso conocimiento sobre el impacto real de las políticas de desarrollo aplicadas sobre el medio rural, supone un importante obstáculo para el diseño de iniciativas futuras eficientes y adecuadas. Es fundamental avanzar en el camino del análisis y evaluación de las iniciativas públicas para lograr entender los mecanismos y cualidades que convierten a una iniciativa en modelo a seguir y permiten la identificación de las carencias que deben evitarse.

Sección 3

EL SISTEMA IBÉRICO MERIDIONAL: ANÁLISIS ESPACIAL

Como se ha mencionado con anterioridad, el principal objetivo de esta investigación es poner a disposición de los responsables y tomadores de decisiones, instrumentos, elementos de juicio y pautas de actuación para el diseño e implementación de políticas de desarrollo efectivas y eficaces, que contribuyan a frenar o prevenir la pérdida de vitalidad socioeconómica en regiones rurales desfavorecidas, en el contexto del estado español. Para la consecución de este objetivo, se han llevado a cabo diversos análisis y trabajos de campo —análisis estadísticos, entrevistas— que requerían de la determinación de un área o región de trabajo. Con esta finalidad, se ha escogido como área de estudio los territorios comprendidos en las provincias de Castellón, Cuenca, Teruel y Valencia. La selección se ha hecho en función de diversos factores que se enumeran en el apartado 2.2 de esta sección. Principalmente, se ha tomado en consideración la cercanía física, la dinámica sociodemográfica y económica reciente, el conocimiento personal del área, y los resultados de los diferentes análisis estadísticos llevados a cabo.

La sección tercera comienza con un análisis espacial de la desertización socioeconómica en España, a escala provincial. Los resultados de este análisis permiten definir las áreas que, en conjunto, presentan los mayores problemas de estancamiento o deterioro socioeconómico. En segundo lugar, se exponen en detalle los motivos que han llevado a la selección del Sistema Ibérico Meridional como región de estudio, así como los puntos a favor y en contra de esta elección. En tercer lugar se realiza un doble análisis del área describiendo, por un lado, los principales procesos individuales que acontecen en la misma, para pasar posteriormente a integrar la información estadística disponible y significativa en busca de una definición de espacios homogéneos, en función de su grado de desertización socioeconómica. Por último, y tomando como referencia los resultados de los análisis anteriores, se ha llevado a cabo un diagnóstico integrado de las áreas rurales desfavorecidas del Sistema Ibérico Meridional, destacando los principales procesos, las relaciones entre ellos, y las potencialidades, debilidades, amenazas y oportunidades para la región.

3.1 DELIMITACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LAS ÁREAS DESFAVORECIDAS EN EL ESTADO ESPAÑOL: UNA APROXIMACIÓN A LA DESERTIZACIÓN RURAL

3.1.1 Introducción

La tipología de desarrollo económico de las NUTS III de la UE-12, ha mostrado una visión bastante homogénea de la realidad regional española, quedando la mayoría de las regiones incluidas en dos grupos caracterizados como áreas con problemas socioeconómicos significativos, relativos principalmente al elevado impacto del desempleo y a la existencia de rentas *per capita* relativamente bajas. Las importantes diferencias regionales europeas, y la existencia de una clara dualidad centro-periferia han primado, en los resultados, sobre la diversidad interna tanto de las áreas periféricas como de las centrales. En última instancia, el objetivo era la definición de áreas homogéneas a escala europea.

En un intento de profundizar más en la problemática regional en España, se realiza en este apartado, un análisis de la diversidad territorial en el Estado español y en la región de estudio seleccionada. La metodología utilizada es similar a la llevada a cabo en el caso de las regiones europeas —análisis multivariable mediante el uso de análisis factorial y cluster. La elaboración de esta clasificación regional se ha realizado a partir de una serie de variables económicas y sociales, recogidas para el periodo 1960 a 1991, en relación con datos censales.

Los análisis espaciales se han realizado considerando el conjunto del Estado español, a nivel de NUTS III, incluyendo un total de 50 unidades coincidentes con las provincias⁵. La finalidad de esta primera clasificación, es enmarcar el alcance de la desertificación rural en el conjunto del Estado, identificando las áreas en las que sus procesos característicos son más evidentes. A pesar de que se ha llegado a una primera clasificación a escala europea en la Sección II de este trabajo, la necesidad de homogeneizar los datos disponibles para todas las unidades espaciales, disminuyó en buena medida la posibilidad de incluir información significativa para el caso español. La clasificación de las regiones NUTS 3 españolas —o provincias— de acuerdo con el alcance de los procesos de deterioro socioeconómico, proporciona un nuevo elemento de decisión para la elección del área de estudio de este trabajo: el Sistema Ibérico Meridional.

⁵ Se ha desestimado la inclusión de Ceuta y Melilla por tratarse de provincias de carácter urbano con una extensión territorial muy reducida y, por tanto, de escasa significación para los objetivos de los análisis.

3.1.2 El Análisis de la Desertización Rural

La despoblación y la pérdida de dinamismo social y económico, han sido características comunes tradicionales en buena parte de las áreas rurales en España, agudizadas —de forma dramática en algunos casos— desde mediados del presente siglo. La urbanización e industrialización de las áreas urbanas y la crisis de la agricultura tradicional, son los dos principales procesos explicativos de la tendencia a la emigración que han venido sufriendo extensos espacios rurales desde entonces, y que sólo desde inicios de los 90, parece haberse frenado y, en algunos casos revertido, en estrecha relación con la dinámica de las áreas urbanas, o con la consolidación de aprovechamientos innovadores de los recursos endógenos que han permitido una cierta diversificación de la actividad económica.

Sin embargo, las áreas rurales no son, en absoluto, espacios homogéneos, ni siquiera en el caso de los espacios rurales desfavorecidos. Existe una gran diversidad de situaciones que van desde un dinamismo económico relativo —ligado principalmente a ciertas potencialidades endógenas o una localización favorable— hasta un elevado grado de deterioro socioeconómico, caracterizado por una fuerte tendencia al despoblamiento y el envejecimiento poblacional, bajos niveles de empleo, escasa diversidad de actividades económicas, carencia de servicios y equipamientos, y cambios paisajísticos y ambientales, entre otros. La definición de las diferentes tendencias espaciales y la búsqueda de espacios homogéneos, pueden ser de gran ayuda para el conocimiento de las diferentes dinámicas presentes en el contexto de los espacios rurales.

3.1.3 Aspectos Metodológicos

Cuando se manejan grandes cantidades de información estadística, una de las principales prioridades a considerar es la necesidad de seleccionar sólo aquella información realmente significativa, desestimando la no esencial. En no pocas ocasiones se piensa que, a mayor uso de información estadística, mayor será la calidad de los resultados obtenidos. Esta afirmación no suele ser cierta. Es más, el hecho de considerar una gran cantidad de datos, da lugar a un incremento de la complejidad y, como consecuencia, los resultados son mucho más difíciles de interpretar. Por tanto, la metodología y técnicas estadísticas utilizadas para la delimitación y caracterización de los espacios desfavorecidos, tratan de descubrir los principales procesos y tendencias en los territorios de análisis a partir de una selección de la información, realizada en función de dos criterios básicos: disponibilidad y utilidad.

Una vez recogida y seleccionada la información e acuerdo con estos dos criterios, se ha procedido a su homogeneización (Valores Z) para permitir su tratamiento estadístico posterior. Algunas de las variables originales han sido transformadas para dotarlas de mayor significado. El siguiente paso ha consistido en la reducción de la gran cantidad de información estadística contenida en las variables necesarias para expresar la desertización socioeconómica, minimizando la pérdida de información. Para ello, se ha utilizado la técnica del Análisis Factorial por el método de Análisis de Componentes Principales —ACP—, que agrupa las variables en factores sintéticos que concentran la mayor parte de la información significativa de las variables. En una tercera etapa, las unidades espaciales han sido agrupadas en función de las semejanzas en las puntuaciones factoriales —Análisis Cluster.

3.1.4 Una Aproximación a la Desertización Rural en España

El análisis de la desertización socioeconómica, como casi todos los análisis territoriales, muestran resultados más fiables a medida que disminuye la escala espacial de análisis. De este modo, las regiones enmascaran las disparidades territoriales en mayor medida que las provincias y estas, a su vez, permiten un menor detalle que el análisis a nivel municipal. Sin embargo, el estado español cuenta con más de 7.000 municipios. La recolección de información estadística fiable, significativa y homogénea para todos ellos es una tarea descomunal. Por este motivo, la valoración de la diversidad regional que permita identificar las áreas en las que se encuentran los espacios más desfavorecidos se ha realizado a escala NUTS 3. A esta escala, la diversidad espacial queda, en muchas ocasiones, camuflada, ya que la población se concentra en los espacios más dinámicos desviando las medias hacia valores más cercanos a los de las zonas dinámicas. En cualquier caso, el análisis a esta escala permite, por un lado, incorporar toda aquella información que quedó fuera en los análisis a escala europea y, por otro lado, valorar la dinámica regional española sin la influencia de los procesos que acontecen en el resto del territorio europeo, proporcionando un perfil más ajustado de los territorios considerados.

3.1.4.1 Síntesis de la Información: Análisis Factorial

En el uso de la técnica estadística del análisis factorial, se han tomado en consideración los cuatro primeros factores que explican, en conjunto, el 63,1% de la varianza (Cuadro 20). La selección de todos los factores con un eigenvalor superior a 1, explicaría el 83% de la varianza total. Sin embargo, habría que incluir 5 factores más para explicar, tan sólo, un 20% de varianza

adicional, lo cual haría muy difícil y compleja la detección de procesos significativos. Es por este motivo que se ha decidido trabajar sólo con los cuatro primeros factores.

Cuadro 20: Eigenvalor y varianza para los 9 primeros factores

Factor	Eigenvalor	% Varianza	% Varianza Acumulada
1	15.30	22.5 %	22.5 %
2	9.7	14.3 %	36.8 %
3	7.5	11.1 %	47.8 %
4	6.0	8.8 %	56.6 %
5	3.5	5.2 %	61.8 %
6	3.0	4.4 %	66.2 %
7	2.3	3.4 %	69.7 %
8	2.2	3.3 %	72.9 %
9	1.9	2.8 %	75.8 %

Fuente: elaboración propia

No todas las variables utilizadas en los análisis son significativas en la explicación de los factores seleccionados. En el Cuadro 21, se muestran las variables que aportan una explicación significativa a alguno de los cuatro factores principales.

Cuadro 21: Variables con influencia significativa en algún factor para las NUTS III

Nº de Variable	Variable
1	Densidad de Población, 1991
2	% de población < 15 años, 1991
4	% de población > 59 años, 1991
12	Crecimiento natural, 1991
13	Crecimiento natural. Evolución 1960-91
14	Tasa de Natalidad, 1991
15	Tasa de Natalidad, Evolución 1960-91
17	Tasa de Mortalidad. Evolución 1960-91
19	Tasa de Desempleo femenino, 1991
21	Tasa de Desempleo masculino, 1991
30	% Casas con todos los equipamientos básicos
40	Camas turísticas, 1991
110	% Población activa en el sector primario, 1991
111	% Población activa en el sector secundario, 1991
302	Camas turísticas. Evolución 1960-1991
304	% Población sin estudios. Evolución 1960-91
307	Densidad de población. Evolución 1960-91
308	Población total, 1991

Fuente: elaboración propia

A partir de la Matriz de Correlaciones entre variables y factores es posible detectar los procesos y tendencias presentes en cada factor, y llegar a una caracterización de los mismos

(Cuadro 22). Se han seleccionado sólo aquellas variables que presentan coeficientes de correlación muy significativos —mayores de 0,7 o menores de -0,7. La descripción del contenido de los factores permite detectar estos procesos y tendencias: en primer lugar, el Factor 1, **Dinamismo demográfico y desempleo elevado**, se caracteriza por una población joven y dinámica, con un elevado crecimiento natural, y con un elevado impacto del desempleo, tanto entre la población masculina como en la femenina; en segundo lugar, el factor 2 se ha denominado **Industrialización y modernización socioeconómica**, y se caracteriza por tasas de mortalidad decrecientes, especialización industrial con elevadas tasas de actividad en este sector, incremento de los niveles de formación, y viviendas bien equipadas; en tercer lugar, el Factor 3, **Dinamismo demográfico y expansión turística**, se caracteriza por un importante crecimiento demográfico y de la actividad turística, y por un elevado porcentaje actual de infraestructuras de alojamiento turístico; por último, el Factor 4, **concentración poblacional**, se caracteriza por unas densidades de población elevadas y crecientes, unidas a poblaciones totales también importantes.

Cuadro 22: Matriz de Correlaciones entre variables y factores (r → +/-0.7)

No. de Variable	Factor 1	No. de Variable	Factor 2	No. de Variable	Factor 3	No. de Variable	Factor 4
12	0.91	110	-0.79	13	0.83	1	0.81
14	0.84	111	0.89	15	0.76	307	0.82
19	0.74	17	-0.75	302	0.81	308	0.86
2	0.91	30	0.77	40	0.81		
21	0.87	304	-0.72				
4	-0.81						

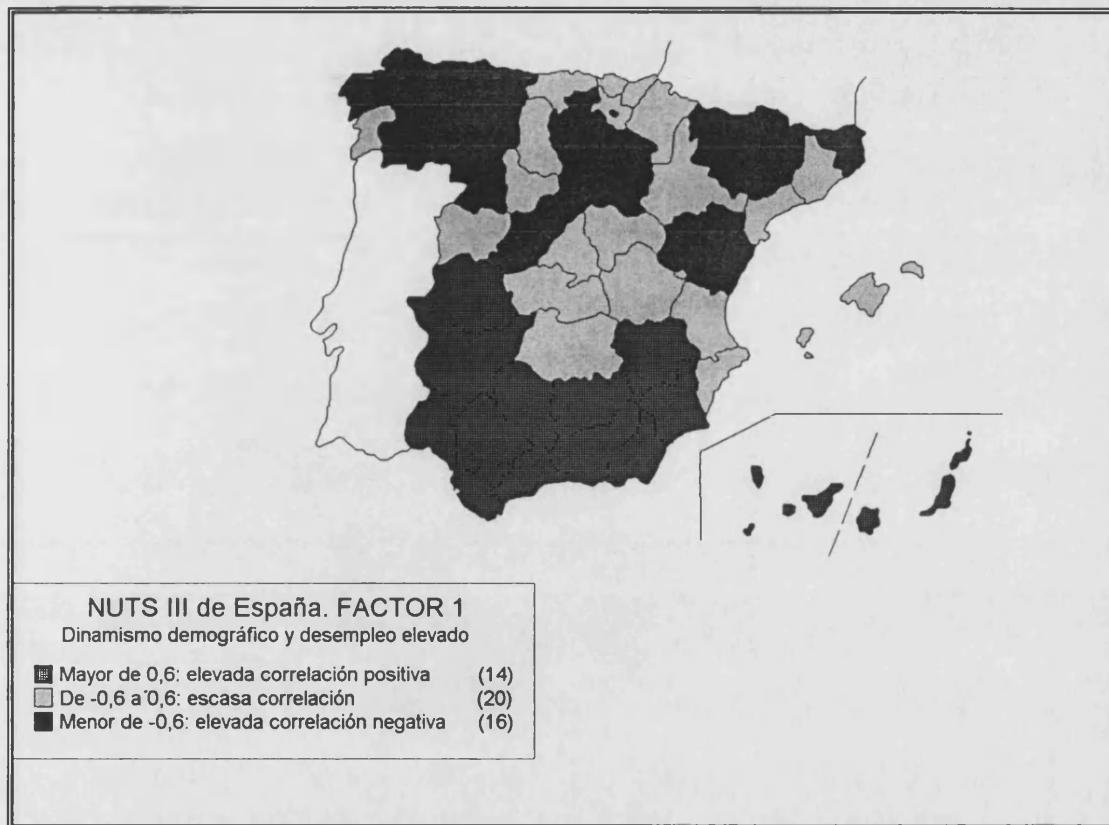
Fuente: elaboración propia

Ninguno de los factores puede ser asociado directamente con el proceso de desertización socioeconómica rural. Sin embargo, es posible identificar “en negativo” el alcance de los procesos asociados a la problemática del estancamiento socioeconómico y demográfico mediante el análisis del impacto que tienen los factores con un significado positivo.

En las zonas con una elevada puntuación en el Factor 1 (Mapa 23) se combinan, por un lado, los efectos de una persistente tasa de natalidad elevada, sobre una estructura demográfica joven, a pesar del drástico descenso en los últimos años. Por otro lado, la combinación de esta estructura demográfica con una estructura socioeconómica en la que las PYMEs no son el componente básico —con su capacidad de generar y mantener empleo—, tiene como resultado un fuerte impacto del desempleo. De hecho, la insuficiente presencia de PYMEs implica una capacidad más reducida para la creación y mantenimiento de empleo, especialmente en momentos críticos —como sucedió en 1991, momento de crisis al que se refieren los datos utilizados. Estos

procesos son típicos en el caso de las provincias andaluzas, Murcia, Albacete y Extremadura. Sin embargo, los resultados no permiten concluir que se trate de áreas rurales deprimidas, aunque en estas provincias existen espacios concretos en los que el proceso de desertización socioeconómica se hace patente de forma intensa —ej. las Alpujarras en Granada.

Mapa 23: Regiones NUTS III de España. Factor 1: dinamismo demográfico y desempleo elevado

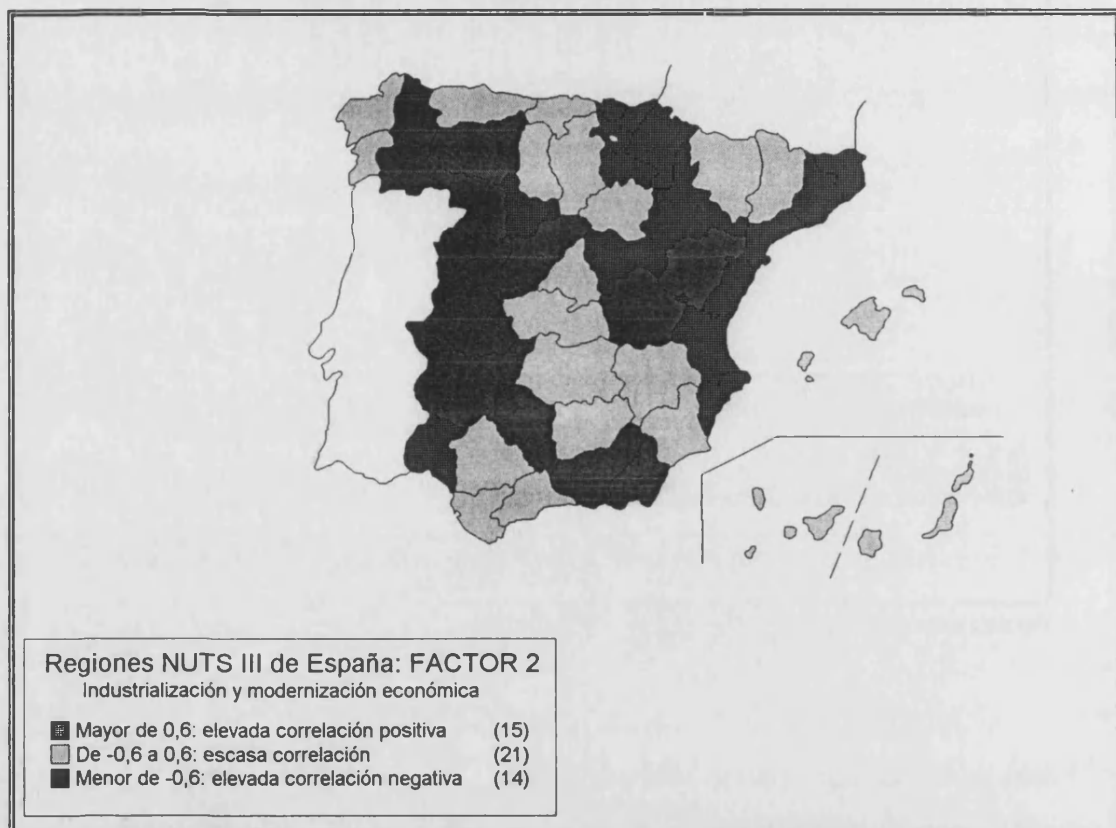


Fuente: elaboración propia

El Segundo Factor (Mapa 24) es característico de áreas dinámicas desde el punto de vista económico, con niveles de vida más elevados. Algunos aspectos ayudan a explicar un mayor poder adquisitivo: en primer lugar, la presencia de tasas de actividad más elevadas que en otras provincias, lo que implica unos niveles de ingresos mayores —el desempleo no es un problema tan importante en estas áreas. En este contexto, es lógico pensar que un mayor dinamismo económico estará asociado con una mayor calidad de vida. Esta asociación se justifica por algunos indicadores: por un lado, los elevados niveles de formación de la población —especialmente significativos por cuanto estas áreas han sido tradicionalmente receptoras de un importante contingente de población rural con bajos niveles de formación; por otro lado, los elevados niveles de equipamientos domésticos.

En este contexto encontramos áreas muy diversas: en primer lugar, provincias con un importante sector industrial, como es el caso de las tres provincias del País Vasco; en segundo lugar, provincias con una economía en la que el sector turístico juega un papel fundamental — Alicante o Gerona; en tercer lugar, provincias que combinan un potente sector industrial con una importante función administrativa o terciaria —Valladolid, Barcelona y Valencia; por último, provincias con una estructura económica mixta, con agricultura dinámica y un sector industrial disperso, basado en una extensa red de PYMEs —Navarra, Alicante, Tarragona.

Mapa 24: Regiones NUTS III de España. Factor 2: industrialización y modernización económica



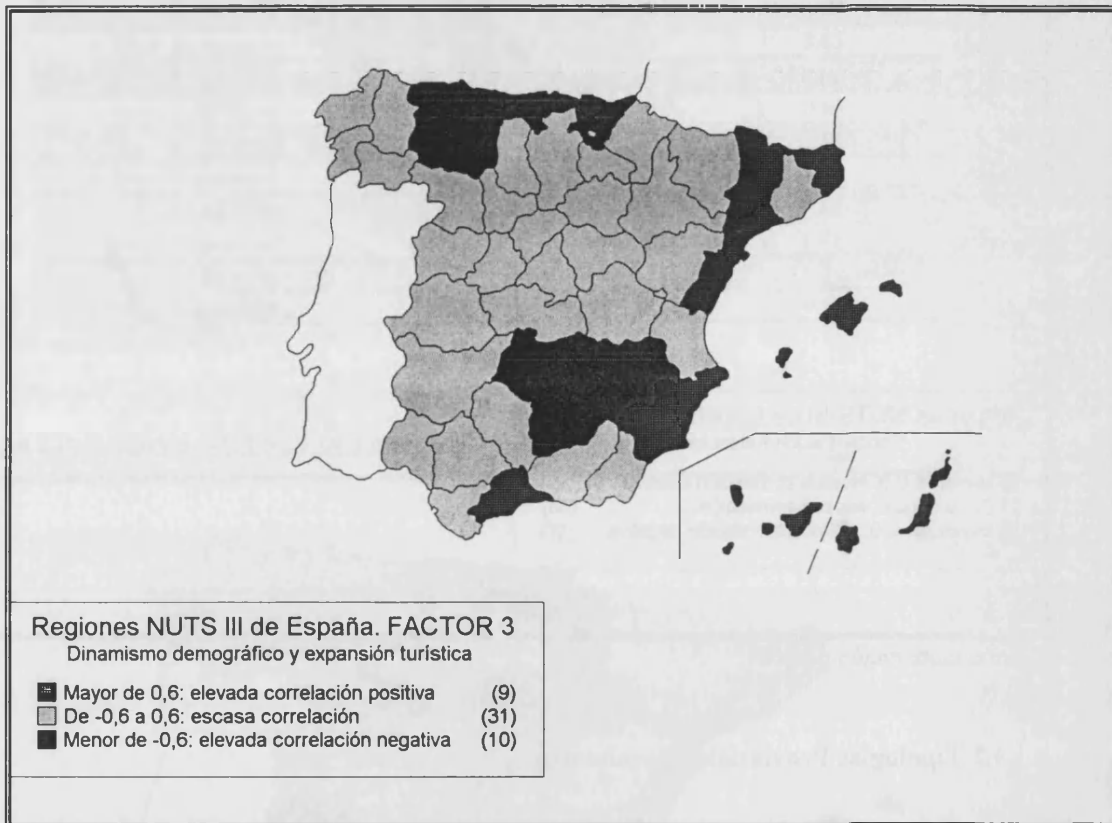
Fuente: elaboración propia

El Tercer Factor (**Mapa 25**) refleja principalmente una importante expansión del sector turístico. Se trata de espacios donde se ha producido una consolidación de la función turística junto a una dinamización y modernización económica generalizada, que han dado lugar a un crecimiento significativo de la población.

En el análisis de este factor, encontramos puntuaciones elevadas en provincias con una estructura económica tradicionalmente ligada al sector turístico —Baleares, Tenerife, Málaga,

Gerona, Castellón y Alicante; en otros casos, el desarrollo de la actividad turística es más reciente —Tarragona o Murcia; por último, existen otras provincias con una tipología turística diferente, no centrada en el tradicional “sol y playa” sino en el turismo de invierno o el turismo rural, como es el caso de Huesca.

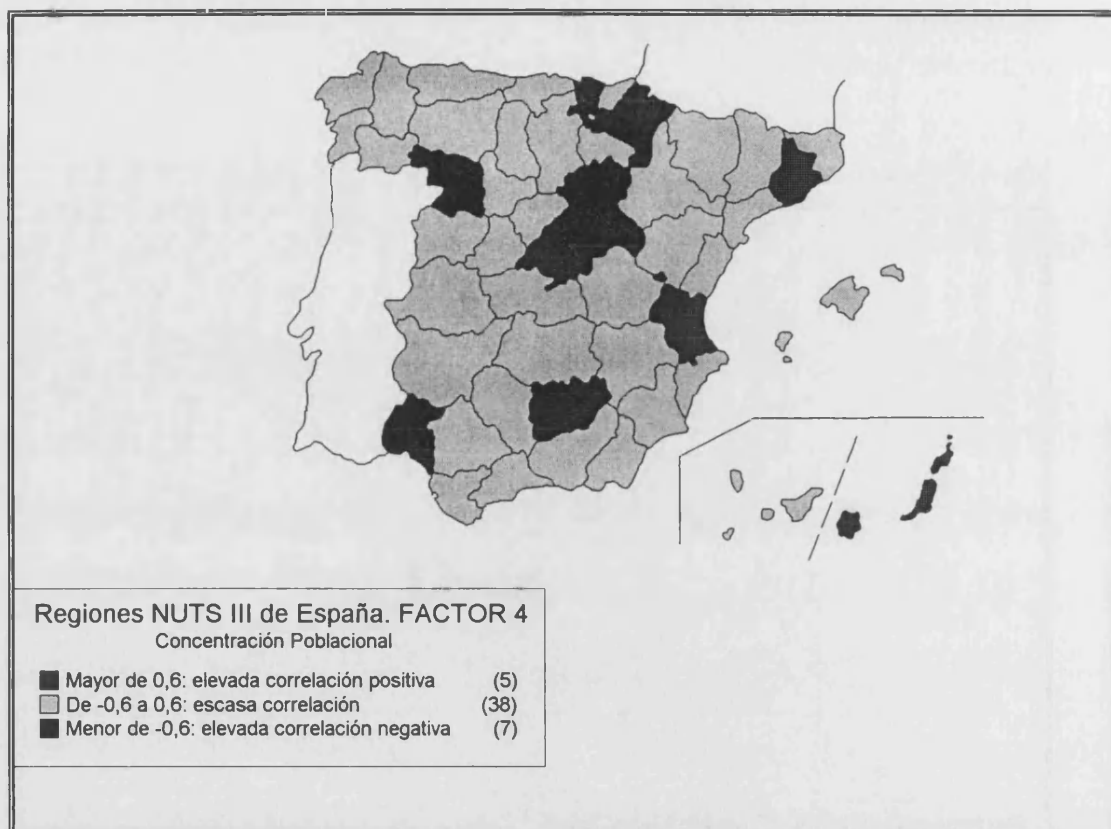
Mapa 25: Regiones NUTS III de España. Factor 3: expansión turística y dinamismo demográfico



Fuente: elaboración propia

Por último, el Cuarto Factor (**Mapa 26**) hace referencia a la tendencia a la concentración poblacional en algunas provincias como consecuencia de su dinámica histórica y reciente. En este caso, son dos los factores que pueden explicar una concentración poblacional elevada en una provincia: por un lado, la existencia de un núcleo urbano de gran entidad y crecimiento consolidado —Madrid, Valencia y Las Palmas; en otros casos, al factor anterior se añade un sistema de ciudades importante como factor clave para la existencia de elevadas densidades a escala provincial —Vizcaya, Barcelona.

Mapa 26: Regiones NUTS III de España. Factor 4: concentración poblacional



Fuente: elaboración propia

3.1.4.2 Tipologías Provinciales Resultantes

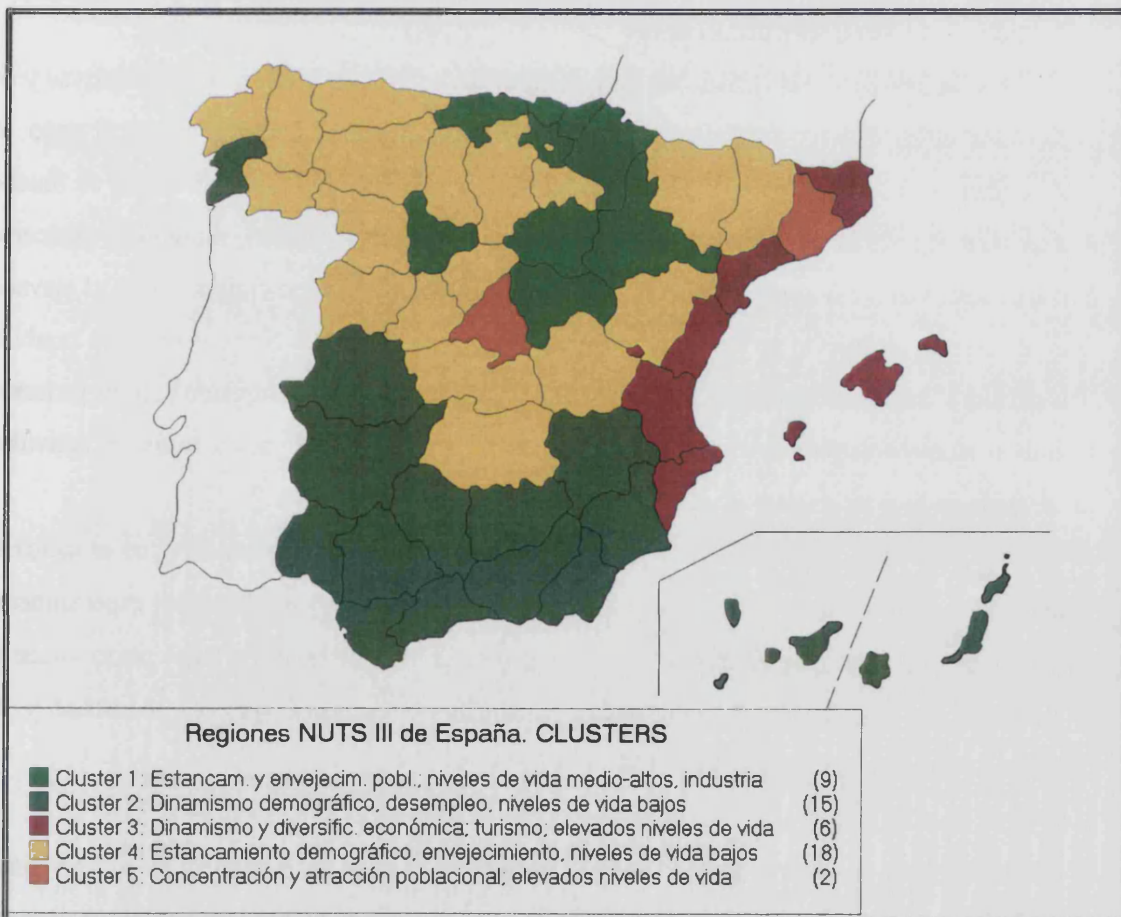
El Análisis de Componentes Principales (ACP) ha permitido detectar los principales procesos presentes en la matriz de variables, indicando aquellas provincias en las que la incidencia de cada uno de dichos procesos es más importante. Sin embargo, cada uno de los territorios de análisis se definen por una combinación de diversos procesos y tendencias, al tiempo que por la ausencia de otros. Por ello, es importante completar el Análisis de Componentes Principales con un análisis de agrupamientos —Análisis *Cluster*— que permita la clasificación de las provincias en función de su situación en el conjunto de los procesos analizados. Los resultados de este análisis han permitido el agrupamiento de las provincias en seis grupos o “clusters” (Mapa 27) cuyas puntuaciones factoriales medias se ofrecen en el Cuadro 23.

Cuadro 23: Caracterización de los Cluster (puntuaciones medias en los factores)

Nº de Cluster	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4
1: Media	-0.25	1.17	-0.68	-0.46
1: Desv. Estandard	0.39	0.65	0.65	0.90
2: Media	1.27	-0.46	-0.11	-0.18
2: Desv. Estandard	0.51	0.54	0.64	0.52
3: Media	0.19	1.01	1.78	0.11
3: Desv. Estandard	0.48	0.66	1.36	0.31
4: Media	-0.87	-0.59	-0.17	-0.10
4: Desv. Estandard	0.45	0.72	0.48	0.38
5: Media	0.05	0.43	0.01	3.99
5: Desv. Estandard	0.32	0.68	0.11	0.20

Fuente: elaboración propia

Mapa 27: Regiones NUTS III de España. Clusters



Fuente: elaboración propia

comunes, como el bajo impacto del desempleo, en comparación con otros espacios. Este hecho puede relacionarse con otros aspectos característicos como el tipo dominante de estructuras agrarias, el desarrollo del sector industrial, o las funciones terciarias que han desarrollado la mayoría de estas provincias. Además, las ayudas públicas —principalmente las provenientes de los Fondos Estructurales europeos y de la Seguridad Social en forma de pensiones de jubilación— suponen un capítulo esencial en la estructura de ingresos de gran parte de las familias de estas áreas, debido al elevado grado de envejecimiento poblacional.

En cuanto a la estructuras agrarias, domina una tipología caracterizada por las explotaciones medias o grandes. La orientación productiva dominante está constituida por las áreas cerealísticas —Valladolid, Soria, Guadalajara, Zaragoza, etc.. Por otro lado, la mayor parte de estas provincias presenta un sector productivo caracterizado por el predominio de PYMEs, con frecuencia muy arraigadas en la economía local, que contribuyen a reducir el impacto del desempleo. Es el caso de Navarra, Valladolid y Zaragoza, provincias en las que el tamaño de las empresas y la tradición empresarial son elevadas, y presentan como característica común el haber tenido áreas bajo los Planes de la Política de Desarrollo Regional de los años 60 y primeros 70.

Algunas de estas provincias han desarrollado funciones comerciales, administrativas y de servicios como consecuencia de su papel como centro regional o nacional. Es el caso de Zaragoza o Valladolid, pero también pueden incluirse provincias cuya influencia es mucho más pequeña desde el punto de vista territorial, donde las capitales y algunas cabeceras comarcales son los únicos centros con cierto dinamismo. El proceso emigratorio y el elevado grado de envejecimiento poblacional de las provincias de la Meseta Norte contribuye también a reducir el impacto del desempleo. El envejecimiento poblacional combinado con los procesos anteriormente descritos explica las menores tasas de desempleo frente a tasas de actividad elevadas en provincias como Guadalajara y Soria.

La pensiones de jubilación son un factor importante que contribuye en estos espacios al mantenimiento de unos niveles de ingresos aceptables. Es un elemento especialmente significativo en áreas en las que se combina un proceso de emigración a largo plazo —con el resultado de una estructura poblacional envejecida— con unos sectores industrial y de servicios poco desarrollados.

- **Cluster 2:** *Las provincias meridionales y Canarias: dinamismo demográfico y desempleo.* El título escogido para este segundo cluster identifica los principales procesos que acontecen en las provincias incluidas en este grupo y que pertenecen mayoritariamente a las regiones de Extremadura, Andalucía y Canarias.

La estructura demográfica es joven, a pesar de la reciente y drástica reducción de las tasas de natalidad y fecundidad que conducirá a un envejecimiento progresivo en el futuro. En cualquier caso, la situación actual ya refleja unas tasas de actividad bajas debido a la actuación de factores demográficos y sociales —un menor porcentaje de población activa femenina en las provincias más agrarias. En segundo lugar, la base empresarial y de trabajadores autónomos es relativamente débil debido a la importancia del latifundio agrario y a una estructura empresarial caracterizada por el predominio de empresas de tamaño medio y grande. Como resultado de la combinación de estos dos factores —dinamismo demográfico y estructura productiva con un elevado porcentaje de empleados—, el impacto del desempleo es elevado. Un factor explicativo adicional es el escaso potencial productivo. El desempleo es el problema más acuciante en las provincias incluidas en este grupo. La ausencia de una estructura industrial potente contribuye a que la oferta de trabajos sea insuficiente e inestable. Por otro lado, los niveles de formación de la población son bajos. La dependencia tradicional de la agricultura y su todavía importante presencia es uno de los principales motivos.

El descenso de las tasas de mortalidad es más lento en estas provincias, en relación con la menor dotación de equipamientos e infraestructuras, y el grado de eficacia del sistema sanitario. Córdoba, Jaén, Granada y Albacete presentan las situaciones más negativas.

El impacto de los procesos de expansión residencial es muy reducido. La expansión de la segunda residencia se resiente por los bajos niveles de ingresos como consecuencia, entre otras causas, de las dificultades de empleo.

En lo que respecta a las estructuras agrarias, predominan las explotaciones de tamaño medias o grande, con orientaciones productivas en su mayoría de secano en el interior, con un importante regadío en la costa y en el Valle del Guadalquivir.

- **Cluster 3: *El Arco Mediterráneo: Potencial Turístico.*** Se trata de un conjunto de provincias localizadas en el litoral Mediterráneo, cuya característica diferencial es el gran desarrollo del sector turístico, y que presentan también un sector industrial bien desarrollado, con una importante tradición en algunos casos.

El grado de desarrollo de la actividad industrial y la importancia del turismo determinan la presencia de tasas de actividad elevadas, con un importante proceso de incorporación de la mujer al mercado de trabajo —un 8% sobre la media estatal—, a pesar de la existencia de actividades industriales que funcionan en gran parte bajo formas de economía sumergida —agroindustria, textil, calzado, mueble, juguete, etc., que permiten afirmar que la incorporación efectiva de la mujer al mercado “oficial” de trabajo es mucho más elevada.

El dinamismo económico de estas provincias atrajo a un importante contingente de población de otras regiones durante las décadas de los 60 y los primeros años 70. Como consecuencia, se produjo un rejuvenecimiento poblacional. Este proceso contribuyó a una significativa reducción de las tasas de mortalidad durante las últimas tres décadas; sin embargo, habría que considerar también otros procesos como la modernización y ampliación del sistema sanitario.

La agricultura se caracteriza en estos espacios, por su carácter intensivo y comercial, y por su gran dinamismo y competitividad. Sin embargo, en la mayoría de las áreas no constituye la base de la economía, por la importancia de los otros sectores productivos. Además, existen importantes obstáculos estructurales para el incremento de la competitividad y rentabilidad, como el reducido tamaño medio de las explotaciones, sobre todo en las llanuras costeras.

En conjunto, se trata de provincias con niveles de vida más elevados que la media. El menor impacto del desempleo —un 4% por debajo de la media estatal— contribuye, y es consecuencia a la vez, a esta dinámica positiva. Sin embargo, pueden puntualizarse determinadas excepciones: en primer lugar, la provincia de Alicante presenta unos niveles de desempleo muy elevados, superiores a la media estatal, como consecuencia del carácter de las PYMEs industriales de la provincia —con una elevada especialización en los sectores de calzado y juguete. Se trata de empresas que trabajan en gran parte bajo fórmulas de economía sumergida como manera de incrementar su competitividad. Aunque este *modus operandi* permite la subsistencia de un tejido industrial muy potente en su conjunto, implica también unas condiciones laborales muy deficientes para los trabajadores —ausencia de contrato en muchos casos, trabajo a domicilio, por horas, ocasional, etc. En segundo lugar, la provincia de Castellón presenta unos niveles de formación muy bajos, condicionados por la mayor importancia relativa de las zonas agrarias o zonas rurales desfavorecidas y con una población muy envejecida.

El potencial turístico es un elemento común en este grupo de provincias. Sin embargo, pueden diferenciarse dos tipologías: por un lado, el turismo de segunda residencia, importante en todas las provincias con excepción de Baleares. Por otro lado el caso de Baleares, que centra su oferta turística en hoteles y apartamentos, con un número menor de segundas residencias.

- **Cluster 4:** *estancamiento demográfico, envejecimiento y escaso dinamismo económico*. Este grupo incluye las zonas rurales más desfavorecidas, teniendo en cuenta la poca precisión que supone la escala provincial y la existencia de diferencias intraprovinciales, con frecuencia

importantes. Por este motivo, partes de provincias incluidas en los otros grupos — especialmente los clusters 1 y 2— también compartirían estas características. Los procesos que caracterizan a estos espacios son: el envejecimiento poblacional, el escaso desempleo — aunque con un subempleo importante—, y los bajos niveles de vida. Desde el punto de vista demográfico, son áreas que han sufrido una intensa pérdida de recursos poblacionales. De hecho, son los lugares de origen de gran parte de la población que emigró durante la década de los 60 y 70 hacia las áreas dinámicas de los clusters 3 y 5. Como consecuencia de dicho proceso, la estructura demográfica se caracteriza por la baja densidad de población, y el envejecimiento. Es más, la formación académica es muy baja, como suele suceder en las sociedades profundamente rurales.

Como consecuencia del escaso dinamismo demográfico, encontramos en estos espacios una menor presión sobre el mercado de trabajo. El sector primario es todavía esencial en muchas de estas economías, con orientaciones productivas poco competitivas —cultivos de secano en las provincias de Toledo, Ciudad Real, Cuenca, Orense, Teruel, Ávila, Salamanca o Zamora; minería en León, con serias dificultades de viabilidad y necesidad reconversión. Un caso particular es La Coruña, donde la base del sector primario es la pesca, que afronta un proceso de reestructuración que está causando una progresiva reducción de la población empleada en esta actividad. Todas estas dificultades del sector primario causan desempleo o subempleo en buena parte de la población activa.

Como sucede en otras provincias, las ayudas públicas han reducido los efectos de los bajos niveles medios de ingresos. El caso más importante es el de las pensiones de jubilación, en especial en estas áreas donde el envejecimiento poblacional hace depender a un gran número de familias de este ingreso.

Por último, la consolidación de actividades alternativas tropieza con numerosas dificultades. Por ejemplo, el escaso desarrollo de la residencia secundaria es un ejemplo de los niveles más bajos de ingresos.

- **Cluster 5: *Concentración y atracción poblacional; elevados niveles de vida.*** Se trata de las provincias que albergan los dos principales núcleos poblacionales de actividad económica: Madrid y Barcelona. Son espacios caracterizados por su elevada densidad poblacional, derivada de una estructura económica diversificada y capaz de generar suficiente riqueza y empleo para constituirse en los centros económicos del país. Han sido las áreas de atracción de gran parte de los movimientos migratorios de las últimas décadas.

Aunque aporta un primer conocimiento sobre la dinámica regional a nivel del estado español, la distribución espacial de los grupos de provincias muestra muy poco sobre la realidad de los espacios rurales desfavorecidos, debido a la escala territorial de análisis utilizada. El Sistema Ibérico Meridional figura como un espacio diverso, dinámico en las provincias del litoral y deprimido en las del interior. Esta afirmación esconde una realidad mucho más diversa que es necesario explorar, y que debe matizarse profundamente, mediante un análisis a una escala de análisis mayor. Este es el principal objetivo del siguiente apartado.

3.2 EL SISTEMA IBÉRICO MERIDIONAL

La desertización socioeconómica es un fenómeno extendido en las áreas rurales, especialmente en los espacios más remotos y aislados. El análisis de sus causas y consecuencias, así como del impacto de las iniciativas públicas de desarrollo rural puestas en funcionamiento, y de las características que deberían tener dichas acciones para incrementar su grado de eficacia en el futuro, puede llevarse a cabo en numerosos y extensos espacios, principalmente del interior. La necesidad de establecer un área de estudio para analizar en profundidad este fenómeno ha llevado a la elección de las provincias de Castellón, Valencia, Cuenca y Teruel —Sistema Ibérico Meridional—, por diversas razones: en primer lugar, se trata de un espacio que contiene una de las bolsas de atraso rural más importantes en cuanto a extensión espacial y alcance: la práctica totalidad de las provincias de Cuenca y Teruel y los interiores de las de Valencia y Castellón presentan unos parámetros económicos y demográficos que expresan con claridad esta situación —extensamente estudiados en el punto 2.3—.

En contraposición, se trata de un espacio muy polarizado que contiene también una de las zonas más dinámicas del estado desde el punto de vista socioeconómico: las llanuras litorales de Valencia y Castellón. Esta dualidad agudiza aun más la situación de deterioro y decadencia de las áreas de interior, al haberse producido una fuerte corriente migratoria desde las áreas rurales interiores hacia las áreas dinámicas atractivas del litoral, en relación con los importantes procesos de industrialización, urbanización y desarrollo turístico producidos en los espacios litorales desde mediados de siglo. De hecho, la población en estos espacios rurales ha descendido por debajo del 50% de la población de hace tres décadas, mientras que se ha duplicado en los espacios litorales. En la actualidad, gran parte del interior de la región tienen establecidas fuertes relaciones de dependencia respecto de los espacios urbanos litorales, tanto en lo que se refiere a actividades económicas —turismo, salida a las producciones agrarias o industriales, aprovisionamiento— como en cuanto la provisión de servicios públicos esenciales —educación superior, asistencia sanitaria especializada, etc.. Por tanto, en el contexto del Sistema Ibérico Meridional, no se puede prescindir de las áreas dinámicas litorales si se quiere tener una comprensión adecuada de la realidad de las áreas rurales desfavorecidas del interior.

La proximidad ha sido otro de los elementos considerados en la elección de la región de estudio. El análisis de la desertización rural y del impacto de las políticas públicas de desarrollo requiere un conocimiento profundo de la realidad del área, así como un mínimo grado de accesibilidad que disminuya el coste financiero y temporal a la hora de realizar el trabajo de

campo. En este sentido, uno de los instrumentos metodológicos básicos en esta investigación han sido las entrevistas personales con agentes y población del área, cuya realización suele conllevar un elevado coste en tiempo y recursos. Por este motivo, se definieron en el área dos subregiones de estudio, en las que se llevaron a cabo todas las entrevistas a población y agentes locales.

3.2.1 Un Territorio Polarizado

El área de estudio comprende parte de las Comunidades Autónomas de Valencia, Aragón y Castilla-La Mancha. En la actualidad, nos encontramos en un estadio avanzado del proceso de traspaso de competencias desde el Gobierno Central a las Comunidades Autónomas (CCAA), aunque la situación varía entre regiones. Esto significa que las CCAA son plenamente competentes en un gran número de aspectos legislativos. En este sentido, la selección del área de estudio conlleva una ventaja y un inconveniente. La primera consiste en la posibilidad de realizar comparaciones entre los distintos marcos institucionales y los efectos que sus estructuras puedan estar teniendo sobre la eficacia y eficiencia de las distintas políticas aplicadas. En cambio, conlleva la desventaja de las importantes dificultades encontradas a la hora de encontrar datos homogéneos y para integrar los diferentes organismos institucionales con competencias sobre el desarrollo rural.

La siguiente subdivisión administrativa establecida en el área de estudio es la constituida por las provincias. Definidas de forma un tanto artificiosa en el siglo pasado, sustituyeron a las anteriores divisiones territoriales que quedaron como entes abstractos sin apenas competencias. En la actualidad, las provincias representan un nivel de decisión secundario, muy por debajo de las CCAA, a pesar de mantener su importancia en algunos casos. La extensión superficial de las provincias en el área de estudio es bastante variable, oscilando entre los 6.662 km² de Castellón y los 17.061 km² de Cuenca. Esta variabilidad tiene su origen en factores históricos y geográficos que han condicionado las posteriores divisiones provinciales.

Las unidades básicas de asentamiento son los municipios, a los que se reconocen competencias importantes en materia de ordenamiento local, siempre supeditado a la supervisión y coordinación de los gobiernos regionales y central. Su extensión superficial media es igualmente muy variable, oscilando entre los 71,7 km² en la provincia de Cuenca y los 41 km² en la de Valencia. La extensión superficial de los municipios es mayor en las áreas interiores debido a la mayor presión poblacional sobre los espacios litorales que ha resultado en una mayor fragmentación.

En una aproximación socioeconómica, podemos distinguir dos ámbitos espaciales claramente diferenciados dentro de la región de estudio. Por un lado, la franja litoral de las provincias de Castellón y Valencia, caracterizada como zona urbano-industrial, con elevados niveles de desarrollo económico y de crecimiento poblacional. Es el área que concentra los principales núcleos poblacionales —Área Metropolitana de Valencia con más de 1.300.000 habitantes, Castellón con cerca de 150.000 habitantes, las denominadas Comarcas Centrales— y la mayor parte de la inversión productiva. La densidad de población duplica la media nacional y cuenta con una estructura por edades y sexos equilibrada y poco envejecida. Constituye uno de los focos de atracción turística más importantes del país y posee una agricultura dinámica, de elevada productividad y orientada a la exportación —cítricos y huerta irrigada—, favorecida por suelos llanos y fértiles, y por un clima mediterráneo favorable.

Por otro lado, las práctica totalidad de las provincias de Cuenca, Teruel y las zonas interiores de Castellón y Valencia, tienen un marcado carácter rural y presentan importantes carencias tanto de recursos poblacionales como de actividad económica. Condicionamientos físicos y factores económicos explican la situación de atraso y deterioro de estos espacios rurales interiores: en primer lugar, el medio físico dificulta la actividad humana y la productividad de la agricultura, con altitudes medias que oscilan entre 700 y 900 metros, con la presencia de un relieve abrupto y montañoso que implica importantes dificultades para el acceso, desplazamiento y articulación territorial. El clima adquiere rasgos de mayor continentalidad en muchas zonas montañosas debido a la altitud, con frecuentes heladas y temperaturas extremas en invierno. En segundo lugar, la expansión de la industrialización y urbanización en el litoral han supuesto un importante foco de atracción para buena parte de la población de estas zonas de interior, menos dinámicas, favoreciendo un proceso de despoblamiento continuado que ha provocado que los niveles de población actuales sean inferiores, en la mayor parte de los casos, a la mitad de la población de mediados de siglo.

Se puede afirmar que la evolución negativa que estas zonas interiores de la región han venido sufriendo desde, al menos, mediados de siglo, tiene sus causas en la concentración de la actividad productiva en los espacios litorales de la región, en Barcelona y en Madrid. Así, el proceso de industrialización consolidado en España desde los años 50, provocó un enorme trasvase de población desde un sector agrario saturado, hacia la industria, situada en grandes centros urbanos del litoral —Valencia, Bilbao, Barcelona— y en Madrid. El consiguiente proceso de urbanización y el desarrollo turístico, fueron dos de los factores que más contribuyeron al

progresivo incremento de la emigración desde las áreas interiores y de montaña, hacia áreas dinámicas y litorales.

Se puede afirmar, por tanto, que existe un acusado contraste dentro de la región de estudio entre la franja litoral, donde los procesos de expansión urbanística y dinamización y crecimiento socioeconómicos son muy importantes, y un interior estancado, cuando no en retroceso, donde el progresivo despoblamiento hace temer por la integridad futura de gran parte de estos espacios.

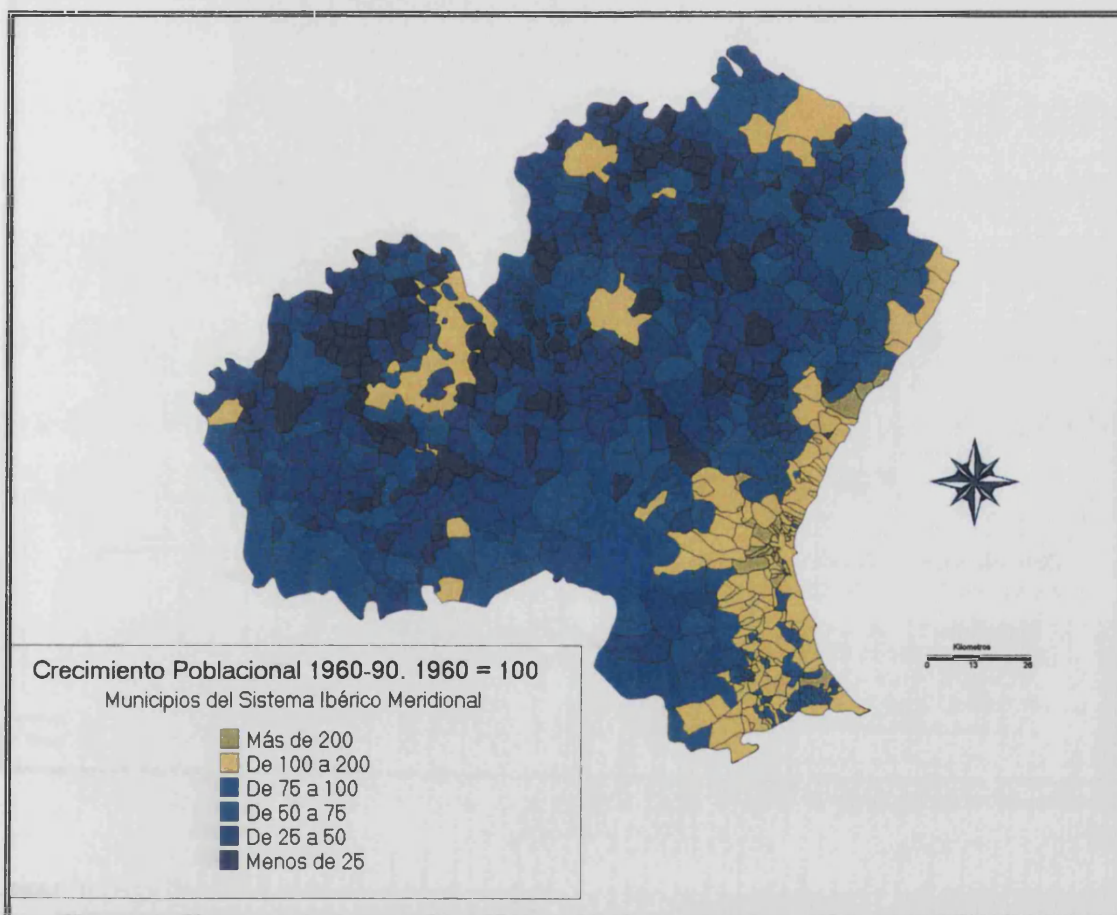
Los análisis de las disparidades regionales a escala europea y de España han permitido la identificación de las áreas más dinámicas y las más desfavorecidas a una escala que, sin embargo, oculta una realidad mucho más diversa. A pesar del esfuerzo que ha supuesto la recogida de datos a escala NUTS III —más de 1.000 regiones en la Unión Europea—, los resultados agrupan bajo un mismo calificativo a espacios tan diversos dentro del área de estudio como las llanuras dinámicas de la costa de Valencia y Castellón, y los espacios interiores rurales y desfavorecidos de estas provincias. Se ha considerado, por tanto, necesario emprender un análisis adicional a una escala más grande que permita definir con mayor exactitud y claridad, las diferencias territoriales dentro del área de estudio.

Con este objetivo, se han tomado como base territorial del análisis las subdivisiones espaciales menores para las que existe información estadísticas disponible y adecuada: los municipios, que constituyen unidades mucho más homogéneas internamente. La existencia de más de 850 municipio en el área de estudio ha supuesto un importante esfuerzo de recogida de información, dificultado por la falta de datos en algunos casos, o por la necesidad de acudir a fuentes muy diversas y numerosas, debido a que la región de estudio se halla dividida entre tres CC.AA.

Los condicionamientos físicos debidos al clima y al relieve son importantes en gran parte del conjunto territorial: las provincias de Cuenca y Teruel en su totalidad, así como el interior de las provincias de Valencia y Castellón, presentan cuando no una elevada altitud media, una situación de elevado aislamiento debido a la presencia de cadenas montañosas pertenecientes al Sistema Ibérico, que las recorren en gran parte. A estas dificultades de relieve, hay que añadir las climáticas, con temperaturas extremas debido a la altitud y a un cierto grado de continentalidad. Todos ellos han sido, y son aun más hoy, factores negativos de cara al crecimiento demográfico y dinamización económica.

registran totales de población que para el año 1991 no superan el 50% de los totales de 1960. Por el contrario, las zonas de crecimiento poblacional se concentran, por un lado, en la franja litoral de Castellón —más estrecha— y la amplia litoral llanura Valenciana y, por otro lado, en las capitales provinciales y determinadas cabeceras comarcales de Cuenca y Teruel —Alcañiz, Calamocha, Tarancón. Motilla del Palancar, etc.—. A pesar de que la despoblación es generalizada en buena parte del territorio de la región de estudio, el conjunto de la región crece debido al efecto compensatorio producido por el dinamismo demográfico de la franja litoral, atribuible en parte a la afluencia hacia estas áreas de población proveniente de los espacios interiores. Se asiste por tanto desde los años 60, y de forma continuada hasta mediados de los 80, a un trasvase de población, intraregional en su mayoría, desde las zonas rurales interiores hacia las zonas litorales de crecimiento industrial y urbano.

Mapa 28: Evolución de la Población 1960-1991

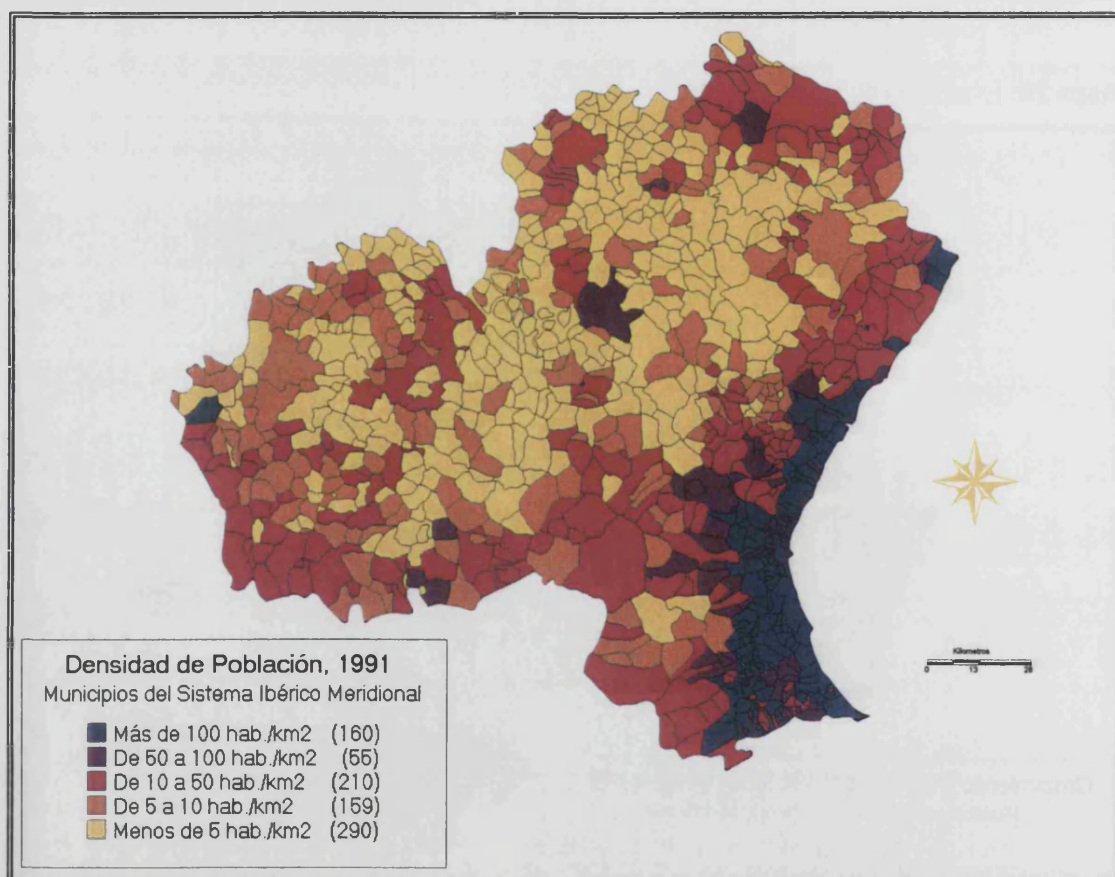


Fuente: elaboración propia

Debido a las limitaciones físicas y a la evolución regresiva de las últimas décadas, encontramos en todos estos espacios interiores unas densidades de población muy reducidas (Mapa 29). Más de la mitad de los municipios de la región tienen densidades de menos de 10

Debido a las limitaciones físicas y a la evolución regresiva de las últimas décadas, encontramos en todos estos espacios interiores unas densidades de población muy reducidas (**Mapa 29**). Más de la mitad de los municipios de la región tienen densidades de menos de 10 hab./km², ocupando éstos sobre todo la mitad septentrional de la provincia de Cuenca y gran parte de la provincia de Teruel. Es más, tan sólo encontramos densidades superiores a los 100 hab./km² en una estrecha franja litoral que va desde Benicàssim, en el norte de Castellón, hasta el límite meridional con la provincia de Alicante, adentrándose muy poco hacia el interior. En estas áreas rurales del interior sólo las capitales provinciales de Cuenca y Teruel, y algunas cabeceras comarcales aisladas, superan los 50 hab./km².

Mapa 29: Densidad de Población, 1991

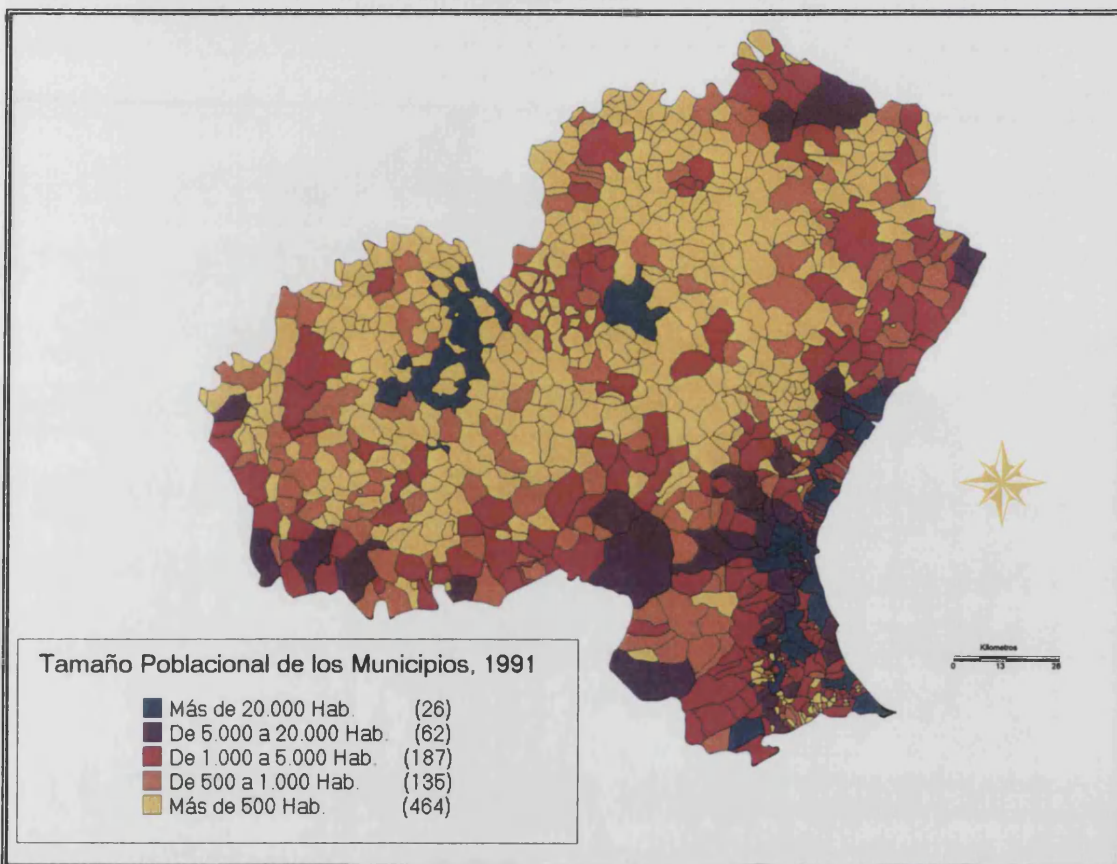


Fuente: elaboración propia

Otra de las consecuencias de estos movimientos poblacionales desde el interior hacia las áreas dinámicas del litoral es el desequilibrio territorial en cuanto al tamaño de los asentamientos poblacionales (**Mapa 30**). La geografía de los municipios mayores de 1.000 habitantes se restringe de nuevo a la franja costera, al trazado de la Nacional III entre Madrid y Valencia y a las cabeceras comarcales del interior. Más del 65% de los municipios tienen menos de 500 habitantes, y la concentración poblacional en el litoral implica que existan amplias áreas

del interior —Serranía y Alcarria Conquense, gran parte de la provincia de Teruel, las comarcas de La Serranía y el Rincón de Ademuz de Valencia, y las comarcas interiores de Castellón— donde apenas se encuentra algún municipio de más de 500 habitantes. Las implicaciones de esta estructura de municipios para el equilibrio territorial son claras. La ausencia de núcleos centrales y vertebradores en amplias áreas, capaces de aglutinar servicios y equipamientos — educativos, sanitarios, etc.—, conduce la consolidación de los impulsos emigratorios hacia las áreas dinámicas y más intensamente pobladas por las dificultades de todo tipo que implica la falta de unos niveles mínimos de equipamientos.

Mapa 30: Tamaño Poblacional de los Municipios, 1991

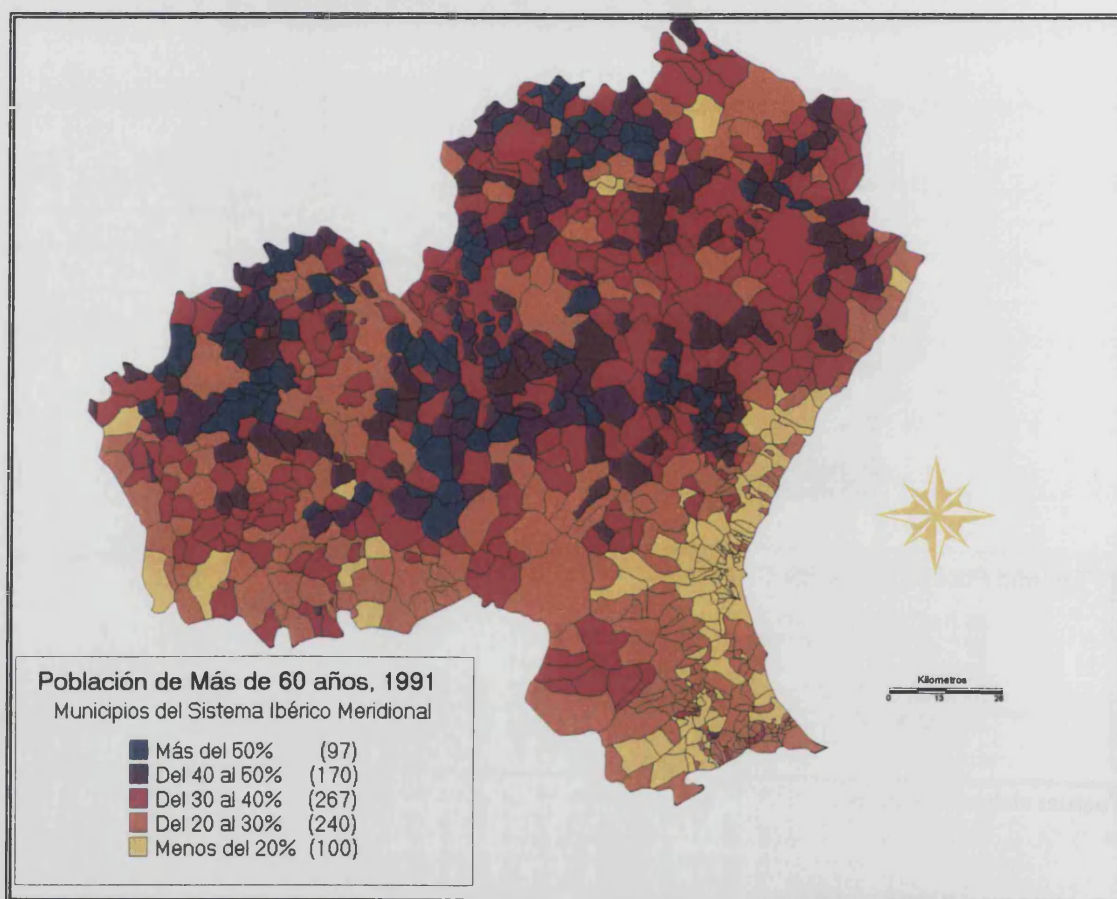


Fuente: elaboración propia

Sin embargo, parece que las últimas tendencias caminan cuando menos, hacia el mantenimiento de la población desde 1990 en las zonas interiores, con ligeros crecimientos en algunos casos. Carecemos todavía de perspectiva temporal para saber si estamos ante una nueva tendencia hacia la repoblación de estas áreas o si se trata simplemente de una tendencia temporal motivada por la incapacidad de las áreas urbanas de continuar absorbiendo población en condiciones favorables para los nuevos habitantes.

La estructura de la población también se ha resentido debido a esta dinámica regresiva. Así, otro rasgo destacable que diferencia a estos espacios desfavorecidos, es el elevado grado de envejecimiento poblacional (**Mapa 31**), que sitúa los porcentajes de población de más de 60 años en torno al 30-35% de la población total, cuando la media para el conjunto de España está en el 20% (1996). Es más, en áreas extensas del interior de la provincia de Castellón, la práctica totalidad de Teruel, y la Serranía y Alcarria conquenses, la población de mayor edad supone más del 40% de la población total, reflejando un altísimo grado de desequilibrio demográfico y una escasa capacidad de reactivación económica por cuanto las personas mayores constituyen un estrato poco dinámico de población, dependiente en gran medida de la asistencia pública tanto en servicios como en ingresos.

Mapa 31: Porcentaje de Población de más de 65 años, 1991

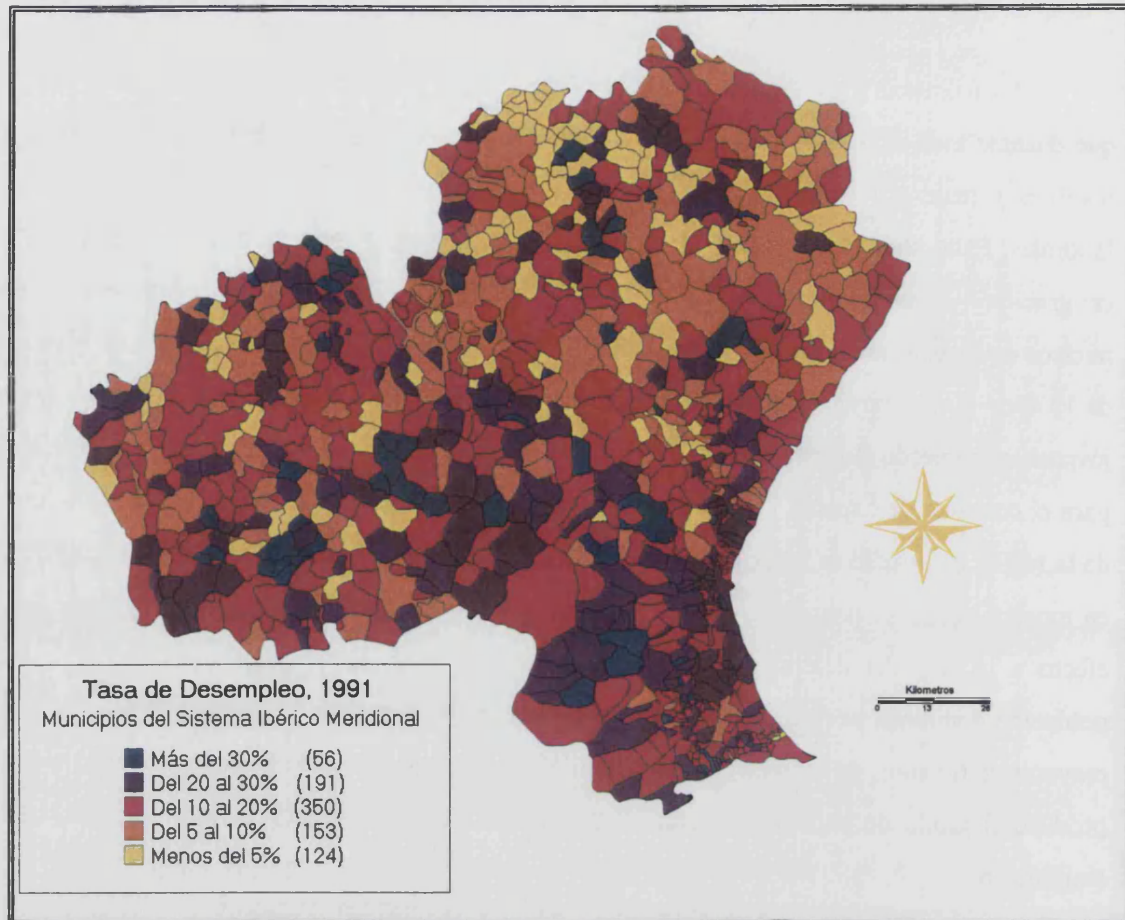


Fuente: elaboración propia

La tendencia al envejecimiento poblacional es más acusada si cabe debido a los efectos que durante todo el periodo considerado ha tenido sobre estas áreas la emigración selectiva de

La tendencia al envejecimiento poblacional es más acusada si cabe debido a los efectos que durante todo el periodo considerado ha tenido sobre estas áreas la emigración selectiva de hombres y mujeres jóvenes hacia otros espacios más dinámicos y con mayores oportunidades laborales. Esta dinámica se refleja claramente en las diferencias entre las áreas de origen de la emigración —zonas del interior de la región—, y las áreas receptoras —llanuras litorales u otros núcleos dinámicos como Madrid o Barcelona—. Paralelamente, la población más joven —menor de 15 años— está muy mermada como consecuencia de los no nacidos debido a la emigración de jóvenes, suponiendo tan sólo entre el 10 y 15% de la población total, en comparación con el 20% para el conjunto de España. Por tanto, la estructura demográfica de las áreas rurales del interior de la región de estudio se caracteriza por su elevado desequilibrio y envejecimiento, dificultando, en muchos casos, el reemplazo generacional. El elevado envejecimiento poblacional es causa y efecto a la vez, del deterioro de la estructura socioeconómica de estos espacios, pues una población dominada por un grupo poco dinámico y con escasa capacidad adquisitiva, como los mayores de 60 años, es incapaz de conformar la suficiente demanda de bienes y servicios que no produce el grupo de población en edad activa, disminuido a causa de la fuerte y prolongada emigración.

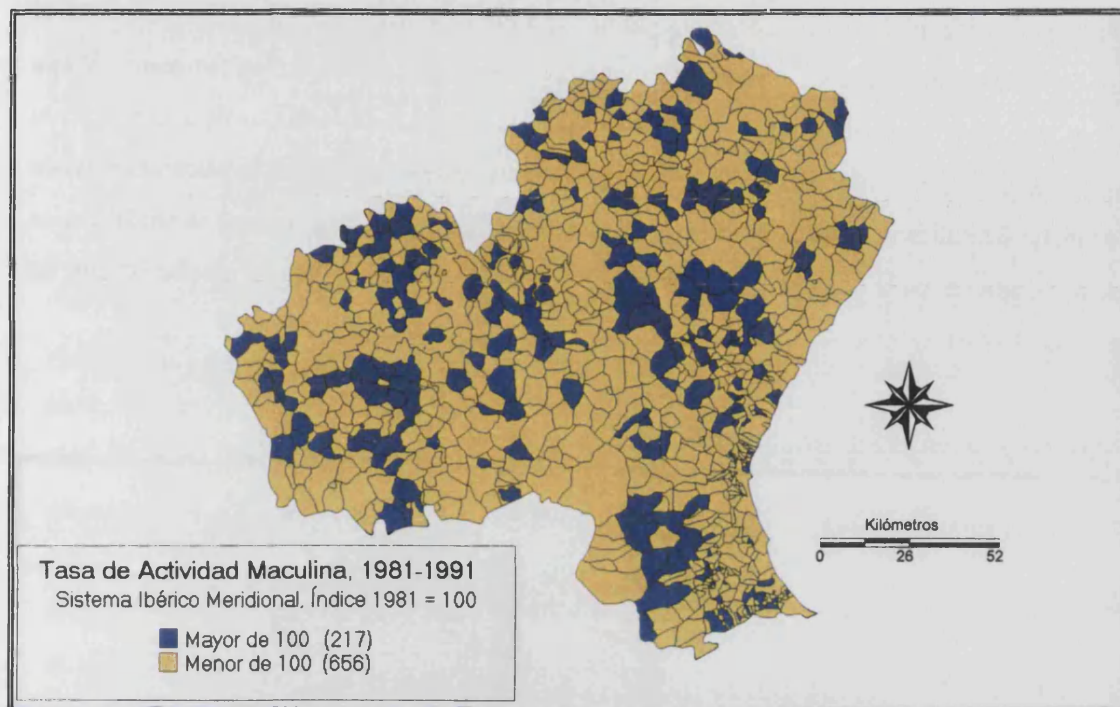
El desempleo presenta dos caras diferentes pero a su vez complementarias en la región de estudio (Mapa 32). En primer lugar, en las áreas rurales del interior es frecuente encontrar tasas de paro por debajo del 10%, en relación con la escasa presión sobre el mercado de trabajo debido al envejecimiento poblacional y al elevado grado de despoblamiento. Se trata, por tanto, de unos niveles de desempleo bajos que no implican una situación positiva, sino que están en relación con la reducida capacidad de generar y mantener empleo en la zona, lo que ha forzado a un ajuste en la demanda mediante procesos de emigración durante décadas. Por el contrario, las zonas más pobladas y las que concentran mayor actividad económica son las que presentan las tasas de desempleo más elevadas, llegando a medias superiores al 20%, debido a la fuerte presión que representa la población sobre las posibilidades de empleo. Sin embargo, no se distingue un patrón constante en cuanto al desempleo, sino tendencias generales. Existen municipios costeros que presentan tasas de desempleo bajas y comarcas enteras del interior en las que el desempleo es una lacra importante —Valle de Ayora, Rincón de Ademuz, Utiel-Requena, Zonas de La Manchuela o la Serranía Conquense. Esta variabilidad está en relación a coyunturas más o menos favorables en las distintas áreas, o con la disponibilidad de recursos locales o la especialización en determinadas actividades que permiten una mejor situación —ciertas orientaciones productivas en la agricultura, sectores industriales, turismo, etc..



Fuente: elaboración propia

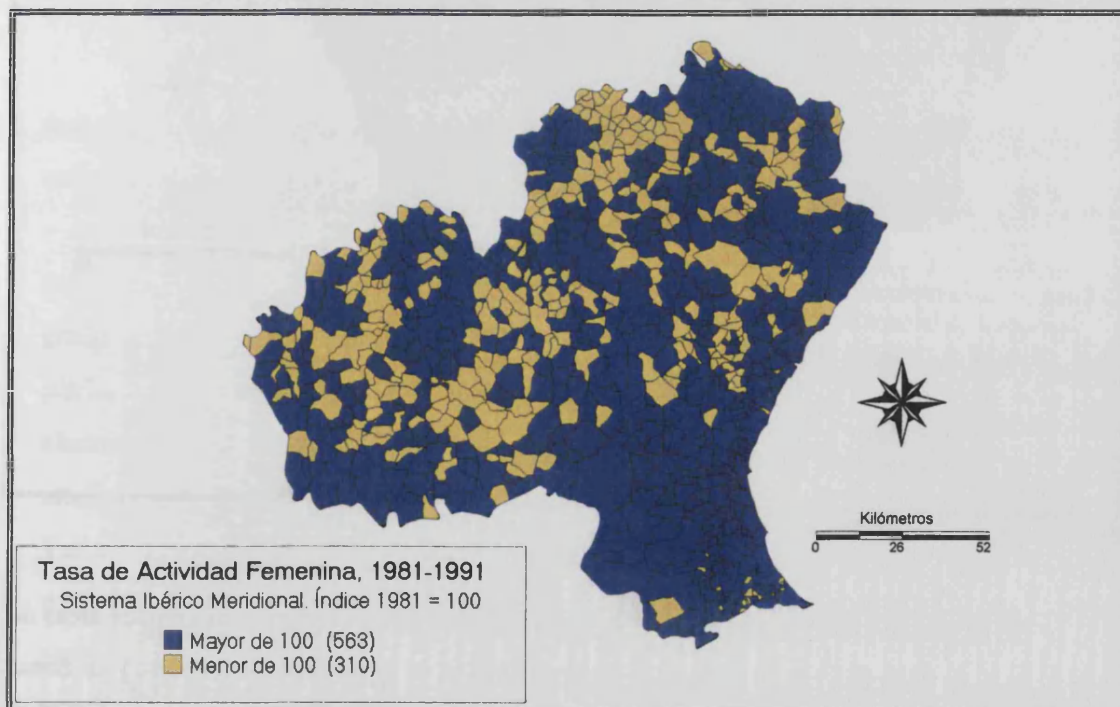
Al igual que en resto del Estado español, en el área se hace patente la tendencia hacia una progresiva incorporación de la mujer al mercado laboral. De este modo, mientras que la tasa de actividad masculina se estabiliza o desciende ligeramente (**Mapa 33**), la actividad femenina se incrementa de forma clara y constante, como consecuencia del proceso iniciado durante los años 80 de incorporación de la mujer al mercado de trabajo (**Mapa 34**). Vemos además, que esta incorporación es mucho mayor allí donde existe una estructura económica suficiente como para generar empleos adicionales. Por el contrario, las zonas más desarticuladas económica y socialmente, y más tradicionales en cuanto a los roles genéricos, no han sido capaces de asumir tan claramente la tendencia a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo “oficial”, bien por el predominio de actividades económicas que funcionan en gran parte bajo formas de economía informal —determinados tipos de industria— o porque se trata de zonas muy dependientes de una actividad agraria en la que las mujeres se incorporan al trabajo de la explotación familiar sin figurar por ello como trabajadoras en las estadísticas laborales. Se incluyen en esta situación las áreas rurales de montaña y las zonas más remotas que sufren de lleno los problemas derivados del aislamiento.

Mapa 33: Evolución Tasa de Actividad Masculina, 1981-91



Fuente: elaboración propia

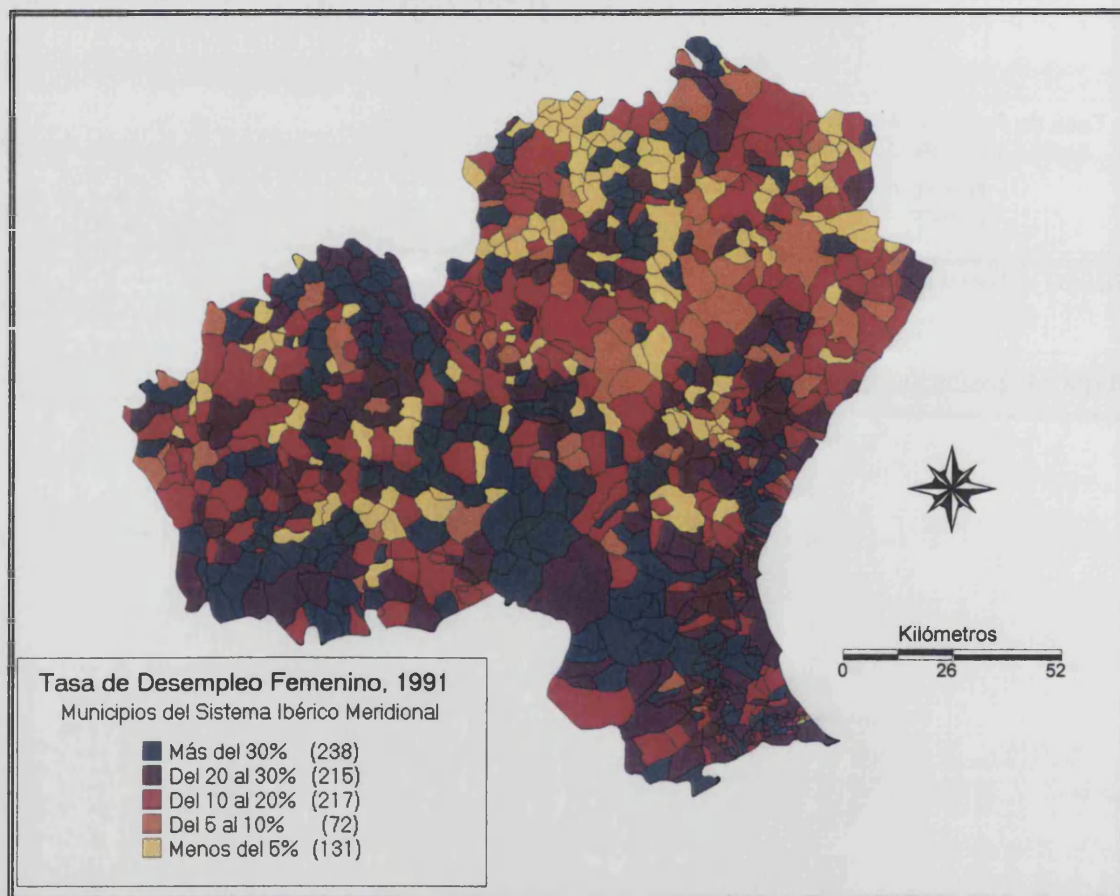
Mapa 34: Evolución de la Tasa de Actividad Femenina, 1981-91



Fuente: elaboración propia

Debido a los factores y procesos mencionados con anterioridad, el tema de la actividad de la mujer ha de ser considerado con mucha precaución en el área, pues las estadísticas oficiales no recogen el impacto del trabajo informal o familiar, especialmente significativo en el caso de las mujeres. Teniendo en cuenta esta precaución, la tasa de desempleo femenino (**Mapa 35**) es, en 1991, en general muy elevada, a pesar del mencionado proceso de incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo. Los bajos porcentajes de partida explican el elevado porcentaje de mujeres en edad activa que se encuentran desempleadas, aunque la tendencia en este caso, apunta hacia una reducción futura del desempleo femenino y a una igualación con las tasas masculinas.

Mapa 35: Tasa de Desempleo Femenino. 1991



Fuente: elaboración propia

En el Sistema Ibérico Meridional, el mayor impacto lo encontramos en grandes áreas de la provincia de Valencia, en las comarcas de la Manchuela y la Serranía conquenses, y en zonas concretas del interior de Castellón y del valle de Alfambra y de las Cuencas Mineras en Teruel. Los factores explicativos pueden ser muy diversos, incluyendo, por un lado, la presencia de actividades que funcionan en gran medida en el ámbito de la “economía sumergida” —

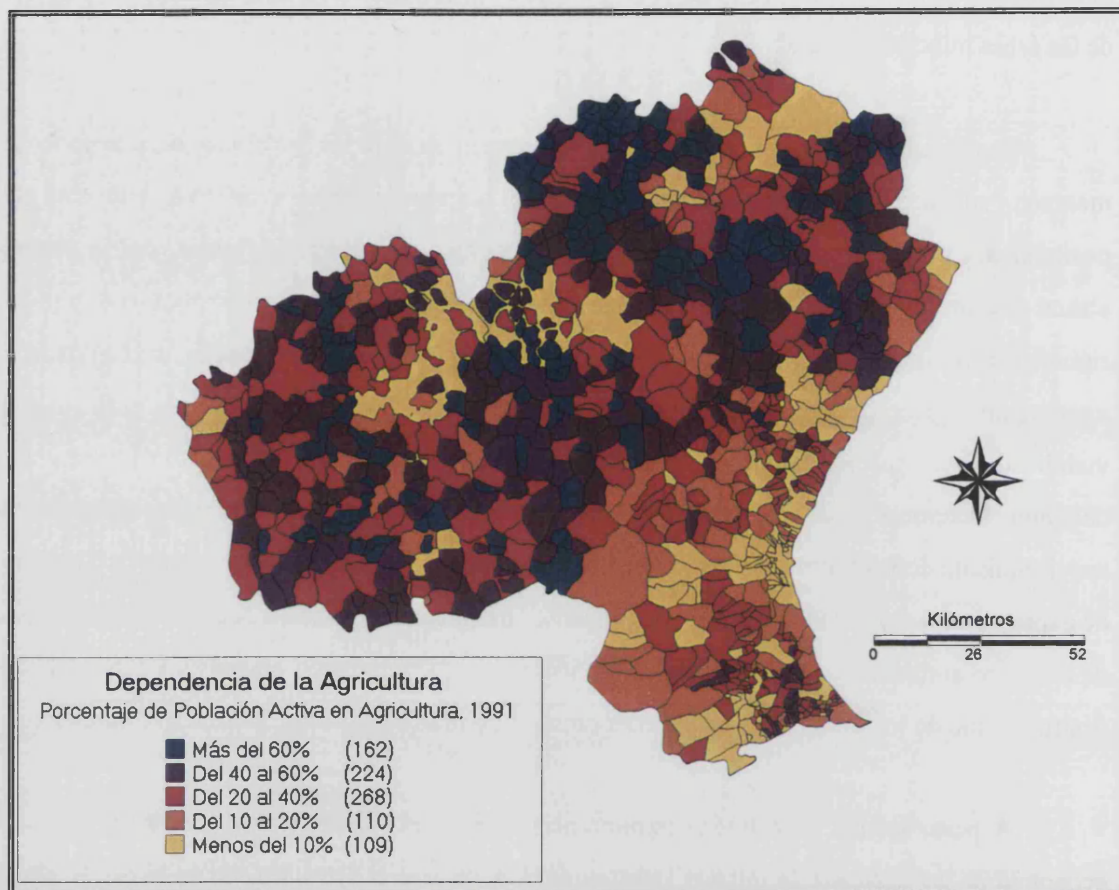
con sociedades más estáticas, que mantienen con mayor rigidez los roles genéricos tradicionales, el proceso de incorporación de la mujer al mercado de trabajo se ha realizado en menor medida y existe, por tanto, un mayor impacto del desempleo femenino registrado; por último, existen áreas altamente especializadas en actividades que pasan por coyunturas desfavorables, como es el caso de las áreas mineras de Teruel.

Los condicionamientos físicos presentes principalmente en las áreas de interior y de montaña, suponen importantes perjuicios para la actividad agrícola que ve reducidas sus posibilidades productivas por la menor disponibilidad de suelos llanos y fértiles, por la elevada altitud que limita —e imposibilita en muchos casos— el desarrollo de muchos cultivos, y por la rigurosidad del clima que reduce los ciclos vitales. Por todo ello, encontramos, en las áreas de interior, una agricultura generalmente pobre y que presenta con frecuencia graves problemas de viabilidad. Esta situación se refleja en el escaso grado de mecanización de las explotaciones, en el continuo incremento de la superficie abandonada, y en unos niveles muy elevados de envejecimiento de los titulares de explotación—61% con más de 55 años. El proceso de abandono de explotaciones agrícolas, junto a la despoblación, están contribuyendo a acentuar los problemas de deterioro ambiental que se traducen en un incremento de la erosión e incendios forestales que destruyen uno de los principales potenciales con que cuentan estas áreas: el atractivo ambiental.

A pesar de las dificultades estructurales que afronta la agricultura de estas áreas, la economía de los espacios de interior y de montaña de la región dependen, en su mayoría, de las actividades primarias. Este hecho se refleja en el elevado porcentaje de población activa agrícola —que para 1991 se mantiene en toda el área en porcentajes de entre el 20 y 40% de la población activa total. Es importante fijarse en la dependencia de la actividad agraria, como indicador del grado de dependencia de una economía de carácter tradicional (Mapa 36). El porcentaje de población activa en agricultura es mayor en toda la zona interior, donde no existen muchas alternativas a esta actividad. De este modo gran parte de las provincias de Cuenca y Teruel y el interior de Castellón tienen tasas superiores al 20% de la población activa total en agricultura. Tan sólo determinados núcleos como las dos capitales provinciales y la zona de Alcañiz-Andorra, por su especialización en la minería, presentan unas tasas inferiores. Por el contrario, en gran parte de la provincia de Valencia y la franja litoral de Castellón, la población activa agraria está por debajo del 20%, a pesar de la gran importancia que la dicha actividad tiene en la economía de estas áreas. Esto se debe, por un lado, al mayor dinamismo de la economía que ha permitido configurar una estructura de la actividad más diversificada; por otro lado, se trata de una agricultura modernizada y con necesidades de mano de obra limitadas.

la economía que ha permitido configurar una estructura de la actividad más diversificada; por otro lado, se trata de una agricultura modernizada y con necesidades de mano de obra limitadas.

Mapa 36: Dependencia de la Agricultura, 1991



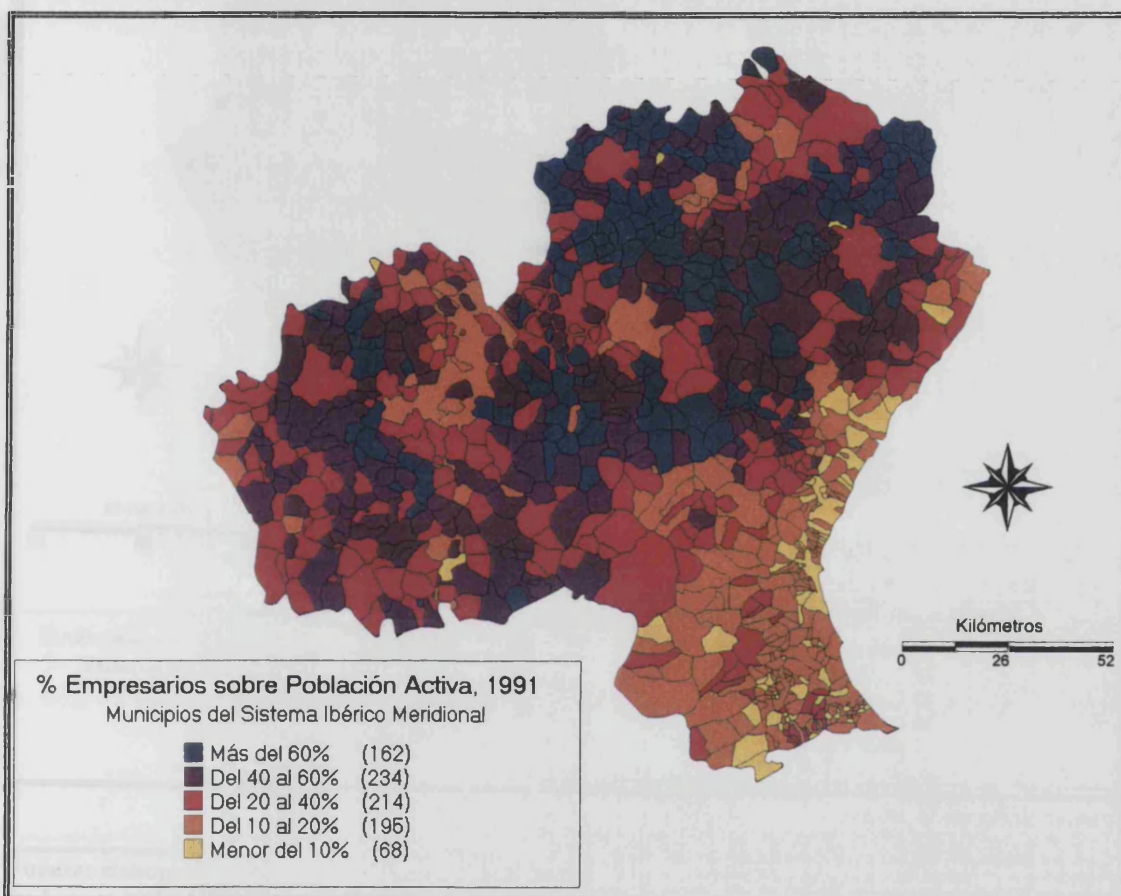
Fuente: elaboración propia

Las zonas que presentan una dependencia casi absoluta de la actividad agraria —más del 40% de la población empleada en actividades primarias— abarcan importantes áreas de las comarcas de La Serranía Valenciana y la Serranía Conquense, la zona de Utiel-Requena, partes de las llanuras meridionales de Cuenca, y buena parte de la provincia de Teruel. En gran parte, esta distribución coincide con la de las zonas más desfavorecidas y aisladas, con la excepción de las zonas vinícolas.

En el análisis del grado de dependencia de la actividad agraria se observa una clara relación con la tipología de la ocupación dominante (**Mapa 37**). En una estructura tipo de la ocupación, correspondiente a una región occidental desarrollada, el porcentaje de empleados es significativamente superior al de empresarios. Sin embargo, en aquellos espacios donde domina la actividad agraria, donde no existe una estructura latifundista, y donde el tamaño de las

explotaciones es suficiente como para permitir que la agricultura se configure como la principal actividad, o bien en aquellas áreas en que no existe otra opción satisfactoria de empleo, el empresariado o, más exactamente, el trabajo autónomo, representa un elevado porcentaje del total. Esto sucede básicamente en las mismas áreas en las que predomina la actividad agraria.

Mapa 37: Porcentaje de Empresarios sobre Población Activa, 1991

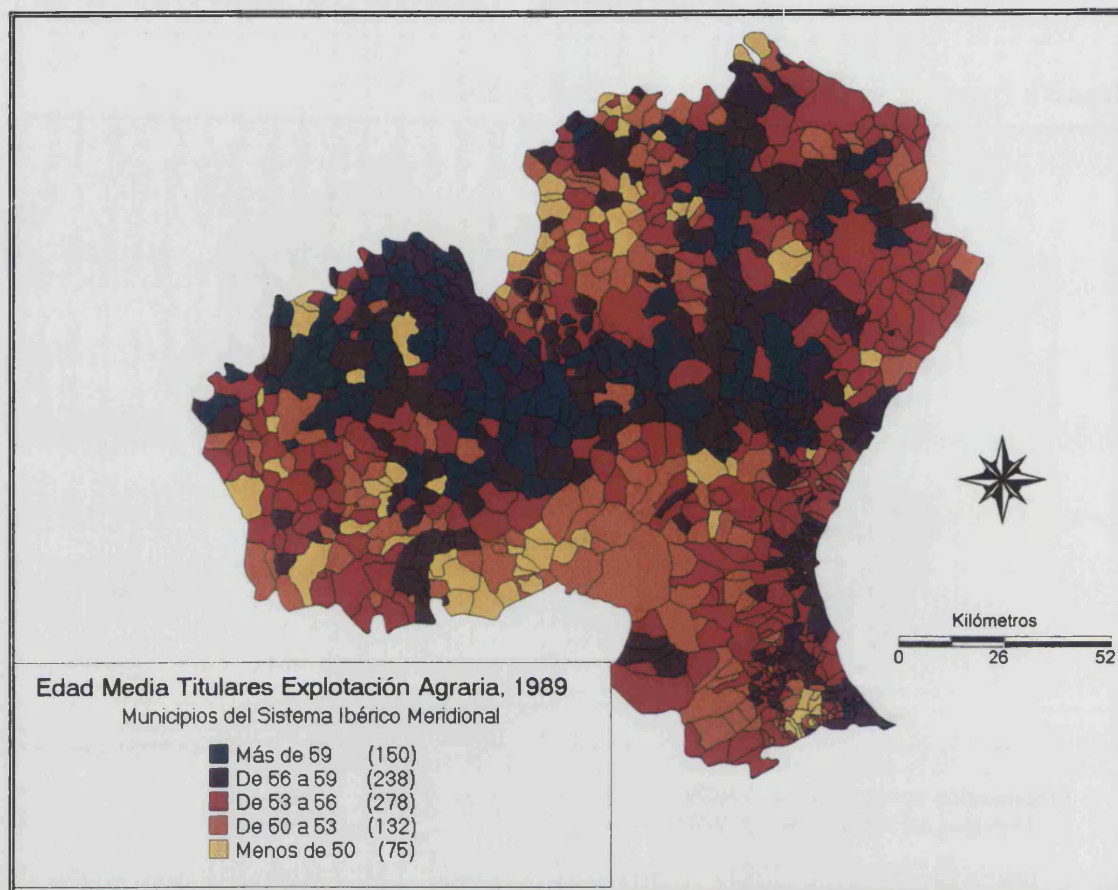


Fuente: elaboración propia

El perfil de los empresarios agrarios refleja, en gran medida, las características de la actividad agraria dominante en cada área. Las zonas agrarias más dinámicas —llanuras litorales cítricas, altiplanos interiores vinícolas— son las que tienen un índice de envejecimiento menor de los titulares de explotación (**Mapa 38**). Esto es debido a que la agricultura constituye una actividad económicamente rentable, y que admite la incorporación de nuevas generaciones de agricultores. Por el contrario, la zona septentrional de Cuenca, y gran parte de Teruel y del interior de Castellón, tienen porcentajes de titulares de explotación de más de 55 años que superan el 65-75% del total. La escasa rentabilidad de las explotaciones en estas áreas y el vaciamiento demográfico que éstas han ido sufriendo, dificultan la continuidad de la actividad y, con frecuencia, la jubilación de los titulares conduce al abandono de las explotaciones. En

este escenario, la elevada edad media de los agricultores adquiere un carácter todavía más dramático para el futuro de la actividad.

Mapa 38: Edad Media Titulares de Explotación Agraria, 1989

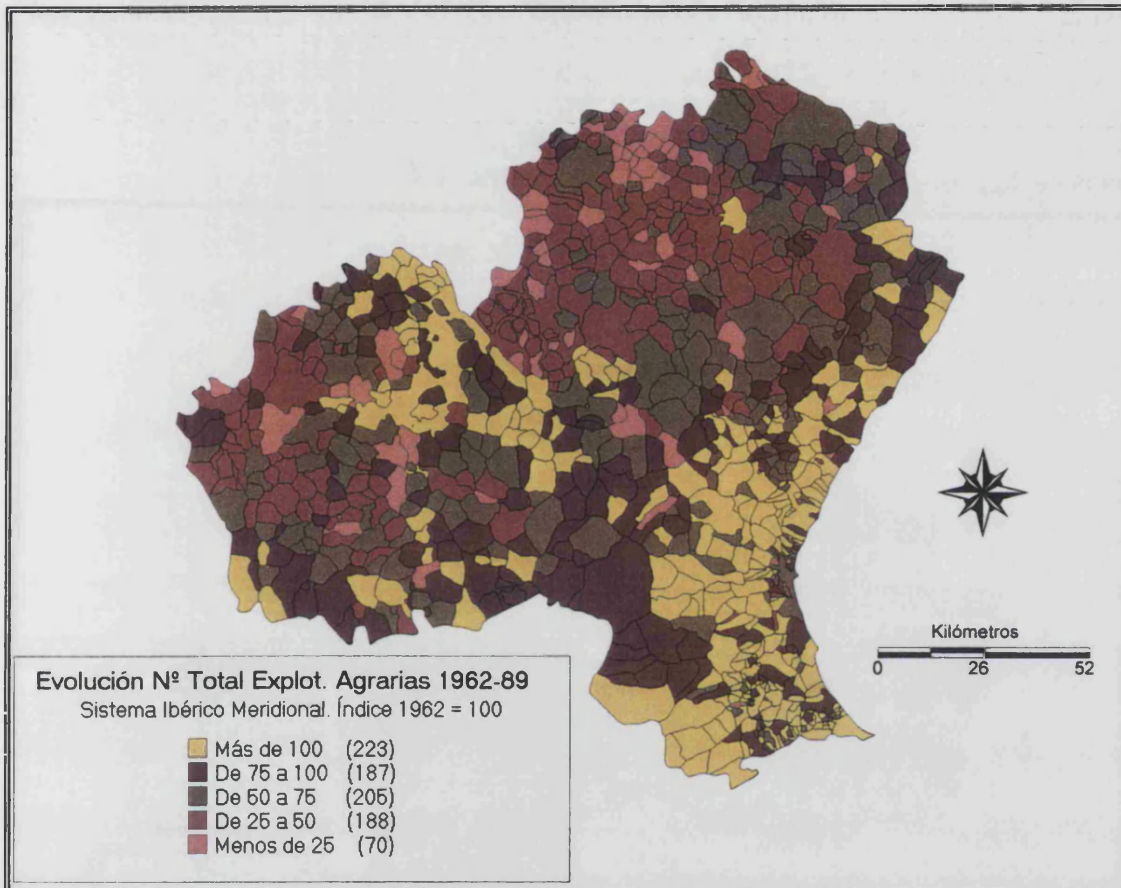


Fuente: elaboración propia

Las estructuras agrarias también se resienten de la dinámica socioeconómica regresiva dominante en los espacios rurales desfavorecidos. En este sentido, se detectan dos procesos opuestos en lo que se refiere al número de explotaciones agrarias y al tamaño de las mismas (**Mapas 39 y 40**). Por un lado, en gran parte de las zonas de interior, el número de explotaciones agrarias decrece. Para el periodo comprendido entre 1962 y 1989, en la mayor parte de las ocasiones, el número de explotaciones al final del periodo esta por debajo del 75% de las explotaciones totales al inicio del mismo. Este hecho indica un proceso de concentración y/o de abandono de explotaciones. Por otro lado, en las llanuras litorales —con una mayor infiltración hacia el interior en el caso de la provincia de Valencia— se viene produciendo durante el periodo de referencia, un incremento del número de explotaciones agrarias ligado, por un lado, a la rentabilidad de la actividad agraria que permite explotaciones rentables con

superficies muy reducidas y, por otro lado, a las leyes patrimoniales y de transmisión vigentes que facilitan la división de la tierra entre los herederos.

Mapa 39: Evolución Número Explotaciones Agrarias, 1962-89

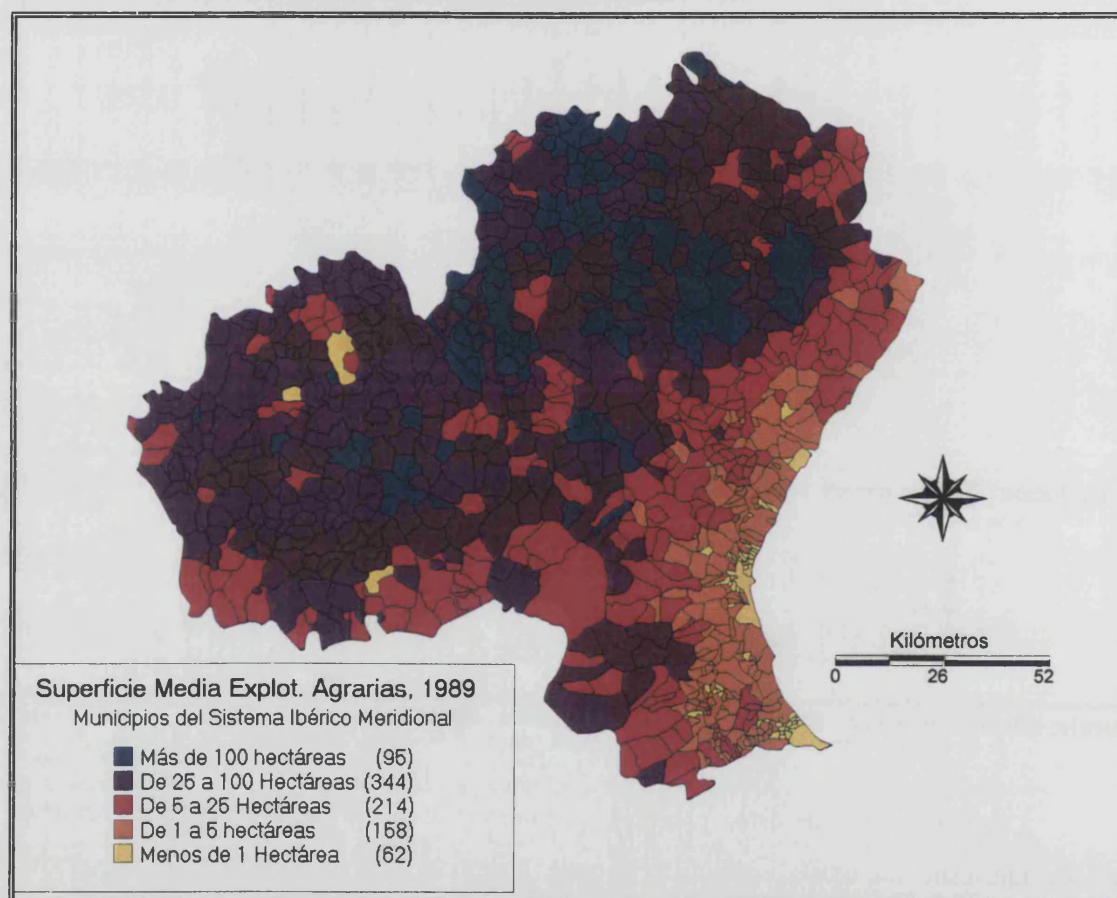


Fuente: elaboración propia

Como resultado de estos procesos, el tamaño actual de las explotaciones agrarias muestra una clara dicotomía entre áreas litorales e interiores, o lo que es lo mismo, entre espacios bajo una elevada presión demográfica y económica, frente a espacios en los que predominan los usos extensivos del suelo (**Mapa 40**), con una zona intermedia de transición. Las zonas de interior —provincia de Cuenca excepto la zona vinícola meridional, provincia de Teruel, y norte interior de Castellón— tienen unas estructuras agrarias dominadas por explotaciones extensas, con una superficie media superior a las 25 hectáreas que refleja, por un lado, la imposibilidad de mantener explotaciones en funcionamiento, de forma viable, en una superficie menor y, por otro lado, expresa el uso extensivo del suelo característico de estos espacios y la escasa densidad poblacional. Por el contrario, en la franja litoral, especialmente al sur de Castelló de la Plana, la superficie media es mucho más reducida, cercana a una hectárea,

reflejando a su vez un uso muy intensivo del suelo, la herencia de una estructura minifundista muy acentuada, y la existencia de actividades alternativas que permiten la Agricultura a Tiempo Parcial (ATP), dedicando parte de su tiempo a actividades no agrarias. Entre ambos espacios existe un área de transición que cubre el interior de Valencia y Castellón, la zona vinícola meridional de Cuenca, el sector nordoccidental de la provincia de Teruel y la comarca del Bajo Maestrazgo de Castellón, donde predominan las explotaciones de carácter familiar, con superficies medias entre 5 y 25 hectáreas.

Mapa 40: Superficie Media de las Explotaciones Agrarias, 1989

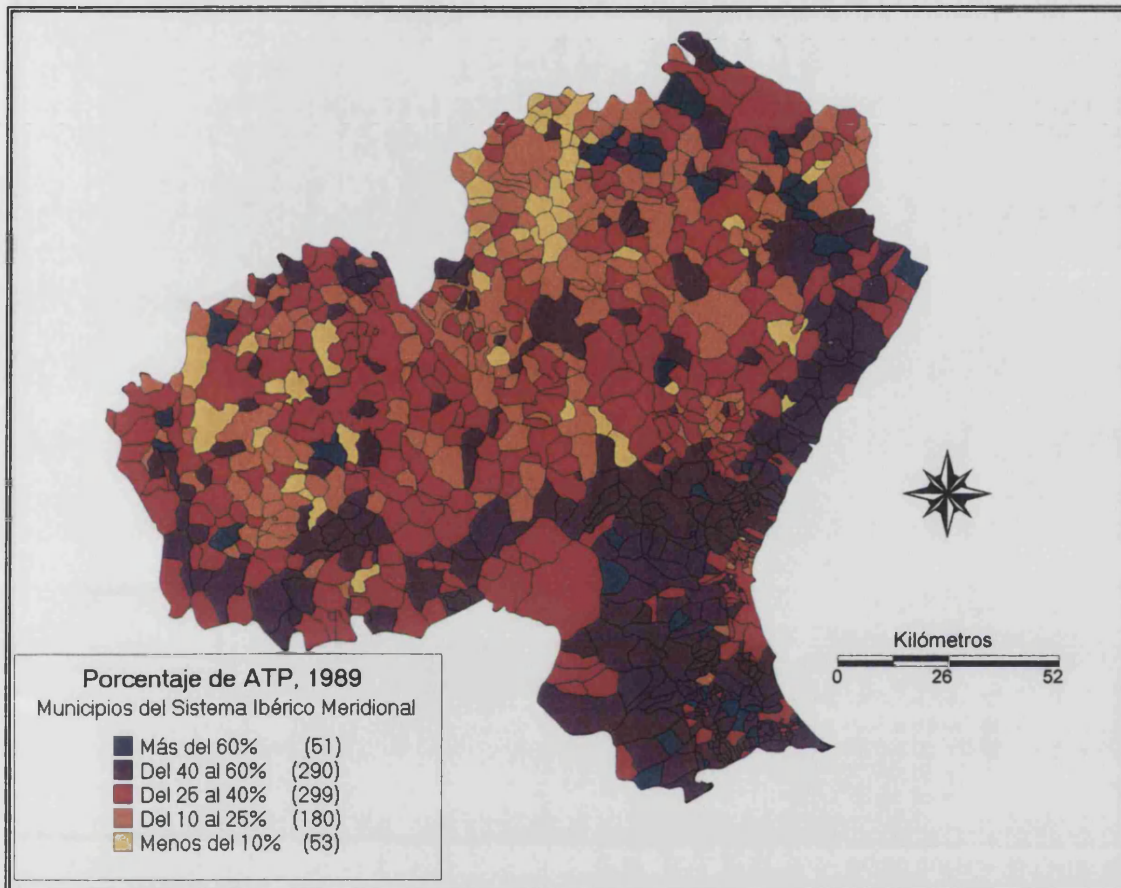


Fuente: elaboración propia

El fenómeno de la agricultura a tiempo parcial (**Mapa 41**) es trascendental para el mantenimiento de la población y de la actividad agraria en las áreas rurales del interior. La escasa entidad económica de la mayoría de las explotaciones imposibilita, en muchos casos, el mantenimiento de la actividad a título principal. Este es el principal problema en la base de la tendencia tradicional a la emigración desde estas áreas. Sin embargo, la agricultura a tiempo parcial es un fenómeno especialmente característico de los espacios dinámicos o de las áreas intermedias con acceso fácil desde estas áreas. En estos casos, la enorme fragmentación de la

propiedad agraria, junto con la disponibilidad de trabajos de temporada —hostelería, servicios turísticos, labores de recolección agraria, etc.—, han empujado a muchos agricultores de estos espacios a adoptar formas de ATP, como modo de incrementar los ingresos familiares.

Mapa 41: Porcentaje de ATP, 1989

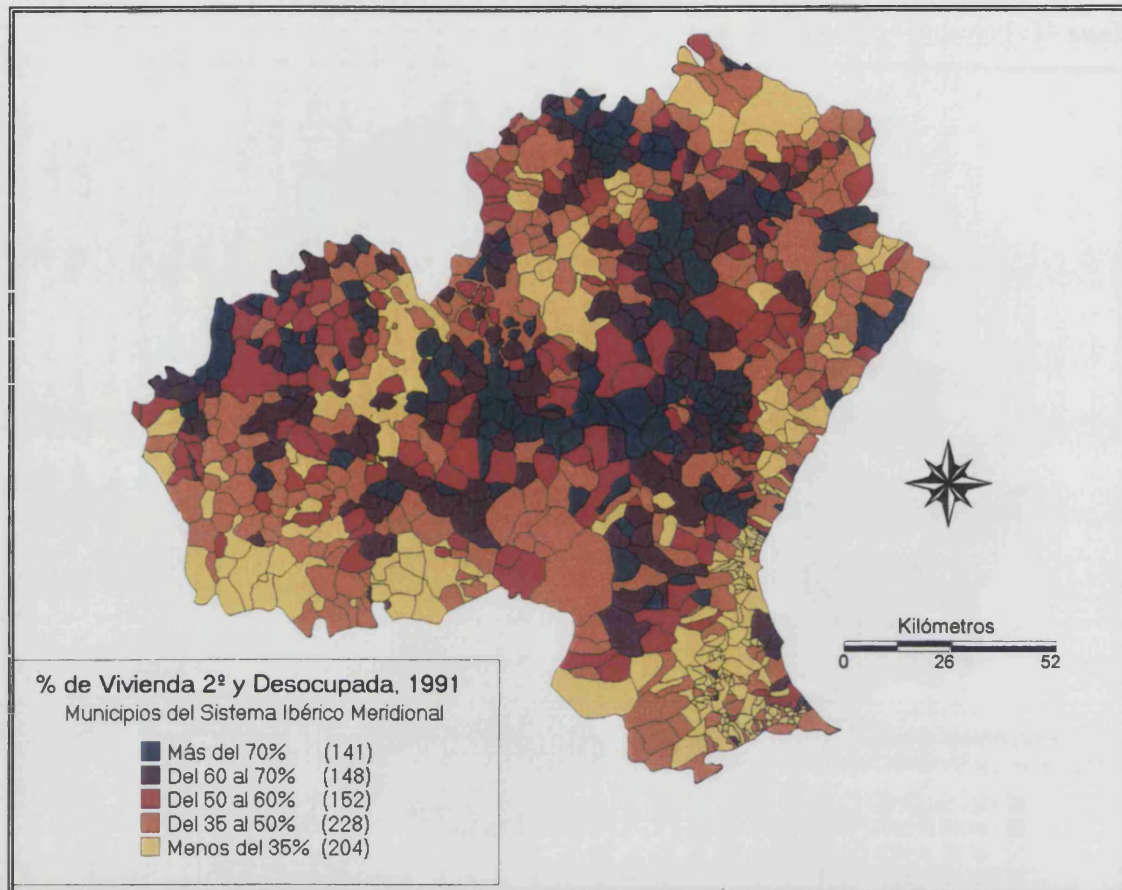


Fuente: elaboración propia

La importancia de la vivienda secundaria y desocupada sobre el total, es indicativa de varios procesos (**Mapa 42**): en primer lugar, un elevado porcentaje de viviendas desocupadas en un municipio refleja un importante grado de abandono poblacional. Este hecho se percibe claramente en el territorio más deprimido de la región de estudio, formado por las Serranías de Valencia y Cuenca, la Alcarria, el interior de Castellón y el Maestrazgo turolense; en segundo lugar, la existencia de porcentajes elevados de vivienda secundaria hace patente la importancia del poblamiento estacional, ligado bien al retorno de la población local, en zonas rurales deprimidas, o bien a la afluencia de turistas, en las zonas litorales o en enclaves particulares con atractivos concretos; por último, en áreas cercanas a grandes aglomeraciones urbanas como el Área Metropolitana de Valencia —AMV—, la proliferación de viviendas secundarias indica la

existencia de zonas de residencia estacional o de veraneo de la población urbana —Camp de Túria, Hoya de Buñol-Chiva.

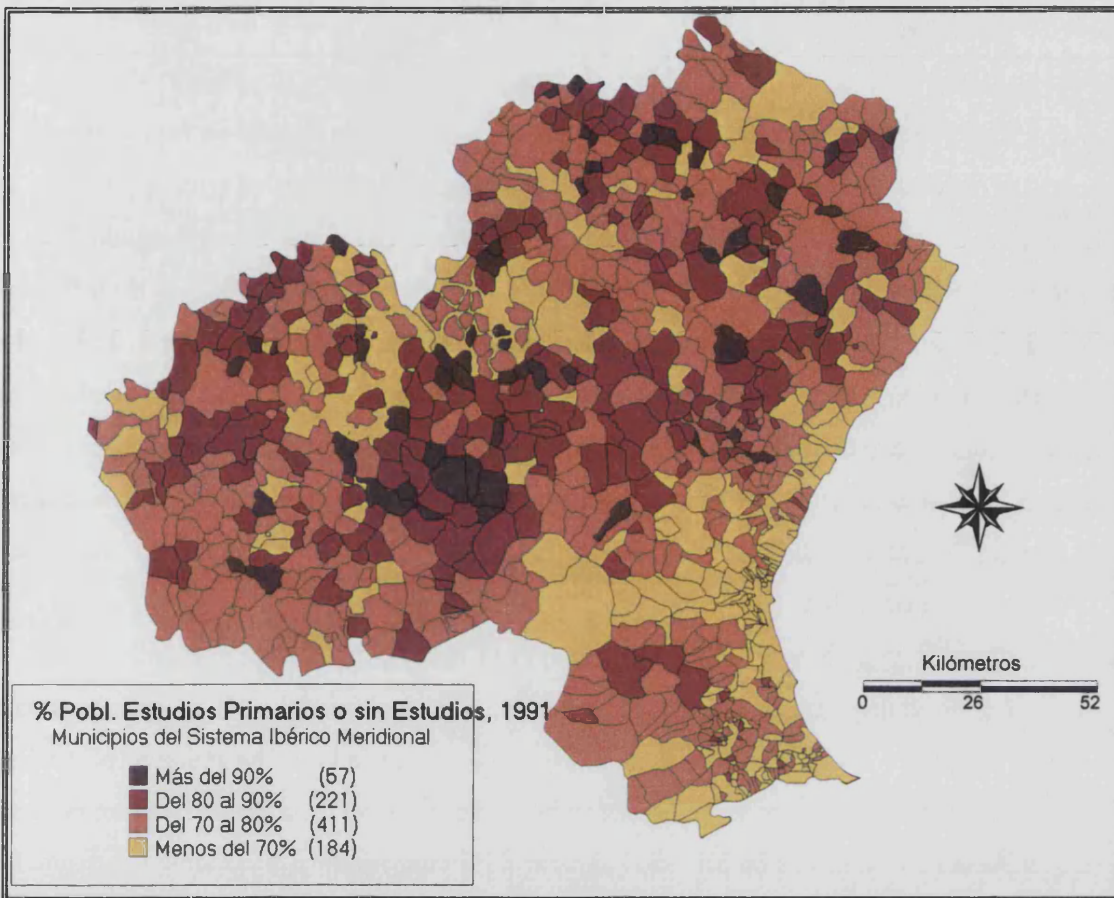
Mapa 42: Porcentaje de Viviendas Secundarias y Desocupadas, 1991



Fuente: elaboración propia

La formación académica de la población está también influenciada por la localización espacial y la dinámica socioeconómica. Las áreas más aisladas y despobladas son las que cuentan con niveles más bajos de formación académica (**Mapa 43**), todo lo contrario a lo que ocurre en los espacios dinámicos litorales, o en zonas con mayor accesibilidad. El capital humano es uno de los elementos fundamentales para el dinamismo socioeconómico. En muchos espacios rurales interiores, los elevados niveles de envejecimiento poblacional, junto con la ausencia de infraestructuras educativas adecuadas, dan lugar a niveles bajos de formación académica, constituyendo un obstáculo esencial para el proceso de dinamización y crecimiento. Esta variable reafirma la clara dicotomía existente en la región de estudio, entre los espacios litorales, donde se constatan los rasgos característicos de las áreas urbanas, e industriales, con niveles de formación elevados, y una zona interior, de elevada ruralidad, importantes carencias de capital humano, y excesiva dependencia de actividades económicas tradicionales.

Mapa 43: Porcentaje de Población sin Estudios o con Estudios Primarios, 1991



Fuente: elaboración propia

Los procesos y tendencias de las últimas décadas, han transformado en gran medida los territorios de la región de estudio. En el caso de las áreas dinámicas del litoral, la presión poblacional y el uso intensivo del suelo han dado lugar a grandes transformaciones paisajísticas y a la aparición de importantes problemas de contaminación y deterioro ambiental; por su parte, los espacios rurales del interior, han perdido en gran medida la estructura socioeconómica que tradicionalmente había articulado estos territorios. Como consecuencia, se ha producido un importante proceso de despoblamiento en dos direcciones: por un lado, hacia las capitales comarcales y de las propias provincias; por otro lado, hacia el exterior. Esta tendencia ha agudizado el proceso de desarticulación territorial de estos espacios y la concentración de la población y actividad económica en unos pocos núcleos de población en los que se ha polarizado el crecimiento. La problemática de las áreas desfavorecidas de la región de estudio se centra fundamentalmente en la pérdida de efectivos poblacionales y de vitalidad del tejido económico. La importancia y alcance del proceso de despoblación y pérdida de recursos económicos en estas áreas está comprometiendo en gran medida las posibilidades de reactivación futura de gran parte de estos espacios.

3.2.2 Delimitación y Características de las Áreas Rurales Desfavorecidas en el Sistema Ibérico Meridional

El propósito de un análisis de los procesos definitorios de la decadencia rural en la región de estudio, es contribuir a la caracterización pormenorizada de cada unidad espacial, definida en función de su homogeneidad desde el punto de vista socioeconómico. En el apartado 3 de la presente sección, se ha realizado parcialmente esta caracterización, considerando los diferentes indicadores de forma individualizada. Sin embargo, la definición de realidades territoriales comunes, requisito básico para posibilitar una acción institucional más específica y adecuada, puede mejorarse a partir de la integración de la información significativa mediante el uso de técnicas estadísticas complejas. De este modo, se ha tratado de alcanzar un mayor conocimiento del Sistema Ibérico Meridional en cuanto a su evolución reciente y situación actual, definiendo las diferentes situaciones socioeconómicas presentes en el área.

La metodología utilizada sigue el mismo procedimiento que los análisis realizados para las NUTS 3, tanto a escala de la UE como española: por un lado, se ha utilizado el Análisis Factorial para sintetizar la información disponible en un conjunto reducido de factores; por otro lado, el Análisis Cluster nos ha permitido agrupar a los municipios en función de la proximidad de las puntuaciones factoriales para construir una serie de espacios homogéneos desde el punto de vista socioeconómico.

3.2.2.1 La Síntesis de la Información: Análisis factorial

Siguiendo el mismo procedimiento metodológico que en el caso de los análisis con regiones NUTS3, la información estadística inicial disponible —56 variables— ha sido analizada utilizando el método de Componentes Principales. Como resultado de un primer análisis de la matriz de correlaciones entre variables, se han identificado las variables altamente correlacionadas, o lo que es lo mismo, con un significado similar, y se han desestimado. Posteriormente, se ha llevado a cabo un segundo análisis factorial con las 27 variables que han mostrado una mayor significación para el análisis de la desertización socioeconómica rural. El resultado de este segundo análisis ha dado lugar a la selección de 8 factores que explican el 52% de la varianza total (Cuadro 24). Al contrario de lo que sucedía en el caso de las provincias, la varianza no se halla concentrada en la matriz, sino dispersa. De ahí que haya sido necesario seleccionar 8 factores para alcanzar un porcentaje significativo de la varianza (Cuadro 25). Sin

embargo, en el Análisis *Cluster* posterior, el impacto de los últimos 4 factores, a pesar de estar claramente definido, es muy reducido.

Cuadro 24: Eigenvalores y varianza para los primeros 10 factores

Factor	Eigenvalor	% Varianza	% Varianza Acumulada
Factor 1	9.28	17.9%	17.9%
Factor 2	4.06	7.8%	25.7%
Factor 3	2.99	5.8%	31.4%
Factor 4	2.43	4.7%	36.1%
Factor 5	2.27	4.4%	40.5%
Factor 6	2.07	4.0%	44.4%
Factor 7	2.04	3.9%	48.4%
Factor 8	1.75	3.4%	51.7%
Factor 9	1.73	3.3%	55.1%
Factor 10	1.57	3.0%	58.1%

Fuente: elaboración propia

Cuadro 25: Matriz de Correlaciones (entre variables y factores) (r = +/- 0.6)

* Códigos de las variables en cuadro 26

No. de Variable	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5	Factor 6	Factor 7
29	0.83						
2	0.76						
305	0.69				0.93		
112	0.65						
111	0.64						
50	0.60						
4	-0.74						
28	-0.83						
110	-0.87						
43		0.72					
321		0.72					
325		0.63					
49		-0.75					
324		-0.76					
35			0.88				
313			0.83				
316			-0.74				
39			-0.76				
1					0.94		
44				0.79			
308						0.77	
309						-0.64	
310					0.73		
319							0.92
322				0.78			
323							0.94

Fuente: elaboración propia

Cuadro 26: Variables para el Análisis Factorial

No. Variable	Descripción
1	Densidad de población, 1991
110	% población activa en el sector primario, 1991
111	% población activa en el sector secundario, 1991
112	% población activa en el sector terciario, 1991
2	% población menor de 15 años, 1991
28	% empresarios y autónomos, 1991
29	% empleados, 1991
3	% población menor de 15 años, Evolución 1960-91
35	% viviendas desocupadas, 1991
39	% viviendas secundarias, 1991
305	Población total, evolución 1960-91
308	% empresarios y autónomos, Evolución 1981-91
309	% empleados, Evolución 1981-91
310	% población activa en el sector primario, Evolución 1960-91
313	% viviendas desocupadas, Evolución 1981-91
316	% residencias secundarias, Evolución 1981-91
319	% Titulares de explot. Agraria mayores de 55 años, Evolución 1972-89
321	Evolución total titulares explotación agraria 1972-89 (1962=100)
322	Edad media titulares explotación agraria, 1989
323	Edad media titulares explotación agraria, Evolución 1972-89
324	Tamaño medio explotaciones agrarias (ha.), Evolución 1972-89
325	% explotaciones agrarias menores de 10 Ha, Evolución 1972-89
4	% población mayor de 59 años, 1991
43	Número total de explotaciones agrarias, Evolución 1962-89
44	% titulares de explotación agraria mayores de 55 años, 1989
49	Tamaño medio explotaciones agrarias (ha.), 1989
50	% explotaciones agrarias menores de 10 Ha, 1989

Fuente: elaboración propia

En los siete primeros factores, los procesos, tendencias y características dominantes están principalmente relacionados con la agricultura, la estructura demográfica, las características de mercado de trabajo y del de la vivienda. A continuación se caracterizan los factores en función de los procesos dominantes en cada uno de ellos.

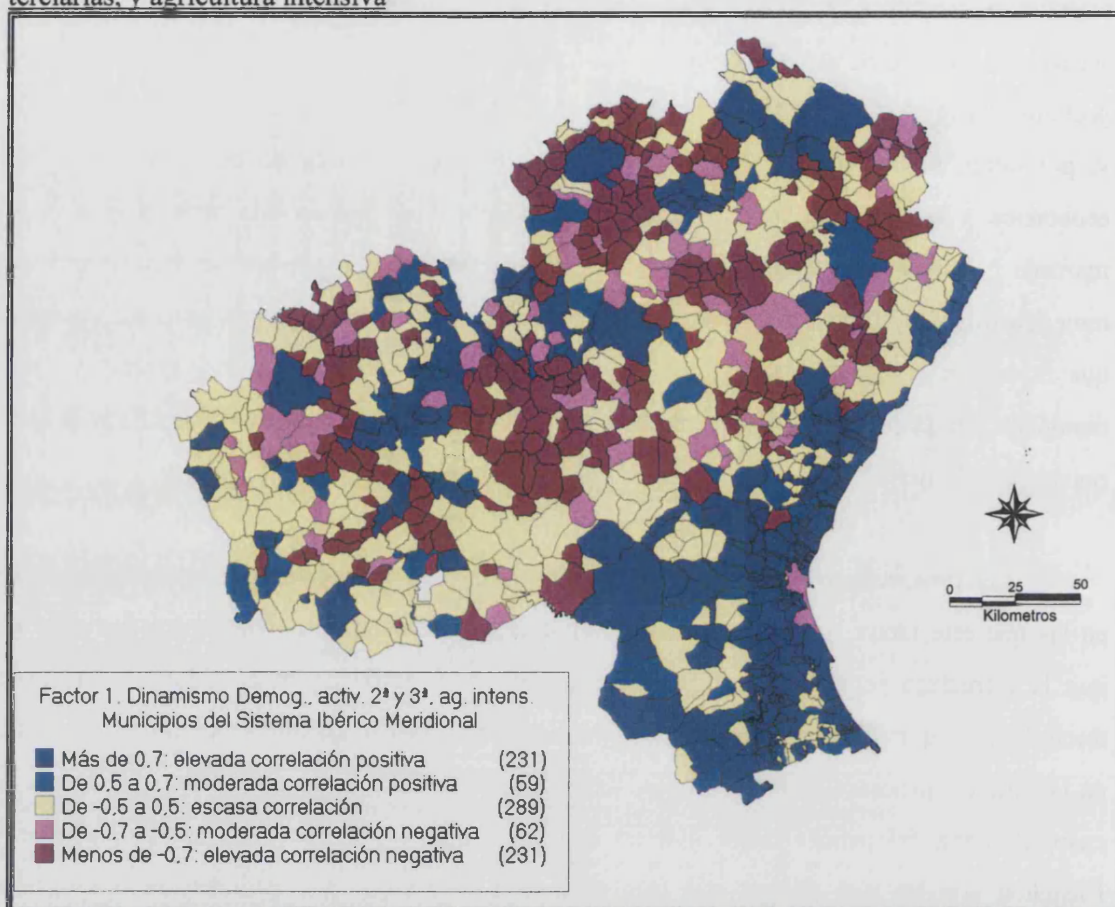
El primer factor es el más importante —el que más porcentaje de la información total explica—, y es también el que permite una identificación más fácil de los procesos que incluye. Se ha identificado con el “dinamismo demográfico, actividades industriales y terciarias, y agricultura intensiva”. Se trata de un factor claramente asociado con el grado de desarrollo socioeconómico. Una puntuación elevada en este factor indica que la unidad espacial se caracteriza por un intenso crecimiento poblacional durante las últimas tres décadas,

principalmente como resultado de los flujos migratorios. En relación con el proceso anterior, la estructura poblacional es joven y dinámica. El dinamismo y modernización económica se manifiestan claramente en el creciente porcentaje de población activa empleada en los sectores secundario y terciario, verdaderos pilares de la economía de estas áreas, en detrimento del sector primario. La tipología de la ocupación indica un porcentaje de empleados por encima de la media y, por tanto, un menor colectivo empresarial o autónomo. A pesar de no constituir la base económica y ocupacional, la agricultura se caracteriza por su elevada productividad y su marcada orientación comercial y exportadora, favorecida por unas condiciones físico-climáticas muy favorables. Debido a la elevada presión poblacional y a la presencia de leyes patrimoniales que favorecen la fragmentación de la tierra, la estructura de la propiedad agraria se halla dominada por pequeñas explotaciones, lo cual repercute en una disminución de la rentabilidad potencial de la tierra.

Los procesos mencionados no tienen por que tener la misma intensidad en todas las áreas en las que este factor tiene una presencia importante; es decir, podemos encontrar áreas en las que la estructura económica no está tan centrada en la actividad en el sector secundario y terciario, pero que poseen un importante dinamismo demográfico. Del mismo modo, existen áreas en las que los procesos determinantes se refieren a los cambios en la agricultura. En cualquier caso, el mapa del primer factor muestra que los municipios del área costera de Valencia y Castellón son los que poseen con más intensidad los rasgos que caracterizan a las áreas dinámicas: una población relativamente joven, muy dinámica y en crecimiento; preponderancia de las actividades industriales y, sobre todo, de servicios; y un sistema agrario intensivo y con orientaciones productivas de elevado valor añadido. En el resto de la región de estudio, el primer factor es importante sólo en las capitales provinciales y algunas cabeceras comarcales — Tarancón, Motilla del Palancar, Horcajo de Santiago, Alcañiz o Andorra—.

Las áreas en las que el primer factor presenta puntuaciones negativas significativas, se caracterizan por la ausencia de los procesos anteriores. Se trata de espacios rurales en los que el grado de atraso económico y la desarticulación social son elevados. El aislamiento físico —baja accesibilidad— con respecto a las áreas más dinámicas es elevado, la estructura demográfica se caracteriza por un alto grado de envejecimiento, y las actividades productivas son, por lo general, poco rentables y competitivas —agricultura de escasa productividad, pequeñas empresas familiares no agrarias donde la ausencia de una formación adecuada y la escasez de recursos financieros limitan de forma importante su rentabilidad, etc.. Son las áreas correspondientes a los dos últimos grupos del Mapa del primer factor

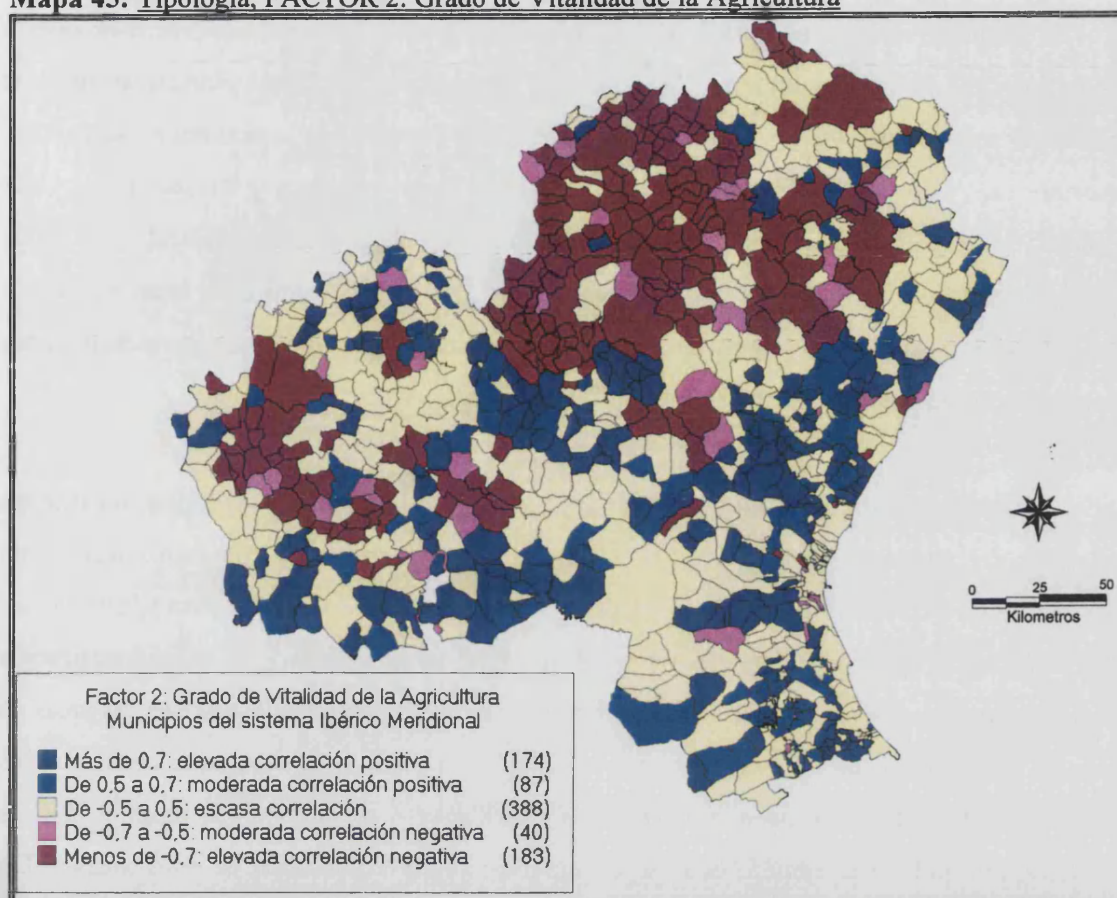
Mapa 44: Tipología. FACTOR 1: Dinamismo demográfico, actividades industriales y terciarias, y agricultura intensiva



Fuente: elaboración propia

El segundo factor, (**Mapa 45**) expresa el grado de **vitalidad de la actividad agraria y su evolución reciente**. Se trata de un conjunto de procesos sectoriales ligados a la transformación estructural del sector, y que se materializan en variaciones en el número de titulares de explotación agraria, en el número de explotaciones agrarias, y en su tamaño medio. Existen dos dinámicas claramente diferenciadas. Por un lado, en los espacios con puntuaciones positivas en este factor se produce una progresiva división de la propiedad de la tierra. Ello puede ser consecuencia de diversos factores. Principalmente, se trata de áreas en las que la existencia de niveles de productividad importantes permiten el mantenimiento de explotaciones agrarias de menor tamaño; sin embargo, también influyen otros procesos entre los que cabe destacar, por un lado, la existencia de leyes patrimoniales que favorecen la fragmentación de la propiedad entre los herederos y, por otro lado, el hecho de que se trata una agricultura rentable en que permite seguir manteniendo un interés por su explotación.

Mapa 45: Tipología, FACTOR 2: Grado de Vitalidad de la Agricultura



Fuente: elaboración propia

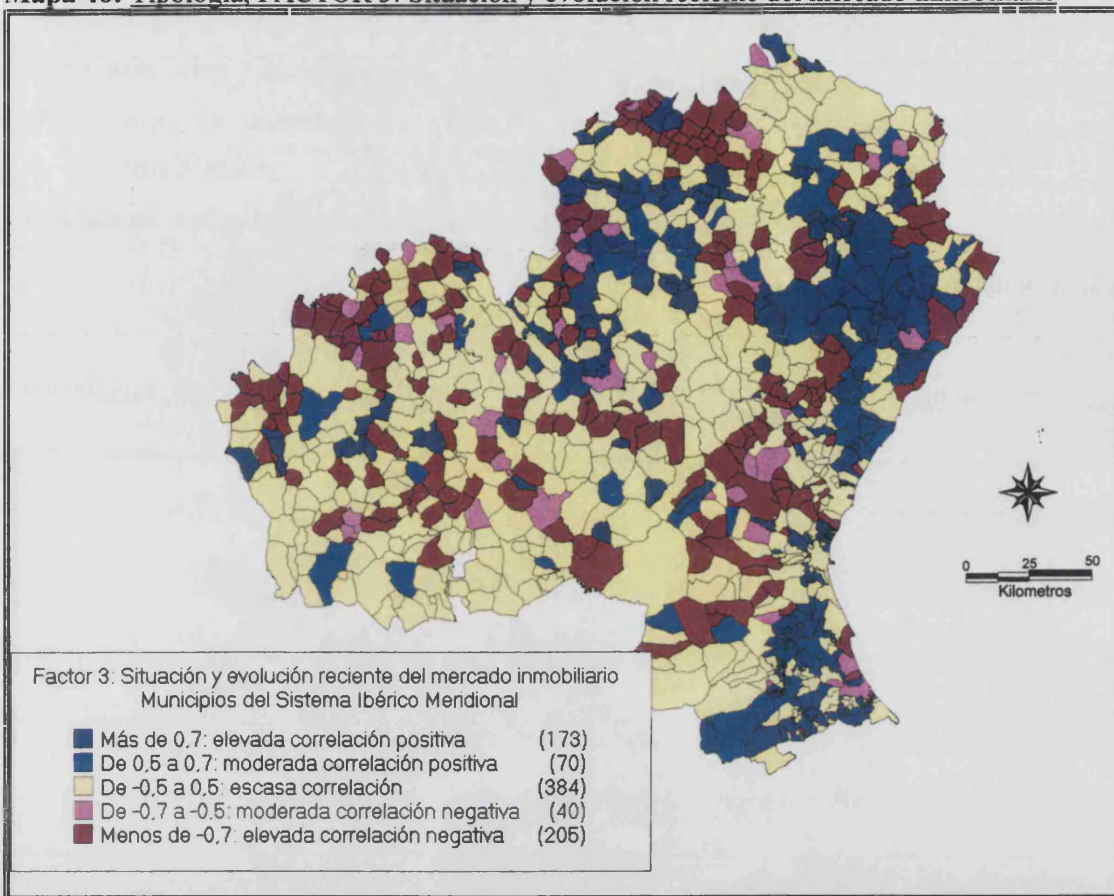
Por el contrario, las áreas con puntuaciones negativas, contemplan un proceso de reducción de la actividad agraria, debida principalmente al abandono de las explotaciones menos productivas —secano, tierras marginales. En la provincia de Teruel y parte de la de Cuenca, en las que ha predominado tradicionalmente una agricultura extensiva, de secano, con una importante actividad ganadera, el segundo factor presenta las puntuaciones más negativas. Aquí cabe distinguir entre dos situaciones diferentes: por un lado, centros comarcales donde la agricultura de secano, tradicional y poco productiva ha sido sustituida en parte por una función terciaria importante, especialmente comercial —Huete, Morella—, o por actividades industriales. Por otro lado, la situación más común es la que corresponde a áreas muy desfavorecidas, en las que las alternativas económicas son casi inexistentes. En estos casos, el sector agrario es también reducido porque no pudo superar en gran parte la crisis de la agricultura tradicional iniciada décadas atrás. En estas áreas, la reactivación económica y reestructuración productiva son muy difíciles.

La única salida para estas áreas consiste en aprovechar sus limitadas potencialidades u oportunidades. Entre las primeras, la existencia de recursos naturales y artesanos permite potenciar las producciones de calidad crecientemente demandadas —alimentos de calidad, turismo, etc.; entre las segundas, las ayudas para la actividad ganadera y forestal, promovidas con mayor vigor desde la entrada en funcionamiento de la Política Socioestructural de la Unión Europea, o las nuevas iniciativas de promoción de la actividad económica en áreas rurales —LEADER—, pueden contribuir substancialmente a mantener unos niveles de ingresos mínimos para mantener la población.

El tercer Factor (Mapa 46), se relaciona con la **situación actual y evolución durante los años 80 del mercado de la vivienda**. Las puntuaciones elevadas en este factor indican un porcentaje creciente del número de viviendas desocupadas y un porcentaje decreciente del de viviendas secundarias. Estos procesos son reflejo del abandono poblacional y la desertización social y económica. El análisis de los resultados de este factor permite observar que las áreas en las que se ha producido un mayor incremento del porcentaje de viviendas desocupadas son los espacios rurales desfavorecidos y de montaña relativamente cercanos a las áreas dinámicas litorales, las cuales han ejercido una mayor atracción sobre la población de estas áreas —Els Ports de Morella y el Maestrat en Castelló, el Maestrazgo, municipios de los Valles Centrales y de Albarracín en Teruel, y pequeños municipios del interior de La Ribera, La Vall de Albaida y La Costera en Valencia.

Por el contrario, las áreas con una puntuación negativa en este factor son aquellas en las que el porcentaje de viviendas secundarias es elevado y creciente. Corresponden a tres tipologías de espacios: en primer lugar, las áreas más turísticas del litoral —municipios costeros de La Safor y La Ribera en Valencia, y del norte de Castellón—; en segundo lugar, los municipios de la Corona Metropolitana de Valencia, en los que se han producido desarrollos intensos de segundas residencias, generalmente en forma de urbanizaciones, ligados a inversiones por parte de la población de la capital —Camp del Túria y Hoya de Buñol principalmente; por último, los espacios rurales de interior que mantienen ciertos atractivos para el turismo estacional, bien por la presencia de recursos valiosos, o bien porque han sido áreas de turismo rural tradicional.

Mapa 46: Tipología, FACTOR 3: Situación y evolución reciente del mercado inmobiliario

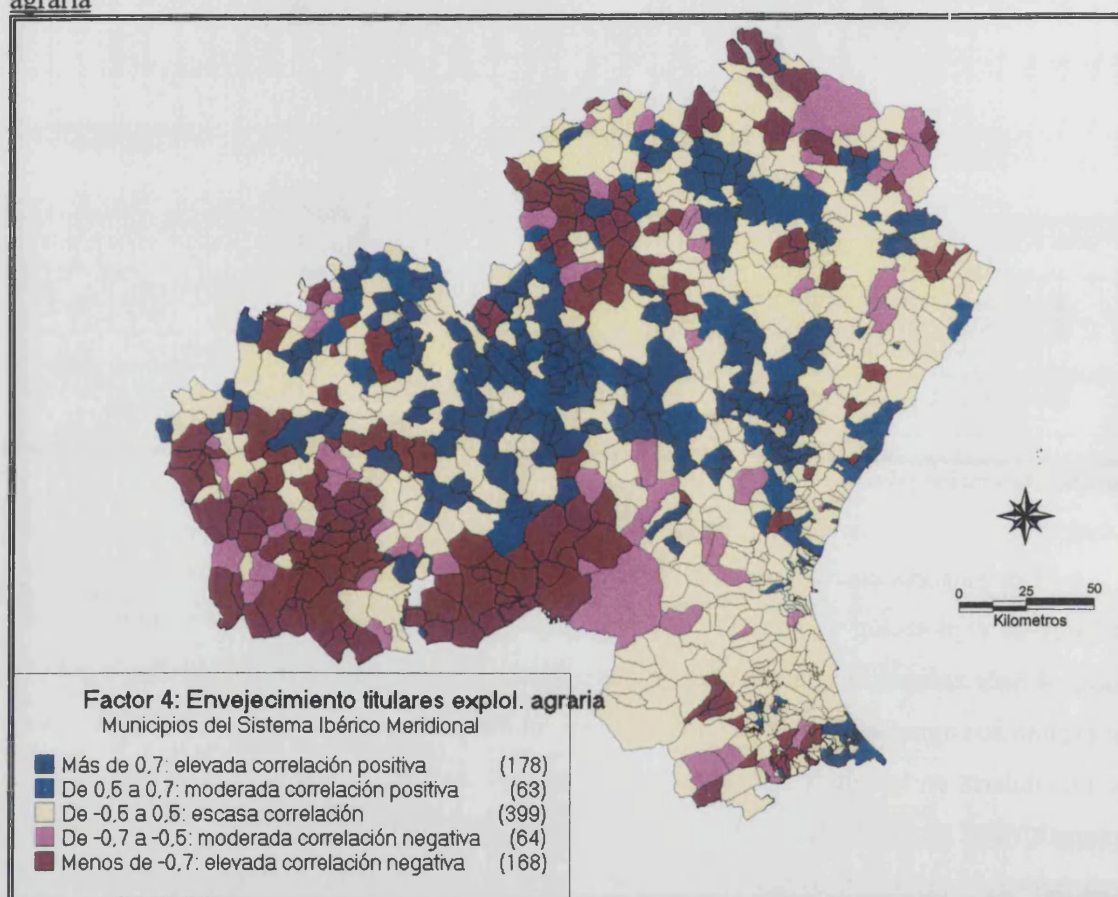


Fuente: elaboración propia

Los Factores cuarto y séptimo (**Mapas 47 y 48**) son caracterizadores del perfil de los titulares de explotación agraria. Sin embargo tienen significados diferentes; mientras que el Factor 4 hace referencia a la situación presente en términos de envejecimiento de los titulares de explotación agraria, el Factor 7 hace referencia al incremento o descenso del envejecimiento de los titulares en las últimas décadas. En ambos casos se trata de aspectos negativos para la competitividad de la actividad agraria, pero en el primer caso en proceso está ya patente en el área mientras que en el segundo caso, puede que ya esté presente o bien que refleje una tendencia que puede llevar a la aparición del proceso en el futuro. En el primer caso, los niveles de envejecimiento actuales entre los titulares de explotación son más elevados, por lo general, en áreas rurales de montaña o remotas —el Maestrazgo y Albarracín en Teruel, el Alto Mijares en Castellón, la Serranía y la Alcarria en Cuenca—, pero también en un área dinámica del litoral, la Safor, donde la elevada diversificación económica y el importante impacto del turismo y la industria han provocado importante descenso del número de jóvenes que se dedican a la actividad agraria.

En el lado opuesto, las áreas en las que los niveles de envejecimiento de los titulares son menores se corresponden con espacios en los que no existe una elevada diversificación económica, pero sí una agricultura lo suficientemente dinámica como para permitir el mantenimiento de la población y su ocupación. Se trata, principalmente, de toda la zona vitivinícola que recorre la mitad meridional de Cuenca, incluyendo la comarca Valenciana de Utiel-Requena, y el Valle del Alfambra en Teruel, con la actividad ganadera ligada a la denominación de origen del Jamón.

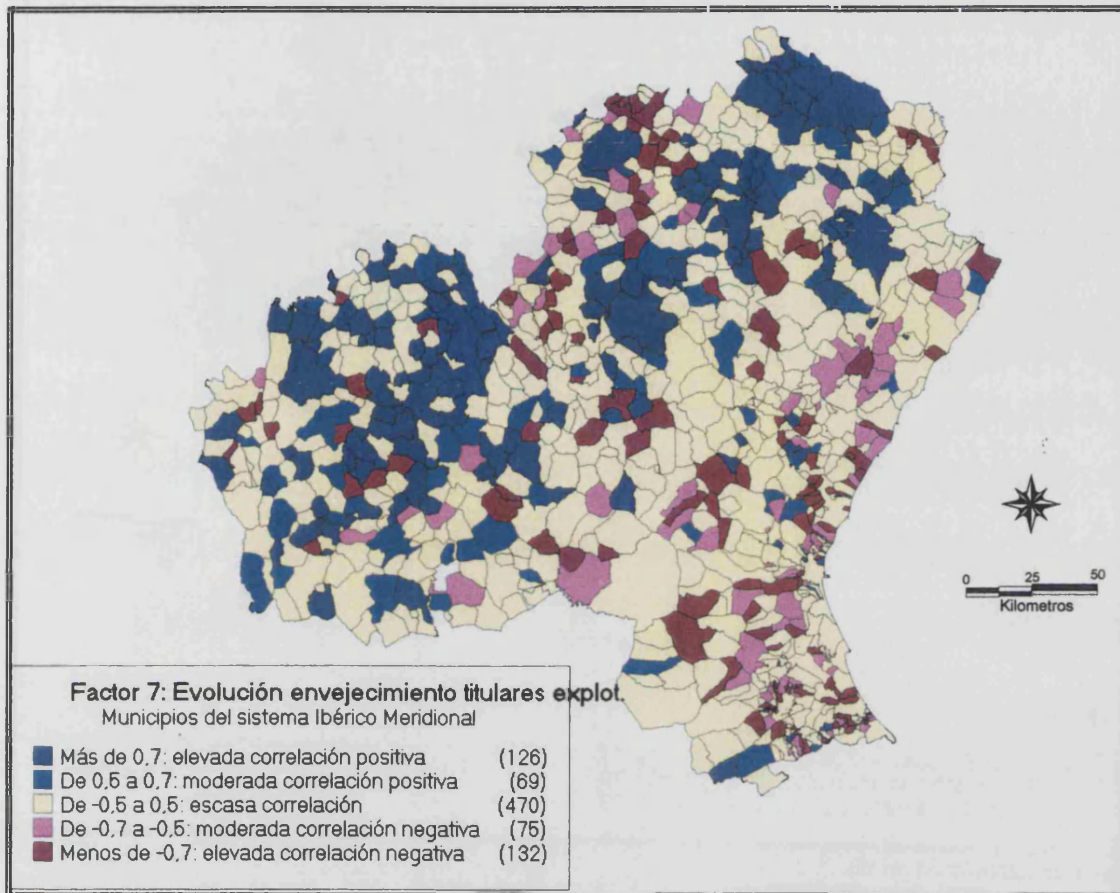
Mapa 47. Tipología. FACTOR 4: Grado de envejecimiento de los titulares de explotación agraria



Fuente: elaboración propia

Por otro lado, la evolución desde el inicio de los años 70 hasta los 90, indica que existe un proceso de envejecimiento de los titulares de explotación bastante generalizado en las áreas rurales del interior, mientras que en las áreas más cercanas al litoral, la tendencia es la opuesta. La evolución más negativa se registra, de nuevo, en los espacios más aislados o montañosos.

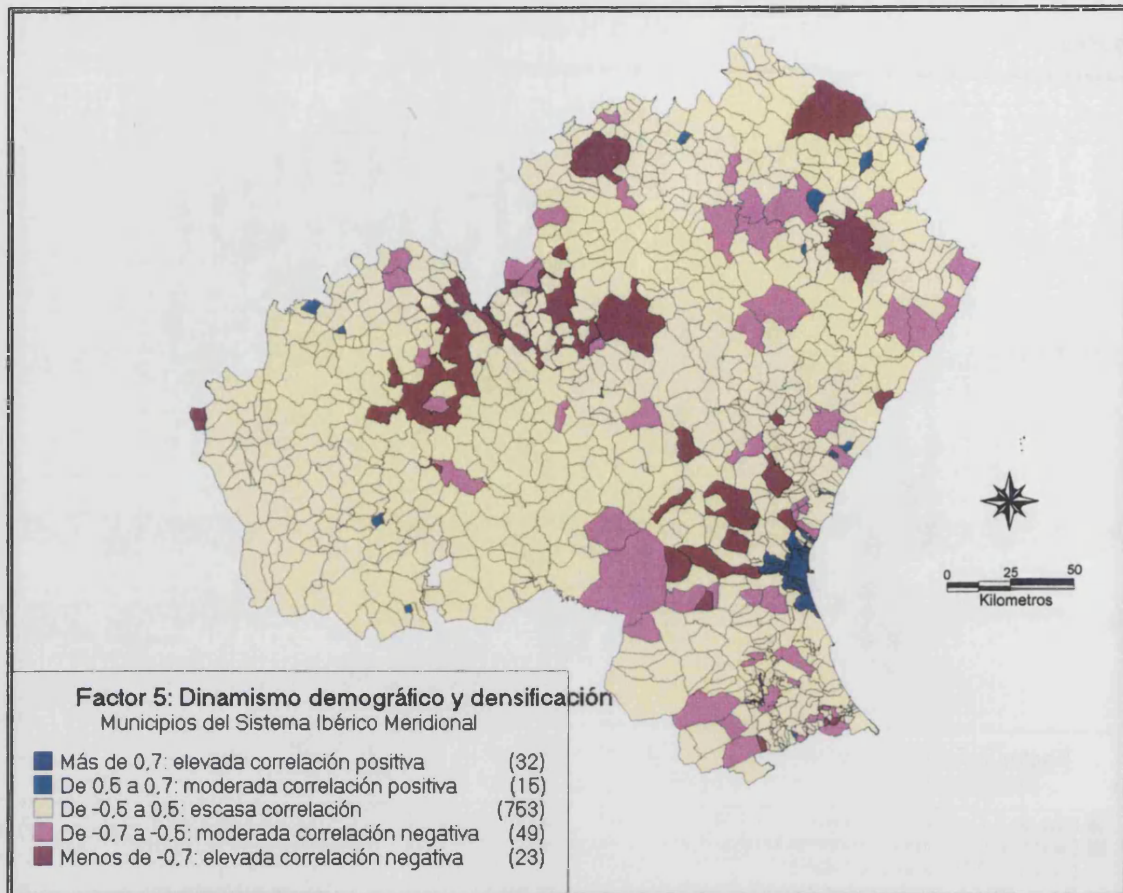
Mapa 48. Tipología, FACTOR 7: Evolución del envejecimiento de los titulares de explotación agraria



Fuente: elaboración propia

El quinto factor (**Mapa 49**) es un índice del **grado de dinamismo demográfico y de la concentración de la población**. Una puntuación elevada en este factor es sinónimo de la existencia de una estructura poblacional relativamente joven y de un proceso de concentración de la población como consecuencia del dinamismo demográfico y de los efectos de una inmigración relativamente tradicional. Por este motivo, los principales valores positivos se concentran en el Área Metropolitana de Valencia, como principal espacio de crecimiento de la región de estudio, mientras que las puntuaciones negativas se hallan más extendidas entre los espacios rurales del interior.

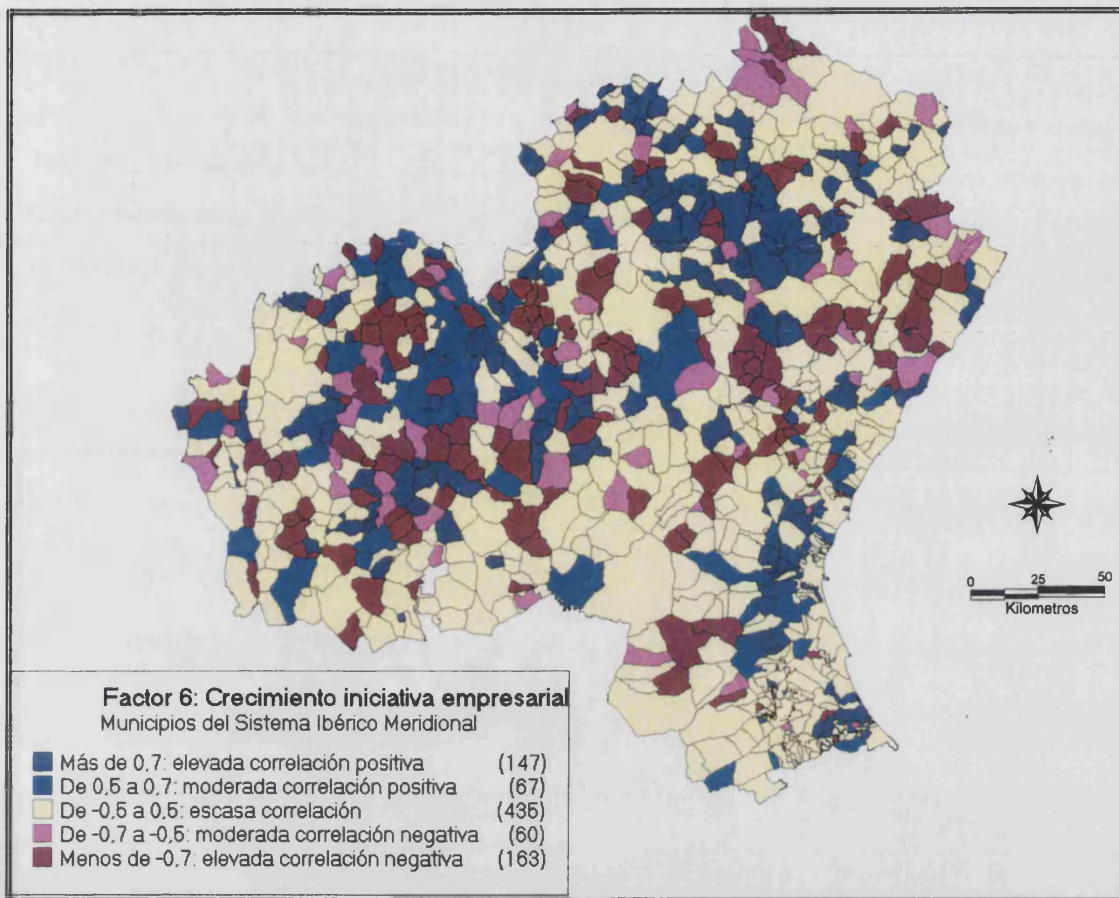
Mapa 49: Tipología, FACTOR 5: Dinamismo demográfico y concentración de la población



Fuente: elaboración propia

El sexto factor (Mapa 50) es indicador del **incremento del peso específico de los empresarios y trabajadores autónomos** en la estructura ocupacional de un área durante la década de los 80. Este fenómeno se produce en espacios concretos de la región de estudio, principalmente en partes de la segunda corona del Área Metropolitana de Valencia, Cuenca capital y algunos municipios cercanos, y partes del Maestrazgo turolense. En general, suele estar en relación con la capacidad de iniciativa empresarial, y con los tipos de especialización productiva dominantes en cada área. En el caso de áreas rurales desfavorecidas, puede deberse también a la ausencia de suficientes alternativas de empleo, que obligan a intentar establecerse como trabajador por cuenta propia.

Mapa 50: Tipología, FACTOR 6: Crecimiento de la iniciativa empresarial



Fuente: elaboración propia

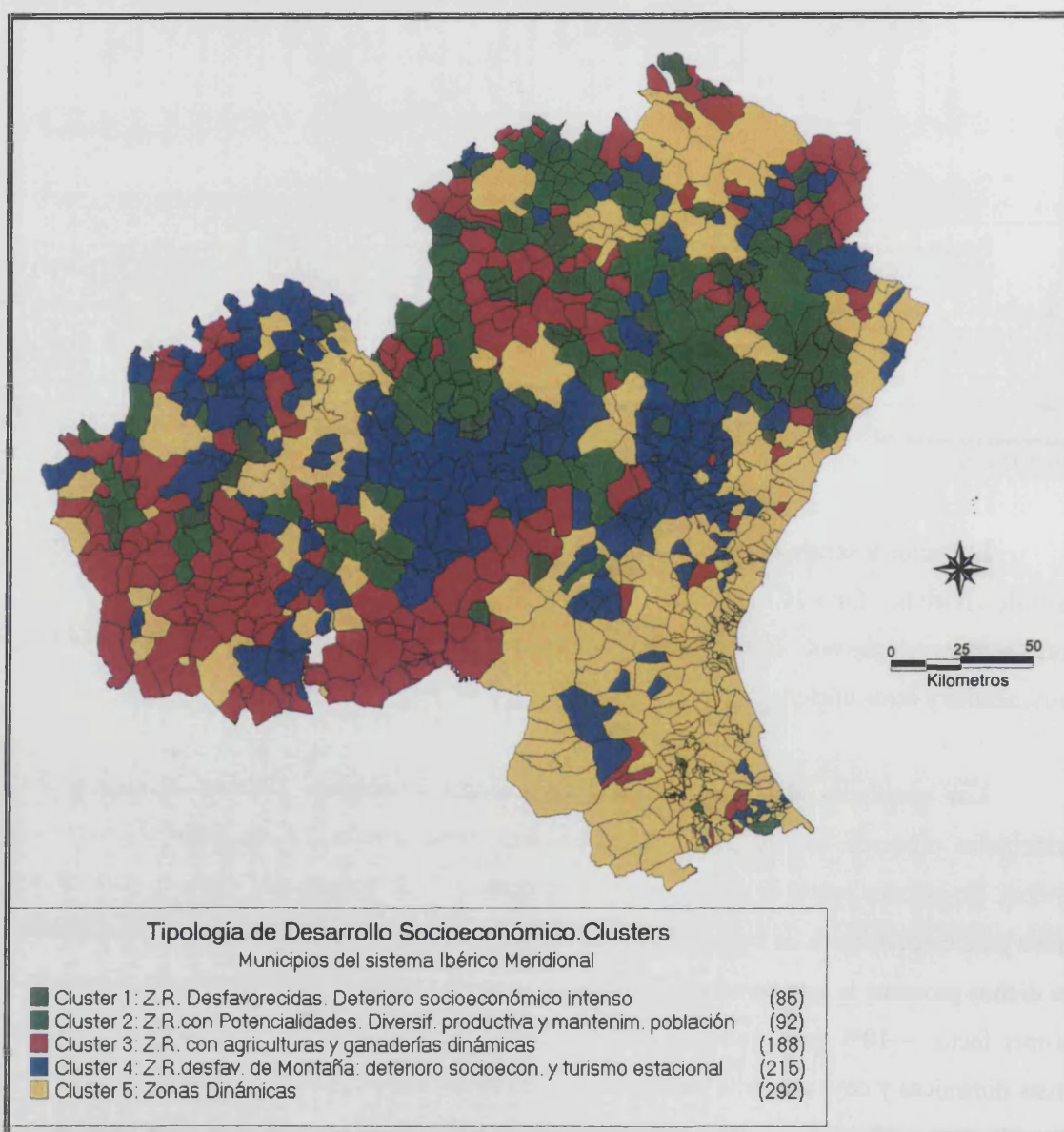
El Factor 8 señala la importancia del proceso de crecimiento poblacional y del número total de viviendas. Sólo 20 municipios muestran correlaciones positivas en este factor y sólo 7 correlaciones negativas. Las primeras se encuentran mayoritariamente en las capitales provinciales y otros núcleos dinámicos del litoral.

Los resultados del Análisis de Componentes Principales permite identificar los principales procesos que se producen en un área caracterizada por su elevada diversidad interna. En algunos casos, la presencia de un proceso, o de un conjunto de ellos, es el referente clave para caracterizar a un conjunto de municipios; en otros casos, es precisamente la ausencia de dichos procesos la que permite definir los principales rasgos de un territorio. Es el caso del primer factor —18% de la varianza total—, que incluye procesos y hechos característicos de áreas dinámicas y cuya ausencia en una unidad territorial implica que nos encontramos ante un área desfavorecida. En sentido contrario, otros factores se relacionan directamente con los procesos característicos de las zonas menos desarrolladas —segundo, tercer y cuarto factor. A continuación se realiza un análisis de los principales procesos identificados.

3.2.1.2 Análisis Cluster

El Análisis de Componentes Principales ha permitido identificar los principales procesos y tendencias presentes en la matriz factorial y el impacto espacial de cada uno de ellos, con especial referencia a las áreas más atrasadas. El Análisis Cluster (**Mapa 51**) permitirá analizar cómo se combinan estos procesos y el impacto que tiene esta combinación en el territorio. Como resultado de este análisis, se ha seleccionado una solución de 5 *cluster* o grupos.

Mapa 51: El Sistema Ibérico Meridional. CLUSTERS



Fuente: elaboración propia

Cuadro 27: Impacto de cada Factor en cada Cluster

	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5	Factor 6	Factor 7	Factor 8
Cluster 1	-0,91	-0,19	1,58	0,25	-0,09	-0,01	0,07	-0,03
Cluster 2	-0,38	-1,74	-0,48	0,53	-0,07	0,02	-0,21	-0,05
Cluster 3	-0,38	-0,10	-0,22	-1,05	0,01	-0,08	0,07	-0,03
Cluster 4	-0,53	-0,65	-0,56	0,53	0,02	-0,10	0,09	-0,04
Cluster 5	1,03	0,18	0,25	0,04	0,02	0,12	-0,07	0,07

Fuente: elaboración propia

- FACTOR 1: Crecimiento de la población durante las últimas tres décadas. Estructura demográfica joven y dinámica. Incremento de la actividad industrial y terciaria. Reducción de la actividad primaria. Elevado porcentaje de empleados y bajo de autónomos y empresarios. Elevado porcentaje de pequeñas explotaciones agrarias.
- FACTOR 2: Importante actividad primaria. Lento incremento del número de explotaciones agrarias y de titulares de explotación. Explotaciones agrarias de reducido tamaño medio y con tendencia a la reducción del tamaño.
- FACTOR 3: Elevado y creciente porcentaje de viviendas desocupadas. Bajo y decreciente porcentaje de viviendas secundarias.
- FACTOR 4: Edad media de los empresarios.
- FACTOR 5: Densidad poblacional y estructura demográfica.
- FACTOR 6: Evolución del porcentaje de población activa en el sector primario. Porcentaje de autónomos y empresarios.
- FACTOR 7: Tendencia al envejecimiento de los titulares de explotación desde 1960.
- FACTOR 8: Crecimiento poblacional y de la vivienda.

a) Las Áreas rurales Desfavorecidas: Estancamiento Demográfico y Escasez de Recursos Productivos

Los Cluster 1, 2, 3 y 4 incluyen a la mayoría de las áreas rurales desfavorecidas de la región de estudio. Existen un conjunto de rasgos generales y las tendencias comunes a todas ellas que permiten hablar de zonas desfavorecidas. Sin embargo, existen igualmente algunos matices y diferencias específicas. Básicamente, el *Cluster 1* incluye las áreas donde el proceso de deterioro socioeconómico es más intenso, con una severa tendencia a la despoblación y un avanzado proceso de envejecimiento; un sector agrario con grandes dificultades de viabilidad y que en muchos casos mantiene su importancia cuantitativa por la ausencia de actividades alternativas. El *Cluster 4*, incluye mayoritariamente áreas de montaña en las que el proceso de deterioro socioeconómico es también importante, y en las que la emigración ha arrastrado fuera del área a un elevado porcentaje de población. Sin embargo, mantienen un elevado potencial turístico estacional ligado mayoritariamente al retorno vacacional. El *Cluster 2* muestra características similares al anterior, tratándose de áreas con una elevada pérdida de actividad agraria, pero que han sido capaces de encontrar vías de diversificación que han permitido una mayor conservación de la población. Estos municipios mantienen más alternativas productivas y un menor grado de recesión económica y social que en los grupos anteriores. El *Cluster 3* constituye una tipología diferente de desertización socioeconómica. Se trata principalmente de llanuras agrarias en las que predomina un tamaño de explotación elevado, aunque pueden incluirse aquí zonas de montaña con potencialidades agrarias importantes —ganadería integrada, ciertas orientaciones con ventajas comparativas, etc.. Se mantienen elevados niveles de ocupación agraria por su mayor viabilidad, pero el despoblamiento y pérdida de actividad económica siguen siendo importantes..

Por otro lado, los municipios que integran el *Cluster 5*, constituyen el grupo más numeroso y heterogéneo. Incluye algunos municipios rurales y, sobre todo, zonas industriales, urbanas y turísticas localizadas en la costa, en general todas ellas con economías y sociedades más dinámicas y elevados niveles de vida.

A continuación se realiza un análisis más detallado de las áreas que son objeto de mayor atención en este trabajo: las zonas rurales desfavorecidas. Con esta finalidad, se caracterizan los cuatro primeros *cluster*, teniendo en cuenta que las principales diferencias entre ellos conciernen al grado de depresión socioeconómica que les caracteriza.

De forma general, los principales procesos y tendencias en estas áreas son:

- Pérdida de efectivos poblacionales durante todo el periodo considerado (1960-1991), como consecuencia de la escasez de oportunidades en el área y la consiguiente emigración continuada. La estructura del poblamiento está formada por un gran número de asentamientos de muy escasa entidad. Como consecuencia, la densidad poblacional es baja, y los costes de mantenimiento de los servicios e infraestructuras son muy elevados —especialmente en lo que se refiere a infraestructuras de comunicación.
- Especialización en actividades primarias. Por tanto, la industria y los servicios tiene una importancia muy limitada, especialmente en el *Cluster 1*. Como consecuencia de lo anterior, un elevado porcentaje de la población activa se ocupa en actividades agrarias, ganaderas o forestales.
- El sector agrario, principal componente de las economías de estos espacios, se caracteriza por el predominio de explotaciones familiares de tamaño medio. Esta estructura se explica por la confluencia de diversos factores:
 1. las limitaciones agrobiológicas sólo han permitido el desarrollo de una agricultura de secano y han limitado el proceso de fragmentación de la tierra;
 2. el hecho de que gran parte de los municipios de estos cluster están localizados en áreas de montaña. Las limitaciones que esta localización conlleva para la agricultura son tan importantes que han determinado la existencia de una agricultura poco competitiva y el abandono de gran parte de las explotaciones. Ello, a su vez, ha provocado la aparición de

problemas medioambientales —erosión, mayor impacto de los incendios forestales— y la destrucción de paisajes agrarios tradicionales;

3. el proceso de emigración y la consiguiente despoblación desde 1960, que han reducido en gran medida la presión sobre el mercado de la tierra. Esto es especialmente importante para el *Cluster 3*, que incluye municipios con potencial agrario significativo.

- En el sector primario la situación actual y las tendencias recientes son significativamente diferentes en los *cluster 1, 2 y 3*, por un lado, y el *cluster 4*, por otro. En los primeros, se ha producido un descenso en el número de titulares de explotación, especialmente importante en el caso del *cluster 2*, en parte debido a la escasa viabilidad de muchas explotaciones. La reducción del número de explotaciones agrarias es principalmente consecuencia de la jubilación o fallecimiento de agricultores viejos, más que resultado de un proceso de fragmentación. Sólo durante las décadas de los 60 y 70 hubo un proceso de concentración de la tierra *de facto*, consistente en la gestión de tierras de agricultores que emigraban por parte de aquellos que permanecían en el área. Por otro lado, la agricultura en los municipios del *Cluster 4* ha evolucionado de forma diferente. El porcentaje de población activa en el sector primario es incluso mayor que en los anteriores *cluster*, debido al mayor potencial agrario, ganadero y forestal, o bien a la inexistencia de actividades alternativas. Además, la evolución durante las tres últimas décadas muestra un menor impacto del proceso de cambio estructura en la agricultura.
- Estos hechos han conducido a diversas consecuencias: en primer lugar, una reducción más lenta del porcentaje de población activa en el sector primario; en segundo lugar, una reducción de la superficie media de las explotaciones —síntoma de una mayor presión sobre el mercado de la tierra— sobre unas explotaciones con superficie media menor que en los *cluster 1, 2 y 3*. En resumen, se trata de áreas en las que el impacto de la crisis de la agricultura tradicional ha sido menor. Sin embargo, ello no evita la mala situación del sector primario. Los niveles de productividad de la agricultura son más bajos que los de las áreas dinámicas costeras.
- Obviamente, en un contexto como el definido, la edad media de los agricultores es muy elevada —especialmente en los *cluster 2 y 4*. El *cluster 3* es una excepción en el envejecimiento de los agricultores, debido al mayor potencial de la agricultura y a la ausencia de áreas montañosas. Este *cluster* incluye comarcas del sur de Cuenca —con importante regadío desde los años 60-70, y que actualmente afrontan problemas debidos a un uso no sostenible de los acuíferos—, y los valles centrales de Teruel —Alfambra, Jiloca—, zonas con

potencial agrario derivado de la introducción del regadío. La mayor viabilidad de la actividad agraria menor edad media de los agricultores.

- Uno de los principales elementos diferenciadores entre los cluster 1 y 4 es la evolución del mercado de la vivienda. Tal como indica el Cuadro 27, el Factor 3 tiene un elevado impacto en el primer cluster, muy bajo —negativo— en el segundo y cuarto, y bajo en el tercero. Un impacto elevado —positivo— se relaciona con un elevado porcentaje de viviendas desocupadas y un bajo porcentaje de viviendas secundarias. Por tanto, el *cluster* 1, que incluye áreas de montaña, se identifica con municipios en los que el elevado impacto del proceso de emigración y despoblamiento ha provocado que el porcentaje de casas vacías sea muy elevado. En este caso, el bajo porcentaje relativo de segundas residencias es consecuencia, en gran parte, de la escasa actividad turística de estas áreas —a pesar de que en algunos casos el potencial para la actividad sea elevado.
- Sin embargo, los municipios de los cluster 2 y 4 muestran un impacto muy bajo del tercer factor. Ello significa que el porcentaje de viviendas desocupadas es relativamente bajo y el de viviendas secundarias es elevado. Se trata del proceso opuesto: el potencial turístico es mayor o está más aprovechado en estas áreas, por ejemplo, municipios con un importante atractivo turístico —Albarracín, Mora de Rubielos o Morella; en otros casos se trata de áreas rurales más accesibles que en el anterior caso, más cercanas a núcleos urbanos importantes —Valles del Palancia o Mijares; algunas veces se explica por la existencia de áreas de elevado valor ambiental —Serranía de Cuenca o Alcarria— fácilmente accesibles desde las Áreas Metropolitanas de Madrid o Valencia. El dinamismo de estas áreas durante los periodos vacacionales explica el porcentaje comparativamente mayor de segundas residencias en el contexto de las áreas de montaña. De cualquier modo, esta actividad turística sólo es fundamental en las economías locales de un número muy reducido de municipios, suponiendo en el mejor de los casos, un complemento estacional, nunca tan importante como en otras áreas —Pirineos.
- En menor medida, los municipios del cluster 3 poseen también un porcentaje significativo de residencias secundarias. Sin embargo, se trata de zonas con menor potencial turístico en las que este proceso se explica por los movimientos de retorno de población emigrada. Es el caso del sur de Cuenca. Gran parte de la población que emigró desde este área fue a Madrid y Valencia, áreas que se encuentran suficientemente cerca como para permitir un regreso frecuente. Por otro lado, los valles centrales de Teruel poseen unos recursos turísticos

mayores, y la proximidad de Valencia y Teruel, donde emigró una parte importante de la población del área.

b) Las Áreas más Dinámicas: Desarrollo y Diversificación Productiva

En términos generales, los municipios del *cluster 5* forman las áreas más dinámicas y desarrolladas de la región de estudio. Se trata de zonas que tuvieron un importante y rápido crecimiento desde el inicio de los años 60 como consecuencia de su crecimiento natural y, especialmente, del proceso de inmigración. El cluster incluye no sólo las ciudades de las áreas metropolitanas de Valencia y Castellón sino también un conjunto de cabeceras comarcales del interior —Alcañiz, Huete, Andorra, Tarancón—, y las capitales provinciales de Teruel y Cuenca. Como consecuencia de la tendencia inmigratoria, la estructura demográfica de estas áreas es mucho más joven que en el resto de la región.

Al tratarse de centros de servicios con un importante grado de diversificación económica, predomina la población activa en los sectores secundario y terciario. La población activa en el sector primario es también importante en términos absolutos, pero sólo representa un porcentaje reducido —aunque genera una actividad productiva más importante que la de los anteriores *cluster*. Dada la mayor diversificación económica, existe un porcentaje más elevado de empleados que en los otros cluster donde preveían los autónomos y empresarios.

El sector productivo de estas áreas está mucho más desarrollado y las actividades industriales adquieren gran importancia. Generalmente, estas actividades industriales se localizan a lo largo de las principales infraestructuras de comunicaciones: autopista y otras carreteras litorales Norte-Sur, y la autopista Valencia-Albacete-Madrid y Valencia-Madrid (por Cuenca). Las áreas de mayor dinamismo y atracción son las áreas metropolitanas de Valencia y Castellón y las comarcas centrales valencianas, por su importante actividad industrial.

En otros casos, los principales recursos se centran en la demanda turística tradicional de “sol y playa”, como es el caso de toda el área costera que va desde el Norte de Castellón hasta el límite con la provincia de Alicante. Sin embargo, estas actividades conviven con frecuencia con una agricultura intensiva y orientada a la exportación, que contribuye a generar unos elevados niveles de ingresos.

La importancia de la agricultura de exportación ha provocado un menor impacto de las transformaciones estructurales del sector en estas áreas. Ello explica el lento proceso de reducción del número de explotaciones agrarias, sólo importante en las áreas de secano. Por el contrario, en las zonas de regadío este proceso sólo es perceptible en relación con las transformaciones de los años 80 y 90 en el sector cítrico. En comparación, es más significativo el creciente número de pequeñas explotaciones —menores de 10 ha..

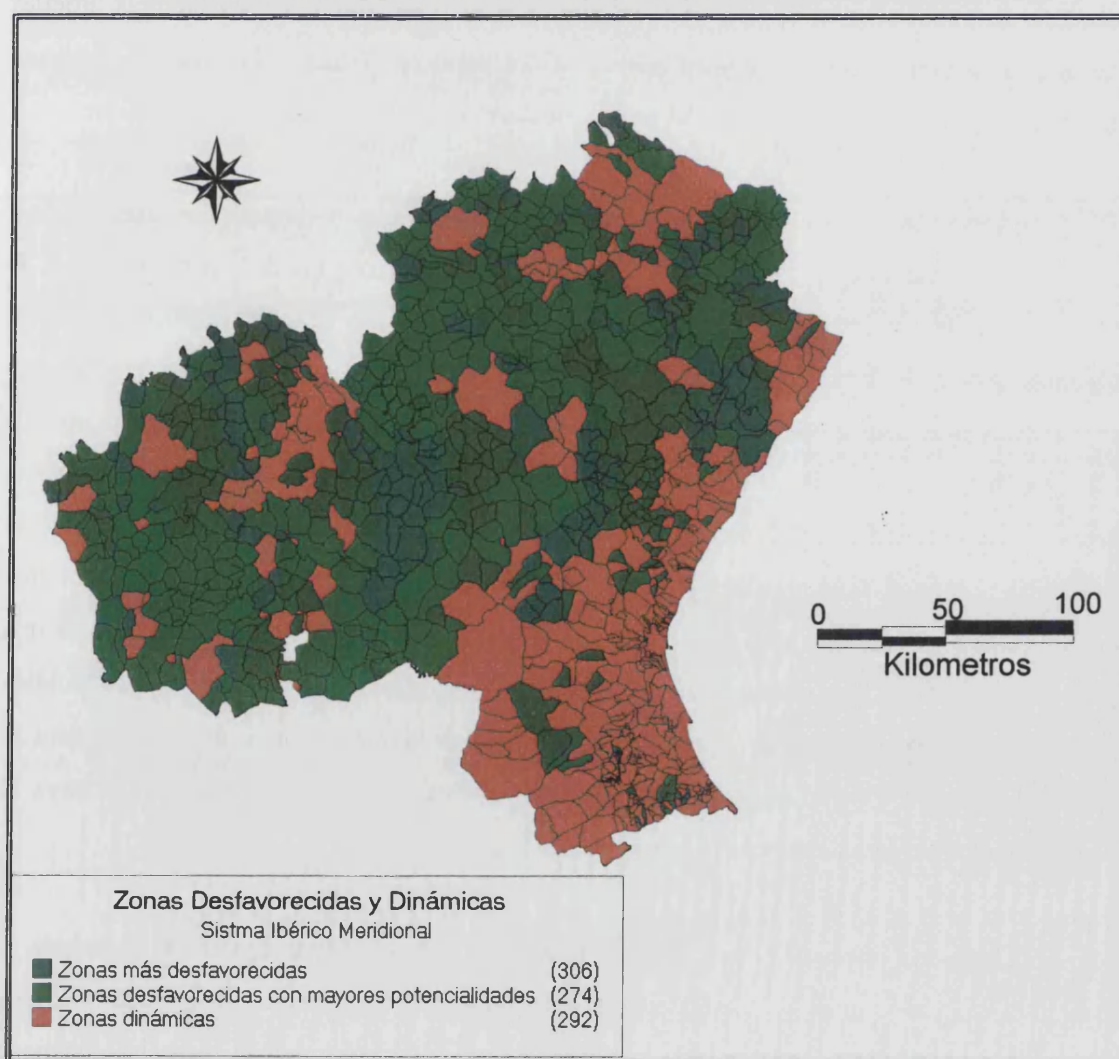
Los problemas de desempleo son importantes. El turismo y la agricultura intensiva —con una demanda estacional de empleo— son las actividades que más ayudan a reducir el impacto del desempleo, especialmente entre la población joven. Cuando estas actividades muestran debilidades estructurales, o cuando la dinámica productiva lo permite, parte de la actividad industrial se refugia en formas de economía sumergida, como único modo de mantener su viabilidad. Este fenómeno es especialmente significativo en las áreas metropolitanas de Valencia y Castellón, y en algunos municipios en los que el sector industrial está en crisis —como la industria del calzado de Vall d’Uxo.

3.3 DIAGNOSTICO INTEGRADO DE LAS ÁREAS RURALES DESFAVORECIDAS DEL SISTEMA IBÉRICO MERIDIONAL

La descripción y posterior tratamiento estadístico de la información socioeconómica cuantitativa sobre la región de estudio, ha permitido identificar y caracterizar las áreas más desfavorecidas y su problemática. En este apartado, se realiza un diagnóstico integrado de las áreas rurales desfavorecidas del Sistema Ibérico Meridional, con el fin de incrementar el grado de comprensión sobre la dinámica y perspectivas de dichos espacios.

Mediante el análisis de los grupos complejos de problemas identificados en los anteriores análisis como característicos de las áreas rurales desfavorecidas, se pretende llegar a una comprensión mayor de la problemática del área en forma de diagnóstico integrado.

Mapa 52: Zonas Caracterizadas como Rurales Desfavorecidas (*Cluster 1, 2, 3 y 4*)



Fuente: elaboración propia

3.3.1 Condicionantes Naturales

En el área de estudio, las zonas rurales desfavorecidas coinciden en su localización con la presencia de dos tipos de condicionamientos físicos: en primer lugar, la existencia de cadenas montañosas, con elevada altitud y relieves abruptos —Interior de Castellón, Serranía de Cuenca, Albarracín, etc.; en segundo lugar, la localización en mesetas elevadas —parte meridional de la provincia de Cuenca, llanuras centrales turolenses— que han supuesto tradicionalmente importantes restricciones a la accesibilidad, movilidad, productividad de la agricultura y articulación territorial.

Montañas y mesetas configuran un territorio con una elevada altitud media. La altitud, a su vez, implica la existencia de un clima continentalizado o de montaña, en el que las diferencias térmicas día-noche e invierno-verano son mucho más extremadas que en las llanuras litorales vecinas. Éste clima provoca un acortamiento de los periodos fértiles y los ciclos biológicos, limitando la producción y productividad de la agricultura.

En relación con el clima, las áreas definidas como rurales desfavorecidas coinciden con zonas de precipitaciones muy escasas. Su localización en la zona oriental de la península, lejos de la influencia de las precipitaciones oceánicas, y suficientemente alejadas también del litoral Mediterráneo y de la influencia de la entrada de aire húmedo, constituyen espacios con precipitaciones frecuentemente por debajo de los 400 mm anuales. La agricultura, se resiente de estos parámetros climáticos, en forma de bajas productividades y producciones. Sólo en algunas áreas —llanuras meridionales conquenses, y llanuras centrales turolenses ha sido posible la introducción extensiva del regadío, aunque en la actualidad, la sobreexplotación de los acuíferos del área está provocando graves consecuencias ecológicas y la convicción de que se trata de una práctica insostenible de cara al futuro. Esta carencia, se agudiza por la falta de una política adecuada de embalsamiento de aguas en el área, que supone una limitación añadida para el desarrollo agrícola y tiene, además, efectos negativos sobre la propia población y el turismo, al padecerse restricciones periódicas de agua.

Como consecuencia de la combinación de factores físico-climáticos —escasez y concentración temporal de las precipitaciones, incendios, elevadas pendientes— y antrópicos —predominio de orientaciones productivas anuales, importancia tradicional del barbecho, abandono de explotaciones agrarias— el problema de las elevadas tasas de erosionabilidad del suelo

adquiere gran importancia en algunas de estas áreas. La sequía estival, los incendios y las lluvias torrenciales otoñales, entre otros, son factores explicativos de este proceso. Los incendios forestales son importantes en el área como consecuencia de la gran superficie forestal, el predominio de un clima semiárido y la ausencia hasta fecha reciente, de una política eficaz de prevención y lucha contra el fuego. Como consecuencia, uno de los principales recursos económicos y naturales de las zonas rurales —el atractivo natural y paisajístico— se deteriora progresivamente. Esto tiene, a su vez, un impacto negativo determinante sobre una de las mayores oportunidades para las áreas rurales desfavorecidas: el turismo. Siendo el de los incendios un problema inherente de las áreas con clima mediterráneo, la insuficiencia de las medidas de lucha y, sobre todo, prevención contra el fuego, hacen que esté alcanzando unos efectos dramáticos para buena parte del entorno natural del área.

Otra consecuencia importante es la existencia de grandes dificultades para la articulación interna de estos territorios, dado el elevado coste de la construcción y mantenimiento de infraestructuras de comunicaciones —carreteras— en estas áreas. Como consecuencia, los costes de transporte y desplazamiento —tanto personales como empresariales— se incrementan substancialmente con respecto a las llanuras litorales. El aislamiento debido al relieve montañoso adquiere mucha mayor importancia por las pautas de localización de la población en las últimas décadas. Dichas pautas, han determinado una progresiva concentración poblacional en las llanuras costeras de Castelló, Valencia y Barcelona, focos de atracción hacia los que se ha venido produciendo un continuo flujo poblacional desde el área, que ha desembocado en un grave problema de despoblación. La propia construcción y mejora de diversas carreteras de ámbito nacional —autovía Madrid-Valencia, carretera nacional Valencia-Zaragoza, etc.— han contribuido al vaciamiento de las zonas rurales que atraviesan al facilitar el desplazamiento al exterior del área más que el movimiento en el interior de las mismas.

El despoblamiento ha provocado que gran parte de los servicios y comercios existentes en los municipios más pequeños hayan dejado de ser rentables y se hayan visto obligados a cerrar, creándose así un círculo vicioso de deterioro en el que el progresivo despoblamiento provoca un descenso de los niveles de equipamientos y servicios que, a su vez, impulsa a la población a abandonar el área.

Todos estos condicionantes naturales tienen un impacto negativo sobre la calidad y nivel de vida de la población en el área y sobre sus posibilidades de desarrollo, y agudizan —cuando no son la causa directa— muchos de los problemas con los que se enfrenta el área.

La naturaleza de los diferentes condicionantes físicos en el área y sus interrelaciones, causas y consecuencias se expresan en forma de Cuadro sinóptico (**Cuadro 28**) en el que se hace mención de los siguientes aspectos: en primer lugar, la manifestación, es decir, en que modo se plasma en el área; en segundo lugar, la causa que provoca la existencia del condicionante concreto; en tercer lugar, los agentes implicados; en cuarto lugar, el alcance espacial, es decir, en qué partes del territorio se manifiesta el condicionante; en quinto lugar, las posibles relaciones con otros condicionantes o problemas; en sexto lugar, su impacto en el área, esto es, la gravedad del condicionante para la zona; por último, las posibles soluciones.

Cuadro 28: Condicionantes Naturales en Las Áreas Rurales Desfavorecidas de la Región de Estudio

Condicionante	Manifestación	Causa	Agentes implicados	Alcance espacial	Relación con otros condicionantes	Impacto en el área	Posibles soluciones
Elevadas altitudes medias	Elevadas altitudes medias	El área se encuentra en los dominios del sistema ibérico meridional (Sierras interiores castellonenses, altiplano turolense, Serranía de Cuenca, Sierra de Albarracín, etc.) y abarca parte de la Meseta Central	=====	Toda el área de estudio, excepto la franja litoral, tiene altitudes medias mayores de 600 m. y con frecuencia de más de 1000 m.	- Limitación de la producción agraria - Descenso de la productividad agraria - Clima continentalizado con bajas precipitaciones y mayor riesgo de incendios	Muy Alto	=====
Relieve abrupto y escarpado	Fuertes pendientes, dificultades de desplazamiento y accesibilidad, incremento de los costes de construcción y mantenimiento de infraestructuras e comunicación.	Situación en estribaciones meridionales del Sistema Ibérico	=====	Zonas de montaña mencionadas en el apartado causa del condicionante anterior	- Dificultades para los desplazamientos dentro del área y accesibilidad desde otras áreas - Limitaciones para la actividad agraria - Incremento de los costes de transporte para empresas del área	Alto	=====
Clima de Montaña	- Temperaturas invernales rigurosas y veranos muy calurosos	Elevada Altitud media	=====	Generalizada en todo el territorio, a excepción las llanuras litorales	- Limitaciones para la explotación agraria - Descenso de la productividad agraria -Riesgo de aislamiento por las nieves en zonas concretas	Alto	=====
Recursos hídricos escasos	- Restricciones puntuales de agua a la población	- Bajas precipitaciones medias - Ausencia de una política hidráulica adecuada para el área	Consejerías de Obras Públicas regionales, Administrac. Central	Generalizada en toda el área interior.	- Limitaciones para la explotación agraria - Descenso de la productividad agraria - Restricciones de agua con consecuencias para el turismo	Alto	- Construcción de pozos y embalses - Campañas de racionalización del consumo

Cuadro 28: (Cont.)

Condicionante	Manifestación	Causa	Agentes implicados	Alcance espacial	Relación con otros condicionantes	Impacto en el área	Posibles soluciones
Erosionabilidad del suelo	- Pérdidas de suelo en pendientes, abancalamientos abandonados y áreas quemadas	- Fuerte pendientes en zonas de montaña - Lluvias torrenciales - Incendios - Deterioro de los abancalamientos por abandono de actividad agraria - Importancia histórica de la ganadería en el área	- Agricultores y ganaderos - Excursionistas - Consejerías de Agricultura Medioambiente regionales, Administrac. Central	Zonas en pendiente o abancaladas y áreas quemadas de todo el territorio	- Deterioro paisajístico - Climatología y relieve	Medio-Alto	- Promoción de sistemas agrarios no agresivos - Regeneración forestal - Reforestación de bancales abandonados - Restringir acceso a áreas quemadas
Incendios Forestales	- Incremento de la superficie de monte quemada	- Factores climáticos como la sequía estival o las tormentas secas - Insuficientes medidas eficaces de previsión y control - Incremento de la presión humana sobre el monte - Intereses de determinados colectivos	- Excursionistas - Consejerías de Agricultura Medioambiente, Ayuntam. - Colectivos con intereses en el suelo forestal	Zonas Forestales	- Impacto negativo sobre la actividad cinegética - Deterioro ambiental y paisajístico, con un impacto negativo para la actividad turística - Repercusiones sobre la ganadería extensiva y agricultura	Alto	- Plantaciones forestales - Mayores medios para la prevención-lucha contra el fuego - Política forestal adecuada - Acceso restringido
Aislamiento	Distancias en tiempo hasta grandes núcleos urbanos muy elevadas	- Tendencias de localización de la población en los llanos litorales - Dificultades de acceso al área por relieve abrupto	- Consejerías de Obras Públicas regionales - Gobierno Central	Áreas interiores montañosas (Interior de Castellón, la práctica totalidad de Teruel, Serranía y Alcarria de Cuenca, etc.)	- Incremento de los costes de transporte y desplazamiento - Limitaciones para la localización de actividad económica - Flujos migratorios hacia las áreas litorales - Escasa vertebración interna	Alto	- Modernización infraestructuras de comunicación - Incentivación de la actividad económica en el área para el mantenimiento de la población

Fuente: Elaboración propia. Para la estructura de la tabla, Gómez Orea (1994)

3.3.2 Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades

Las áreas rurales desfavorecidas de la región de estudio padecen una problemática compleja que ha ido siendo descrita a lo largo de este capítulo. No se va aquí a abundar en ello, sino a tratar de establecer las relaciones causales entre los problemas encontrados. Con el fin de facilitar la comprensión y de estructurar la exposición, los problemas del área se han ordenado según su naturaleza. De este modo, se ha tomado como base la clasificación realizada por Pérez Esparcia y Moreno Fontecha (1993), y se ha ido completando para adecuarla a la problemática detectada en el área, estableciéndose una serie de categorías de problemas (Cuadro 29).

Cuadro 29: Naturaleza de los problemas característicos de las áreas rurales desfavorecidas

1. Problemas derivados de limitaciones de los recursos humanos
- Desplazamiento por emigración fuera del área
- Desplazamiento de los núcleos más pequeños por las migraciones internas hacia las cabeceras comarcales
- Baja densidad poblacional
- Envejecimiento
- Bajos niveles de formación cultural y profesional
- Escasa capacidad de liderazgo entre la población local
- Visión tradicional y poco innovadora de las cosas
2. Desvertebración del territorio; Servicios y Comunicaciones Deficientes
- Elevados costes de transporte y desplazamiento
- Estructura territorial basada en pequeños núcleos
- Número reducido y decreciente de núcleos centrales
- Servicios públicos y privados insuficientes
- Infraestructuras y equipamientos públicos insuficientes
- Dificultades para la acción común: rivalidades y ausencia de liderazgo
- Escasa rentabilidad a corto plazo de las actuaciones políticas en áreas rurales poco pobladas
3. Dificultades del Mercado de Trabajo
- Subocupación y economía sumergida
- Salarios bajos
- Baja cualificación para la gestión empresarial
- Escaso impacto del cooperativismo y asociacionismo
- Dificultades de acceso a la información
- Falta de infraestructuras adecuadas para introducir nuevas tecnologías —ordenadores, internet, etc.
- Población activa mayoritariamente agraria
- Roles laborales genéricos muy marcados
- Dominio de pequeñas empresas familiares poco competitivas
- Escasa rentabilidad y competitividad de las empresas
- Elevados costes fijos para las empresas — lejanía de mercados y proveedores, transporte, etc.
4. Dificultades del Sector Agropecuario
- Baja productividad de la agricultura —clima, altitud, pendientes pronunciadas.
- Envejecimiento de los titulares de explotación
- Escasa cualificación profesional de los titulares de explotación
- Conflictos entre agricultura y nuevas actividades en el medio rural
- Elevados costes de producción y comercialización
- Abandono de explotaciones agrarias
- Orientaciones productivas tradicionales, poco competitivas y rentables

Cuadro 29 (cont.)

5. Actitudes Personales y Colectivas Negativas
- Conciencia colectiva de marginación
- Rivalidades entre agentes sociales o municipios
- Ausencia de líderes
- Mentalidad tradicional, reacia a cambios o innovaciones
6. Dificultades para el Desarrollo de Actividades Alternativas
- Escaso desarrollo de actividades de transformación de productos primarios
- Pocas infraestructuras turísticas
- Dificultades para el desarrollo de la industria —costes fijos elevados, falta de mano de obra cualif.
- Mentalidad tradicional, reacia a cambios o innovaciones
7. Medio Ambiente y Calidad de Vida
- Deterioro del medio natural y del paisaje —erosión, incendios, abandono explotaciones
- Impacto de actividades extractivas —minas a cielo descubierto, canteras.
- Impactos negativos de la ganadería intensiva (malos olores, contaminación de acuíferos, impacto visual)
- Disminución de la capacidad adquisitiva de la población
- Insuficiencia de los equipamientos y servicios sanitarios y deportivos
- Inseguridad

Fuente: Pérez Esparcia y Moreno Fontecha, 1993

El tratamiento para cada grupo de problemas es similar al realizado en el caso de los condicionamientos naturales. Así, se destaca, para cada problema, su manifestación, causas, localización geográfica, agentes implicados, relación con otros problemas, impacto y posibles soluciones. Se analizan también las oportunidades del área para cada grupo de problemas.

3.3.2.1 Problemas Derivados de Limitaciones de los Recursos Humanos

Gran parte de las áreas rurales de la región de estudio clasificadas como desfavorecidas, presentan densidades de población muy bajas como consecuencia de la actuación conjunta de una serie de elementos: en primer lugar, los condicionantes del medio físico que determinan un poblamiento de escasa densidad en las áreas de montaña y en zonas en las que la agricultura no presenta grandes posibilidades productivas; en segundo lugar, el impacto de procesos externos al área —urbanización e industrialización del litoral, modernización de la agricultura— ha alterado substancialmente el modo de poblamiento tradicional: la emigración ha ido acabando con un sistema de asentamientos pequeños y/o poblamiento disperso, provocando un progresivo despoblamiento y la concentración de la actividad económica y la población en las cabeceras comarcales. Como resultado de estos movimientos poblacionales, la mayoría de los municipios de menor entidad poblacional, han descendido por debajo de los umbrales mínimos de población necesarios para mantener una estructura básica de servicios y equipamientos. Esta doble migración interna y externa, selectiva por implicar principalmente a la población joven, unida a

un proceso más reciente de retorno de inmigrados ya jubilados, esta provocado un elevado grado de envejecimiento de la población que contribuye a la desvitalización social y económica del área, por el bajo dinamismo de la población más vieja.

El elevado grado de envejecimiento de la población, la desaparición de buen número de unidades escolares de los municipios más pequeños, las crecientes dificultades derivadas de acceso a los centros, el concurso de factores culturales y a la inadecuación del sistema de enseñanza a las particularidades del medio rural, determinan la existencia de unos niveles de formación muy bajos, que contribuyen a agravar la situación de desvitalización y deterioro. Como consecuencia, predomina una visión tradicional y poco innovadora de las cosas, y un escaso interés por los cambios. Esta circunstancia se ve reflejada en la estructura productiva dominante, y se traduce igualmente en una escasa capacidad de liderazgo, aspecto que se ha revelado como fundamental a la hora de promover cualquier iniciativa dinamizadora.

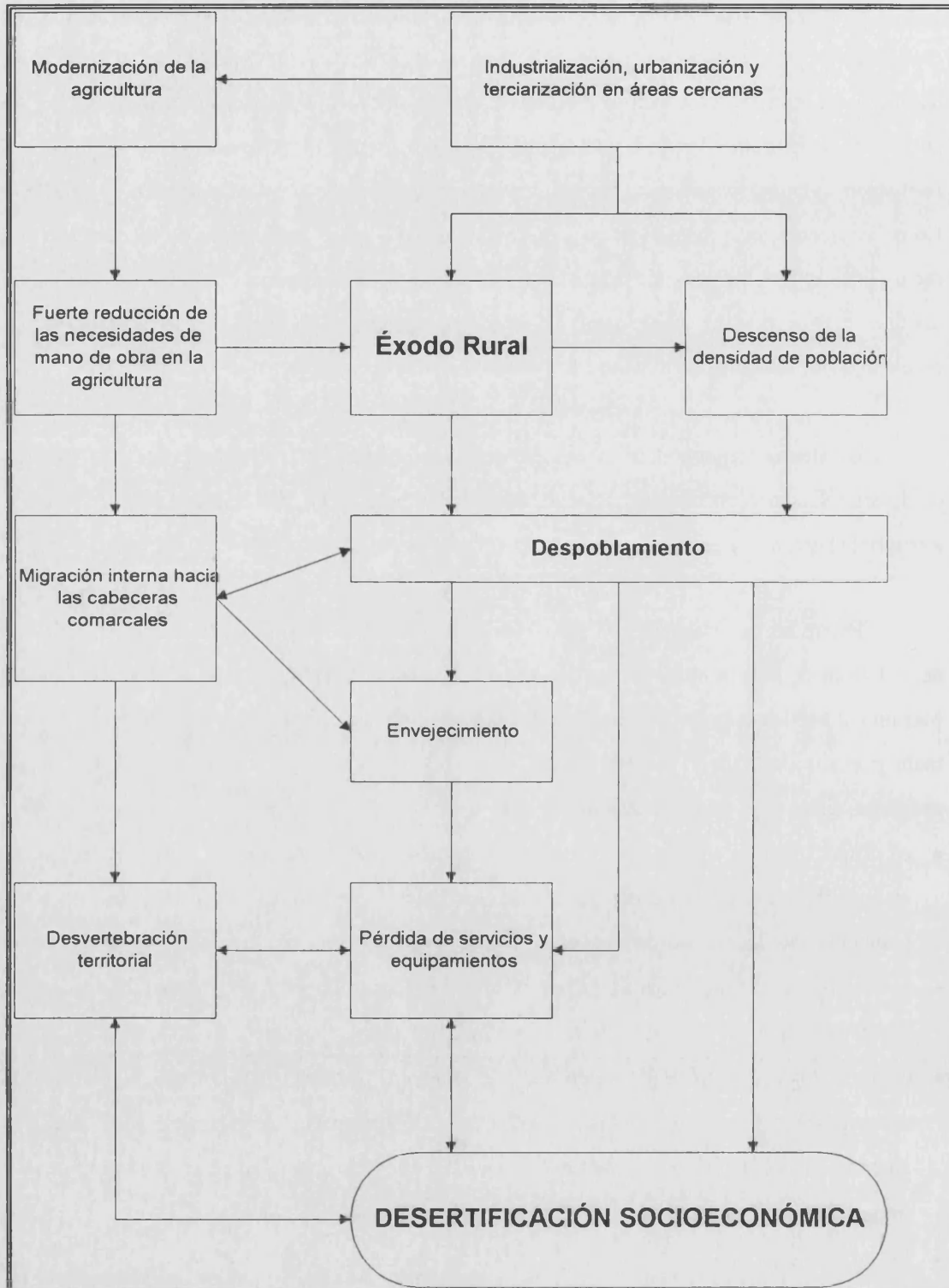
El intenso despoblamiento y sus problemas derivados, son la causa principal del proceso de desarticulación económica y social del área y el origen de los problemas de desvertebración territorial (Figura 11).

Frente las los problemas de despoblamiento, envejecimiento y demás carencias derivadas del deterioro de la estructura demográfica, las zonas rurales desfavorecidas del Sistema Ibérico Meridional pueden aprovechar una serie de oportunidades y potencialidades que se les presentan tanto por sus particulares características como por la existencia de iniciativas y tendencias exógenas. Entre ellas pueden destacarse:

- en primer lugar, la valorización creciente de la calidad ambiental y de la cultura rural por las clases urbanas que abre posibilidades de reactivación económica y de mantenimiento de la población ante las nuevas demandas de turismo y contacto con la naturaleza;
- en segundo lugar, la demanda cada vez más importante de productos de calidad, para los cuales la imagen de lo rural presenta importantes ventajas;
- en tercer lugar, las dificultades actuales para encontrar empleo en las áreas urbanas que han amortiguado, e incluso invertido en algunos casos, la tendencia al despoblamiento. Debido a lo anterior, la población joven, la más cualificada y dinámica, permanece en el área en mayor proporción que en las últimas décadas.
- En cuarto lugar, la puesta en marcha desde las Administraciones Públicas —U.E., Estatal, Autonómica—, de iniciativas de apoyo a la actividad productiva y el empleo en las áreas rurales desfavorecidas. En este sentido, cabe destacar el Programa LEADER, el de Apoyo al

Establecimiento de Jóvenes Agricultores, y la Iniciativa CARREFOUR de acceso a la información y nuevas tecnologías, entre otros.

Figura 11: Despoblamiento y Desvitalización Socioeconómica. Sistema Ibérico Meridional



Fuente: Elaboración propia

Cuadro 30: Problemas derivados de limitaciones de los recursos humanos

Problema	Manifestación	Causa	Agentes implicados	Alcance espacial	Relación con otros problemas	Impacto en área	Posibles soluciones
Despoblamiento por emigración fuera del área	La población del área en 1991 es menos de la mitad de la de 1960	<ul style="list-style-type: none"> - Crisis de la agricultura tradicional - Reducción de rentabilidad de muchas de las empresas del área - Escasez de posibilidades de trabajo alternativo en el área - Procesos de urbanización, industrialización y terciarización en áreas litorales cercanas 	<ul style="list-style-type: none"> - Emigrantes - Empresarios abandonan el área 	Toda el área, con especial incidencia en los municipios más aislados y de menor entidad poblacional	<ul style="list-style-type: none"> - Envejecimiento de la población - Disminución de la demanda de bienes y servicios - Cierre de servicios y equipamientos - Descenso de la rentabilidad de empresas → cierre - Desvitalización económica y social 	Muy Alto	<ul style="list-style-type: none"> - Mantenimiento de la población a través de establecimiento de servicios y equipam. públicos básicos - Diversificación de actividades productiv. - Programas de apoyo a promotores del área (modelo LEADER)
Despoblamiento de los núcleos de población más pequeños por las migraciones internas hacia las cabeceras comarcales	Fuerte descenso de la población en los municipios más pequeños y menor en las cabeceras comarcales — el número de municipios con menos de 500 hab. se ha duplicado entre 1960 y 1991, pasando de 251 (28%) a 465 (53%).	<ul style="list-style-type: none"> - Despoblamiento - Mantenimiento en las cabeceras comarcales, de unos niveles mínimos de servicios, equipamientos, infraestructuras y posibilidades de trabajo, que se han perdido en los municipios más pequeños del área 	<ul style="list-style-type: none"> - Población que se traslada a los municipios mayores - Tomadores de decisiones - Emigrantes fuera del área 	Incumbe a los asentamientos poblacionales menores por la pérdida de población, y a los mayores por ser los núcleos de destino	<ul style="list-style-type: none"> - Desaparición de los servicios y equipamientos mínimos para el mantenimiento de la población - Emigración - Envejecimiento de la población - Ausencia de oportunidades laborales - Desvertebración del territorio - Deterioro ambiental 	Muy Alto	<ul style="list-style-type: none"> - Mantenimiento de la población a través del establecimiento de servicios y equipamientos públicos básicos - Diversificación de actividades productiv. - Programas de apoyo a promotores en los municipios más pequeños

Cuadro 30: (Cont.)

Problema	Manifestación	Causa	Agentes implicados	Alcance espacial	Relación con otros problemas	Impacto en área	Posibles soluciones
Baja densidad poblacional	El número de municipios con densidad de población inferior a 10 hab./km ² ha pasado de 180 (20%) en 1960 a 448 (51%) en 1991	- Espacios tradicionalmente poco poblados - Tendencia al despoblamiento, agudizada desde 1960 por la atracción de las áreas dinámicas litorales y la modernización de la agricultura	- Emigrantes	Áreas rurales desfavorecidas	- Despoblamiento - Envejecimiento poblacional - Desaparición de servicios y equipamientos - Desaparición de actividad productiva	Muy Alto	- Mantenimiento de la población a través de establecimiento de los servicios y equipamientos públicos básicos - Programas de apoyo a promotores y de diversificación de las actividades
Envejecimiento de la población	- El porcentaje de municipios cuya población de más de 59 años es superior al 35% —media de España para 1991 es el 20%—, ha pasado del 13% en 1960 al 45% en 1991.	- Emigración selectiva, durante décadas, de población joven. - Despoblamiento	- Emigrantes	Áreas rurales desfavorecidas	- Emigración selectiva - Falta de oportunidades de trabajo en el área - Mejores perspectivas de ingreso en las áreas dinámicas litorales o Madrid	Muy Alto	- Mantenimiento de la población joven con establecimiento de los servicios y equipamientos públicos básicos - Programas de formación profesional - Programas de apoyo a promotores y de diversificación de las actividades
Bajos niveles de formación cultural y profesional	- 45% (395) de los municipios del área tienen porcentajes de población sin estudios superiores al 40% en 1991, siendo la media para España de un 19%.	- Dominio en el área de la actividad agraria y de los comercios y negocios familiares, donde los hijos se integran tan pronto como les es posible. - Factores culturales - Insuficiencia de los equipamientos educativos - Falta de adecuación de la enseñanza a especificidades de las áreas rurales	- Familias que priman la ayuda de los hijos en el negocio familiar sobre su formación - Administrac. Local y autonómica	Áreas rurales desfavorecidas, especialmente las más aisladas y los municipios más pequeños	- Insuficiencia de los equipamientos educativos - Empresas y comercios familiares poco modernizados y competitivos - Escasa diversificación de las actividades	Alto	- Programas de formación profesional con vistas a actividad en el área - Programas de educación primaria y secundaria adaptados a especificidad y necesidades rurales - Facilitar acceso a los equipamientos educat.

Cuadro 30 (cont.)

Problema	Manifestación	Causa	Agentes implicados	Alcance espacial	Relación con otros problemas	Impacto en área	Posibles soluciones
Escasa capacidad de liderazgo	- Dificultades para la puesta en funcionamiento de actividades innovadoras o para el aprovechamiento de oportunidades	- Escasa formación de la población - Envejecimiento - Rivalidades y desconfianza	- Población en general	Áreas rurales	- Falta de iniciativa y dinamismo - Pérdida de recursos potenciales	Alto	- Formación profesional específica
Visión tradicional y poco innovadora de las cosas	- Sociedad estática y tradicional	- Cultura rural tradicional - Predominio de una sociedad envejecida	- Población en general	Áreas rurales	- Falta de iniciativa y dinamismo - Pérdida de recursos potenciales	Alto	- Incrementar la formación y la información - Promover efectos demostrativos

Fuente: Elaboración propia. Para la estructura de la tabla, Gómez Orea (1994)

3.3.2.2 Desvertebración del Territorio; Servicios y Comunicaciones Deficientes

En un conjunto territorial de 49.279 km² con una población total de 2.928.348 habitantes en 1991, y 870 municipios, sólo 51 de ellos superan los 10.000 habitantes, de los cuales 45 se localizan a menos de 40 km del litoral, en la franja costera dinámica de la región. El resto, tan sólo 6 —de los cuales 2 son capitales provinciales—, se encuentran en la parte interior del área de estudio, la más extensa territorialmente y la que se ha caracterizado como áreas principalmente rurales y en su mayoría desfavorecidas, abarcando más de 600 municipios. Este parámetro es un buen indicador de la escasa vertebración territorial de las áreas rurales desfavorecidas de la región de estudio. Diversos factores influyen en este hecho: por un lado, factores físicos —relieve— dificultan la articulación territorial en gran parte del área; por otro lado, el proceso de despoblamiento que se produce a lo largo de este siglo, se ha traducido en la inexistencia de grandes núcleos de población y en la desaparición de un buen número de municipios medianos y pequeños.

En el caso de los municipios más pequeños, la despoblación ha hecho inviable el mantenimiento de gran parte de los equipamientos y servicios públicos y privados lo que, añadido a las deficiencias del transporte público en el área, provoca dificultades importantes de acceso a algunos equipamientos básicos —sanitarios, educativos, alimentos, etc.. Estas dificultades son mayores para los grupos con menor acceso al transporte privado —mujeres, ancianos, niños. Los desplazamientos y transportes son costosos tanto en tiempo como en dinero, por el elevado aislamiento, la orografía accidentada —en algunos casos—, y la importante extensión del territorio que abarcan estas áreas. Este hecho constituye un importante factor negativo para la rentabilidad y competitividad de las empresas instaladas en el área.

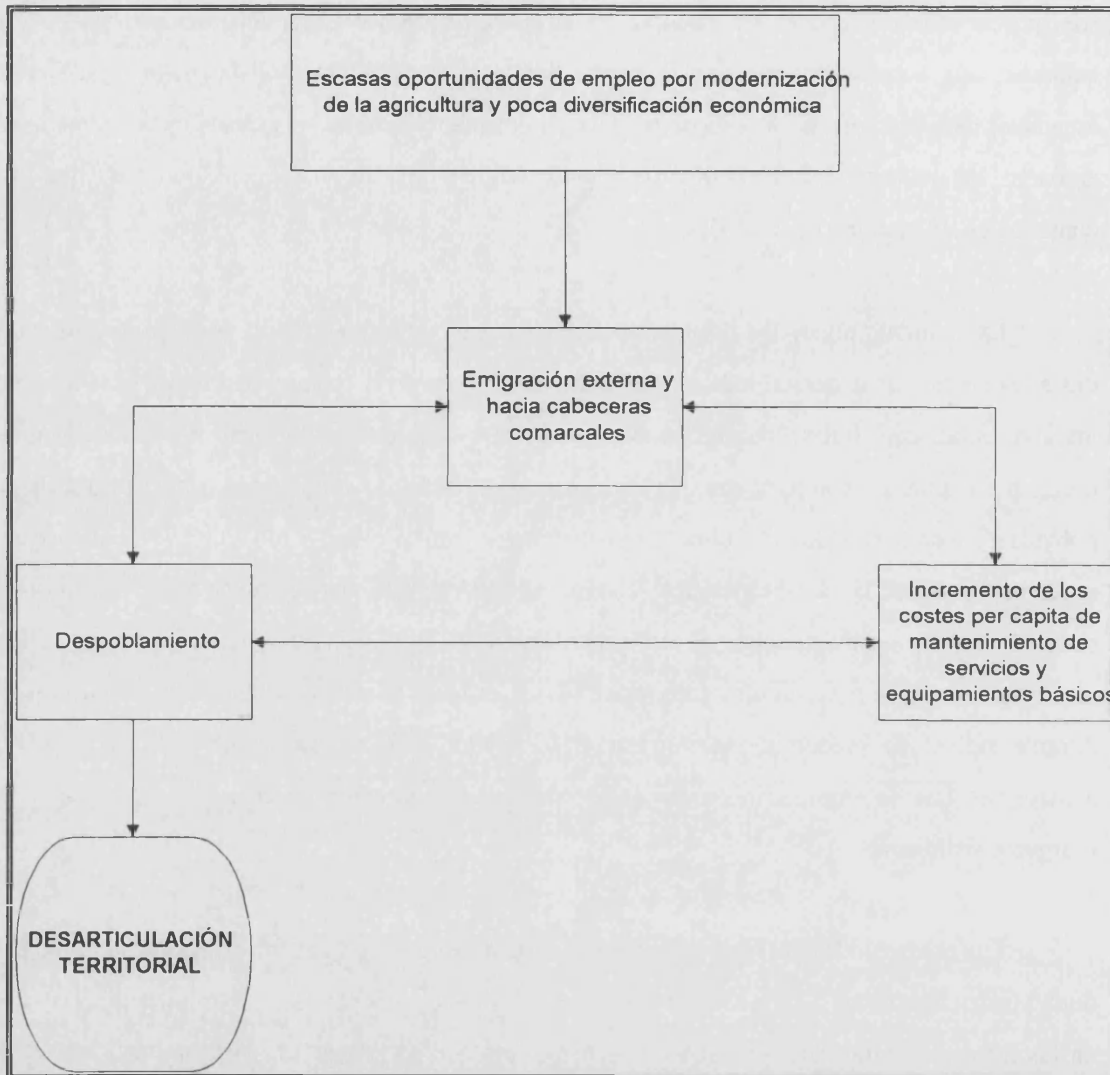
En relación con lo anterior, las cabeceras comarcales se han constituido en muchos casos, como los centros comerciales y abastecedores de sus comarcas. En algunos casos, ni siquiera la cabecera comarcal ha sido capaz de retener los servicios y equipamientos necesarios, incrementando la distancia de los desplazamientos hacia cabeceras comarcales más desarrolladas o hacia la propia capital provincial. De este modo, la creciente necesidad de desplazamiento choca con la falta de rentabilidad del transporte público en estas áreas que ha de constituirse en un servicio social más, de importancia primordial para el mantenimiento de la población y la articulación territorial.

En un territorio caracterizado por la existencia de un gran número de pequeños municipios, las posibilidades financieras de cada uno de ellos son muy limitadas y la mayoría son, por si solos, incapaces de afrontar costes de los servicios y equipamientos básicos. Sin embargo, una acción común a escala supramunicipal permitiría generar economías de escala esenciales para incrementar la calidad de vida y la disponibilidad de servicios en estas áreas. Sin embargo, las actitudes localistas, las rivalidades vecinales y la ausencia de diálogo dificultan la consecución de este tipo de acuerdos.

En el ámbito regional o estatal, las actuaciones en este tipo de áreas, pueden ser vistas de dos maneras distintas: por un lado, desde un punto de vista de la rentabilidad de las actuaciones, las inversiones en infraestructuras y equipamientos en estas áreas significan unos elevadísimos costes per capita, en comparación con las actuaciones en las áreas urbanas o más dinámicas y pobladas; sin embargo, desde el punto de vista del equilibrio regional y territorial, e incluso desde la reivindicación de la “deuda histórica” con los espacios rurales, las actuaciones e inversiones en estos espacios se conciben como un modo de mantener el equilibrio territorial y de preservar los niveles de vida de la población en unos espacios que han sido fuente de recursos físico y humanos durante siglos. El predominio de uno u otro enfoque influirá enormemente en el tipo de actuaciones que se emprendan en las áreas rurales desfavorecidas y en las funciones que se otorgue a las mismas.

Las áreas rurales desfavorecidas poseen potencialidades y afrontan oportunidades que sin duda pueden contribuir a su dinamización y desarrollo: en primer lugar, las importantes mejoras en las infraestructuras de comunicación —carreteras que han facilitado la movilidad interna y externa; en segundo lugar, las mejoras en los últimos años en los equipamientos y servicios tras haberse llegado en muchos casos al límite del abandono total; en tercer lugar, el mantenimiento de los niveles de población desde el inicio de los 90 en relación con las crecientes dificultades para absorber población en las áreas urbanas; en cuarto lugar, la puesta en funcionamiento de programas de apoyo a la instalación de actividades productivas, primando las iniciativas en los municipios más pequeños del área (Programa LEADER II); en quinto lugar, el inicio de una toma de conciencia de pertenencia a un territorio común que se está produciendo en algunas áreas rurales desfavorecidas, en relación con el trabajo de agentes locales de desarrollo, que puede dar lugar al sinergias y esfuerzos comunes.

Figura 12: Proceso de desvertebración territorial



Fuente: Elaboración propia

Cuadro 31: Problemas derivados de la Desvertebración del territorio; de unos Servicios y Comunicaciones Deficientes

Problema	Manifestación	Causa	Agentes implicados	Alcance espacial	Relación con otros problemas	Impacto en área	Posibles soluciones
Elevados costes de transporte y desplazamiento	- Elevada ratio espacio-tiempo - Bajas velocidades medias de desplazamiento	- Relieve abrupto - Carreteras en mal estado - Ausencia de un sistema de transporte público adecuado - Costes de transporte elevados por distancias considerables en espacio y tiempo a los centros de distribución y abastecimiento	- Responsables de Obras Públicas de los gobiernos Nacional y Autonómico	Principalmente áreas de montaña y remotas	- Desvertebración del territorio - Baja rentabilidad de las empresas del área - Marginación de grupos sociales con menor capacidad adquisitiva (ancianos, mujeres, etc.)	Alto	- Mejora de las carreteras - Servicio público de transportes adecuado - Acuerdos entre empresas del área para distribución conjunta - Multiservicios
Estructura territorial basada en pequeños núcleos	El porcentaje de municipios con menos de 500 hab. asciende al 53% el total, siendo muy superior en las áreas rurales del interior	- Estructura territorial tradicional basada en la explotación de la tierra que exigía proximidad a ella. - Proceso de despoblamiento del área durante el S. XX.	- Emigrantes tanto fuera del área como desde pequeños municipios a cabeceras comarcales	Zonas rurales desfavorecidas, especialmente remotas y de montaña.	- Desaparición de los servicios y equipam. mínimos para el mantenimiento de la población en los municipios pequeños - Despoblamiento - Dificultades para el mantenimiento de la actividad productiva en los municipios menores	Muy alto	- Mantenimiento de la población a través de establecimiento de servicios y equipamientos públicos básicos - Programas de apoyo a promotores en los municipios más pequeños - Multiservicios - Sistema de transporte público adecuado
Número reducido y decreciente de núcleos centrales	- Los municipios centrales pierden competencias administrativas (judiciales, sanitarias, educacionales)	- Despoblamiento del área - Mejora de comunicaciones - Acceso más generalizado de la población del área al transporte privado	- Emigrantes - Población que hace sus compras fuera del área	Zonas rurales desfavorecidas	- Desvertebración de las comarcas - Descenso de la rentabilidad de los comercios e industria existentes en el área - Despoblamiento	Alto	- Potenciación de núcleos centrales en el área que actúen como vertebradores comarcales, mediante establecimiento de servicios y equipam.

Cuadro 31: (Cont.)

Problema	Manifestación	Causa	Agentes implicados	Alcance espacial	Relación con otros problemas	Impacto en área	Posibles soluciones
Infraestructuras, equipamientos y servicios públicos insuficientes	<ul style="list-style-type: none"> - Cierre de parte de los equipamientos básicos de algunos municipios por criterios de eficiencia - Deterioro de algunos servicios y equipamientos por falta de presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> - Decisiones administrativas - Despoblamiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuntamientos - Gobierno Autónomico 	Zonas rurales desfavorecidas, especialmente municipios más pequeños y aislados	<ul style="list-style-type: none"> - Deterioro de las condiciones de vida. - Despoblamiento - Desvitalización económica y social 	Alto	<ul style="list-style-type: none"> - Mantenimiento de niveles mínimos de servicios, infraestructuras y equipamientos públicos que permitan el mantenimiento de la población - Multiservicios
Dificultades para la acción común: rivalidades y ausencia de liderazgo	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de proyectos comunes intermunicipales o mal funcionamiento cuando se intentan 	<ul style="list-style-type: none"> - Rivalidades - Individualismos 	<ul style="list-style-type: none"> - Agentes sociales 	- Municipios pequeños en los que la acción común es valiosa	<ul style="list-style-type: none"> - Deterioro de los servicios y equipamientos - Emigración 	Muy Alto	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivos para la acción conjunta desde la Administración regional o central - Voluntad de colaborar en un proyecto común

Fuente: Elaboración propia. Para la estructura de la tabla, Gómez Orea (1994)

3.3.2.3 Dificultades en el Mercado de Trabajo

En un área de bajas densidades poblacionales y elevado envejecimiento, alejada de los grandes centros de consumo, con una especialización en actividades primarias y una estructura de costes fijos elevados que determina una reducción en la rentabilidad de las empresas, las posibilidades que ofrece el mercado de trabajos son muy reducidas, a pesar de las bajas tasas de desempleo relativas que se registran.

Las áreas rurales desfavorecidas de la región de estudio poseen en su mayoría un mercado laboral dominado por un sector primario poco competitivo, constituido en su mayoría por explotaciones agrarias familiares, con elevados índices de envejecimiento de los titulares de explotación. Sólo algunas áreas en las que se han implantado denominaciones de origen o se han sabido aprovechar las ventajas comparativas de la localización —áreas vinícolas, jamón en Teruel, miel de la Alcarria, aguas en la Serranía de Cuenca—, han podido desarrollar un tejido productivo más consistente.

Por su parte, las industrias existentes, son en su mayoría de carácter familiar y dependientes de un mercado local cada vez más reducido. Hay, sin embargo importantes excepciones: por un lado, algunas cabeceras comarcales y las capitales provinciales han conseguido concentrar actividades industriales y terciarias como para mantener un mercado laboral suficientemente diversificado, y poseen *hinterlands* extensos como consecuencia de la pérdida de centralidad de muchos de los centros secundarios; por otro lado, algunas áreas poseían una tradición industrial que ha permitido la conservación, cuando no el crecimiento, de una industrialización endógena significativa, normalmente en relación con las producciones agrarias o ganaderas —producción de vino y licores en diversas áreas, producción de aceite de oliva, textiles en el área de Els Ports-Alt Maestrat, etc. En la actualidad, las nuevas tendencias caminan en la dirección de producciones quasi-artesanales en las que prima el concepto de la calidad y que van dirigidas a un segmento de clase media-alta urbana.

La principales dificultades que encuentra un empresario a la hora de iniciar o modernizar un proyecto de empresa consisten, por un lado, en las dificultades estructurales relacionadas con la disponibilidad de electricidad, agua, etc., y la carestía de los servicios de comunicación desde áreas no urbanas —teléfono, fax, internet; por otro lado, en los elevados costes de producción y

transporte estructurales derivados de su localización lejos de las áreas comerciales y de consumo.

Como resultado de la escasa rentabilidad de muchas empresas y de su carácter familiar, aparecen problemas de precarización de la mano de obra, manifestados fundamentalmente en la existencia de los fenómenos de subocupación y trabajo sumergido. Esta situación precaria afecta principalmente a los colectivos sociales más desfavorecidos —mujeres y jóvenes— y se traduce en un elevado grado de temporalidad en el trabajo, así como en salarios bajos.

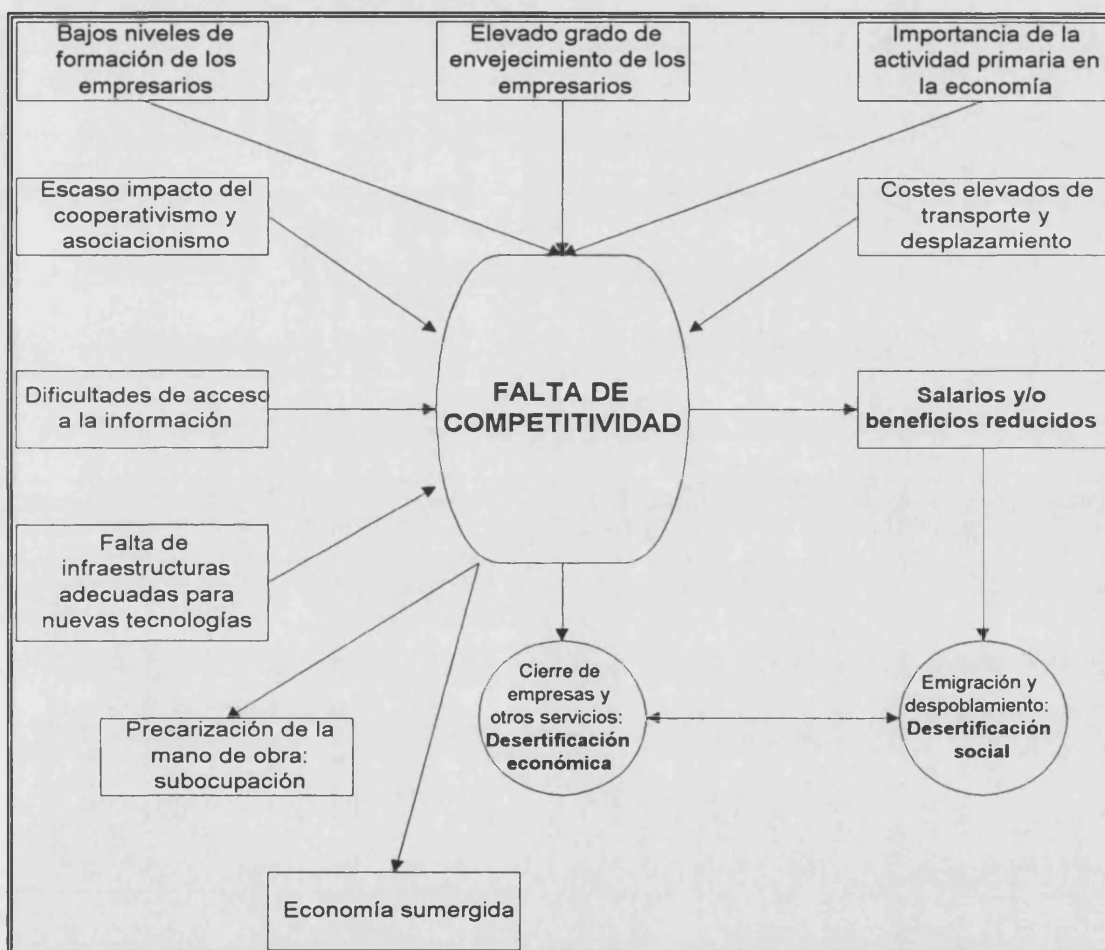
La situación de la mujer en el mercado de trabajo, es especialmente desfavorable al quedar muy definidos los roles laborales tradicionales para cada sexo. El acceso de la mujer al mercado de trabajo ha sido, tradicionalmente, muy limitado otorgándole el papel de ayuda en el negocio o explotación familiar. Generalmente, cuando se ha incorporado a una empresa no familiar, lo ha hecho bajo condiciones precarias —trabajo a domicilio, sin contrato, etc..

Una de las carencias más importantes de la mano de obra y del empresariado de estas zonas rurales consiste en los bajos niveles de formación debidos, por un lado, a la escasa entidad de las empresas y explotaciones agrarias y, por otro, al elevado grado de envejecimiento de los empresarios. Como consecuencia, el interés por las innovaciones y la modernización es reducido, incrementándose las dificultades para la rentabilidad y viabilidad de muchas de las empresas del área. El elevado índice de envejecimiento, la baja cualificación y la ausencia, hasta fecha reciente, de movimientos asociativos o cooperativos, han supuesto una importante falta de información entre los empresarios sobre los distintos programas de promoción y subvención a empresas.

La modernización y diversificación de la actividad económica y la formación adecuada de la mano de obra son tareas a largo plazo que requieren un importante esfuerzo. En el caso de las áreas rurales desfavorecidas, las dificultades estructurales obstaculizan aun más un proyecto de dinamización y reactivación económica. Las principales oportunidades del área para afrontar los problemas del mercado de trabajo se concretan, en primer lugar, en la progresiva diversificación que se viene dando hacia actividades relacionadas con el sector servicios, y que presentan una demanda creciente por parte de la población urbana —turismo rural, valorización y comercialización de productos locales de calidad, etc.; en segundo lugar, en la mayor formación de los empresarios jóvenes, menos reacios a las innovaciones y al asociacionismo; en tercer lugar, en los crecientes niveles de desempleo y precarización del mercado de trabajo en áreas urbanas que actúan como freno de la emigración desde estas áreas rurales; en cuarto lugar, en la puesta en práctica desde las instituciones públicas, de actuaciones de promoción de la actividad productiva

en el área⁶ que han demostrado ya, en algunos casos, su eficacia en la reactivación socioeconómica de áreas concretas. En este sentido, sería muy beneficioso el aprovechamiento de alguno de los programas europeos de regulación de productos de calidad —etiqueta ecológica, denominación de origen, etc.— para la potenciación y valorización de productos del área. Habría que potenciar un mayor desarrollo de actividades de transformación de productos primarios en el área, para generar actividades rentables e incrementar el % del VAB que queda en el área.

Figura 13: Dificultades del mercado de trabajo



Fuente: Elaboración propia

⁶ los 6 programas LEADER I implementados en el área fueron un primer banco de pruebas de la capacidad de dinamización de iniciativas gestionadas desde la escala local. En la actualidad están en funcionamiento más de 20 iniciativas de este tipo entre programas LEADER II y PRODER, a parte de otra serie de actuaciones cuyo objetivo es la reactivación socioeconómica de las zonas rurales desfavorecidas en el área.

Cuadro 32: Dificultades del Mercado de Trabajo

Problema	Manifestación	Causa	Agentes implicados	Alcance espacial	Relación con otros problemas	Impacto en área	Posibles soluciones
Subocupación y economía sumergida	- Existencia en el área de sectores proclives al trabajo estacional o bajo formas de economía sumergida: industria textil, agricultura y ganadería, artesanía, comercios familiares, hostelería.	- Sectores que han trabajado, tradicionalmente, empleando de forma irregular e informal, a la población más desfavorecida —mujeres y jóvenes. - Negocios o actividades familiares —comercios, explotaciones agrarias— que emplean a toda la familia sin contrataciones.	- Empresarios - Agricultores y Ganaderos - Hosteleros - Familias con pequeños negocios	Toda el área	- Precarización de la mano de obra por la inestabilidad e inseguridad de los ingresos	Alto	- Apoyo a la modernización y al asociacionismo para incrementar la rentabilidad de las empresas y evitar que tengan que recurrir a modalidades de contratación precaria o de economía sumergida.
Salarios bajos	La pérdida de vitalidad social y económica se traduce en menores márgenes de beneficio para las empresas locales y en menores oportunidades de empleo para la población	- Agricultura poco modernizada - Industrias y empresas familiares poco competitivas - Importante subempleo y trabajo sumergido - Reducción del mercado local - Escasez de oportunidades laborales	- Empresarios del área - Despoblación - Responsables de políticas en áreas rurales	Áreas rurales desfavorecidas	- Menor demanda de bienes y servicios, lo que lleva a su deterioro y pérdida de rentabilidad - Emigración en busca de mejores trabajos - Escasa dimensión económica de las empresas en el área	Muy Alto	- Programas de modernización de las empresas y explotaciones - Formación en gestión empresarial - Apoyo financiero y asesoramiento a los empresarios y promotores - Asociacionismo
Baja cualificación para la gestión empresarial	Predominio de tipología de empresas familiares, poco innovadoras y con escasos márgenes de beneficio	- Elevada edad media de los empresarios - Insuficiencia de los programas de formación profesional - Escaso impacto de asociaciones de empresarios - Empresas y explotaciones de escasa entidad - Bajos niveles de formación	- Empresarios del área - Conselleria de Trabajo Ayuntamientos	Áreas rurales desfavorecidas	- Menor rentabilidad y competitividad de las empresas y explotaciones - Cierre de empresas	Alto	- Programas de modernización de las empresas y explotaciones - Programas de formación en la gestión empresarial - Asesoramiento a los empresarios y promotores - Asociacionismo

Cuadro 32 (Cont.)

Problema	Manifestación	Causa	Agentes implicados	Alcance espacial	Relación con otros problemas	Impacto en área	Posibles soluciones
Escaso impacto del cooperativismo y asociacionismo	- Escaso impacto de asociaciones o cooperativas productoras o comerciantes, que sólo es importante en algunos sectores —vino, aceite, etc.	- Rechazo a la integración con otros productores o comerciantes: desconfianza, rivalidad o individualismo - Elevada edad media de los empresarios - Falta de servicios de formación o asesoramiento	- Empresarios y comerciantes del área - Administrac.	Áreas rurales desfavorecidas	- Menor rentabilidad y competitividad de las empresas y explotaciones - Pérdida de tejido económico y, por tanto, social.	Alto	- Programas de formación en asociacionismo y cooperativismo - Asesoramiento a los empresarios y comerciantes - Subvenciones al asociacionismo y cooperativismo
Escasa rentabilidad y competitividad de las empresas	- Abandono de explotaciones agrarias por su inviabilidad - Desaparición de empresas del área	- Estructura empresarial dominada por pequeñas empresas familiares - Condicionamientos naturales - Aislamiento - Costes de producción y transporte elevados - Escaso cooperativismo o asociacionismo - Reticencia a innovaciones - Insuficiencia de las actuaciones de promoción	- Empresarios y comerciantes del área - Administrac.	Áreas rurales desfavorecidas	- Despoblamiento - Deterioro del tejido económico por cierre de empresas y abandono de explotaciones agrarias	Muy Alto	- Programas de modernización de las empresas y explotaciones - Programas de formación en la gestión empresarial - Asesoramiento a los empresarios y promotores - Asociacionismo - Apoyo a la actividad productiva
Roles laborales de género muy marcados	- La ocupación masculina domina la agricultura, ganadería, construcción, industria y pymes. La ocupación femenina es mucho menor, dominando tan solo en el comercio	- Sociedad tradicional con roles genéricos muy marcados, sobre todo en las personas más mayores - Escasa incorporación de la mujer al mercado "oficial" de trabajo	Población del área	Áreas rurales	- Precarización laboral de la mujer	Muy Alto	- Incremento de los niveles de formación académica en toda la población - Programas de formación dirigidos a mujeres

Cuadro 32: (Cont.)

Problema	Manifestación	Causa	Agentes implicados	Alcance espacial	Relación con otros problemas	Impacto en área	Posibles soluciones
Dificultades de acceso a la información	- Desconocimiento de las posibilidades de apoyo existentes tanto para los empresarios como par la población en general	- Elevada edad media de los titulares de explotación y de los empresarios - Aislamiento - Bajos niveles de formación del empresariado - Insuficiencia tradicional de los canales de difusión de la información sobre programas y subvenciones en el área	Ayuntamientos - Gobierno Autonómico - Empresarios - Población del área	Toda el área, especialmente en municipios más pequeños y aislados	- Escasa competitividad de algunas empresas y explotaciones - Desarticulación económica - Emigración	Alto	- Programas de acceso a la información como CARREFOUR, oficinas de desarrollo locales o cetros gestores a escala local como los CEDER del programa LEADER - Incremento de los niveles de formación y de la concienciación sobre la necesidad de información
Población activa mayoritariamente agraria	- La población ocupada en agricultura y ganadería supera el 50% en el conjunto de las zonas rurales de interior de la región	- Tradicional dependencia de la actividad agrícola y ganadera - Escasa diversificación económica hasta la actualidad - Escasa capacidad para atraer o consolidar actividades alternativas	- Empresarios del área - Administrac.	Áreas rurales desfavorecidas	- Dificultades para la viabilidad de muchas explotaciones por la escasa competitividad de la agricultura del área - Rechazo de la población joven a la actividad y emigración	Muy Alto	- Programas de diversificación económica - Modernización de las explotaciones - Formación profesional dirigida a actividades alternativas
Falta de infraestructuras adecuadas para introducir nuevas tecnologías	- Dificultades para introducción de ciertos equipamientos (ordenadores, etc.) por la escasa potencia disponible - Problemas de abastecimiento de aguas y de adecuación de los sistemas de emisión de residuos.	- Se trata de una necesidad surgida recientemente y para la que no se había previsto las infraestructuras necesarias.	- Administrac.	Áreas rurales desfavorecidas, especialmente municipios pequeños, zonas de montaña y remotas	- Dificultad añadida para el incremento de la competitividad de las empresas y explotaciones agrarias - Emigración	Alto	- Introducción de las infraestructuras adecuadas que posibiliten esta opción - Promoción de la adopción de nuevas tecnologías en empresas del ámbito rural

Cuadro 32 (cont)

Problema	Manifestación	Causa	Agentes implicados	Alcance espacial	Relación con otros problemas	Impacto en área	Posibles soluciones
Elevados costes fijos para las empresas	-	- Lejanía de los mercados y proveedores - Dificultad para los desplazamientos - Sistemas de producción tradicionales y poco competitivos	- Empresarios - Administrac.	Áreas rurales remotas	- Descenso de la viabilidad de las empresas. - Pérdida de atractivo para la actividad económica en el área	Muy alto	- Modernizar empresas rurales. - Aprovechar ventajas comparativas: producciones de calidad, turismo rural, etc. - Apoyo a la actividad productiva en áreas rurales desfavorecidas

Fuente: Elaboración propia. Para la estructura de la tabla, Gómez Orea (1994)

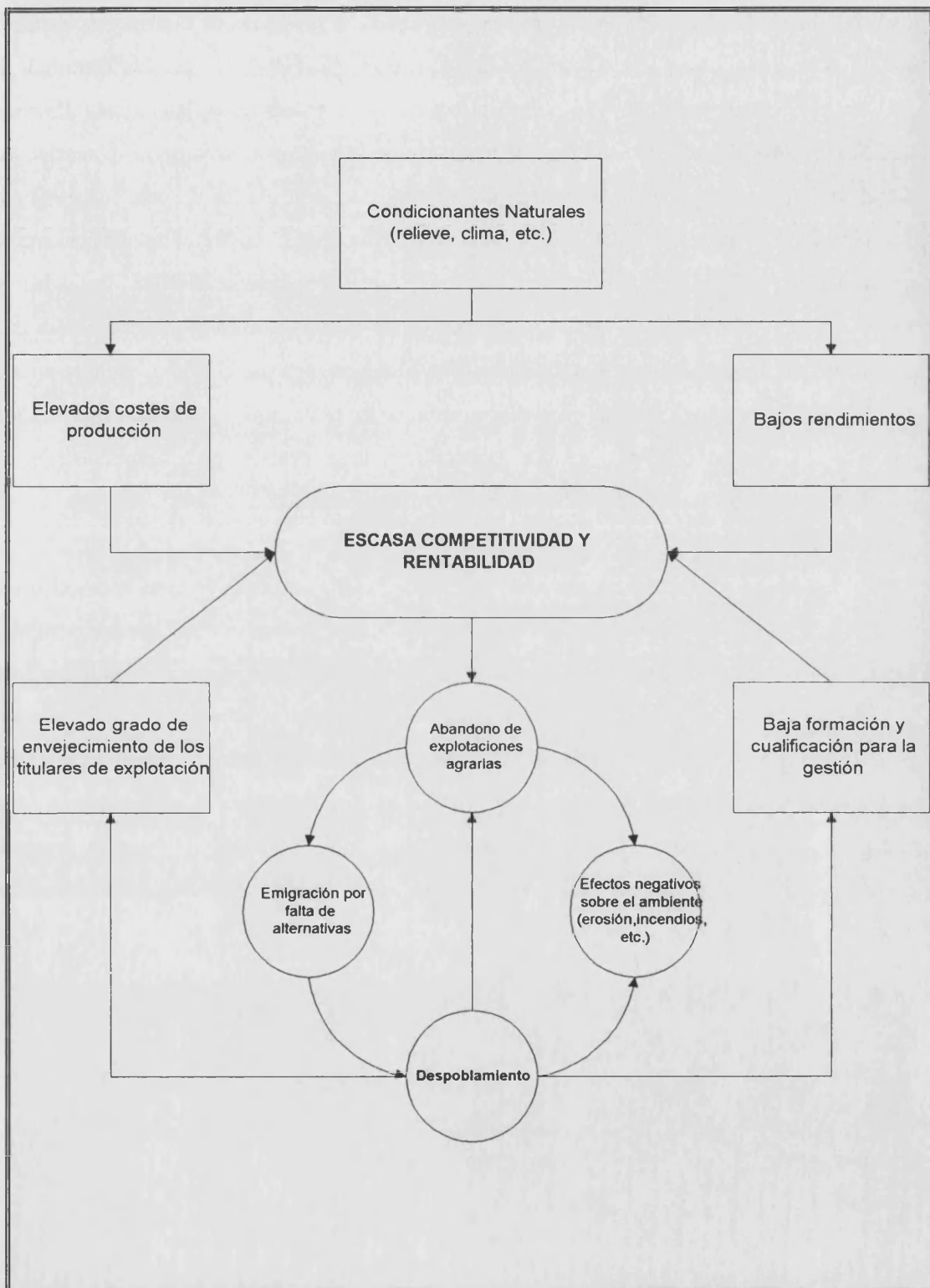
3.3.2.4 Dificultades del Sector Agropecuario

Las actividades primarias concentran buena parte de la capacidad productiva y la población activa de las áreas rurales desfavorecidas de la región de estudio. El sector agrario sigue siendo el pilar esencial de la economía, a pesar de la progresiva introducción y consolidación de actividades alternativas —artesanía y producciones de calidad, turismo, etc.. Sin embargo, las características generales del sector agrario indican que se trata de una actividad con marcado carácter tradicional, dominada por explotaciones de escasa entidad económica y orientaciones productivas poco competitivas. Las ventajas comparativas que la localización de las áreas rurales ofrecen de cara a las producciones de calidad, a partir de primeras transformaciones de los productos agropecuarios, son todavía poco conocidas y aprovechadas.

Existen diversos motivos por los cuales la agricultura de las zonas rurales desfavorecidas del Sistema Ibérico Meridional no debe permanecer en una estrategia de competición en producciones tradicionales y convencionales: en primer lugar, los condicionantes naturales, son el principal obstáculo para el desarrollo de una agricultura viable. La elevada altitud media, el relieve montañoso, la escasez de agua y un clima riguroso en invierno, son limitaciones estructurales que provocan la existencia de una agricultura poco competitiva y con bajos rendimientos y elevados costes de producción. Por otro lado, la ganadería extensiva, tradicionalmente importante, está desapareciendo por la falta de pastores, mientras que las explotaciones más dinámicas se centran en la ganadería intensiva, que está provocando importantes impactos ambientales en algunas áreas —malos olores, impacto visual, contaminación de acuíferos, etc..

A las limitaciones naturales, se añaden las dificultades derivadas de las características de los titulares de las explotaciones, cuya elevada edad media y bajos niveles de formación y cualificación para la gestión suponen una importante dificultad para la introducción de innovaciones. Estos dos factores se conjugan con los anteriores para conformar un sector primario en una situación crítica, donde se viene produciendo un continuo abandono de explotaciones.

Figura 14: Dificultades en el sector agrario



Fuente: Elaboración propia

Por tanto, el sector agrario de las áreas rurales desfavorecidas muestra importantes carencias y dificultades cuando se le analiza desde una óptica productivista. Sin embargo, la crisis de sobreproducción actual y las crecientes demandas de productos de calidad y de contacto con la naturaleza, abren nuevas oportunidades y potencialidades que pueden contribuir a solucionar la actual problemática del sector agropecuario: en primer lugar, la creciente demanda de productos agroecológicos y de calidad por parte de la población urbana. La obtención de denominaciones de origen o etiquetas ecológicas para productos de calidad del área contribuiría a incrementar el valor añadido de dichos productos; en segundo lugar, el asociacionismo y cooperativismo ofrecen grandes posibilidades de cara al incremento de la viabilidad y competitividad de las explotaciones agrarias. Pueden ser además canales privilegiados para una comercialización más efectiva y para disminuir los costes de aprovisionamiento, equipamiento y producción. Sin embargo, la escasa formación media de los titulares de explotación y su elevado grado de envejecimiento constituyen dos impedimentos fundamentales para la introducción de novedades en los sistemas de producción, gestión y comercialización.

Una de las principales oportunidades para la agricultura de estas áreas es aprovechar las iniciativas y programas destinados al sector agrario y a la reactivación de las zonas rurales desfavorecidas. Iniciativas como las ayudas a la forestación de tierras agrarias, subvenciones para el desarrollo de la ganadería extensiva, programas de formación profesional e incorporación de jóvenes a la actividad agraria, acciones para la valoración de las producciones agrarias y para la potenciación de productos de calidad, etc., pueden ser esenciales para el mantenimiento de la actividad y de la población en las zonas rurales desfavorecidas. Por último, la creciente demanda del turismo rural y el agroturismo desde la población urbana, puede ser un complemento para los ingresos familiares de muchas explotaciones

Cuadro 33: Dificultades en el Sector Agropecuario

Problema	Manifestación	Causa	Agentes implicados	Alcance espacial	Relación con otros problemas	Impacto en área	Posibles soluciones
Elevados costes de producción y comercialización	- Agricultura con importantes dificultades de viabilidad y ganadería extensiva en retroceso	- Condicionamiento físicos y climáticos en el área - Escaso tamaño de las explotaciones - Lejanía de los centros de abastecimiento y de consumo - Escasa competitividad	=====	Zonas rurales desfavorecidas, especialmente pequeños municipios, áreas de montaña y remotas	- Abandono de explotaciones agrarias - Despoblamiento - Incendios - Erosión - Destrucción del paisaje	Muy alto	- Producciones con etiqueta de calidad - Reforestación de tierras agraria - Ganadería extensiva subvencionada - Cooperativismo y asociacionismo
Conflictos entre agricultura y nuevas actividades en el medio rural	- Ruidos - Malos olores en ganadería intensiva - Contaminación de acuíferos - Impacto visual de las granjas	- Nuevas funciones del medio rural relacionadas con la llegada de población urbana y sus demandas	- Administrac. - Agricultores - Nuevos residentes o visitantes urbanos	En la mayoría de municipios de las áreas rurales.	- Impacto negativo sobre el turismo - Conflictos sociales	Medio	- Gestión más efectiva de residuos de granjas. - Concentración de la actividad ganadera en áreas que no causen impacto negativo para el turismo - Difundir capacidad de empatía y consenso
Baja productividad de la agricultura	- Abandono de muchas explotaciones agrarias por su inviabilidad.	- Elevados costes de producción - Elevada edad media de los empresarios - Ausencia de asociaciones de empresarios - Empresas y explotaciones con escasa entidad económica y poco modernizadas	Agricultores	Toda el área, especialmente en las zonas montañosas	- Abandono de explotaciones - Deterioro paisajístico - Desarticulación económica - Emigración	Medio-alto	- Modernización de las explotaciones - Formación en gestión empresarial - Orientaciones productivas de más futuro - Activ. complementarias (agroturismo, transform. de productos primarios) - Asesoramiento - Asociacionismo

Cuadro 33: (Cont.)

Problema	Manifestación	Causa	Agentes implicados	Alcance espacial	Relación con otros problemas	Impacto en área	Posibles soluciones
- Envejecimiento de los titulares de explotaciones agrarias	La edad media de los titulares en el área es de 55 años, más elevada si se consideran sólo las zonas rurales del interior.	- La estructura demográfica envejecida y la escasa rentabilidad. - Factores culturales	- Agricultores	Áreas rurales desfavorecidas	- Menor rentabilidad y competitividad de las explotaciones - Abandono de explotaciones	Muy alto	- Programas de ayudas y formación para jóvenes que quieran integrarse en la agricultura - Cooperativas de productores
Escasa cualificación profesional de los titulares de explotación	- Escasa formación académica de los titulares entrevistados	- Incorporación a actividad desde edad temprana - Escasas receptividad de los empresarios agrarios a actividades de formación	Agricultores y ganaderos	Toda el área	- Baja competitividad de las explotaciones agrarias - Abandono de explotaciones	Muy alto	- Programas de formación en la gestión empresarial - Asesoramiento a los empresarios agrarios - Asociacionismo
Abandono de explotaciones agrarias	El número de explotaciones agrarias en 1989 es solo el 78% de las explotaciones que habían en 1962	- Inviabilidad de muchas de las explotaciones - Falta de sucesión para titulares que se retiran o fallecen	Agricultores y ganaderos	Toda el área	- Desarticulación económica - Deterioro ambiental y paisajístico - Despoblamiento	Alto	- Reforestación de tierras agrarias - Programas de ayudas y formación para jóvenes que quieran integrarse en la agricultura

Fuente: Elaboración propia. Para la estructura de la tabla, Gómez Orea (1994)

3.3.2.5 Actitudes Personales y Colectivas Negativas

Los procesos de despoblamiento y de desarticulación social y económica que suceden en el área, hacen que la población se sienta inmersa en un contexto de marginación generalizada del que no ven salida. Durante las últimas décadas, gran parte de los municipios del interior han visto cerrar multitud de empresas, servicios públicos y privados. Se vive en un contexto de “cualquier tiempo pasado fue mejor” y el predominio de esta visión de las cosas acarrea actitudes negativas y fatalistas.

Otro problema importante es el de las rivalidades entre municipios o colectivos. Las primeras, suelen provenir de enfrentamientos históricos, mientras que las segundas, se deben a la absolutización de la problemática particular de cada colectivo. El predominio de una sociedad envejecida con una cultura tradicional, reacia a cambios e innovaciones, contribuye a la consolidación de estas actitudes.

En relación con estos problemas está la escasez de líderes que aglutinen las posiciones de los diferentes colectivos y sean capaces de establecer consenso sobre la base de necesidades y objetivos comunes. En muchas ocasiones, el éxito de las políticas de desarrollo rural depende de su existencia.

Tanto las actitudes fatalistas como los enfrentamientos entre colectivos del área, contribuyen a agudizar la difícil situación de unos espacios con importantes handicaps naturales y desventajas. Las oportunidades del área frente a estos problemas pasan por:

- La formación, la orientación y asesoramiento a empresarios y la potenciación de reuniones entre municipios y agentes sociales, para aumentar la confianza de la población en sus propias capacidades de desarrollo ante las nuevas funciones que se otorgan a estas áreas.
- La concienciación a la población de la necesidad de una actuación conjunta que conduzca a potenciar el desarrollo.
- La formación de un sentido de pertenencia a un conjunto territorial, de “identidades comarcales” que soporten proyectos comunes más que individuales.

Cuadro 34: Actitudes Personales y Colectivas Negativas

Problema	Manifestación	Causa	Agentes implicados	Alcance espacial	Relación con otros problemas	Impacto en área	Posibles soluciones
Conciencia colectiva de marginación	- La pérdida de población y actividades económicas se traduce en una visión pesimista del área	- Situación objetiva de marginación agudizada por actitudes fatalistas - Despoblamiento - Cierre o deterioro de servicios y equipamientos	Población del área - Administrac.	Toda el área, especialmente los municipios de menor entidad poblacional, los más remotos o en zonas de montaña	- Actitudes fatalistas	Medio-Alto	- Concienciación a la población de las posibilidades de desarrollo y dinamización del área - Creación de un sentimiento de pertenencia → identidad local o comarcal
Rivalidades entre agentes sociales y municipios	- Dificultad para establecer servicios mancomunados u otras iniciativas colectivas.	- Absolutización de las problemáticas particulares o de colectivos concretos - Vecindad - Enfrentamientos históricos	- Población - Colectivos concretos Ayuntamientos	Toda el área	- Escaso impacto del asociacionismo o cooperativismo - Escasas iniciativas colectivas para el desarrollo del área - Incremento del coste de servicios básicos e imposibilidad de mantener algunos de ellos	Alto	- Concienciación a la población de la necesidad de una actuación conjunta para lograr el desarrollo del área - Promoción de las actividades y proyectos colectivos por parte de las Administraciones
Ausencia de líderes	- Pérdida de potencialidades	- Envejecimiento poblacional - Emigración - Individualismo y sociedad tradicional	- Población del área	Toda el área	- Reducción del dinamismo socioeconómico - Pérdida de potencialidades	Alto	- Incremento de los niveles de formación de la población - Mayor margen de participación de la sociedad local en el diseño y gestión de proyectos de desarrollo en el área

cuadro 34 (cont.)

Problema	Manifestación	Causa	Agentes implicados	Alcance espacial	Relación con otros problemas	Impacto en área	Posibles soluciones
Mentalidad tradicional reacia a cambios o innovaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Estructura económica poco competitiva - Descenso de viabilidad de las empresas - Bajos niveles de ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> - Sociedad muy cerrada - Elevado grado de envejecimiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Población del área 	Áreas rurales, especialmente las más remotas	<ul style="list-style-type: none"> - Inmovilismo - Pérdida de potencialidades - Descenso de la rentabilidad empresarial 	Alto	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento de los niveles de formación de la población - Apoyo a la creación de empleo para retener a los jóvenes en las áreas rurales - Introducción de sistemas de apoyo técnico a empresarios

Fuente: Elaboración propia. Para la estructura de la tabla, Gómez Orea (1994)

3.3.2.6 Dificultades para el Desarrollo de Actividades Alternativas

Los condicionamientos naturales que presentan las áreas de interior, las carencias del capital humano —bajos niveles de formación, envejecimiento, etc.—, y la falta de una infraestructura adecuada de apoyo a las empresas —escasez de construcciones y equipamientos adecuados, insuficiencia de servicios de apoyo técnico, etc.— hacen difícil el desarrollo de actividades productivas, que supongan una alternativa o complemento de las actividades existentes.

La agricultura se centra en orientaciones productivas tradicionales, con la idea subyacente de una agricultura productivista, para la cual existen importantes desventajas comparativas por los elevados costes de producción y distribución. Además, las producciones primarias de alto valor o calidad están subexplotadas —criaderos de animales para actividades cinegéticas, plantas aromáticas, chacinería, repostería, etc.— o salen del área sin apenas dejar valor añadido por el escaso desarrollo de las actividades de transformación.

La actividad industrial, por su parte, afronta importantísimos condicionantes —aislamiento y lejanía de los centros de producción y consumo, déficits de formación en la población, etc.— que dificultan el asentamiento y consolidación de una actividad industrial significativa.

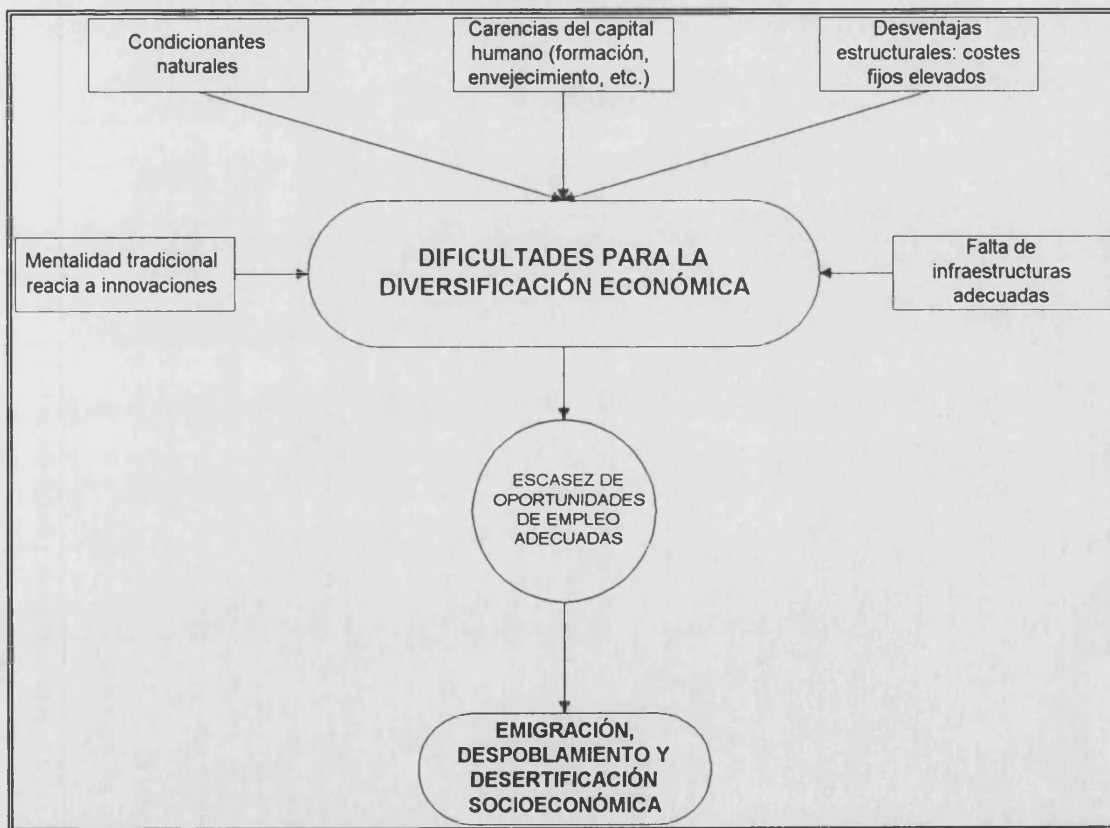
Sin embargo, existen una serie de actividades de transformación para las que las áreas rurales desfavorecidas poseen ventajas comparativas importantes. En primer lugar, las producciones de calidad a partir de productos agropecuarios y materias primas locales. A pesar de que las limitaciones mencionadas para la actividad industrial siguen siendo válidas en este caso, la producción en un área rural otorga a las producciones una imagen de calidad que puede significar un incremento del valor añadido del producto.

Por otro lado, las nuevas tendencias en la producción pueden suponer una ventaja comparativa para la atracción de industrias y actividades punta no necesitadas de la cercanía a los mercados, y para las cuales los costes de transporte son reducidos. Para estas empresas, las áreas rurales y remotas presentan la importante ventaja de ofrecer una calidad de vida elevada y unos costes reducidos de suelo y mano de obra. En ambos casos, es necesario contar con unos

requisitos mínimos que permitan el funcionamiento de las empresas para que esta atracción pueda producirse — servicios e infraestructuras, mano de obra adecuada, apoyo institucional, etc..

La actividad terciaria se centra, desde finales de los 80, en las expectativas que ha generado el turismo rural, aunque en la mayoría de los casos todavía se carece de las infraestructuras necesarias y, sobre todo, de un plan integral de aprovechamiento y potenciación de los recursos turísticos. Por otro lado, la capacidad de generación de riqueza de esta actividad es muy variable según áreas, de carácter estacional y dependiente de una demanda externa variable. Por tanto no es, en la inmensa mayoría de los casos, una actividad en la que puedan emplazarse las expectativas de crecimiento de un área, aunque puede suponer un complemento fundamental en muchos casos.

Figura 15: Dificultades para el desarrollo de actividades alternativas



Fuente: Elaboración propia

Cuadro 35: Dificultades para el Desarrollo de Actividades Alternativas

Problema	Manifestación	Causa	Agentes implicados	Alcance espacial	Relación con otros problemas	Impacto en área	Posibles soluciones
Escaso desarrollo de actividades de transformación de productos primarios	- En muchos casos no se aprovechan las posibilidades de transformación de los productos del área, aunque existen importantes excepciones: jamón de Teruel, zonas vinícolas, etc.	- Mentalidad tradicional. - Insuficiente apoyo a las actividades productivas en las zonas rurales. - Falta de formación de la población local - Miedo a innovaciones	- Promotores privados - Administrac.	- Zonas rurales (con excepciones)	- Escasa diversificación de la actividad productiva - El % de VAB que permanece en el área es bajo - Escasa rentabilidad de empresas	Alto	- Programas de apoyo a actividades productivas alternativas e innovadoras (LEADER, PRODER, etc). - Promocionar la formación de los empresarios
Dificultades para el desarrollo de la industria	Escaso significado actual de la actividad industrial en el área (con algunas excepciones)	- Condicionantes naturales - Aislamiento - Emigración de población joven - Falta de mano de obra cualificada - Elevados costes fijos para las empresas	- Empresarios - Administrac.	- Zonas rurales desfavorecidas, especialmente remotas y de montaña, y municipios más pequeños	- Economías basadas en una agricultura tradicional - Pérdida de vitalidad económica - Emigración y despoblamiento	Alto	- Programas de apoyo a la inversión productiva en el área - Promoción de actividades para las que el área cuenta con ventajas comparativas (productos de calidad, empresas no sujetas a localización cercana a mercado, etc.)
Escasez de un plan de atracción turística integral para las áreas rurales	- Gran número de actuaciones aisladas — principalmente a escala local o, a lo sumo, comarcal - Elevado número de municipios sin infraestructuras de alojamiento y restauración adecuadas	- Fenómeno reciente - Falta de criterios comunes para los alojamientos - Escasa promoción de los mismos.	- Promotores locales - Empresarios hosteleros - Ayuntamientos - Administrac. regionales	Muchas de las áreas rurales con atractivo turístico	- Pérdida de recursos y de potencialidades	Medio-alto	- Programas de ayuda a la construcción de infraestructuras turísticas - Creación de directrices comunes - Planes de acción coordinados en áreas homogéneas

Fuente: Elaboración propia. Para la estructura de la tabla, Gómez Orea (1994)

3.3.2.7 Medio Ambiente y Calidad de Vida

Por definición, las áreas rurales poseen una calidad ambiental elevada. Hasta fecha reciente, las deficiencias y carencias de servicios y equipamientos mínimos contrarrestaban substancialmente estas potencialidades, por lo que buena parte de la población de estas áreas se ha visto obligada a abandonarlas, sacrificando la calidad ambiental por las mayores posibilidades económicas que ofrecen los espacios urbanos. En los últimos años, con la importante mejora de las infraestructuras y medios de comunicación, se observa una tendencia al asentamiento de clases urbanas en zonas rurales relativamente cercanas a grandes ciudades —por debajo de 50 km. Por otro lado, la tendencia a la emigración se ha frenado en las áreas rurales remotas en parte por la mala coyuntura en las zonas urbanas, pero también por la apuesta por un estilo de vida determinado, siempre en relación con la existencia de unas posibilidades mínimas de empleo e ingresos.

Sin embargo esta es tan sólo una tendencia reciente y aun minoritaria frente a la realidad de unas áreas rurales debilitadas social y económicamente tras décadas de éxodo intensivo. La despoblación está, efectivamente, en la base de la mayoría de los problemas estructurales que padecen los sectores productivos de los espacios rurales desfavorecidos del área —agricultura poco competitiva, industria familiar y residual, y escasos servicios. El mercado de trabajo y de consumo son muy reducidos, lo que se refleja en la menor disponibilidad de empleo de calidad, y en la escasa rentabilidad de la mayoría de empresas y negocios del área, lo que impulsa a muchos empresarios a cerrar sus establecimientos o a trasladarse fuera del área. El resultado ha sido una progresiva disminución de los niveles de servicios y equipamientos que ha contribuido al deterioro de la calidad de vida.

Otro aspecto relacionado con la disminución de la calidad de vida en el área, es el efecto que el creciente despoblamiento de los municipios tiene sobre la desaparición de algunos de los cuarteles de la Guardia Civil y el consiguiente incremento del sentimiento de inseguridad de los habitantes del municipio.

La calidad ambiental de las áreas rurales desfavorecidas es, por tanto, una de las principales potencialidades con las que cuentan estas áreas para atraer o mantener población y actividad productiva. Su conservación es esencial para la viabilidad de las mismas. Actualmente, diversos hechos están suponiendo un deterioro del medio natural: en primer lugar, los incendios forestales terminan en pocas horas con una obra que tardará décadas en reconstruirse. Las

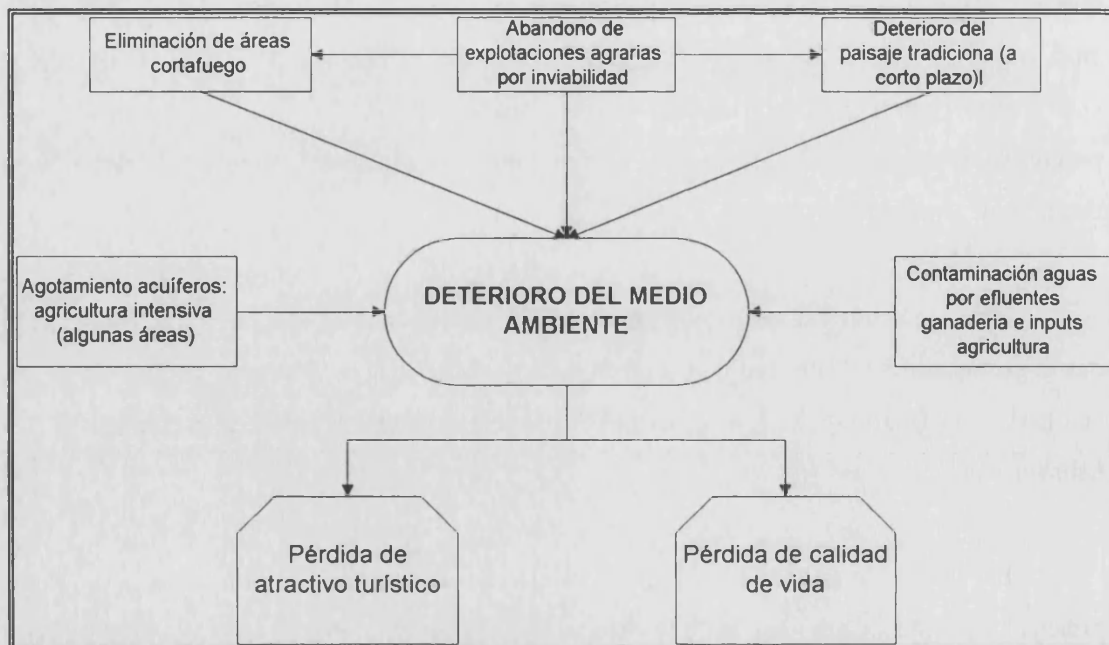
Evaluación de Políticas de Desarrollo Rural en el Sistema Ibérico Meridional

principales causas consisten en fenómenos climáticos, el abandono de la actividad agraria, la creciente presión turística, intereses de individuos o colectivos, etc.

Por otro lado, las actividades agropecuarias tienen también un importante impacto sobre el medio natural, a pesar de ser una de las actividades que más beneficios monetarios aporta a la población. Las prácticas intensivas, con la introducción de pesticidas y abonos, significan en algunas zonas problemas de contaminación de acuíferos y suelos, nitrificación, etc. En las áreas ganaderas, la ganadería intensiva está suponiendo graves impactos ambientales por los malos olores y la contaminación de acuíferos y ríos.

La conservación de los recursos naturales y de la calidad de vida, es una de las principales oportunidades para el desarrollo de las áreas rurales desfavorecidas y de montaña de la región de estudio. Las iniciativas deberían ir encaminadas a la regulación y ordenación de actividades con impacto sobre el entorno, aprovechamiento de los programas de forestación, establecimiento de un sistema que facilite el acceso a los servicios y equipamientos básicos a toda la población del área —mejora del sistema público de transportes, sistemas multiservicios, etc..

Figura 16: Factores de deterioro medioambiental en las áreas rurales del Sistema Ibérico Meridional



Fuente: Elaboración propia

Cuadro 36: Medio Ambiente y Calidad de Vida

Problema	Manifestación	Causa	Agentes implicados	Alcance espacial	Relación con otros problemas	Impacto en área	Posibles soluciones
Deterioro del medio natural y del paisaje	<ul style="list-style-type: none"> - Deterioro de zonas abancaladas abandonadas - Áreas quemadas - Deterioro de las masas forestales por la contaminación - Contaminación y agotamiento de acuíferos 	<ul style="list-style-type: none"> - Abandono de la actividad agraria - Factores climáticos como la sequía estival o las tormentas secas que favorecen los incendios - Insuficientes medidas de previsión y control de incendios - Falta de planificación territorial 	<ul style="list-style-type: none"> - Ganaderos - Turistas - Agricultores - Administrac. Locales, regionales y central 	Toda el área	<ul style="list-style-type: none"> - Impacto negativo para el turismo - Deterioro de la calidad de vida - Incremento de las rivalidades entre colectivos con intereses enfrentados 	Alto	<ul style="list-style-type: none"> -Planes de ordenación espacial de las actividades - Incremento de las medidas de prevención y control de incendios forestales - Prácticas agrarias y ganaderas menos contaminantes
Impacto de las actividades extractivas	<ul style="list-style-type: none"> - Impacto visual y destrucción del paisaje tradicional 	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de recursos naturales 	<ul style="list-style-type: none"> - Empresas extractivas - Administrac. 	Zonas mineras y canteras	<ul style="list-style-type: none"> - Impacto negativo para el turismo - Deterioro paisajístico 	Muy alto	<ul style="list-style-type: none"> - Regulación que obligue a tareas de restauración
Impactos negativos de la ganadería intensiva	<ul style="list-style-type: none"> - Malos olores - Contaminación de acuíferos (efluentes) - Impacto visual 	<ul style="list-style-type: none"> - Importancia de la actividad en determinadas áreas 	<ul style="list-style-type: none"> - Ganaderos - Ayuntamientos 	Zonas ganaderas, especialmente en Teruel y Norte de Castellón	<ul style="list-style-type: none"> - Impacto negativo sobre el turismo - Contaminación de las aguas 	Alto	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión más efectiva de los residuos de las granjas - Concentración de la actividad ganadera en áreas que no causen impacto negativo para el turismo

Cuadro 36: (Cont.)

Problema	Manifestación	Causa	Agentes implicados	Alcance espacial	Relación con otros problemas	Impacto en área	Posibles soluciones
Disminución de la capacidad adquisitiva de la población	En la encuesta realizada, el 46% de los encuestados señala una pérdida de la capacidad adquisitiva en los últimos años	- Menor rentabilidad de los negocios o por la pérdida de valor de los salarios en relación a los precios	- Empresarios	- Toda el área	- Menor demanda de bienes y servicios - Cierre de establecimientos - Despoblamiento	Alto	- Programas de modernización de las empresas y explotaciones - Programas de formación en la gestión empresarial - Asesoramiento a los empresarios y promotores - Asociacionismo
Insuficientes servicios sanitarios y culturales		- Despoblamiento - Reducido tamaño de los municipios	- Población del área	- Sobre todo los municipios más pequeños y remotos	- Reducción de la calidad de vida - Despoblamiento	Alto	- Mantenimiento de servicios y equipamientos sanitarios y educativos en los municipios pequeños o facilitar el acceso a los centros sanitarios y culturales de las cabeceras comarcales

3.4 CONCLUSIONES

Los resultados de los análisis y descripciones anteriores, han permitido la identificación e interrelación de los principales problemas y oportunidades del Sistema Ibérico Meridional. El objetivo de este apartado, ha sido la profundización en el conocimiento de los procesos y factores que pueden contribuir a explicar la situación actual y las perspectivas de futuro de los espacios rurales desfavorecidos en este ámbito. Conocer las causas subyacentes de la dinámica de un territorio es la base para llegar a la definición de cuáles son sus puntos fuertes y puntos débiles, sus oportunidades y amenazas, sus debilidades y potencialidades. Considerando que en un territorio procesos y factores clave se encuentran interconectados por causas más o menos directas y aparentes, cabe concluir que un diagnóstico con una aproximación integrada debe constituirse en un instrumento necesario para el tratamiento eficaz de la problemática de un territorio.

El diagnóstico integrado del territorio, mediante la comprensión de la dinámica y problemática del mismo que aporta, es un primer y fundamental paso en el estudio de las causas de la desertización socioeconómica y en el análisis de los factores de éxito o fracaso de las iniciativas emprendidas hasta el momento presente para contrarrestar sus efectos. En cierto modo, este diagnóstico territorial es el punto de partida de un nuevo proceso de análisis del sistema institucional que se lleva a cabo en el siguiente apartado. La estructura institucional, así como las políticas y programas con impacto sobre las áreas rurales desfavorecidas, son analizados con el fin de detectar puntos fuertes y carencias del proceso de diseño e implementación, y proponer pautas para una mejor práctica.

Sección 4

ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE INICIATIVAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO RURAL

“Public Managers are not angels. We ought not to expect them to be. We certainly ought not to design a system of governance that depends upon public managers acting as angels [...] That is why we have created a variety of checks and balances: so that when they succumb to temptation, other people and other institutions are available to catch them”

Robert D. BEHN (1997) *What Right Do Public Managers Have to Lead?* Mimeografiado.

4.1 INTRODUCCIÓN

Avanzando en el objetivo de la investigación, la Sección Cuarta constituye un análisis de algunas de las principales políticas de desarrollo rural que se han aplicado en el Sistema Ibérico Meridional. Mediante este análisis, se pretende identificar los métodos más eficientes para promover la creación de empleo en el medio rural, de manera que puedan desprenderse conclusiones para el diseño y puesta en práctica de futuras políticas de desarrollo rural más efectivas. De este modo se estará aportando un conocimiento esencial para frenar uno de los principales problemas que sufren estos espacios: la despoblación y la desertización socioeconómica.

El análisis de las políticas de desarrollo rural tropieza con una dificultad de partida. La estructura sectorial de las instituciones públicas introduce la necesidad de aprehender los entresijos de un sistema muy complejo de actores, repartidos en multitud de agencias e instituciones de diferentes niveles administrativos, con competencias —y muchas veces con intereses— contrapuestos en cuanto a las características que deben tener las políticas con impacto en el medio rural.

Dada la gran complejidad del sistema en que se enmarca la práctica del desarrollo rural, es necesario describir, en primer lugar, los principales componentes de dicho sistema: las instituciones con competencias en materia de diseño e implementación de políticas de desarrollo rural, los empresarios y los agricultores del área de estudio. Por último, el análisis de las propias políticas y programas más representativos de la práctica del desarrollo rural reciente en el área.

El proceso de análisis de las políticas de desarrollo rural en el Sistema Ibérico Meridional se estructura en una serie de etapas sucesivas: en primer lugar, se realiza una aproximación teórica al análisis de políticas a partir de las referencias más significativas encontradas en la bibliografía; en segundo lugar, se lleva a cabo una breve descripción de las iniciativas de desarrollo rural con mayor impacto en la región de estudio, identificando claramente su ámbito de aplicación, sus objetivos y la valoración de sus resultados, en forma de cuadro cronológico; en tercer lugar, se describe y analiza el contexto institucional nacional y regional del desarrollo rural y su evolución, destacando las relaciones jerárquicas y funcionales que se establecen entre las distintas instituciones y agencias; en cuarto lugar, se realiza una caracterización del proceso de toma de decisiones de las instituciones en relación con el desarrollo rural, su concepto y “filosofía” del mismo; en quinto lugar, se lleva a cabo un análisis de una selección de políticas de desarrollo rural, en función de su tradición e impacto sobre la economía y sociedad del área de estudio, prestando especial atención a su capacidad para generar y consolidar empleo; por último, se procede a simular el comportamiento de futuras políticas de desarrollo rural en el área a partir del uso de un Sistema Experto específicamente diseñado para el estudio de las relaciones entre los actores de un sistema complejo, y para la detección de actuaciones futuras eficaces. El procedimiento de análisis sistemático propuesto, mediante la atención a cada uno de los agentes y elementos implicados en el proceso de diseño e implementación de las políticas de desarrollo rural objeto de estudio, permitirá obtener la información necesaria para la detección de sus principales puntos fuertes y débiles, y para la propuesta de acciones futuras más eficaces.

4.2 EL ANALISIS DE POLÍTICAS Y SU FUNCIÓN EN EL INCREMENTO DE SU EFICACIA FUTURA

La dinámica socioeconómica de las últimas décadas en el conjunto de los espacios rurales desfavorecidos ha provocado un considerable deterioro de sus tejidos económico y social que sólo en los últimos años, y en casos concretos, se ha visto frenado. En apartados anteriores se ha explicado detalladamente este proceso, sus orígenes y sus negativas consecuencias para la calidad de vida de la población rural y para la consecución del necesario equilibrio territorial. Como respuesta institucional a esta realidad, se han puesto en funcionamiento una serie de actuaciones encaminadas a promover la integración de los espacios más desfavorecidos en el proceso de crecimiento económico y bienestar social alcanzado por otros territorios más dinámicos.

A pesar de que el reconocimiento desde las instituciones públicas de la necesidad de actuar para incrementar el grado de equilibrio territorial es un paso adelante importante, tras un periodo importante en que dichas actuaciones fueron completamente ignoradas, en numerosas ocasiones el modo en que las actuaciones públicas se han diseñado y llevado a cabo no ha servido para mejorar la situación de las zonas más atrasadas sino que la ha agravado. Muchas veces el modo en que una actuación se ha implementado ha condicionado sus resultados: los problemas de descoordinación, la dispersión de competencias, la escasez o inadecuación de los recursos financieros y humanos destinados, etc.. Hasta el momento presente, no se ha prestado la atención suficiente al modo en que se han diseñado e implementado las iniciativas públicas para promover el desarrollo, y a su impacto sobre el territorio.

En España, el análisis y evaluación de los resultados de las políticas públicas cuenta con escasa tradición y aun menor reflexión teórica. En la mayoría de las situaciones, los recursos se han invertido sin quedar constancia de los resultados cualitativos alcanzados. La filosofía tradicional y burocrática dominante en la mayoría de las instituciones, en lo que se refiere al diseño y aplicación de políticas públicas, ha supuesto una atención casi exclusiva a los resultados cuantitativos, a las “metas” en cuanto a inversión o número de beneficiarios que una política o programa concreto debía alcanzar.

En el caso de iniciativas públicas encaminadas a favorecer el desarrollo de zonas rurales y desfavorecidas, la recopilación de información acerca del número de beneficiarios y de las inversiones realizadas por éstos, no es indicador suficiente para conocer la eficiencia y eficacia de una política o programa⁷, y mucho menos para detectar y valorar todos sus efectos directos, indirectos e inducidos⁸ sobre una economía o sociedad concreta. Del mismo modo en que el

⁷ Distinción entre Eficiencia y Eficacia de una política se expresa en el Cuadro 37 del Apartado 4.2.2.

⁸ Hy (1995) aporta una definición clara de los conceptos de Efectos Directos, Indirectos e Inducidos en el marco del análisis de políticas:

- **Efectos directos** → son aquellos asociados con cambios inmediatos en las demandas generadas por variaciones en el empleo, en los ingresos personales o familiares, en los gastos gubernamentales y en la formación de capital de inversión público y privado.
- **Efectos indirectos** → cambios causados por las necesidades provodadas por empresas e instituciones públicas. Se trata esencialmente de impactos inter-industriales. Estos cambios miden los efectos sobre el empleo, ingresos familiares, gastos gubernamentales y formación de capital de inversión público y privado debidos a las demandas de una industria de todo tipo de artículos necesarios para la producción de un bien o servicio.
- **Efectos inducidos** → cambios en las pautas de consumo y gasto de las familias causadas por cambios en sus niveles de ingreso debidos a su vez a los efectos directos e indirectos. Estos nuevos gastos son reintroducidos en la economía en forma de nueva demanda

La relación entre estos tres conceptos y sus diferencias se perciben claramente a través del ejemplo propuesto por este mismo autor: la construcción de un pequeño hotel destinado al turismo rural provoca que el contratista adquiera varios tipos de materiales de construcción a los proveedores (*efecto*

diseño y aplicación de una política debe, para obtener resultados óptimos, implicar a la población sobre la que va a aplicarse, el análisis y evaluación de sus resultados, necesario para incrementar el éxito de iniciativas futuras, debe tener a los beneficiarios y no beneficiarios de una actuación concreta como centro del proceso de evaluación. De este modo, emergerán los puntos fuertes y las carencias de la iniciativa tal y como son percibidos por aquellos que han “disfrutado” su aplicación.

Las crecientes restricciones presupuestarias que afrontan la mayoría de los gobiernos occidentales han impuesto los criterios de eficiencia y eficacia en la administración de los recursos públicos. Como consecuencia, comienza a haber una mayor preocupación y concienciación entre los tomadores de decisiones sobre la necesidad de establecer mecanismos de control y análisis de las iniciativas puestas en práctica, para maximizar su impacto y optimizar los recursos empleados. Son dos los objetivos fundamentales del análisis y evaluación de políticas públicas: por un lado, el conocimiento sobre el modo en que los recursos utilizados por una política o programa alcanzan sus objetivos; por otro lado, el análisis de los efectos de todo tipo sobre el sistema al que se aplica. Ambos, constituyen elementos de creciente importancia en el proceso de elaboración y aplicación de políticas. Sin embargo, los departamentos o unidades de evaluación y seguimiento han sido y siguen siendo *rara avis* en el sistema institucional español, en sus distintos niveles de gobierno (Central, Regional o Local). Tan solo recientemente, el impulso “evaluador” promovido por la Unión Europea está suponiendo que se esté llevando a cabo, no sin dificultades, un creciente número de análisis de políticas públicas.

4.2.1 Tendencias Actuales en el Análisis de Políticas Públicas

La principal finalidad del análisis de políticas consiste en apoyar a los tomadores de decisiones en la elección de una alternativa de actuación entre diversas opciones bajo condiciones de elevada incertidumbre⁹. En esta definición, el concepto clave es el “apoyo”, por cuanto el papel de los analistas no es el de sustituir el criterio de los tomadores de decisiones sino proporcionar una base más sólida para justificar la decisión tomada, ayudando a clarificar el problema, destacar las posibles alternativas y comparar sus consecuencias.

directo). Los proveedores, a su vez, deben adquirir materiales de varios productores (*efectos indirectos*). Por último, este incremento en la demanda de materiales de construcción produce incrementos de ingresos y empleo que estimulan el gasto en el conjunto de la economía (*efectos inducidos*).

⁹ Se habla de incertidumbre por el hecho de que, en el contexto político, las decisiones se toman con un conocimiento incompleto de los agentes, puntos fuertes, débiles, ambiente, y, por tanto, de las posibles alternativas, dado que son todavía posibilidades y no realidades.

Pollit (1993), define el proceso como una actividad que implica la aplicación sistemática de teoría, métodos y técnicas de las ciencias sociales con el fin de identificar y valorar los procesos e impactos de las políticas y programas públicos. Añade que esta actividad puede llevarse a cabo de forma retrospectiva o prospectiva, en secreto o públicamente, por el gobierno o por organizaciones no gubernamentales.

El concepto y contenido del análisis y evaluación de políticas ha variado substancialmente a lo largo del tiempo. La tarea de analizar políticas públicas comenzó a ser importante en los años 60, cuando el objetivo consistía en la mejora de la actuación gubernamental en términos casi exclusivamente cuantitativos. En el caso de las políticas de “desarrollo rural” de la época, centradas en el apoyo a la actividad agraria, esta tendencia puede ejemplificarse con la preocupación por el número de hectáreas puestas en regadío, número de municipios a los que se dotaba de determinados servicios o equipamientos, etc.. Parece que en aquel momento, el éxito de una política estaba en relación directa y exclusiva con el volumen de *output* obtenido, sin importar mucho los recursos empleados para obtener dichos resultados, ni los efectos que se derivaban de la política aplicada sobre la población local. Desde entonces el análisis de políticas públicas ha evolucionado hacia objetivos relacionados con el incremento de la eficiencia y eficacia, y con el conocimiento de los efectos no directos, en estrecha relación, entre otros factores, con las crecientes presiones presupuestarias.

Un tema central relacionado con el objetivo de incrementar la eficacia de la evaluación y hacerla de este modo más útil en el proceso de toma de decisiones es la creciente importancia otorgada al análisis de políticas desde un punto de vista prospectivo (*ex-ante*) y retrospectivo (*ex-post*). Estos nuevos enfoques se contraponen al tradicional “enfoque auditor” o control financiero consistente en la supervisión por parte del Gobierno de la actividad financiera de las agencias gestoras para confirmar si los fondos se han distribuido de acuerdo con las instrucciones y procedimientos recibidos. Este “enfoque auditor” ha venido dominando el análisis de políticas públicas con el objetivo de controlar gastos y se realiza de forma paralela a la implementación de la política o programa. Políticas esenciales para el desarrollo rural todavía en vigor, siguen fundamentando sus sistemas de evaluación en este tipo de controles financieros —Programa de Modernización de Explotaciones Agrarias, Incentivos Económicos Regionales, etc.

Se ha criticado la teoría y práctica del análisis de políticas por su falta de base teórica, incapacidad de anticipar consecuencias imprevistas, escasa utilización por parte de los tomadores

de decisiones y errores de implementación. Las causas de estas críticas están en la creencia, afirmada por el modelo tradicional de análisis de políticas, de que mediante métodos científicos puede obtenerse conocimiento válido y objetivo. En esta línea argumental, Radin (1996) afirma que el núcleo central de la concepción original del análisis de políticas se fundamentaba en las técnicas positivistas y en los modelos económicos normativos. Sin embargo, la teoría que fundamenta los conocimientos y creencias de los analistas y evaluadores actúa a modo de filtro distorsionador de la realidad (WHITE, 1994). Esto implica que un analista concreto contemplará el proceso de análisis desde una óptica particular en función de sus convicciones e intereses personales, y probablemente influenciado por las convicciones e intereses de los tomadores de decisiones. Radin (1996) señala que:

“El conflicto entre la cultura del análisis y la cultura de la política se produce a diario y se expresa en un conjunto de diferencias relacionadas con valores, tiempo, incertidumbre, evidencia y significados [...] Algunos analistas no son capaces de reconocer que sus propios valores y creencias pueden ensombrecer su enfoque. Otra respuesta de los analistas ha sido su identificación con compromisos políticos o éticos particulares. A pesar de que pueden no haber iniciado sus carreras con esa intención, este compromiso puede haber ocurrido a medida que los analistas se especializan en un aspecto político concreto, se van convenciendo de la certeza de sus recomendaciones y, como resultado, toman partido por una opción concreta.” (RADIN 1996, p. 2)

La información tiene un papel clave en el proceso de análisis de políticas. La definición correcta de los indicadores necesarios para analizar una política o programa así como el modo en que dicha información es obtenida, condicionarán en gran medida los resultados del análisis. Weiss (1983) conceptualiza el problema de la información como las tres “I” —información, ideología e intereses— considerando que la primera está condicionada por las otras dos. Este problema puede estar presente tanto en los casos en que el proceso de evaluación se lleva a cabo por la institución que ha diseñado la política, como en los casos en que dicho proceso depende de entidades externas o gestores a escalas inferiores. En ambos casos, puede primar el interés político por unos resultados satisfactorios, las tendencias ideológicas o la necesidad de justificar la propia actuación, sobre la evaluación crítica que permita conocer el impacto real de la actuación.

Siguiendo a Rosell (1993) podemos dividir las aportaciones teóricas al campo del análisis de políticas en dos categorías: el análisis prescriptivo y el análisis descriptivo-predictivo.

El análisis prescriptivo persigue la mejora del diseño de políticas introduciendo una mayor racionalización en el proceso de selección de alternativas políticas, de manera que éstas puedan alcanzar más fácilmente sus objetivos. Es uno de los principales objetos de trabajo de las

“ciencias políticas”, las cuales comprenden dos tendencias fundamentales: por un lado, trabajos cualitativos y teóricos y, por otro, trabajos cuantitativos dominados por la economía del bienestar y centrados en técnicas como el análisis coste-beneficio, coste-eficacia y análisis de decisión.

El análisis descriptivo-predictivo, llevado a cabo tradicionalmente por los estudiosos de las ciencias políticas, intenta dar sentido y evaluar las políticas y programas que ya han sido implementados. Dentro de este enfoque pueden diferenciarse a su vez diversas tendencias: en primer lugar, las clasificaciones de políticas según su carácter —Lowi (1964) por ejemplo, establece una clasificación entre políticas distributivas, redistributivas y reguladoras; en segundo lugar, el análisis cuantitativo de factores relacionados con el gasto público en entidades territoriales; en tercer lugar, los estudios de casos cualitativos de uno o varios campos de la actuación política; en cuarto lugar, los estudios de casos referidos a la implementación de políticas públicas y análisis de factores susceptibles de incrementar su efectividad; en quinto lugar, teorías del proceso político que describen subsistemas políticos y marcos institucionales en términos generales y que pueden ser aplicados a diferentes áreas de la práctica política; en sexto lugar, aportaciones teóricas generales y valoraciones críticas de conceptos fundamentales; por último, estudios del proceso de diseño de políticas al estilo de los trabajos incluidos en la ciencia política.

Rist (1994), por su parte, destaca una serie de tendencias teóricas en el campo del análisis de políticas públicas en la actualidad. En primer lugar, un cambio desde evaluaciones a gran escala, de leyes o directivas completas, y emprendidas por organizaciones o entidades externas, hacia evaluaciones a pequeña escala, de programas concretos, y emprendidas por unidades creadas dentro de las propias instituciones que diseñan y/o gestionan dichos programas. Se trata de una tendencia positiva por la mayor claridad de objetivos y la mayor operatividad. En el caso de España y por lo que se refiere al análisis y evaluación de políticas de desarrollo rural, esta tendencia se manifiesta en la constitución de una Unidad de Evaluación dentro de la Secretaría de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza, para el desarrollo de sistemas de evaluación de programas concretos como el LEADER.

En segundo lugar, el análisis y evaluación. Aunque necesarios, son concebidos cada vez más como una actividad con impacto limitado sobre la formulación de políticas y la toma de decisiones, debido a que los resultados de los procesos evaluatorios se tienen en cuenta de forma indirecta, acumulativa y, en ocasiones, retardada. En tercer lugar y en relación con lo anterior,

existen crecientes restricciones financieras en los recursos disponibles para la función evaluadora en la mayoría de los países.

En cuarto lugar, hay una tendencia generalizada a la opinión de que la utilidad y efectividad de la evaluación se incrementa cuando la información necesaria es parte de una base de datos generada por el gobierno o institución a cargo de la política o programa que se evalúa. En este sentido, la propia Unión Europea ha ido estableciendo unos criterios comunes e indicadores básicos para cada programa, que se recogen de manera sistemática y que conforman una base de datos de gran valor en el proceso de evaluación.

Por último, la evaluación puede aportar conocimiento organizativo. Esto significa que los resultados obtenidos por una evaluación, si se plantea ésta en forma de informaciones que puedan actuar como *feedbacks* para los tomadores de decisiones, pueden aportar los elementos de juicio necesarios para efectuar las correcciones adecuadas en la política o programa de forma que se mejore su eficacia futura.

Aunque buen número de analistas políticos públicos continúan definiendo el éxito de su trabajo en función del impacto de su análisis sobre problemas sociales, otros comienzan a valorar su capacidad de influencia sobre los tomadores de decisiones. Frecuentemente, los analistas políticos se dan cuenta de que su función más útil no consiste en llevar a cabo todas las etapas de un análisis político clásico —definición del problema, especificación del destinatario, contexto, criterios, análisis, recomendaciones— sino que mas bien consiste en ayudar a los tomadores de decisiones a entender las dimensiones del problema político y a situar a todos los actores relevantes implicados en una decisión (MELSTER, 1982). En este sentido, Bardach (1977) señala que el principal apoyo que los analistas de políticas pueden facilitar a los tomadores de decisiones no es técnico, sino político. Se trata de diseñar políticas y programas que en su concepción básica y estructura sean capaces de mantener su consistencia ante un conjunto de presiones sociales y políticas constantes y cambiantes durante el proceso de implementación¹⁰.

¹⁰ En este sentido, Winter (1996) señala que las decisiones que han de tomar durante el proceso de implementación son igualmente decisiones políticas y forman parte del proceso político del mismo modo que lo son la legislación o la formulación del contenido de la política.

4.2.2 El Análisis de Políticas

El proceso de análisis y seguimiento de una política pública incluye una serie de etapas o tareas que comienzan incluso antes de que la actuación concreta se haya puesto en funcionamiento, en la fase de diseño de la misma, y que varían según diferentes enfoques.

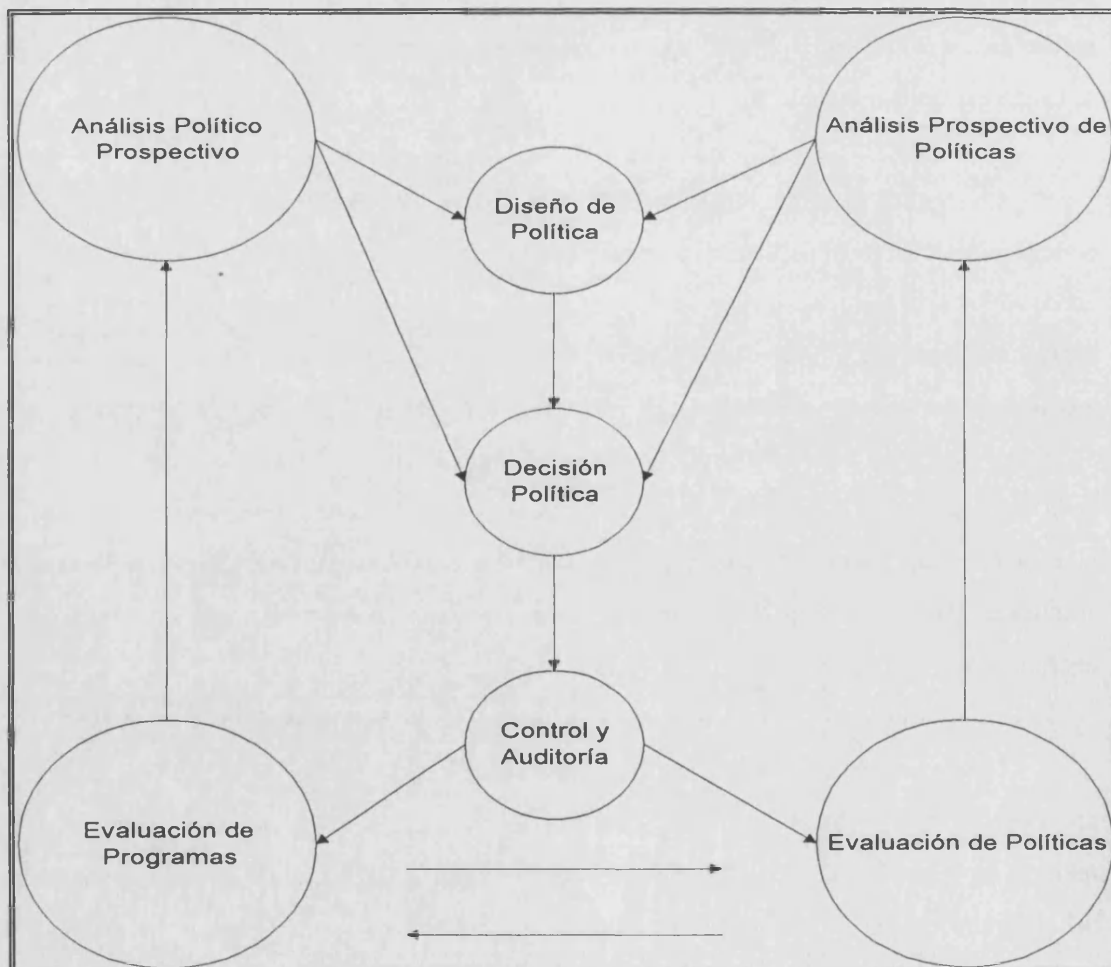
Leonard (1991) afirma que en un proceso racional de toma de decisiones deberían contemplarse tres estadios o fases que se implementarían de forma cíclica y no lineal: en primer lugar, el proceso de Análisis de la Política consistente en un examen prospectivo en función de los objetivos que se propone alcanzar una actuación pública y con el fin de predecir su factibilidad. El resultado de esta primera fase es una política bien diseñada antes de ponerse en práctica. En el contexto de las políticas de desarrollo rural, esta planificación previa de objetivos y el estudio de su viabilidad es fundamental como modo de asegurarse un impacto efectivo en su aplicación posterior. Muchas de las actuales iniciativas de desarrollo, han fracasado o han tenido un impacto mucho menor del potencial, debido a la ausencia de un estudio previo sobre el contexto en el que se tenían que aplicar las iniciativas.

La segunda fase es la Auditoría, o examen concurrente, que se realiza durante el periodo de implementación de la política. Su objetivo es analizar si se están siguiendo los procedimientos adecuados y si el gasto se sitúa en los límites establecidos. Su finalidad es prevenir el fraude. El control del gasto y los plazos ha constituido hasta la fecha, en el mejor de los casos, el único mecanismo de control y evaluación en las políticas de desarrollo rural. No se trata de una actuación incorrecta, sino insuficiente ya que no aporta conocimiento exacto sobre el impacto real de la actuación sobre el territorio en cuanto a sus efectos sobre la economía y sociedad local, su nivel de coordinación con otras iniciativas aplicadas, ni las estrategias necesarias para optimizar su eficacia. Debe formar parte del proceso de evaluación, pero nunca constituirse en el único instrumento de valoración.

La tercera fase es la Evaluación propiamente dicha, llevada a cabo una vez que el programa ha finalizado su ejecución. Examina los resultados obtenidos por la actuación en relación con el modo en que se ha implementado. Su objetivo principal es valorar los resultados del programa y realizar los cambios adecuados en función de las deficiencias detectadas. Su utilidad está en función de la rapidez con la que se ejecute, por lo que es esencial que existan indicadores recogidos durante el periodo de implementación de la iniciativa, que deberán ser completados tras finalizar el periodo de ejecución.

Sin embargo, en este proceso, la valoración de los resultados de una actuación política no es independiente de las cambiantes prioridades políticas. De este modo, las cuestiones que los tomadores de decisiones se plantean como preferentes en cada momento influirán en el modo en que se realiza el análisis y evaluación de una política. Del mismo modo, los resultados del análisis y la evaluación determinarán cambios en los modos de actuar de los tomadores de decisiones. Existe, por tanto, un doble ciclo, político y racional, en el que se producen interacciones: el ciclo político, consistente en el análisis político previo a la puesta en funcionamiento de cualquier actuación pública, influye en el diseño de la propia actuación y en el proceso de toma de decisiones político — ciclo racional — (Figura 17). Por su parte, la toma de decisiones políticas influirá a su vez en los resultados de las iniciativas puestas en funcionamiento y en las características de las iniciativas futuras.

Figura 17: El Ciclo de Análisis Racional y el Ciclo de Análisis de Políticas



Fuente: Leonard (1991)

Aunque el Ciclo Político es importante dado que es necesario tomar decisiones acerca del diseño e implementación de la actuación política, el Ciclo Racional es sólo opcional y relativamente débil debido a dos razones: por un lado, su lento funcionamiento frente al rápido funcionamiento de la evaluación política; por otro lado, con frecuencia la evaluación de programas se hace en función de lo que interesa a los investigadores más que en función de lo que preocupa a los tomadores de decisiones. Como resultado, puede existir una falta de interés por parte de los tomadores de decisiones en los resultados de la evaluación

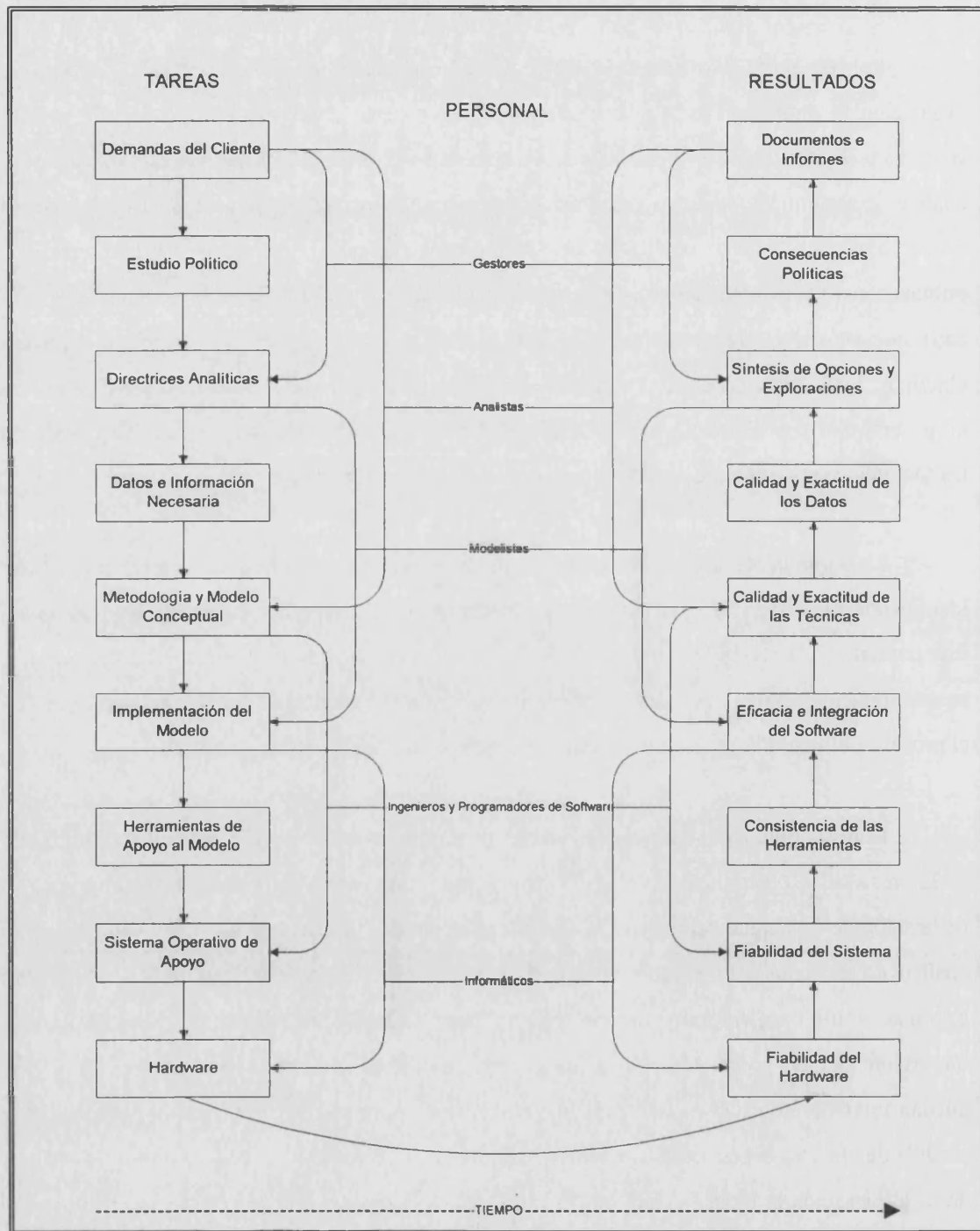
Por su parte Waterman y Wood (1993) destacan la importancia del proceso de evaluación al proporcionar a los tomadores de decisiones información directa, sistemática, continua y objetiva sobre el funcionamiento y resultados de una política determinada. Conciben el análisis y seguimiento político como un proceso interactivo que comprende cuatro etapas. En primer lugar, un examen cualitativo de los aspectos relevantes implicados en una actuación pública concreta, de manera previa a la implementación de la política. Se trata de identificar para cada caso concreto, que *outputs* políticos son de interés, cuáles son los agentes relevantes y sus objetivos. En función de estos aspectos hay que valorar los posibles cambios en las acciones de un programa o política. Toda esta información constituirá la base sobre la que se determinarán los factores que podrían afectar al proceso de implementación de la política.

La segunda etapa comienza una vez que se ha definido la información relevante, se han identificado los estímulos y se han definido hipótesis sobre el proceso de implementación. Esta fase consiste en la recogida de una base de datos sobre los resultados actuales del programa que se está implementando. Los datos deben incluir una amplia variedad de factores relacionados con el proceso político, más que estar centrados tan solo en un tipo concreto de output.

Una vez que los datos han sido recogidos, la tercera etapa implica el análisis estadístico de los resultados obtenidos por la política mediante la utilización de métodos cuantitativos. La realización de esta etapa dependerá del tipo de datos disponibles en cada caso. Por último, tras el análisis de los datos, se derivan una serie de conclusiones y recomendaciones que proporcionan información útil para valorar y analizar los resultados de una actuación pública. Sin embargo, es importante que se preste atención a las posibles explicaciones o análisis contradictorios que puedan aparecer sobre el mismo proceso político dado que pueden dar lugar a confusiones y pérdida de eficacia del proceso de análisis. Esta tarea se lleva a cabo mediante un nuevo análisis de la información recopilada, incluyendo métodos cualitativos como entrevistas de seguimiento con los agentes implicados.

Allen et al. (1992) proponen un modelo para analizar el contexto en le que se produce la investigación sobre los resultados de una política (Figura 18). En el paradigma propuesto, cada tarea da lugar a nuevas demandas de tareas que se van sucediendo.

Figura 18: Sucesión Típica de Tareas y Resultados Comprendidos en un Estudio Orientado al Diseño de Modelos de Análisis de Políticas



Fuente: Allen et al. (1992)

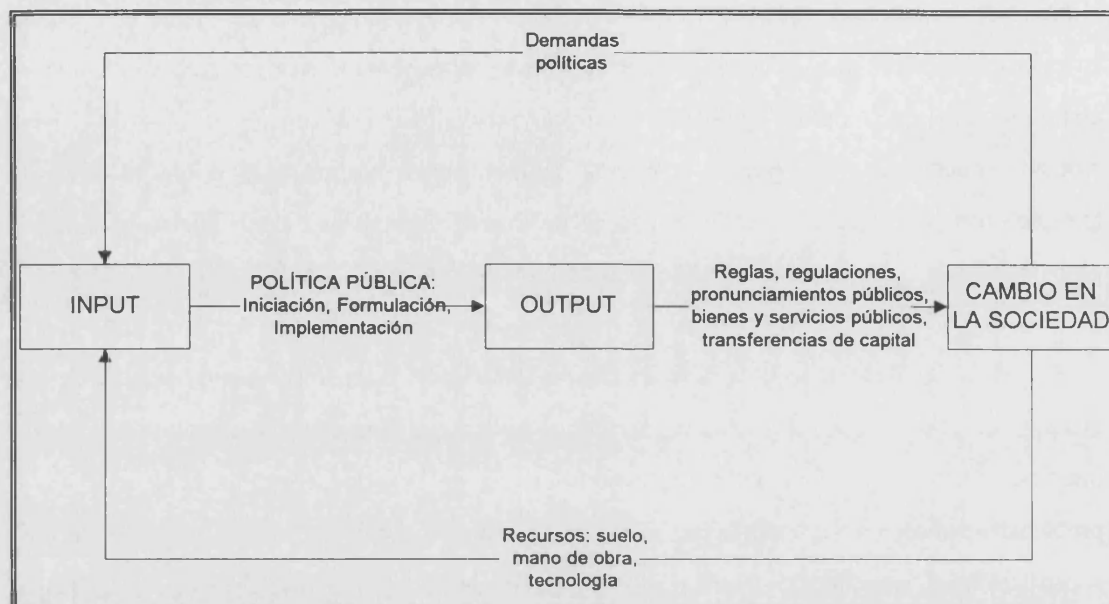
En este modelo, el análisis de una actuación comienza con la demanda del cliente que es el factor determinante de los objetivos de la investigación. Las demandas del cliente se sintetizan en estudios políticos que, a su vez, requieren directrices analíticas para las cuales es necesaria cierta información y datos. Todo ello da como resultado la elaboración de metodologías y modelos conceptuales que pueden o no ser convertidos en herramientas informáticas —por ejemplo, sistemas expertos— dependiendo de la complejidad del problema. Por su parte, en el caso de los resultados cada tarea implica un producto para la siguiente.

A lo largo de todo este proceso existen una serie de posibles errores que deben ser evitados: en primer lugar, el problema para el que se está realizando el análisis puede estar mal o insuficientemente especificado, lo que puede llevar a un esfuerzo encaminado a solventar el problema erróneo; en segundo lugar, el sistema puede ser mal interpretado dando lugar a la construcción de un modelo inapropiado; en tercer lugar, los modelos creados pueden ser inapropiados para las herramientas confeccionadas dando lugar a resultados erróneos; en cuarto lugar, los datos pueden ser inexactos o incompletos; por último, puede no haberse explorado suficientemente el conjunto de alternativas.

El proceso de diseño e implementación de políticas puede concebirse como un sistema que es alimentado por las demandas de la sociedad —a través de partidos políticos, grupos de poder, tomadores de decisiones, resultados electorales, etc.— y por los recursos disponibles, mientras que sus productos están constituidos por los diferentes tipos de decisiones políticas y sus consecuencias. Las decisiones políticas producen a su vez impactos sobre la sociedad que modifican las demandas e intereses futuros que alimentan el sistema (**Figura 19**). Por tanto, se trata de un proceso cíclico y dinámico.

Sin embargo, en el funcionamiento de este sistema, actúan una serie de elementos que condicionan el modo en que las demandas e intereses sociales son introducidos a asimilados durante el proceso de toma de decisiones y en el que están muy presentes los grupos de poder o *lobbies*. Winter (1996) aporta una tipología de grupos de presión, distinguiendo entre dos grupos básicos: los internos y los externos. Los primeros son aquellos considerados como legítimos por el gobierno y que actúan como asesores de forma regular, los segundos no están directamente implicados en el proceso político.

Figura 19: El Proceso de Toma de Decisiones Políticas

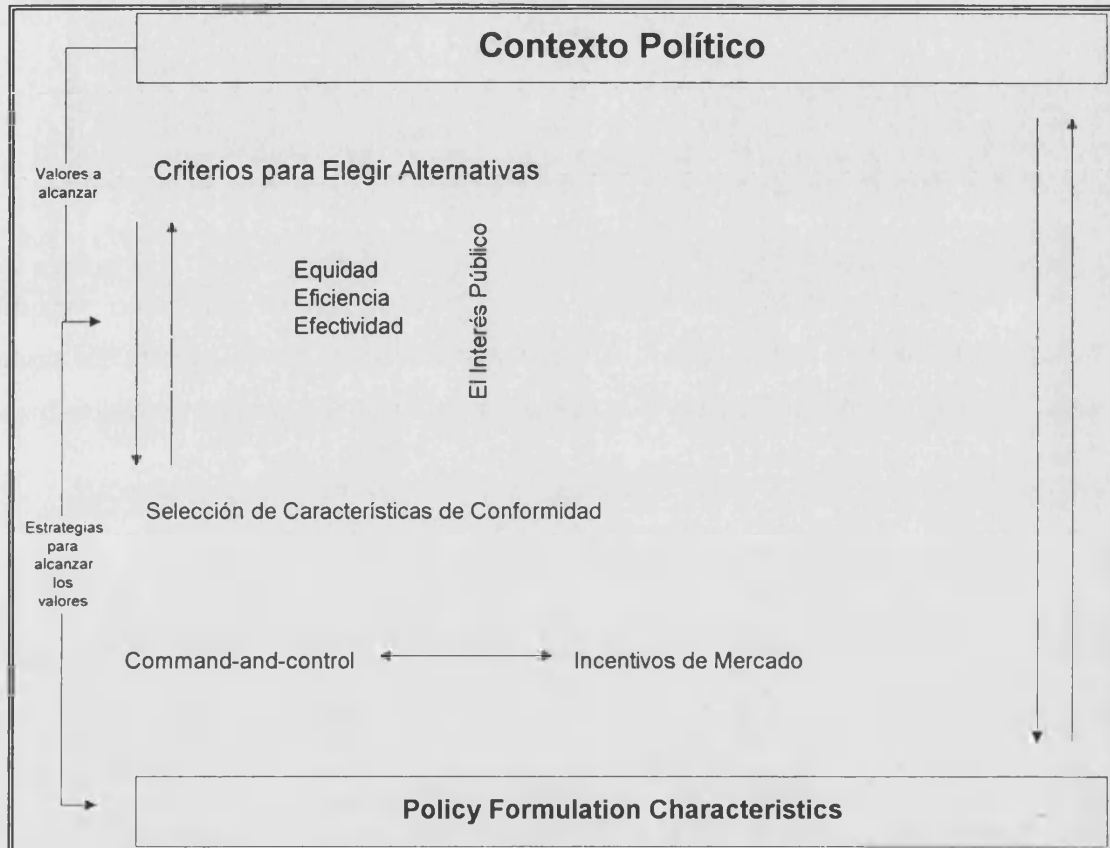


Fuente: Burch 1979, Jones 1991

Rosell (1993), propone un marco teórico para el análisis de las políticas públicas basado en la tradición de la economía del bienestar y el análisis coste-beneficio, por un lado, y en conceptos relacionados con la ciencia política, por otro. Dicho enfoque divide el análisis de políticas en dos partes: por un lado, el estudio del contexto político —valores u objetivos que debe alcanzar una política concreta— y, por otro lado, el estudio de la formulación de la política —estrategias para alcanzar los valores propuestos (Figura 20).

El estudio del contexto político está determinado por varios criterios que deben fundamentar el proceso de selección de cualquier alternativa para la puesta en marcha de una política o programa: la noción de interés público, los criterios de equidad, eficacia y eficiencia, y el grado de factibilidad de cada alternativa (Cuadro 37). En función de la mayor o menor importancia que se otorgue a cada uno de estos criterios, la selección final de la estrategia política a seguir se estará moviendo en un *continuum* en cuyos extremos se sitúan los modelos de dirección y control, por un lado, y de incentivos de mercado o liberal, por otro.

Figura 20 Criterios para Evaluar Políticas Públicas



Fuente: Rosell 1993

Cuadro 37: Criterios para guiar la elección de alternativas políticas

- **El Interés Público** → Determinar el significado y contenido del interés público es la condición básica para el establecimiento de los objetivos a alcanzar por las actuaciones públicas. El contenido del concepto de interés público no puede ser la simple adición de las preferencias individuales puesto que siempre existirán intereses contrapuestos. Es necesario, por tanto, construir un concepto de interés público a partir de la negociación y el consenso.
- **Equidad** → El sentido del término está más en relación con la justicia social —distribución justa de los recursos escasos— que con la igualdad. La idea fundamental es que la cantidad de un bien o servicio proporcionada a cada grupo social no tiene por que ser la misma pues la demanda de ese bien o servicio variará en función del grupo social concreto. Lo que debe asegurarse es que cada grupo social pueda disponer de la cantidad necesaria de dicho bien o servicio.
- **Eficiencia** → Es la cantidad de resultado atribuible a una política (*output* político) en relación a los recursos invertidos en la misma (*input* político). Los intereses y objetivos contrapuestos de los distintos grupos implicados en el proceso político, determinan que las políticas públicas alcancen un grado de eficiencia limitado.

Cuadro 37 (cont.)

<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia → Es la cantidad de resultado atribuible a una política (<i>output</i>) en relación con el resultado esperado —metas u objetivos propuestos para una actuación. La diferencia fundamental con el concepto de eficiencia es que sólo hace hincapié en las consecuencias reales de una política o programa determinado en relación con las consecuencias esperadas, sin prestar atención a los recursos que han sido necesarios para alcanzar los objetivos. • Factibilidad → Las alternativas políticas con mejores consecuencias o resultados no siempre son las que se llevan a cabo. El apoyo que una actuación obtenga estará en función de los intereses de cada grupo de poder y determinará su elección o rechazo.
--

Fuente: Rosell 1993

Por la propia naturaleza de nuestro trabajo, nos vamos a centrar en la última etapa del análisis de políticas: el análisis retrospectivo o ex-post, cuyos resultados se espera que sirvan para obtener recomendaciones para el diseño e implementación de políticas futuras más efectivas. Winter (1996) señala las diferentes fases que lo constituyen (Cuadro 38).

Cuadro 38: Fases del análisis político retrospectivo

<i>Tarea</i>	<i>Métodos</i>	<i>Dificultades</i>
Establecer las metas políticas generales	Examinar la legislación, documentos de las instituciones, realizar entrevistas con los políticos y responsables clave	Discreción, objetivos contrapuestos, propaganda frente a realidad, racionalización post hoc.
Identificar objetivos específicos o resultados deseados	Métodos similares a la etapa anterior, con mayor énfasis en los retoques políticos introducidos por las agencias gestoras	Similares a la etapa anterior
Identificar agencias e individuos responsables de la implementación	Métodos similares a la anterior tarea con mayor énfasis en las entrevistas con agentes clave	Proyectos multi-agencia
Especificar etapas clave en el proceso de implementación	Tareas similares a la anterior tarea con atención adicional a las experiencias de los beneficiarios	racionalización post hoc
Valorar los resultados alcanzados	Definir criterios para lograr los objetivos, determinar las técnicas de recogida de información, recogida de datos, análisis	Calidad de los datos, problemas de influencias externas, problemas de efectos secundarios

Fuente: Winter (1996)

4.2.3 La Búsqueda de un Análisis más Efectivo

Considerar que el análisis de una política constituye una etapa más en una sucesión de tareas es una visión restrictiva del papel fundamental que el análisis tiene a la hora de optimizar el uso de los recursos públicos y los resultados de una acción concreta. El análisis abarca todos

los estadios de la “vida” de la política o programa concreto y debe comenzar en el momento en que se está diseñando la posible actuación.

La eficacia y eficiencia de una política concreta está no sólo en función del cuidado y acierto que se haya tenido en el proceso de diseño y formulación. Una política bien diseñada puede fracasar si no se implementa de forma adecuada. Hogwood y Gunn (1984) describen una serie de requisitos necesarios para que el proceso de implementación se realice de forma correcta, y que se enumeran a continuación:

- *Que las circunstancias externas a la agencia que implementa el programa no impongan restricciones paralizantes* → las circunstancias externas —físicas, políticas, sociales, etc.— están fuera del control de la institución y por tanto pueden suponer obstáculos insalvables para el buen funcionamiento de una política, por muy bien diseñada que esté. Cabe incluir aquí la necesidad de que existan cauces de comunicación y acción conjunta entre las instituciones con competencia sobre un mismo territorio, para evitar la aparición de acciones con objetivos contrapuestos.
- *Que se disponga de tiempo y recursos suficientes para el programa, y que se disponga de la adecuada combinación de recursos* → muchas políticas pueden fracasar incluso cuando no existen circunstancias externas adversas debido a escasez de recursos financieros o a la mala planificación del tiempo necesario para alcanzar los objetivos. Los efectos de una acción pública pueden retrasarse de forma importante, especialmente cuando se aplica sobre territorios escasamente articulados y dinámicos como los espacios rurales. Si la urgencia de resultados predomina sobre la planificación, el impacto potencial de las actuaciones puede reducirse substancialmente.
- *Que la política que ha de implementarse esté fundamentada en una teoría válida de causa-efecto, y que la relación entre causa y efecto sea directa y sin condicionamientos significativos* → Es posible que las relaciones causa-efecto que fundamentan una actuación política estén basadas en creencias particulares de las personas que las diseñan y que dichas creencias no estén contrastadas y/o sean falsas. Esto puede llevar a dirigir los recursos a unos destinatarios potenciales que no son los que mejor van a responder o a utilizarlos. La ausencia de estudios o planes previos a la implementación de políticas de desarrollo lleva, en no pocas ocasiones, a una actuación que está más guiada por convicciones o intereses particulares que por el conocimiento.
- *Que las relaciones de dependencia sean mínimas* → Cuantas más decisiones por parte de diferentes agentes y en diferentes momentos del proceso sean necesarias, mayor será el riesgo de que aparezcan fallos en la implementación. Por tanto es esencial que las competencias en la

gestión de una actuación concreta estén en manos de una sola agencia que no sea dependiente de otras. En el caso de las políticas de desarrollo rural, la inexistencia de una autoridad política singular con competencias exclusivas, incrementa las posibilidades de solapamientos o confusiones en el proceso.

- *Que exista consenso y entendimiento en cuanto a los objetivos* → En muchas ocasiones, los objetivos de organizaciones y programas son difíciles de identificar por estar formulados de forma abstracta, vaga o evasiva. Incluso cuando existen objetivos concretos y bien definidos, la libre interpretación por parte de cada uno de los agentes implicados en el proceso de implementación puede llevar a incompatibilidades y reducción de la eficacia.
- *Que las tareas estén correctamente especificadas y en una secuencia clara y correcta.* Lo contrario puede conducir a confusión y a la no consecución de los objetivos propuestos.
- *Que haya una comunicación y coordinación perfecta* → Si las agencias gestoras o los beneficiarios no tienen canales efectivos de comunicación, pueden no entender bien cuales son los objetivos de la política. En el medio rural, la facilitación de información de calidad es esencial por el escaso dinamismo y formación de gran parte de los promotores potenciales.
- *Que los responsables puedan exigir y obtener conformidad* → Pueden aparecer desacuerdos y reinterpretaciones de los objetivos de la política por intereses particulares, rivalidades o disconformidades entre agencias, etc.

El proceso de implementación no debe concebirse como la simple puesta en práctica de una política previamente formulada. Es imprescindible introducir los conceptos de negociación e interacción. De este modo el concepto de implementación se transforma, convirtiéndose en un proceso de discusión entre los diversos agentes implicados que puede dar lugar a variaciones en el propio modo de operar de la política.

Considerando el proceso en su globalidad, pueden extraerse una serie de pautas que permitirían incrementar la eficacia del análisis y evaluación de las iniciativas públicas y la utilidad de sus resultados: en primer lugar, los resultados de la evaluación se obtienen con demasiado retraso. En la actualidad, cuando existe algún tipo de proceso de evaluación, éste se diseña y lleva a cabo cuando la actuación ya está siendo implementada, o incluso cuando ya ha finalizado. Si bien es cierto que un análisis ex-post es ingrediente indispensable de un buen proceso de evaluación, éste debe ser completado por un proceso previo en el que se hayan definido, con anterioridad a la puesta en práctica de la actuación, los criterios que guiarán su análisis y los parámetros que es necesario obtener. Es por ello que se impone la necesidad de

diseñar el proceso de evaluación ya desde el momento en que se diseña la política que va a ser evaluada.

En segundo lugar, el diseño de las actuaciones políticas debe facilitar su posterior análisis, lo cual no implica que haya que alterar sus objetivos o herramientas en función del análisis a realizar. Se trata más bien de diseñar actuaciones que puedan ser posteriormente analizadas de forma eficaz: si las políticas son implementadas en forma parecida a experimentos —probando diferentes alternativas en diferentes lugares— será mucho más sencillo saber qué efectos concretos son consecuencia de la aplicación de una determinada actuación.

En tercer lugar, las políticas y programas deberían mantenerse en vigor por un periodo de tiempo más prolongado —siempre que la consecución de sus objetivos lo justifique— de forma que sus efectos puedan hacerse más patentes y la evaluación más productiva. En cualquier caso, habrá que trabajar en el diseño de diferentes sistemas de evaluación que sean capaces de adaptarse a la duración de diferentes políticas. En cuarto lugar, la evaluación debe centrarse en aspectos que sean de interés social y político, no en aspectos técnicos de interés para el investigador, como manera de aumentar su utilidad y ser consecuentes con sus objetivos.

Por último, deben perfilarse los aspectos metodológicos del análisis y evaluación de políticas de forma que no se produzcan resultados confusos y diferentes interpretaciones sobre los mismos resultados.

En resumen, la finalidad última del proceso de análisis y evaluación de políticas públicas es la mejora del proceso de toma de decisiones a través, entre otros aspectos, de la reducción de las posibilidades de realizar una elección de la alternativa equivocada, teniendo siempre presente que no está en manos del evaluador la decisión de qué alternativa tomar sino tan solo la capacidad de influenciar mediante su conocimiento y trabajo dicha decisión.

4.3. BREVE CRONOLOGÍA DEL DESARROLLO RURAL EN EL AREA DE ESTUDIO

Antes de emprender la tarea de analizar algunas de las políticas más significativas de apoyo al desarrollo rural en el Sistema Ibérico Meridional, es útil hacer un breve repaso, en forma de cuadro cronológico, a lo que ha sido el apoyo al desarrollo de los espacios rurales en el Sistema Ibérico Meridional. El objetivo de este breve repaso es hacer hincapié en el tipo de

políticas que se han venido aplicando, el enfoque dominante en cada periodo y los resultados para los espacios rurales.

Las políticas agrarias dominan el panorama de la promoción del desarrollo del medio rural hasta el inicio de los años 80. Las políticas de colonización, regadío y concentración parcelaria se enmarcan en la necesidad de incrementar la producción de alimentos para las crecientes clases urbanas. En este periodo, la principal prioridad está en el crecimiento industrial y agrario, y el desarrollo de los espacios agrarios está supeditado a su capacidad de generar crecientes cantidades de alimentos y materias primas para la industria incipiente. En este sentido hay que considerar también aquí los Planes de Desarrollo dirigidos a la potenciación productiva de los espacios con mayores posibilidades dentro de las regiones desfavorecidas. Los efectos de este enfoque productivista son devastadores en los espacios rurales con menos recursos y posibilidades. Como consecuencia, se producirá durante todo este periodo un incremento del despoblamiento y pérdida de actividad productiva.

A partir de 1975 se detecta un cambio de enfoque hacia posturas menos productivistas y más preocupadas por el equilibrio territorial, como consecuencia de la influencia europea y de las recientes dificultades de las áreas urbanas para absorber población en un contexto de crisis económica. Acciones como los Planes de Desarrollo o las Comarcas de Acción Especial sentarán las bases para un mantenimiento de la población en el medio rural, mediante la provisión de equipamientos básicos en los municipios más necesitados.

La atención específica a los espacios rurales más desfavorecidos se hace efectiva ya iniciada la década de los 80, en un contexto de severo despoblamiento. La influencia de la Comunidad Europea en el diseño de la política de desarrollo rural y regional es muy importante incluso antes de la incorporación efectiva de España en 1986. Cabe destacar en este sentido, dos importantes aspectos: en primer lugar, la formulación de la Ley de agricultura de Montaña en 1982, heredera en cuanto a contenidos y objetivos del reglamento europeo 268/75. Se detecta un importante cambio de enfoque en cuanto al modelo de gestión propuesto, incorporándose aspectos del enfoque participativo y endógeno. Sin embargo, pocas de estas iniciativas se llevaron a cabo efectivamente, quizá por la novedad del enfoque y por el choque frontal con la estructura sectorial y centralizada de la administración. En segundo lugar, el sistema de Incentivos Regionales establecido durante la primera mitad de los años 80 incorpora igualmente ideas europeas — Incentivos Económicos.

A pesar del escaso impacto sobre el mantenimiento de la población en el momento en el que se aplican estas iniciativas, hay que reconocer su papel fundamental en la provisión de infraestructuras y equipamientos básicos en los espacios rurales más necesitados, sentando las bases para el éxito de iniciativas posteriores. Desde 1986, el diseño e implementación de políticas de apoyo al desarrollo rural en el área depende de las directrices de la Unión Europea. La Política Socioestructural comunitaria ha favorecido la llegada de importantes recursos para el desarrollo en aras de la cohesión regional. Las actuaciones se enmarcan en un nuevo enfoque más descentralizado y participativo, dirigido a la potenciación de los recursos locales para los que existen ventajas comparativas. Iniciativas como el Programa LEADER han conseguido una significativa dinamización de la actividad económica local con un montante limitado de recursos. Por otro lado, la Política Agraria Común, reconoce de manera creciente la importancia de la conservación de los recursos naturales, especialmente en aquellos espacios en que gran parte de la actividad agraria ha dejado de ser productiva y viable.

En las últimas cuatro décadas, se ha avanzado significativamente desde un enfoque centralizado y sectorial hacia un enfoque participativo e integral. Sin embargo, a pesar de las valoraciones realizadas, no han existido mecanismos de análisis y evaluación efectivos. A pesar de que la tendencia clara hacia la promoción de un enfoque participativo, endógeno e integral del desarrollo, las ideas provienen más de creencias y percepciones que de resultados de trabajos de investigación sobre el tema. Existe, pues, una imperiosa necesidad de conocimiento sobre los resultados de las iniciativas de desarrollo que se están implementando en la actualidad, para obtener información sobre los aspectos que permiten incrementar la eficacia de las actuaciones. Se ha logrado iniciar una dinámica de implicación de la población local en el proceso de desarrollo, a partir de iniciativas como el programa LEADER. De su éxito o fracaso dependerá no sólo la eficacia de la política de apoyo a las zonas desfavorecidas, sino la propia credibilidad de las actuaciones y la disponibilidad a colaborar de la población local en el futuro.

Cuadro 39: Principales Políticas de Apoyo al Desarrollo Rural y su impacto en el Sistema Ibérico Meridional

Periodo	Política/ programa	Admon.	Finalidad	Objetivos concretos	Instrumentos	Valoración	Impacto ZRD
Años 50 y 60	Colonización y Concentración parcelaria	Central	- Promover el ajuste estructural de la agricultura y el incremento de la productividad	- Incrementar la producción agraria - Racionalizar las explotaciones agrarias mediante la reducción del número de parcelas		- Escaso impacto sobre el desarrollo de las zonas rurales más desfavorecidas	Escaso
Años 60 y 70	Actuaciones del Ministerio de Agricultura para instituir una política de desarrollo rural	Central	- Promover el desarrollo de la actividad agraria en áreas desfavorecidas	- Expansión del regadío - Reforma de estructuras - Ordenación, ocio y defensa de la naturaleza - Fomento de la industria agroalimentaria	- Ventajas fiscales y crediticias - Creación y mejora de infraestructuras	- Visión centralista, sectorial y objetivo productivista - Escasez de recursos financieros - Falta de coordinación entre la administraciones - métodos de promoción basados en instrumentos inductivos y de carácter indirecto	Escaso
1964- 1975	Planes de Desarrollo	Central	Potenciación de puntos concretos en el espacio para lograr mayor equilibrio regional	Elevar nivel de vida de los habitantes de espacios de baja renta <i>per capita</i>	- Incentivos Financieros - Dotación de infraestructuras	- Centralista - Crecimiento espacialmente concentrado → Polos de Desarrollo - Política redistributiva y compensadora - Favoreció emigración hacia puntos centrales	Sin aplicación
1975- presente	Planes de Obras y Servicios	- Central (coord.) - Diputac. Provinc. (gestión)	- Creación de infraestructuras básicas en municipios de menos de 20.000 h.	- Abastecimiento saneamiento y aguas - Construcción carreteras - Electrificación, telefonía	- Subvenciones - Créditos oficiales - Planes de Actuación	- Creación y mejora de infraestructuras y equipamientos en áreas donde los escasos recursos locales dificultan esta tarea - La disponibilidad de infraestructuras y equipamientos adecuados es esencial para permitir el mantenimiento de la población y el desarrollo de actividad económica	Muy Positivo

(Cuadro 39 cont.)

Periodo	Política/ programa	Admon.	Finalidad	Objetivos concretos	Instrumentos	Valoración	Impacto ZRD
1978-1985	Comarcas de Acción Especial	- Central	- Determinar espacios deprimidos desde el punto de vista social y económico para concentrar en ellos los esfuerzos de las Administraciones.			- Es una de las primeras iniciativas de carácter territorial. - Favoreció a aquellas áreas más desfavorecidas desde el punto de vista socioeconómico	Positivo
1980- Presente	- Incentivos Económicos Regionales - Incentivos Autonómicos	- UE (legisl.) - Central (coord.) - Región (gestión)	- Corrección de los desequilibrios territoriales - Promoción de la localización industrial y movilización de su potencial endógeno	- Fomento de la inversión productiva - Articulación del tejido empresarial	- Incluye diversas figuras, cada una de las cuales supone una serie de beneficios fiscales y productivos para las empresas que se localicen en dicha área (PD, ZPLI, ZPA, ZPLIA, ZOEa, ZITN)	- Volumen insuficiente de recursos disponibles, que ha ido incrementándose posteriormente - Efectos positivos sobre el reequilibrio regional, aunque insuficientes - Carácter sectorial y no integrado con otras actuaciones - Subvención a iniciativas de gran entidad, marginando a inversiones de menor importancia, que son las más comunes en las áreas rurales desfavorecidas	Escaso
1982- Presente (en la práctica vigente sólo en relación a la ICM)	Ley de Agricultura de Montaña	- Central	- Establecer un <i>status</i> especial para las zonas de agricultura de montaña para favorecer su desarrollo social y económico	- Necesidad de medidas específicas para zonas agrícolas desfavorecidas - Garantizar la conservación del espacio natural en áreas de montaña - Necesidad de sostener las rentas de sus agricultores para evitar el éxodo rural.	- Establecimiento de 3 tipos de áreas: Zonas de Montaña, Zonas Desfavorecidas, Zonas con Handicaps Específicos a las que se proveerá de servicios, infraestructuras y equipamientos a corto plazo - Indemnización Compensatoria de Áreas de Montaña	- Enfoque integrado en teoría aunque la práctica fue sectorial - Concebía las medidas para las zonas rurales desfavorecidas como una acción coordinada de todas las Administraciones, con la participación de la población local y el aprovechamiento del potencial endógeno - Supone para las zonas desfavorecidas el reconocimiento político de la necesidad de actuar ante unos espacios que sufren intensa desarticulación económica y social	Positivo

(Cuadro 39 cont.)

Periodo	Política/ programa	Admon.	Finalidad	Objetivos concretos	Instrumentos	Valoración	Impacto ZRD
1984-	Fondo de Compensación Interterritorial	- Central	- Desarrollo económico regional y provisión de servicios públicos	- Mecanismo de solidaridad financiera entre las regiones			
1986- Presente	Política Socioestructural (Fondos Estructurales Comunitario)	- UE (diseño) -Central y Regional (gestión y adaptac.)	- Cohesión económica y social de las regiones europeas mediante la promoción del ajuste estructural de las más atrasadas	- Mejora de la competitividad y la estructura empresarial mediante la provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios para la industria, transferencia tecnológica y servicios técnicos - Provisión de empleo - Modernización de infraestructuras y equipamientos	- Incentivos financieros selectivos - Subsidios a la inversión y el empleo - Construcción y mejora de infraestructuras y equipamientos	- Incluyen toda una serie de iniciativas, programas y políticas con diversos objetivos concretos y ámbito de aplicación pero con la finalidad última de favorecer el desarrollo de las áreas más desfavorecidas: LEADER, LIFE, CARREFOUR. En este sentido, representa la puesta en práctica de un enfoque territorial, integrado, participativo y endógeno de la política de desarrollo rural. - Igualmente, incluye los Marcos Comunitarios de Apoyo en los que se enmarcan importante apoyo financiero para aquellas regiones o áreas clasificadas como más desfavorecidas.	Muy Positivo
1986- Presente	Política Agraria Común	- UE (diseño) -Central y Regional (gestión y adaptac.)	- Desde su reforma en 1988, la PAC persigue en cambio desde una orientación productivista a una racionalización de la agricultura, preservación del medio ambiente	- Restablecimiento del equilibrio en el mercado agrario - Atenuar los efectos de la desprotección en las explotaciones más vulnerables - Racionalizar la producción (extensificación, jubilación anticipada, forestación de tierras agrarias, etc.)	- Incentivos financieros selectivos - Subsidios a la inversión y el empleo - Programas de formación - Apoyo técnico	- Necesidad de reducir el coste y los excedentes agrarios - Necesidad de conservación del medio ambiente: desarrollo sostenible - Nuevo papel otorgado a los agricultores como "guardianes del medio ambiente" - Lo espacios rurales pasan de ser considerados como áreas marginales para la producción a una valoración como reservas ambientales y culturales	Positivo

Fuente: Elaboración Propia

4.4 METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL

El impacto real que las políticas de desarrollo tienen en el momento presente en la evolución de los espacios rurales desfavorecidos, sólo puede ser valorado mediante el uso de una metodología compleja, que vaya más allá de la simple cuantificación de sus resultados financieros y del cumplimiento de los plazos de ejecución.

Siendo pues el principal objetivo de este trabajo valorar el impacto de las políticas de desarrollo en la creación y mantenimiento de actividad económica y empleo en las áreas rurales, las iniciativas escogidas para el análisis son aquellas que se dirigen a potenciar la actividad productiva —LEADER, Programa de Modernización de Explotaciones Agrarias, Incentivos Económicos Regionales y subprogramas asociados, Promoción del Turismo de Interior—, o bien a promover la creación de una base empresarial mediante la cualificación profesional de población joven del área —Programa de Escuelas-Taller. Por este motivo se ha desestimado la inclusión en el análisis de políticas y programas que, si bien son esenciales para el desarrollo de los espacios rurales y requisito previo para la aplicación efectiva de las políticas aquí analizadas, no tienen un impacto directo sobre la creación y mantenimiento de empleo en el área —política de infraestructuras, política ambiental, etc..

El conjunto de estas iniciativas describe el contexto de la acción pública en pro del desarrollo rural en el área de estudio. Para su análisis, la metodología utilizada incluye cuatro tareas esenciales:

- en primer lugar, el análisis en profundidad de la documentación disponible sobre cada una de las políticas y programas. Sin embargo, esto sólo constituye una primera aproximación al conocimiento del contenido de las actuaciones pero no de sus resultados;
- por este motivo se ha llevado a cabo, en segundo lugar, la elaboración e implementación de entrevistas en profundidad con responsables seleccionados de las instituciones con competencias en el diseño y gestión de las diversas políticas y programas objeto de estudio;

- con el fin de obtener una visión plural y no sólo institucional de los resultados de los programas, se han realizado, en tercer lugar, encuestas a 66 titulares de explotación y 100 empresarios no agrarios del área de estudio, beneficiarios de dichas políticas y programas;
- en cuarto lugar, se han constituido grupos de discusión formados por profesionales del desarrollo rural, políticos, académicos y representantes de grupos de intereses de las áreas de estudio, con el fin de profundizar en las causas de la problemática del área y en la práctica del desarrollo rural;
- por último, se ha utilizado un Sistema Experto informático, para sistematizar toda la información obtenida, para valorar el impacto de las diferentes políticas y de las instituciones y agencias implicadas, y las posibles mejoras en el futuro del desarrollo rural mediante el planteamiento de diferentes escenarios y la identificación de acciones y estrategias que pueden incrementar la eficacia futura de las actuaciones en cada uno de ellos.

El diseño de las entrevistas a instituciones y de los cuestionarios a empresarios y agricultores se ha realizado en el contexto del Proyecto *Improving the Economic Impact of Public Institutions on Lagging Rural and Coastal Regions* (AIR3-CT94-1545), financiado por la Unión Europea dentro de su III Programa Marco de Investigación. En dicho diseño y en la implementación posterior, el autor ha tenido una participación muy activa, formando parte del grupo encargado del diseño de los cuestionarios.

4.4.1 Las Entrevistas a las Instituciones

Se han llevado a cabo un total de 14 entrevistas a instituciones encargadas del diseño e implementación de las políticas de desarrollo rural seleccionadas. El principal objetivo de estas entrevistas ha sido la adquisición conocer las opiniones y posturas de los responsables de cada una de las agencias entrevistadas sobre el modo en que se diseñan e implementan las políticas de desarrollo rural desde su organización y desde otras instituciones, su coste e impacto en la creación y mantenimiento de empleo en el área de estudio, y su valoración sobre la problemática del área y los factores que determinan el éxito de las políticas de desarrollo rural. Esta información es básica para realizar un análisis adecuado de los resultados de las políticas y del funcionamiento de las instituciones en el área de estudio.

Las opiniones y datos recogidos en las entrevistas con los responsables de estas instituciones constituyen el *input*, necesario para describir y analizar el contexto institucional del desarrollo rural en la región y las relaciones entre las diferentes instituciones y agencias; por otro lado, aportan una información básica sobre el conjunto de políticas de desarrollo rural que están siendo aplicadas en el área, sus objetivos y destinatarios potenciales, así como elementos de juicio para entender el proceso de toma de decisiones de las instituciones y los enfoques o filosofías del desarrollo rural subyacentes en cada una.

El cuestionario no pretendía ser una lista exhaustiva de preguntas que debían ser cumplimentadas una tras otra, sino más bien una guía para ordenar y estructurar una discusión entre entrevistador y entrevistado. Esta “guía para la discusión” se divide en una serie de secciones que permiten cumplimentar los objetivos asignados a esta tarea: en primer lugar, la descripción de la institución o agencia, incluyendo su historia, principales objetivos y estructura organizativa; en segundo lugar, la descripción de las políticas y programas de desarrollo rural gestionados por la institución, así como su evolución, lo cual permite conocer su filosofía particular de desarrollo rural y sus posibles transformaciones en el tiempo; en tercer lugar, el proceso de evaluación tal como es aplicado y entendido por cada organización, en el caso de que exista dicho proceso; en cuarto lugar, las opiniones de la institución sobre el proceso de implementación de las políticas de desarrollo rural en la región, tanto las propias como las aplicadas por otras instituciones y agencias; en quinto lugar, la descripción de los componentes y funcionamiento del sistema local y los principales procesos actuales; por último, las opiniones y reflexiones sobre posibles escenarios futuros en relación con el desarrollo rural en la región.

Las entrevistas fueron grabadas en la mayoría de los casos, con el permiso de los entrevistados, realizándose posteriormente una transcripción y tabulación de los resultados a partir de los contenidos de las cintas grabadas, así como de las notas tomadas durante el transcurso de las entrevistas. Posteriormente, la información de todos los cuestionarios se integró mediante la construcción de hojas de datos SPSS con el fin de preparar la información para posteriores análisis. Se calcularon tablas de frecuencias para cada una de las variables significativas y se construyeron gráficos de apoyo en algunos casos.

Por otro lado, la información contenida en las entrevistas a instituciones constituye uno de los *inputs* esenciales para el funcionamiento del Sistema Experto, cuya finalidad es modelar

las relaciones entre los elementos fundamentales del sistema regional: políticas, acciones, objetivos y contextos, en función de su relación con los actores del sistema.

4.4.2 Las Encuestas a Agricultores y Empresarios no Agrarios

Las encuestas llevadas a cabo con empresarios y titulares de explotaciones agrarias persiguen dos objetivos principales: por un lado, definir el perfil medio de los promotores rurales que se benefician de las políticas de desarrollo analizadas, sus características personales y las de sus empresas, derivando conclusiones sobre posibles relaciones entre perfiles personales o empresariales, y aprovechamiento de las iniciativas disponibles; en segundo lugar, estudiar sus opiniones sobre el modo en que se diseñan e implementan las políticas de desarrollo, con el fin de conocer su valoración sobre la eficacia con que se aplican dichas iniciativas, así como identificar los mejores sistemas para combatir el declive de la actividad socioeconómica en las regiones rurales desfavorecidas.

Las políticas de desarrollo agrario han sido evaluadas mediante entrevistas a beneficiarios del Programa de Modernización de Explotaciones Agrarias (CEE 797/85 y 2328/1991, y Reales Decretos 808/1987 y 1887/91), por su elevado impacto en cuanto a número de beneficiarios y tradición en el área. Las encuestas se han estructurado para cumplir una serie de objetivos específicos:

- primero, la caracterización del perfil de los beneficiarios en cuanto a sus rasgos sociales y económicos, y su trayectoria empresarial;
- segundo, la caracterización de sus explotaciones agrarias y su dotación de recursos;
- tercero, el estudio de los modelos de gestión de las explotaciones, haciendo especial hincapié en aquellos elementos que favorecen o dificultan la consecución de los objetivos de desarrollo de la explotación, y en el impacto de las iniciativas públicas valoradas sobre la adopción de dichos modelos;
- cuarto, la valoración de la contribución de las políticas y programas de desarrollo agrario en la creación o mantenimiento de empleo y actividad económica en las áreas rurales;
- quinto, la estimación de las características de las relaciones entre agricultores y Administración, destacando los niveles de interacción, el grado de conocimiento sobre la existencia de políticas y programas de desarrollo, y la adopción e interés del agricultor en ellas;

Evaluación de Políticas de Desarrollo Rural en el Sistema Ibérico Meridional

- sexto, el conocimiento de la visión del empresario agrario rural sobre la adecuación de las políticas públicas, la calidad de la gestión, y las mejoras que deberían introducirse en el futuro;
- por último, conocer la opinión y posición de los agricultores sobre el futuro de la actividad agraria en la región de estudio ante diferentes contextos hipotéticos.

Por su parte, el desarrollo rural no agrario en el área se ha evaluado mediante encuestas a beneficiarios de las siguientes políticas y programas: Iniciativa Comunitaria LEADER I, Programa de Incentivos Económicos Regionales y programas autonómicos asociados; Programa de Promoción del Turismo Interior de la Agència Valenciana de Turisme, y Programa de Escuelas-Taller. Los principales objetivos han sido:

- en primer lugar, caracterizar los perfiles de las empresas localizadas en las áreas rurales desfavorecidas, su naturaleza, estructura interna, etc.;
- en segundo lugar, caracterizar el tipo de empresarios que establecen y desarrollan empresas en las áreas rurales desfavorecidas;
- en tercer lugar, evaluar el nivel de conocimiento de los empresarios respecto de las políticas y programas de apoyo existentes, su nivel de relación con las instituciones públicas y su conocimiento sobre los servicios y sistemas de apoyo disponibles;
- en cuarto lugar, identificar las organizaciones e instituciones con las que los empresarios han contactado con mayor frecuencia, las razones de dicho contacto y el modo en que influyen en la empresa y en su proceso de toma de decisiones;
- en quinto lugar, identificar las principales oportunidades y problemas para las empresas en relación con el sistema institucional;
- en sexto lugar, examinar las relaciones entre instituciones y empresarios, así como las percepciones que los empresarios rurales tienen de las instituciones y agencias públicas;
- en séptimo lugar, determinar cuál es el impacto del apoyo público, tal y como es percibido por los beneficiarios, en la formación y desarrollo del tejido empresarial rural;
- en octavo lugar, evaluar el impacto de las inversiones empresariales subvencionadas sobre la economía local, especialmente en lo que se refiere a la creación y retención de empleo, uso de recursos y mantenimiento de la población;
- por último, identificar los cambios deseables, desde el punto de vista de los empresarios entrevistados, en las instituciones y agencias y en los sistemas de apoyo y gestión que aplican.

Se definieron dos subáreas de estudio dentro la región más amplia que constituye el Sistema Ibérico Meridional, con el fin de establecer áreas concretas para el análisis de la

aplicación de políticas de desarrollo rural. Dichas áreas están constituidas, por un lado, por las comarca de Els Ports de Morella y Alt Maestrat, y por otro lado, por las del Alto Mijares y Alto Palancia, todas ellas localizadas en el interior de la provincia de Castellón.

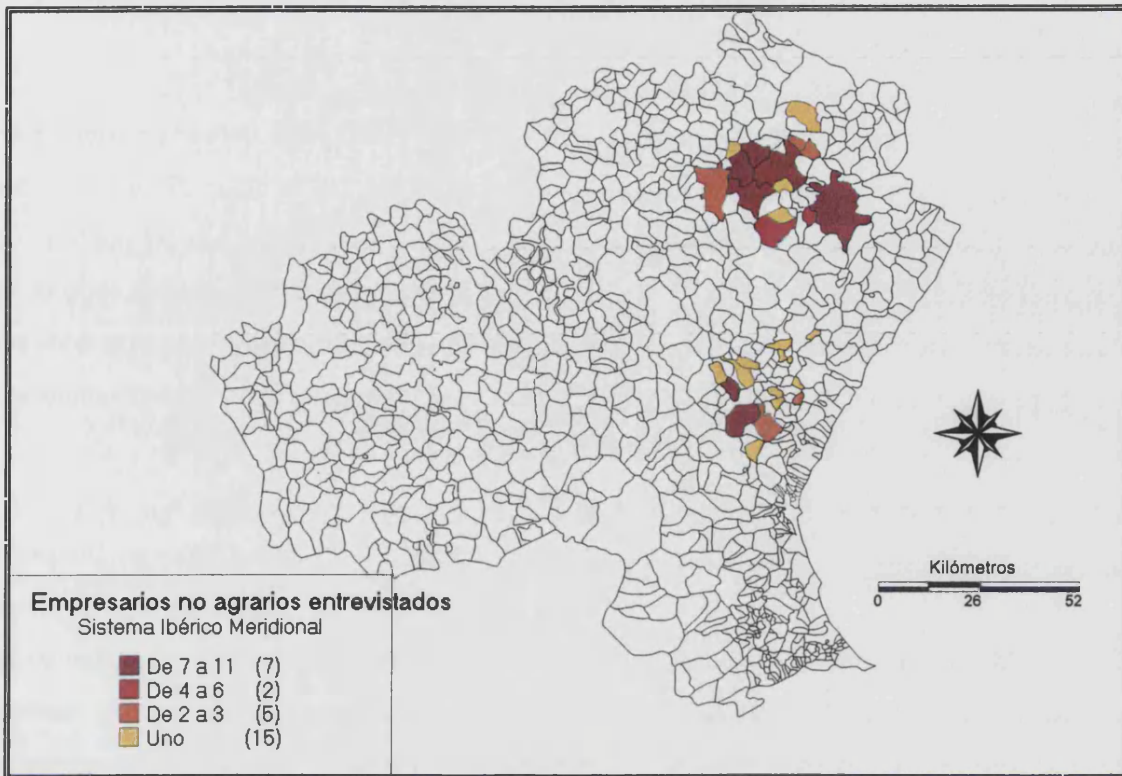
Tanto en el caso de los empresarios no agrarios como para los titulares de explotación agraria, el proceso de selección para definir la muestra de encuestados ha sido largo y dificultoso, debido a que, en la mayoría de los casos, las listas de beneficiarios de políticas públicas tienen carácter casi secreto y el acceso a ellas requiere de costosas “negociaciones” con los responsables. Por este motivo, hubo que solicitar de manera formal las listas de beneficiarios a las instituciones responsables, en un proceso que se prolongó durante más de 3 meses. Sólo en el caso del programa LEADER, dichas listas tenían carácter público y el proceso fue mucho más sencillo y breve.

Una vez obtenidas las listas de beneficiarios, que en la mayoría de los casos señalaban sólo nombre y dirección, hubo que completar la información con los número telefónicos con el fin de contactar con los beneficiarios para realizar las encuestas. Durante el proceso de contacto telefónico, las primeras llamadas mostraron rápidamente la necesidad de contar con enlaces en el área que permitieran hacer referencia a ellos cuando se tratase de concertar una fecha y hora para la realización de la encuesta. La desconfianza y el posible temor de muchos se traducía en dificultades importantes. Por este motivo, se contactó con los gerentes de los programas LEADER y alguno de los responsables de las Oficinas Comarcales Agrarias, solicitando su colaboración en forma de una carta de referencia que acompañase al encuestador en el momento de la encuesta, así como su permiso para hacer referencia a ellos como “avalistas” de nuestro trabajo.

El cambio de actitud de los empresarios y agricultores contactados fue muy significativo, permitiendo concertar y posteriormente realizar un total de 66 encuestas a titulares de explotación y 100 empresarios no agrarios (Mapas 53 y 54). A estas encuestas realizadas habría que añadir un total de otros 50 intentos de contacto que fueron infructuosos debido a diversos motivos: cierre de la actividad, rechazo a entrevistarse, imposibilidad de localizar el beneficiario, etc.

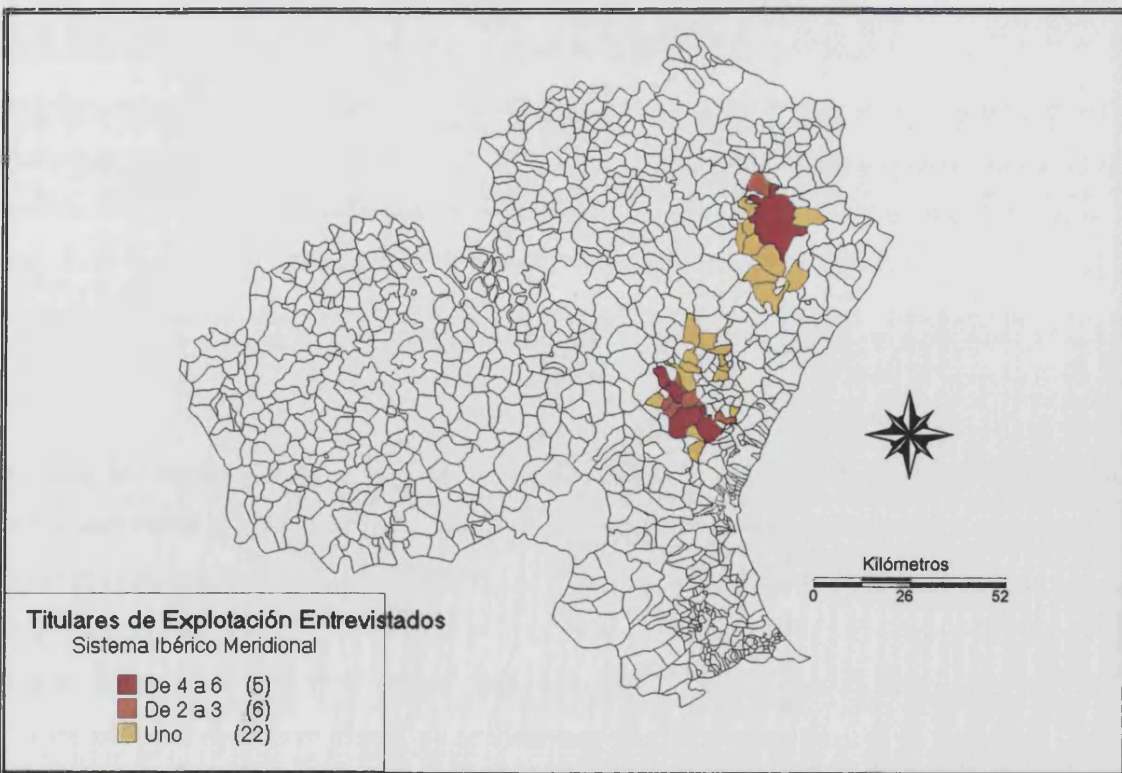
Una vez realizadas las encuestas, la información fue tabulada mediante el uso de hojas de cálculo y posteriormente tratada estadísticamente para su análisis descriptivo e inferencial con el paquete estadístico SPSS.

Mapa 53: Localización de los empresarios no agrarios entrevistados



Fuente: elaboración propia

Mapa 54: Localización de los titulares de explotación entrevistados



Fuente: elaboración propia

4.4.3 Las Reuniones de Expertos

Las reuniones de expertos se han incorporado a la metodología utilizada con el fin de conocer las posturas de los agentes clave implicados en el proceso de desarrollo del área, así como de académicos y otros expertos, sobre sus experiencias en relación con las políticas de desarrollo rural, y sobre sus pautas y recomendaciones para que dichas políticas sean capaces de satisfacer las necesidades futuras del mundo rural. Por otro lado, sus discursos son otro elemento fundamental en la alimentación del Sistema Experto que permite modelar el comportamiento hipotético del sistema de actores ante diferentes escenarios.

Los métodos utilizados para estas reuniones son los denominados Grupos de Discusión —*Focus Groups*—, consistentes en debates entre grupos de individuos de similares características, guiados por un moderador que conduce la discusión a través de un conjunto de temas preestablecido. El debate directo entre los integrantes del grupo ayuda a hacer patentes posturas coincidentes y/o contrapuestas. De este modo, esta técnica es un complemento esencial a las entrevistas realizadas por cuanto en aquellas es más difícil llegar a detectar posturas confluentes o contrapuestas entre actores o agentes.

Existe un riesgo importante en la elección de esta metodología consistente en el hecho de que algunos de los integrantes de los grupos de discusión sólo muestren su cara amable o pública, con la que pretenden que se les identifique, más que sus verdaderas posturas. Para evitarlo, la selección de los integrantes ha sido cuidadosa, teniendo en cuenta las características personales de cada individuo. Además, esta metodología no se ha tomado como único elemento de juicio, sino como una herramienta complementaria con una función eficaz en la identificación de posturas comunes y enfrentadas.

El principal objetivo de esta metodología es animar a los integrantes del grupo de discusión a expresar sus opiniones sobre un tema concreto, a explicar por qué toman una postura determinada y cómo construyen sus argumentos (CLARK, 1997). Se presta atención especial al testimonio personal. En la constitución de estos grupos se ha contado no sólo con los encargados del diseño y aplicación de políticas de desarrollo rural, sino también con los diferentes actores y representantes de grupos locales con un papel esencial en la vida socioeconómica del área. Se intenta así conocer las percepciones personales de cada uno de estos agentes sobre el mundo real. De este modo, se evita la visión tecnócrata de la realidad que tantas veces se impone en

entrevistas y cuestionarios. Es un modo, también, de “descender” a la realidad y a las experiencias personales de la gente que vive a diario el problema de las áreas rurales desfavorecidas.

Se han llevado a cabo tres reuniones de este tipo con expertos, académicos y agentes relacionados con el desarrollo rural, especialmente en el Sistema Ibérico Meridional. El primero de ellos estuvo constituido por representantes de elevado rango de instituciones relacionadas con el desarrollo rural de los Gobiernos Central y Regionales, y por expertos en temas de desarrollo rural de diferentes universidades. El segundo de los grupos de discusión estuvo compuesto por responsables locales de agencias que gestionan programas de desarrollo rural en el área, representantes de ayuntamientos y otros agentes locales —representantes de asociaciones de empresarios, directores de entidades bancarias del área, miembros de cooperativas, etc. El último grupo estuvo compuesto por empresarios y agricultores del área, así como por representantes de cooperativas y asociaciones locales.

La metodología empleada consistió en:

- llevar a cabo una selección previa de participantes de acuerdo con los objetivos de la investigación;
- una vez realizada la selección, contactar por teléfono con los participantes potenciales explicándoles el contexto de la investigación e invitándoles a participar en el grupo de discusión;
- preparar una guía para la discusión a partir de la cual el moderador conduciría el debate;
- antes del inicio de la reunión facilitar el encuentro de todos los participantes como manera de “romper el hielo” y ser capaces de establecer una comunicación posterior más directa, sincera y abierta;
- grabar los debates para facilitar su posterior transcripción, en la que se elaboran documentos extrayendo los principales discursos e ideas presentes en las discusiones.

Los participantes en cada uno de los grupos de discusión se muestran en el **Cuadro 40**.

Cuadro 40: Participantes en los Grupos de Discusión

GRUPO DE DISCUSIÓN 1	GRUPO DE DISCUSIÓN 2	GRUPO DE DISCUSIÓN 3
<p>Fecha: 25 de Octubre, 1996 Lugar: Sala de Prensa, Universidad Internacional Menéndez Pelayo Palacio de Pineda, Plaza del Carmen, Valencia</p>	<p>Fecha: 29 de Noviembre, 1996 Lugar: Sala de Prensa, Universidad Internacional Menéndez Pelayo Palacio de Pineda, Plaza del Carmen, Valencia</p>	<p>Fecha: 19 de Diciembre, 1996 Lugar: Centro para el Desarrollo Rural del Maestrazgo de Teruel (CEDEMATE) Molinos (Teruel)</p>
<p>Participantes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fernando Gómez Jover Subdirector General Acciones de Desarrollo Rural Secretaría General de Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación 2. Eladio Arnalte Alegre Profesor de Estructura y Economía Agraria Departamento de Economía y Política Agraria Universidad Politécnica de Valencia 3. Joaquín Pérez Ferrer Dirección Provincial del MAPA, Teruel 4. Pascual Rubio Terrado Profesor de Análisis Geográfico Regional Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales Universidad de Zaragoza (Teruel) 5. Jorge Cruz Orozco Geógrafo, Experto en Turismo Rural 6. Eugenio de Manuel Rozalén Jefe de Área Económica Federació Valenciana de Municipis i Provincies 7. Antonio Pérez Verbena Jefe de Servicio Dirección General de Estructuras, Regadíos y Desarrollo Rural. Conselleria de Agricultura i Medi Ambient, Generalitat Valenciana 	<p>Participantes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Juan José García García Gerente LEADER II Altiplano Requena-Utiel 2. Marcelino Herrero Mas de Noguera Gerente programa CARREFOUR 3. Fco. Javier Díaz Soro Gerente LEADER I y II Maestrazgo-Teruel Gerente programa CARREFOUR 4. Joaquín Puig Alcalde de Morella (Castellón) y presidente del GAL Els Ports-Maestrat 5. Antonio Jiménez Escuela-Taller Aula de Restauración (Albarracín) 6. José Luis Soriano Sánchez Presidente de la Federación de Empresarios del Alto Palancia (Castellón) 7. Pascual Santamaria Torres Director de Entidad Bancaria (Urbana 409 Bancaja, Segorbe, Alto Palancia-Castellón) 	<p>Participantes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Raquel Mallén Altabás Ganadera. Presidenta de MAESTUR Vocal de la asociación GAVAMAES (Asociación de Ganaderos de Vacuno del Maestrazgo) 2. Andrés Rillo Sesé Comerciante. Presidente de la Asociación de Empresarios de Alcorisa (Teruel) 3. Jose Joaquín Orta Balaguer Agricultor con prácticas de agricultura ecológica 4. Mateo Andrés Huesa Alcalde de Molinos y presidente del GAL del Maestrazgo (Teruel) 5. Mariano Huesa Sangüesa Empresario hotelero 6. Gloria Calpe Gil Ganadero. Secretario de la S.A.T. Cunicultores del Mas de las Matas (Teruel) 7. Carlos Grau Grau Empresario quesero. Gerente de la Asociación de Artesanos Queseros de Tronchón (Teruel) 8. Javier Oquendo Presidente de la Asociación de Empresarios Turísticos de El Maestrazgo

Fuente: elaboración propia

4.4.4 Simulación del Sistema de Actores: el Sistema Experto

Las entrevistas y cuestionarios realizados respectivamente a instituciones y beneficiarios de las políticas de desarrollo rural seleccionadas, aportan una información valiosa para el análisis de su impacto en el área, ayudando a detectar las principales potencialidades y problemas, y permitiendo valorar su eficacia. Sin embargo, este análisis no facilita el conocimiento de la probabilidad de los diversos acontecimientos que pueden constituir el marco futuro del desarrollo rural en el área.

La metodología de sistemas expertos permite aportar al análisis de las políticas de desarrollo rural presentes, elementos para la identificación del modo en que las instituciones deberán adaptar las actuales iniciativas al contexto futuro del área, de manera que se incremente su eficacia. Su principal finalidad es identificar aquellas acciones que pueden necesitar ser alteradas en el futuro de manera que su eficacia se incremente en el contexto socioeconómico e institucional futuro (BOUSSET, 1996).

Los mecanismos de esta metodología son complicados pues estamos hablando no sólo de actuaciones públicas con un elevado número de objetivos y acciones, sino de sistemas territoriales muy complejos, que incluyen un gran número de agentes que interaccionan entre ellos y con la estructura sociopolítica. Por otro lado, la utilización de una metodología centrada en acontecimientos futuros introduce un elevado grado de incertidumbre y confusión pues el futuro no puede plantearse como algo único sino como un conjunto de posibles escenarios más o menos factibles.

En el contexto de esta investigación, el empleo de un sistema experto se encamina a la consecución de tres objetivos principales: en primer lugar, modelar la estructura y funcionamiento del sistema de actores o agentes implicados en el desarrollo rural del área; en segundo lugar, identificar amenazas o problemas futuros en dicho sistema que puedan afectar al impacto de las políticas y programas actuales y al funcionamiento del sistema; por último, identificar las mejoras que podrían introducirse en las actuales políticas para mejorar su eficacia.

El sistema experto utilizado para alcanzar estos objetivos se diseñó en el contexto del proyecto de investigación *Improving the Impact of Public Institutions on Lagging Rural and Coastal Regions* (AIR3-CT94-1545). Los responsables de su diseño expresan los objetivos del programa como:

“...De acuerdo con Schwartz P. and Godet M., se propone reducir el futuro a una escala manejable mediante la simulación del funcionamiento de un Sistema de Actores, considerando diferentes acontecimientos y acciones, y con diferentes niveles de relaciones entre los acontecimientos, acciones y metas de los actores individuales. En otras palabras, se propone (a) concebir una política como una teoría sobre el papel de las acciones públicas para transformar una sociedad, y (b) construir políticas futuras posibles, probando diferentes hipótesis sobre la realidad futura. Estas son las posibles historias futuras que llamaremos “escenarios” (BOUSSET, 1996, p. 1).

En este contexto, los escenarios no son considerados como predicciones. No se trata de predecir el futuro destapando toda su incertidumbre, cosa por otro lado, reservada a astrólogos y pitonisas, sino de delimitar el grado de incertidumbre futura, definiendo inconsistencias y áreas de consenso o desacuerdo. En este sentido, Bousset añade:

“ Los Escenarios serán instrumentos mentales para identificar acontecimientos y acciones que pudiesen ser la causa de algunas inconsistencias de las actuales políticas, aquellas que pudiesen ser causa de alianzas y estrategias de negociación entre actores progresivos, así como aquellas que pudiesen transformar posturas opositoras, en deseables. De este modo, se identifican algunos de los modos en que se puede mejorar el efecto de las políticas actuales, en el momento actual y/o en el futuro. Mediante el ofrecimiento de un marco para la discusión y estructuración de posibles problemas regionales y sus posibles soluciones, los escenarios pueden ser considerados como una continuación del Análisis de Toma de Decisiones. En vez de luchar por conseguir una racionalidad suprema en el marco de una visión necesariamente simplificada del mundo, los escenarios permiten utilizar una semi-racionalidad en la que análisis e intuición se combinan para gestionar tareas de elevada complejidad. Esto se realiza mediante la provisión de un sentido de dirección general, sin convertirse en una brújula de precisión. Es relevante una distinción similar cuando se comparan los escenarios con los sistemas de predicción tradicionales: los escenarios intentan conocer el razonamiento oculto tras una predicción, con una atención explícita a las causas de la incertidumbre. En otras palabras, los escenarios complementan la predicción tradicional y el enfoque coste-beneficio, mediante la presentación del mejor y peor de los casos posibles, o haciendo que la predicción dependa de los escenarios de manera explícita”. (BOUSSET, J-P., 1996, p. 1)

Los *inputs* fundamentales para el funcionamiento del sistema experto provienen de las entrevistas realizadas, así como de los discursos de los expertos consultados. El procedimiento metodológico consiste en una serie de tareas sucesivas: en primer lugar, se sistematiza la teoría de cada uno de los agentes principales del sistema regional en cuanto al papel de las políticas y programas evaluados en la mejora de la situación del área, a partir de la información contenida en las entrevistas con instituciones, empresarios y agricultores; en segundo lugar, se identifica el punto de vista de cada agente sobre las consecuencias que tendrían algunos cambios importantes, en el contexto en el que se aplican las acciones políticas sobre la situación regional, y sobre la eficacia de cada una de dichas acciones para el desarrollo rural; en tercer lugar, se identifican las acciones más inconsistentes con los objetivos generales de las políticas; en cuarto lugar, se identifican los agentes más críticos con la eficacia de las medidas de las políticas de desarrollo

actuales, así como las estrategias que, en su opinión, contribuirían a mejorar la eficacia de las actuaciones. Dichas estrategias son identificadas mediante el análisis de los discursos de cada uno de los agentes sobre la situación regional.

4.4.5 Resultados

A partir de la metodología utilizada, se ha obtenido una importante cantidad de información sobre cada uno de los agentes e instituciones implicados en el proceso de diseño e implementación de las políticas de desarrollo rural en el área, sus opiniones y posturas sobre cada una de las políticas evaluadas, sus convicciones respecto al funcionamiento del sistema institucional, y las relaciones que se establecen entre ellos. Del mismo modo, la utilización del Sistema Experto ha permitido definir aquellas acciones que generan más consenso y las más conflictivas, proporcionando así la información necesaria para elaborar recomendaciones sobre las características que deberán tener las futuras acciones de desarrollo, así como los cambios deseables que deben producirse en el contexto institucional y regional para que se incremente la eficacia de la acción institucional.

4.5 LAS INSTITUCIONES DEL DESARROLLO RURAL: RELACIONES, ENFOQUES Y PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

4.5.1 El Sistema Institucional de Actores

Una de las principales dificultades para el éxito de las políticas de desarrollo rural es la existencia de un marco institucional de competencias muy complejo. La concurrencia de numerosas instituciones y agencias con competencias en el diseño y gestión de las iniciativas públicas sobre un mismo territorio implica el riesgo de solapamientos, duplicidades, conflictos y, en fin, la posible reducción de la eficacia y la pérdida de recursos públicos.

En un marco caracterizado por el proceso de traspaso de competencias desde el Gobierno Central a los regionales, el territorio que hemos definido como Sistema Ibérico Meridional se encuentra dividido entre tres Comunidades Autónomas —Comunidad Valenciana, Aragón y Castilla-La Mancha—, lo que incrementa todavía más el número de Administraciones concurrentes en la tarea de promover el desarrollo rural en el área.

Como resultado, el marco institucional del desarrollo rural presenta una elevada complejidad. Instituciones y agencias de la Unión Europea, el Gobierno Central español, los gobiernos regionales de las tres Comunidades Autónomas, las Diputaciones provinciales, organismos supralocales —mancomunidades, etc.—, corporaciones locales, y una serie de agencias y fundaciones privadas, dan lugar a un ambiente administrativo complejo.

El desarrollo rural en España no es una política territorializada. Ello introduce nuevos problemas dado que la estructura sectorial de la mayoría de las administraciones tropieza con la conveniencia de una práctica territorial para los espacios rurales, que evite la existencia de actuaciones no coordinadas o con objetivos contrapuestos en distintos sectores. Como consecuencia, las competencias sobre políticas con impacto en el medio rural se hallan distribuidas en un amplio rango de Departamentos dentro de cada nivel administrativo. Por poner un ejemplo, la Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza perteneciente al Ministerio de agricultura, Pesca y Alimentación (Gobierno Central), contribuye al diseño y es responsable de la coordinación de programas europeos cuya finalidad es promover la diversificación económica en áreas rurales desfavorecidas (LEADER, PRODER). Al mismo tiempo, departamentos de los Gobiernos Regionales (ej. Agència Valenciana de Turisme, INEM, Consejerías de agricultura, etc.), diseñan y gestionan programas independientes para la promoción del turismo rural y la artesanía, y determinados ayuntamientos pueden estar emplazando capítulos de sus presupuestos locales para el apoyo a la localización de empresas o para la promoción de actividades artesanales locales. La confluencia de todos estos esfuerzos de las distintas Administraciones puede tener escaso impacto por la puesta en funcionamiento de una política de concentración de servicios y equipamientos públicos —como el Mapa Escolar— que puede estar forzando a un buen número de familias a abandonar los municipios más necesitados de reactivación e inversión. Este es sólo un ejemplo simple de potenciales duplicidades y falta de coordinación entre Administraciones.

Por razones de viabilidad, el análisis del marco institucional se va a limitar a aquellas instituciones con competencias en las políticas agrarias y de desarrollo rural seleccionadas para el análisis por su representatividad. Para describir el marco institucional en la región de estudio hay que diferenciar entre cinco niveles básicos de toma de decisiones: en primer lugar, la Unión Europea es la responsable del diseño de buena parte de las iniciativas de desarrollo rural en el área de estudio desde la incorporación de España en 1986, e inspiradora de algunas de las actuaciones previas —Ley de Agricultura de Montaña, Programa de Modernización de Explotaciones Agrarias, etc.. Sin embargo, la UE carece de presencia física sobre el terreno, por

lo que debe apoyar todas sus intervenciones materiales en los Estados miembros o en sus gobiernos regionales. Sin embargo, los Estados Miembros disponen de autonomía organizativa, lo que implica que las competencias en la aplicación de las políticas europeas se distribuyen de acuerdo con la estructura organizativa del Estado, afectando en muchas ocasiones a la naturaleza teórica de las iniciativas.

Una importante función añadida de la Administración Europea es la capacidad de control sobre el proceso de gestión de las políticas europeas que llevan a cabo las demás administraciones. Aunque la Unión Europea sólo puede exigir responsabilidades directamente al Estado, éste puede hacer lo propio con los demás niveles administrativos inferiores.

Un segundo nivel administrativo está constituido por el Gobierno Central y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. Ambas administraciones se encargan de poner en práctica las disposiciones que emanan de la Unión Europea, además de otras iniciativas propias que han de respetar la supremacía del derecho comunitario. La distribución de las competencias entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas queda establecida en los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Se trata de una distribución compleja por varios motivos (LEGUINA y SÁNCHEZ, 1994): primero, la asignación no suele otorgar competencias exclusivas en una materia concreta a un sólo nivel institucional; segundo, incluso en el caso de que quede establecida la competencia exclusiva de un nivel institucional en un aspecto concreto, dicha exclusividad quedará matizada por el entrecruzamiento o solapamiento de competencias que inciden sobre un mismo aspecto; tercero, por que la mayor parte de las competencias son compartidas entre Estado y Autonomías, correspondiendo a aquel el establecimiento de la legislación básica y a éstas, el desarrollo normativo y la gestión.

El Gobierno Central (Madrid) ha cedido importantes competencias durante el proceso de construcción del Estado de las Autonomías. Aun así, todavía mantiene un buen número de funciones: en primer lugar, la colaboración con la Unión Europea en el diseño de las políticas comunitarias, en la definición de su modo de implementación y en sus posibles modificaciones posteriores; en segundo lugar, la labor esencial de coordinar la aplicación de gran parte de las políticas generales; por último, el control sobre buena parte de los recursos financieros. También se ha reducido su presencia física en las Comunidades Autónomas, al quedar sin función gran parte de las sedes territoriales y delegaciones provinciales, que anteriormente tenían un papel esencial en el proceso de toma de decisiones en cada región.

A pesar de la dependencia de las líneas directoras marcadas por la Unión Europea en casi todos los campos de la toma de decisiones desde las administraciones públicas, con referencia al desarrollo rural, y el distinto grado de autonomía de las regiones españolas, los gobiernos regionales son las principales instituciones en el proceso toma de decisiones en cada Comunidad Autónoma. Buena parte de las regiones son responsables de las políticas públicas aplicadas en sus territorios. Las Comunidades Autónomas también participan en el proceso de diseño de las políticas europeas mediante su representación en el Comité de las Regiones, que posee importantes competencias consultivas en la regulación, organización y aplicación de los Fondos Estructurales.

Pueden distinguirse tres áreas fundamentales de actuación política en las áreas rurales desfavorecidas en las que las competencias están repartidas entre Estado y Comunidades Autónomas: fomento, ordenación y planificación, y obras y servicios públicos (LEGUINA y SÁNCHEZ, 1994):

- **Fomento** → estas medidas fundamentan la actuación del Estado en materia de ordenación el sistema productivo y de los sectores económicos que lo integran. Las principales competencias en esta materia recaen en el Estado, aunque éste no podrá actuar al margen de las Comunidades Autónomas cuando la actuación se superponga con competencias que han sido otorgadas a ellas —Ej. la asignación de subvenciones para la promoción económica general que recae en el Estado deberá tener en cuenta el ordenamiento previsto por las comunidades autónomas en cada uno de los sectores de actividad
- **Ordenación y Planificación** → la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, medio ambiente y desarrollo regional, ha de tener en cuenta los posibles efectos de la implementación de las distintas políticas sectoriales que competen al Estado.
- **Obras y Servicios Públicos** → las principales competencias en materia de construcción de infraestructuras y obras públicas están en las Comunidades Autónomas, excepto en lo que se refiere a las obras hidráulicas que afecten a más de una región, las telecomunicaciones y la ordenación general del sistema educativo

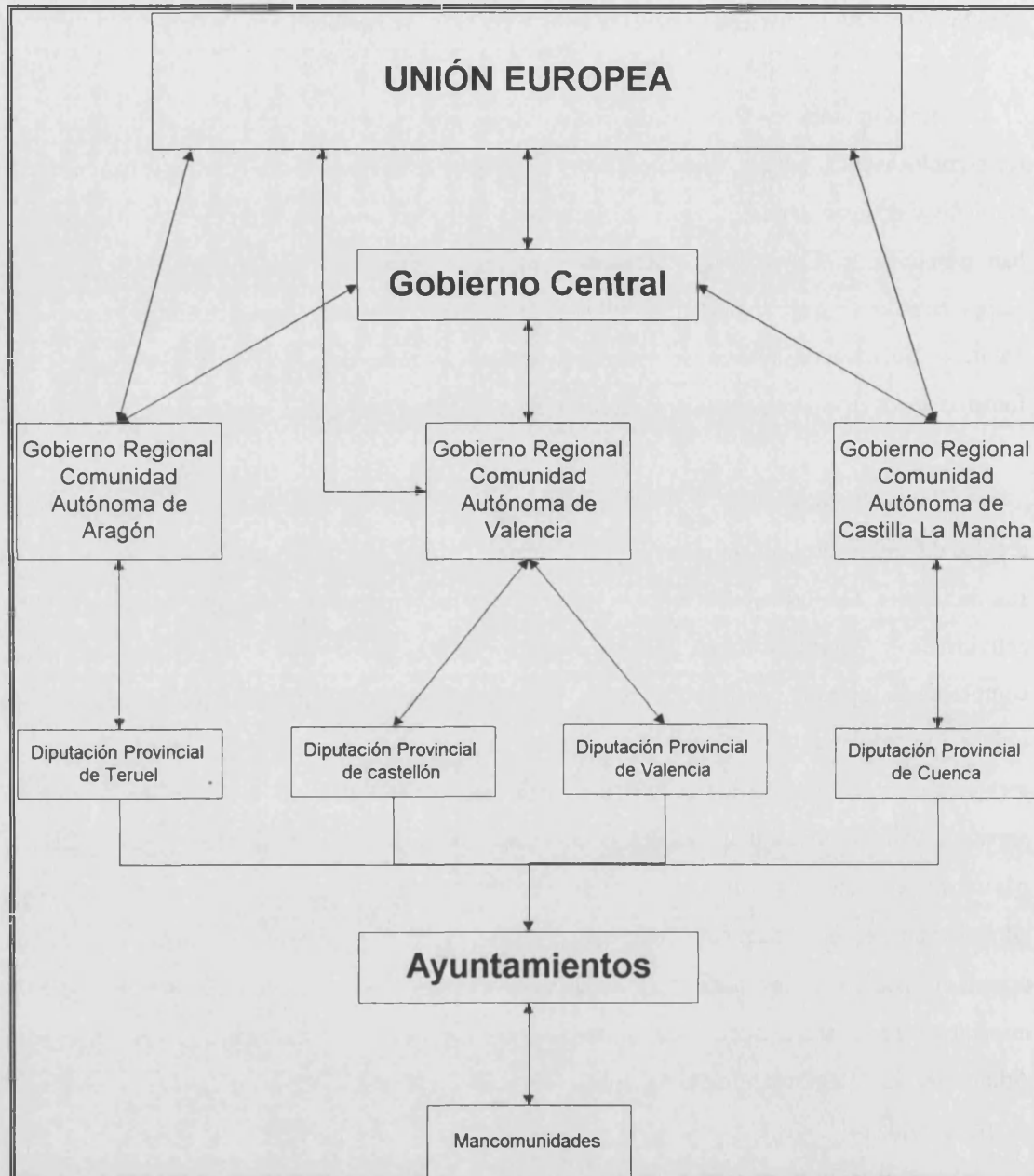
Sin embargo, no acaba aquí la actuación de las administraciones sobre el territorio rural. El papel de las Administraciones Locales es también significativo, a pesar de tener un carácter complementario. Las principales instituciones con actuaciones a escala local son: las Diputaciones Provinciales, los Ayuntamientos y las Mancomunidades.

Las Diputaciones Provinciales han tenido un importante papel en el desarrollo reciente de los espacios rurales, especialmente en lo que se refiere a la modernización y aprovisionamiento de servicios y equipamientos, aunque en la actualidad gran parte de sus competencias tradicionales han pasado a la Comunidad Autónoma. Sin embargo todavía conservan ciertas funciones competenciales de gran importancia, sobre todo para los municipios más pequeños y con menos recursos. Se trata de labores de asistencia jurídica, económica y técnica, por un lado, y del fomento de los intereses particulares en el ámbito provincial, por otro.

Los gobiernos locales poseen competencias sólo a escala municipal, y dependiendo de la entidad del municipio, deben pasar, en muchos casos, por la supervisión regional de gran parte de sus decisiones. Sus principales ámbitos de actuación incluyen, en primer lugar, la promoción de actividades y servicios según las necesidades locales, sin entrar en conflicto con otras competencias ajenas; en segundo lugar, algunas responsabilidades básicas en materia de ordenación urbanística, caminos y vías rurales, conservación del patrimonio, medio ambiente, servicios y actividades culturales, turísticas y de ocio; en tercer lugar, la prestación de algunos servicios obligatorios —limpieza del viario, recogida de basuras, alumbrado, aguas potables, pavimentación, etc.; por último, la prestación de servicios complementarios a los de otras administraciones en materia de educación, sanidad, cultura y protección medioambiental. La escasa formación de los tomadores de decisiones a escala local, especialmente en aquellos municipios de escasa entidad, hace necesaria una fuerte tarea de coordinación por parte de la Administración Regional, de forma que se preserve la armonía territorial y no se malgasten recursos públicos.

Las mancomunidades son agrupaciones de municipios que se ponen de acuerdo para la prestación común de algunos servicios. En el ámbito rural, tienen un papel fundamental en la constitución de economías de escala que permitan a los municipios con menos recursos financieros dar a sus poblaciones mejores servicios. En el área de estudio existen ejemplos destacables en la prestación conjunta de servicios públicos, concretamente, los casos de la Serranía de Cuenca o Els Ports de Morella.

Figura 21: Organigrama de las diferentes administraciones con competencias en políticas para el desarrollo rural en el Sistema Ibérico Meridional



Fuente: Elaboración propia

De la complejidad de este entramado institucional se puede deducir la facilidad con la que aparecen problemas derivados de la falta de coordinación o de diferentes puntos de vista dominantes en el seno de cada institución: solapamientos, aplicación de medidas con objetivos contrapuestos sobre un mismo territorio, etc.. Todo esto inevitablemente se traduce en una reducción de la eficacia de las actuaciones y un infra-aprovechamiento de los recursos públicos. Las relaciones entre la Unión Europea y la Administración Central contemplan con claridad

instrumentos de coordinación con el fin de reducir las posibilidades de que se presenten este tipo de problemas —participación conjunta en la toma de decisiones, comités especializados, etc.. Sin embargo, en las relaciones entre la Comunidad Europea y las Comunidades Autónomas no existe una comunicación fluida. El hecho de que el Estado ejerza de intermediario tanto en la distribución de los fondos europeos como en la comunicación “ascendente” desde las Comunidades Autónomas hacia Europa dificulta la “fluidez”. El Estado afronta asimismo problemas de coordinación dentro de su propia estructura institucional en lo que se refiere a la acción por el desarrollo rural. Faltan instrumentos de coordinación en este sentido —comisiones interministeriales o grupos de trabajo— probablemente debido a la ausencia de una concepción integrada de la política de desarrollo rural en la Administración. La ausencia de una concepción global del desarrollo rural y de la política a aplicar para fomentar dicho desarrollo se refleja igualmente en las relaciones entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su fragmentación y sectorialidad.

Los problemas internos que afronta el Estado por su concepción sectorial, se repiten en las Comunidades Autónomas al estar éstas igualmente estructuradas de forma sectorializada. Sin embargo, su autonomía para organizar su estructura interna, hace que la situación sea variable para cada una de ellas.

A escalas más locales, las relaciones entre las Diputaciones y Ayuntamientos con otras administraciones se rigen por los mismos criterios de sectorialidad y fragmentación, aunque en este caso las relaciones son más intensas dada la escasez de recursos físicos y humanos con los que cuentan las administraciones locales.

4.5.2 Las Actuaciones Públicas en Favor del Desarrollo Rural en el Sistema Ibérico Meridional

En cada institución o agencia implicada, existe una filosofía particular del desarrollo, un conjunto de actuaciones que son diseñadas y/o implementadas y valoradas de acuerdo con dicha filosofía. El complejo entramado de instituciones con competencias directas en materia de políticas de desarrollo rural en la región de estudio implica la presencia de modos de actuación muy variados. La ausencia de una definición clara y ampliamente asumida del desarrollo rural y de los métodos más adecuados para promoverlo, y los intereses y orientaciones personales de los responsables de cada institución, son los elementos diferenciadores que explican esta variabilidad.

La filosofía y *modus operandi* de cada institución se dejan entrever en las características de las políticas que diseñan. Sin embargo, en muchos casos la teoría no se corresponde con la práctica real, ya que pueden intervenir otros elementos personales y coyunturales. Por otro lado, muchas veces no es la institución que diseña una política la encargada de implementarla efectivamente en el territorio. En este caso, existe una gran posibilidad de que los objetivos iniciales de la política o programa se vean alterados, o modificados en cuanto a su prioridad, en función de las características de la institución encargada de su gestión o de los intereses particulares de sus responsables.

Por todo esto, el análisis de los enfoques subyacentes en las diferentes instituciones con competencias sobre el desarrollo rural se ha fundamentado no sólo en los diversos documentos de organización interna existentes, sino también en la realización de una entrevista dirigida a sus responsables. La finalidad de tal herramienta metodológica ha sido la descripción, por un lado, de la estructura institucional que se enfrenta al problema de la desertificación socioeconómica rural y, por otro, el análisis de su funcionamiento. Se han seleccionado 14 instituciones que representan los estadios del proceso de diseño y toma de decisiones en el área de estudio en lo que se refiere al desarrollo rural. La selección se ha realizado en función de las políticas y programas escogidos para su evaluación (Cuadro 41).

Cuadro 41: Las Instituciones y Agencias entrevistadas que diseñan y gestionan políticas con impacto en el de Desarrollo Rural del Sistema Ibérico Meridional

Administración	Política	Nombre de la Institución
Central	Modernización de Explotaciones Agrarias	Dirección General de Estructuras Agrarias, Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza
Central	LEADER I	Dirección General de Desarrollo Rural, Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza
Central	Incentivos Económicos Regionales	Dirección General de Incentivos Económicos Regionales, ministerio de Economía y Hacienda.
Regional (Castilla-La Mancha)	Modernización de Explotaciones Agrarias	Dirección General de la Producción Agraria, Consejería de Agricultura, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
Regional (Valencia)	Modernización de Explotaciones Agrarias	Dirección General de Estructuras Agrarias y Desarrollo Rural, Conselleria de Agricultura de la Generalitat Valenciana.
Regional (Valencia)	Promoción del Turismo Rural	Agència Valenciana de Turisme
Regional (Valencia)	Incentivos Económicos Regionales	Oficina de Incentivos Regionales y Autonómicos, Conselleria de Economia i Hisenda de la Generalitat Valenciana.

Cuadro 41 (cont.)

Regional (Castilla-La Mancha)	Incentivos Económicos Regionales	Dirección General de Desarrollo Industrial, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha
Agencia Privada Local	LEADER I	Centro para el Desarrollo de El Maestrazgo-Teruel (CEDEMATE)
Agencia Privada Local	LEADER I	Asociación para el Desarrollo Rural Integral de las Comarcas de Daroca-Calamocha (Teruel).
Agencia Privada Local	LEADER I	Grupo de Acción Local del Alto Palancia-Alto Mijares.
Agencia Privada Local	LEADER I	Centro de Desarrollo Rural (EIC) Els Ports.
Agencia Privada Local	LEADER I	Promoción y Desarrollo de la Serranía de Cuenca (PRODESE)
Agencia Privada Local	Escuelas Taller y Casas de Oficio	Escuela-Taller "Aula de Restauración", Albarracín (Teruel)

Fuente: elaboración propia

4.5.2.1 Descripción de las Instituciones Entrevistadas

a) Dirección General de Estructuras Agrarias, Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza

Pertenece a la Estructura del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) del Gobierno Central. El MAPA, creado en la década de 1940, es la institución por antonomasia encargada del diseño y gestión de la política agraria y, más recientemente, de la de desarrollo rural en sentido estricto. Tiene su sede en Madrid, aunque extiende su influencia sobre los gobiernos regionales al ser la responsable de parte de la financiación y de las labores de seguimiento y evaluación de muchas de las políticas agrarias y de desarrollo rural, e intermediaria entre las administraciones regionales y la Unión Europea. La Dirección General de Estructuras Agrarias incluye competencias de la antigua Dirección General de Acciones Estructurales y parte de las funciones de la Dirección General de Regadíos e Infraestructuras Agrarias. Sus principales funciones incluyen la promoción y apoyo de las infraestructuras agrarias, el regadío, las infraestructuras de producción, la diversificación de actividades en el medio rural y la promoción del cooperativismo. Su ámbito de actuación incluye todo el Estado, con diferentes grados de competencias dependiendo de la naturaleza de cada Comunidad Autónoma.

b) Dirección General de Desarrollo Rural, Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza

Pertenece igualmente a la estructura del Ministerio de Agricultura. Su ámbito de actuación y su sede son las mismas que en el caso de la Dirección General de Estructuras

Agrarias. De reciente creación (1994), constituye un primer paso en el objetivo de concentrar todas las competencias en materia de diseño de políticas de desarrollo rural en un Departamento del MAPA. Posee importantes competencias en el manejo de recursos financieros para el desarrollo rural, en la coordinación de las iniciativas gestionadas a escala regional o local, en los procesos de seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo rural, y en la intermediación entre los gobiernos regionales y la Unión Europea.

c) Dirección General de Incentivos Económicos Regionales, Ministerio de Economía y Hacienda

Forma parte de la estructura del Ministerio de Economía y Hacienda del Gobierno Central. Su sede se encuentra en Madrid y su ámbito de actuación abarca todo el Estado. Esta Dirección General fue instituida en 1988 y desde entonces se hace cargo, entre otros, de la gestión del Programa de Incentivos Económicos Regionales (Ley 50/1985), de aplicación sobre áreas desfavorecidas. Los principales objetivos de la institución incluyen el apoyo a la inversión productiva privada en áreas desfavorecidas —lucha contra la desertificación socioeconómica— y la creación o mantenimiento de empleo. Sus principales funciones incluyen el diseño de políticas y programas, la coordinación a nivel estatal tanto de iniciativas propias como de políticas Europeas, la gestión de los recursos financieros disponibles, y el control de la concesión de beneficios y de los resultados de las actuaciones.

d) Dirección General de la Producción Agraria, Consejería de Agricultura, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Pertenece a la estructura del gobierno autonómico de Castilla-La Mancha. Tiene su sede en Toledo y es la encargada del diseño y/o gestión de la política de estructuras agrarias y de desarrollo rural de la Comunidad Autónoma. Su ámbito espacial de actuación comprende la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

e) Dirección General de Estructuras Agrarias y Desarrollo Rural, Conselleria de Agricultura de la Generalitat Valenciana

Pertenece al gobierno autonómico de la Comunidad Valenciana. Tiene su sede en Valencia. La Conselleria de Agricultura fue creada en 1980 a raíz de la constitución de la Autonomía. La Dirección General de Estructuras Agrarias y Desarrollo Rural fue creada como

departamento de la Conselleria en 1993, como unión de dos Direcciones Generales anteriores. Sus principales objetivos incluyen la gestión de las estructuras y el desarrollo agrarios, y el diseño y gestión de políticas de desarrollo rural. Su ámbito espacial incluye las provincias de Alicante, Castellón y Valencia. Desde el momento de la realización de la entrevista a esta Dirección General, se ha producido un cambio de su nombre a Dirección General de Desarrollo Rural y Producción Agraria.

f) Agència Valenciana de Turisme

Pertenece a la estructura institucional del Gobierno Regional de la Comunidad Autónoma de Valencia. Tiene su sede en Valencia. Es la institución responsable del diseño y gestión de la política turística de la Comunidad autónoma. Fue creada durante los años 80 como empresa privada y consultora externa encargada de temas de promoción turística (ITVA). Desde 1990, se constituyó en un organismo autónomo del organigrama político público regional, haciéndose cargo de la política turística regional. Desde 1996, cambió su nombre al actual.

g) Oficina de Incentivos Regionales y Autonómicos, Conselleria de Economia i Hisenda de la Generalitat Valenciana

Pertenece al Gobierno Autónomo de la Comunidad Valenciana, teniendo su sede en Valencia. Fue creada como una sección de la Conselleria de Economia i Hisenda de la Generalitat Valenciana en 1984. Su principal objetivo es la gestión de los programas de Incentivos Económicos Regionales, Incentivos Autonómicos y del Programa de Desarrollo Local en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Valencia. Sus clientes potenciales son PYMEs de la región. Su ámbito espacial de actuación comprende las áreas clasificadas como promocionables dentro de los tres programas en el ámbito autonómico.

h) Dirección General de Desarrollo Industrial, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Parte de la estructura del Gobierno Regional de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Tiene su sede en Toledo. Fue creada como Dirección General de la Consejería de Industria y Trabajo regional en 1993, tomando competencias de diversos Departamentos previos de la Consejería. Su principal objetivo es la gestión de los programas de Incentivos Económicos Regionales y de Incentivos Autonómicos. Son clientes potenciales de esta institución las PYMEs regionales.

i) Centro para el Desarrollo de El Maestrazgo-Teruel (CEDEMATE)

Se trata de una organización sin ánimo de lucro que actúa a escala local. Está compuesta por un conjunto de agentes e instituciones locales y regionales, tanto públicos como privados. Tiene su sede en Molinos (Teruel). Fue instituida en 1991 con el fin de gestionar el programa de desarrollo rural LEADER I. En la actualidad, además de la gestión del programa LEADER II, continuación del anterior, se encarga de gestionar otra serie de iniciativas de desarrollo local — CARREFOUR, LIFE, FUTURES, etc.. Sus competencias incluyen la gestión de los programas mencionados pero dependen de las respectivas instituciones Regionales y Centrales en cuanto a la financiación, dirección, control y evaluación. Su principal objetivo es contribuir a alcanzar la dinamización y desarrollo endógenos, un sentimiento de identidad local en la población y la articulación territorial del área. Su ámbito espacial de actuación comprende diversos territorios de Teruel en función del programa de que se trate, con especial énfasis en la comarca de El Maestrazgo.

j) Asociación para el Desarrollo Rural Integral de las Comarcas de Daroca-Calamocha (Teruel)

Es una organización sin ánimo de lucro que actúa a escala local. Está compuesta por un conjunto de agentes e instituciones locales y regionales, tanto públicos como privados. Tiene su sede en Daroca (Zaragoza). Fue creada en 1991 con el fin de gestionar el programa LEADER I en el área de Daroca-Calamocha. En la actualidad gestionan el programa LEADER II y otros programas de desarrollo rural. Sus competencias incluyen la gestión de dichos programas pero dependen de las respectivas instituciones Regionales y Centrales en cuanto a la financiación, dirección, control y evaluación. Sus principales objetivos incluyen la promoción del desarrollo económico, social, cultural y ambiental —desarrollo integral— del área. Su ámbito espacial de actuación incluye las comarcas de Daroca y Calamocha.

k) Grupo de Acción Local del Alto Palancia-Alto Mijares

Organización sin ánimo de lucro que actúa a escala local. Está compuesta por un conjunto de agentes e instituciones locales y regionales, tanto públicos como privados. Tiene su sede en Tales (Castellón). Fue creada en 1992 con el fin de gestionar el programa LEADER I en las comarcas castellanenses del Alto Palancia y Alto Mijares. En la actualidad gestionan el

programa LEADER II. Sus competencias incluyen la gestión del programa mencionado pero dependen de las respectivas instituciones Regionales y Centrales en cuanto a la financiación, dirección, control y evaluación. Sus principales objetivos se centran en la consecución del desarrollo socioeconómico del área a través de la promoción de sus potencialidades, la creación de infraestructuras y servicios, y la coordinación y gestión de iniciativas de desarrollo con impacto en las comarcas.

l) Centro de Desarrollo Rural Els Ports - Maestrat

Organización sin ánimo de lucro que actúa a escala local. Está compuesta por un conjunto de agentes e instituciones locales y regionales, tanto públicos como privados. Tiene su sede en Morella (Castellón). Fue creada en 1988 con el fin de gestionar el programa LEADER I en la comarca castellanense de Els Ports de Morella. En la actualidad gestionan el programa LEADER II, LIFE y otra serie de iniciativas de desarrollo. Sus competencias incluyen la gestión de los programas mencionados pero dependen de las respectivas instituciones Regionales y Centrales en cuanto a la financiación, dirección, control y evaluación. Sus principales objetivos son la promoción del desarrollo sostenible para el área y la diversificación de su actuación con la inclusión de nuevas iniciativas o programas de desarrollo y promoción para las comarcas.

m) Promoción y Desarrollo de la Serranía de Cuenca (PRODESE)

Es una organización sin ánimo de lucro que actúa a escala local. Está compuesta por un conjunto de agentes e instituciones locales y regionales, tanto públicos como privados. Tiene su sede en Cuenca. Fue creada en 1990 con el fin de gestionar el programa LEADER I en el área de la Serranía de Cuenca. En la actualidad gestiona el programa LEADER II, y otros programas de desarrollo. Sus competencias incluyen la gestión de estos programas pero dependen de las respectivas instituciones Regionales y Centrales en cuanto a la financiación, dirección, control y evaluación. Sus principales objetivos son la dinamización y desarrollo integrado del área y dar un servicio de información y asesoramiento a los empresarios y promotores locales sobre las ayudas y programas de los que pueden beneficiarse.

n) Escuela-Taller "Aula de Restauración", Albarracín (Teruel)

Ha sido una agencia pública dependiente del INEM y que ha operado a escala local (Albarracín, Teruel). Fue creada en 1988 con el fin de gestionar la iniciativa de Escuela Taller en

Albarracín. Los principales objetivos de la institución fueron la creación de empleo, la formación de nuevos empresarios y la promoción de los recursos locales. Estos objetivos se alcanzaron mediante programas de formación con el fin de consolidar artesanos y empresarios. Su ámbito espacial de actuación incluía la Mancomunidad de Municipios de Albarracín (Teruel).

Con el fin de facilitar la comprensión de los análisis realizados, se ha otorgado a cada institución un número tal como se muestra en el cuadro 42:

Cuadro 42: Códigos para las instituciones entrevistadas

DESCRIPCIÓN	
1	Dirección General de Estructuras Agrarias, Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza
2	Dirección General de Desarrollo Rural, Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza
3	Dirección General de Incentivos Económicos Regionales, ministerio de Economía y Hacienda
4	Dirección General de la Producción Agraria, Consejería de Agricultura, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
5	Dirección General de Estructuras Agrarias y Desarrollo Rural, Conselleria de Agricultura de la Generalitat Valenciana
6	Agència Valenciana de Turisme
7	Oficina de Incentivos Regionales y Autonómicos, Conselleria de Economia i Hisenda de la Generalitat Valenciana.
8	Dirección General de Desarrollo Industrial, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha
9	Centro para el Desarrollo de El Maestrazgo-Teruel (CEDEMATE).
10	Asociación para el Desarrollo Rural Integral de las Comarcas de Daroca-Calamocha (Teruel).
11	Grupo de Acción Local del Alto Palancia-Alto Mijares.
12	Centro de Desarrollo Rural (EIC) Els Ports.
13	Promoción y Desarrollo de la Serranía de Cuenca (PRODESE)
14	Escuela-Taller "Aula de Restauración", Albarracín (Teruel)

Fuente: elaboración propia

4.5.2.2 Perfil de las Instituciones Entrevistadas

De las 14 instituciones con competencias en el área en las políticas y programas seleccionados, la mayoría pertenece a los gobiernos Central o Regionales —nueve—, mientras que el resto son agencias sin ánimo de lucro que operan a escala local, casi todas de la red de agencias de desarrollo que gestionan el programa LEADER —cuatro— mientras que la restante gestiona una iniciativa dentro del programa de Escuelas-Taller.

La mayoría de las instituciones, agencias o departamentos son de creación relativamente reciente. Tan sólo tres son anteriores a 1980, mientras que 5 de ellas ha sido creadas con posterioridad a 1990, principalmente las agencias que actúan a escala local. En general, las

instituciones a las que pertenecen los departamentos ministeriales o de gobiernos regionales entrevistados, tienen mayor tradición.

Las principales líneas de actuación de las instituciones y agencias de desarrollo analizadas, en su trabajo por el desarrollo rural, consisten en: promoción de la inversión productiva, apoyo a la diversificación de la actividad económica, promoción del área, creación y mantenimiento del empleo, modernización e incremento de la competitividad de la agricultura, conservación ambiental, y formación y apoyo técnico.

4.5.3 Funcionamiento Interno y Relaciones con otras Instituciones

4.5.3.1 La Visión desde las Instituciones

El contenido de este apartado proviene de las entrevistas realizadas a los representantes de las diferentes instituciones responsables de las políticas con impacto en el desarrollo rural del área de estudio. Los aspectos metodológicos relacionados con la elaboración e implementación de las entrevistas han sido previamente descritos en el apartado 4.4. Los contenidos de este apartado se centran en la descripción del sistema institucional que diseña y gestiona el desarrollo rural en el Sistema Ibérico Meridional a través de los principales resultados de las entrevistas realizadas.

El sistema institucional de actores en relación con el desarrollo rural en el área de estudio constituye un complejo entramado de instituciones o agencias que actúan a diferentes escalas, en diferentes sectores y con diferentes objetivos. La consolidación relativamente reciente del concepto de desarrollo rural como desarrollo integrado y no exclusivamente agrario, no se refleja todavía en esta estructura institucional heredera de una concepción sectorial de la Administración. Por otro lado, dos elementos se han conjugado durante los últimos 20 años para complicar la distribución de competencias: en primer lugar, la adhesión de España a la Unión Europea en 1986, que ha tenido como consecuencia la adopción de las directrices políticas y de los reglamentos europeos, muchas veces novedosos en la administración española y que han requerido cierto tiempo para ser asimilados en su totalidad; en segundo lugar, la constitución del Estado de las Autonomías, que ha implicado una remodelación de las competencias políticas a todos los niveles, con un progresivo traspaso hacia los gobiernos regionales en detrimento del Gobierno Central y muchas veces también en detrimento de los gobiernos locales, especialmente en las áreas rurales.

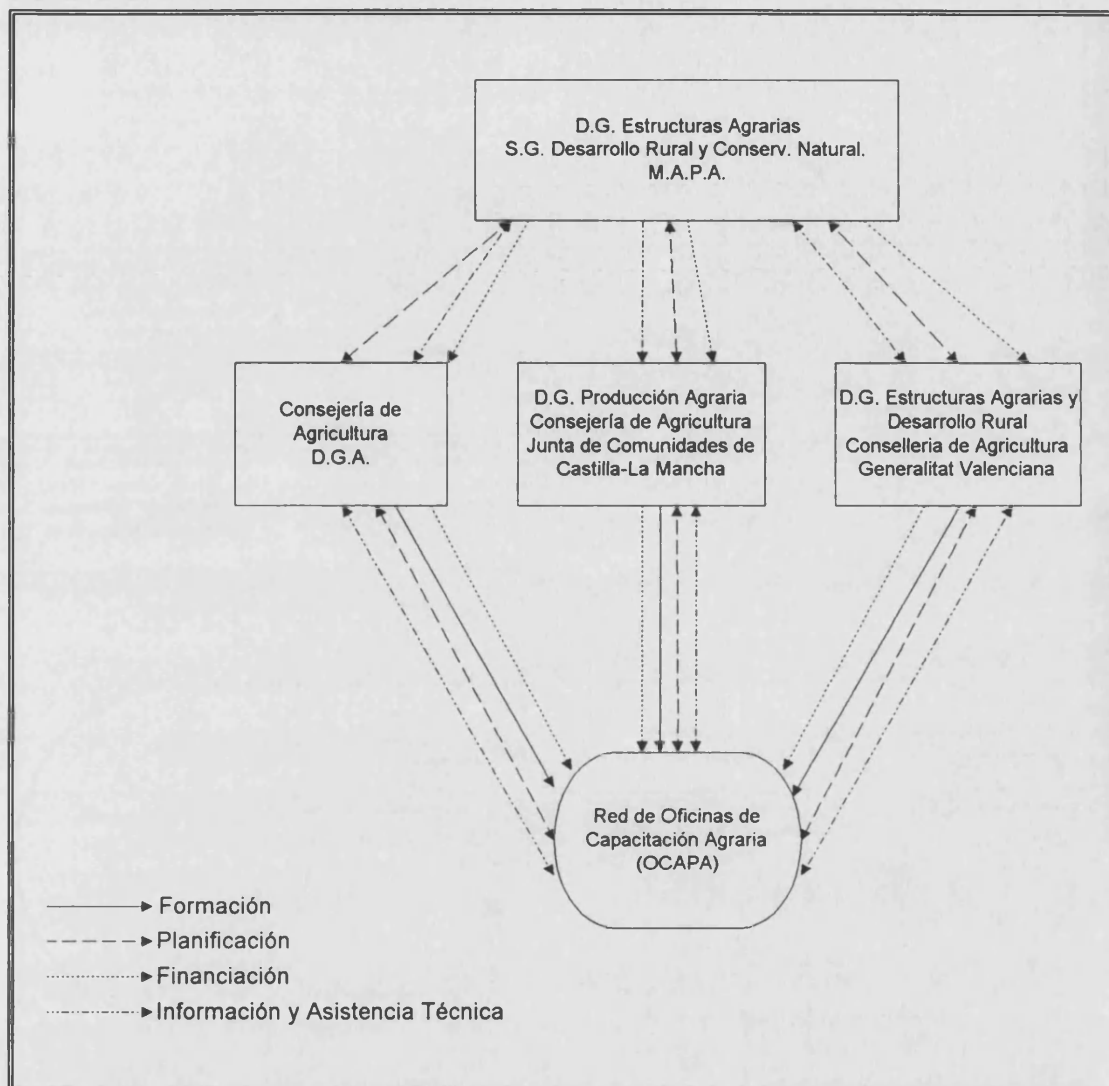
Tanto entre las 14 instituciones analizadas como entre ellas y otras organizaciones y agencias, se establecen todo tipo de relaciones jerárquicas e intercambios. En el marco de las políticas de desarrollo rural, la Secretaría de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza del Gobierno Central es la institución clave tanto por su papel tradicional en el diseño y aplicación de dichas políticas como por su papel de intermediación con la Unión Europea, control sobre gran parte de los recursos financieros estatales y europeos destinados al efecto, y funciones de coordinación y control.

La evolución reciente en el conjunto de las instituciones entrevistadas registra, por lo general, una tendencia al crecimiento en las funciones, presupuestos y empleo. Así, en la mayoría se ha producido un incremento de los recursos financieros y del personal empleado.

Las principales interrelaciones que se establecen entre las instituciones y agencias entrevistadas se deben a la dependencia financiera, cursos o programas de formación y planificación conjunta. Del análisis de dichas relaciones (**Cuadro 43**) se desprenden las siguientes conclusiones:

- Existen diversas estructuras institucionales, mas o menos autónomas entre si, en función de la política o programa que gestionan. Pueden diferenciarse cuatro redes institucionales básicas en el desarrollo rural del área en relación con las políticas y programas escogidos para el análisis (**Figuras 22 a 25**). Cada una de estas redes está constituida por un conjunto de agencias e instituciones que mantienen contactos y relaciones de interdependencia frecuentes. La primera (**Figura 22**) está constituida por cinco instituciones básicas y un conjunto de agencias locales secundarias, que se encargan del diseño e implementación de la política de estructuras agrarias. Se trata de una red sectorial pero que mantiene importantes contactos con otras redes institucionales de desarrollo rural del área, en gran parte forzados por el hecho de que las competencias en materia de estructuras agrarias y desarrollo rural en sentido estricto se encuentran frecuentemente en la misma institución y/o departamento. Las principales interacciones en esta red institucional consisten en tareas de planificación de objetivos y actuaciones, dependencia financiera e información y asistencia técnica. En el caso de la red de Oficinas Comarcales de Capacitación Agraria —OCAPA—, se añade una importante función de formación y asistencia técnica.

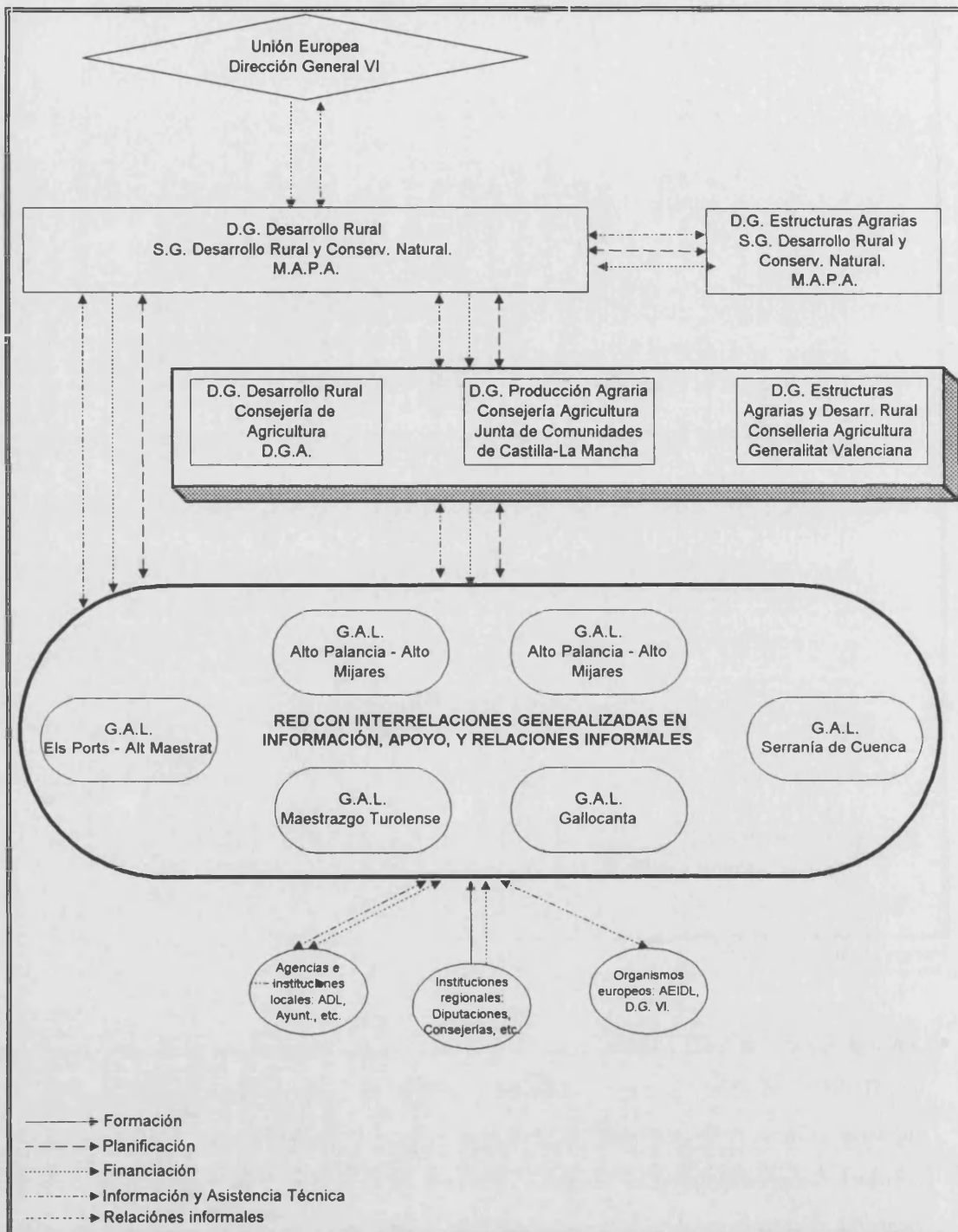
Figura 22: Red institucional de la política de estructuras agrarias en el Sistema Ibérico Meridional



Fuente: Elaboración propia

- La segunda de las redes hace referencia a la estructura institucional que gestiona el programa LEADER y, más recientemente, otras iniciativas en la línea de políticas de desarrollo no agrarias (Figura 23). Se trata de una red amplia y diversificada, constituida por 10 instituciones principales y un amplio abanico de instituciones secundarias con las que las primeras se relacionan. La institución fundamental en el desarrollo del LEADER I ha sido la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Posteriormente, durante la aplicación del LEADER II, las Consejerías de Agricultura de las respectivas Comunidades Autónomas han adquirido un papel más importante tanto en la financiación como en la coordinación de los distintos programas regionales.

Figura 23: Red institucional de las Iniciativas de Desarrollo Rural en sentido estricto



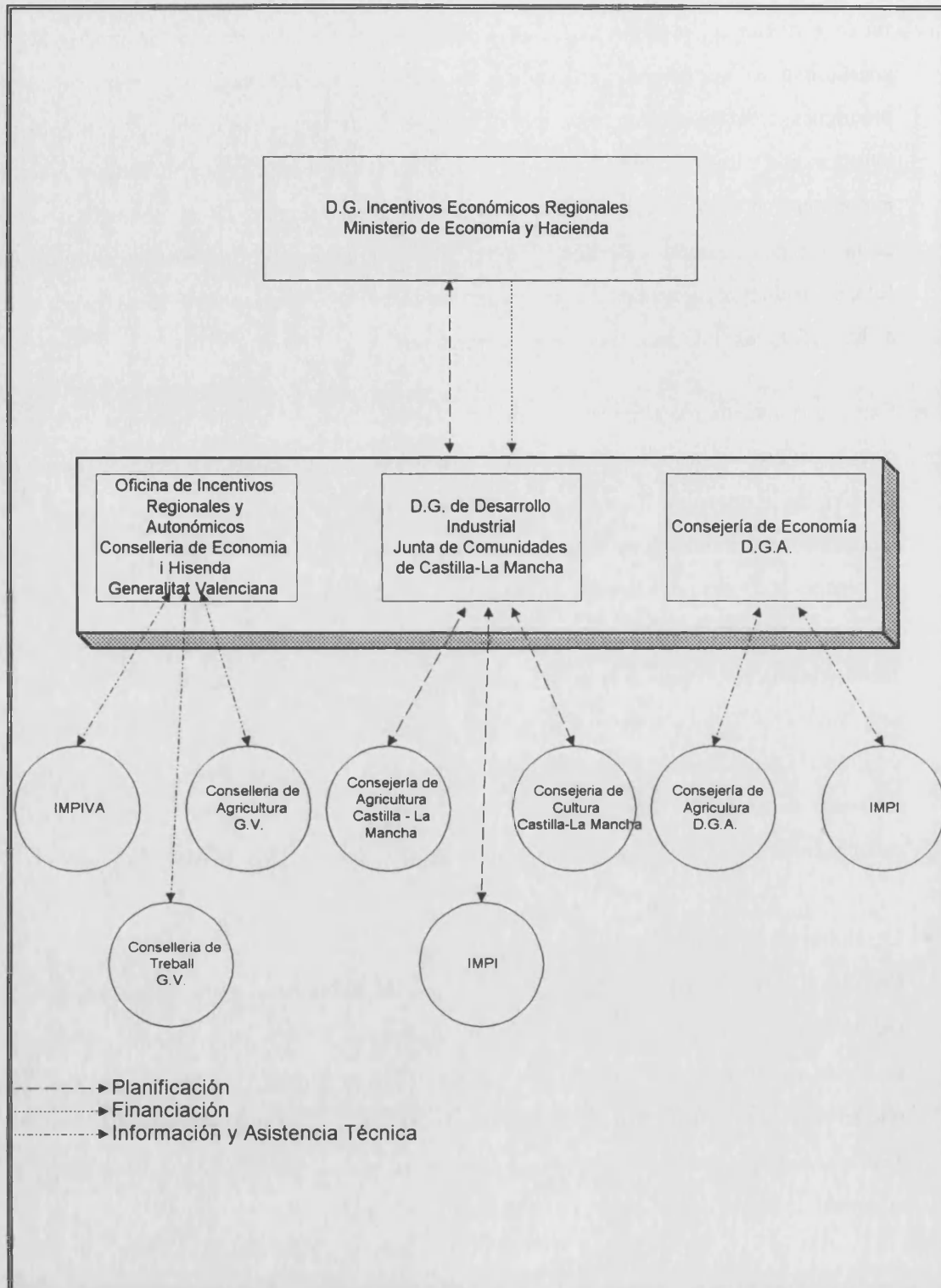
Fuente: Elaboración propia

Nota: en el caso de las relaciones entre los gobiernos regionales y las agencias LEADER, dichas relaciones se establecen entre las agencias LEADER de cada autonomía y sus respectivos gobiernos, no existiendo relaciones significativas entre autonomías diferentes.

Sin embargo, el papel fundamental en la gestión del LEADER y de otras iniciativas de desarrollo rural recae en una red de agencias locales, creadas en la mayoría de los casos con el fin de gestionar el programa LEADER I pero que en muchas ocasiones han terminado por constituirse en verdaderas agencias de desarrollo a escala local, gestionando diversos programas, aportando información sobre las ayudas e iniciativas disponibles, y estableciendo vínculos con otras agencias locales e instituciones. Entre esta red y la anterior existen importantes conexiones, principalmente a escala regional y estatal, debido al emplazamiento de las competencias en desarrollo rural y estructuras agrarias en las mismas instituciones. Ello, sin embargo, no implica que exista una verdadera coordinación entre las actuaciones de ambas redes, sino más bien relaciones de carácter informal.

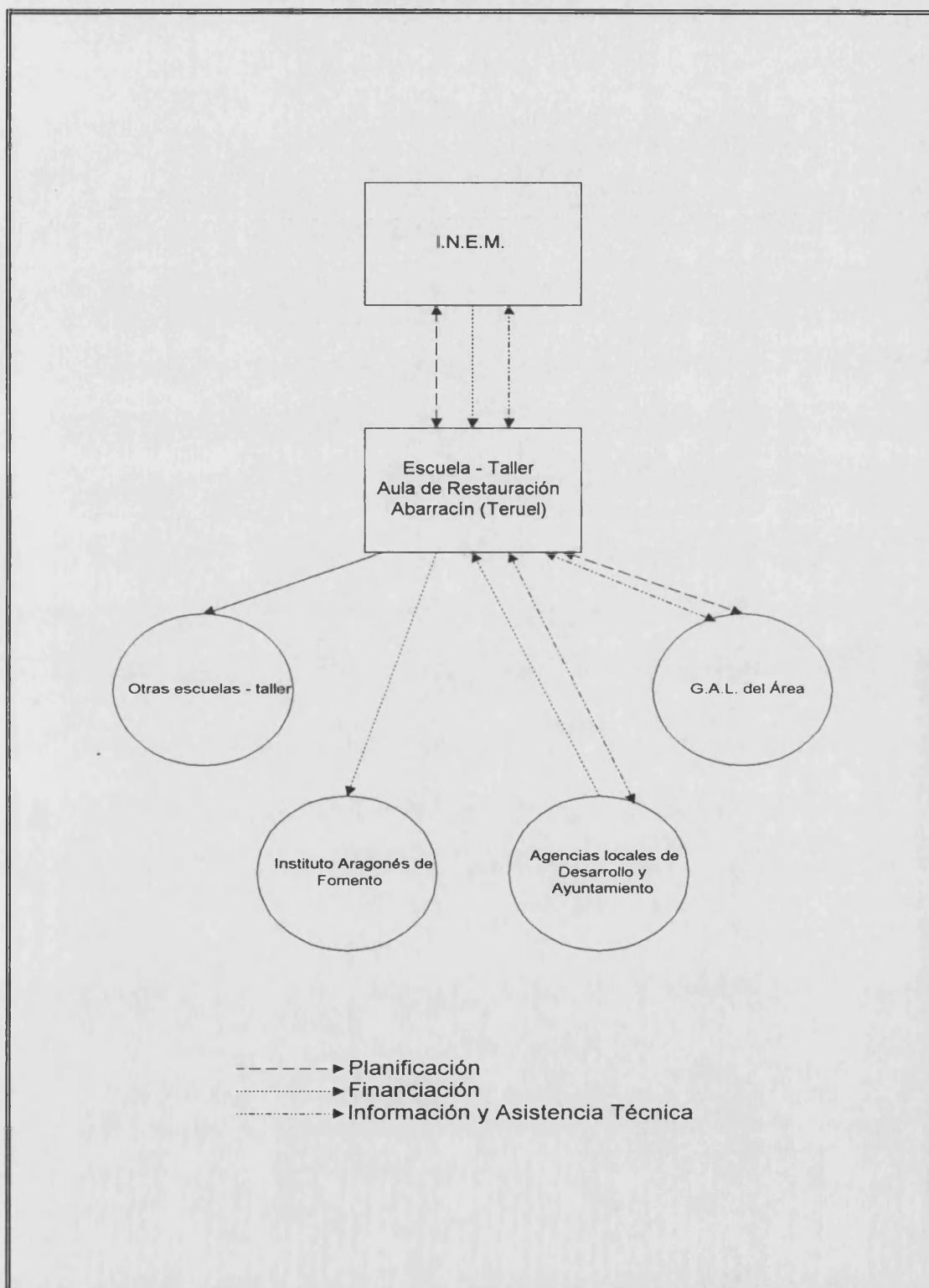
- Existe una tercera red (Figura 24), en gran medida independiente de las dos anteriores, constituida por las instituciones encargadas del diseño y gestión del programa de Incentivos Económicos Regionales. Se trata de una red muy específica y autónoma, aunque con una fuerte dependencia interna de la institución del gobierno central que se encarga del diseño del programa: la Dirección General de Incentivos Económicos Regionales, del Ministerio de Economía y Hacienda. Las competencias en cuanto a diseño de la política, control de los fondos financieros, y procedimientos evaluativos recaen en el Gobierno Central a través de esta institución que, sin embargo, no tiene presencia física en las tareas de gestión del programa. Dichas tareas recaen en los gobiernos autonómicos, concretamente en sus oficinas de incentivos regionales. Las principales relaciones que se establecen entre las instituciones de esta red consisten en labores de planificación y provisión de recursos financieros.
- La última de las estructuras institucionales considerada hace referencia al programa de Escuelas Taller (Figura 25). Dependiente del Instituto Nacional de Empleo, consiste en una red de agencias que gestionan el programa a escala local. Es una estructura con un elevado grado de autonomía y con pocas relaciones con las anteriores, excepto en lo que hace referencia a las organizaciones locales, que suelen implicarse en los grupos de desarrollo local de la segunda red. Las principales relaciones entre las instituciones de esta red giran en torno a la gestión de cursos de formación y la dependencia financiera.

Figura 24: Red institucional de los Incentivos Económicos Regionales



Fuente: Elaboración propia

Figura 25: Red institucional del programa de Escuelas-Taller



Fuente: Elaboración propia

Cuadro 43: Interacciones entre instituciones entrevistadas, y entre instituciones entrevistadas y otras

A. Instituciones entrevistadas entre ellas

Institución	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	==	2-3-5		2-3-5	2-3-5									
2	2-3-5	==		2-3-5	2-3-5				2-3-5-7	2-3-5-7	2-3-5-7	2-3-5-7	2-3-5-7	
3			==											
4				==										
5		2-3-5	2-3-5		==	6					3-5	3-5		
6						==								
7			2-3-5		5		==							
8			2-3	2				==						
9		2-3-5-7							==					
10										==				
11		2-3-5-7			3-5	2-3-5					==			
12		2-3-5-7			3-5							==		
13		2-3		2-3									==	
14														==

Fuente: elaboración propia

B. Instituciones entrevistadas versus instituciones no entrevistadas

Institución	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37		
1											2-3-5													1-2-3-5	
2							2-3-5				2-3-5														
3																									
4																									1-2-3-5
5																					2	2	2		1-2-3-5
6																									
7																						5	5		
8																		2	1						
9							3-5		5	5	2-3	2-3	2-3	2-3	3-5	3-5	3								5-6
10									5	5	3	3													5-6
11							3-5	5	5																5-6
12							3-5	5																	5-6
13			6	2-3	2-3	2-3																			5-6
14	1	3	3																						

Códigos

- 1. Formación
- 2. Planificación
- 3. Asistencia financiera
- 4. Grupos de presión
- 5. Información y asistencia técnica
- 6. Relaciones informales

Cuadro 44: Códigos para las instituciones entrevistadas

Institución 1	Dirección General de Estructuras Agrarias, Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza, MAPA
Institución 2	Dirección General de Desarrollo Rural, Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza, MAPA
Institución 3	Dirección General de Incentivos Económicos Regionales, Ministerio de Economía y Hacienda.
Institución 4	Dirección General de la Producción Agraria, Consejería de Agricultura, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
Institución 5	Dirección General de Estructuras Agrarias y Desarrollo Rural, Conselleria de Agricultura, Generalitat Valenciana.
Institución 6	Agència Valenciana de Turisme
Institución 7	Oficina de Incentivos Regionales, Conselleria de Economia i Hisenda, Generalitat Valenciana.
Institución 8	Dirección General de Desarrollo Industrial, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha
Institución 9	Centro para el Desarrollo de El Maestrazgo-Teruel (CEDEMATE).
Institución 10	Asociación para el Desarrollo Rural Integral de las Comarcas de Daroca-Calamocha (Teruel).
Institución 11	Grupo de Acción Local del Alto Palancia-Alto Mijares.
Institución 12	Centro de Desarrollo Rural (EIC) Els Ports
Institución 13	Promoción y Desarrollo de la Serranía de Cuenca (PRODESE)
Institución 14	Escuela-Taller "Aula de Restauración", Albarracín (Teruel)

Fuente: elaboración propia

Cuadro 45: Códigos para instituciones no entrevistadas

Institución 15	Otras Escuelas-Taller
Institución 16	Instituto Aragonés de Fomento
Institución 17	INEM
Institución 18	Consejería de Industria y Trabajo, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha
Institución 19	Consejería de Cultura, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha
Institución 20	Diputaciones Provinciales
Institución 21	Directorate General VI de la Unión Europea
Institución 22	AIED, Célula de Animación Europea
Institución 23	Agencias de Desarrollo Local
Institución 24	Otras instituciones que gestionan el Programa LEADER
Institución 25	Consejería de Agricultura, Dirección General de Aragón
Institución 26	Consejería de Turismo y Medio Ambiente, Dirección General de Aragón
Institución 27	Consejería de Economía, Dirección General de Aragón
Institución 28	Universidad
Institución 29	Ministerio de Turismo
Institución 30	Ministerio de Obras Públicas y Transporte, MOPTA
Institución 31	Bancos
Institución 32	Consejería de Cultura, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha
Institución 33	IMPI, Ministerio de Industria
Institución 34	IMPIVA, Generalitat Valenciana
Institución 35	Conselleria de Treball, Generalitat Valenciana
Institución 36	Conselleria de Cultura, Generalitat Valenciana
Institución 37	OCAPAS

Fuente: elaboración propia

Por tanto, se puede percibir a través del análisis de las relaciones entre las instituciones que se encargan de las políticas de desarrollo seleccionadas, que la acción en pro del desarrollo rural en el área de estudio es, en gran medida, una acción descoordinada y sectorial. No obstante, pueden señalarse algunos aspectos positivos derivados de la creación reciente de redes de agencias locales que implican en la gestión de programas de desarrollo rural a una parte

Evaluación de Políticas de Desarrollo Rural en el Sistema Ibérico Meridional

importante de los agentes e instituciones del área. Sin embargo, estas agencias locales tienen un escaso margen de maniobra por cuanto dependen de los gobiernos regionales y central para el diseño de objetivos generales y para la disponibilidad de recursos financieros. La coordinación de las actuaciones a una escala mayor —escala regional y estatal— es una tendencia y una demanda patente en las entrevistas realizadas aunque los obstáculos estructurales y burocráticos dificultan el proceso.

La jerarquía institucional está claramente presente en las opiniones de los entrevistados sobre la institución que más influencia tiene sobre cada organización, y la institución o instituciones sobre las que cada organización influye en mayor medida (**Cuadro 46**). Hay que diferenciar entre las instituciones que actúan a escala local y las que actúan a escala más amplia, estando las primeras normalmente bajo la supervisión o dependencia de las segundas. A partir de esta información es también posible establecer las instituciones clave en el diseño y puesta en funcionamiento de políticas con impacto en el medio rural en el área.

Cuadro 46: Relaciones de influencia entre las instituciones de desarrollo rural del Sistema Ibérico Meridional

Institución que más influye	
Instituciones 1, 2, 11	Dirección General VI U.E.
Instituciones 1, 2, 5, 12	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
Institución 3	Ministerio de Economía y Hacienda y Consejo Rector del Programa de I.E.R.
Instituciones 6, 9, 10, 13	Consejería de Agricultura Regional
Instituciones 7, 8	Consejería de Economía y Hacienda Regional y D.G. de Incentivos Económicos y Regionales de Madrid
Institución 14	INEM

Institución sobre la que más influye	
Instituciones 1, 2, 9, 10, 13	Consejerías de Agricultura Regionales
Institución 3	Consejerías de Economía y Hacienda Regionales
Instituciones 2, 5	Grupos de Acción Local LEADER
Institución 11	Agència Valenciana de Turisme
Institución 14	Agencias de Desarrollo Locales

Fuente: Regional Report (AIR3-CT94-1545)

El Ministerio de Agricultura aparece como la institución fundamental y la que tiene más influencia sobre el resto de instituciones en la estructura analizada. Esta ha sido la situación durante las últimas 5 décadas, desde la constitución de la estructura gubernamental que todavía perdura. Sin embargo, es posible detectar también la aparición reciente de nuevos centros de

decisión con creciente importancia en la promoción del desarrollo rural del área. Se trata principalmente de dos nuevos niveles, poco significativos en la toma de decisiones sobre desarrollo rural hasta fecha relativamente reciente: por un lado, la Unión Europea como organismo legislador fundamental en el nuevo contexto sociopolítico constituido como consecuencia de la adhesión de España en 1986. Su influencia se encuentra presente tanto en las relaciones de las instituciones entrevistadas con otras instituciones —las instituciones 21 y 22 son organismos europeos y han sido mencionadas por cuatro de las instituciones entrevistadas— como en la constatación que cada agencia hace sobre la institución que más influencia tiene en su actuación — 4 instituciones afirman que la Unión Europea es el nivel gubernamental que más influye en su toma de decisiones; por otro lado, la aparición y consolidación durante la década de los 80 de los gobiernos regionales, que se ha realizado a costa del traspaso de competencias desde el Gobierno Central y los gobiernos locales. Seis de las instituciones entrevistadas señalan a una institución perteneciente a un gobierno regional como la que más influye en su toma de decisiones.

A pesar de que existen redes más o menos formalizadas de instituciones de desarrollo rural, la realidad refleja un panorama caracterizado por la ausencia de una actuación coordinada. Por otro lado, la aproximación integrada y participativa del desarrollo presente en el discurso de la mayoría de las instituciones no se plasma en un esfuerzo significativo por integrar a todos los agentes locales en el proceso de toma de decisiones. La mayoría de las instituciones entrevistadas carecen de grupos de discusión establecidos en los que se integren elementos y agentes locales. Existe una notable excepción a esta tendencia común, en la concepción y funcionamiento de los Grupos de Acción Local de la estructura del programa LEADER. En estos casos, la integración y participación de grupos representativos de la sociedad y economía locales es la esencia de su funcionamiento. Las decisiones se toman —en teoría— a partir de la construcción de un consenso previo y los resultados son igualmente valorados en el marco de la asamblea de socios. Sin embargo, se trata todavía de embriones de desarrollo con poca capacidad financiera y de actuación, y con frecuencia, con destacables déficits de formación específica entre sus responsables.

En las demás instituciones entrevistadas puede afirmarse sin lugar a dudas que existe todavía una clara aproximación centralista —*top-down*— en la práctica, sin perjuicio de que puedan haberse definido intenciones participativas en el ámbito de una aproximación —*bottom-up*— teórica. Esta diferenciación entre discurso teórico y práctica política puede valorarse a través de las respuestas dadas por los responsables entrevistados a los objetivos de las

instituciones, y la definición del concepto de desarrollo rural dominante en ellas, en el que están mayoritariamente presentes los principios del desarrollo integrado, endógeno y participativo (Cuadro 48).

Cuadro 47: Principales objetivos de las instituciones

Objetivo	Nº de Instituc.
Mantener población del área	6
Coordinación y gestión de programas de desarrollo rural en el área	5
Dinamización y desarrollo integrado del área	4
Creación y conservación de empleo	4
Promoción económica y cultural del área	3
Promocionar y coordinar inversión económica	2
Creación infraestructuras y servicios	1
Representar el área y defender sus intereses	1
Promover la vertebración social, económica y espacial del área	1
Promover recursos locales	1

Fuente: elaboración propia

Cuadro 48: Temas presentes en la definición de Desarrollo Rural de las instituciones

Objetivo	Nº de Instituc.
Alcanzar un desarrollo integrado, endógeno y participativo	11
Incrementar número y calidad de servicios para la población rural	6
Mantener o mejorar los niveles de ingreso de la población local	4
Mantener empleo en áreas rurales mejorando sus condiciones	3
Potenciar la valorización de recursos locales	3
Promover un desarrollo sostenible	2

Fuente: elaboración propia

El concepto de desarrollo integrado, endógeno y sostenible no es, por tanto, desconocido para las instituciones de desarrollo rural entrevistadas. Por otro lado, la conceptualización teórica sobre los problemas de la decadencia rural también está bien construida en las instituciones (Cuadro 49). El círculo vicioso constituido por la falta de empleo adecuado, la emigración y despoblamiento consiguientes, y la pérdida de servicios y equipamientos básicos es bien destacada por los entrevistados.

Por otro lado, la mayoría de las instituciones reconocen la existencia de problemas importantes en la implementación actual de las políticas de desarrollo rural, y son capaces de lanzar propuestas para su solución (Cuadro 50).

Cuadro 49: Principales factores destacados por las instituciones entrevistadas acerca de la naturaleza de la problemática rural

- La emigración de población joven por falta de oportunidades de empleo e ingresos adecuadas, causa despoblamiento, envejecimiento poblacional, pérdida de servicios y equipamientos y de vitalidad.
- Los municipios pequeños son los que más sufren la pérdida de actividad económica y servicios, por lo que la población emigra hacia los centros comarcales incrementando la desvertebración del territorio.
- Existe una dependencia excesiva de un sector primario débil y con orientaciones productivas poco rentables.
- La débil estructura empresarial no aprovecha las importantes ventajas que supone la acción común a través de movimientos asociativos y cooperativos.
- El deterioro del paisaje tradicional como consecuencia del abandono de la actividad agraria y el despoblamiento —mayor impacto de incendios forestales, erosión— supone un gran perjuicio para las posibilidades turísticas de muchas áreas.
- La capacidad de atracción de nueva actividad productiva es escasa debido a las dificultades estructurales —aislamiento— y a la falta de infraestructuras y equipamientos adecuados.

Fuente: elaboración propia

Cuadro 50: Principales problemas en la implementación de políticas de desarrollo rural y vías de solución según las instituciones entrevistadas

- Descoordinación en la actuación de las diferentes administraciones e instituciones con competencias en materia de desarrollo rural en el área.
- Escasa participación de la población y agentes locales en el diseño e implementación de las políticas de desarrollo que les afectan.
- La falta de información adecuada sobre las iniciativas públicas disponibles para los promotores del área.
- La dispersión de competencias sobre el desarrollo rural en un elevado número de instituciones.
- El carácter sectorial y no territorial de las políticas de desarrollo rural.
- Los complicados trámites burocráticos en la solicitud y gestión de ayudas.
- La insuficiencia del seguimiento y evaluación de las iniciativas de desarrollo.

Fuente: elaboración propia

A pesar de haber quedado demostrada, a través de las opiniones de los responsables de las instituciones entrevistadas, la existencia de un marco teórico-conceptual sobre el desarrollo rural en el que predomina una visión integrada, participativa y endógena del mismo, la realidad de la práctica del desarrollo rural en el área de estudio es bien diferente. La estructura institucional del desarrollo rural en el Sistema Ibérico Meridional puede caracterizarse como un conglomerado de instituciones y agencias que actúan desde diferentes niveles administrativos — incluso desde diferentes organismos dentro de cada nivel administrativo—, superponiendo más que coordinando una serie de actuaciones que todavía tienen un marcado carácter sectorial en su mayoría. Las principales competencias en cuanto a diseño de políticas, gestión de los recursos financieros y tareas de seguimiento y control, recaen en las instituciones del Gobierno Central y Regional, a pesar de que existen iniciativas locales de creciente impacto —Grupos de Acción Local, agentes de desarrollo local, movimientos asociativos a escala supramunicipal, etc.— que están llamadas a tener un papel esencial en el futuro de la acción institucional en favor del desarrollo rural.

4.5.3.2 Las Instituciones de Desarrollo Rural según Visión de los Empresarios y Agricultores Entrevistados

a) El perfil de los Entrevistados y de sus Empresas

La estructura de actividad de las empresas entrevistadas está determinada por la naturaleza de los programas y políticas evaluadas. Existe una importante representación de la actividad agraria que corresponde a los titulares de explotación entrevistados, mientras que en el caso de las empresas no agrarias, la orientación turística que en la práctica ha tenido el programa LEADER I, se traduce en el predominio de empresas dedicadas a servicios turísticos, hostelería y ocio, aunque también son significativas la agroindustria y el comercio (Cuadros 51 y 52).

Dentro de las orientaciones productivas agrarias predominan los cultivos tradicionales del secano mediterráneo —olivo, almendro, cereal—, mientras que las características físicas de las áreas de estudio —elevada altitud y relieve abrupto— explican la importante presencia de actividades ganaderas. Por su parte, las ramas de actividad no agraria se concentran en actividades relacionadas con el turismo y la hostelería (Cuadro 51). Esta estructura refleja la importancia que se ha venido otorgando desde inicios de los años 90 al fenómeno del turismo rural, y las expectativas que ha generado entre la población local de las áreas rurales de la región.

Cuadro 51: Rama de actividad de las empresa

Rama de actividad	%
Explotaciones agrarias - ganaderas	70%
Agroindustria	19%
Actividades industriales	18%
Servicios especializados	16%
Comercio - Alimentación	15%
Hostelería - Restauración	14%
Servicios turísticos	12%
Construcción	2%
Total	166%

Fuente: elaboración propia

Cuadro 52: Principales orientaciones productivas de las explotaciones agrarias

	Principal aprov.	Segundo aprov.	Tercer aprov.	Cuarto aprov.	Total
Almendros	7	7	10	2	26
Olivos	3	7	5	3	18
Ovino	15	1	0	0	16
Porcino	7	4	1	0	12
Cebada	0	9	3	1	13
Vacuno	3	3	1	0	7
Pastos extensivos	5	2	2	0	9
Níspero	3	1	1	2	7
Conejos	7	0	0	0	7
Pollos	3	3	0	0	6
Hortalizas	0	3	2	1	6
Apicultura	1	1	1	0	3
Caqui	0	2	2	0	4
Cerezo	2	1	0	0	3
Manzanos	1	0	1	0	2
Caprino	1	2	0	0	3
Peral	1	0	2	0	3
Otras aves	2	0	0	0	2
Lavandin	2	0	0	0	2
Melocotoneros	1	0	1	0	2
Algarrobo	0	1	0	1	2
Ciruelo	0	2	0	1	3
Higueras	0	0	1	0	1
Viñedo	0	0	0	1	1
Nogal	0	1	0	0	1
Naranja	0	1	0	0	1
Total	64	51	33	12	
N/A	0	15	33	54	

Fuente: elaboración propia

En la mayoría de las explotaciones agrarias entrevistadas (72,7%) no se han registrado cambios significativos en el orden y composición de los aprovechamientos durante los últimos 10 años. Cuando se han producido cambios, éstos han estado relacionados mayoritariamente con la adquisición de tierra o ganado y, en menor medida, con cambios de cultivo. Las razones argüidas para la introducción de cambios en las orientaciones productivas se refieren principalmente a la necesidad de incrementar la rentabilidad para mantener la viabilidad de la explotación. Finalmente, la presencia de actividades no agrarias gestionadas desde la explotación es residual (2%). Nos encontramos, por tanto, ante explotaciones agrarias poco dinámicas, con orientaciones productivas tradicionales y generalmente poco rentables, y con escasa introducción de innovaciones o actividades complementarias. Puede afirmarse que este modelo refleja con fidelidad la realidad de las explotaciones agrarias de las regiones rurales desfavorecidas.

La superficie media de la explotaciones agrarias entrevistadas es de 174,46 ha.. Sin embargo, la mediana se sitúa en 21 ha.. Esto indica la existencia de un pequeño número de explotaciones muy extensas que elevan substancialmente la media. Hay que tener en cuenta que el carácter montañoso y la escasa introducción del regadío contribuyen a que se necesiten mayores superficies para que las explotaciones sean rentables.

Por otro lado, la escasa presión poblacional histórica y el proceso de despoblamiento contribuyen a que la presión sobre el suelo sea mínima, y las posibilidades de comprar tierras a buen precio elevadas. La distribución de la superficie por sistemas de tenencia muestra un predominio claro de la propiedad, aunque existe un buen número (más del 25%) de explotaciones agrarias que tienen parte de sus tierras bajo modos de tenencia alternativos —arrendamiento o alquiler. De cualquier manera, los agricultores entrevistados amplían el porcentaje de superficie en propiedad bien mediante la adquisición de nuevas tierras, bien mediante la compra de la parte anteriormente arrendada.

Las empresas no agrarias presentan una tipología variada, dominada por las de carácter familiar (Cuadro 53). Las Sociedades Limitadas y Anónimas y las Cooperativas tienen también una representación significativa. El carácter familiar de la mayoría de estas empresas es perceptible en el número medio de propietarios. La mitad de las empresas tienen un sólo propietario y el porcentaje se eleva al 91,4% para las empresas de hasta 5 propietarios.

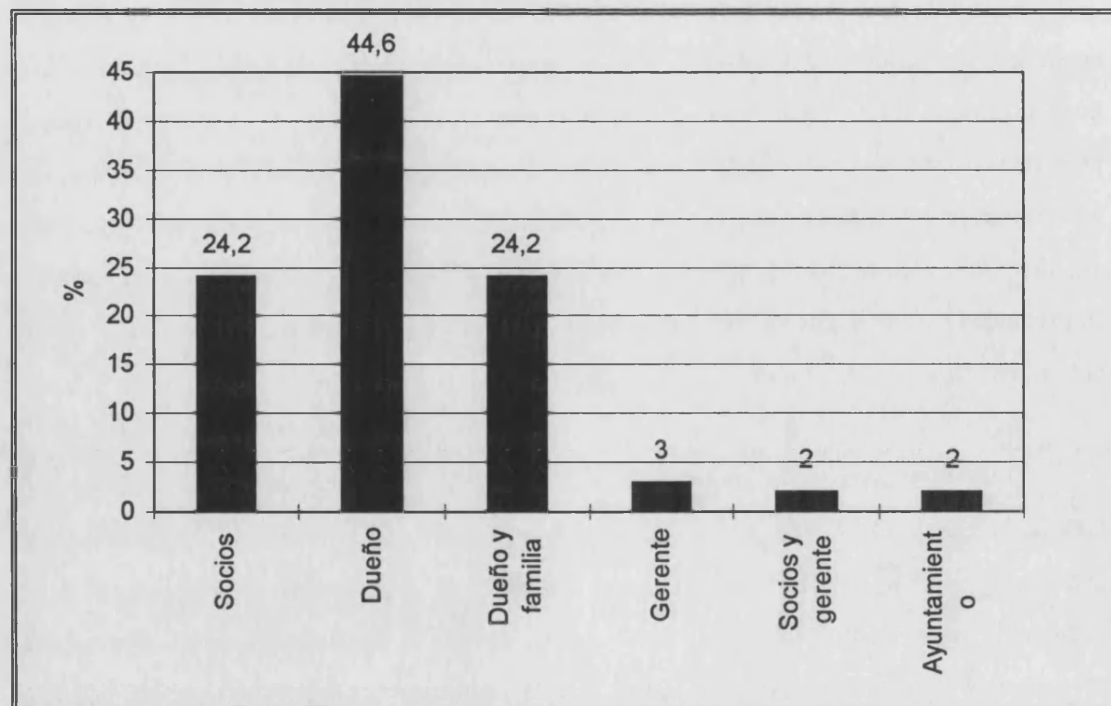
Cuadro 53: Tipo de empresa

Tipo	%
Empresa familiar	52,5%
Sociedad Limitada	18,2%
Sociedad Anónima	9,1%
Cooperativa	9,1%
Empresa laboral	5,1%
Sociedad civil	3,0%
Empresa pública	3,0%

Fuente: elaboración propia

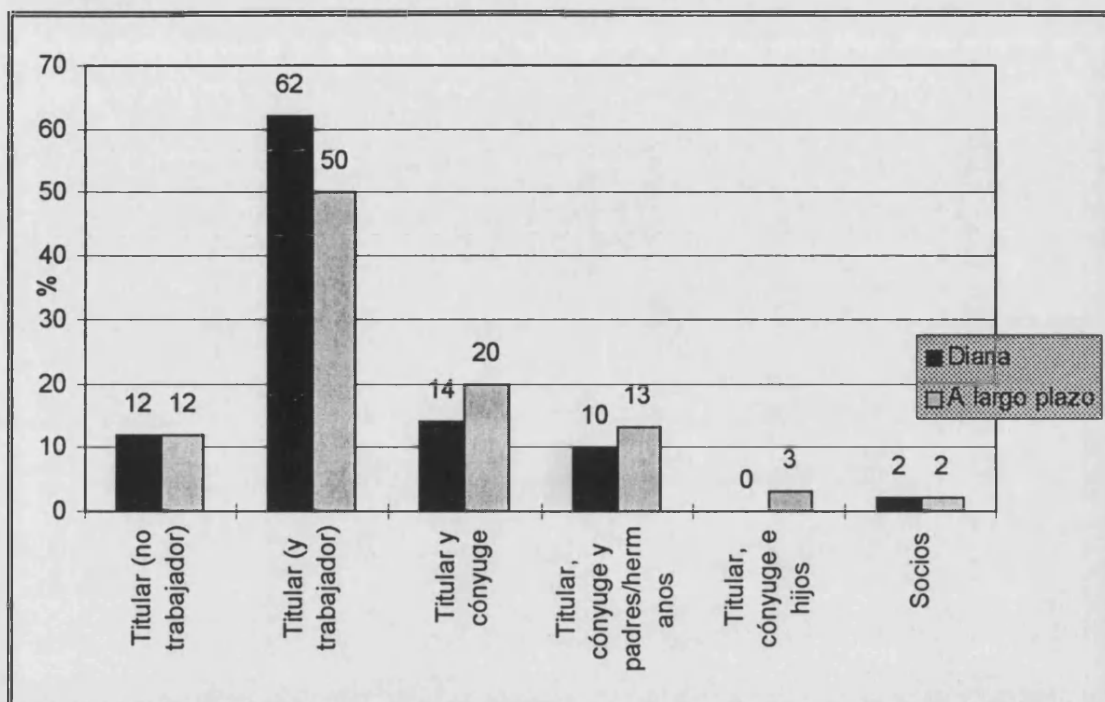
La naturaleza de los responsables de la toma de decisiones en las empresas es otro buen indicador del carácter familiar de la mayoría. Cerca del 70% tienen como responsable al dueño, o a éste y su familia. Otro grupo importante en la toma de decisiones está constituido por los socios de la empresa (26%) en el caso de sociedades o cooperativas (Figura 26). Esta afirmación es incluso más cierta en el caso de las explotaciones agrarias entrevistadas, para las cuales los tomadores de decisiones tanto a corto como a largo plazo, son principalmente el titular y sus familiares (Figura 27).

Figura 26: Tomadores de Decisiones en las Empresas no Agrarias



Fuente: elaboración propia

Figura 27: Responsables de la planificación a corto y a largo plazo en las explotaciones agrarias entrevistadas

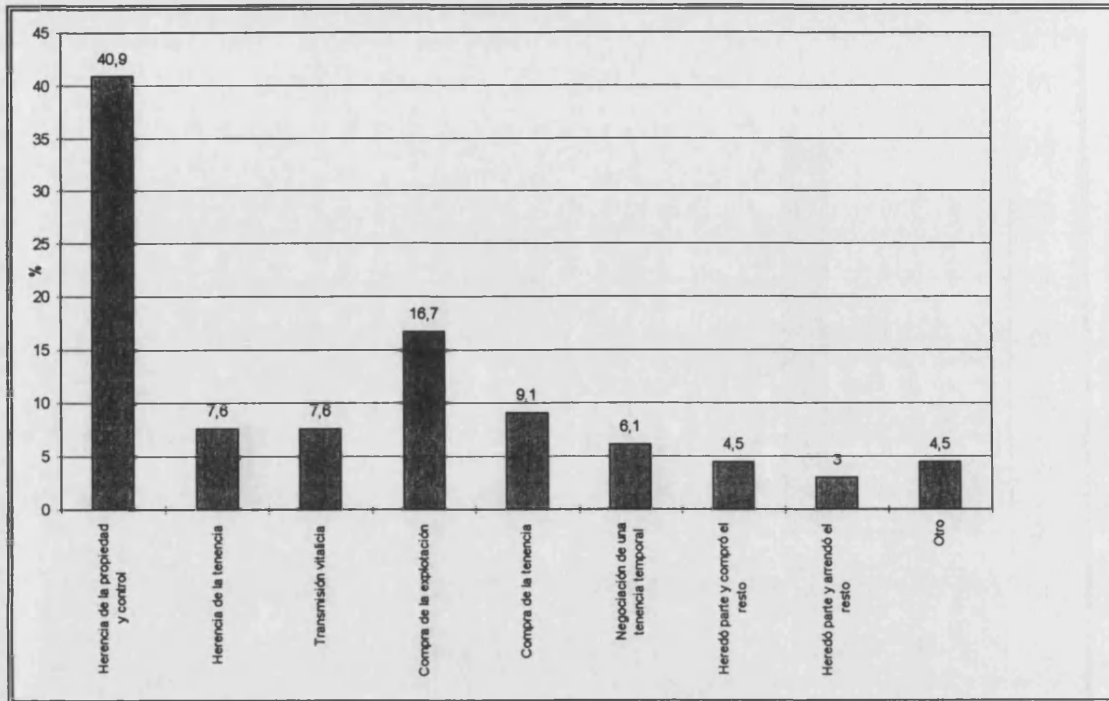


Fuente: elaboración propia

Las explotaciones agrarias son, en general, más antiguas que las empresas no agrarias, como corresponde a un tipo de actividad más tradicional y arraigado en el área. Normalmente la explotación, ya consolidada, pasa de padres a hijos o bien se vende o arrienda. El 55% de las explotaciones agrarias se establecieron con anterioridad a 1990, mientras que este porcentaje es sólo del 36% para el caso de las explotaciones no agrarias entrevistadas. Por otro lado, se ha producido un desarrollo empresarial no agrario importante en los últimos años como se deduce del 63% de empresas no agrarias entrevistadas establecidas con posterioridad a 1990, frente a sólo un 45% de las explotaciones agrarias.

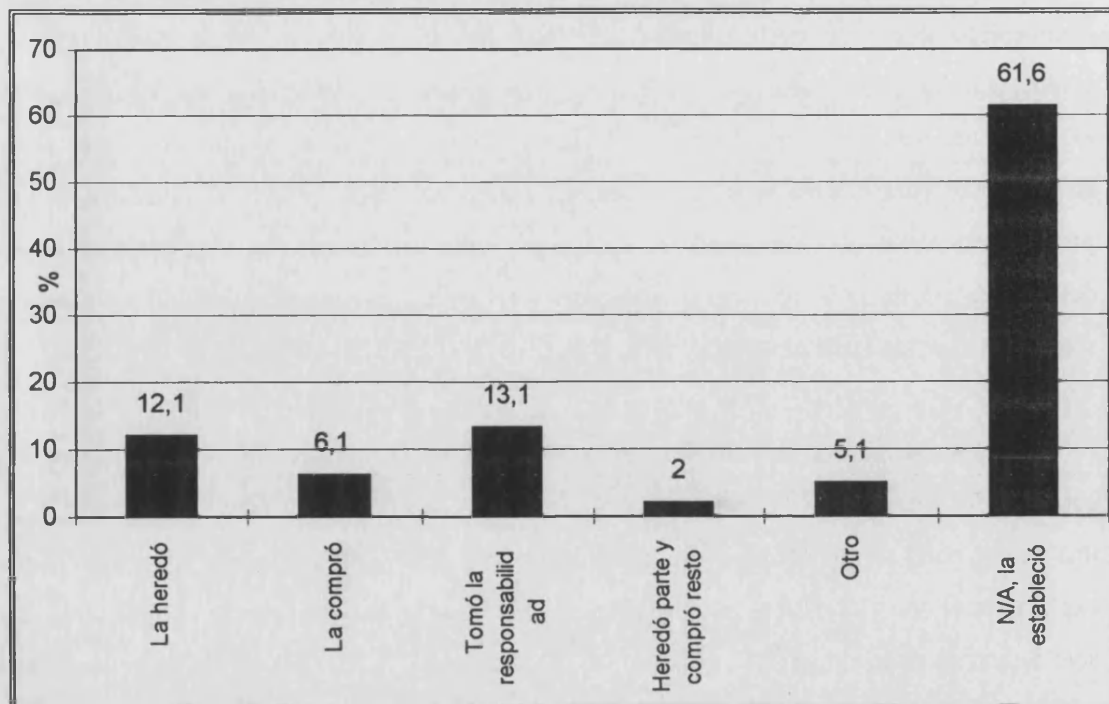
En relación con lo anterior, la mayoría de los titulares de explotación agraria entrevistados, heredaron o adquirieron la propiedad o tenencia directamente de familiares. Sólo una cuarta parte de los entrevistados mencionó la compra en el proceso de adquisición de la explotación (Figura 28). En el caso de las empresas, existe un mayor grado de iniciativa pues tan sólo se heredó o se compró a familiar en un 25% de los casos. El 75% restante corresponde a iniciativa propia del propietario o del propietario y su familia. Sólo en un reducido porcentaje (8%) la iniciativa partió de instituciones o agencias públicas (Figura 28b).

Figura 28: Procedimientos por los que se han hecho cargo de la explotación



Fuente: elaboración propia

Figura 28b: Procedimiento por el que se hizo cargo de la empresa



Fuente: elaboración propia

Evaluación de Políticas de Desarrollo Rural en el Sistema Ibérico Meridional

Existe todavía en estos espacios una fuerte tradición de continuidad con respecto al tipo de actividad que se realiza en la familia. Esta tendencia se refleja tanto en la ocupación previa de los empresarios y titulares de explotación como en la ocupación de los padres de los mismos (Cuadros 54, 55 y 56), e incluso en los modos de adquisición de la empresa, que acaban de ser analizados. La mayoría de empresarios y agricultores han tenido como ocupación previa la de empleados o propietarios en empresas similares. En el caso de los titulares de explotación, suele tratarse de familiares de agricultores —generalmente hijos, pero también cónyuges— que en principio trabajan en la explotación familiar hasta que se produce el traspaso de la titularidad por jubilación o fallecimiento del titular. Los empresarios han participado con frecuencia en anteriores aventuras empresariales (28,3%) o han pertenecido a la empresa actual en calidad de socio-trabajador (32,3%) hasta que han tomado la responsabilidad de la gerencia. En ambos casos, existe una clara continuidad en el tipo de actividad de los entrevistados, más relacionada con la tradición familiar en el caso de los agricultores —aunque este factor es también importante entre los empresarios.

Cuadro 54: Ocupación previa del empresario o titular de explotación agraria

Agricultor	%	Empresario	%
Empleado en esta u otra explotación	51,6%	Empleado y socio esta empresa	32,3%
Empleado en actividad no agraria	21,2%	Empleado otra empresa similar	1,0%
Desempleado	9,1%	Desempleado	4,0%
Sus labores	4,5%	Sus labores	0,0%
Propietario de otra explotación	6,0%	Propietario otra empresa	26,3%
Arrendatario de otra explotación	3,0%	Gerente otra empresa	2,0%
Otro	3,0%	Otro tipo de actividad	21,2%
Estudiante	1,5%	Estudiante	5,1%
Funcionario	0,0%	Funcionario	4,0%
No ocupación anterior	0,0%	No ocupación anterior	4,0%

Fuente: elaboración propia

La tradicional importancia de la actividad agraria en el área, la asignación de roles genéricos y el arraigo de la tradición familiar, quedan patentes al analizar la estructura de la ocupación de los padres de los titulares de explotación y empresarios no agrarios entrevistados (Cuadros 55 y 56). Cerca del 40% de los padres de empresarios entrevistados trabajan o han trabajado como empresarios o autónomos, a los que hay que añadir un 32% que poseían una explotación agraria. En el caso de los titulares de explotación agraria, el 75% de los padres poseían a su vez una explotación agraria, en la mayoría de los casos la misma que posteriormente ha pasado a titularidad del hijo.

Los roles genéricos laborales están claramente presentes en la muestra entrevistada, reflejando la realidad de una sociedad de corte tradicional. En los casos en los que los padres poseían una explotación agraria, la mujer figura en un elevado porcentaje de los casos como copropietaria de la explotación familiar. Gran parte de las madres de empresarios y titulares de explotación han tenido o tienen como ocupación principal la relativa a las labores del hogar. Son muy pocas las madres que trabajan o han trabajado en oficios directamente remunerados. Su contribución sigue siendo considerada como ayuda en la empresa familiar.

Cuadro 55: Ocupación de los padres del empresario no agrario

	Padre (%)	Madre (%)
Posee-poseía esta empresa	9,1%	6,1%
Posee-poseía otra empresa como esta	10,1%	5,1%
Posee-poseía otra empresa diferente	5,1%	6,1%
Posee-poseía explotación agraria	32,3%	21,2%
Empleado no manual	10,1%	3,0%
Empleado manual	20,2%	5,1%
Profesional	12,1%	1,0%
Sus labores	0,0%	51,5%
Comerciante	1,0%	1,0%

Fuente: elaboración propia

Cuadro 56: Ocupación de los padres del titular de explotación agraria

	Padre (%)	Madre (%)
Posee-poseía esta explotación	48%	29%
Posee-poseía otra explotación	26%	21%
Empleado manual	12%	1%
Profesional/oficio	5%	1%
Posee-poseía agroempresa	3%	3%
Otro	3%	0%
Posee-poseía agroempresa	1%	1%
Empleado no manual	1%	3%
Sus labores	0%	38%
Desempleado	0%	0%
NS / NC	0%	2%

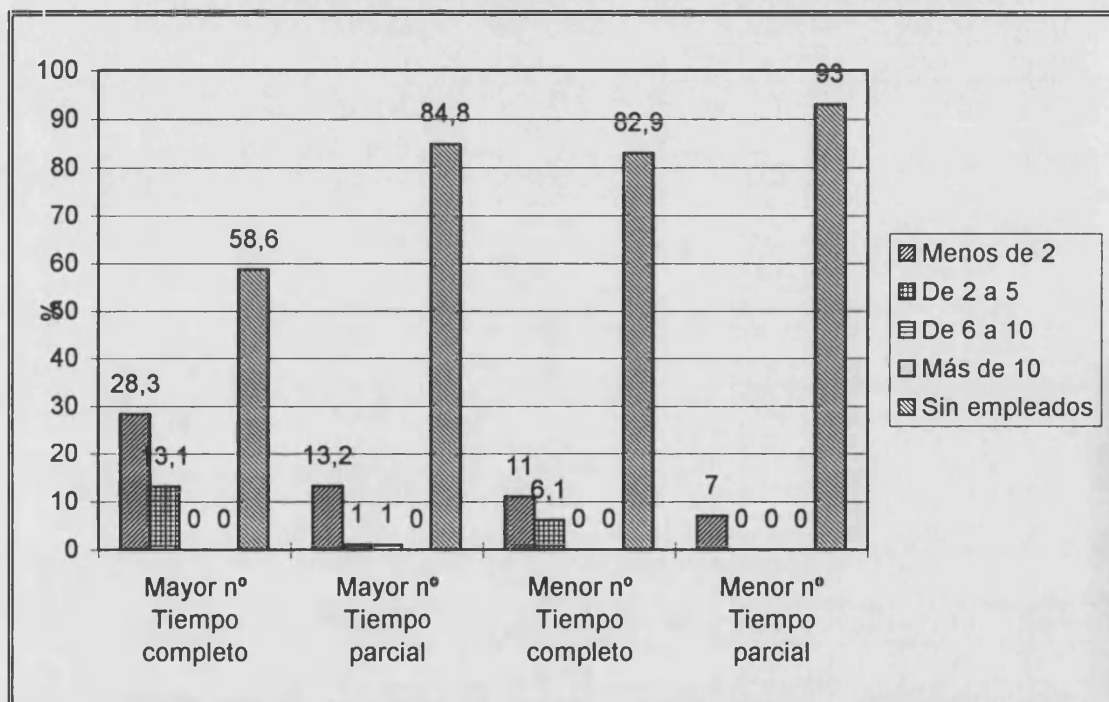
Fuente: elaboración propia

Algunos argumentos más sirven para apoyar la afirmación de que predomina una tipología de pequeñas empresas de carácter familiar. En primer lugar, la gran mayoría (97%) tienen sólo una localización. En segundo lugar, el dueño de la explotación no suele poseer ninguna explotación adicional; en tercer lugar, el empleo es fundamentalmente de carácter

familiar, y cuando existe empleo contratado, es escaso e inestable. Se trata, por tanto, de empresas cuyo potencial de creación de empleo es escaso, aunque su capacidad para producir empleo familiar y su influencia en el mantenimiento del tejido económico —y por tanto del empleo— del área son muy importantes.

Cerca del 60% de las empresas no agrarias no han tenido empleados diferentes a la familia, durante los últimos 10 años. Cuando ha existido empleo, éste ha sido poco importante (Figura 29).

Figura 29: Empleo durante los últimos 10 años en las empresas no agrarias entrevistadas



Fuente: elaboración propia

El desglose de los empleados por edades (Cuadro 57) indica, por un lado, una clara diferenciación genérica favorable a los hombres; por otro lado, una mayor proporción de empleo estable en el caso masculino y, por último, un mayor grado de juventud en comparación con los niveles de empleo en las explotaciones agrarias.

Cuadro 57: Desglose del empleo en las empresas no agrarias por sexo, edad y grado de dedicación, 1994

		Mujeres	Hombres
Tiempo Completo	16-19	0,30%	1,51%
	20-29	7,87%	16,65%
	30-39	8,33%	16,96%
	40-49	6,21%	15,00%
	50-59	0,46%	5,05%
	60-65	2,12%	1,68%
	Más de 65	0,00%	0,00%
	Tot. T.C.	25,30%	56,86%
Tiempo parcial	16-19	0,00%	0,00%
	20-29	1,07%	1,97%
	30-39	1,07%	2,54%
	40-49	0,00%	1,05%
	50-59	0,00%	0,00%
	60-65	1,51%	0,00%
	Más de 65	1,07%	0,00%
	Tot. T.P.	4,71%	5,57%
Estacional	16-19	0,91%	1,21%
	20-29	0,91%	0,91%
	30-39	1,36%	0,45%
	40-49	1,05%	0,00%
	50-59	0,00%	0,00%
	60-65	0,00%	0,00%
	Más de 65	0,00%	0,00%
	Tot. Estac.	4,23%	2,57%
Casual	Tot. Casu.	0,76%	0,00%
Total Empleo		35,00%	65,00%

Fuente: elaboración propia

En el caso de las explotaciones agrarias, el 93% declara no haber empleado personal no familiar. Esto nos lleva, una vez más, a recalcar que se trata de explotaciones familiares en las que predomina la contribución de los miembros de la unidad familiar en los periodos de mayor necesidad de mano de obra (Cuadro 58). En algunos casos, el empleo de los familiares en la explotación es a tiempo parcial, poseyendo otra actividad fuera de la explotación, principalmente en actividades comerciales, agricultura o construcción.

Cuadro 58: Contribución de los familiares al trabajo en la explotación agraria

a) Para cada familiar mayor de 16 años, tiempo de permanencia por año en la explotación

	Miembro 1	Miembro 2	Miembro 3	Miembro 4	Media
Menos de 1 mes	8%	5%	3%	5%	5,2%
1 a 3 meses	2%	8%	8%	0%	4,5%
4 a 6 meses	2%	6%	2%	2%	3%
7 a 9 meses	6%	6%	2%	3%	4,2%
Más de 9 meses	76%	21%	9%	8%	28,5%
N/A	6%	54%	76%	82%	54,5%

Fuente: elaboración propia

b) Para cada familiar mayor de 16 años, tipo de trabajo fuera de explotación

	Miembro 1	Miembro 2	Miembro 3	Miembro 4	Media
Agricultura	3%	8%	3%	0%	3,5%
Industria	2%	2%	0%	0%	1%
Construcción	2%	3%	5%	1%	2,7%
Comercio	6%	6%	5%	5%	5,5%
Administrativo	0%	2%	0%	2%	1%
Otro	0%	9%	2%	2%	3,2%
N/A: No trabaja fuera	87%	70%	85%	90%	83%

Fuente: elaboración propia

Las áreas de compra y venta de las empresas se reducen también, en la mayoría de los casos, al ámbito local o regional. Los principales motivos por los que los empresarios se abastecen en diferentes áreas se expresan en el Cuadro 59. La proximidad es el factor más valorado a la hora de abastecerse, pero con frecuencia se lamenta la carestía y la escasa oferta en el área por lo que se opta por buscar a los proveedores en el ámbito regional o incluso estatal. La existencia de vínculos empresariales con otras empresas en las que alguno de los socios de la empresa tiene participación, condiciona también los lugares de abastecimiento.

Cuadro 59: Razones de compra de materias primas en diferentes localizaciones

	Lugar en el que realiza las compras (%)		
	Comarca	Región	Estado
No hay proveedores	21,5%	38,5%	28%
Hay proveedores	14,5%	8%	3%
Proximidad	32,5%	10,5%	22,5%
Mejor surtido y precio	7%	18,5%	12%
Mala calidad en Comarca	3%	14,5%	14%
Materias primas de socio	13,5%	6%	12,5%
Buena calidad en comarca	9%	4%	9%

Fuente: elaboración propia

Los ingresos provenientes de la empresa, tal como han sido declarados por los entrevistados, indican que se trata de unidades de escasa rentabilidad económica. Sin embargo, hay que tomar estos datos con cautela por la escasa fiabilidad de los mismos, al tratarse de respuestas comprometidas por la presencia del entrevistador. Tan sólo el 6% de las explotaciones agrarias proporcionaron a sus dueños ingresos superiores a 4 millones de pesetas en 1994, mientras que el 70% proporcionó ingresos inferiores a 2 millones de pesetas. Las empresas no agrarias tienen un tamaño económico algo mayor, aunque su rentabilidad es, en la mayoría de los casos, escasa. Sólo el 25% de las empresas no agrarias tienen ingresos superiores a 4 millones de pesetas, mientras que casi el 50% no llegan a 2 millones. Sin embargo, la tendencia de los ingresos durante los últimos 5 años es, en ambos tipos de empresa, hacia un ligero crecimiento, más significativo en las empresas no agrarias.

Como consecuencia de la escasa rentabilidad de gran parte de las explotaciones agrarias, y de la poca disposición de las generaciones jóvenes a dedicarse a la actividad agraria, existe una elevada incertidumbre sobre el futuro uso que se le dará a la tierra de las explotaciones entrevistadas una vez que el actual titular se jubile. A pesar de la elevada edad media de los titulares, sólo el 30% de los entrevistados afirma que existe un sucesor definido para la explotación, que es mayoritariamente el hijo, y del que se espera que se haga cargo de la explotación a tiempo completo en el 66% de los casos y a tiempo parcial en los restantes. Para el 70% de entrevistados que no tienen definido un sucesor, el futuro de la explotación pasa generalmente por su venta, abandono o arrendamiento (Cuadro 60). Haciendo una extrapolación de estos resultados, puede pensarse en la probable posibilidad de que el proceso de abandono y pérdida de actividad económica y base social en estos espacios continúe en el futuro. La agricultura, a pesar de no ser ya la única actividad económica en las áreas rurales desfavorecidas, continúa siendo la principal fuente de actividad y empleo, y el incesante goteo de explotaciones que se abandonan y puestos de trabajo que se pierden, está suponiendo un duro impacto sobre la economía y sociedad local al no existir alternativas consolidadas de empleo.

Cuadro 60: Opinión de los encuestados sobre el futuro de su explotación

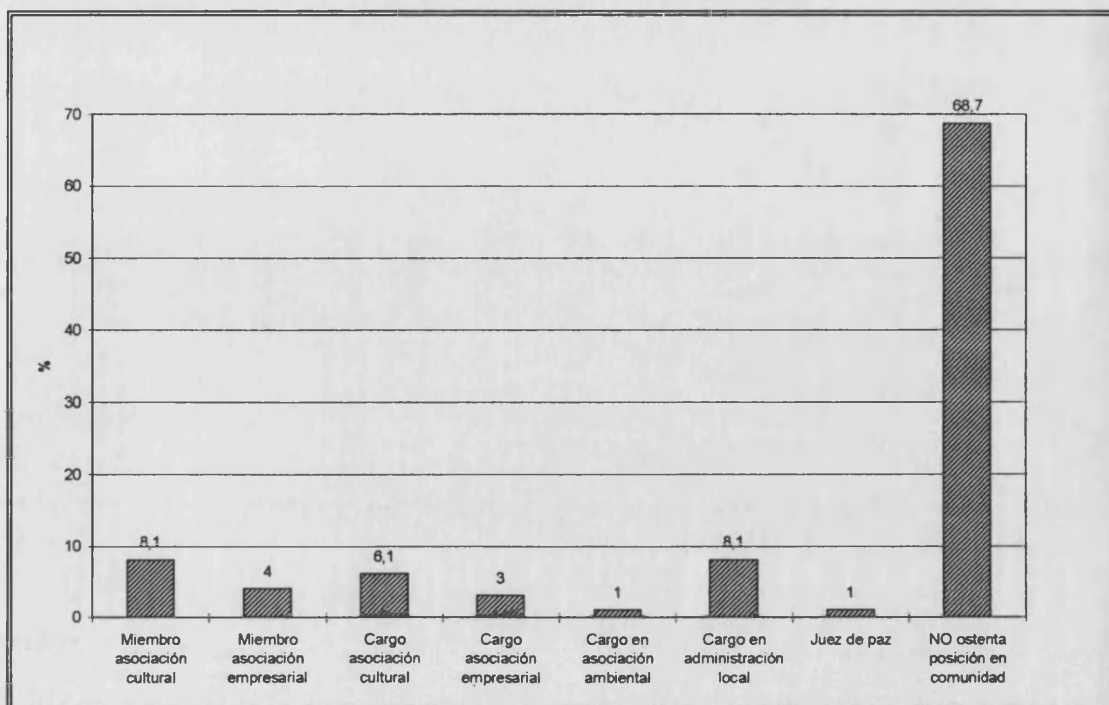
	%
Se abandonará	33%
Se venderá	23%
Se alquilará la tierra	14%
Se realizará plantación forestal	3%
N/A: hay sucesor	27%

Fuente: elaboración propia

En estrecha relación con su elevada edad media, las deficiencias en la formación y cualificación son otro problema importante en los empresarios del área. De la muestra entrevistada, más de la mitad de los empresarios tienen sólo estudios primarios mientras que el porcentaje que tienen formación universitaria es tan sólo el 13%. En cuanto a la formación no académica, el porcentaje de empresarios que no han recibido ningún tipo de cualificación empresarial o técnica es también muy elevado. A pesar de estos datos, hay que destacar que la formación es mayor que la media para la población total. Incluso con las carencias mencionadas los empresarios constituyen un grupo privilegiado para las áreas rurales por su capacidad dinamizadora y su mayor formación relativa.

En relación con lo anterior, un tercio de los empresarios está involucrado en algún tipo de actividad o grupo local. En la mayoría de los casos se trata de asociaciones culturales o empresariales, aunque un número significativo ostenta cargos en la administración local (Figura 30). Por otro lado, casi la mitad de las empresas entrevistadas contribuyen a actividades socioeconómicas o culturales locales. Entre ellas cabe destacar el apoyo a festividades locales, apoyo a la promoción del sector económico del área, y apoyo a actividades culturales o deportivas.

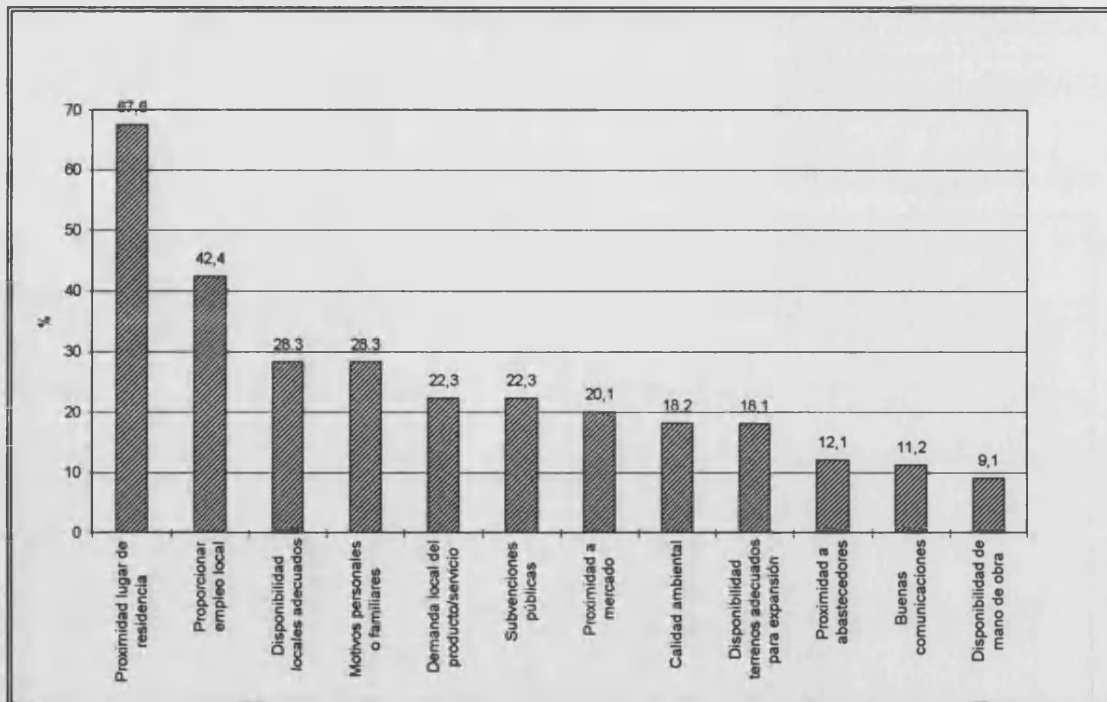
Figura 30: Tipo de posición que ostenta el empresario en la comunidad



Fuente: elaboración propia

Todos los datos que se desprenden del análisis del perfil de los entrevistados y de las explotaciones y empresas que poseen o gestionan, apoyan la idea de una tipología dominante de pequeñas empresas, de carácter familiar y con escasa entidad económica y de empleo no familiar —aunque con un papel clave en la provisión de empleo familiar. Se trata principalmente de empresas de carácter endógeno, creadas y gestionadas por población mayoritariamente del área. Es por ello que los motivos argumentados como razones para la localización de la empresa incluyen, sobre todo, factores relacionados con la proximidad al lugar de residencia, la creación de empleo en el ámbito local —principalmente empleo propio—, y motivos personales o familiares (Figura 31). Sin embargo en el caso de las empresas no agrarias hay un porcentaje significativo de empresarios que, o bien son del área y emigraron en busca de trabajo (22%), o bien son de fuera del área y se han desplazado a la misma (19%). Se trata de población más emprendedora cuya llegada al área se debe en gran parte a las posibilidades de establecer nuevas iniciativas en gran parte como consecuencia de las políticas y programas de desarrollo rural.

Figura 31: Razones para la localización de la empresa en el área



Fuente: elaboración propia

En conclusión, la escasa entidad económica media de las explotaciones y empresas localizadas en los espacios rurales desfavorecidos, y las dificultades estructurales que afrontan —escaso mercado, aislamiento, elevados costes de producción, baja productividad media, escasa

formación media de los empresarios y titulares, orientaciones productivas tradicionales, etc.— son los principales obstáculos para el mantenimiento y desarrollo futuro del tejido económico de estos espacios. Titulares de explotación y empresarios no agrarios entrevistados coinciden en gran medida en la naturaleza de estos obstáculos para la viabilidad de sus actividades (Cuadro 61), así como en el tipo de oportunidades que pueden aprovechar las empresas y explotaciones agrarias en estas áreas (Cuadro 62).

Entre los primeros, los de mayor impacto entre la muestra entrevistada son: en primer lugar, los problemas relativos a la localización —aislamiento, falta de mercado, condicionamientos físicos y climáticos, etc.—, mencionados en mayor medida por los agricultores como consecuencia de los condicionamientos físicos estructurales que se traducen en obstáculos insalvables para el crecimiento y los ciclos biológicos; en segundo lugar, las características de la empresa en cuanto a su orientación productiva eminentemente tradicional, su escaso tamaño y capacidad financiera, que reducen su grado de competitividad; en tercer lugar, las consecuencias del progresivo despoblamiento, concretadas en una importante reducción del mercado local, la desaparición de servicios y equipamientos básicos, etc.; por último, obstáculos de tipo económico debidos a los elevados precios de las materias primas, a los tipos de interés bancarios y a los impuestos. Los empresarios son algo más optimistas: un 14% de ellos no ve ninguna dificultad destacable para su actividad en el área.

Sin embargo, existen también, en opinión de los entrevistados, oportunidades de distinta naturaleza que pueden ser aprovechadas para superar las dificultades mencionadas. En este caso, el tipo de oportunidades varía en función de la naturaleza de la empresa, con una clara diferenciación entre empresas agrarias y no agrarias. Los agricultores perciben como principales oportunidades el apoyo financiero de la Administración en forma de subvenciones, la especialización en producciones rentables —productos ganaderos—, la introducción de actividades alternativas de turismo rural, y el impulso del cooperativismo. Por su parte, los empresarios no agrarios piensan que las principales oportunidades para su actividad pasan, por un lado, por el aprovechamiento de la coyuntura favorable debida al creciente apoyo de las Administraciones a la actividad productiva en el medio rural, y a la también creciente demanda de bienes y servicios rurales de calidad. Por otro lado, la localización se ve en este caso como una ventaja por la imagen de calidad que se deriva de lo producido en el medio rural.

Cuadro 61: Principales obstáculos para los titulares de explotación y empresarios no agrarios encuestados (en %).

	Titulares Explot.	Empres.
Elevados precios inputs y bajos de outputs	15%	8%
Problemas de localización (aislamiento, condicionantes físicos)	18%	10%
Despoblamiento (escaso mercado, falta servicios)	17%	11%
Características empresa (orientación productiva, familiar, etc.)	18%	17%
Dificultades económicas (tipos de interés, impuestos)	9%	14%
Burocracia y falta de información	9%	10%
Competencia y falta de cooperativismo	3%	16%
Dispersión parcelaria	10%	0%
No dificultades	0%	14%

Fuente: elaboración propia

Cuadro 62: Principales oportunidades para los titulares de explotación y empresarios encuestados (en %)

	Titulares Explot.	Empres.
Mercado (precios favorables, escasa competencia)	4%	21%
Productos ganaderos (ovino, porcino)	30%	0%
Localización (infraestruc., calidad ambiental, etc.)	0%	12%
Subvenciones	20%	0%
Turismo rural	6%	0%
Características de la empresa	0%	8%
Coyuntura favorable	0%	27%
Mejoras en la gestión	2%	0%
Diversificación	3%	0%
Marketing	3%	8%
Cooperativismo	8%	0%
Ninguna	24%	24%

Fuente: elaboración propia

En el caso de las empresas no agrarias, como se ha destacado, la mayoría son de carácter endógeno, establecidas y poseídas por población local, generalmente con escasa cualificación. En un número significativo de los casos, el establecimiento de la empresa implicó el retorno de población cualificada del área que había emigrado en busca de oportunidades laborales. De estas características se desprende que las principales razones para la localización de las empresas no son económicas, sino personales y sociales. Ello otorga un elevado grado de estabilidad al tejido empresarial del área pues la localización no estará normalmente en función de la maximización

del beneficio, sino de una opción personal asociada con frecuencia al deseo de mantener un estilo de vida determinado.

Los empresarios suelen ser individuos con mentalidad emprendedora, dinámicos y más cualificados que la media de la población; suelen ocupar cargos en la comunidad o administración local. Ello tiene un impacto especialmente positivo en un contexto social caracterizado por un elevado envejecimiento y escasa formación de la población. En este sentido, su contribución es esencial para el proceso de creación de asociaciones o cooperativas que ayuden a los sumar esfuerzos y recursos.

A pesar de la escasa entidad de la mayoría de las empresas y explotaciones entrevistadas, su impacto sobre el mantenimiento de la población y la actividad económica en el contexto de las áreas desfavorecidas es fundamental, constituyendo la base social y económica para el mantenimiento de cierta vitalidad.

b) Valoración de Empresarios y Titulares de Explotación Sobre las Políticas de Desarrollo Rural Analizadas

La calidad e impacto de las instituciones públicas que promueven el desarrollo rural no es un criterio objetivo, y su valoración cambia substancialmente según individuos y grupos de intereses. La opinión que una institución pueda dar sobre ella misma no puede nunca ser del todo objetiva y tenderá a ocultar malos funcionamientos internos y otras disfunciones. Muchas veces las rivalidades institucionales, o las percepciones personales de los responsables entrevistados, pueden introducir un sesgo importante sobre el modo en que se establecen las relaciones entre instituciones y entre ellas y otros agentes sociales.

Por este motivo es esencial introducir otros puntos de vista, en particular, el criterio de los beneficiarios potenciales y reales de las actuaciones de apoyo a la actividad económica en las áreas rurales. Pequeños empresarios y titulares de explotación configuran la principal red productiva del área y uno de los principales recursos para su dinamización. Su percepción sobre la efectividad e impacto de las actuaciones de desarrollo rural que ellos mismos han experimentado, debe ser tomada en consideración tanto por la experiencia concreta que cada uno pueda aportar, como por las conclusiones que pueden extraerse del análisis conjunto de todas las experiencias particulares.

Por otro lado, gran parte de la capacidad de generar y mantener empleo en las áreas rurales proviene de esta red de empresarios y titulares de explotación. Tal como señala la propia Comisión Europea: *“Las Pequeñas y Medianas Empresas tienden a ser más intensivas en trabajo y menos en capital que las grandes empresas y, por tanto, tienden a proporcionar más puestos de trabajo por unidad de producción, además de adaptarse bien a las regiones periféricas y más débiles en las que la escasa capacidad financiera empresarial es un problema frecuente”* (COM, 1995: p.73). Ya se ha destacado suficientemente el papel fundamental de la ausencia de empleos estables y de calidad sobre el proceso de deterioro socioeconómico de las áreas rurales de la región. Las propias instituciones lo señalan como uno de los principales problemas a resolver por las políticas de desarrollo rural y sitúan la creación y mantenimiento de empleo como uno de sus principales objetivos. Las pequeñas y medianas empresas —tanto agrarias como no agrarias—, por tanto, constituyen uno de los principales destinatarios de las políticas de desarrollo rural, y los principales clientes de las instituciones de desarrollo que actúan en el área. Sus experiencias y opiniones son un elemento de juicio principal a la hora de valorar el impacto de las instituciones públicas en la región.

El análisis de las opiniones de titulares de explotación y empresarios no agrarios proviene de los resultados de las entrevistas a 100 empresarios —principalmente beneficiarios del programa LEADER I y también del programa de Incentivos Económicos Regionales y del de Promoción del Turismo de Interior—, y 66 titulares de explotación —principalmente beneficiarios del Programa de Modernización de Explotaciones Agrarias¹¹. En ambos casos, las entrevistas han sido llevadas a cabo en comarcas del interior de Castellón, por razones de viabilidad —Els Ports de Morella, Alt Maestrat, Alto Palancia y Alto Mijares. Tanto en el caso de los agricultores como en el de los empresarios no agrarios, se intentó entrevistar a todos los beneficiarios de los distintos programas evaluados. Diversos motivos entre los que destacan el abandono de la actividad, la negativa a ser entrevistado y la imposibilidad de contactar, han reducido en aproximadamente un 30% el número de entrevistados finales con respecto al total de beneficiarios de los diferentes programas, constituyendo todavía una cifra suficientemente significativa.

La red institucional de desarrollo rural que trabaja directamente en el área es relativamente reciente. Exceptuando el caso de las Oficinas Comarcales de Capacitación Agraria (OCAPA), no han existido agencias de desarrollo locales hasta la puesta en funcionamiento del

Evaluación de Políticas de Desarrollo Rural en el Sistema Ibérico Meridional

funcionamiento del programa LEADER I y la creación de Centros de Desarrollo Rural (CEDER) a principios de los años 90. La actuación de las instituciones a través de las redes de agencias locales ha supuesto un cambio de concepción trascendental en el modo de gestionar las políticas de desarrollo rural, acercando el complejo entramado administrativo y ofreciendo un trato más personal y un conocimiento más profundo de la problemática de cada área.

Sin embargo, muchos de los promotores y titulares de explotación entrevistados se muestran insatisfechos por la actuación de las administraciones en el apoyo a su actividad y al desarrollo rural en general. El concepto de desarrollo rural y de los medios más adecuados para alcanzarlo varían según cada grupo de interés, convirtiéndose en más pragmático y menos filosófico y teórico a medida que “descendemos” desde el mundo académico o de los responsables políticos, a la realidad diaria que vive la población local. Por este motivo se acusa con frecuencia a las instituciones de favoritismos o actuaciones desencaminadas cuando se discrepa de los objetivos que se consideran importantes para el mantenimiento de la propia actividad.

Cuadro 63: Instituciones y agencias contactadas (hasta 2 agencias por encuestado)

Agencias	Titul. Explof.	Empres.	TOTAL
LEADER	2	86	88
OCAPA	66	11	77
Asociaciones de Empresarios	0	23	23
Banco o Caja de Ahorros	1	8	9
Cooperativa	5	1	6
Organización Pequeños Agricultores (OPA)	4	1	5
Unió de Llauradors	1	4	5
Asesoría o Gestoría Privada	1	4	5
INEM	0	3	3
Diputaciones	0	3	3
Agencia Valenciana de Turisme	1	1	2
Módulo de Desarrollo local	0	2	2
COAG	1	0	1
Cámara Agraria	1	0	1
Universidad	1	0	1
Mancomunidad Municipios	0	1	1
Gobiernos Autonómicos	0	1	1
Sólo han contactado con una agencia	48	51	99
TOTAL veces agencias contactadas	84	149	233

Fuente: elaboración propia

¹¹ El programa de Escuelas-Taller no comprende ayudas a empresas o explotaciones agrarias por lo que carece de beneficiarios en este sentido, aunque si proporciona becas formativas y salarios a jóvenes desempleados.

Dos son las redes de agencias de desarrollo claves para los empresarios y titulares de explotación entrevistados: las gerencias LEADER y las Oficinas de Extensión Agraria (OCAPAS). Ambas son las encargadas de la implementación de los programas en los que más beneficiarios han sido entrevistados. A pesar de que los planteamientos originales varían en ambos casos, la filosofía subyacente a ambas agencias es similar: poner a disposición de los beneficiarios potenciales del programa, información y asesoramiento sobre el propio programa y sobre otras iniciativas de las que puede beneficiarse cada agricultor o empresario. Responden en ambos casos, aunque con importantes restricciones en el caso de las OCAPAS, a los principios de gestión descentralizada y acercamiento a la realidad local.

De acuerdo con los datos del Cuadro 63, las relaciones institucionales de los beneficiarios entrevistados concuerdan en gran medida con los objetivos teóricos de la estructura institucional del desarrollo rural explicada con anterioridad. Tanto las OCAPA como las Gerencias LEADER, son agencias intermediarias encargadas de tratar con los promotores potenciales y con la población local. Las instituciones regionales y estatales tienen, por lo general, poco impacto en las relaciones directas entre población y agencias. De hecho, en muchas ocasiones los entrevistados confunden ambos niveles institucionales, señalando a las agencias locales como las responsables absolutas de los programas implementados.

Por otro lado, existe una serie de organizaciones e instituciones privadas y sin competencias en materia de diseño y gestión de políticas públicas, pero con un importante impacto en los empresarios y titulares de explotación entrevistados. En este sentido, cabe destacar en primer lugar, las asociaciones de empresarios, las cooperativas y los sindicatos, mencionados por un porcentaje significativo de entrevistados, y que tienen un papel creciente y fundamental en la provisión de servicios de todo tipo y en la potenciación de la acción común de sus asociados o miembros.

Por otro lado, las entidades financieras son mencionadas también por un número significativo de entrevistados, manteniendo un papel esencial en la provisión inmediata de capital, aunque frecuentemente sus mecanismos financieros reducen substancialmente los beneficios de las ayudas públicas. A pesar de ello, cumplen una importante función capitalizadora y, más recientemente, han contribuido al aceleramiento del pago de las subvenciones públicas mediante acuerdos con la Administración.

En las relaciones entre beneficiarios potenciales y agencias, los primeros son los que mayoritariamente inician el contacto (en torno al 80%). El carácter reactivo de las agencias es una nota negativa en un medio en el que la falta de iniciativa y dinamismo es uno de los principales males. En relación con esto, muchos de los entrevistados muestran su disconformidad con la calidad y cantidad de información sobre las ayudas y programas disponibles, y llegan a hablar de favoritismos y canales de información privilegiados. En el otro lado, las agencias locales afirman que en muchos casos han llevado a cabo un importante esfuerzo de contacto con todos los posibles promotores del área, con el fin de informarles sobre la existencia del programa y las posibilidades de asistencia.

La relación entre promotor y instituciones se inicia, en la mayoría de los casos, con la visita del primero a la agencia en busca de financiación para un proyecto que ha decidido emprender para iniciar una nueva actividad, mantener la viabilidad de la actividad existente o incrementar su rentabilidad; habiendo sabido de la existencia de las ayudas, principalmente mediante conversaciones con otros empresarios o agricultores. En otros casos, el inicio del contacto con la agencia se realiza “a ciegas” y sin un objetivo claro sobre lo que se pretende hacer.

Una vez iniciada la relación entre promotor y agencia, la frecuencia de los contactos es similar tanto en el caso de los titulares de explotación como entre los empresarios no agrarios. Es frecuente para más de la mitad de los entrevistados (55% de los empresarios y 51% de los agricultores), mientras que es esporádica para un escaso porcentaje.

La opinión sobre el funcionamiento de las instituciones con las que han tenido contacto los empresarios y titulares de explotación entrevistados es, en general, positiva. Tan sólo el 25% de los titulares de explotación y el 12% de los empresarios no agrarios afirman haber encontrado algún problema en su relación con estas organizaciones. Estos problemas hacen referencia fundamentalmente a los procedimientos administrativos y a la rapidez de los pagos una vez que las ayudas han sido otorgadas. Sin embargo, no son estas las únicas carencias mencionadas. La falta de información, o su mala calidad, y la insuficiente provisión de servicios figuran también entre las principales carencias destacadas por los entrevistados (Cuadro 64).

Cuadro 64: Principal problema de los servicios de apoyo proporcionados por las agencias (en %)

	Titulares Explot.	Empresarios
Lentitud en gestión y pagos	35%	5%
Falta de información y asesoramiento adecuados	16%	27%
Servicios insuficientes y deficientes	11%	17%
Falta de personal adecuado	10%	15%
Falta de coordinación	3%	0%
Favoritismo	8%	0%
Elevados tipos de interés	0%	11%
Ninguno	17%	25%
Total	100%	100%

Fuente: elaboración propia

Titulares de explotación y empresarios no agrarios no difieren substancialmente en el tipo de carencias percibidas. En el primer caso, las principales deficiencias hacen referencia, en orden de importancia, a la lentitud en la gestión y en los pagos, la falta de información y asesoramiento y las deficiencias en los servicios. En el caso de los empresarios, la falta de información y asesoramiento es la principal carencia detectada, destacando también la insuficiencia de los servicios prestados y la falta de personal adecuado. Estos resultados reflejan varios aspectos destacables: en primer lugar, los agricultores hacen referencia fundamentalmente a las OCAPAS, concebidas como servicios de extensión agraria cuya principal finalidad es el asesoramiento técnico a los agricultores y la ayuda en la gestión de solicitudes. Sin embargo, estas agencias no poseen competencias para conceder y gestionar el pago de subvenciones, procedimiento que depende de la administración autonómica y que frecuentemente se prolonga durante largos periodos. Por el contrario, los empresarios hacen referencia fundamentalmente a las gerencias LEADER, más orientadas a la gestión de iniciativas de desarrollo rural y centradas en la concesión de subvenciones a proyectos concretos.

En segundo lugar, la importancia que se otorga al hecho de que en la relación con la agencia se realice de modo personalizado y amigable, contrario a la “frialdad” y “lejanía” percibidas en los contactos con la administración regional. La frecuente falta de formación de empresarios y, sobre todo, de agricultores les inhibe frecuentemente cuando tienen que enfrentarse con una administración “fría y distante”, en la que encuentran serias dificultades para entender los procedimientos y requisitos para las ayudas. Este puede constituir un motivo principal de la reducción de la eficacia de las políticas de desarrollo.

Los problemas y carencias que los agricultores y empresarios entrevistados han identificado en su relación con las agencias e instituciones de desarrollo rural, hacen más referencia al funcionamiento interno de la propia organización que a los servicios proporcionados. Pese a la existencia de diferencias puntuales, la naturaleza de los déficits detectados es, en esencia, la misma: deficiencias en la gestión, carencias en el personal y falta de información. La principal diferencia proviene del hecho de que el nuevo modo de gestión introducido a partir de la puesta en funcionamiento del programa LEADER ha implicado una reducción sustancial de los tiempos de espera para el pago de subvenciones o ayudas concedidas en el caso de los empresarios. De ahí la diferencia en las respuestas registradas en los dos grupos de entrevistados.

Los servicios considerados más útiles de los proporcionados por las agencias e instituciones incluyen principalmente la subvención del capital de inversión y el asesoramiento — principalmente técnico y financiero— (Cuadro 65). En el primer caso, el escaso potencial económico de las empresas y explotaciones hace imprescindible en muchas ocasiones la ayuda pública para emprender mejoras que aseguren la viabilidad o modernicen la empresa; en el segundo caso, las carencias de formación de gran parte de los empresarios y agricultores entrevistados, les hacen dependientes en gran medida de las agencias. No existen grandes diferencias entre los servicios considerados más útiles por cada uno de los grupos entrevistados. Sin embargo, cabe destacar algunas variaciones significativas:

- la mayor importancia otorgada por los agricultores al asesoramiento, en relación con la activa labor de consejo y asistencia técnica que han venido realizando las oficinas de extensión agraria;
- el mayor significado otorgado por los empresarios a la rapidez en el pago de la asistencia financiera, en relación con el hecho de que la concesión de las mismas proviene de las gerencias locales del programa LEADER, mientras que en el caso de los agricultores, dicha concesión depende no de las agencias localizadas en el área, sino de las instituciones Autonómicas o Centrales
- la escasa importancia otorgada a la promoción del *marketing* por parte de los titulares de explotación, reflejando una mentalidad más centrada en la producción que en el incremento del valor añadido de sus producciones.

Cuadro 65: Servicio más útil de los proporcionados por las agencias (en porcentajes)

Servicio	Titul. Explot.	Empres.
Subvención capital inversión	11,74%	24,55%
Subvención capital trabajo	2,13%	1,42%
Subvención capital para márketing	0,71%	1,42%
Subvención capital para formación	1,42%	1,42%
Total Subvención	16,00%	28,81%
Préstamo capital inversión	5,69%	4,27%
Préstamo capital trabajo	2,13%	0,71%
Préstamo capital para márketing	1,07%	0,71%
Préstamo capital para formación	0,71%	0,71%
Total Préstamo	9,60%	6,40%
Asesoramiento técnico	17,44%	7,83%
Asesoramiento financiero	18,89%	8,54%
Asesoramiento general	7,47%	17,76%
Asesoramiento formación	7,47%	8,54%
Asesoramiento plan desarrollo explotación	3,56%	0%
Asesoramiento localización	0%	3,56%
Asesoramiento márketing	2,85%	5,69%
Total Asesoramiento	57,68%	51,92%
Programas de marketing	0,35%	6,05%
Programas de formación	10,68%	6,05%
Total Programas	11,03%	12,10%
Tierra para comprar / alquilar	1,07%	0%
Cuotas para comprar / alquilar	0,35%	0%
Unidades industriales para comprar / alquilar	0%	0,71%
Supervisión	1,78%	0%
Consejo	2,49%	0%
Total Otros	5,69%	0,71%

Fuente: elaboración propia

La percepción que tienen los empresarios y titulares de explotación entrevistados sobre la estructura institucional de apoyo al desarrollo rural es significativamente diferente de la situación real. El contacto diario con las agencias locales que actúan como intermediarias entre los beneficiarios potenciales y la estructura institucional regional y estatal, se traduce en un desconocimiento importante de lo que ocurre en estos niveles institucionales, y en la localización de la responsabilidad de los programas de desarrollo rural en las agencias locales encargadas de su implementación o seguimiento.

Tradicionalmente, ha existido una importante falta de conexión entre el sector público y la estructura productiva privada en los espacios rurales desfavorecidos. Las carencias de formación del empresariado, el aislamiento y el centralismo institucional explican este hecho. Los

requisitos administrativos y la burocracia institucional son los principales obstáculos para el desarrollo de empresas y explotaciones desde el punto de vista de los entrevistados. Sin embargo, la puesta en funcionamiento de agencias de desarrollo de carácter local ha abierto una nueva vía de relación entre el sector público y las pequeñas empresas, en la que la Administración se convierte en un ente más amigable y cercano.

La provisión de financiación pública, la reducción de los impuestos, la mejora de las infraestructuras y equipamientos básicos y el asesoramiento, son los factores más demandados por las empresas del área. Las agencias de desarrollo deben tener presente que la estructura empresarial de los espacios rurales está constituida por unidades de pequeño tamaño, de carácter familiar, con frecuencia descapitalizadas y obsoletas. Sus ventajas consisten principalmente en su escaso grado de dependencia de factores externos, su elevada estabilidad y versatilidad, y la creciente atención que las políticas públicas otorgan a su promoción.

A pesar de que los entrevistados afirman por lo general que las agencias contactadas funcionan correctamente, la mayoría señalan igualmente la necesidad de mejoras para favorecer un incremento de la eficacia de las acciones implementadas y la consecución de servicios más adecuados para los beneficiarios potenciales. Los principales cambios propuestos para su funcionamiento futuro son: primero, mejorar la gestión y pago de las ayudas, principalmente en el caso de los titulares de explotación; segundo, mejorar el acceso a la información que se sigue considerando insuficiente y sesgada en favor de determinados intereses o favoritismos; tercero, mejorar los programas de formación; por último, incrementar las labores de marketing y promoción del área. Estas mejoras hacen referencia a las instituciones y agencias locales contactadas. También se proponen otro tipo de mejoras para las Administraciones Autonómicas y Central: en primer lugar, la reducción de los impuestos y la mejora de los tipos de asistencia financiera; en segundo lugar, la mejora del proceso de diseño e implementación de las políticas; en tercer lugar, la mejora de infraestructuras y equipamientos; por último, la promoción específica de los espacios rurales desfavorecidos.

4.5.3.3 Las Instituciones de Desarrollo Rural en Opinión de los Expertos

La introducción de un grupo de discusión en la metodología presenta una ventaja fundamental ya que permite la interacción entre los diferentes profesionales del desarrollo rural, académicos y otros expertos, sobre las ideas y experiencias individuales, así como la aparición de discursos comunes y confrontados entre los actores implicados en el desarrollo rural del área.

De los contenidos de las discusiones, pueden extraerse conclusiones útiles sobre las opiniones y posturas de los diferentes integrantes de los grupos de discusión en cuanto a la función teórica y actuación efectiva de las instituciones de desarrollo rural en el área:

En primer lugar, los agentes locales, los beneficiarios potenciales de las políticas de desarrollo rural y los académicos, coinciden en el importante papel de las instituciones en cuanto a la creación de las bases necesarias para la dinamización de la economía y sociedad rurales — creación de empleo estable para mantener la capacidad de ingreso de la población, provisión de infraestructuras y servicios, etc.—, y en la necesidad de que dichas bases se establezcan en un marco participativo en el que ellos tengan algo que decir. Básicamente, los responsables de las instituciones de desarrollo coinciden en esta postura aunque otorgan un menor énfasis a la participación, por problemas que achacan a su inviabilidad. La necesidad de potenciar un desarrollo endógeno e integrado es la idea que más se repite y que genera más consenso.

En segundo lugar, existe un acuerdo general sobre la importancia trascendental de los nuevos modos de gestión de las iniciativas de desarrollo de acuerdo con los principios de la participación, descentralización e integración. Sin embargo, la descentralización de la gestión sin la independencia financiera no es suficiente pues genera problemas burocráticos y la reducción de la eficacia. En este aspecto aparecen dos posturas contrapuestas: agentes locales, gestores de agencias de desarrollo locales y académicos coinciden en la necesidad de potenciar la mencionada independencia financiera para acelerar los pagos, dotar de mayor flexibilidad a la gestión del programa, y lograr un incremento de la eficacia y los resultados. Sin embargo, desde los representantes de las administraciones se hace hincapié en los riesgos del funcionamiento excesivamente autónomo de las agencias locales gestoras de políticas y programas, y que se refieren principalmente a la falta de formación adecuada de los responsables de dichas agencias, a la pérdida de enfoque respecto de los objetivos iniciales del programa gestionado y a la necesaria labor de coordinación y control desde niveles institucionales superiores.

En tercer lugar, hay un acuerdo general sobre el problema de la descoordinación en la actuación de las diferentes administraciones implicadas en el proceso de diseño y gestión de políticas de desarrollo rural. La presencia de un elevado número de instituciones con responsabilidades sobre las tareas de desarrollo rural en un mismo espacio conlleva la aparición de solapamientos, objetivos contrapuestos, ausencia de un interlocutor claro y pérdida de eficacia.

En cuarto lugar, representantes de grupos locales muestran su disconformidad con el modo en que se canaliza la información sobre las iniciativas y ayudas disponibles por parte de las instituciones. Se habla de que en ocasiones existe cierto favoritismo o que la información no llega por igual a todos los beneficiarios potenciales. Desde los gestores locales se argumenta que los diferentes niveles de información entre la población se deben más bien a actitudes personales de los propios habitantes que a una hipotética canalización de la información según intereses particulares.

En quinto lugar, el gestor local de un programa de desarrollo tiene una función esencial en el nuevo modelo de gestión descentralizada que emerge. El diseño de políticas de desarrollo adecuadas puede no ser suficiente si éstas no se implementan con profesionalidad. Para tal fin, es esencial la figura del gestor local, concebido como una persona accesible y amigable, capaz de construir consenso y de inspirar confianza, evitando la aparición de suspicacias sobre su actuación. El poder en las comunidades rurales está todavía muy relacionado con la credibilidad y ésta con determinadas posiciones sociales. Las personas con influencia en la sociedad local — médico, maestro, sacerdote, etc.— son elementos fundamentales en la actuación de las agencias de desarrollo en la labor de construir consenso e ilusión en la población en torno a las actuaciones de desarrollo.

En este sentido, existe cierta discrepancia en cuanto a la conveniencia de que el gestor local de las políticas y programas de desarrollo rural sea del área. A pesar de que algunos de los participantes —principalmente agentes o representantes de grupos locales— afirman la conveniencia de que el gestor pertenezca al área por el carácter tradicional y cerrado de la sociedad rural, algunos académicos y representantes de la administración no local argumentan que no es esencial que el gestor esté introducido en la sociedad local, sino que lo esencial es que sea capaz de contactar y convencer a los agentes clave de la sociedad local sobre la oportunidad y ventajas del programa de desarrollo.

En general, existe un elevado grado de consenso en los grupos de discusión llevados a cabo en cuanto a los principales puntos fuertes y débiles de la actuación de las instituciones públicas de desarrollo rural. Las principales diferencias que emergen se deben principalmente a intereses particulares y personales.

4.5.4 Conclusiones

El conjunto de instituciones y agencias públicas analizadas en este apartado, constituye el entramado básico del desarrollo rural en el área de estudio, aunque no su totalidad. El análisis se ha centrado en las instituciones que se encargan del diseño y gestión de los programas de desarrollo seleccionados. La selección de dichos programas ha estado en función de criterios de tradición de su aplicación en el área, impacto sobre la población local e importancia de los recursos dedicados, aunque también se han introducido otros criterios como la naturaleza de las ayudas contempladas o los colectivos a los que se dirige la política o programa, centrándonos en los principales programas de apoyo a la actividad productiva y a la formación de capacidades empresariales entre la población del área.

Las principales conclusiones que pueden extraerse de los análisis realizados son:

- La red institucional encargada de las acciones públicas que contribuyen al desarrollo rural en el área de estudio es, en realidad, un conjunto de instituciones que actúan más o menos independientemente y con escasa coordinación. Las principales redes se forman a partir de relaciones jerárquicas entre instituciones con competencias sobre una misma política o programa. La concepción sectorial de la administración dificulta la existencia de relaciones estables y productivas entre las instituciones. Por otro lado, la existencia de hasta 5 niveles administrativos con competencias en materia de desarrollo rural sobre un mismo territorio multiplica los problemas.
- En el reparto de competencias sobre desarrollo rural, la Unión Europea, a pesar de carecer de presencia institucional, tiene un papel fundamental en el establecimiento de las directrices y objetivos de las iniciativas, así como en los modos en que éstas son implementadas. Los gobiernos regionales poseen gran parte de las competencias en materia de política agraria y de desarrollo rural, y continúan incrementando sus funciones a medida que se consolidan los trasposos de competencias a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el Gobierno Central mantiene un importante control sobre los recursos financieros europeos y estatales, así como poder legislativo, de coordinación, de control, de seguimiento y de intermediación. Las instituciones y agencias locales poseen cierto margen de maniobra en las iniciativas estrictamente locales, aunque en la mayoría de los casos están supeditadas a la supervisión de las Administraciones Autonómicas o Central.

- Por otro lado, hay que destacar la importancia concedida por empresarios y agricultores al conjunto de agencias e instituciones sin competencias legislativas ni de gestión de políticas de desarrollo, pero que en cambio son consideradas como esenciales en la supervivencia de la actividad productiva en los espacios desfavorecidos. Se trata principalmente de las asociaciones de empresarios, cooperativas y entidades financieras que apoyan la actividad productiva en el área mediante la provisión de diferentes servicios: por un lado, las cooperativas y asociaciones de empresarios mediante la compra de materias primas, información, consejo, asistencia técnica y comercialización conjunta; por otro lado, las instituciones financieras, mediante la provisión de recursos financieros y el adelanto de las subvenciones públicas concedidas.
- Las principales deficiencias detectadas por los empresarios, agricultores y representantes de grupos de interés del área en el funcionamiento de las instituciones, incluyen problemas de solapamiento, falta de coordinación, burocracia complicada, escaso grado de participación de la población local, insuficiente seguimiento de las iniciativas, falta de interlocutores claros, y presencia de iniciativas con objetivos contrapuestos que generan confusión entre los beneficiarios potenciales. Las propias instituciones reconocen a su vez todos estos problemas y se escudan en la imposibilidad de realizar cambios rápidos en el pesado entramado institucional.
- Existe consenso en torno a la opinión de que los objetivos básicos de las instituciones y agencias de desarrollo rural deben centrarse en dos aspectos fundamentales: en primer lugar, en la creación o mantenimiento de empleo estable que permita generar suficientes ingresos para que la población se mantenga en el medio rural; en segundo lugar, en la provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos sin cuya existencia es imposible mantener población.
- Las formas preferidas de asistencia son las ayudas financieras en forma de subvención, el asesoramiento e información y la provisión de formación específica.
- En la práctica totalidad de las instituciones y agencias entrevistadas, existe la convicción teórica de la bondad y conveniencia de una aproximación integrada, participativa y endógena del desarrollo rural que, sin embargo, luego no se traduce en la práctica de la mayoría. La estructura sectorial de la administración, la complejidad de su aparato, la formación sectorial de muchos de los responsables, etc., son los principales factores explicativos.
- Es destacable el funcionamiento de las redes institucionales relacionadas con el Programa LEADER y con el Programa de Modernización de Explotaciones Agrarias, las que más se aproximan a este modelo participativo. La existencia de una red de agencias locales encargadas en gran medida de la gestión, asesoramiento y seguimiento de los programas a

escalas espaciales reducidas —comarcas— constituye el eslabón del que ha carecido tradicionalmente la Administración en la implementación de políticas, y que permite el acercamiento de la administración a los beneficiarios potenciales, y la eliminación de un conjunto de condicionamientos que han venido dificultando el incremento de la eficacia en la gestión.

- La figura del gestor local de políticas de desarrollo —en la línea del programa LEADER o de trabajo de las OCAPAs— se considera fundamenta por todos los entrevistados. Su habilidad para construir consenso a su alrededor e inspirar confianza es una de las principales claves para el éxito de cualquier iniciativa de desarrollo.
- Sin embargo, el funcionamiento independiente de las agencias de desarrollo locales (LEADER) presenta una serie de peligros relacionados con la falta de formación adecuada de los gerentes, la pérdida de enfoque respecto de los objetivos iniciales de la actuación y la posible personificación de la iniciativa. A pesar de estos problemas potenciales, el modo de gestión descentralizado ha sido el más valorado por los titulares de explotación y empresarios entrevistados.

4.6 ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO RURAL EN EL SISTEMA IBÉRICO MERIDIONAL

En el capítulo dedicado al estudio de la red de instituciones de desarrollo rural (Ver apartado 4.5) se ha realizado un análisis en profundidad del funcionamiento interno de las instituciones y agencias que diseñan y/o gestionan las iniciativas de desarrollo rural escogidas para el análisis, así como de las relaciones que se establecen entre ellas.

En este capítulo se presta especial atención a la naturaleza de las políticas de desarrollo rural implementadas por las instituciones. Por tanto, se concede mayor importancia aquí al modo en que las políticas y programas están diseñados que al modo en que las instituciones y agencias llevan a cabo la implementación de los mismos. Se trata de estudiar la idoneidad de las políticas de desarrollo más significativas a partir de sus enunciados y de las opiniones de los distintos agentes involucrados en su diseño e implementación.

4.6.1 Introducción

El desarrollo rural abarca multitud de actuaciones, que pueden ser de carácter tanto público como privado. Tradicionalmente, el mundo rural ha carecido de iniciativas públicas diseñadas y aplicadas específicamente para el desarrollo integral del medio rural, y el grado de desarrollo que se haya podido alcanzar ha estado en función de las circunstancias más o menos favorables relativas a su localización, disponibilidad de recursos, etc., así como de su habilidad y capacidad para beneficiarse de políticas de apoyo, básicamente dirigidas a la promoción de la actividad agraria.

Algunas décadas atrás, como consecuencia de los efectos que el éxodo rural masivo hacia las áreas urbanas más dinámicas, estaba teniendo sobre el equilibrio territorial, se detectó la necesidad de dotar a los espacios rurales y desfavorecidos de las infraestructuras y equipamientos necesarios —agua corriente, electricidad, carreteras, etc.—, que permitiesen el mantenimiento de la población en el medio rural y frenasen el flujo migratorio que provocaba problemas de todo tipo tanto en las áreas receptoras como en las de origen.

Desde entonces, la necesidad de mantener el equilibrio territorial, la incapacidad de los espacios urbanos para absorber de forma adecuada el continuo flujo migratorio, y la

revalorización del modo de vida rural y las nuevas demandas derivadas, han propiciado la aparición de un buen número de políticas y programas cuyas acciones tienen, en mayor o menor medida, un impacto generalmente positivo sobre el desarrollo de las áreas rurales desfavorecidas.

En este punto es necesario hacer referencia, una vez más, a la finalidad de la investigación: la valoración de algunas de las principales políticas públicas de apoyo al desarrollo rural en el área de estudio, con el fin de constatar sus puntos fuertes y débiles, y de elaborar una serie de recomendaciones para incrementar el impacto futuro de las iniciativas públicas para el desarrollo de los espacios desfavorecidos. Los recursos y dimensión del presente trabajo han hecho imposible la evaluación de todas las iniciativas de apoyo al desarrollo rural en el área, tarea por otra parte carente de sentido por la pobre relación coste-beneficio implícita. Por ello, hubo que llevar a cabo una selección de estas iniciativas en función de una serie de requisitos.

En primer lugar, se consideró el carácter de la iniciativa y sus objetivos. En este sentido, se buscaron políticas y programas dirigidos a la potenciación de la actividad productiva y la creación o mantenimiento del empleo, por su impacto en el mantenimiento de población, en la generación de tejido económico, y en la revitalización del área.

En segundo lugar, se tuvo en cuenta la tradición de la aplicación en el área, con el fin de escoger iniciativas con suficiente antigüedad como para que fuese posible identificar resultados significativos de su implementación.

En tercer lugar, se valoró el impacto de la iniciativa en términos cuantitativos. En este sentido, se escogieron iniciativas con un impacto muy significativo en cuanto a número de beneficiarios e inversión en el área, pero además, se incorporaron otras iniciativas con un impacto limitado, con el fin de comparar sus características y determinar las causas de su diferente alcance.

En función de estos objetivos, se optó por el análisis y evaluación de las siguientes políticas y programas de desarrollo rural con aplicación en la totalidad o en parte del Sistema Ibérico Meridional: Programa de Modernización de Estructuras Agrarias, Iniciativa Comunitaria LEADER I, Programa de Incentivos Económicos Regionales y programas asociados, Programa de Promoción del Turismo Interior de la Agència Valenciana de Turisme, y Programa de Escuelas Taller y Casas de Oficio del Instituto Nacional de Empleo.

4.6.2 Descripción y Análisis Institucional de las Políticas y Programas

4.6.2.1 Programa para la Mejora de la Eficacia de las Estructuras Agrarias (Modernización de Explotaciones agrarias)

a) Descripción del Programa

La historia del programa se remonta al Reglamento Europeo CEE 797/85 relativo a la Mejora de la Eficacia de las Estructuras Agrarias, en el cual se afirma que su principal objetivo es: “...contribuir a la mejora de las explotaciones agrarias mediante su modernización técnico-económica y la reorganización de sus estructuras, así como a la conservación del medio y de los recursos naturales de la agricultura” (MAPA-IRYDA, 1994, p.7). Para la consecución de este objetivo se pretende promover: “...la realización de inversiones que contribuyan a mejorar las estructuras productivas de las explotaciones, con el fin de elevar o mantener las rentas y mejorar las condiciones de vida y trabajo de los agricultores” (Conselleria d’Agricultura i Peixca, 1993, p.3).

Este reglamento comunitario fue desarrollado en España por el Real Decreto 808/1987. En 1991, el Reglamento CEE 2328/91, derogó el reglamento anterior estableciendo algunas modificaciones en el programa, relativas principalmente a la concentración de los recursos financieros en los Agricultores a Título Principal, en el fomento de la diversificación de rentas dentro de las explotaciones, en garantizar una mayor eficacia de las inversiones subvencionadas, y en elevar el porcentaje de subvención en algunas líneas preferenciales. En 1997, tras sucesivas modificaciones introducidas debido fundamentalmente a aspectos administrativos o políticos, se derogó el Reglamento CEE 2328/91, substituyéndolo por el Reglamento CEE 950/97 que es el que está en vigor a finales de 1998. A pesar de los cambios legislativos introducidos durante la historia del programa, sus objetivos principales y finalidad no han variado en esencia.

El programa está dirigido principalmente a los titulares de explotación, tanto personas individuales como asociaciones y cooperativas, pensando principalmente en explotaciones de carácter familiar. Para poder beneficiarse de las ayudas contempladas en el programa, los solicitantes deben ser cumplir una serie de requisitos: en primer lugar, ser agricultores a título principal o tener en su explotación actividades alternativas; en segundo lugar, tener entre 18 y 56 años; en tercer lugar, poseer suficiente capacitación profesional agraria; en cuarto lugar, tener el

lugar de residencia en la comarca en la que está situada la explotación; en quinto lugar, presentar un Plan de Mejora para la Explotación en el que se justifiquen los tipos de inversión a realizar y su viabilidad técnico-económica; por último, comprometerse a ejercer la actividad agraria durante al menos cinco años. En cualquier caso, se deja la puerta abierta a la posibilidad de que se beneficien de las ayudas agricultores entre 57 y 60 años, o aquellos que no cumplen la condición de ser agricultores a título principal (ATC). Se señala igualmente el carácter prioritario de las ayudas a las explotaciones más pequeñas y/o desfavorecidas. En este sentido, se especifican como condiciones que la explotación debe cumplir, las siguientes: en primer lugar, que la productividad del trabajo (Renta de Trabajo por UTH¹²) sea inferior a la Renta de Referencia, en segundo lugar, que la Renta de Trabajo por UHT en el momento de la cumplimentación del proyecto no supere en más del 20% a la Renta de Referencia.

El tipo de ayudas contempladas incluye, por un lado, la subvención directa como mecanismo para estimular la inversión privada y, por otro lado, la bonificación de los intereses de los préstamos que financian las inversiones no subvencionadas, con el fin de contribuir a la capitalización de las explotaciones.

Existe una diferenciación de la cuantía de las ayudas en función de una división territorial entre zonas normales y zonas desfavorecidas. Entre las últimas, se diferencian a su vez tres categorías: zonas de montaña, de despoblamiento y con handicaps específicos.

Además de los Planes de Mejora para explotaciones consolidadas, se contemplan otros tipos de ayudas: en primer lugar, ayudas a la incorporación de jóvenes agricultores y a la mejora de las explotaciones sobre las que se instalan, con el fin de estimular el rejuvenecimiento del sector; en segundo lugar, se contempla un tratamiento preferencial a las cooperativas de producción y de explotación de los factores de producción para favorecer la reducción de los costes de producción, la prestación de servicios conjunta, y la fusión de explotaciones; en tercer lugar, ayudas a la introducción de la contabilidad en la explotación con el fin de incrementar la eficacia en la gestión y los beneficios; en cuarto lugar, ayudas a inversiones forestales en superficies agrarias; en quinto lugar, ayudas a zonas particularmente sensibles; por último, ayudas a la cualificación profesional.

¹² La UHT es la cantidad de trabajo que un trabajador activo agrícola desarrolla durante 1.920 horas al año. La Renta de Referencia ascendía en 1992 a 2.142.504 pesetas.

En la financiación de las ayudas participa el Gobierno Central a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y las Comunidades Autónomas. La cuantía máxima de las ayudas varía según el tipo de zona de que se trate. En todas las tipología de zona desfavorecida delimitadas por el programa, estos porcentajes máximos se fijan en el 45% para bienes inmuebles y mejoras permanentes, y el 30% para el resto de inversiones. En las zonas normales los porcentajes se sitúan en el 35 y 20% respectivamente. Los porcentajes de las áreas desfavorecidas se incrementan en un 25% para el caso de los agricultores jóvenes que hayan iniciado la actividad en los 5 años anteriores a la solicitud de ayuda.

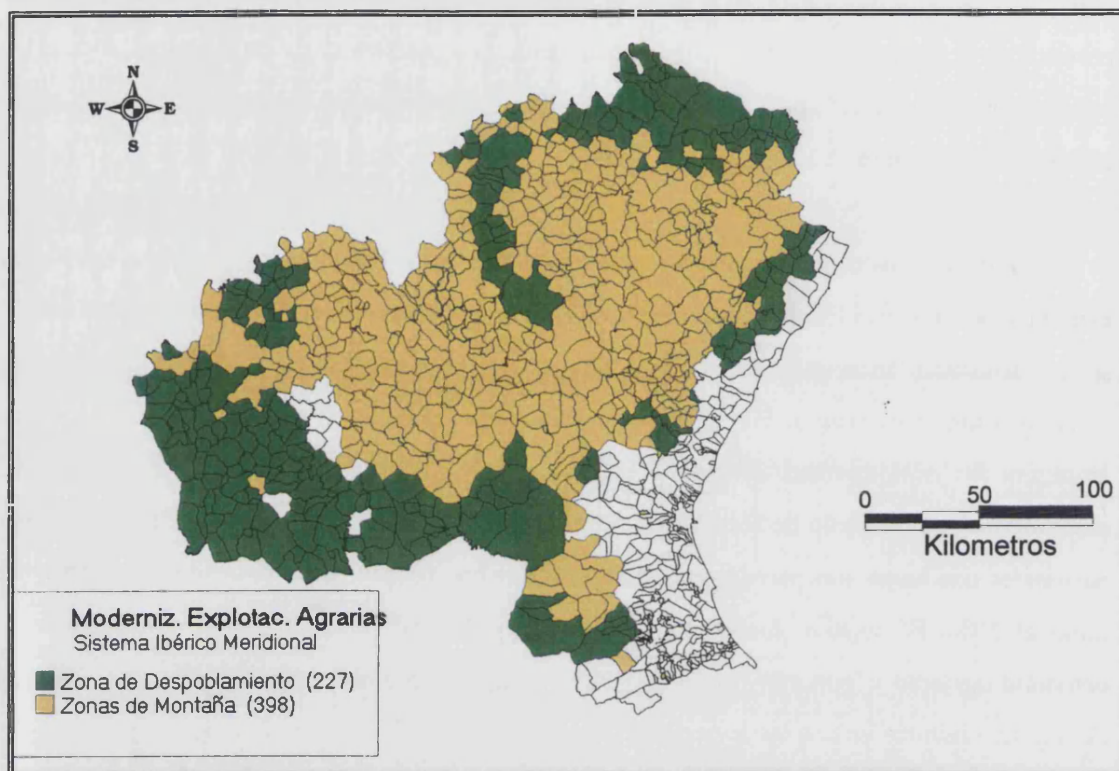
Por otro lado, el programa contempla también subvención a fondo perdido para explotaciones agrarias localizadas en las zonas denominadas desfavorecidas. A esta subvención se le denomina Indemnización Compensatoria de Montaña, cuya filosofía consiste en: *“...compensar, mediante subvenciones via renta, los reiterados déficits anuales con que tropiezan las explotaciones comunitarias situadas en determinadas áreas calificadas como desfavorecidas”* (Instituto de Relaciones Agrarias-MAPA, 1990, p.5). Se trata de aportaciones nacionales que luego son parcialmente compensadas con fondos del FEOGA-Orientación —en torno al 50%. El objetivo fundamental de estas ayudas es: *“asegurar la continuidad de la actividad agrícola y, con ello, la permanencia de un mínimo de población o la conservación del espacio natural en ciertas zonas desfavorecidas”* (DOCE, 1997 de 2 de Junio, p. L 142/1). Las subvenciones tienen carácter anual y varían en función del número de solicitantes y de la naturaleza de las limitaciones del área.

Los requisitos básicos para beneficiarse de Indemnizaciones Compensatorias son: ser agricultor a título principal u obtener más del 50% de sus ingresos de la actividad agraria; poseer, al menos, 2 ha. de SAU y comprometerse a mantener la actividad agraria en la explotación durante al menos, los siguientes 5 años.

La gestión de las solicitudes y demás documentos recae en las Agencias Comarcales de Extensión Agraria, desde donde se tramitan a la Delegación Provincial de la correspondiente Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. El solicitante puede requerir de las propias oficinas comarcales, la asistencia técnica gratuita necesaria para cumplimentar la solicitud y demás documentación del expediente. Por parte de las Delegaciones Provinciales, una vez revisados los expedientes de solicitud, se formulan las propuestas de concesión de las ayudas que en cada caso corresponda, que son remitidas a la Dirección General competente en el Gobierno Regional, la cual efectúa la resolución de expedientes, comunicándose la concesión a los beneficiarios. El

los beneficiarios. El pago de la subvención se realiza una vez que se han cumplido las tareas propuestas en el proyecto.

Mapa 55: Zonas Desfavorecidas de Montaña y de Despoblamiento del Programa de Mejora de la Eficacia de las Estructuras Agrarias en el Sistema Ibérico Meridional



Fuente: Elaboración Propia a partir de Instituto de Relaciones Agrarias-MAPA, 1990

b) Análisis Institucional del Programa

Se trata de un programa consolidado y con un volumen estable de inversión. Sin embargo, en algunas Comunidades Autónomas, el crecimiento del programa se ve frenado por la incapacidad de la propia autonomía para suplementar las ayudas otorgadas por el Estado (Aragón). A nivel estatal, la inversión privada implícita en los proyectos subvencionados alcanzó en 1996 una cifra superior a los 80.000 millones de pesetas, frente a los 67.000 de 1994.

Durante el periodo inicial de aplicación del programa, la financiación exclusiva del Gobierno Central, en combinación con la gestión y concesión de proyectos desde las Comunidades Autónomas, provocó la aparición de problemas relacionados con la concesión por parte de los gobiernos regionales de un elevadísimo número de subvenciones con cargo al presupuesto del Estado, lo que dio lugar diversos problemas. El error estuvo en concebir una

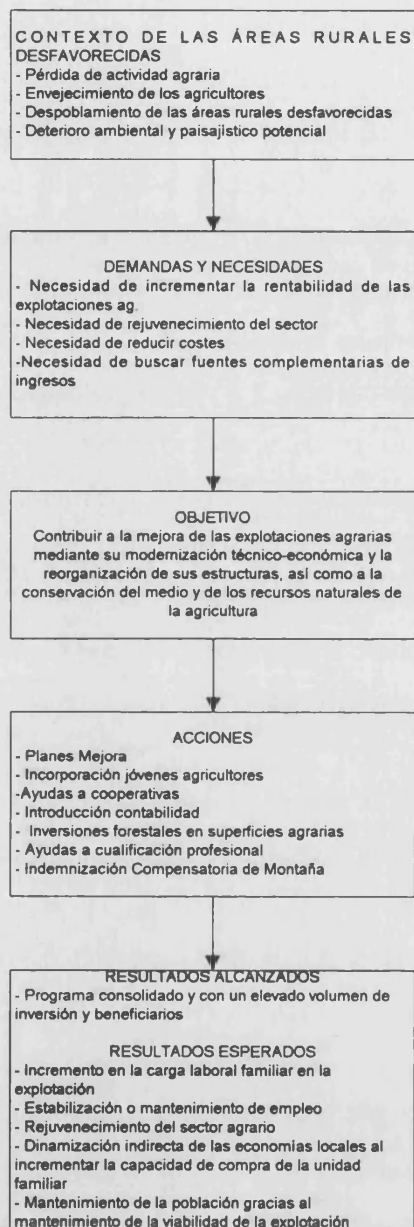
ayuda financiada al 100% por la Administración Central, darle la forma de subvención directa, y emplazar su gestión en cuanto su aprobación en las Comunidades Autónomas. Al no ser éstas las que financiaban, no se produjo una selección estricta en función de los planteamientos que perseguía la normativa. Por ello el volumen de actuaciones desbordó al montante presupuestario. Al tratarse de subvenciones directas, el agricultor no realizó un análisis tan correcto de las inversiones en cuanto a su dimensionamiento, porque el porcentaje de subvención era suficientemente elevado (superior al 50%). Teniendo en cuenta que una parte de la inversión se aportaba con mano de obra propia, el resultado era que el agricultor desembolsaba una parte pequeña de toda la inversión con lo que todo el planteamiento inicial se realizaba con una medida incorrecta, desde el punto de vista empresarial, de lo que esa explotación requería. Ello provocaba un encarecimiento de los costes fijos posteriores de la empresa. Al mismo tiempo, al existir ese desbordamiento presupuestario, los pagos se retrasaron demasiado y el agricultor tuvo que hacer frente a la facturación que suponía la inversión realizada mediante créditos intermedios a costes elevados, con lo que gran parte de la ayuda la consumieron los intereses. De este modo, el efecto positivo del programa en su concepción, tuvo una eficacia práctica menor por los problemas aludidos: un inadecuado análisis de las inversiones, unos costes financieros innecesarios por el desbordamiento presupuestario, y la aprobación de expedientes por las CCAA que no siempre estuvo en concordancia con las prioridades establecidas por el programa.

Como consecuencia de la situación creada, se adaptó la legislación del programa para reducir costes, mediante la substitución de las subvenciones directas por bonificaciones y reducciones de los intereses de los préstamos bancarios, introduciendo la corresponsabilidad en la financiación con las Comunidades Autónomas, y descentralizando los pagos en los Gobiernos Regionales.

Desde la Administración Central ha existido poca preocupación con respecto a los métodos de seguimiento y evaluación de los resultados del programa. Se ha descansado más en las Comunidades Autónomas aunque con serias dudas sobre la efectividad y eficacia de los procedimientos emprendidos, ya que éstos se han centrado principalmente en el grado de cumplimiento de los plazos de ejecución y de las finanzas, pero no en tratar de alcanzar un conocimiento sobre el impacto real del programa en la viabilidad de la empresa, y en los efectos indirectos e inducidos sobre la economía local y el empleo. Tan solo recogen datos numéricos o estimaciones pero no los cambios reales que esas políticas producen sobre el territorio en que se aplican o sobre las condiciones de vida de la población allí residente. Con el fin de incrementar la eficacia de los procedimientos de evaluación en la gestión futura del programa, se creó en 1995 la

Subdirección de Análisis y Estrategias en la estructura del MAPA con el objetivo de hacer evaluaciones globales del conjunto de actuaciones de la Secretaría General de Desarrollo Rural.

Figura 32: El Programa de Mejora de la Eficacia de las Estructuras Agrarias



Fuente: elaboración propia

El impacto del programa en cuanto a creación o mantenimiento de empleo no está bien valorado debido a la ausencia de medidas específicas. Sin embargo, las instituciones responsables de la gestión del programa consideran que las ayudas otorgadas por el mismo han tenido un impacto esencial en el mantenimiento de la población agraria y del empleo, aunque menor en la

creación de nuevos empleos, principalmente por el carácter familiar de la mayoría de las explotaciones agrarias que se han beneficiado del programa..

Existen importantes problemas indirectos derivados de la escasa formación media de los titulares de explotación en conjunción con los complicados requerimientos necesarios para solicitar asistencia pública a través del programa. Ello, a pesar de la labor esencial de las Agencias de Extensión Agraria en la provisión de asesoramiento y asistencia técnica a los agricultores.

A pesar de las carencias identificadas, se piensa que la aproximación teórica y la aplicación práctica del programa están en la vanguardia de las políticas de desarrollo, poseyendo importantes potencialidades. En este sentido, las instituciones destacan una serie de efectos multiplicadores del programa: el incremento en la carga laboral familiar en la explotación, la estabilización o mantenimiento de empleo, el rejuvenecimiento del sector agrario, la dinamización indirecta de las economías locales al incrementar la capacidad de compra de la unidad familiar, y el mantenimiento de la población gracias al mantenimiento de la viabilidad de la explotación.

4.6.2.2 Iniciativa Comunitaria LEADER I

a) Descripción del Programa

El documento “El Futuro del Mundo Rural” publicado por la Comisión Europea en 1987, constituía el reflejo de la preocupación de las autoridades europeas por la dinámica de profundos cambios que se han venido produciendo en los espacios rurales en los últimos 40 años. En este documento se afirma que en dichas áreas se están registrando procesos de despoblamiento, envejecimiento de la población, problemas medioambientales, y pérdida de atractivo, tanto desde el punto de vista socioeconómico, como ambiental. La constatación de esta problemática llevó a proponer instrumentos financieros más flexibles aprovechando la reforma de los Fondos Estructurales de 1988. De esta manera, aparecen las Iniciativas Comunitarias, concebidas como acciones específicamente dirigidas a problemas concretos sobre los que es necesario actuar con especial énfasis.

A partir de lo estipulado en el Artículo 11 del Reglamento CEE 4253/88, la Comisión Europea decidió poner en marcha una iniciativa “demostrativa de desarrollo rural”. La Iniciativa Comunitaria LEADER I —Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural—,

tiene, por tanto, como principal finalidad: *“demostrar, a través de la puesta en marcha de programas locales de desarrollo endógeno, la posibilidad de impulsar el desarrollo de las comarcas rurales, mediante un enfoque integrado, concebido a nivel local, con participación de la población afectada, a través de sus instituciones y sus organizaciones representativas, instituidas en Grupos de Acción Local (GAL), sin renunciar a otras aportaciones exógenas”*(MAPA-IRYDA, 1992. p.1). Su ámbito de aplicación incluye comarcas rurales situadas en Regiones Objetivo 1 o áreas rurales de zonas Objetivo 5b.

El Programa LEADER comienza a ser aplicado en España el 1 de enero de 1992 a través de 52 GAL que han desarrollado los programas de desarrollo rural integrado que fueron aprobados por la Comisión de la Unión Europea, dirigiéndose fundamentalmente a la aplicación de acciones innovadoras que puedan servir de modelo para su posterior aplicación en otras áreas rurales, de modo que se incremente su capacidad de diversificar la economía, crear empleo y asegurar la protección del medio natural y el patrimonio cultural.

El periodo de aplicación de la iniciativa en su primera fase (LEADER I) abarca entre 1992 y 1994 ambos inclusive, aunque en muchos casos se ha hecho necesaria la concesión de prórrogas posteriores de forma que, efectivamente, muchos programas LEADER I estaban todavía en funcionamiento durante 1996.

En España se presentaron más de 100 programas de los que fueron seleccionados 52 por el Estado y la Comisión, siguiendo los criterios de la Comunicación 91/C y 73/14, y procurando un equilibrio en el reparto territorial. El modo de gestión de los programas es una de las principales novedades introducidas al emplazarse esta función en agencias de carácter local y que cuentan con la participación de representantes de los principales grupos de interés del área.

Los Grupos de Acción Local constituyen: *“...un conjunto de interlocutores públicos y privados que definen en común una estrategia y medidas innovadoras para el desarrollo (o un aspecto del desarrollo) de un territorio rural de dimensión local (menos de 100.000 habitantes, a título indicativo). Dichos interlocutores eligen un responsable administrativo y financiero con capacidad para administrar subvenciones públicas. Este responsable se cerciorará de que participen todos los interlocutores locales interesados (agentes económicos y sociales de los distintos sectores, asociaciones y organizaciones vinculadas al medio ambiente, la cultura y la inserción social)”* (DOCE de 1 de Julio de 1994, p.C180/48).

Los Grupos de Acción Local han adoptado diversas formas jurídica —entidades privadas o asociaciones con personalidad jurídica, delegaciones locales de un organismo regional, Mancomunidades y agrupaciones de municipios, organismos gestores autónomos dependientes de la Administración provincial, etc.. Por lo normal, todos ellos han constituido Centros de Desarrollo Rural (CEDER), órganos encargados de llevar a cabo la gestión y administración de los programas seleccionados. Los CEDER se han ocupado normalmente de diseñar el programa y llevarlo a la práctica según las normas de funcionamiento de cada GAL.

Cuadro 66: Tipología de los Grupos de Acción Local. Programa LEADER I, España

Tipología	Nº
Asociaciones civiles	27
Sociedades Anónimas	6
Sociedades de Responsabilidad Limitada	1
Mancomunidades de Municipios	5
Consortio entre ayuntamientos	4
Fundaciones y patronatos	4
Organismos autónomos de las Administraciones autonómica o local	4
Otras figuras Administración local (Cabildo Insular, Consell Comarcal)	2

Fuente: Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza, 1996

Durante la aplicación del programa LEADER I, las labores de coordinación entre los diversos Grupos de Acción Local, y entre ellos y la Comisión Europea, se ha centralizado en un organismo intermediario que en el caso de España ha sido el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, que desde 1996 se ha reestructurado pasando a denominarse Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza. De este modo, el Organismo Intermediario ha sido responsable de la distribución de los recursos financieros que luego se han asignado a proyectos concretos por parte de cada GAL.

Dada la finalidad demostrativa del programa, se contempla la creación de una red de Grupos gestores de iniciativas LEADER con el fin de intercambiar información y experiencias. Se afirma en este sentido, la necesidad de introducir las nuevas tecnologías de comunicación para agilizar el trasvase de información. Cabe destacar, en este sentido, la puesta en marcha de la Iniciativa Comunitaria CARREFOUR de difusión de información en el medio rural, complemento de la Iniciativa LEADER e instrumento eficaz de introducción de nuevas tecnologías de comunicación e información.

Evaluación de Políticas de Desarrollo Rural en el Sistema Ibérico Meridional

Las actuaciones de los Grupos de Acción Local debían estar fundamentadas en los contenidos de un programa de desarrollo para el área previamente diseñado. Del mismo modo, las acciones subvencionables tenían que articularse en torno a siete medidas:

- Medida 1: Apoyo técnico al desarrollo rural → asistencia técnica a agrupaciones locales, a titulares de proyectos de desarrollo, o a actividades ya existentes.
- Medida 2: Formación profesional y ayudas a la contratación → la explotación innovadora de los recursos locales por parte de la población del área es esencial para alcanzar la dinamización y desarrollo de los espacios rurales. Por este motivo, se consideró esencial proporcionar formación específica y de corta duración a los beneficiarios.
- Medida 3: Turismo rural → estudio de la demanda de ocio en el área, desarrollo y organización de la oferta, promoción de la creación de polos turísticos rurales con equipamientos mínimos.
- Medida 4: Pequeñas empresas, artesanía y servicios locales → promoción de las posibilidades de pluriempleo en relación con ATP, de la transformación local de producciones primarias locales, prioridad a los sectores dependientes de recursos naturales y humanos locales, potenciación del trabajo a distancia, favorecimiento del acceso de las PYMEs locales a servicios avanzados, creación de servicios locales a empresas y agricultores cuando falten.
- Medida 5: Valorización y comercialización *in situ* de la producción agraria, forestal y pesquera local → apoyo a la gestión rigurosa para reforzar la identidad de los productos, control de calidad, mejora de las técnicas de producción y transformación, organización de una cadena completa de producción de productos típicos, y desarrollo de una política de promoción.
- Medida 6: Otras medidas → hasta un 10% del presupuesto en otros tipos de actividades que contribuyan al desarrollo del área.
- Medida 7: Medidas relativas a los Grupos de Desarrollo Rural → ayudas a la creación de grupos, ayudas al equipamiento, y asistencia técnica a los grupos

La financiación pública consiste básicamente en la concesión de subvenciones globales integradas otorgadas y gestionadas por los Grupos de Acción Local, dentro de una de las 7 líneas de actuación que contempla la Iniciativa.

El procedimiento de solicitud de asistencia se inicia una vez que el beneficiario potencial conoce de la existencia del Programa, su propósito y las actuaciones que contempla, a través de la divulgación que se hace del mismo, o a través de las autoridades locales. Seguidamente, se establece una entrevista entre el interesado y el gerente, en la que el primero explica la actividad que quiere realizar. En el caso de que dicha actividad sea considerada viable y positiva para el desarrollo del área, y se ajuste a la filosofía y objetivos del programa, se elabora una memoria descriptiva y valorada de la misma. Dicha memoria se transforma en informe técnico por parte del gerente y se presenta a la asamblea del GAL con una propuesta de subvención. La asamblea tiene la última palabra a la hora de aprobar o denegar la subvención. Una vez aprobado el proyecto, se procede a firmar un contrato y a fijar un plazo de ejecución. Posteriormente, se libran las subvenciones, incluso por anticipado cuando se presenta un aval bancario, en diferentes fases a medida que se van ejecutando los tramos correspondientes de la inversión. El último 20% de la subvención se entrega a la finalización efectiva del proyecto.

Cuadro 67: Iniciativa LEADER I en España. Desglose de la inversión según fuente

	Inversión Total	Unión Europea	Gobierno Central	Gobiernos Regionales	Administr. Local	Iniciativa Privada
1.- Apoyo técnico	1.273.813	647.631	64.249	223.346	130.191	208.397
2.- Formación profesional	2.528.867	1.030.546	366.541	526.495	132.719	472.566
3.- Turismo rural	32.809.414	9.014.455	607.003	4.409.052	2.679.615	16.099.290
4.- PYMES	13.030.931	2.640.802	56.771	999.319	575.287	8.758.752
5.- Valoración prod. agrarios	10.364.686	2.245.765	121.148	997.657	331.246	6.668.870
6.- Otras medidas	1.288.258	371.036	174.398	136.977	267.070	33.778
7.- Funcionamiento grupo	2.796.528	1.353.692	58.201	726.509	367.682	290.444
Total	64.092.497	17.303.927	1.448.309	8.019.355	4.483.809	32.837.097

Fuente: Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza, 1996

Una de las innovaciones más importantes introducidas es la importancia otorgada a las labores de seguimiento y evaluación de los resultados del programa. El LEADER constituye uno de los primeros intentos serios de conocer el impacto real de una iniciativa pública, mediante la incorporación a los criterios de evaluación de indicadores socioeconómicos que van más allá de los logros financieros o la creación de empleo. Con el fin de llevar a cabo esta tarea, se instituyó un Comité de Seguimiento integrado por los implicados —Comisión Europea, Administración Central, Regionales y representantes de cada GAL— encargado del seguimiento y evaluación del conjunto de los programas.

b) Análisis Institucional del Programa

En opinión de las instituciones que gestionaron el programa en el Sistema Ibérico Meridional, el principal logro de LEADER I ha sido la construcción de una red de Grupos de Acción Local (GAL), en muchos casos constituidos con el fin de gestionar la iniciativa, y que posteriormente han ido adquiriendo funciones adicionales en el contexto local, convirtiéndose en muchos casos en verdaderos “embriones de desarrollo” para el área, gracias a la gestión a escala local, la elevada autonomía en la toma de decisiones y la participación de los principales grupos de interés locales en el proceso de toma de decisiones.

Como consecuencia de estas formas de gestión innovadoras, LEADER I ha sido el primer programa de desarrollo rural que ha llevado a la práctica, al menos en parte, los conceptos de desarrollo “endógeno”, “integrado”, “participativo” y “demostrativo”, implícitos en la formulación teórica de algunas actuaciones precedentes. Por otro lado, las áreas rurales desfavorecidas se han beneficiado de un montante económico relativamente importante en ayudas a la inversión productiva no exclusivamente agraria y, lo que es más importante, se ha conseguido una notable movilización de la inversión privada, todo ello en un contexto económico general caracterizado por una importante recesión económica.

Cuadro 68: Programas LEADER del Sistema Ibérico Meridional. Relación del coste previsto real con la población y la superficie

Programa	Coste prev./hab.	Coste prev./sup.
	Ptas/Hab	Ptas./Km2
Maestrazgo	204.618	1.099.520
Els Ports	79.997	607.642
Alcarria	78.585	579.096
Cuenca	67.866	244.316
Palancia-Mijares	60.824	758.906
Daroca	27.563	220.211
Total España	25.771	500.113

Fuente: Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza, 1996

Otra consecución importante ha sido la capacidad de los Grupos de Acción Local para promover la construcción de identidades comarcales, especialmente significativas en un contexto de decadencia y despoblamiento, impulsando también la concienciación entre la población local sobre la necesidad de ser partícipe del proceso de desarrollo. En este sentido, ha sido claro el paso de una etapa inicial de desconfianza a una etapa de euforia, quizá excesiva, entre la población

local con respecto a las posibilidades del programa. Al mismo tiempo, los Centros de Desarrollo Rural —oficinas encargadas de la gestión administrativa del programa— se han ido constituyendo en centros de información y difusión del programa y de otras iniciativas para la población local, mejorando significativamente el acceso a la información, tradicionalmente difícil y deficiente en el ámbito rural.

Cuadro 69: Algunos indicadores del programa LEADER I en España

Nº total proyectos:	5.495
Coste medio proyecto	10.600.000
Cursos de formación:	600
Nº estudiantes en cursos:	22.000
Empleos creados o retenidos:	7.500

Fuente: Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza, 1996

Las instituciones y agencias encargadas de la gestión del programa valoran sus resultados como extraordinarios por su capacidad para movilizar recursos locales con un montante de apoyo público relativamente reducido. Sin embargo, detectan también una serie de problemas que han surgido durante el proceso de implementación: en primer lugar, algunas agencias locales gestoras de las iniciativas se quejan de la falta de apoyo de los gobiernos regionales, quienes en el LEADER I no tenían competencias de coordinación ni financiación pero a quienes se les suponían labores de colaboración y asesoramiento; en segundo lugar, dichas agencias muestran su preocupación sobre la escasa viabilidad de algunos de los proyectos financiados, especialmente por las dificultades que casi cualquier actividad económica encuentra en los espacios desfavorecidos, en relación con la escasa selección de acciones subvencionables realizada en los inicios del programa; en tercer lugar, los gerentes locales del programa se quejan de la falta de criterios claros sobre que es lo que se puede subvencionar y que es lo que hay que rechazar, lo cual ha llevado, en ocasiones, a confusiones en la propia gerencia y a suspicacias entre los solicitantes; en cuarto lugar la lentitud en la puesta en marcha de algunos proyectos subvencionados, especialmente los de carácter público; en quinto lugar, la excesiva tendencia hacia la promoción de proyectos de carácter turístico, en detrimento de otras medidas esenciales para la dinamización de la economía local a largo plazo como la formación o la valorización de producciones locales; por último, la ausencia de coordinación con el resto de iniciativas de desarrollo rural y regional.

Cuadro 70: Diversificación de las actuaciones. Suma de las actuaciones en las medidas 3, 4 y 5.
Situación respecto a la media española

	% M3+M4+M5
Mijares (Valencia)	96,95%
Cuenca (C.-Mancha)	96,42%
Els Ports (Valencia)	94,91%
Daroca (Aragón)	88,28%
Alcarria (C.-Mancha)	87,38%
Maestrazgo (Aragón)	73,11%
Total España	88,06%

Fuente: Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza, 1996

Medida 3: Turismo rural

Medida 4: Pequeñas empresas, artesanía y servicios locales

Medida 5: Valorización y comercialización *in situ* de la producción agraria, forestal y pesquera local

Los efectos multiplicadores más destacables del programa son, en primer lugar, la concienciación de la población local de las áreas desfavorecidas sobre las propias potencialidades y capacidades para promover un desarrollo endógeno; en segundo lugar, la importante capacidad de dinamización de la iniciativa privada en unas áreas donde el potencial económico es muy escaso; en tercer lugar, el efecto demostrativo sobre la población local y sobre otras áreas; por último, la creación de un sentimiento de identidad local.

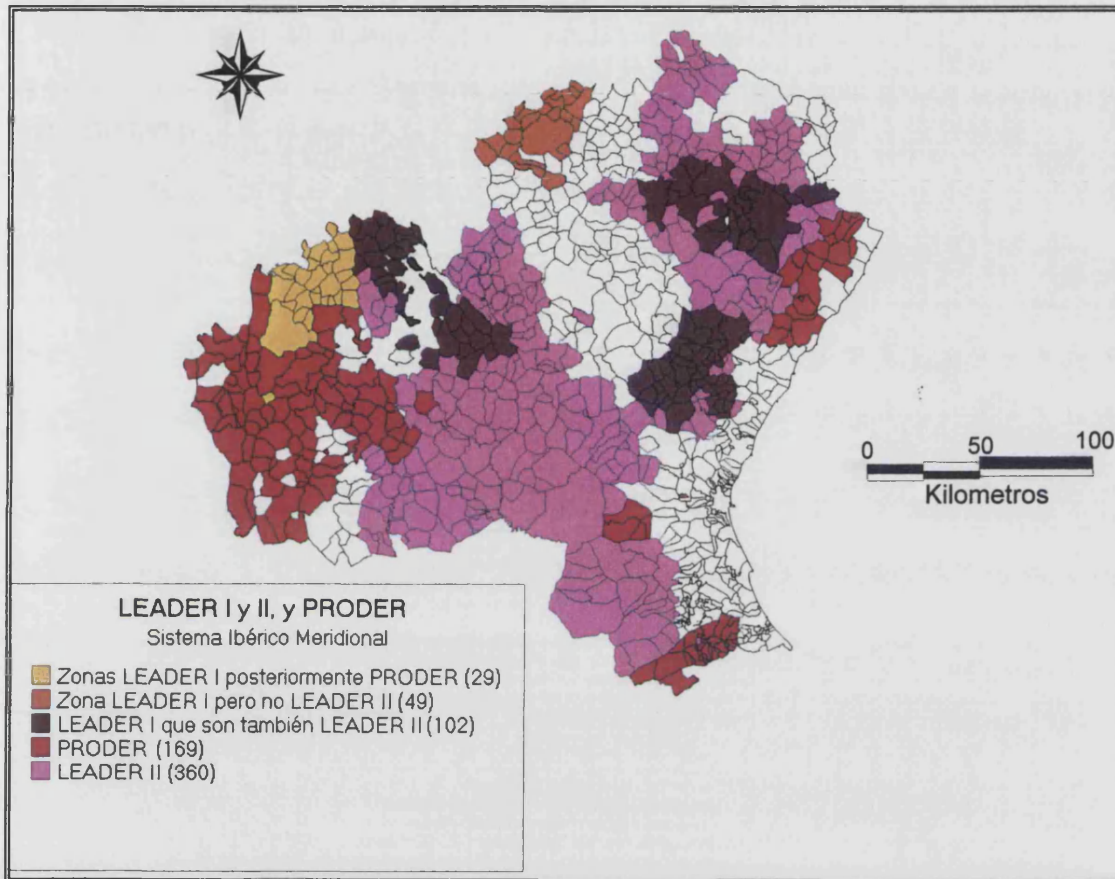
Cuadro 71: Valoración de algunos parámetros indicativos en los grupos LEADER de la región de estudio (el signo + o - indica que está por encima o por debajo de la media del Estado)

	Efecto demostración		Autosuficiencia Proyectos		Creación Empleos		Mantenimiento Empleos		Suma Valorac.	Signo
	Valor	Signo	Valor	Signo	Valor	Signo	Valor	Signo		
Maestrazgo (Aragón)	4	+	4	+	4	+	4	+	16	+
Cuenca (C.-Mancha)	2	-	4	+	3	+	4	+	13	+
Mijares (Valencia)	3	-	3	-	3	+	4	+	13	+
Alcarria (C.-Mancha)	4	+	3	-	3	+	3	-	13	+
Daroca (Aragón)	3	-	3	-	2	-	2	-	10	-
Els Ports (Valencia)	3	-	3	-	2	-	2	-	10	-
Total España	3,31		3,29		2,86		3,19		12,65	

Fuente: Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza, 1996

El programa contemplaba un proceso de control y seguimiento de los resultados. Cada seis meses, todos los grupos LEADER proporcionaban información detallada sobre el estado de las inversiones y pagos, y sobre el grado de cumplimiento de los proyectos. Del mismo modo, se realizó una evaluación a la finalización del periodo de aplicación, consistente en el análisis de la información suministrada cada uno de los grupos LEADER, y el diseño y redacción de entrevistas en profundidad a gerentes, beneficiarios y agentes locales, en visitas a grupos.

Mapa 56: Áreas de Aplicación de la Iniciativa Comunitaria LEADER I, LEADER II y PRODER en el Sistema Ibérico Meridional

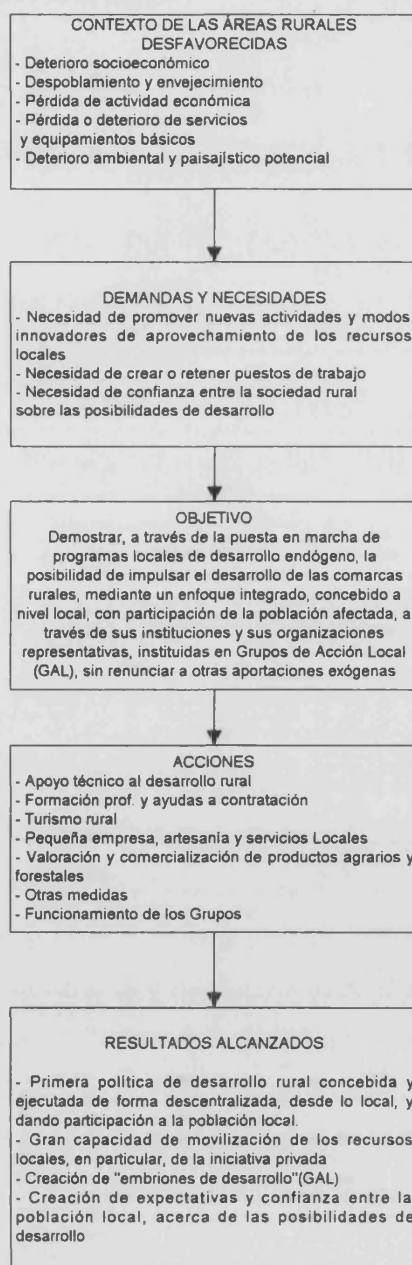


Fuente: Elaboración propia a partir de MAPA 1993

A pesar de la euforia dominante en el análisis de los resultados de la iniciativa, particularmente entre los gerentes de las agencias gestoras locales, deben contextualizarse los resultados del programa valorándolos como lo que realmente han sido: una política de apoyo a la inversión productiva en áreas rurales, con un éxito sobresaliente, y con una elevada capacidad de movilización de los recursos locales y de creación de expectativas. Sin embargo, algunos aspectos dificultan el poder hablar de una política integrada de desarrollo rural: la ausencia en la mayoría de los casos de una estrategia previa que haya guiado las actuaciones, la escasez de los fondos en relación con otras iniciativas, y la no integración en los Grupos de Acción Local de todas las organizaciones clave en la mayoría de las áreas (PÉREZ ESPARCIA y NOGUERA, 1997).

La Iniciativa Comunitaria LEADER I ha supuesto un punto de inflexión en el diseño y gestión de políticas de desarrollo rural. Uno de los principales logros del programa ha consistido en la movilización de recursos productivos en el medio rural, y en la extensión de confianza sobre la capacidad de desarrollo de los espacios desfavorecidos. El más claro indicador del éxito del programa, es su continuidad mediante la puesta en funcionamiento del programa LEADER II que, además, ha sido complementada con un programa de similares características para áreas que se consideran necesitadas, y que quedaban fuera de los estrictos criterios europeos (PRODER).

Figura 33: La Iniciativa Comunitaria LEADER



Fuente: elaboración propia

4.6.2.3 Programa de Incentivos Económicos Regionales

a) Descripción del Programa

Con el fin de cumplir el mandato constitucional de promover una distribución de la renta regional más equitativa, garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad, repartir más equilibradamente las actividades económicas, e incrementar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones más desfavorecidas, se hace necesaria la actuación del Estado encaminada a fomentar la actividad económica mediante la concesión de incentivos regionales. El Programa de Incentivos Económicos Regionales y sus programas autonómicos asociados constituyen iniciativas acordes con la creencia de que la libre actuación del mercado es insuficiente para lograr una distribución territorial equilibrada de las actividades económicas.

Hasta la aparición de la Ley 50/85 de Incentivos Regionales para la corrección de Desequilibrios Económicos Interterritoriales, la actuación estatal en materia de incentivos a la localización de actividad económica en las áreas desfavorecidas consistía en un elevado número de programas y acciones yuxtapuestas que disminuían el grado de eficacia.. Por otro lado, la inminente incorporación de España a la Comunidad Europea hacía aconsejable la racionalización y simplificación de todas las figuras de incentivos regionales para adaptarse a las normativas vigentes en el contexto europeo, especialmente en lo referente a: *“la necesidad de definir techos diferenciales de intensidad de las ayudas, cumplir el principio de especificidad regional, dotar de transparencia al sistema, prever las repercusiones sectoriales e instaurar un sistema eficaz de vigilancia”* (BOE, 1995, p.14).

La asignación de Incentivos Regionales se hace en función de una tipología previa de zonas desfavorecidas que responde a los principales problemas que se registran en estas áreas — zonas rurales atrasadas, industriales en declive, en crisis por coyunturas específicas, etc. La intensidad de las ayudas concedidas varían en función del grado de atraso o necesidad de cada área. De este modo, se establecen tres tipos de áreas promocionables: en primer lugar, las Zonas de Promoción Económica caracterizadas como áreas con bajos niveles de renta y elevado desempleo. A su vez. Las Zonas de Promoción Económica se subdividen en cuatro grados, con diferentes topes de subvención, en función de la intensidad de los problemas que presentan. En segundo lugar, las Zonas Industriales en Declive, son áreas significativamente afectadas por

procesos de ajuste industrial. Por último, existe un tercer tipo de zonas promocionables en función de circunstancias especiales.

Las acciones contempladas deben consistir en proyectos de inversión de empresas que contemplen la creación de nuevos establecimientos, la ampliación de existentes, el traslado desde fuera de un área promocionable, o la modernización de estructuras o equipamientos. Exceptuando el caso de los proyectos de modernización, se exige que exista inversión por parte de la empresa y la creación de puestos de trabajo. Por tanto, los beneficiarios potenciales del programa son empresas que ejecutan proyectos de inversión, que se encuentran en los sectores económicos contemplados¹³, y que están localizadas en municipios de las áreas susceptibles de recibir proyectos de inversión. El Cuadro 72 recoge un resumen de los tipos de proyecto incentivables.

Cuadro 72: Clases de proyectos promocionables. Capítulo 2, Artículo 8 del R.D. 1535/87

- 1. Tienen carácter de proyectos promocionables los relativos a la creación de nuevos establecimientos, ampliación, traslado y, en su caso, modernización, siempre que respondan a una estructura equilibrada entre sus diferentes componentes o conceptos y sea de importe no inferior a los mínimos que se establezcan en los Reales Decretos de delimitación.*
- 2. Son proyectos de creación den nuevos establecimientos las inversiones que den origen a la iniciación de una actividad empresarial y generen, además, nuevos puestos de trabajo.*
- 3. Son proyectos de ampliación las inversiones que supongan el desarrollo de una actividad ya establecida o la iniciación de otras, relacionadas o no con la ya desarrollada por al empresa solicitante, siempre que se creen nuevos puestos de trabajo y el proyecto suponga, cuando se trate del desarrollo de una actividad ya establecida, un aumento importante de la capacidad productiva.*
- 4. Son proyectos de traslado las inversiones efectuadas en el desmontaje, traslado y montaje de empresas, desde el exterior del conjunto de las zonas promocionables hasta el interior de alguna de ellas, siempre y cuando se realicen nuevas inversiones en activos fijos en el nuevo emplazamiento de tal modo que el valor final del activo fijo material neto de la empresa resulte dos veces superior, como mínimo, al que posea antes de llevarse a cabo el traslado.*
- 5. Son proyectos de modernización las inversiones que cumplan las siguientes condiciones:*
 - a- Que se alcance un nivel de productividad sensiblemente superior al existente antes de realizar la modernización.*
 - b- Que la inversión aprobada del proyecto constituya una parte importante del activo fijo material del establecimiento que se moderniza y que implique la adquisición de maquinaria tecnológica avanzada.*

Fuente: BOE, 15 de Diciembre de 1987

¹³ Los sectores promocionables son:

- industrias extractivas y transformadoras (especialmente las que utilizan tecnología avanzada o energías alternativas);
- industrias agroalimentarias;
- servicios de apoyo a industrias y los que mejoren significativamente las estructuras comerciales;
- alojamiento hotelero o turismo rural, campings, instalaciones complementarias de ocio de especial interés y otras ofertas turísticas especializadas.

Existen 5 modalidades de incentivos: en primer lugar, subvenciones a fondo perdido sobre la inversión aprobada; en segundo lugar, subvenciones sobre los intereses de los préstamos que el solicitante obtenga de las entidades financieras; en tercer lugar, subvenciones para la amortización de los préstamos solicitados a entidades financieras; en cuarto lugar, combinaciones de las opciones anteriores; por último, bonificaciones de hasta el 50% de la cuota empresarial por contingencias comunes de la Seguridad Social, correspondiente a los puestos de trabajo aprobados y creados en el proyecto, durante un periodo máximo de 2 años.

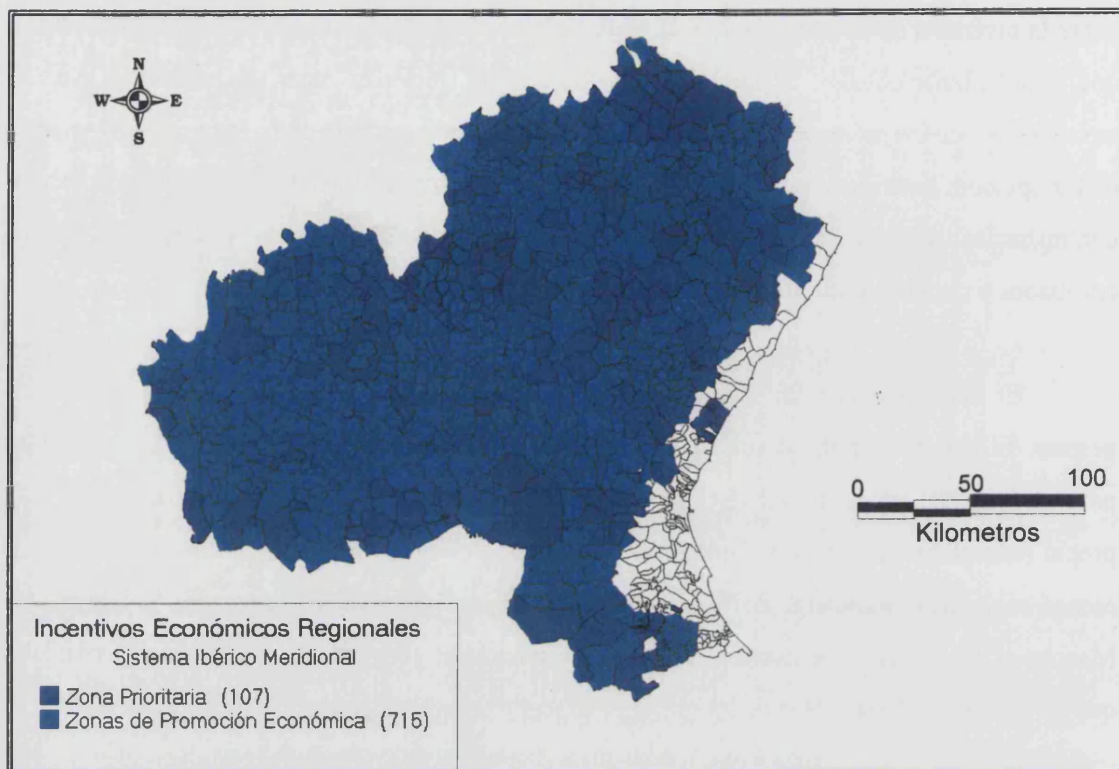
En cualquier caso, las inversiones promocionables deben ser superiores a 75 millones de pesetas. El tamaño mínimo de inversión requerido, constituye uno de los principales obstáculos para el éxito del programa en el contexto de los espacios rurales desfavorecidos, debido a la propia naturaleza de su tejido económico, consistente principalmente en pequeñas empresas con escasa capacidad financiera. Por este motivo, algunas Comunidades Autónomas —Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana— han complementado el programa con actuaciones paralelas que contemplan subvenciones de las mismas características a proyectos de inversión menores.

El organismo fundamental en la gestión del programa es el Consejo Rector, cuyas funciones incluyen la programación y promoción de las actuaciones estatales en lo que se refiere a incentivos regionales, y la coordinación del programa de incentivos con las restantes iniciativas de la política de desarrollo regional. Se localiza en el Ministerio de Economía y Hacienda y está integrado por representantes de dicho Ministerio, de los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo, Trabajo y Seguridad Social, Industria y Energía, Agricultura, Transportes, y Administración Territorial.

Las líneas de actuación del Programa de Incentivos Regionales no son constantes, pudiendo variar en función de las variaciones coyunturales de la economía y las demandas sociales, pero siempre fieles a la finalidad de promover una distribución más equitativa de la renta y la actividad económica entre las regiones y espacios

Los Incentivos Económicos Regionales son responsabilidad exclusiva del Estado sin que ello suponga obstáculo a las actividades de control y seguimiento que realizan las Comunidades Autónomas

Mapa 57: El Programa de incentivos Económicos Regionales en el Sistema Ibérico Meridional



Fuente: Dirección General de Incentivos Económicos Regionales, 1995

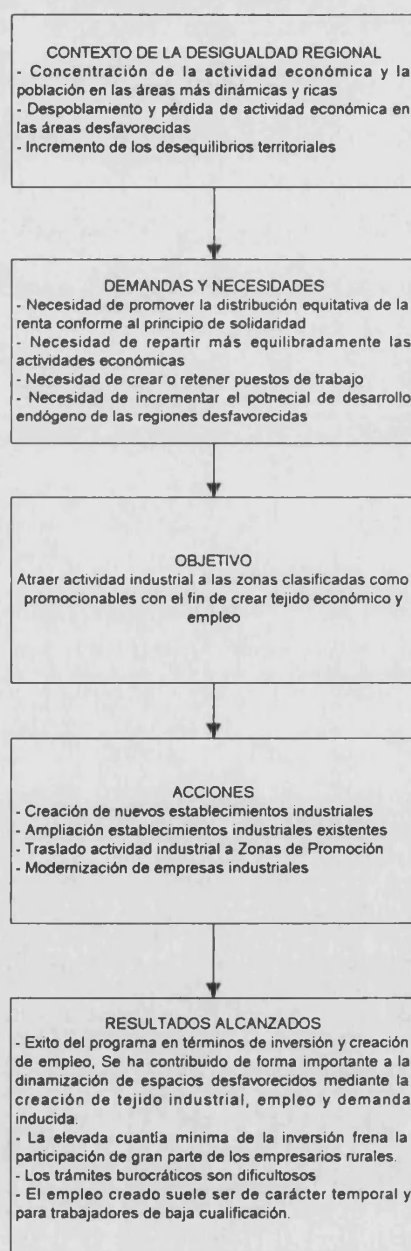
b) Análisis Institucional del Programa

Las instituciones encargadas del diseño, coordinación y gestión del programa coinciden en afirmar el éxito del mismo en términos de inversión y creación de empleo, contribuyendo de forma importante a la dinamización de espacios desfavorecidos mediante la creación de tejido industrial, empleo y demanda inducida. La concesión de subvenciones por localización ha conseguido, en muchos casos, atraer industrias que de otro modo no se hubiesen localizado en el área —efecto “frontera”. Los principales problemas detectados incluyen dificultades para dar a conocer el programa, ciertas restricciones presupuestarias en los últimos años, la existencia de criterios de aplicación poco flexibles, y las dificultades derivadas de unos trámites de solicitud de ayudas excesivamente complicados. Por otro lado, aunque se ha contribuido a la creación de empleo, éste suele ser de carácter temporal y para trabajadores de baja cualificación.

Los procedimientos de seguimiento y evaluación están poco desarrollados centrándose principalmente en el control de los modos y plazos de ejecución. En este proceso participan las agencias regionales encargadas de la gestión del programa, las cuales recopilan información que envían semestralmente a la Dirección General de Incentivos Regionales del Gobierno Central,

envían semestralmente a la Dirección General de Incentivos Regionales del Gobierno Central, encargada de la coordinación y control del programa. En la información enviada se incluyen datos sobre número de puestos de trabajo creados o a crear, subvenciones concedidas, y naturaleza de las inversiones subvencionadas. Los sistemas de difusión de información sobre el programa utilizados por las instituciones gestoras incluyen la distribución de folletos informativos, y la organización de mesas conjuntas de órganos políticos con empresarios, cámaras de comercio y otros grupos de interés, y conferencias a empresarios.

Figura 34: El Programa de Incentivos Económicos Regionales



Fuente: elaboración propia

4.6.2.4 Programa de Promoción del Turismo Interior de la Agència Valenciana de Turisme

a) Descripción del Programa

Se trata de un programa de carácter regional, exclusivo de la Comunidad Valenciana. Por este motivo, su repercusión en el Sistema Ibérico Meridional se concreta en las áreas de aplicación de las provincias de Valencia y Castellón.

El antecedente del programa se sitúa en el inicio de acciones de promoción turística a escala municipal durante los años 1990 y 1991. La finalidad inicial del programa consistía en promocionar el alojamiento turístico en las áreas rurales mediante la construcción de infraestructuras turísticas (principalmente hoteles). En una segunda etapa del programa, la institución encargada de su diseño e implementación —Agència Valenciana de Turisme— creó un producto turístico concreto denominado “Turismo de Interior”, cuya promoción se basa en la red preestablecida de infraestructuras públicas que son gestionadas por empresarios privados. La principal finalidad del programa, por tanto, consiste en promover la inversión privada mediante el efecto demostración derivado de la construcción de una red básica de infraestructuras, con el fin de dinamizar el sector.

En principio, se intentó promover la iniciativa local para el desarrollo de infraestructuras turísticas, pero la tradicional escasez de recursos financieros y técnicos entre los gobiernos locales de los municipios de áreas rurales desfavorecidas, dificultó en gran medida el desarrollo de proyectos. Por este motivo, se inició una nueva estrategia consistente en la promoción directa del Turismo de Interior por la Agència Valenciana de Turisme que posteriormente son gestionadas por empresarios locales.

Las acciones del programa se centran en la promoción de una tipología específica de alojamientos turísticos en las áreas de interior. Dicha tipología consiste principalmente en creación de una red de pequeños hoteles y campings turísticos. Estas acciones facilitan la restauración de edificios tradicionales o históricos. Al mismo tiempo, se favorece la revitalización de pequeños municipios rurales.

La idea del programa es crear un producto turístico de interior: *“Este producto se define como un hotel de calidad, tamaño pequeño, con encanto tanto en su construcción como en su*

localización, y que sirve de base para realizar actividades variadas de ocio.[...] Los materiales y acabados utilizados son los tradicionales de las zonas: piedra, madera, teja, etc., configurando un producto acorde con el entorno en que se enclava sin renunciar a la máxima calidad dentro de la sencillez” (YEPES PIQUERAS, 1995).

Otras acciones del programa incluyen la promoción del turismo de salud y el desarrollo o mejora de acciones complementarias como la iluminación de edificios singulares. El presupuesto total del programa fue de 1.895 millones de pesetas.

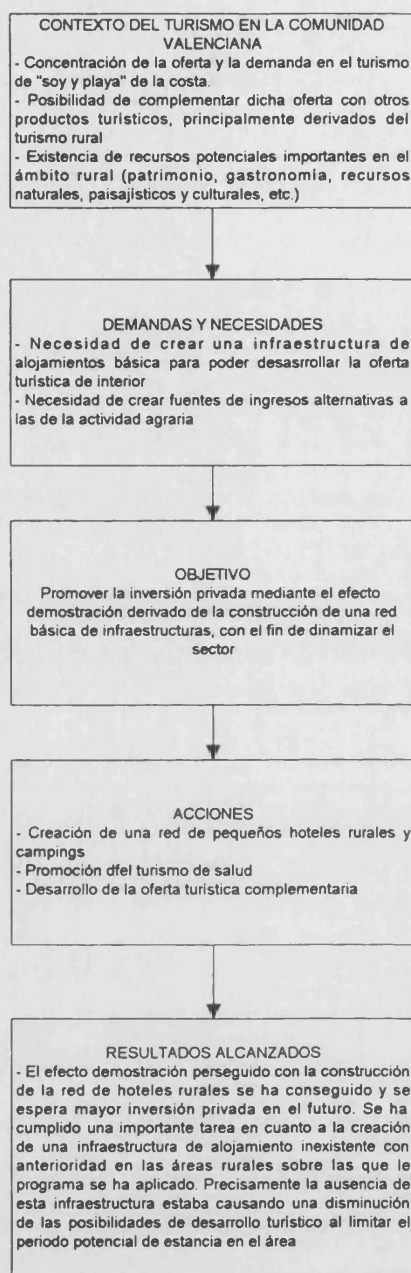
b) Análisis Institucional del Programa

La propia Agència Valenciana de Turisme, responsable del diseño e implementación del programa, reconoce que los efectos del mismo han sido limitados —sólo un pequeño número de hoteles en áreas rurales— pero importantes en cuanto a la creación de una infraestructura de alojamiento inexistente con anterioridad en las áreas rurales sobre las que se ha aplicado el programa. Precisamente la ausencia de esta infraestructura estaba causando una disminución de las posibilidades de desarrollo turístico al limitar el periodo potencial de estancia en el área. Una vez que se ha conseguido una infraestructura mínima, se ha pasado a acciones dirigidas a lograr una valorización de los recursos turísticos —iluminación, etc.— y se persigue una motivación de la inversión privada.

El seguimiento de los resultados del programa consiste en la comprobación del modo en que se ejecutan los proyectos subvencionados. Una vez concluida la construcción de la infraestructura, el Departamento de Ordenación hace un seguimiento de su funcionamiento y de la demanda sobre la infraestructura resultante. Aunque no se realiza un seguimiento formal sobre la creación de empleo, se reconoce que ésta se concentra en profesionales autónomos locales, sin demasiada cualificación ni formación empresarial, como mucho, la experiencia.

No se señalan problemas importantes en la implementación del programa, excepto por la falta de coordinación de otras iniciativas de apoyo a la actividad turística —especialmente el programa LEADER— con las mismas finalidades.

Figura 35: El Programa de Promoción del Turismo de Interior



Fuente: elaboración propia

4.6.2.5 Programa de Escuelas - Taller

a) Descripción del Programa

Reguladas a través de la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 3 de agosto de 1994 (BOE 191 de 11 de agosto), y por la Resolución del INEM de 7 de julio de 1995

(BOE 179 de 29 de julio), las Escuelas Taller y las Casas de Oficio son programas públicos cuyo principal objetivo es la creación de empleo y la formación. Están dirigidos a jóvenes desempleados menores de 25 años, que estén inscritos como tales en el INEM, a los que se facilita una formación en conjunción con la realización de un trabajo real y productivo.

La formación y la práctica profesional se centran en una serie de actividades clave (INEM, 1998): la recuperación o promoción del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural; la rehabilitación de entornos urbanos, la rehabilitación del medio ambiente; la mejora de las condiciones de vida de las ciudades, es decir, actividades de utilidad pública o interés social que permitan la inserción laboral mediante la capacitación profesional de los participantes.

Las Escuelas Taller constituyen proyectos temporales con dos etapas principales: en primer lugar, la Etapa Formativa de iniciación en la que los participantes reciben formación teórica durante 6 meses; en segundo lugar, la Etapa de Formación en Alternancia con un trabajo práctico. Esta segunda fase puede tener una duración de entre 6 y 18 meses.

El programa cuenta con dos tipos de unidades de apoyo:

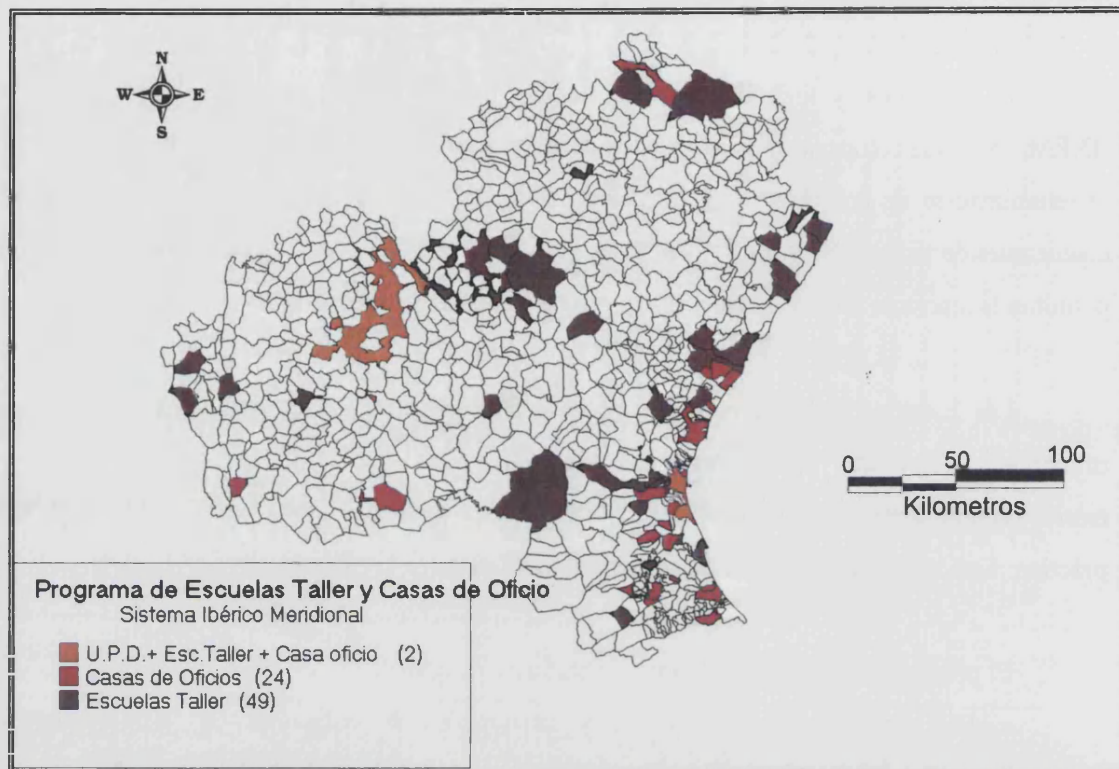
- Las Unidades de Promoción y Desarrollo → colaboran en la preparación, acompañamiento y evaluación de los proyectos de Escuelas Taller, descubriendo los yacimientos de empleo y las potencialidades de desarrollo locales. Deben tener al menos, ámbito de actuación comarcal.
- Centros de iniciativa empresarial → constituyen unidades de asesoramiento para los jóvenes de las Escuelas Taller que quieran iniciar una actividad por cuenta propia. De este modo, sus funciones incluyen la asistencia técnica, ayuda a la primera instalación, oferta de servicios comunes, durante el tiempo necesario hasta que se garantice la viabilidad económica de la iniciativa.

Los entes contemplados como promotores potenciales de un programa de Escuelas - Taller incluyen: órganos de la Administración del Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales (Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, etc.), Organismos Autónomos, Sociedades Estatales y otros entes del sector público estatal, y Asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro.

La ayuda pública dentro de los programas de Escuelas Taller incluye: en primer lugar, subvenciones a los entes promotores para los gastos derivados de los proyectos formativos y de

los salarios a los alumnos; en segundo lugar, becas a los alumnos durante el periodo formativo teórico.

Mapa 58: El Programa de Escuelas Taller y Casas de Oficio en el Sistema Ibérico Meridional



Fuente: INEM, 1998

b) Análisis Institucional del Programa

En opinión de la institución gestora entrevistada, el programa ha superado los resultados esperados tanto por la adquisición de una formación específica y valiosa entre un numeroso grupo de jóvenes del área, como por las mejoras conseguidas en el patrimonio local. Como problemas principales se destacan algunos conflictos con las autoridades y empresas locales al acusarse al programa de reducir la mano de obra disponible al ocupar a buen número de jóvenes.

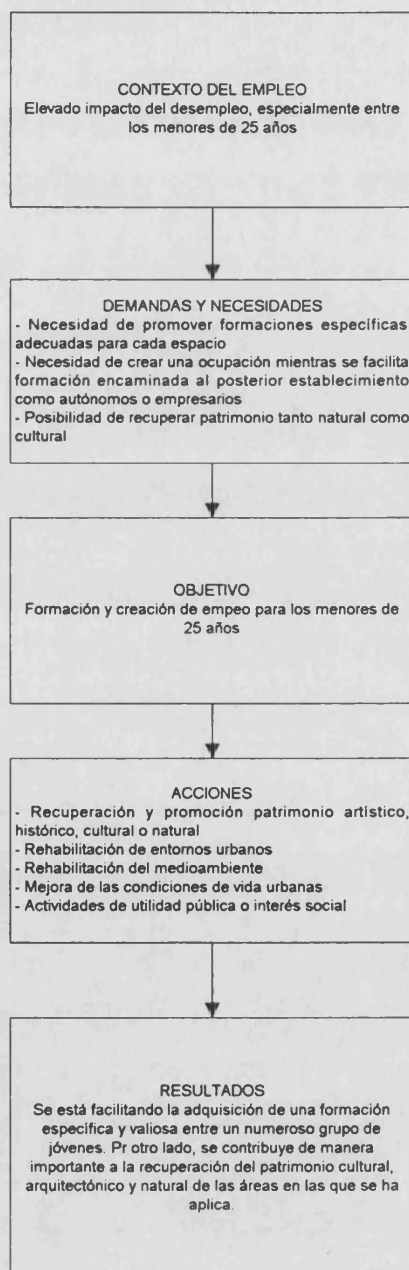
El programa realiza un seguimiento del número de empleos creados, considerándose elevado, especialmente por la capacidad que otorga a los alumnos de establecerse posteriormente como trabajadores autónomos o en cooperativas o asociaciones.

En opinión de la agencia entrevistada, la mejor manera de difundir el programa son los propios resultados obtenidos durante su ejecución. De cualquier modo, se ha trabajado mediante

la difusión de folletos y revistas informativas, se asistido a congresos y charlas y se han organizado congresos.

Los principales efectos multiplicadores incluyen a restauración de infraestructuras y edificios patrimoniales deteriorados, el desarrollo de la artesanía, la potenciación de la imagen de calidad, y la concienciación de la población local sobre la utilidad y posibilidades del programa.

Figura 36: El Programa de Escuelas Taller



Fuente: Elaboración Propia

4.6.2.6 Tipología de Asistencia Pública en las Políticas y Programas de Desarrollo Rural Analizados

Hasta ahora se han analizado los contenidos y el impacto de cada uno de los programas analizados, de forma separada. Sin embargo, podemos también preguntarnos: ¿Cómo se distribuye la acción en pro del desarrollo rural en la región de estudio?, ¿Cuál es el grado de solapamiento de las actuaciones analizadas?, ¿Existe una correlación positiva entre el grado de desertización socioeconómica de un municipio y la cantidad y calidad de asistencia pública que recibe?. Los Mapas 59, 60 y 61 presentan la tipología de municipios del Sistema Ibérico Meridional en función del impacto de los procesos de desertización socioeconómica, la distribución espacial de las áreas de actuación de las políticas y programas analizados, y la comparación entre ambas distribuciones. Del análisis de estos mapas se desprenden los siguientes comentarios y reflexiones:

- Los programas analizados con mayor alcance territorial —en cuanto a su extensión— son el de Incentivos Regionales y el de Modernización de Explotaciones Agrarias, principalmente por el establecimiento de amplias áreas potenciales de actuación. Por el contrario, el programa de Escuelas Taller se ejecuta a una escala mucho más local, mientras que la iniciativa comunitaria LEADER I se sitúa en una posición intermedia, a escala comarcal.
- Las áreas clasificadas como dinámicas son las que menos asistencia real o potencial presentan en las actuaciones públicas analizadas. El único programa que se aplica mayoritariamente en zonas dinámicas es el de Escuelas Taller, al tratarse de un programa con aplicación horizontal y no discriminatoria en el territorio.
- No existen zonas clasificadas como desfavorecidas sin asistencia real o potencial en, al menos, una de las iniciativas analizadas, frente a un 35% de las zonas clasificadas como dinámicas que no gozan de asistencia pública en estas iniciativas. En este sentido, puede afirmarse que la acción en pro del desarrollo rural en el Sistema Ibérico Meridional, concretada en las políticas y programas analizados, incide de manera especial en los espacios más desfavorecidos. La concentración asistencial en las zonas desfavorecidas se percibe claramente en el Cuadro 73.

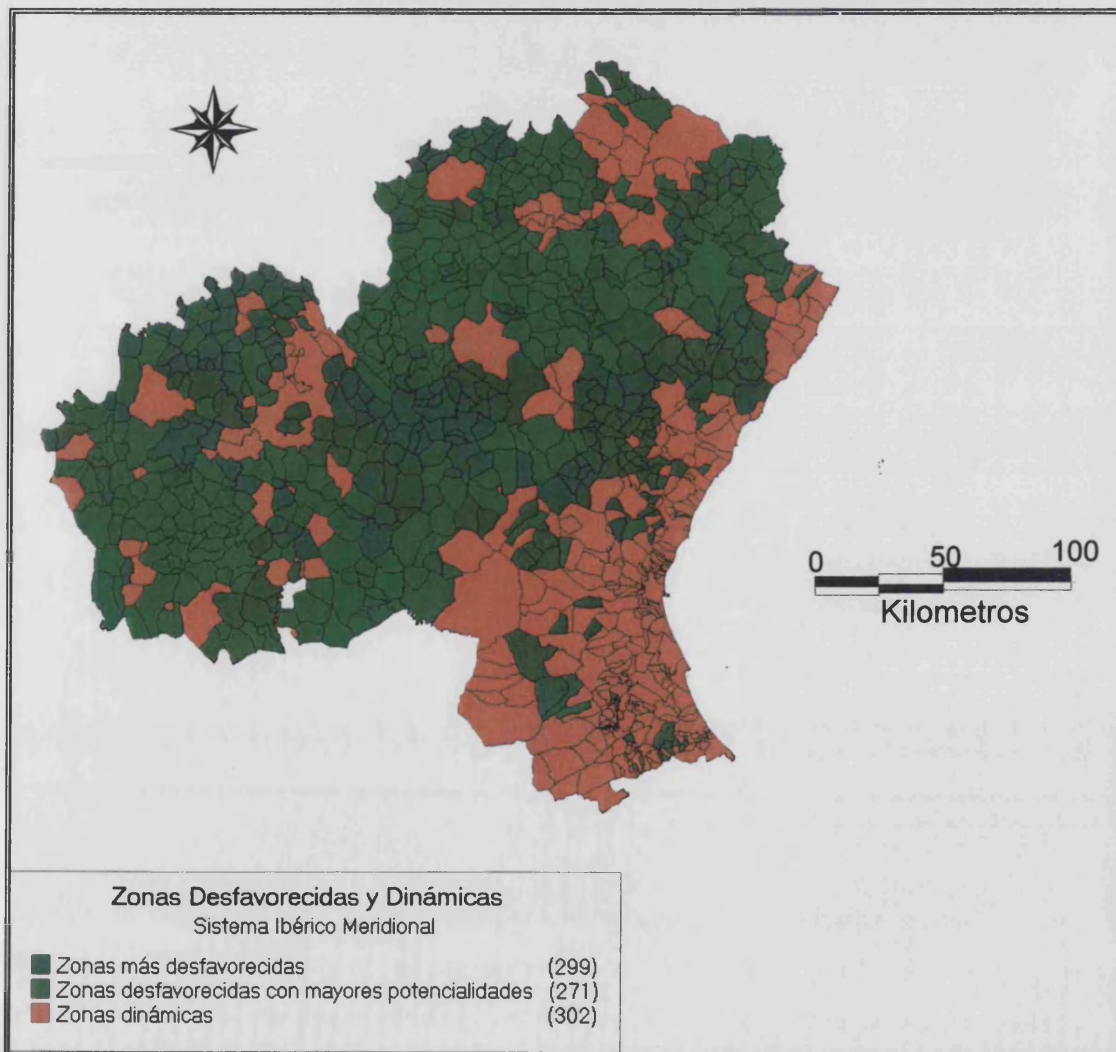
Cuadro 73: Alcance Territorial de la Asistencia Pública según Grado de Desarrollo.
Porcentajes

	Sin asisten.	1 programa	2 programas	3 programas
Zonas Dinámicas*	35,70%	31,46%	21,52%	11,26%
Zonas desfavorecidas con potencialidades*	0,00%	3,97%	80,50%	15,52%
Zonas más desfavorecidas*	0,00%	8,87%	55,63%	35,49%
Todas las áreas	12,38%	15,14%	51,72%	20,76%

Fuente: elaboración propia

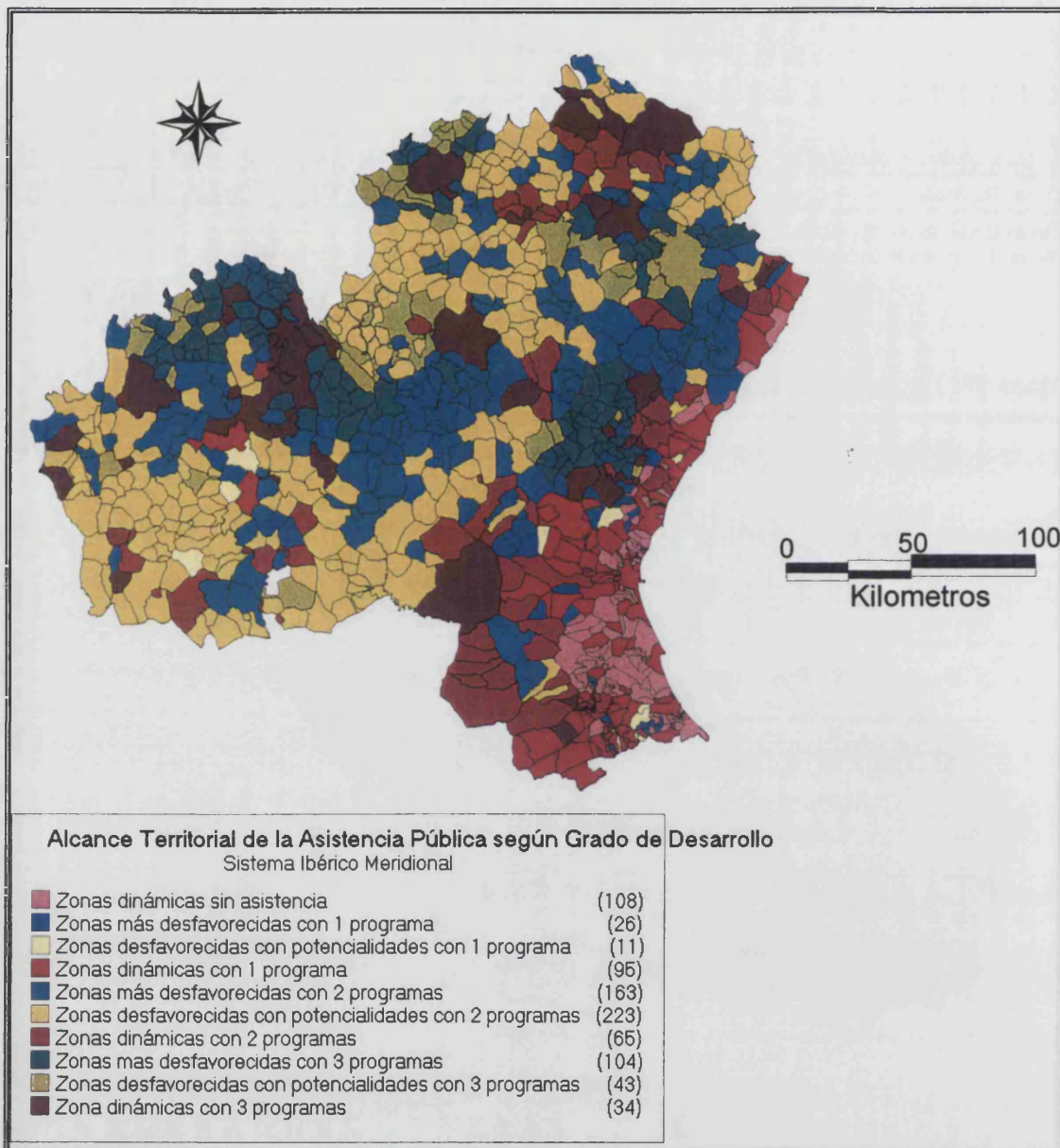
*Nota: La tipología de áreas se desprende de los resultados de los análisis multivariante realizados en este trabajo

Mapa 59: Tipología de Desertificación Socioeconómica en el Sistema Ibérico Meridional



Fuente: elaboración propia

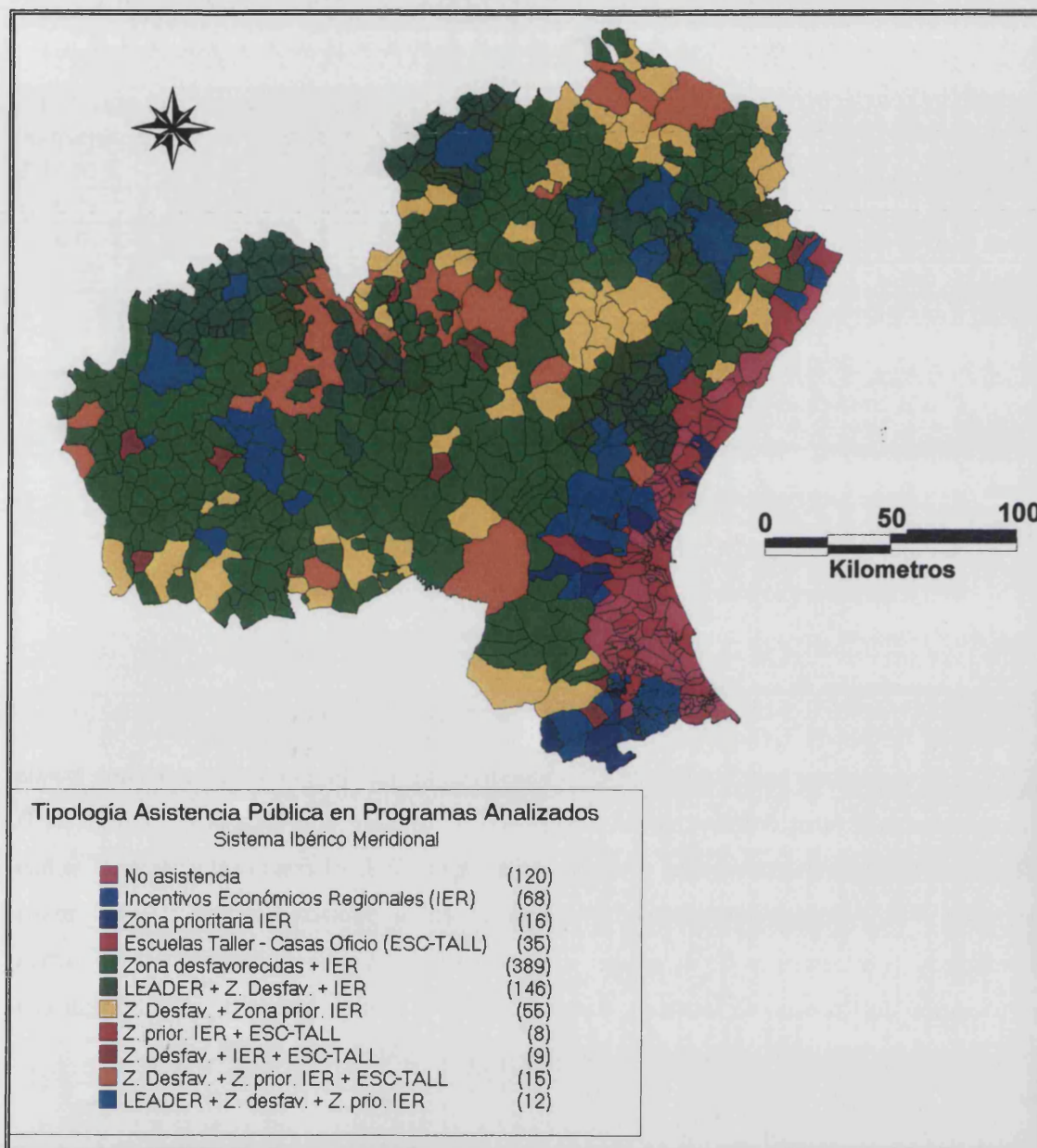
Mapa 60: Asistencia pública en los programas analizados según tipo de área



Fuente: elaboración propia

- La distribución espacial de los programas analizados, según tamaño de los municipios refleja, por otro lado, una mayor concentración en los municipios de menor entidad poblacional. De acuerdo con los resultados de la tipología, existe una elevada correlación positiva entre el tamaño de los municipios y la intensidad de los procesos de desertización. En este sentido, puede afirmarse que la elevada concentración de las actuaciones analizadas en los municipios de menor entidad poblacional constituye un hecho positivo para la promoción del desarrollo rural y el equilibrio territorial.

Mapa 61: Tipología de la Asistencia Pública en las Políticas y Programas Analizados



Fuente: elaboración propia

- Sin embargo, hay que tener en cuenta la influencia de la gran cantidad de municipios medios y grandes de las áreas dinámicas, en los que la asistencia en los programas analizados es escasa. Ello no debe ocultar el hecho de que son las capitales provinciales y comarcales de las áreas clasificadas como desfavorecidas las que concentran los índices más elevados de asistencia pública en los programas analizados. Este proceso está en relación, por un lado, con la mayor capacidad de inversión privada de estos municipios para solicitar proyectos que impliquen asistencia pública; por otro lado, se detecta una tendencia en algunos programas

de que la potenciación de los puntos con mayores potencialidades es el modo más efectivo de favorecer la expansión del dinamismo y desarrollo del resto del territorio.

Cuadro 74: Asistencia Pública en los Programas Analizados según Tamaño de los Municipios.
Porcentajes

	Sin asisten.	Un programa	Dos programas	Más de 2 programas
Municipios de menos de 500 hab.	2,83%	5,01%	63,62%	28,54%
Municipios entre 500 y 1000 hab.	11,28%	13,53%	60,15%	15,04%
Municipios de más de 1.000 hab.	33,09%	15,07%	41,18%	10,66%
Todas las áreas	13,50%	9,38%	55,385	20,59%

Fuente: elaboración propia

Puede concluirse, por tanto, que distribución espacial de la asistencia pública en los programas analizados, está caracterizada por:

- La concentración en los espacios más desfavorecidos
- La concentración en los municipios de menor entidad poblacional
- La concentración en las cabeceras comarcales y provinciales

4.6.3 La Aportación de los Beneficiarios

La entrevistas a beneficiarios se han centrado en los dos programas para los que existía un número significativo de ellos en las subregiones de estudio: el programa de Mejora de la Eficacia de las Estructuras Agrarias y el Programa LEADER I. El resto de los programas han tenido un menor impacto cuantitativo y cualitativo en la población del área —Incentivos Económicos— o bien su modo de actuación no consistía en el apoyo a la inversión productiva —Promoción del Turismo de Interior y Escuelas Taller, lo cual ha hecho imposible contar con un número suficiente de encuestas como para que los resultados fuesen significativos.

4.6.3.1 Valoración del Programa de Modernización de Explotaciones Agrarias

Los análisis en este apartado provienen de las encuestas realizadas a 66 beneficiarios del programa de Mejora de la Eficacia de las Explotaciones Agrarias en las subregiones de estudio del Alto Palancia-Alto Mijares y Els Ports-Alt Maestrat.

Los principales tipos de asistencia recibidos por los beneficiarios coinciden con las principales líneas del programa: modernización o mejora de las estructuras de la explotación, ayudas para incrementar la productividad, indemnización compensatoria, y ayudas para el

Los principales tipos de asistencia recibidos por los beneficiarios coinciden con las principales líneas del programa: modernización o mejora de las estructuras de la explotación, ayudas para incrementar la productividad, indemnización compensatoria, y ayudas para el establecimiento de jóvenes agricultores (Cuadro 75). Esta distribución refleja en buena medida el grado de éxito de las diferentes líneas del programa. Las acciones del programa consideradas como más beneficiosas para el funcionamiento y viabilidad de las explotaciones son, en orden de importancia, los planes de mejora de estructuras, las ayudas al establecimiento de jóvenes agricultores y las ayudas a la modernización o mejora de la productividad. Destaca el escaso impacto de acciones tan importantes como las ayudas a la formación o a la jubilación anticipada, en el primer caso debido a la escasa concienciación sobre la necesidad y potencialidades de la formación técnica específica, y en el segundo caso, por la influencia cultural sobre la posesión de la tierra y la pérdida vital que significa para muchos agricultores el hecho de renunciar a su *estatus* de agricultor.

Cuadro 75: Tipos de asistencia recibidos desde 1986

Tipo de Asistencia	Recibidas (n°)	Consideradas más benefic. (n°)
Modernización o mejora de estructuras agrarias	57	35
Modernización o mejora de la productividad	40	12
Establecimiento de jóvenes agricultores	33	15
Formación	14	2
Control de enfermedades	14	0
Regadío	13	0
Diversificación actividad	12	2
Conservación o protección ambiental	11	0
Control polución establos	9	0
Jubilación anticipada	5	0
Total	208	66

Fuente: elaboración propia

Cuando la ayuda no ha sido solicitada, los principales argumentos mencionados incluyen la falta de interés por la ayuda ya que no se planeaba ese tipo de mejora, el desconocimiento de la existencia del tipo de ayudas y, como aspecto con un impacto especialmente importante por su rigidez, el incumplimiento de los requisitos exigidos para su concesión. En este sentido, muchos de los encuestados se quejan de que la mayoría de programas de ayuda para agricultores se dirigen a agricultores a título principal, que son una minoría frente a los agricultores a tiempo parcial.

Los principales canales de información mediante los cuales los beneficiarios supieron de la existencia de las ayudas son las Oficinas Comarcales de Agricultura, Pesca y Alimentación (OCAPA), y el contacto con otros agricultores. Otros medios de divulgación como la radio, televisión, folletos o conferencias quedan en un segundo plano en cuanto a su eficacia.

El funcionamiento de las oficinas gestoras de las ayudas (OCAPAs) así como de las responsables de la gestión financiera (Consejerías Regionales de Agricultura) queda también valorado en las encuestas. En este sentido, se detectan quejas entre los beneficiarios concernientes a los diferentes procesos implicados en la concesión y pago de las subvenciones y ayudas. En concreto, el principal descontento hace referencia a la lentitud de los pagos o de la recepción de asistencia técnica, mientras que también hay quejas significativas en cuanto al procedimiento administrativo derivado de la solicitud de ayuda pública. En general, los encuestados se muestran satisfechos de la atención recibida en las OCAPAs, pero se quejan de los requisitos burocráticos que dificultan el procedimiento de solicitud y ralentizan el pago de las ayudas, emplazando la responsabilidad de estas deficiencias en las instituciones regionales o centrales.

A pesar de que la lentitud de los pagos ha provocado que en muchas ocasiones los verdaderos beneficiarios de las ayudas hayan sido las entidades financieras prestatarias, un elevado porcentaje de beneficiarios afirma que la concesión de las ayudas ha sido vital para la continuidad de la actividad (cerca del 50%), mientras que el 30% opina que el impacto de las mismas ha sido escaso en el funcionamiento de su explotación, principalmente debido a su escasa entidad. Este último es más el caso de ayudas como la Indemnización Compensatoria de Montaña que por sí sola constituye sólo un pequeño complemento de las rentas de los agricultores de las áreas desfavorecidas cubriendo sólo de manera muy parcial, las desventajas que afrontan. Por otro lado, los encuestados valoran muy positivamente el papel de las Agencias de Extensión Agraria y las consideran, en muchos casos, esenciales para la continuidad y viabilidad de la explotación.

En cuanto a las inversiones realizadas por los encuestados en la explotación, las consideradas más importantes hacen referencia a la construcción o modernización de naves, y a la compra de tierra o de maquinaria, correspondientes a las líneas de Modernización de Estructuras y Mejora de la Competitividad (Cuadro 76). Los principales motivos por los que se emprende la inversión considerada como más importante pueden agruparse en tres categorías principales: el incremento de la rentabilidad —incluyendo la modernización de la explotación y

incremento de la competitividad—, el inicio de la actividad agraria, y la mejora de la calidad de la producción.

Cuadro 76: Inversión considerada más importante para mantener la viabilidad de la explotación

Tipo de Inversión	Porcentaje
Construcción o mejora de naves	24%
Compra de tierra	17%
Compra de maquinaria	12%
Compra de insumos (pesticidas, fertilizantes, etc.)	7%
Compra de ganado	5%
Regadío	4%
Modernización de la explotación	3%
No ha realizado inversiones	14%
NS/NC	14%
Total	100%

Fuente: elaboración propia

A la hora de financiar las inversiones realizadas, y a pesar de la concesión de subvenciones o ayudas públicas, los ahorros personales son esenciales quedando la ayuda pública en un lugar secundario pero considerado como complemento esencial. La subvención media solicitada en las inversiones consideradas como más importantes es de 2.992.870 pesetas, mientras que la cantidad finalmente aprobada es, como media, de 2.729.318 pesetas. La no concesión de las subvenciones hubiese significado una ralentización del proceso de mejora o la búsqueda de fuentes de financiación alternativas. Para un significativo porcentaje de encuestados (30%), la mejora no hubiese podido realizarse sin la asistencia pública.

Cuando la mejora ha implicado la necesidad de mano de obra, la mayoría de proyectos han sido llevados a cabo con participación de familiares y escasa contratación externa. La compra de materiales relacionados con las tierras o la construcción se ha realizado mayoritariamente en el ámbito local, mientras que cuando el proyecto se refería a la compra de equipamiento o maquinaria, ésta se ha adquirido mayoritariamente fuera del área por la escasez de abastecedores. Los efectos multiplicadores del programa sobre la economía local en términos de demanda de productos son evidentes, pero menores que los potenciales, principalmente por la falta de abastecedores en el ámbito local.

El impacto cualitativo de la ayuda pública puede analizarse mediante el grado de incremento o descenso que han sufrido diferentes variables como consecuencia de la implementación del proyecto de inversión realizado (Cuadro 77). El impacto de los proyectos de

inversión no siempre es positivo, ya que se detecta un número significativo de casos en los que se no se percibe ningún cambio de las condiciones de vida, de trabajo y de ingresos, o bien se ha producido un empeoramiento de las mismas. El caso más claro es el que hace referencia a la situación financiera de la familia que, o no ha variado (40%), o ha empeorado (16%) para un elevado número de entrevistados, como consecuencia del proyecto de inversión. Este hecho tiene su explicación en el desembolso realizado como consecuencia del proyecto y en el escaso margen temporal desde su finalización hasta el momento en que se realizó la encuesta, que no ha permitido todavía percibir los efectos de la inversión.

Las principales mejoras como consecuencia de los proyectos de inversión realizados se refieren a la eficiencia con que la explotación es gestionada, a la calidad de vida de las familias que viven en la explotación, y a las condiciones de trabajo. Los efectos sobre la creación de empleo son poco significativos y se reducen a un escaso incremento de la utilización de mano de obra familiar. Lo que no se valora aquí, sin embargo, es el importante papel de las inversiones en el mantenimiento de la viabilidad de la explotación y, por tanto, en la retención de empleo y población en el área. En conclusión, puede afirmarse que el efecto perseguido con las actuaciones del programa —modernización de las explotaciones para asegurar su viabilidad, rentabilidad e incrementar la calidad de vida de las población agraria—, se está llevando a cabo a pesar de la existencia de determinadas carencias que han reducido su eficacia.

Cuadro 77: Impacto de la principal inversión en la explotación y la familia

	Fuerte Incremento	Incremento	No Cambio	Reducción	Fuerte Reducción	NS/NC	N/A
Situación financiera familiar	0%	30%	40%	16%	0%	14%	0%
Uso mano obra familiar	0%	11%	53%	8%	0%	13%	15%
Uso mano obra contratada	0%	3%	53%	0%	0%	15%	29%

	Fuerte Mejora	Mejora	Sin Cambio	Deterioro	Fuerte Deterioro	NS/NC	N/A
Condiciones de trabajo	12%	32%	39%	2%	0%	15%	0%
Carga de trabajo	2%	28%	31%	24%	2%	13%	0%
Eficiencia gestión explotación	3%	57%	25%	0%	0%	15%	0%
Calidad de vida	1%	50%	30%	3%	0%	16%	0%

Fuente: elaboración propia

4.6.3.2 Valoración del Programa LEADER

La muestra de 100 empresarios no agrarios encuestados incluye a la mayoría de los beneficiarios del programa LEADER del Alto Palancia-Alto Mijares, Els Ports, y El Maestrazgo Turolense, así como un reducido número de beneficiarios del programa de Incentivos Regionales. Por este motivo, las conclusiones que se extraen en este apartado hacen referencia principalmente al impacto del programa LEADER.

Hay que hacer notar también que en el transcurso de las encuestas se cuestiona sobre diferentes tipos de inversión realizados y sobre las agencias contactadas, lo cual puede incluir no sólo el contacto realizado con las gerencias LEADER sino también otro tipo de contactos que los beneficiarios entrevistados hayan realizado en busca de asesoramiento, financiación complementaria u otros servicios. De cualquier manera, el principal énfasis está en la valoración del funcionamiento del programa LEADER I.

El origen de las subvenciones muestra este predominio del programa LEADER, aunque el carácter no excluyente de las subvenciones otorgadas por este programa, ha impulsado a algunos entrevistados a buscar fuentes de financiación complementarias: Agencias Locales de Desarrollo (17), Gobierno Regional (21), Oficinas de Extensión Agraria (4) y Módulo de Promoción (2). Aproximadamente la mitad de los beneficiarios obtuvieron subvenciones complementarias.

La cantidad media solicitada como subvención del proyecto de inversión es de 10.883.725 pesetas, sobre un coste medio total de los proyectos de 14.529.049. La cantidad media finalmente otorgada como asistencia pública es de 4.826.744 pesetas, que supone un 30% del coste total del proyecto (Cuadro 78). Se trata de proyectos de inversión de mayor entidad que los analizados en el caso del Programa de Modernización de Explotaciones aunque, por otro lado, la diferencia entre la cantidad solicitada y la cantidad concedida como ayuda es mucho mayor.

La subvención concedida cubre, como media, un 31% del coste total de inversión de los proyectos. A este porcentaje hay que añadir otro 5%, como media, de asistencia financiera de otras instituciones. Las principales fuentes de financiación, al margen de la asistencia pública, son los ahorros personales y los préstamos bancarios. Por lo tanto, nos encontramos con una estructura similar a la encontrada en el caso del Programa de Modernización de Explotaciones.

Cuadro 78: Cantidad subvencionada como porcentaje del coste total del proyecto de inversión

Fuente	Porcentaje
Asistencia financiera definida	31%
Ahorros personales	26%
Préstamos bancarios	21%
Beneficios de la empresa	8%
Asistencia financiera de otras instituciones	5%
Préstamos de familiares y amigos	5%
Capital de accionistas	4%

Fuente: elaboración propia

Los canales de información más efectivos sobre el programa y las ayudas disponibles son los mismos que en el caso del programa de Estructuras Agrarias, pero en diferente orden: el más importante es el contacto con otras personas y, en segundo lugar, el contacto con una agencia LEADER. Otros medios también utilizados por los beneficiarios encuestados incluyen el contacto con otras agencias (ADL, Extensión Agraria, Módulos de Promoción, etc.), los anuncios en la prensa o radio local, y los Ayuntamientos.

La naturaleza de los proyectos de inversión realizados es también similar al anterior programa. El principal tipo de inversión es en estructuras —construcción o ampliación de naves— que supone un 60% de las inversiones. El 40% restante se distribuye de manera equitativa entre proyectos de acondicionamiento de infraestructuras para iniciar una nueva actividad en la empresa existente, compra de equipamiento o maquinaria, e inversión inicial. La formación, también contemplada en el programa, tiene muy poca presencia.

El impacto de la asistencia pública sobre la actividad es determinante. La no concesión de la subvención hubiese supuesto para 1/3 de los entrevistados la no realización del proyecto. Otro 40% hubiese realizado el proyecto más lentamente, en menor medida o más adelante, y sólo el 22% lo hubiese llevado a cabo con o sin ayuda. El proyecto subvencionado se considera muy importante o importante para la empresa por un 88% de los encuestados, por lo que puede afirmarse que la asistencia pública ha jugado, en este caso, un papel esencial en el mantenimiento o incremento de la viabilidad de muchas de las empresas encuestadas.

La creación de empleo en sentido estricto como consecuencia de los proyectos de inversión subvencionados es escasa, pero su significación se incrementa de forma notable cuando se considera la creación o mantenimiento de empleo familiar. El trabajo relacionado con la

ejecución del proyecto fue realizado por familiares o por el propio beneficiario en el 64% de los casos. Por otro lado, el incremento de la viabilidad de las empresas que ha evitado que un buen número de ellas hubiese abandonado la actividad, permite atribuir al programa un buen número de puestos de trabajo retenidos.

En los casos en los que fue creado empleo no familiar como consecuencia de los proyectos subvencionados, éste es de origen principalmente local, al igual que los materiales necesarios, si bien en este caso, la compra de materiales fuera del área local, sobre todo en la región, es significativa como consecuencia de la no disponibilidad en el ámbito local (**Cuadro 79**).

Cuadro 79: Porcentaje de beneficiarios que han utilizado materiales de diferentes localizaciones en la realización del proyecto subvencionado

	Han utilizado materiales
Comarca	67%
Resto región	37%
Resto Estado	21%
Extranjero	0%

Fuente: elaboración propia

La realización del proyecto subvencionado tuvo además efectos positivos en cuanto al incremento de la facturación y de los beneficios de la empresa. Además, se ha conseguido atraer al área, en algunos casos, a empresarios foráneos, mantener a otros empresarios y trabajadores que hubiesen marchado si no hubiese existido la posibilidad de llevar a cabo los proyectos, o permitir el regreso de población joven del área que marchó a estudiar y vio la posibilidad de iniciar una actividad en su zona de origen.

Los principales efectos adicionales van en la línea de la dinamización del mercado de trabajo local, en dos sentidos: por un lado, mediante la demanda de materiales y empleo para la ejecución de los proyectos subvencionados; por otro lado, mediante el incremento en la compra de materias primas como consecuencia del incremento de la productividad de la empresa. En opinión de los encuestados, el programa ha tenido un impacto general muy positivo, tanto en su propia empresa, como en la dinamización de la actividad económica del área.

4.6.4 La Opinión de los Expertos Consultados

A pesar del énfasis otorgado a la provisión de infraestructuras y equipamientos en las áreas rurales, por parte de las políticas de desarrollo en las últimas décadas, no se ha conseguido frenar el proceso de abandono del medio rural. Las principales razones explicativas incluyen el mayor dinamismo, oportunidades de empleo y de incrementar los niveles de ingresos que ofrecían las ciudades y las áreas dinámicas, frente a los crecientes problemas de falta de oportunidades de empleo adecuadas, niveles salariales más bajos y sobrevaloración de lo urbano.

En la actualidad, y pese a una reducción coyuntural y, en algunos casos inversión, de la tendencia al despoblamiento del medio rural, los principales problemas que necesitan apoyo desde las instituciones públicas hacen referencia a la necesidad de regenerar el tejido socioeconómico, especialmente en los espacios más desfavorecidos, mediante la provisión de oportunidades de empleo alternativas a las actividades tradicionales, que permitan el aprovechamiento innovativo de los recursos locales que están siendo infrautilizados. Éste, por tanto, debe ser el objetivo principal de las políticas de desarrollo una vez alcanzados niveles de infraestructuras y equipamientos razonables para estos espacios. El principal peligro en el momento actual, es que el impacto de décadas de éxodo rural continuado está dando lugar al cierre o deterioro de equipamientos públicos básicos —unidades escolares, centros de salud, etc.—, siguiendo criterios de rentabilidad económica. Este proceso ha cerrado un círculo vicioso de decadencia en muchos espacios rurales, del que en el momento actual sólo puede salirse mediante la mencionada regeneración del tejido socioeconómico de estos espacios.

Para facilitar el mantenimiento o recuperación de la población y de las actividades económicas en las áreas rurales desfavorecidas, las políticas y programas diseñados deben contemplar una serie de consideraciones. En primer lugar, el aprovechamiento de los recursos locales infraexplotados. En segundo lugar, la implicación de los grupos de interés locales en su diseño y gestión de manera que el plan de desarrollo sea específico de cada espacio y cuente con el consenso de todos los participantes. En tercer lugar, la provisión de oportunidades de empleo alternativas e innovadoras aprovechando los recursos locales. En cuarto lugar, la promoción de la acción conjunta, tanto a nivel personal (cooperativas o asociaciones) como a nivel municipal (mancomunidades), con el fin de reducir costes e incrementar beneficios de la acción. En quinto lugar, la gestión de las políticas y programas de desarrollo desde la escala local, centrándose en la figura del gestor local como elemento esencial por su conocimiento de la sociedad local y su

capacidad teórica de construir consenso y ganarse la confianza de la población. Por último, ser eficiente en la concesión y pago de las ayudas, evitando las cargas financieras de los prestatarios.

Sólo una de las políticas analizadas —Programa LEADER I— se aproxima a los requisitos teóricos planteados. Sus elementos positivos incluyen la participación de parte de los grupos de interés locales en la definición de los objetivos del plan de desarrollo, la orientación de las ayudas a la promoción de actividades productivas alternativas e innovadoras para el aprovechamiento de los recursos locales, y la gestión administrativa y financiera desde lo local.

4.6.5 Conclusiones

Las cinco políticas y programas seleccionados para el análisis abarcan diferentes tipos de actuaciones públicas cuyo objetivo es, de manera directa o indirecta, el apoyo al desarrollo rural. La mayoría son políticas de apoyo a la inversión productiva, dirigidas a la iniciativa privada —agricultores, pequeños y grandes empresarios, gestores turísticos—, y también se incluye un programa de promoción de formación específica para jóvenes desempleados (Cuadro 80). Sin embargo, el desarrollo rural no es sólo el apoyo a la inversión productiva o a la formación de empresarios. Las políticas de infraestructuras y equipamientos —carreteras, servicios sanitarios y educativos, etc.—, la política ambiental, etc., son acciones tanto o más importantes que las escogidas, a la hora de promover el desarrollo de las áreas desfavorecidas. Sin embargo, la provisión de servicios y equipamientos en el medio rural es una problemática diferente, más ligada a las tendencias socioeconómicas dominantes y al debate de la equidad *versus* eficiencia. Por otro lado, en las últimas décadas se ha avanzado considerablemente en la creación de infraestructuras y en la provisión de equipamientos básicos en el medio rural. En el contexto de despoblamiento severo y de falta de alternativas de actividad que viven muchas de las áreas rurales desfavorecidas, la capacidad de las iniciativas públicas para promover la creación de actividad y empleo en el medio rural es un factor clave en el éxito del mantenimiento de la población y la actividad económica. Las políticas de apoyo a la actividad productiva y a la creación de empleo son los verdaderos medidores de la capacidad de reacción y dinamización de las áreas rurales desfavorecidas, siempre y cuando se cuente de partida con un nivel mínimo de servicios y equipamientos que permitan el establecimiento y mantenimiento de actividad productiva y población.

La mayoría de las iniciativas seleccionadas para el análisis contemplan entre sus objetivos principales, de forma explícita o implícita, la creación de empleo y de actividad

económica, o el incremento de la rentabilidad y competitividad mediante la modernización o la introducción de modos de gestión avanzados e innovadores (Cuadro 80). La despoblación y la pérdida de tejido productivo siguen siendo los grandes males a combatir. La formación empresarial es un elemento clave y al que se ha dejado de lado en muchos de los programas analizados, no por que no se contemplase entre las acciones de los mismos, sino porque no se le ha otorgado la importancia que tiene en la creación y consolidación de actividad productiva y en la introducción de innovaciones. Tanto LEADER como el programa de Mejora de Estructuras Agrarias contemplan la medida entre sus acciones, pero ésta ha pasado más bien desapercibida. Entre las iniciativas analizadas, sólo el programa de Escuelas-Taller ha mantenido una función trascendental en la construcción de capacidades entre la población joven del medio rural, al resucitar viejas actividades casi desaparecidas o favorecer la constitución de cooperativas o el establecimiento de trabajadores por cuenta propia, a partir de la formación recibida.

Los promotores o empresarios privados son los principales destinatarios teóricos de las iniciativas contempladas. En la mayoría de los casos se da preferencia a los pequeños empresarios y a las iniciativas de escasa entidad al considerarse que la poca capacidad financiera de los promotores potenciales y la naturaleza de las economías rurales, favorecen la creación de pequeñas empresas, más estables en este ambiente. Se favorece principalmente la actividad por cuenta propia en un entorno especialmente favorable para ello por la ausencia de grandes empresas y el predominio, por un lado, de una actividad agraria familiar y, por otro lado, de una importante red de pequeños establecimiento comerciales e industriales.

Cuadro 80: Principales características de las políticas y programas analizados

Nombre política o programa y acciones contempladas	Tipo (*)	Tipo beneficiario	Modo de Gestión	Financiación
1. Mejora de Estructuras Agrarias 1.1 Planes Mejora 1.2 Incorporación jóvenes agricultores 1.3 Ayudas a cooperativas 1.4 Introducción contabilidad 1.5 Inversiones forestales en superficies agrarias 1.6 Ayudas a cualificación profesional 1.7 Indemnización Compensatoria de Montaña	1-3 3 6 5 7 3-4 3-6	Agricultores a título principal, entre 18 y 56 años, residentes en el área, con preferencia para explotac. medianas o pequeñas y de escasa entidad económica	Responsabilidad de la concesión de subvenciones, control de los fondos, coordinación y seguimiento en organismo responsable de la política agraria de cada Comunidad Autónoma. Gestión de las solicitudes y asesoramiento técnico - profesional en las Agencias de Extensión Agraria	- En las zonas desfavorecidas hasta 45% en inversiones en bienes inmuebles y permanentes (35% en zonas normales), o 30% en otras inversiones (20% en zonas normales). - Para jóvenes ag. instalados en los 5 años anteriores a la solicitud, las ayudas en ZD se incrementan un 25%
2. Iniciativa Comunitaria LEADER I 2.1 Apoyo técnico al desarrollo rural 2.2 Formación prof. y ayudas a contratación 2.3 Turismo rural 2.4 Pequeña empresa, artesanía y servicios Locales 2.5 Valoración y comercializ. produc. ag. y fores. 2.6 Otras medidas 2.7 Funcionamiento de los Grupos	8 3-4 3-2 3-2 3-2 3-2 9	Cualquier persona que quiera invertir en el áreas LEADER en actividad productiva dentro de una de las líneas de actuación establecidas en el programa.	Los GAL, a través de su órgano administrativo CEDER, se encargan de la gestión de los fondos, concesión de proyectos y asesoramiento. La Secretaría General de Desarrollo Rural (MAPA), es organismo intermediario con la UE y se encarga de la concesión de iniciativas, coordinación, seguimiento y evaluación	Aunque varía según condiciones de cada proyecto, la subvención media es del 30% sobre el coste total de la inversión.
3. Incentivos Económicos Regionales 3.1 Creación de nuevos establecimientos industriales 3.2 Ampliación establecimientos industriales existentes 3.3 Traslado actividad industrial a Zonas de Promoción 3.4 Modernización de empresas industriales	2-3 2-3 10 2-3	Empresarios que ejecutan proyectos de inversión, mayores de 75 millones de pesetas, en alguno de los sectores y zonas promocionables. Las CCAA tienen acciones complementarias que reducen el umbral de inversión a 35 millones.	El Consejo Rector del programa, órgano multiministerial del Gobierno Central, se encarga de la programación y promoción de las actuaciones y de la coordinación del programa con otras políticas de desarrollo regional. Las Oficinas de Incentivos Regionales de las CCAA gestionan las solicitudes, y en los programas de incentivos autonómicos complementarios, son los responsables exclusivos.	Los porcentajes de subvención varían entre el 15 y el 70% dependiendo del tipo de Zona. Existen Zonas de Promoción Económica con 3 grados, Zonas Industriales en Declive, y Zonas con circunstancias específicas

Cuadro 80 (cont.)

<p>4. Promoción Turismo Interior 4.1 Creación red pequeños hoteles rurales y camping 4.2 Promoción turismo de salud 4.3 Desarrollo oferta turística complementaria</p>	<p>3-11 3-11 3-11</p>	<p>Personas dispuestas a la gestión de las infraestructuras creadas por el programa</p>	<p>La Agència Valenciana de Turisme es la encargada del diseño y gestión de la iniciativa</p>	<p>Se financian actuaciones concretas en municipios de interior pero la clave es la construcción de la red de hoteles y campings rurales que luego son gestionados por la iniciativa privada</p>
<p>5. Escuelas - Taller 5.1 Recuperación y promoción patrimonio artístico, histórico, cultural o natural 5.2 Rehabilitación de entornos urbanos 5.3 Rehabilitación del medioambiente 5.4 Mejora de las condiciones de vida urbanas 5.5 Actividades de utilidad pública o interés social</p>	<p>3-4-12 3-4-12 3-4-12 3-4-12 3-4-12</p>	<p>Desempleados menores de 25 años inscritos como tales en las oficinas del INEM</p>	<p>El INEM es responsable del diseño del programa, de los recursos financieros, y de la evaluación. Las Escuelas - Taller son responsables de la elaboración e implementación del proyecto y del pago a los alumnos Las Unidades de Promoción y Desarrollo y los Centros de Iniciativa Empresarial asesoran tanto a la Escuela como a los alumnos</p>	<p>Subvenciones del INEM a los entes promotores para gastos derivados de los proyectos formativos y de los salarios a los alumnos. Becas a los alumnos para el periodo formativo práctico.</p>

Fuente: elaboración propia

(*) Tipología acciones:

1. Ayuda financiera a la inversión productiva en actividad agraria
2. Ayuda financiera a la inversión productiva en actividad no agraria
3. Apoyo a la creación o mantenimiento de empleo
4. Formación
5. Incremento competitividad y rentabilidad: Ayudas a las mejoras en la gestión
6. Incremento competitividad y rentabilidad: Ayudas a reducción costes fijos
7. Ayuda financiera a cambio de orientación productiva agraria
8. Ayudas a la elaboración de estudios
9. Gastos de Gestión
10. Apoyo a la relocalización de actividad económica en zonas desfavorecidas
11. Inversión en actividades alternativas en el medio rural
12. Mejora del entorno

Entre los programas no agrarios, se detecta una tendencia hacia la promoción de actividades para las que las áreas rurales pueden tener ventajas comparativas. De este modo, la artesanía y las producciones de calidad, la transformación *in situ* de productos primarios, la valorización de producciones locales, el turismo, etc., están entre los principales sectores promocionados. En la mayoría de los casos, se trata de promover un cambio desde la mentalidad productivista dominante hacia una actitud de valorización, incluso sobrevalorización en algunos casos, como única vía sostenible de desarrollo para unos espacios que presentan demasiadas desventajas cuando se habla en términos de producción y precios.

Las formas de asistencia dominantes consisten en las subvenciones de un porcentaje del coste total de los proyectos de inversión. Este es el principal modo de actuación del Programa de Estructuras Agrarias, del Programa LEADER y del Programa de Incentivos Regionales. En los restantes casos, la concesión privada de la gestión de una infraestructura pública o la subvención a la formación son las formas de asistencia aplicadas.

El desconocimiento sobre el tipo de iniciativas públicas disponibles para el área es una de las principales quejas de los beneficiarios entrevistados. Este dato es importante dado que se trata de promotores que se han visto beneficiados por asistencia pública en alguna de sus inversiones. Pese a esto, persiste la opinión de que la información es escasa, mala y, en ocasiones, discriminatoria.

Las instituciones implicadas en el proceso de diseño e implementación de las políticas analizadas corresponden a 4 diferentes niveles administrativos: Unión Europea, Gobierno Central, Gobiernos Regionales y Agencias locales (Cuadro 81). La detección de problemas y el consiguiente diseño de las actuaciones —incluyendo la definición de objetivos y acciones concretas— se localiza principalmente en las Instituciones Europeas y del Gobierno Central. La excepción en este caso es el Programa de Promoción del Turismo Interior, de carácter exclusivamente autonómico. Por el contrario, la implementación efectiva de las actuaciones es función principalmente de los gobiernos regionales y/o de las instituciones que actúan a escala local (LEADER, Programa de Mejora de Estructuras Agrarias, Escuelas Taller). La excepción en este caso es el programa de Incentivos Regionales en el que la participación del Gobierno Central es esencial en la concesión de las subvenciones.

Evaluación de Políticas de Desarrollo Rural en el Sistema Ibérico Meridional

El origen de las subvenciones suele ser mixto e incluir fuentes de los Fondos Estructurales o la Política Agraria Europea, así como asignaciones de los presupuestos Generales del Estado y, de manera creciente, de los de las Comunidades Autónomas. Por último, en lo referente a los procesos de seguimiento y evaluación del funcionamiento de los programas, éstos suelen localizarse de nuevo en las instituciones que mantienen la función de coordinación y control, frecuentemente localizadas en el Gobierno Central —Incentivos Regionales, LEADER I, Escuelas-Taller—, en los regionales — Promoción del Turismo de Interior— o en ambos — Mejora de Estructuras Agrarias.

Cuadro 81: Participación de las diferentes instituciones en el proceso de diseño y aplicación de cada iniciativa. Instituciones implicadas (códigos)

Nombre política o programa y acciones contempladas	Necesidades	Objetivos	Acciones	Recursos	Realización	Evaluación
1. Mejora de Estructuras Agrarias	Instituc. 1	Instituc. 1	Instituc. 1-2	Instituc. 1-2-9	Instituc. 13 ³	Instituc. 2
2. Iniciativa Comunitaria LEADER I	Instituc. 1	Instituc. 1	Instituc. 1-2	Instituc. 1-2-9-10-11	Instituc. 16	Instituc. 2
3. Incentivos Económicos Regionales	Instituc. 1-3	Instituc. 1-3	Instituc. 1-3-7	Instituc. 1-3-13	Instituc. 17	Instituc. 3-7
4. Promoción Turismo Interior	Instituc. 4	Instituc. 4-8	Instituc. 4-8	Instituc. 8	Instituc. 4	Instituc. 4
5. Escuelas - Taller	Instituc. 5	Instituc. 5-6	Instituc. 6	Instituc. 6-14	Instituc. 14	Instituc. 6

Fuente: elaboración propia

Definiciones:

- **Necesidades** → Análisis prospectivo de la iniciativa, reconocimiento y definición de las necesidades sociales fundamentales a las que se dirige la política o programa.
- **Objetivos** → Definición de los objetivos precisos de la iniciativa
- **Acciones** → Definición de las medidas y de los medios de actuación que serán ejecutados en la práctica
- **Recursos** → Origen de la financiación
- **Evaluación** → Actividades de control y evaluación.

Códigos instituciones:

- Institución 1: Unión Europea
- Institución 2: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA)
- Institución 3: Ministerio de Economía y Hacienda
- Institución 4: Agència Valenciana de Turisme
- Institución 5: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Institución 6: Instituto Nacional de Empleo (INEM)
- Institución 7: Consejo Rector de Incentivos Económicos Regionales
- Institución 8: Consejería de Industria, Comercio y turismo de la Generalitat Valenciana
- Institución 9: Consejerías Regionales de agricultura de Valencia, Aragón y Castilla-La Mancha
- Institución 10: Diputaciones provinciales de Valencia, Castellón, Cuenca y Teruel
- Institución 11: Ayuntamientos
- Institución 13: Consejerías de Economía y Hacienda de Valencia, Aragón y Castilla-La Mancha
- Institución 14: Escuelas - Taller
- Institución 15: Oficinas de Extensión Agraria (OCAPA)
- Institución 16: Centros de Desarrollo Rural (CEDER) y Grupos de Acción Local (GAL) del programa LEADER
- Institución 17: Oficinas de Incentivos Regionales de Valencia, Aragón y Castilla-La Mancha

Tan concurrido panorama provoca, con frecuencia, problemas de falta de coordinación, mencionados tanto por las instituciones como por los empresarios y titulares de explotación entrevistados, como uno de los principales amenazas que afronta el desarrollo rural. No es extraño encontrar políticas contradictorias sobre un mismo espacio en el mismo periodo.

Sin embargo, existen también efectos sinérgicos en la aplicación de las políticas de desarrollo rural por parte de las diferentes administraciones implicadas, incluso aunque no exista una acción coordinada. Normalmente se trata de iniciativas complementarias pertenecientes a la misma estructura institucional, aunque también se dan casos en los que la actuación favorable o desfavorable se identifica con determinadas posiciones o posturas personales de otros actores institucionales (Cuadro 82). En cualquier caso, no existe una elevada concienciación entre las instituciones entrevistadas, sobre los problemas derivados de la falta de coordinación en la acción en pro del desarrollo rural, y buena muestra de ello es el hecho de que en sólo dos de las cinco iniciativas evaluadas se identifica algún evento discordante con la aplicación de la misma.

Cuadro 82: Iniciativas Públicas y otros elementos que facilitan o dificultan la aplicación de los programas analizados en opinión de los encuestados

Programa Evaluado	Elementos y aspectos de Políticas/Programas que facilitan la aplicación	Elementos y aspectos de Políticas/Programas que dificultan la aplicación
Modernización Explotaciones Agrarias	<ul style="list-style-type: none"> - Ayudas a la jubilación anticipada de agric. - Medidas complementarias de la PAC - Definición, desde 1994, de Explotaciones Preferentes 	
LEADER I	<ul style="list-style-type: none"> - LIFE, CARREFOUR, FUTURES - Plan Especial de Teruel - Gobierno Regional - Estudios de viabilidad de Diputaciones - Otros grupos LEADER - AEIDL → provisión de información 	<ul style="list-style-type: none"> - Dificultades en el concesión de ciertas subvenciones desde el Gobierno Regional (Aragón). - Falta apoyo Gobierno Regional (Valencia)
Incentivos Regionales	<ul style="list-style-type: none"> - Cofinanciación de proyectos concretos con otros programas que promueven la inversión productiva - Ideas obtenidas de otras instituciones que gestionan el programa en otros países de la UE 	
Turismo de Interior		<ul style="list-style-type: none"> - Falta de coordinación de las diferentes iniciativas con objetivos similares en las mismas áreas: fondos LEADER y FEDER, programa FUTURES, Programas de promoción turística, acciones de promoción turística de Diputaciones
Escuelas - Taller	<ul style="list-style-type: none"> - LEADER 	

Fuente: elaboración propia

Entre los beneficiarios entrevistados, la opinión dominante indica el papel trascendental de la asistencia pública recibida en el mantenimiento de la actividad y en el incremento de los ingresos. La mayoría de los entrevistados han realizado inversiones referidas a la creación, mejora o modernización de las infraestructuras de la empresa, o a la adquisición de equipamiento y maquinaria. Como consecuencia de la ejecución de estos proyectos se produjo, generalmente, una mejora de las condiciones de trabajo en la empresa, un incremento de la calidad de vida para el empresario y su familia, y un incremento de la eficacia con la que se gestiona la empresa.

Cuadro 83: Aspectos de las iniciativas que deberían mejorarse en opinión de los entrevistados

Programa evaluado	Aspectos del programa que deberían mejorarse
Modernización de Explotaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor asistencia y consejo a agricultores sobre el tipo y tamaño económico del proyecto a emprender - Los requerimientos burocráticos constituyen un obstáculo importante debido a la escasa formación de muchos agricultores
LEADER I	<ul style="list-style-type: none"> - Problemas de viabilidad de algunos de los proyectos sugieren la necesidad de estudios de viabilidad previos más rigurosos - Mejor seguimiento del modo en que se llevan a cabo los proyectos - Necesidad de gestores locales - Necesidad de establecer criterios claros sobre lo que se puede subvencionar - Necesidad de localizar la responsabilidad de los fondos del programa en las agencias que lo gestionan - Necesidad de coordinación con otras políticas de desarrollo
Incentivos Regionales	<ul style="list-style-type: none"> - Los requisitos burocráticos para la solicitud de ayudas son complicados - Criterios poco flexibles para adaptarse a casos o necesidades concretos
Promoción del Turismo de interior	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de coordinación entre agencias que gestionan programas de las mismas características en el mismo espacio
Escuelas Taller	

Fuente: elaboración propia

El seguimiento y evaluación de las iniciativas presenta, por lo general, carencias importantes, contribuyendo a la reducción de la eficacia de las actuaciones presentes y futuras. La gran mayoría de las instituciones entrevistadas realizan labores de control y seguimiento de los programas que gestionan mientras que 8 realizan alguna tarea de evaluación. Sin embargo, los métodos son, sobre todo, el control de los plazos y modos de ejecución de los proyectos subvencionados, controles de tipo financiero, valoración del funcionamiento de una empresa o servicio subvencionado una vez terminado el proyecto de inversión, y la creación de empleo, y su coste. Sin embargo, algunas iniciativas novedosas como el programa LEADER, han introducido métodos más rigurosos de evaluación que incluyen además entrevistas en profundidad con

instituciones y beneficiarios del programa y recopilación de indicadores socioeconómicos para las áreas en las que los programas se llevan a cabo.

Las fuentes de información en el proceso de seguimiento y evaluación de las políticas y programas son las agencias locales gestoras, los beneficiarios, agentes y expertos locales, e información estadística.

En general, se valora negativamente las actuaciones de seguimiento y evaluación realizadas sobre las políticas analizadas. Se piensa que dichos métodos son demasiado simples y que no muestran de forma fiable el impacto real de las actuaciones sobre la economía y sociedad local, sino tan sólo resultados cuantitativos. En opinión de las instituciones entrevistadas, debería prestarse mayor atención y recursos a estas labores ya que la mayor parte de las instituciones dedica todos sus recursos a las tareas de gestión y control.

Las principales mejoras propuestas para la implementación futura de cada uno de los programas evaluados, proporcionan una valiosa información sobre los principales problemas encontrados en el transcurso de la implementación de las actuaciones

4.7 EL SISTEMA EXPERTO: SIMULACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DEL SISTEMA REGIONAL E IDENTIFICACIÓN DE LAS ACCIONES MÁS EFECTIVAS

4.7.1 Introducción

El análisis de los resultados de las actuales políticas de desarrollo y la identificación de los cambios futuros que podrían incrementar la eficacia en su aplicación, requieren de la utilización de metodologías complejas. La realización de entrevistas a beneficiarios de los programas analizados y a los responsables de su implementación, ha proporcionado información básica referente a sus puntos de vista sobre aspectos claves para el análisis. Estos aspectos incluyen, en primer lugar, los puntos fuertes y débiles de las actuales iniciativas, así como su grado actual de eficacia; en segundo lugar, su posición respecto a los demás componentes del sistema regional de agentes; en tercer lugar, su concepción del desarrollo y de las mejores vías para alcanzarlo; por último, su postura ante el planteamiento de escenarios hipotéticos. Sin embargo los resultados de este análisis ex-post no permiten identificar los posibles acontecimientos y acciones que podrían constituir el marco en el que se implementen las políticas de desarrollo rural en el futuro. Es necesario plantear las condiciones hipotéticas que enmarcarán la práctica del desarrollo rural en el futuro, para definir el modo en que tendrían que adaptarse las acciones públicas para mejorar su eficacia.

Esta tarea implica la simulación de un ambiente hipotético y, por lo tanto, plural. Cada elemento del sistema simulado puede actuar en diversas direcciones que sólo pueden ser jerarquizadas desde el momento presente en función de su actuación real. Se trata de un sistema muy complejo, en el que participan diversos agentes con objetivos y estrategias diferentes, que además interactúan entre ellos en diversos planos. Además, puede suceder que aparezcan nuevos elementos o desaparezca alguno de los existentes.

En las entrevistas realizadas se encuentran, implícita o explícitamente, los discursos de cada uno de los agentes considerados. Estos discursos contienen sus opiniones y posturas que aportan la información fundamental para definir escenarios futuros y valorar su impacto en cada uno de los agentes del sistema. Sin embargo, esta información se encuentra en forma a veces desordenada o poco formalizada. Para obtener el máximo provecho de ella hay que sistematizarla y ponerla en relación con la de los demás componentes del sistema regional de agentes.

El uso de un sistema experto pretende responder a las dificultades que entraña modelar el funcionamiento del sistema de agentes implicados en el diseño e implementación de las políticas seleccionadas. Mediante la construcción de este modelo, será posible simular el impacto de futuros cambios en el funcionamiento del sistema, tanto en lo que se refiere a acontecimientos externos, como en lo que respecta a la introducción de nuevos modos de actuación.

Futurhis, es un sistema experto computerizado, diseñado en el marco del proyecto de investigación *Improving the Impact of Public Institutions on Lagging Rural and Coastal Regions* (AIR3-94-1545), para racionalizar y sistematizar la información aportada por un conjunto de individuos, grupos o instituciones que interaccionan en un contexto determinado. Su principal objetivo es permitir, mediante la puesta en relación de las posturas de cada uno de los agentes implicados en una problemática concreta, la construcción y valoración de “historias futuras” o escenarios y, a partir de ellos, descubrir el grado de eficacia de cada una de las acciones contempladas en las políticas y programas analizados. De este modo, se obtiene una jerarquización de las acciones en función del grado de eficacia para la consecución de los objetivos planteados, y siempre a partir de las opiniones de los integrantes del sistema de estudio.

Este objetivo se alcanza mediante la implementación de cuatro tareas fundamentales: en primer lugar, la sistematización y modelado del discurso de cada agente del sistema sobre el papel de las políticas públicas en el desarrollo del área, incluyendo sus posturas sobre los aspectos de la situación del área que deben ser mejorados, las actuaciones públicas que deben utilizarse para ello, y los factores externos que influyen sobre la situación regional y sobre las estrategias que utiliza; en segundo lugar, la identificación del punto de vista de cada agente implicado sobre las consecuencias de posibles cambios en el contexto en el que se realizan las acciones, sobre la situación regional y sobre la eficacia de cada acción para mejorar dicha situación; en tercer lugar, la identificación de las acciones más “inconsistentes” en cada contexto, es decir, aquellas que dificultan en mayor medida la consecución de los objetivos planteados; por último, la identificación de los agentes que no están convencidos de la eficacia de las actuales políticas, y de las estrategias que podrían cambiar sus posturas en cada contexto (BOUSSET, 1997). La realización de estas tareas permite la identificación de pautas para mejorar o adaptar las acciones públicas actuales profundizando en las relaciones causales que cada actor establece sobre: (i) la situación regional, (ii) las acciones públicas que podrían utilizarse para mejorar dicha situación, (iii) los factores externos que tienen impacto sobre la situación regional y sobre las estrategias de los agentes, y (iv) las estrategias alternativas —escenarios— que permitirían incrementar la eficacia en la aplicación de actuaciones futuras.

La idea básica es que los escenarios no son predicciones, sino elementos para limitar el grado de incertidumbre sobre el futuro, mediante la identificación de las acciones y acontecimientos que podrían estar causando conflictos en las actuales políticas de desarrollo, los que podrían favorecer alianzas y negociaciones entre los agentes del sistema, y los que podrían cambiar la postura opuesta de algunos agentes en una postura deseable. Una vez identificadas estas acciones y acontecimientos, será posible definir las actuaciones y estrategias que podrían mejorar los efectos de las políticas de desarrollo.

El enfoque subyacente en la lógica del Sistema Experto tiene sus precedentes en el campo del análisis de toma de decisiones (AXELROD, 1976) y en el análisis prospectivo (GODET, 1985). La finalidad en ambos casos es la misma: por un lado, representar los diferentes elementos que constituyen un sistema y las relaciones entre ellos, a partir de las afirmaciones de individuos o grupos de individuos; por otro lado, utilizar la teoría de grafos y las propiedades del cálculo matricial para analizar esta información (BUSSELOT, 1996). El Mapa Cognitivo es un modo de representación de sistemas complejos, como las posturas y estrategias de individuos o colectivos sobre un aspecto concreto —en este caso, las políticas de desarrollo rural en el contexto espacial del Sistema Ibérico Meridional—, y pueden derivarse de transcripciones de entrevistas. Se trata, por tanto, de identificar mediante las hipótesis subyacentes en los discursos de los agentes integrantes del sistema, las acciones futuras más efectivas y capaces de generar consenso, identificación de problemas y oportunidades futuras.

4.7.2 Proceso

En su aplicación a la identificación de acciones más efectivas para el desarrollo rural en el ámbito del Sistema Ibérico Meridional, el Sistema Experto necesita de una gran cantidad de información para su funcionamiento. El proceso de trabajo pasa por una serie de etapas:

4.7.2.1 El Proceso de Simulación

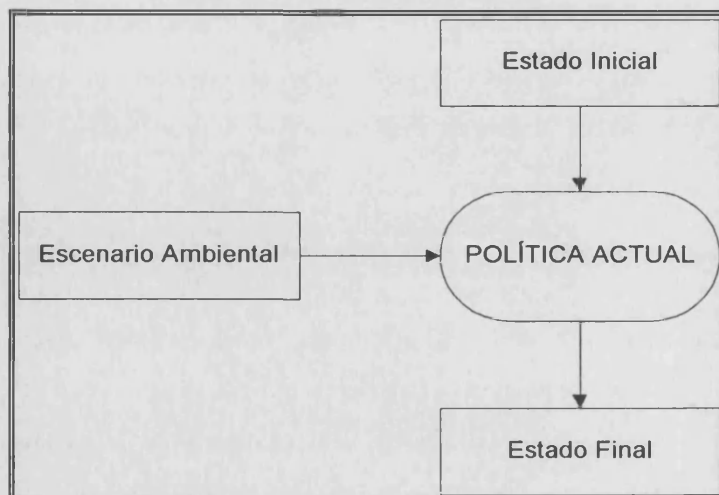
Su finalidad es la simulación del funcionamiento actual del sistema sobre el que se trabaja en los posibles escenarios político-económicos concebidos. En este caso, se trata de simular el funcionamiento de las políticas de desarrollo rural seleccionadas y de las instituciones y agentes no institucionales implicados. Esta tarea permite simular el comportamiento del actual del sistema, a la vez que estimar el futuro de las políticas de desarrollo rural en un contexto similar al actual. Para llevar a cabo esta tarea se requiere, en primer lugar, la descripción del

estado actual del sistema, mediante la identificación de las principales Políticas, Contextos, Acciones y Objetivos de los agentes implicados (Estado Inicial); en segundo lugar, la descripción del ámbito político-económico a simular (Escenario); por último el Sistema Experto que permite, por un lado, analizar las relaciones existentes entre políticas, acciones actuales, contextos y objetivos de cada uno de los agentes implicados (Mapas Cognitivos), para conocer su posición en el sistema, y por otro, las principales relaciones entre los agentes (*Accointances*).

A partir de los datos obtenidos será posible construir:

- en primer lugar, un **Glosario** en el que se definen los agentes del sistema (A), los conceptos que representan sus posibles políticas (p), los conceptos que representan los acontecimientos que pueden interactuar con la situación y problemática del sistema y con sus decisiones (c), los conceptos que representan las acciones y los medios que pueden aplicarse (a), y los conceptos que representan los objetivos de los agentes del sistema (o) (**Anexo B**);
- en segundo lugar, un **Discurso Correcto** en el que se resuma el papel de cada agente en el funcionamiento del Sistema (metas y acciones), el proyecto lógico de sus acciones (las relaciones que la institución establece entre el ámbito político-económico, la situación regional y su estrategia), así como las relaciones existentes entre su política y las demás políticas presentes en el sistema (Apartados 4.5 y 4.6);
- Un **Diagrama Directo y Ponderado**, en el que cada nodo represente las políticas, acciones, contextos y objetivos, y donde cada flecha represente el sentido y la fuerza de la relación existente entre dos variables.

Figura 37: Estructura de la Tarea de Predicción



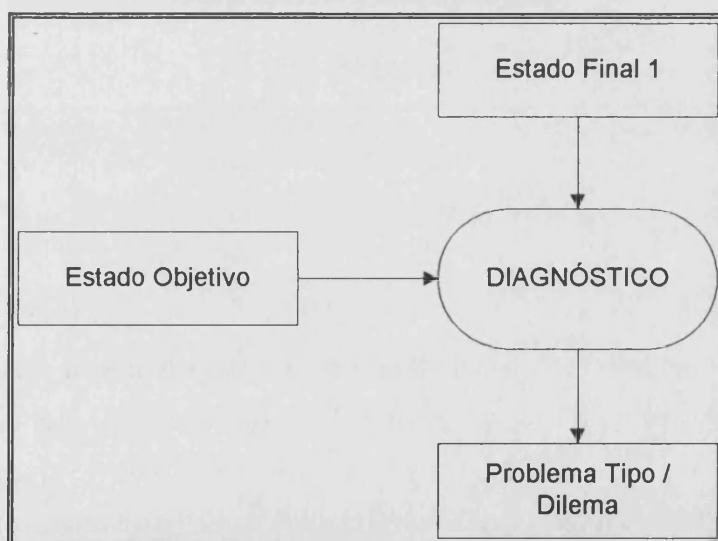
Fuente: Bousset, 1995

4.7.2.2 El Proceso de Diagnóstico

Tras el proceso de Simulación, el diagnóstico consiste en comparar la situación presente del Sistema, con el estado objetivo o ideal, con el fin de identificar los problemas, estímulos y dilemas dentro del contexto simulado. Para llevar a cabo esta tarea es necesaria la descripción del Sistema en el ámbito simulado, y la descripción del estado ideal o deseado para el sistema. En este proceso, el Sistema Experto permite identificar y describir posibles problemas y oportunidades en el futuro, mediante la comparación de los resultados del proceso de simulación con el estado ideal.

A partir de las respuestas dadas por cada agente del sistema mediante las entrevistas a instituciones, y encuestas a empresarios agrarios y no agrarios, es posible identificar su punto de vista sobre el estado ideal deseable para el sistema.

Figura 38: Estructura de la Tarea de Diagnóstico



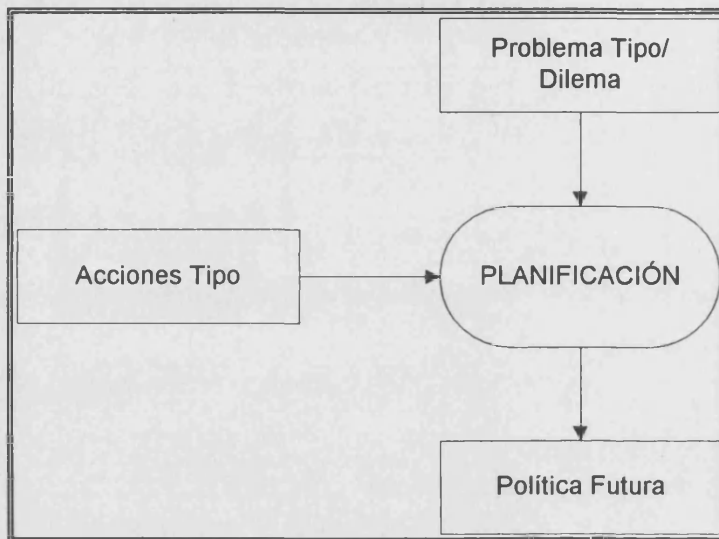
Fuente: Bousset, 1995

4.7.2.3 El Proceso de Planificación

Este proceso tiene como objetivo la construcción de una solución a los problemas diagnosticados, y la identificación de los agentes que pueden apoyar los planes de acción (políticas) construidos o propuestos, o de aquellos que pueden oponerse a ellos. Para llevar a cabo este proceso, se requiere de la siguiente información: por un lado, la descripción de los problemas, estímulos y dilemas del sistema (Problema Tipo); por otro lado, la descripción de las

acciones disponibles (acciones del listado). En el proceso de planificación, el Sistema Experto permite construir un Plan de Acciones que resuelva el problema diagnosticado (la política futura) teniendo en cuenta el punto de vista de cada actor del sistema y las relaciones que existen o podrían existir entre ellos.

Figura 39: Estructura de la Tarea de Planificación

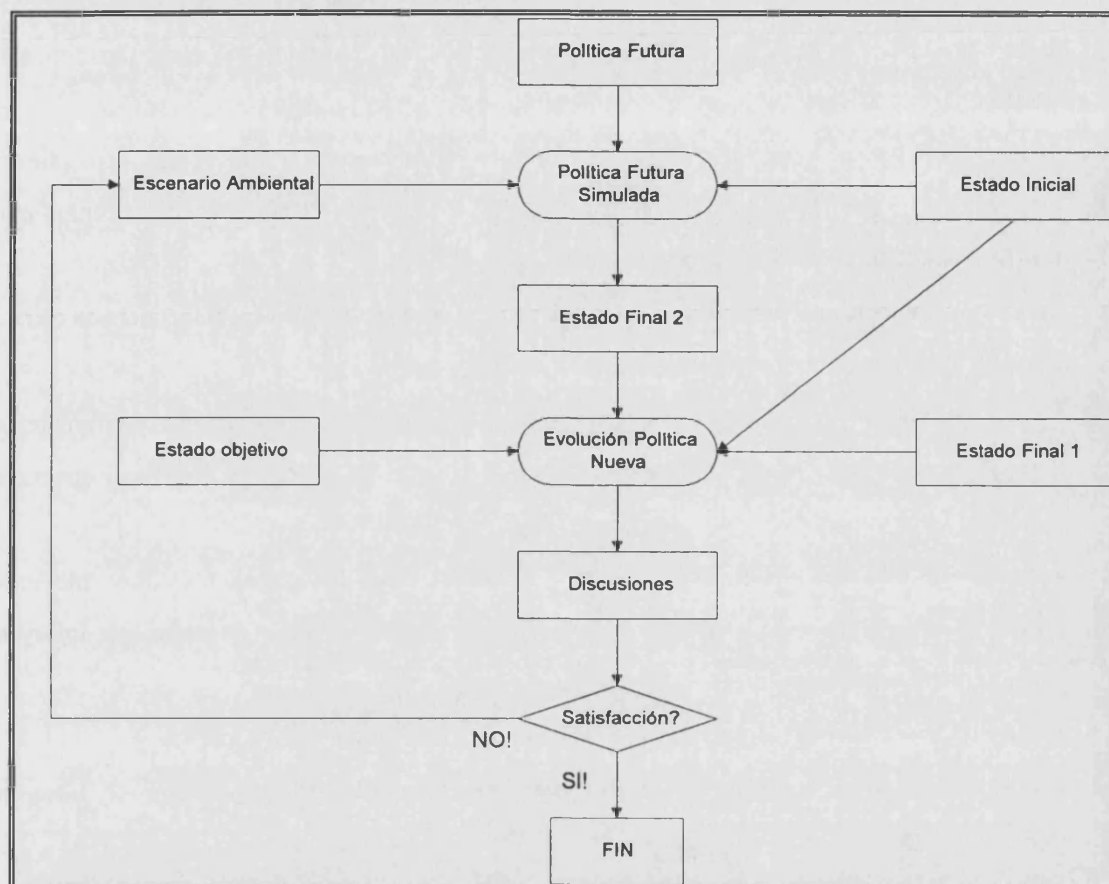


Fuente: Bousset, 1995

4.7.2.4 El Proceso de Evaluación

En el Proceso de Evaluación, el objetivo es la evaluación del efecto de la política recomendada sobre la situación socioeconómica y política de la región. En esta tarea se utilizan dos procesos: en primer lugar, la simulación para computerizar las consecuencias del plan de acciones elaborado en el contexto simulado; en segundo lugar, un proceso de diagnóstico para comparar el posible estado regional futuro (estado final 2) con el estado deseado (estado objetivo) y con el estado futuro de la región si nada cambiase en la actual política (estado final 1).

Figura 40: Estructura de la tarea de evaluación



Fuente: Bousset, 1995

4.7.3 Propiedades y Análisis Derivados

Los Mapas Cognitivos de los agentes integrantes del sistema analizado son matrices no simétricas que contienen la información básica con la que trabajará el Sistema Experto al identificar las posturas personales y relacionales de cada uno de los agentes —Políticas, Acciones, Contextos y Objetivos. Existe un mapa cognitivo para cada uno de los agentes del sistema —14 representando las opiniones de cada una de las instituciones entrevistadas, uno representando las opiniones de los empresarios no agrarios encuestados y uno representando las opiniones de los titulares de explotación encuestados. En el caso de los empresarios y agricultores se les ha considerado como dos unidades dentro del grupo de agentes del sistema, definiendo sus posturas, acciones y objetivos como aquellas presentes en un número significativo de ellas de manera que pudiesen considerarse como significativas.

Los Mapas Cognitivos poseen las siguientes propiedades esenciales:

- **Índice Directo de Motricidad** del concepto $n \rightarrow$ número $L(i)$ de celdas con valores diferentes a cero de la fila i de la matriz, que representa el número de conceptos que están directamente influenciados por el concepto n .
- **Índice Directo de Dependencia** del concepto $n \rightarrow$ número $C(j)$ de celdas con valores diferentes a cero en la columna j de la matriz, que representa el número de conceptos que influyen directamente al concepto n .
- **Grado de Centralidad Cognitiva Directa** del concepto $n \rightarrow$ suma $L(n)+C(n)$ del número de celdas y de columnas con valores diferentes a cero.
- **Índice Total de Motricidad** del concepto $i \rightarrow$ número $L_p(i)$ de celdas con valores diferentes a cero de la fila i de la Matriz R , que representa el número de conceptos que están directa e indirectamente influenciados por el concepto i .
- **Índice Total de Dependencia** del concepto $j \rightarrow$ número $C_p(j)$ de celdas con valores diferentes a cero de la columna j de la Matriz R , que representa el número de conceptos que influyen directa o indirectamente sobre el concepto j .
- **Grado de Centralidad Cognitiva Total** del concepto $n \rightarrow$ suma $L_p(n)+C_p(n)$.
- **Efecto Indirecto** del concepto i en el concepto $j \rightarrow$ es positivo si la trayectoria $i \rightarrow j$ tiene un número par de relaciones negativas.
- **Efecto Indirecto** del concepto i en el concepto $j \rightarrow$ es negativo si la trayectoria $i \rightarrow j$ tiene un número impar de relaciones negativas.
- **Efecto Total** del concepto i en el concepto j es la suma de los efectos indirectos de todas las relaciones entre i y j .
- **Efecto Total** del concepto i en el concepto j es positivo si todas las relaciones entre i y j son positivas; es negativo si todas las relaciones entre i y j son negativas

A partir de los índices anteriores, pueden realizarse cuatro tipos de análisis:

- un **Análisis Estructural**, dirigido a la identificación del aspecto global de los mapas cognitivos, prestando especial atención a los patrones cambiantes en su estructura. Permite identificar los conceptos con mayor impacto y con mayor dependencia respecto a los otros;
- un **Análisis Predictivo**, cuya finalidad es identificar los efectos que tendría sobre el sistema el incremento o descenso de una variable concreta. Este proceso identifica los objetivos que pueden verse alterados cuando se modifica una variable concreta, aportando datos sobre las circunstancias en que se produce la alteración, el modo en que se altera y la magnitud.
- un **Análisis del Proceso de Toma de Decisiones**, que identifica las “mejores” acciones que deberían tomarse para alcanzar un objetivo concreto. Para ello, el sistema experto plantea un impulso positivo hipotético a un concepto determinado, y analiza todas las políticas y acciones

que tienen un efecto positivo o negativo sobre el concepto. Mediante este procedimiento, se identifican las posibles posturas futuras que tomaría cada agente del sistema ante eventos concretos. El principio básico de este análisis es que ante un problema o desafío, los agentes tienden a actuar de forma conjunta. Cualquier estrategia o acción institucional que permita crear alianzas y estrategias de negociación entre los agentes del sistema regional debe ser considerada como un elemento potenciador de la mejora del sistema regional y, por tanto, de la eficacia de las políticas públicas (BOUSSET, 1995).

- un **Análisis Estratégico**, consistente en identificar las posibles consecuencias de un cambio de signo o de magnitud del impacto de un concepto determinado, sobre otro concepto. En su aplicación al problema de las políticas de desarrollo rural, se trataría de estudiar qué cambios en las conexiones causales podrían transformar una política no deseada en una deseable.

En conclusión, el estudio del modo en que puede incrementarse la eficacia de las políticas de desarrollo actuales en el Sistema Ibérico Meridional, mediante el uso de un sistema experto, se estructura en las siguientes tareas:

1. Identificación *de los agentes implicados* en el sistema objeto de estudio —instituciones, empresarios, agricultores— y de los acrónimos a utilizar para su identificación (**Cuadro 84**)
2. Confección *de matrices de relaciones* entre los diferentes agentes del sistema en función de los diferentes tipos de relaciones que se establecen entre ellos —formación-información, toma de decisiones, financiación, planificación.
3. *Confección de una lista de N atributos y conceptos* que los agentes utilizan para describir el estado y evolución del sistema, el contexto, sus objetivos y las acciones que utilizan para lograrlos. La información para la construcción de esta lista se extrae de las entrevistas a instituciones, titulares de explotación y empresarios no agrarios, y documentos sobre las instituciones, sus objetivos y sus acciones (**Anexo B**).
4. *Modelado de la postura de cada agente* sobre la eficacia de las acciones públicas para promover el desarrollo de la región, mediante la construcción de Mapas Cognitivos (AXELROD et al. 1976; ZHANG et al. 1992) en forma de matrices cuadradas no simétricas, en las cuales cada línea y cada columna representan a uno de los conceptos utilizados por el agente.
5. *Identificación del papel cognitivo global* de cada concepto utilizado por los agentes del sistema, mediante el proceso de Análisis Estructural.
6. *Identificación del punto de vista de cada agente* del sistema sobre todas las consecuencias de un impulso positivo o negativo a un acontecimiento concreto, mediante el Análisis Predictivo.

7. *Identificación de todos los conceptos y estrategias que podría utilizar cada agente para conseguir sus objetivos, mediante el Análisis del Proceso de Toma de Decisiones.*
8. *Identificación de las posibles consecuencias si se cambia el signo o magnitud del impacto de un concepto sobre otro. En concreto se trata de estudiar qué cambios en las creencias de cada agente podrían transformar una acción, política o acontecimiento no deseados en deseados. Para esta finalidad se utiliza el Análisis Estratégico.*

Por tanto, el objetivo no es definir la mejor política para el futuro, sino hacer patentes los efectos positivos y negativos de posibles acontecimientos futuros o escenarios. La transformación de cada escenario desde la escala discursiva a la escala política se realizará concibiendo los escenarios como situaciones futuras antes las que se ha de evaluar la actual estrategia política, y considerando cada acción en la que se detectan conflictos como un punto de partida para un posible proceso de negociación y coalición entre los agentes del sistema (BOUSSET, 1997).

Cuadro 84: Listado de los agentes del sistema y sus acrónimos

Institución	Código	Cod. Num.	Cód. Matr.
DG Estr.Ag. Valencia	ckmv	1	Amodv
DG Est.Ag. Madrid	ckmm	2	Amodm
DG Prod.Ag. Toledo	ckmc	3	Amodc
DG IER Madrid	ckim	4	Aincm
DG IER Valencia	ckiv	5	Ainev
DG IER Castilla	ckic	6	Aincc
ITVA	ckia	7	Aitya
DG Des.Rural Madrid	ckla	8	Alema
LEADER Serranía Cuenca	cklu	9	Alecu
LEADER Daroca	cklr	10	Aledr
LEADER Maestr. Teruel	cklo	11	Alemo
LEADER Els Ports	cklt	12	Alept
LEADER Palancia	ckli	13	Alemi
Esc-Taller Albarracín	ckel	14	Aescl
Empresarios	cker	15	Aempr
Titulares de Explotación	ckai	16	Aagri
Otras Esc-Tall	ck10	17	
Instit. Aragonés Fomento	ck11	18	
INEM	ck12	19	
Consejería Indust.-Trab. Castilla	ck13	20	
Consejería Cultura Castilla	ck14	21	
Diputaciones	ck15	22	
DG VI UE	ck16	23	
AEIDL	ck17	24	
ADLs	ck18	25	

cuadro 84 (cont.)

Otros progr. LEADER	ck19	26	
Consejería ag. Aragón	ck20	27	
Consejería turismo-MA Aragón	ck21	28	
Consejería economía Aragón	ck22	29	
Universidad	ck23	30	
Ministerio Turismo	ck24	31	
MOPTA	ck25	32	
Bancos	ck26	33	
IMPI-Ministerio Industria	ck27	34	
IMPIVA	ck28	35	
Conselleria Terball Valencia	ck29	36	
Conselleria Cultura Valencia	ck30	37	
OCAPAs	ck31	38	
Junta Comunidades Castilla	ck32	39	
Generalitat Valenciana	ck33	40	
DG Aragón	ck34	41	
Gobierno Central	ck35	42	

Fuente: elaboración propia

4.7.4 El Sistema

4.7.4.1 Componentes del Sistema

El sistema objeto de estudio puede ser definido como el conjunto de agentes con participación en el diseño y gestión de las políticas y programas de desarrollo rural seleccionados, así como beneficiarios de los mismos, en el marco del Sistema Ibérico Meridional. Los principales componentes del sistema vienen definidos, por un lado, por la combinación de agentes —instituciones con competencias en política de desarrollo rural, y empresarios y agricultores beneficiarios—, contextos con influencia en el sistema, y objetivos para la mejora del mismo; por otro lado, por las políticas y acciones que implementan dichos agentes para afrontar los problemas y alcanzar sus objetivos.

a) Componentes del Sistema: las Instituciones, Empresarios y Agricultores

El sistema objeto de estudio está compuesto por un conjunto de instituciones con competencias en materia de diseño e implementación de los programas de promoción del desarrollo rural analizados. La mayoría de las instituciones son públicas, aunque existe un

conjunto de instituciones privadas dependientes, sin embargo, de fondos públicos. Cada uno de estos agentes ha sido considerado de forma individual a la hora de realizar los análisis.

Por otro lado, se ha incorporado en la composición del sistema dos categorías de beneficiarios de los programas analizados. En primer lugar, una muestra de empresarios dedicados a actividades no agrarias o ganaderas; en segundo lugar, una muestra de titulares de explotación agraria. Cada una de estas dos categorías ha sido considerada como un sólo agente en los análisis, de manera que se refleje el perfil y las posturas dominantes del grupo. El Cuadro 85 sintetiza la naturaleza de los diferentes agentes del sistema.

Cuadro 85: Agentes del Sistema Entrevistados

	Identificación del Agente	Ámbito de acción	Público /Privad.
1	Dirección General de Estructuras Agrarias y Desarrollo Rural, Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, Generalitat Valenciana	Regional	Público
2	Dirección General Estructuras Agrarias, Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	Estatal	Público
3	Dirección General de la Producción Agraria, Consejería de Agricultura, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha	Regional	Público
4	Dirección General de Incentivos Económicos Regionales, Ministerio de Economía y Hacienda	Estatal	Público
5	Oficina de Incentivos Regionales y Autonómicos, Conselleria de Economía i Hisenda, Generalitat Valenciana	Regional	Público
6	Dirección General de Desarrollo Industrial, Consejería de Industria y Comercio, Junta Comunidades de Castilla-La Mancha	Regional	Público
7	Agència Valenciana de Turisme, Generalitat Valenciana.	Regional	Público
8	Dirección General de Desarrollo Rural, Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	Estatal	Público
9	Promoción y Desarrollo de la Serranía de Cuenca (PRODESE) (Cuenca)	Local	Privado
10	Asociación Desarrollo Rural Integral Comarcas Daroca-Calamocha (Teruel).	Local	Privado
11	Centro para el Desarrollo de El Maestrazgo-Teruel (CEDEMATE).	Local	Privado
12	Centro de Desarrollo Rural (EIC) Els Ports (Castellón).	Local	Privado
13	Grupo de Acción Local del Alto Palancia-Alto Mijares (Castellón).	Local	Privado
14	Escuela-Taller "Aula de Restauración", Albarracín (Teruel)	Local	Privado
15	100 empresarios no agrarios entrevistados, beneficiarios de los programas LEADER I, Incentivos Regionales y Autonómicos, y Promoción del Turismo de Interior	Local	Privado
16	66 titulares de explotación entrevistados, beneficiarios del Programa de Mejora de Estructuras Agrarias	Local	Privado

Fuente: elaboración propia

b) Contextos

Los contextos constituyen acontecimientos, procesos o situaciones, internos o externos al sistema, que tienen alguna influencia en la actuación de los agentes del sistema de cara a la

consecución de sus objetivos. El listado de conceptos que se han considerado (**Cuadro 86**), incluye aquellos que han sido mencionados, al menos en una ocasión, por alguno de los agentes del sistema. En un primer análisis del impacto de los diferentes contextos considerados, es posible definir los que tienen una mayor presencia en el sistema: en primer lugar, los bajos niveles de formación en la población, que influyen incrementando las barreras a la introducción de cualquier idea innovadora y a las posibilidades de beneficiarse de asistencia pública; en segundo lugar, la escasa viabilidad de las actividades tradicionales, principalmente en referencia a la actividad primaria y a la artesanía tradicional local, como factor impulsor de la ausencia de oportunidades laborales; en tercer lugar, y en relación directa con el proceso anterior, el elevado grado de despoblamiento en estos espacios genera dificultades de todo tipo; en cuarto lugar, el envejecimiento poblacional, que implica la existencia de una estructura demográfica desestabilizada y caracterizada por un escaso dinamismo y capacidad de acción; por último, la presencia de un movimiento cooperativo y asociativo, único de los contextos mencionados en mayor medida que tiene un carácter positivo. Su desarrollo se considera fundamental para la promoción de la actividad productiva en unos espacios en los que la estructura empresarial está caracterizada por el predominio de pequeñas empresas, poco competitivas y con escasa capacidad financiera.

Cuadro 86: Contextos mencionados por los agentes del sistema (códigos de los agentes en Cuadro 84)

	Cód	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	T.
baja formación	cd3	X	X	X			X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	13
escasa viabilidad activ trad	ce3	X	X	X	X	X	X		X	X	X		X	X	X		X	13
despoblamiento	cd1	X	X			X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		12
envejecimiento poblacional	cd2	X	X			X				X	X	X	X	X	X		X	10
cooperativismo asociacionismo	es1	X	X				X		X	X		X	X		X	X	X	10
mercado trabajo limitado	ce1				X	X		X	X	X				X	X	X		8
traspasos competencias	cp3	X	X						X	X			X	X		X	X	8
participación	cp5		X			X	X		X		X	X	X			X		8
mejora infraest comunicaciones	efb							X		X	X	X	X		X	X		7
abandono activ agraria	ce6	X	X	X								X	X	X			X	7
regulaciones UE	cp2	X	X		X	X	X		X								X	7
partenariado	cs2	X							X	X	X		X	X		X		7
escasez infraestructuras turísticas	ct3					X	X	X			X			X		X		6
cierre equipamientos y servicios	cv1									X	X	X	X	X		X		6
calidad vida	ev3				X			X					X	X	X	X		6
liderazgo	cs3	X							X	X		X	X	X				6
condicionamientos físicos ag gan	cf1	X	X	X							X						X	5
incendios forestales	cf3	X						X					X	X			X	5
paisaje y calidad ambiental	cf4	X						X		X			X	X				5

cuadro 86 (cont.)

	Cod	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	T.
demanda urbana productos calid	ct2	X	X					X							X	X		5
patrimonio historico cultural	ct4							X			X	X	X		X			5
areas dinamicas cercanas	ce2						X	X					X			X		4
aislamiento	ct2										X	X				X		3
demanda urbana de lo rural	ct1	X						X								X		3
bancos	ce4		X													X	X	3
impuestos	ce5		X													X	X	3
primas producción agric gan	ce10	X	X														X	3
confrontaciones partidistas	cp4									X			X		X			3
concentración pobl cabeceras com	cd4										X	X						2
precio productos ganaderos	ce7											X					X	2
precio cereales	ce8									X							X	2
transporte público	cv2								X			X						2
cuotas producción	cp1									X							X	2
incremento VAB prod locales	cp6						X		X									2
presión recursos naturales	ct5						X											1
saturación áreas urbanas	cd5						X											1
congestión turismo tradicional	ct5						X											1
imagen calidad	cv4													X				1

Fuente: elaboración propia

c) Objetivos

El comportamiento de cada uno de los componentes del sistema de agentes está guiado por sus objetivos particulares. Aunque algunos de los agentes tienden a identificarse con un objetivo concreto, la mayoría persiguen en su actuación diversas finalidades. Los objetivos con mayor impacto hacen referencia al desarrollo rural y local en general, a la diversificación de las inversiones productivas, y al fomento de la inversión privada, a los que habría que añadir la creación y retención de empleo, y el asesoramiento e información a los promotores de iniciativas. Se trata en todos los casos, de objetivos centrados principalmente en la potenciación de las actividades productivas en el medio rural, como punto de partida para facilitar el mantenimiento de la población.

Cuadro 87: Objetivos principales y secundarios de los agentes del sistema (códigos de los agentes en Cuadro 84)

OBJETIVOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	T1	T2
Modernización de estructuras agrarias	XX	XX	XX														3	0
Conservación de recursos naturales	X	X	X					X									0	4
Desarrollo regional				XX	XX	XX											3	0
Apoyo sector turístico							XX		XX	XX	XX	XX	XX				6	0
Desarrollo local y rural	XX		XX					XX	XX	XX	XX	XX	XX	X			8	0
Creación y retención de empleo	X		X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	XX	XX	XX	3	11
Desarrollo identidad sociocultural local									X	XX	XX	X	X				2	3
Mantenimiento población	X		X					X	X	X	X	X	X				0	8
Asociacionismo	XX	XX	XX											X	X	X	3	3
Diversificación inversiones productivas	XX		XX					XX	XX	XX	XX	XX	XX				8	0
Incremento de ingresos		X							X	X	X	X	X		XX	XX	2	6
Fomento inversión privada				XX	XX	XX			XX	XX	XX	XX	XX				8	0
Asesoramiento e información	XX		XX	X	X	X			XX	XX	XX	XX	XX				7	3
Formación									X	X	X	X	X	XX			1	5
Comercial. / increm. valor añadido	XX		XX					XX	X	X	X	X	X		X	X	3	7
Mejora productividad	XX	XX	XX												X	X	3	2

Fuente: elaboración propia

XX → Objetivo Principal

X → Objetivo Secundario

T1 → Frecuencia del objetivo como principal

T2 → Frecuencia del objetivo como secundario

d) *Acciones*

Las acciones constituyen los medios de actuación mediante los cuales los agentes del sistema se mueven en pro de la consecución de sus objetivos. En su selección de políticas y/o acciones, los agentes del sistema persiguen la maximización de las oportunidades propias y la minimización de los riesgos y debilidades.

La mayor o menor presencia de una política o acción en el conjunto del sistema es reflejo de las características de cada uno de los agentes implicados, así como de su naturaleza y orientación. En el caso de las políticas, el total corresponde con el número de instituciones que participan en el proceso de diseño y/o implementación de cada una de las iniciativas registradas. El programa LEADER y, en menor medida, el Programa de Modernización de Explotaciones Agrarias y de Incentivos Económicos Regionales, son los más representados.

Cuadro 88: Políticas de los agentes del sistema (códigos de los agentes en Cuadro 84)

Política	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	T
LEADER								X	X	X	X	X	X				6
Mejora de las Estructuras Agrarias	X	X	X														3
Incentivos Regionales				X	X	X											3
LIFE											X	X					2
Incentivos Autonómicos					X	X											2
CARREFOUR											X						1
Programa Operativo Local					X												1
Turismo de interior							X										1
Escuela Taller														X			1
TOTAL	1	1	1	1	3	2	1	1	1	1	3	2	1	1	0	0	

Fuente: elaboración propia

En cuanto a las acciones, su mayor o menor presencia en el sistema de agentes está determinada fundamentalmente por dos aspectos: por un lado, la naturaleza de la institución y de las políticas y programas que diseña o gestiona, por otro lado, las creencias y posiciones personales de los entrevistados. Las acciones más extendidas son el fomento del cooperativismo y el apoyo técnico. La aplicación del principio “la unión hace la fuerza” a la acción empresarial en los espacios rurales desfavorecidos tiene, en opinión de la mayoría de los agentes entrevistados, un significado especialmente importante en un ámbito caracterizado por la escasa entidad económica y financiera de las empresas y explotaciones agrarias que fundamentan la economía. Por otro lado, la escasa formación de la mayoría de estos empresarios y titulares de explotación, y la creencia de que un incremento en los niveles de formación puede contribuir de forma importante a la adopción y extensión de innovaciones y al incremento de la eficacia en la gestión, explica la importancia dada a la asistencia técnica y a la formación profesional.

Otras acciones destacadas en mayor medida por los agentes del sistema incluyen la mejora de las infraestructuras y equipamientos locales, y el fomento y mejora de los productos locales. En el primer caso, por la acuciante necesidad de proporcionar unos servicios y equipamientos mínimos de calidad en áreas en las que el despoblamiento tradicional ha limitado de manera importante la disponibilidad de estos servicios y, por tanto, la posibilidad de mantener población y actividad económica. En el caso de los productos locales, por la no menor necesidad de buscar vías alternativas e innovadoras de explotación de los recursos propios que permitan un mayor beneficio para la sociedad y economía locales.

Cuadro 89: Acciones de los agentes del sistema (códigos de los agentes en Cuadro 84)

Acción	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	T
Fomento del cooperativismo	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	15
Apoyo técnico	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X				12
Fomento de las producciones locales	X						X	X	X	X	X	X	X		X	X	10
Formación profesional y ayuda al empleo	X	X	X					X	X	X	X	X	X	X			10
Mejora calidad productos y servicios						X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	10
Mejora servicios y equipamientos locales	X	X					X	X	X	X	X	X	X	X			10
Información		X	X			X		X	X	X	X	X	X				9
Valorización y comercializ. productos agrarios	X	X	X					X	X	X	X	X	X				9
Turismo rural						X	X	X	X	X	X	X	X				8
Gestión local iniciativas desarrollo								X	X	X	X	X	X	X			7
Mejora de las infraestructuras turísticas							X	X	X	X	X	X	X				7
Pequeñas empresas artesanas y servic. locales						X		X	X	X	X	X	X				7
Apoyo a agricultura ecológica y sostenible	X	X	X														3
Apoyo a pequeños agricultores	X	X	X														3
Concentración parcelaria	X	X	X														3
Fomento regadío y racionalización uso agua	X	X	X														3
Forestación de superficie agraria	X	X	X														3
Incorporación de jóvenes agricultores	X	X	X														3
Indemnización compensatoria de montaña	X	X	X														3
Jubilación anticipada	X	X	X														3
Modernización de explotaciones agrarias	X	X	X														3
Nuevos modos de gestión empresarial						X									X	X	3
Planes de regadío	X	X	X														3
Promoción productividad en la agricultura	X	X	X														3
Retirada de tierras de cultivo	X	X	X														3
Subvenciones a la modernización de industrias				X	X	X											3
Subvenciones creación o ampliación industrias				X	X	X											3
Subvenciones relocaliz. industrias hacia ZD				X	X	X											3
Bonificaciones intereses bancarios	X			X													2
Restauración del patrimonio histórico											X			X			2
Promoción comercialización desde origen	X																1
Promoción de los recursos turísticos							X										1

Fuente: elaboración propia

4.7.4.2 Propiedades del Sistema

a) Interacciones Entre los Agentes del Sistema

Una de las características básicas de cualquier sistema es la interrelación entre sus componentes y la habilidad para influenciarse de manera mutua. En el caso del sistema de estudio, las instituciones, agencias, empresarios y titulares de explotación que lo integran, se interrelacionan en cuatro ámbitos de actuación principales: planificación, toma de decisiones,

formación-información, y financiación. Estas interacciones han sido modeladas mediante cinco matrices. Cuatro de ellas hacen referencia a las influencias directas en los distintos niveles de interacción considerados —formación-información, planificación, financiación y toma de decisiones— que tiene cada uno de los agentes entrevistados sobre el resto de los agentes entrevistados y otros agentes no entrevistados. La última matriz, por su parte, representa las relaciones generales entre los agentes del sistema.

a.1) Relaciones de Formación-Información

En este apartado se incluyen los vínculos y relaciones, más o menos estables, entre los agentes del sistema, en lo que se refiere a la provisión de formación —cursos y otras iniciativas de aprendizaje, tanto internas como externas— y a la distribución de información y asistencia técnica —labores de extensión, difusión, etc. (Figuras 41 y 42). La formación es un aspecto esencial en los espacios desfavorecidos donde el predominio de una estructura demográfica envejecida y el aislamiento tradicional han condicionado la existencia de niveles muy bajos de formación entre la población, en general, y entre los empresarios, en particular. Esta realidad se traduce en actitudes negativas de cara a la introducción de ideas innovadoras o en la propia competitividad de las actividades productivas.

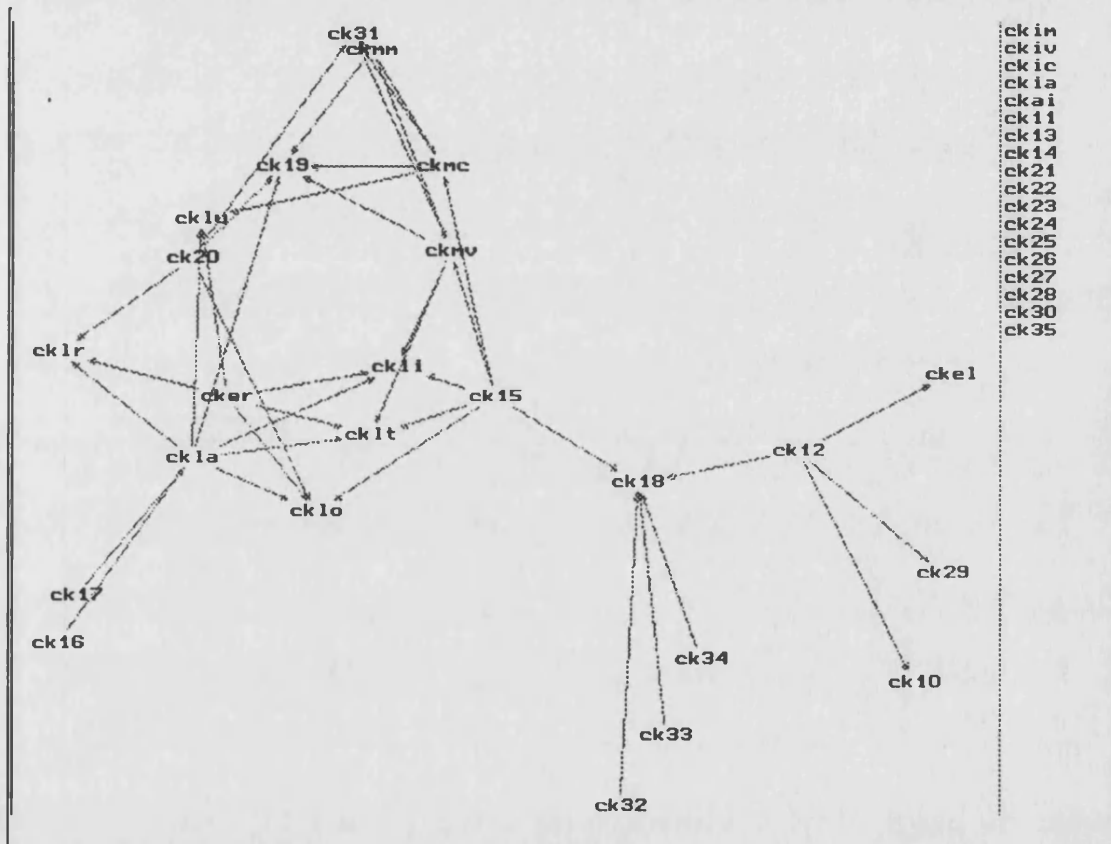
Por otro lado, la información y la asistencia técnica son otros dos elementos clave en el incremento de la eficacia con que se desarrollan las actividades productivas en las áreas rurales desfavorecidas. De nuevo envejecimiento, aislamiento y baja formación se conjugan, levantando importantes barreras para la distribución efectiva de estos dos importantes elementos.

El análisis de las relaciones entre los agentes del sistema (Figura 42), permite la identificación de los agentes clave en lo que se refiere a la provisión y distribución de formación e información:

- Las Diputaciones Provinciales (ck15), especialmente en su papel de financiación de iniciativas de formación a escala local —Ayuntamientos, ADL, GAL, etc.—, y también por su labor de distribución de información, canalizada posteriormente a través de agencias locales.
- Los empresarios (ckER), como red de transmisión informal de información sobre iniciativas, ayudas y oportunidades entre otros empresarios y promotores potenciales.

- Las Direcciones Generales del Ministerio de Agricultura (ckLA, ckMM), encargadas del diseño o intermediación sobre los programas de desarrollo agrario y rural, y que proporcionan información especialmente a las Consejerías de Agricultura autonómicas (ckMV, ckMC, ck20) que son, a su vez, las encargadas de distribuir la información a las redes de agencias locales.
- El Instituto Nacional de Empleo (ck12) por su papel esencial en la organización y/o financiación de actividades formativas a escala local.

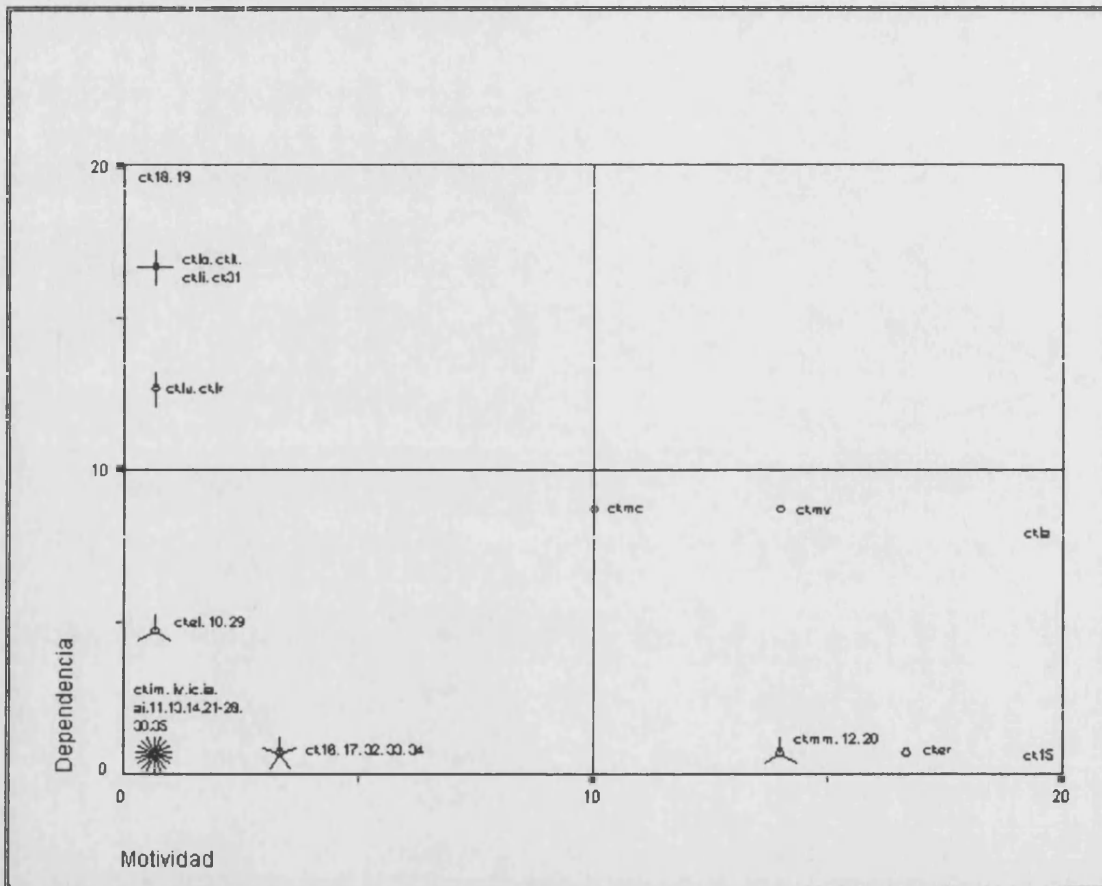
Figura 41: Relaciones de formación-información entre los agentes del sistema (*accointances*)



Fuente: elaboración propia

a.2) Relaciones de Planificación

La planificación es un componente esencial en el funcionamiento del sistema regional. La ausencia o insuficiencia de planificación conlleva la aparición de problemas de funcionamiento, y repercute de forma importante en la disminución de la eficacia de las actuaciones. El desarrollo rural es especialmente sensible a los problemas derivados de la falta de planificación conjunta, como consecuencia de la fragmentación de las competencias en esta

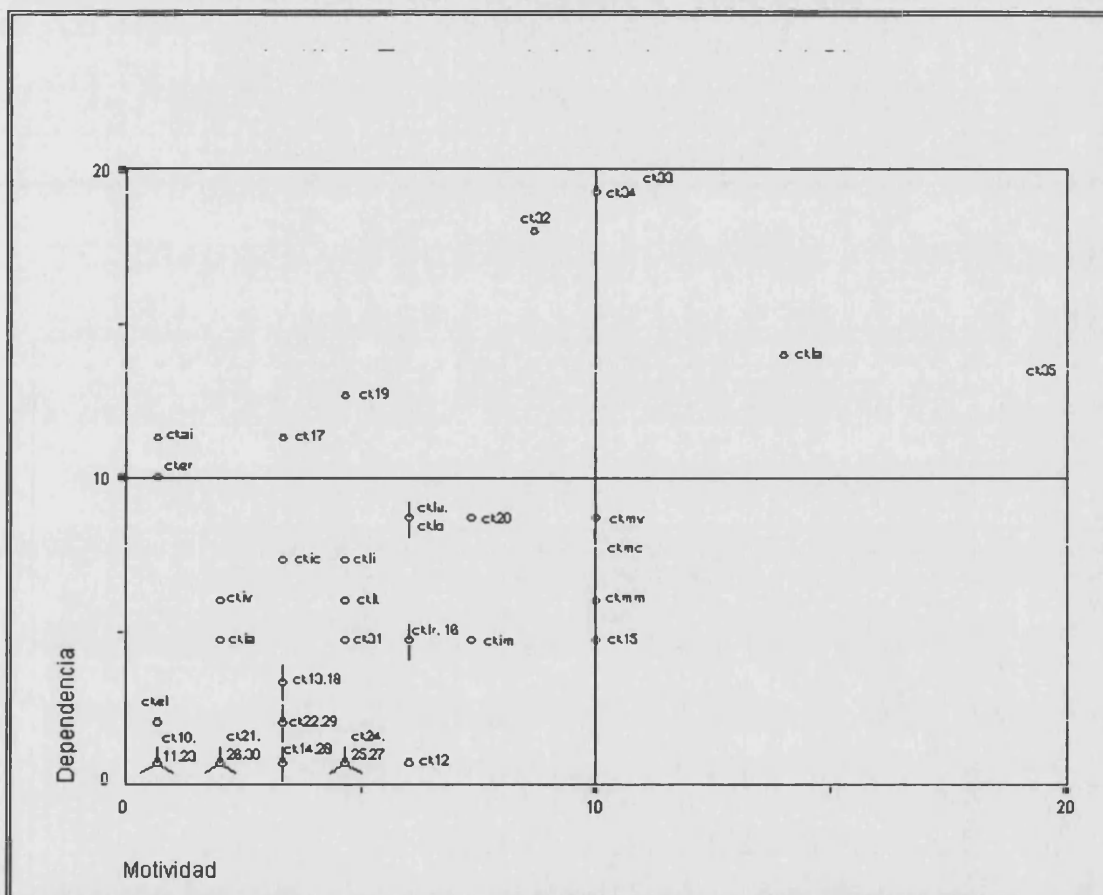


Fuente: elaboración propia

materia a nivel institucional. Con frecuencia, la puesta en funcionamiento de actuaciones de desarrollo por parte de una institución, choca con la existencia de otras iniciativas desde otras instituciones. Esta confluencia puede dar lugar a dos situaciones: por un lado, a actuaciones que van en la misma dirección, con lo que puede que se generen sinergías, pero también puede que se dupliquen esfuerzos y se disminuya la eficacia en la utilización de los recursos; por otro lado, a actuaciones contrapuestas, con lo que se producen conflictos institucionales y pérdida de recursos.

La planificación de las actuaciones de desarrollo rural analizadas se encuentra altamente centralizada en las instituciones de los gobiernos central y regionales, y en las Diputaciones (ck35, ck34, ck33, ck32, ckLA, ckMM, ckMC, ckMV y ck15), mientras que la gran mayoría de agencias locales y los beneficiarios entrevistados participan escasamente en dicha planificación.

Figura 43: Análisis Estructural de los Agentes. Relaciones de Planificación



Fuente: elaboración propia

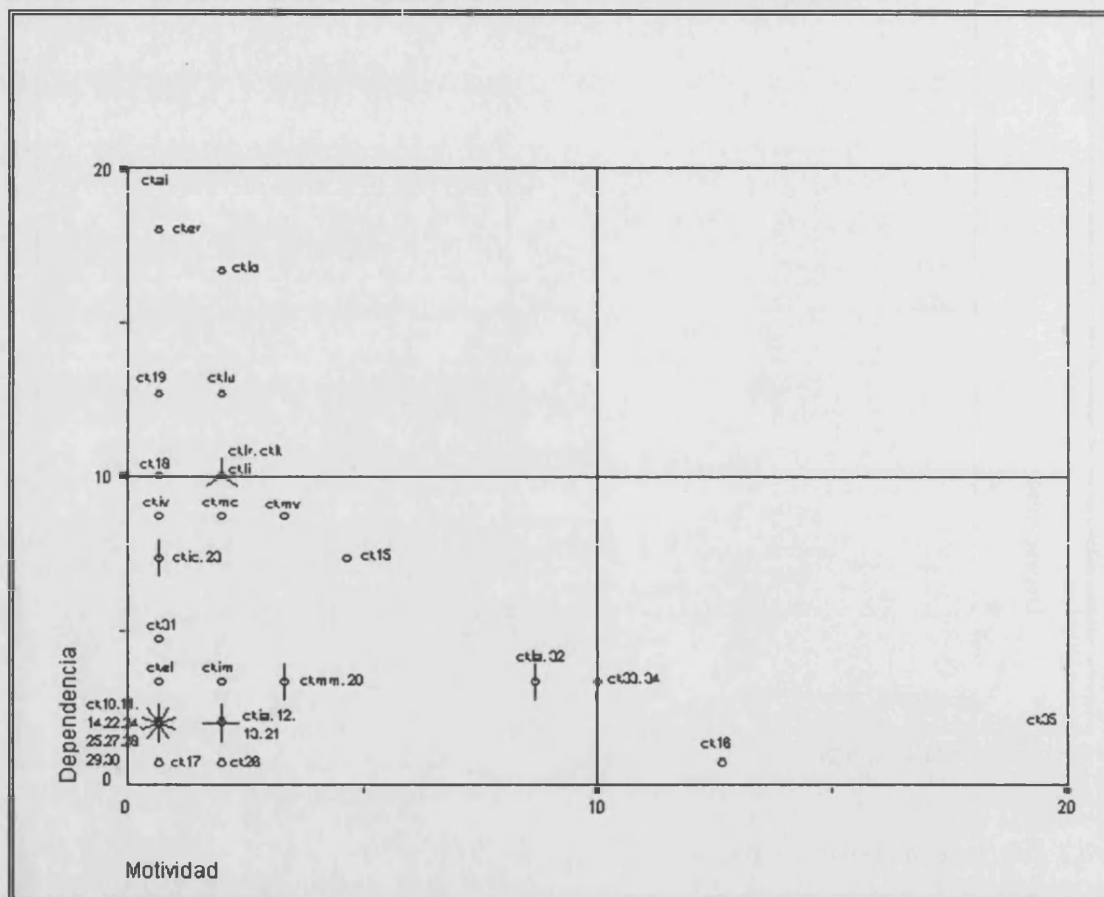
a.3 Relaciones de Financiación

La dependencia financiera aparece en las entrevistas a responsables de agencias locales de desarrollo rural, como uno de los factores clave en la disminución de la eficacia de su actuación. La rapidez de acción y el mayor conocimiento de la realidad local son dos de los principales beneficios potenciales que se derivan de la gestión de iniciativas de desarrollo desde lo local. Sin embargo, la ausencia de autonomía en la gestión de los recursos puede repercutir en un descenso significativo del impacto positivo de la gestión a escala local.

Las relaciones de financiación en el sistema de agentes se caracterizan por:

- El predominio claro de las los Gobiernos Europeo y Central (ck16, ck35) en la provisión de recursos financieros para las iniciativas institucionales de desarrollo rural en el área.
- El papel también importante, aunque menor, de los Gobiernos Regionales (Ck32, ck33, ck34)
- La elevada dependencia de las instituciones y beneficiarios locales.

Figura 44: Análisis Estructural de los Agentes. Relaciones de Financiación



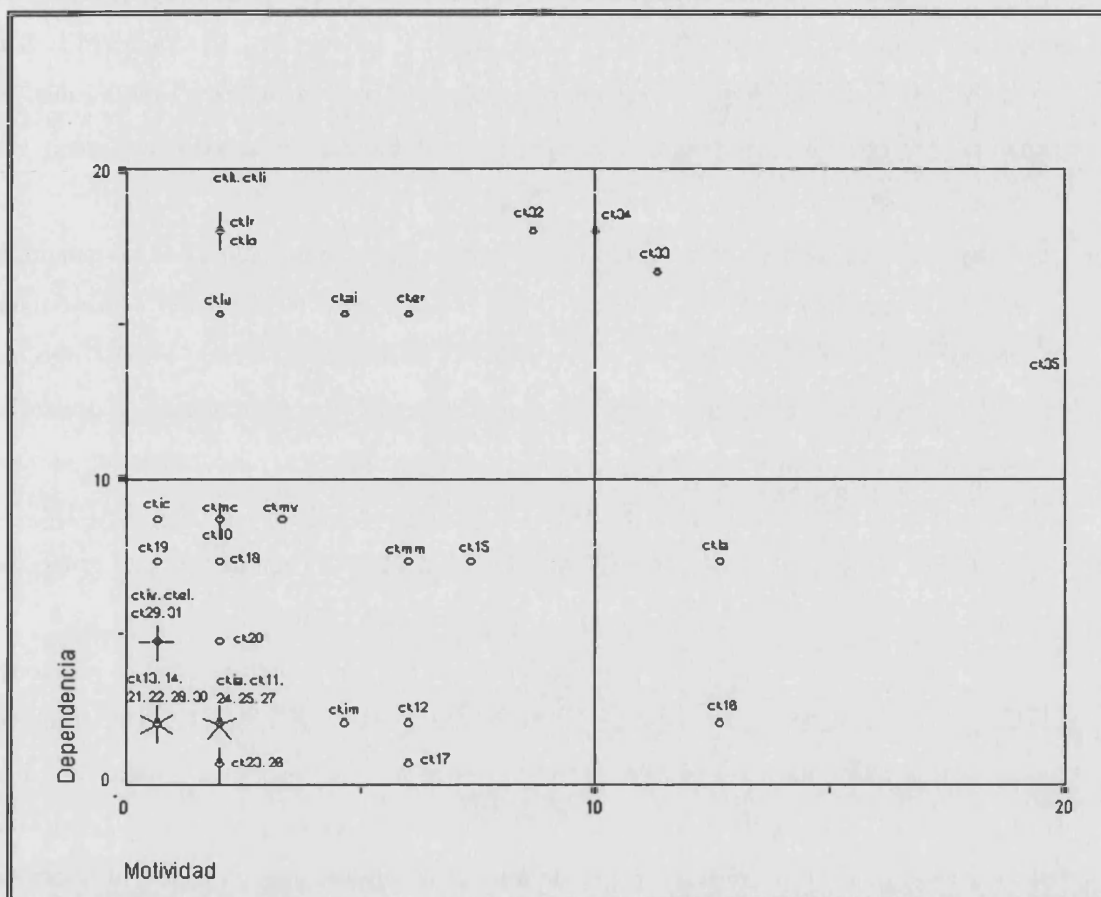
Fuente: elaboración propia

a.4 Relaciones de Toma de Decisiones

La red de agentes institucionales del sistema está altamente jerarquizada. Como consecuencia, existen flujos de elevada intensidad entre las instituciones con referencia a la toma de decisiones, asociados a elevados grados de dependencia. Los agentes clave en este caso, son de nuevo las instituciones europeas, centrales y regionales, aunque la dependencia aumenta a medida

que disminuye la escala. Las instituciones más dependientes en la toma de decisiones son las que actúan a escala local.

Figura 45: Análisis Estructural de los Agentes. Relaciones de Toma de Decisiones



Fuente: elaboración propia

a.5) Principales Tipos de instituciones

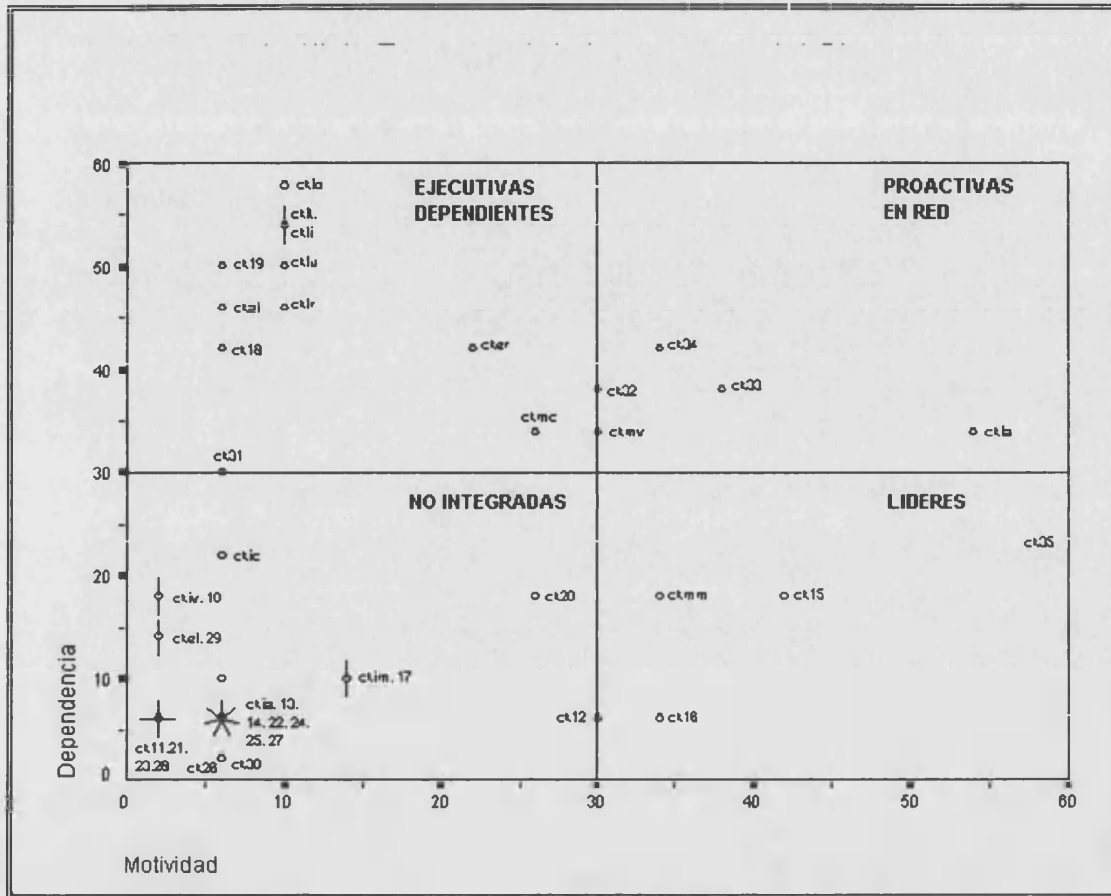
La consideración conjunta de los cuatro tipos de relaciones entre los agentes del sistema, permite la clasificación de los mismos en cuatro tipos principales, en función de su grado de motividad y dependencia.

- **Líderes** → son instituciones clave en la promoción del desarrollo rural en la región de estudio. Su elevada motividad y escasa dependencia las convierten en los “motores” de la acción pública, de los que emanan la mayoría de las políticas y programas públicos. Se incluyen aquí la DG VI de la Unión Europea, encargada del diseño y seguimiento de la política de desarrollo rural de la Unión Europea; el Gobierno Central y las DG de Estructuras Agrarias y Desarrollo Rural del MAPA, organismos legislativos e intermediarios; el INEM, y

las Diputaciones provinciales, impulsoras y financiadoras de acciones de promoción del desarrollo rural (Cuadro 90).

- **Proactivas en Red** → son instituciones igualmente clave que las anteriores, pero con un mayor nivel de dependencia con respecto a la actuación de las instituciones anteriores, de las que reciben directrices sobre las acciones a aplicar, financiación, y seguimiento. Son igualmente las instituciones que ejercen un mayor control directo sobre los agentes locales. Se trata de los tres gobiernos regionales implicados en el área de estudio, así como sus Consejerías de Agricultura (Cuadro 91).
- **Ejecutivas Dependientes** → son los “brazos ejecutores” de las instituciones de los anteriores grupos. Se localizan al final de las cadenas de planificación, toma de decisiones y financiación y son, por tanto, muy dependientes y poco motrices a estos niveles. Tienen, sin embargo, un papel fundamental en la aplicación sobre el terreno de las políticas y programas de desarrollo rural diseñados por las anteriores instituciones, y son responsables, en gran medida, de su buen funcionamiento y de sus resultados. Se incluyen aquí básicamente, los grupos LEADER, las Agencias de Desarrollo Local y las OCAPAS. También se encuentran en este grupo los titulares de explotación y empresarios no agrarios entrevistados (Cuadro 92).
- **No Integradas** → se trata de un grupo de instituciones que mantiene escasas relaciones dentro del sistema de agentes. Contiene a la mayoría de agentes que no han sido entrevistados, pero es destacable la presencia en este grupo de algunos de los agentes entrevistados: la red de agencias a cargo del programa de Incentivos Económicos Regionales, la *Agència Valenciana de Turisme*, y la Escuela-Taller analizada. Se trata de las instituciones en las que el desarrollo rural no es el propósito directo de su actuación, aunque contribuyen al desarrollo a través de sus iniciativas (Cuadro 93).

Figura 46: Análisis Estructural de los Agentes. Principales Tipos de Instituciones



Fuente: elaboración propia

Cuadro 90: Tipología de los agentes del sistema: líderes

	Descripción del Agente
2	Dirección General de Estructuras Agrarias, Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
8	Dirección General de Desarrollo Rural, Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
12	INEM
15	Diputaciones Provinciales
16	Directorate Generale VI de la Unión Europea
35	Gobierno Central

Fuente: elaboración propia

Cuadro 91: Tipología de los agentes del sistema: proactivas en red

	Descripción del Agente
1	Dirección General de Estructuras Agrarias y Desarrollo Rural, Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, Generalitat Valenciana.
3	Dirección General de la Producción Agraria, Consejería de Agricultura, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
27	Consejería de Agricultura, Diputación General de Aragón
39	Junta de Comunidades de Castilla - La Mancha
40	Generalitat Valenciana
41	Diputación General de Aragón

Fuente: elaboración propia

Cuadro 92: Tipología de los agentes del sistema: ejecutivas dependientes

	Descripción del Agente
9	Promoción y Desarrollo de la Serranía de Cuenca (PRODESE) (Cuenca)
10	Asociación para Desarrollo Rural Integral Comarcas de Daroca-Calamocha (Teruel).
11	Centro para el Desarrollo de El Maestrazgo-Teruel (CEDEMATE).
12	Centro de Desarrollo Rural (EIC) Els Ports (Castellón).
13	Grupo de Acción Local del Alto Palancia-Alto Mijares (Castellón).
15	100 empresarios no agrarios entrevistados, beneficiarios de los programas LEADER I, Incentivos Regionales y Autonómicos, y Promoción del Turismo de Interior
16	66 titulares de explotación entrevistados, beneficiarios del Programa de Mejora de Estructuras Agrarias
25	Agencias de Desarrollo Local
26	Otras Iniciativas LEADER I
30	Oficinas Comarcales de Extensión Agraria (OCAPAs)

Fuente: elaboración propia

Cuadro 93: Tipología de los agentes del sistema: no integradas

	Descripción del Agente
4	Dirección General de Incentivos Económicos Regionales, Ministerio de Economía y Hacienda
5	Oficina de Incentivos Regionales y Autonómicos, Conselleria de Economía i Hisenda, Generalitat Valenciana
6	Dirección General Desarrollo Industrial, Consejería de Industria y Comercio, Junta Comunidades Castilla-La Mancha.
7	Agència Valenciana de Turisme Generalitat Valenciana.
14	Escuela-Taller "Aula de Restauración", Albarracín (Teruel)
10	Otras Esc-Tall
11	Instit. Aragónés Fomento
13	Consejería Indust.-Trab. Castilla
14	Consejería Cultura Castilla

cuadro 93 (cont.)

	Descripción del Agente
17	AEIDL
21	Consejería turismo-MA Aragón
22	Consejería economía Aragón
23	Universidad
24	Ministerio Turismo
25	MOPTA
26	Bancos
27	IMPI-Ministerio Industria
28	IMPIVA
29	Conselleria Terball Valenci
30	Conselleria Cultura Valencia

Fuente: elaboración propia

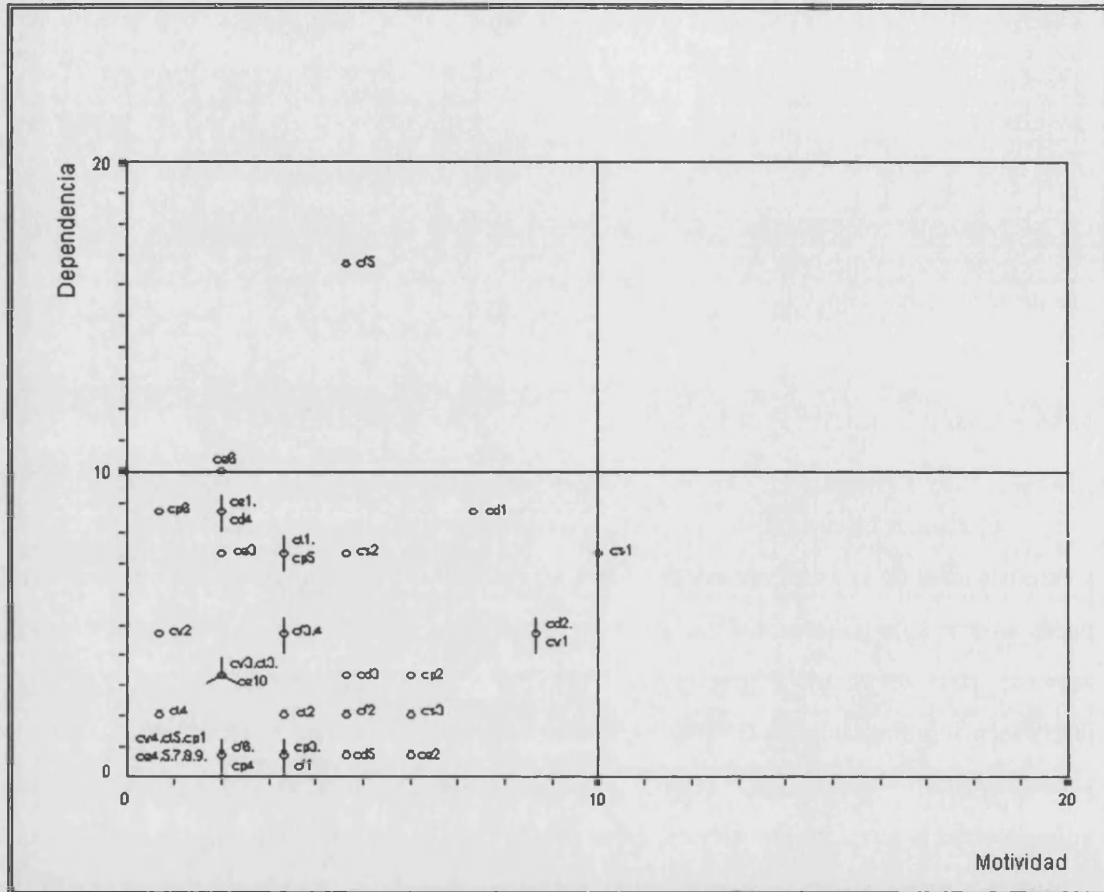
b) Motividad y Dependencia de los Contextos del Sistema: Análisis Estructural

El análisis estructural de los contextos permite detectar la influencia de factores internos y externos en el funcionamiento del sistema. La capacidad de influencia de un acontecimiento se puede valorar bien en función de su grado de motividad y de dependencia con respecto a otros aspectos. Así, los contextos con mayor motividad y menor dependencia serán los que más determinen el funcionamiento del sistema. El cooperativismo y asociacionismo, el despoblamiento y envejecimiento poblacional, y cierre de equipamientos y servicios son los contextos más influyentes en la dinámica del sistema. En el primer caso, la mayoría de los agentes entrevistado considera la existencia de un movimiento cooperativo y asociativo significativo como una de las principales potencialidades de cara al mantenimiento y revitalización de la actividad productiva y la población. Los otros tres contextos hacen referencia a los procesos que caracterizan la decadencia de los espacios rurales desfavorecidos, y que están en la base de muchos de los otros procesos.

Por otro lado, el grado de dependencia de los contextos señala la capacidad potencial de actuación sobre los mismos. A mayor dependencia, mayor será la capacidad de actuación. Por el contrario, los contextos con escasa o nula dependencia representan aspectos o procesos estructurales, tanto positivos como negativos para el sistema, sobre los que no es esperable un cambio a corto plazo. Entre estos últimos, cabe destacar los condicionamientos físicos para las actividades primarias, la calidad ambiental, patrimonio histórico y cultural, el proceso de descentralización de competencias, la imagen de calidad, la saturación de los espacios urbanos, la

congestión del turismo en los espacios litorales, y la situación de las infraestructuras de comunicaciones.

Figura 47: Análisis Estructural de los Contextos. Motividad / Dependencia Directas



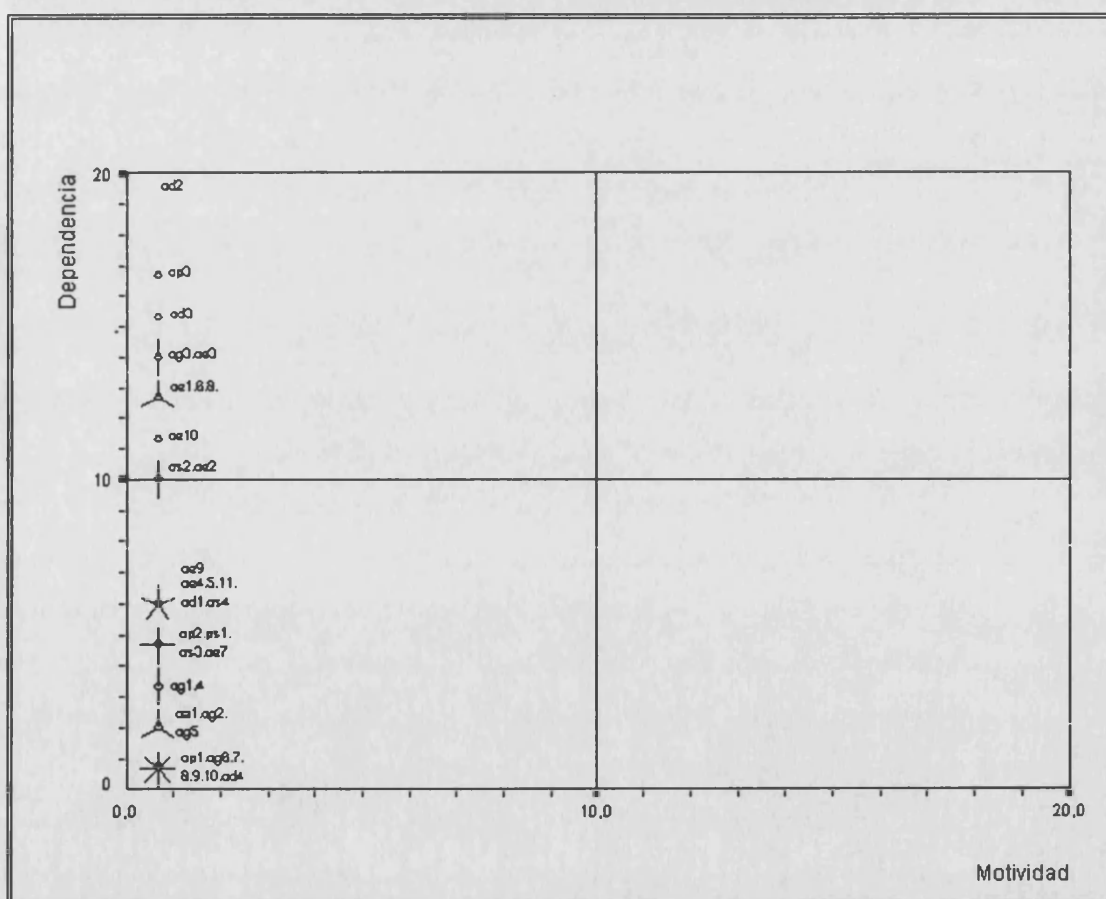
Fuente: elaboración propia

c) Motividad y Dependencia de los Objetivos del Sistema: Análisis estructural

Por definición, los objetivos carecen de motividad en el sistema por que no pueden influenciar a otros conceptos, sino que son influenciados por ellos —un contexto o una acción pueden influenciar en la consecución de un objetivo pero no a la inversa. Por este motivo, su diferente impacto sobre el funcionamiento del sistema está únicamente en relación con el diferente grado de dependencia. Los objetivos más dependientes son los más susceptibles de ser alcanzados mediante las políticas y acciones de los agentes del sistema, y condicionados por los contextos mencionados por los mismos. Por el contrario, aquellos objetivos con una dependencia nula o casi nula, pueden ser considerados más como deseos expresados en forma de objetivos por los agentes, ya que su capacidad de actuación para conseguirlos es muy limitada.

Los objetivos más internamente dependientes hacen referencia, principalmente, a la dinamización, promoción y modernización de las actividades productivas (od2, od3, oe3, og3, op3), a la creación y mantenimiento del empleo (oe1, oe2), al incremento de los ingresos (oe6), y al mantenimiento de la población (os2), en relación con las principales finalidades de la mayoría de las políticas y acciones emprendidas por los agentes. En el extremo contrario, encontramos un listado de objetivos más dependientes. Entre éstos, cabe destacar, los “deseos” de las agencias locales y de los beneficiarios entrevistados, concretados en una serie de mejoras en la gestión de las iniciativas que dependen de cambios en la escala institucional superior y en el propio funcionamiento —traspaso de las competencias a la escala local, rapidez de los pagos de la asistencia financiera, simplificación de los trámites burocráticos, seguimiento, eficacia y coordinación.

Figura 48: Análisis Estructural de los Objetivos. Motivación / Dependencia Directas



Fuente: elaboración propia

4.7.4.3 Grado de Eficacia de las Políticas, Acciones y Agentes del Sistema

El proceso de Evaluación Global del Sistema Experto, permite clasificar las acciones de los agentes del sistema en función de su grado de eficacia en la consecución de los objetivos planteados: *“Dado que las acciones públicas pueden tener impacto sobre diferentes objetivos, y que todos los agentes pueden tener diferentes posturas sobre la eficacia de cada acción en la consecución de dichos objetivos, pueden identificarse las acciones que necesitan cambiarse mediante un Análisis Multicriterio Discreto (AMD)”* (BOUSSET, 1995, p.4). Dicho análisis consiste, en primer lugar, en la realización de una comparación por pares entre las posturas de los actores sobre la eficacia de cada acción en la consecución de cada objetivo; en segundo lugar, se clasifican las acciones en función de la frecuencia con que son consideradas positivas o negativas por parte de los agentes del sistema (sobreeficacia y subeficacia); por último, se clasifica a los agentes a partir de sus opiniones sobre la eficacia de las diferentes acciones. Esta clasificación permite identificar los partidarios y opositores de cada una de las acciones, es decir, los que podrían liderar con convicción una promoción futura de determinadas actuaciones y aquellos sobre los que habría que actuar para transformar su postura contraria en favorable. El método de Análisis Multicriterio Discreto utilizado para llevar a cabo estas clasificaciones proviene de la metodología Coste-Beneficio.

Los resultados de los análisis muestran que las acciones con mayor grado de sobreeficacia para la consecución de los objetivos planteados por los agentes del sistema —la problemática regional—, hacen referencia a tres aspectos fundamentales:

- en primer lugar, aspectos relativos a la gestión de las iniciativas de desarrollo. Estas son las acciones consideradas como más efectivas por el conjunto de los agentes del sistema. En particular, la gestión local de iniciativas de desarrollo es vista como el aspecto clave para favorecer los objetivos propuestos, aunque se otorga gran importancia también a la distribución efectiva de la información y la asistencia técnica;
- en segundo lugar, la provisión de formación específica es valorada de forma también muy positiva, en relación con los bajos niveles de formación generalizados y la influencia que éstos tienen en la reducción de la eficacia de las actuaciones;
- por último, el fomento del cooperativismo y asociacionismo es otra de las acciones clave, siguiendo la convicción de que es necesario agrupar esfuerzos para incrementar la competitividad y las posibilidades de actuación.

En el otro extremo de la clasificación, encontramos un grupo de acciones consideradas por los agentes del sistema como las menos efectivas para la resolución de la problemática regional. Se trata fundamentalmente de acciones que han tenido un escaso impacto en la población cuando han sido aplicadas —promoción de la pluriactividad en la agricultura, promoción de la comercialización desde origen, subvenciones a la relocalización industrial hacia zonas desfavorecidas, apoyo a la agricultura ecológica—, de acciones que no se han puesto en funcionamiento extensivamente por un gran número de agentes del sistema —márketing de los productos locales, promoción de los recursos turísticos del área—, o simplemente de acciones que se consideran poco efectivas.

Cuadro 94: Evaluación Global. Clasificación de las Acciones de Acuerdo con su Grado de Eficacia

	Nombre de la Acción	Sobre- eficacia	Sub- eficacia	ranking sobre/sub
ag3	Gestión local de iniciativas de desarrollo	246	0	246,00
ag2	Información	186	106	1,75
ag1	Apoyo técnico	167	143	1,17
ae1	Programas de formación	132	104	1,27
ae2	Fomento del cooperativismo y asociacionismo	131	109	1,20
ai4	Apoyo a las PYMEs locales	51	154	0,33
as1	Mejora servicios y equipamientos locales	34	72	0,47
aa1	Ayudas inversión modernización explotaciones	26	5	5,20
aa2	Ayudas establecimiento jóvenes agricultores	26	6	4,33
as2	Construcción de identidad local	25	11	2,27
ai1	Subvenciones modernización empresas	25	11	2,27
ae4	Fomento de producciones locales	25	105	0,24
ai2	Subvenciones creación y ampliación industrias	22	13	1,69
ae8	Mejora de la calidad de productos y servicios	21	90	0,23
aa7	Concentración parcelaria	20	12	1,67
ae6	Nuevos modos de gestión empresarial	16	9	1,78
at1	Promoción del turismo rural	16	55	0,29
aa6	Apoyo a los pequeños agricultores	15	15	1,00
aa3	Indemnización Compensatoria	12	15	0,80
aa4	Planes de regadío	10	7	1,43
ae5	Bonificaciones de los intereses bancarios	9	6	1,50
am1	Apoyo agricultura ecológica y sostenible	7	4	1,75
aa5	Promoción de la pluriactividad en agricultura	7	4	1,75
ai3	Subvenciones relocalización industria a ZD	6	4	1,50
ae7	Promoción comercialización desde origen	5	1	5,00
ae3	Marketing de los productos locales	4	0	4,00
at2	Promoción recursos turísticos del área	2	3	0,67

Fuente: elaboración propia

En relación con los agentes del sistema, la clasificación proporcionada por el proceso de evaluación global, en función del grado de eficacia de sus acciones, permite identificar dos grupos de instituciones cuya eficacia es elevada: por un lado, las cinco gerencias LEADER entrevistadas; por otro lado, las Direcciones Generales de Desarrollo Rural y Estructuras Agrarias, del Ministerio de Agricultura, como organismos responsable del diseño, intermediación europea, y control de buena parte de las iniciativas de promoción del desarrollo rural y agrario, respectivamente, en la región de estudio. Las instituciones con mayor número de acciones consideradas como menos eficaces por la mayoría de agentes son, por un lado, las que están menos implicadas directamente con el desarrollo rural en sentido estricto —Incentivos Económicos Regionales, Agencia Valenciana de Turisme, y Escuelas Taller— y, por otro lado, los beneficiarios de los programas por su escasa capacidad de actuación.

Cuadro 95: Evaluación Global. Clasificación de los Agentes de acuerdo con el Grado de “sobre-eficacia” y “sub-eficacia” de sus acciones

Clas.	Nº	Nombre de la Institución	Eficacia
1	12	<i>Centro de Desarrollo Rural (EIC) Els Ports (Castellón).</i>	225
2	8	<i>Dirección General de Desarrollo Rural, Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación</i>	185
3	3	<i>Dirección General de la Producción Agraria, Consejería de Agricultura, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha</i>	121
4	2	<i>Dirección General de Estructuras Agrarias, Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación</i>	119
5	13	<i>Grupo de Acción Local del Alto Palancia-Alto Mijares (Castellón).</i>	115
6	9	<i>Promoción y Desarrollo de la Serranía de Cuenca (PRODESE) (Cuenca)</i>	94
7	11	<i>Centro para el Desarrollo de El Maestrazgo-Teruel (CEDEMATE).</i>	89
8	10	<i>Asoc. Desarrollo Rural Integral Comarcas Daroca-Calamocha (Teruel).</i>	76
9	1	<i>Dirección General de Estructuras Agrarias y Desarrollo Rural, Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimen., Generalitat Valenciana</i>	61
10	6	<i>Dirección General de Desarrollo Industrial, Consejería de Industria y Comercio, Junta Comunidades de Castilla-La Mancha</i>	53
11	15	<i>100 empresarios no agrarios entrevistados, beneficiarios de los programas LEADER I, Incentivos Regionales y Autonómicas, y Promoción del Turismo de Interior</i>	9
12	7	<i>Agència Valenciana de Turisme, Generalitat Valenciana.</i>	8
13	14	<i>Escuela-Taller “Aula de Restauración”, Albarracín (Teruel)</i>	8
14	5	<i>Oficina de Incentivos Regionales y Autonómicos, Conselleria de Economia i Hisenda, Generalitat Valenciana</i>	6
15	16	<i>66 titulares de explotación entrevistados, beneficiarios del Programa de Mejora de Estructuras Agrarias</i>	6
16	4	<i>Dirección General de Incentivos Económicos Regionales, Ministerio de Economía y Hacienda</i>	2

Fuente: elaboración propia

4.7.5 Acciones para Mejorar la Eficacia Futura de las Estrategias Institucionales

Una vez clasificadas las acciones del sistema de estudio en función de su grado de eficiencia para la consecución de los objetivos propuestos por los agentes integrantes del mismo, es posible utilizar un nuevo procedimiento con el que alcanzar la finalidad última de la metodología del Sistema Experto: explorar, por un lado, la utilidad relativa de cada acción y de cada agente del sistema regional, y las posibles alianzas estratégicas que pueden establecerse entre los agentes con el fin de maximizar la eficiencia de sus políticas y acciones.

Mediante el planteamiento de dos escenarios hipotéticos se pretende establecer posibles marcos futuros en los que podrían tener que implementarse las políticas de desarrollo rural actuales. De este modo es posible identificar las acciones y agentes más efectivos en las distintas situaciones hipotéticas planteadas, así como las acciones y agentes más ineficaces. Para cada escenario, se analizarán los siguientes aspectos: en primer lugar, los posibles cambios en la eficacia de las políticas y acciones del sistema; en segundo lugar, los posibles cambios en la eficacia de los agentes del sistema; por último, los posibles cambios en las alianzas estratégicas entre agentes del sistema.

4.7.5.1 Primer escenario. Un medio rural competitivo y productivista, pero despoblado. Recorte del apoyo las zonas desfavorecidas y primacía de los criterios de rentabilidad y eficacia

El primer escenario plantea la hipótesis de una reducción importante de la asistencia financiera pública a los espacios desfavorecidos. Se trata de un escenario plausible en el contexto de las crecientes restricciones presupuestarias y de la creciente demanda de eficacia y rentabilidad en la gestión de los fondos públicos. La acuciante necesidad de combatir el desempleo es un factor clave que puede también influir en el recorte de unas inversiones cuya rentabilidad por habitante es muy baja.

En este escenario se ha otorgado una importancia fundamental a los objetivos de rentabilidad, eficacia y competitividad (OG1, OG2, OG3), de carácter general y aplicables al funcionamiento de empresas e instituciones. Igualmente, se ha resaltado el impacto de otros objetivos más específicos, pero también relacionados con el incremento de la rentabilidad y la eficacia empresarial e institucional, como la mejora de la calidad de los productos y servicios

(OE10) y la mejora de los sistema de control y gestión (OE11). Por el contrario, se ha minimizado la importancia de los objetivos que pueden suponer una reducción de cualquier tipo en la rentabilidad y eficacia empresarial e institucional. De este modo, aspectos como la conservación ambiental, el mantenimiento de la población, o la creación y mantenimiento del empleo, han quedado en un segundo plano.

En un escenario como el propuesto, las acciones que pueden contribuir en mayor medida al logro de los objetivos del sistema regional son de tres tipos principales: por un lado, acciones dirigidas a incrementar la eficacia y competitividad de las estructuras productivas (aa1, aa2, ae5, ai2, ai1 y aa7) con una función esencial en un contexto caracterizado por empresas tradicionales y con pocos recursos financieros y humanos; en segundo lugar, acciones de promoción de los productos y servicios locales (ae3, ae7) cuya importancia radica en que pueden lograr el incremento del valor añadido de los productos y, por tanto, de la rentabilidad de las empresas; por último, y a pesar de tratarse de un escenario poco intervencionista, se otorga una importancia primordial al mantenimiento de estructuras de gestión de las iniciativas públicas en la escala local por considerarse un elemento clave para el mantenimiento de unos elevados niveles de eficacia en la gestión de los recursos públicos.

Como resultado de este escenario, encontraríamos un espacio con unos niveles de población mínimos, y actividades económicas centradas en sectores que hayan sido capaces de adoptar formas de funcionamiento competitivas con unos niveles de asistencia pública reducidos. Este puede ser un escenario realista en un contexto marcado por una hipotética retirada de los Fondos Estructurales, conjugada con los efectos de la retirada definitiva de las ayudas de la Política Agraria Común al mantenimiento de rentas.

Cuadro 96: Primer Escenario. Clasificación de las Acciones de Acuerdo con su Grado de “sobre-eficacia” y “sub-eficacia”

	Nombre de la Acción	Sobre-eficacia	Sub-eficacia	Ranking sobre/sub
ag3	<i>Gestión local de iniciativas de desarrollo</i>	3374	1	3374
ae3	<i>Marketing de los productos locales</i>	40	0	40
aa1	<i>Ayudas inversión modernización explotaciones</i>	402	60	6,70
aa2	<i>Ayudas establecimiento jóvenes agricultores</i>	332	70	4,74
ae5	<i>Bonificaciones de los intereses bancarios</i>	295	106	2,78
as2	<i>Construcción de identidad local</i>	368	140	2,63
ai2	<i>Subvenciones creación y ampliación industrias</i>	744	288	2,58
ai1	<i>Subvenciones modernización empresas</i>	840	368	2,28

Cuadro 96 (cont.)

	Nombre de la Acción	Sobre-eficacia	Sub-eficacia	Ranking sobre/sub
ae7	<i>Promoción comercialización desde origen</i>	148	68	2,18
aa7	<i>Concentración parcelaria</i>	213	105	2,03
am1	<i>Apoyo agricultura ecológica y sostenible</i>	42	24	1,75
aa5	<i>Promoción de la pluriactividad en agricultura</i>	42	24	1,75
ae6	<i>Nuevos modos de gestión empresarial</i>	672	400	1,68
ag2	<i>Información</i>	2810	1704	1,65
ag1	<i>Apoyo técnico</i>	2757	1951	1,41
ae1	<i>Programas de formación</i>	1668	1368	1,22
aa4	<i>Planes de regadío</i>	123	105	1,17
ai3	<i>Subvenciones relocalización industria a ZD</i>	56	48	1,17
ae2	<i>Fomento del cooperativismo y asociacionismo</i>	1690	1520	1,11
aa6	<i>Apoyo a los pequeños agricultores</i>	162	199	0,81
aa3	<i>Indemnización Compensatoria</i>	127	224	0,57
at2	<i>Promoción recursos turísticos del área</i>	20	40	0,50
as1	<i>Mejora servicios y equipamientos locales</i>	353	762	0,46
ai4	<i>Apoyo a las PYMEs locales</i>	756	1738	0,43
at1	<i>Promoción del turismo rural</i>	192	496	0,39
ae8	<i>Mejora de la calidad de productos y servicios</i>	523	1771	0,30
ae4	<i>Fomento de producciones locales</i>	371	1463	0,25

Fuente: elaboración propia

4.7.5.2 Segundo escenario. Un medio rural subsidiado. Mantenimiento de la población y conservación del medio ambiente

En este escenario, reflejo de una situación futura conservacionista y subsidiaria co respecto al medio rural, se da primacía a la conservación del medio ambiente y al mantenimiento de una estructura social en el medio rural a partir de un apoyo sostenido público. Supone un modo no productivista de llevar a la práctica los conceptos de equilibrio territorial y justicia social y tiene como desventaja la asunción de un coste permanente en aras del mantenimiento del entorno natural y de la cultura rural.

En este escenario se ha otorgado una importancia fundamental a tres tipos de objetivos: en primer lugar, objetivos relacionados con el mantenimiento de una estructura territorial equilibrada. En este sentido, se han priorizado el mantenimiento de la población y del empleo, y el mantenimiento de los servicios y equipamientos básicos. En segundo lugar, objetivos relacionados con la implicación de la población local en el proceso de desarrollo en el medio rural. De este modo, se han potenciado los objetivos de adquisición de competencias a escala local y el de la promoción de la participación e implicación de la población. Por último, se han priorizado

también objetivos referidos a la conservación medioambiental —calidad ambiental, y conservación de recursos ambientales—.

En cuanto a la capacidad de influenciar el proceso de desarrollo en este escenario, se ha otorgado un papel esencial a las agencias locales a las que se considera elementos esenciales en la potenciación de este proceso de desarrollo rural.

En cuanto a los resultados obtenidos, las acciones que más podrían contribuir a alcanzar los objetivos propuestos incluyen, por un lado, mejoras en las condiciones de vida locales que favorezcan el mantenimiento de una estructura poblacional básica —mejora de servicios y equipamientos—; por otro lado, acciones que permitan consolidar un proceso de desarrollo dirigido desde lo local y que favorezcan un sentimiento de implicación por parte de la población y de pertenencia a una unidad territorial.

De acuerdo con este escenario, encontraríamos un territorio caracterizado por su elevado grado de dependencia de la asistencia pública, que favorecería, al menos desde un punto de vista teórico, el mantenimiento de la población mediante la provisión o consolidación de equipamientos y servicios necesarios. Este modelo podría dar lugar, a medio plazo, o bien a una especialización en actividades poco competitivas subsidiarias de la asistencia pública, o bien a la aparición de nuevas actividades derivadas de una base poblacional más dinámica y preparada.

Cuadro 97: Segundo escenario. Clasificación de las Acciones de Acuerdo con su Grado de “sobre-eficacia” y “sub-eficacia”

	Nombre de la Acción	Sobre-eficacia	Sub-eficacia	Ranking sobre/sub
as1	Mejora servicios y equipamientos locales	8069	1	8069,00
ae1	Programas de formación	10	1	10,00
ae6	Nuevos modos de gestión empresarial	210	22	9,55
ag3	Gestión local de iniciativas de desarrollo	550	105	5,24
as2	Construcción de identidad local	566	129	4,39
am1	Apoyo agricultura ecológica y sostenible	889	301	2,95
ae2	Fomento del cooperativismo y asociacionismo	93	40	2,33
aa1	Ayudas inversión modernización explotaciones	287	133	2,16
ae3	Marketing de los productos locales	103	49	2,10
aa2	Ayudas establecimiento jóvenes agricultores	5640	3059	1,84
ai1	Subvenciones modernización empresas	221	126	1,75
ae7	Promoción comercialización desde origen	147	84	1,75
ai2	Subvenciones creación y ampliación industrias	147	84	1,75
ag2	Información	4673	2914	1,60

Cuadro 97 (cont.)

	Nombre de la Acción	Sobre-eficacia	Sub-eficacia	Ranking sobre/sub
aa7	Concentración parcelaria	189	126	1,50
aa5	Promoción de la pluriactividad en agricultura	5015	4033	1,24
aa4	Planes de regadío	4315	3553	1,21
ag1	Apoyo técnico	24	24	1,00
ai3	Subvenciones relocalización industria a ZD	363	424	0,86
aa6	Apoyo a los pequeños agricultores	291	392	0,74
aa3	Indemnización Compensatoria	1554	2439	0,64
ae5	Bonificaciones de los intereses bancarios	106	172	0,62
at2	Promoción recursos turísticos del área	5	12	0,42
ai4	Apoyo a las PYMEs locales	1754	5392	0,33
ae8	Mejora de la calidad de productos y servicios	795	3547	0,22
at1	Promoción del turismo rural	588	2636	0,22
ae4	Fomento de producciones locales	702	3915	0,18

Fuente: elaboración propia

4.7.6 Conclusión

Para la valoración del funcionamiento de las iniciativas públicas seleccionadas en este trabajo, se ha realizado un análisis de las mismas en diversos aspectos: en primer lugar, una revisión de sus objetivos y contenidos teóricos mediante un análisis de la legislación y otros documentos institucionales y académicos referidos a las distintas actuaciones; en segundo lugar, un análisis de la estructura y funcionamiento de las instituciones con responsabilidades en los diversos programas analizados; en tercer lugar, una recopilación y posterior descripción de las opiniones de las instituciones y beneficiarios de las iniciativas analizadas; por último, la interpretación y valoración de grupos de expertos sobre el funcionamiento de estas iniciativas.

Estas cuatro fases del proceso de análisis han permitido la obtención de una gran cantidad de información sobre el conjunto de posiciones de los diferentes actores implicados en el diseño e implementación de las iniciativas analizadas, y sobre las relaciones que se establecen entre ellos y que tienen influencia en la implementación de las mismas. Sin embargo, es muy difícil detectar a simple vista las relaciones subyacentes entre las diversas variables dado que no se muestran con claridad.

La utilización de un sistema experto informático, diseñado específicamente para el análisis de las relaciones internas en un sistema de actores, ha permitido un tratamiento más

sistemático de la red compleja de relaciones entre los componentes del sistema, constituido por las instituciones entrevistadas, los grupos de agricultores y empresarios encuestados, y un conjunto de instituciones y agencias no entrevistadas a las cuales se ha hecho referencia por parte de alguno de los agentes entrevistados o encuestados. De este modo, se han podido sistematizar de un modo eficaz las políticas, acciones, y objetivos expresados de forma desordenada en los discursos de cada uno de estos actores, permitiendo la detección de posturas concordantes y contrapuestas, y la progresión en la definición de fuentes potenciales de conflicto y de consenso.

De los resultados de los distintos análisis llevados a cabo con el sistema experto pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- Las principales relaciones entre los agentes integrantes del sistema de estudio hacen referencia a labores de planificación, toma de decisiones, formación-información y financiación. Todas estas relaciones se refieren al diseño y gestión de las iniciativas estudiadas, pudiendo existir otros tipos de relaciones en función de aspectos no relacionados con dichas iniciativas y que, por lo tanto, no son analizados aquí.
- Se detecta una excesiva centralización de las tareas de planificación y financiación, que se concentran principalmente en las instituciones Europeas, Centrales y, en menor medida, en las Autonómicas, con muy escasa implicación de otras instituciones y agencias locales, aunque en muchos casos éstas sean las responsables de la gestión de las iniciativas. En muchos casos, la conjunción de responsabilidades en la implementación, dependencia financiera y ausencia en las tareas de planificación, implica una reducción de la eficacia potencial en la gestión de una iniciativa concreta.
- La clasificación de las instituciones en cuatro tipos principales —líderes, proactivas en red, ejecutivas dependientes y no integradas—, permite afirmar que la estructura institucional del diseño e implementación de las iniciativas de desarrollo analizadas en este trabajo, responde a un modelo jerarquizado en el que las instituciones Europeas y Centrales mantienen las máximas responsabilidades en el diseño, gestión, financiación, control y seguimiento de la mayoría de iniciativas analizadas, aunque los gobiernos regionales van adquiriendo crecientes competencias en este sentido. Por otro lado existe un conjunto de instituciones y agencias que actúan a escala local y cuya principal función está siendo la gestión desde lo local de algunas de las iniciativas de desarrollo —LEADER, Escuelas-Taller—, o bien la provisión de asistencia técnica e información en una labor de “extensión” —Modernización de Explotaciones Agrarias—.
- De cara a la consecución de los objetivos planteados por los agentes del sistema —dinamización, promoción y modernización de las actividades productivas, creación y

mantenimiento del empleo, incremento de los ingresos de la población, y mantenimiento de la población—, son necesarias una serie de actuaciones y mejoras que pasan por: en primer lugar, la consolidación de una gestión integrada y local de las iniciativas públicas de desarrollo dirigidas a la potenciación de la inversión productiva o a la promoción de empleo o conservación del patrimonio tanto ambiental como cultural; en segundo lugar, el incremento de la formación de la población y, especialmente, de los promotores; por último, el fomento de la acción común tanto en su vertiente productiva —cooperativismo o asociacionismo— como en su vertiente cultural y social —creación de un sentimiento de identidad—. Se propone claramente, el paso desde actuaciones sectoriales y desvinculadas, a una acción institucional desde lo local y caracterizada por su elevada coordinación e integración.

Sección 5

REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

5.1 ALGUNAS REFLEXIONES E INTERROGANTES

5.1.1 ¿A Quién le Importan los Espacios Rurales Desfavorecidos?

A pesar de constituir más del 50% del territorio de la Unión Europea, y más del 70% del territorio del Estado español, los espacios rurales desfavorecidos son hogar de menos del 20% de la población total en ambos casos. Aunque el medio rural presenta un gran diversidad, en los espacios rurales desfavorecidos suelen confluír características físicas y climáticas, unidas a factores de localización espacial, que los convierten en territorios con importantes *handicaps* para el asentamiento de población y la producción competitiva en la mayoría de actividades económicas. La dinámica de las últimas décadas los ha transformado, en muchos casos, en auténticos desiertos socioeconómicos, reduciendo su población total, incrementando el grado de envejecimiento de la misma, y esquilmando sus ya de por sí escasas provisiones de servicios y equipamientos. Como consecuencia de esta dinámica, se ha generado una situación en la que la mayoría de las inversiones tanto públicas como privadas en estos espacios, chocan frontalmente con los criterios de rentabilidad y de beneficio económico.

A pesar de la dinámica desfavorable en muchos de estos espacios, durante los últimos 20 años vienen sucediendo dos importantes procesos con un impacto ciertamente positivo: por un lado, se ha producido la consolidación de líneas de actuaciones públicas cuya finalidad es contribuir a la dinamización y desarrollo de estos espacios, haciendo valer criterios de cohesión territorial, justicia social y necesidad de conservación ambiental (ref. Sección I); por otro lado, se ha incrementado de manera importante la demanda de bienes y servicios que se localizan en los espacios rurales desfavorecidos, o para los que éstos poseen importantes ventajas comparativas —contacto con la naturaleza, producciones de calidad, conservación del medio ambiente, turismo rural, etc.—.

Como resultado de estos dos procesos, ha crecido el interés y la preocupación sobre los espacios rurales desfavorecidos, tanto entre la población urbana —generadora de nuevas demandas sobre dichos espacios—, como entre la propia población rural que comienza a valorar

positivamente, de forma cada vez más mayoritaria, y casi por primera vez durante el presente siglo, las ventajas asociadas a la vida en los espacios rurales.

Quizá esta coyuntura pueda estar provocada por la mala situación social y económica que vienen viviendo los espacios urbanos y, sobre todo, por su incapacidad actual para generar empleo suficiente que les permita continuar absorbiendo población. Lo bien cierto es que la tendencia tradicional al despoblamiento de las áreas más desfavorecidas parece estar actualmente frenada, e invertida en algunos casos, mientras que muchas áreas urbanas conocen importantes procesos de relocalización económica y residencial hacia áreas rurales cercanas. Los espacios rurales desfavorecidos pueden y deben aprovechar el creciente interés que suscitan entre capas crecientes de la población, para buscar nuevas actividades y posibilidades, o la reorientación de las existentes, y definir modelos de desarrollo y dinamización que permita su viabilidad social y económica futura.

5.1.2 ¿Qué Modelo de Desarrollo Rural?

Definir el modelo de desarrollo para los espacios rurales desfavorecidos requiere definir antes el modelo de espacios rurales que se persigue para el futuro y su función en el territorio. Esta tarea compete no sólo a los tomadores de decisiones sino que debe involucrar también a otros grupos de interés fundamentales —población rural, población urbana, expertos, académicos, etc.—. En el momento presente, las actuaciones públicas en el mundo rural se centran, en el mejor de los casos, en promover el mantenimiento de la población, y en la creación de empleo, sin que existan modelos de referencia a los que ajustar dichas acciones y sin que se haya alcanzado una aproximación participativa, en la mayoría de los casos, en la definición de los mismos.

Los modelos de futuro para los espacios rurales variarán substancialmente en función del grupo de interés de que se trate. Las opiniones recogidas en este trabajo, provenientes por un lado de los expertos consultados y, por otro lado, de los agricultores y empresarios encuestados, aunque diversas y, en ocasiones contrapuestas, coinciden en una concepción del espacio rural como el marco en el que se desarrolla un estilo de vida particular, caracterizado por un elevado grado de continuidad en las actividades productivas, sociales y culturales. En las opiniones y posturas aportadas por las personas y grupos de discusión en este trabajo, se detecta claramente que las prioridades fundamentales se sitúan en el mantenimiento de dicho estilo de vida, siempre condicionado a la posibilidad de generar suficientes ingresos que les permitan mantenerse en sus

localidades. Además, se reclama la participación activa en la concepción y posterior aplicación de las actuaciones de desarrollo.

Por otro lado, se va consolidando una postura entre la población urbana con respecto al modelo de espacios rurales para el futuro, que incluye un conjunto de actitudes caracterizadas por la demanda de conservación, tanto ambiental como patrimonial. El espacio rural se convierte, desde esta perspectiva, en un espacio de ocio y disfrute, en el que deben evitarse las actividades contaminantes o con un elevado impacto ambiental y paisajístico. La vertiente productiva queda en un segundo plano, y siempre condicionada a su “bondad” con respecto al ambiente y a la propia persona. En este sentido, se aboga por productos de calidad, relacionados positivamente con la imagen tradicional de lo rural.

Como consecuencia de la confluencia de estas dos posturas, se producen conflictos de interés en los que, en primer lugar, los visitantes urbanos se quejan de la existencia de actividades primarias o industriales que perturban el medio ambiente, distorsionan su concepto idílico de lo rural y son molestas para el visitante, o bien reclaman una serie de bienes y servicios que entran, con frecuencia, en contradicción con las necesidades de la población local; en segundo lugar, la población rural se queja de la “invasión” urbana y de sus exigencias que en ocasiones dificultan o ponen en cuestión su quehacer diario; por último, se producen igualmente conflictos de interés entre la propia población rural, entre quienes dependen económicamente de actividades turísticas y, por tanto, son más proclives a apoyar el desarrollo de cualquier disposición o actividad que incremente la afluencia turística, y el resto de habitantes.

En el momento presente, y pese a estos conflictos, predomina tanto en las instituciones como entre los agentes locales y la población en general, la idea de la necesidad de potenciar un desarrollo que, por un lado, no comprometa ni la capacidad de generar ingresos ni la de mantener unos niveles de vida mínimos para los habitantes del medio rural y, por otro lado, no suponga un deterioro de los valores sociales y ambientales presentes.

De cara al futuro habrá que ir revisando periódicamente las características de las iniciativas que se apliquen en el medio rural de acuerdo con los cambios que se vayan produciendo en el equilibrio territorial, las demandas sociales y las necesidades económicas. En la medida en que se sea capaz de adaptar el diseño y los procedimientos de implementación de las iniciativas a los mencionados cambios, necesidades y demandas, y la habilidad que se muestre

para implicar a todos los grupos de interés en el proceso de decisión, condicionarán la situación de los espacios rurales del futuro.

5.1.3 La Necesidad de Intervención Pública para Promover el Desarrollo de los Espacios Rurales Desfavorecidos

La existencia de situaciones espaciales diversas en cualquier conjunto territorial, está en función de un complejo conjunto de procesos generales que se desarrollan de forma específica y singular en cada lugar. Esta diversidad y singularidad es la que está en la base de las disparidades y desigualdades espaciales, en cuanto a nivel de desarrollo. La lógica de funcionamiento del mercado en una sociedad capitalista, tiende a consolidar y, en ocasiones incrementar, estas disparidades.

Los espacios rurales constituyen, en la mayoría de los casos, el marco espacial en el que se han desarrollado los procesos de desertización socioeconómica más importantes (ref. Sección 1; Tipologías de Desertización Socioeconómica). La concentración de actividad económica, empleo y población en las áreas urbanas dinámicas, ha tenido como consecuencia un despoblamiento severo de los espacios rurales desfavorecidos, junto con la pérdida de buena parte de su tejido económico. La creciente tendencia por parte de determinadas clases urbanas a demandar elementos que incrementen su calidad de vida, ha tenido sólo impacto en aquellas áreas rurales localizadas cerca de grandes centros urbanos, o en aquellas que han sido capaces de aprovechar la existencia de recursos locales valiosos. El resto de los espacios rurales, con la excepción de algunos casos concretos en los que se han sabido aprovechar recursos locales o en los que se han dado situaciones favorables, continua perdiendo vitalidad económica y social en contraposición con el progreso de los espacios urbanos. Como consecuencia de estos procesos, se va configurando un territorio cada vez más desequilibrado, en el que la población, servicios y equipamientos, inversión y actividad económica se concentran progresivamente en los espacios más favorecidos, mientras que las áreas rurales remotas se convierten en espacios desfavorecidos y atrasados.

Por tanto, las desigualdades de todo tipo que se han venido generando entre espacios dinámicos y desfavorecidos, a través de un complicado proceso histórico, continuarán consolidándose por la tendencia del capital y la población a fluir hacia las áreas con más posibilidades. Si se quiere evitar la continuación de este proceso y las repercusiones que las desigualdades pueden tener para el crecimiento sostenible del conjunto del territorio, y caminar

hacia la consecución de un territorio equilibrado y cohesionado, es necesaria una actuación desde los poderes políticos que permita: (i) compensar las desventajas estructurales de las regiones y espacios más desfavorecidos, (ii) potenciar sus posibilidades, y (iii) generar una capacidad de dinamización que evite la dependencia de ayuda y asistencia pública a largo plazo.

5.1.4 La actuación pública en pro del desarrollo rural y la necesidad de conocer sus efectos

El reconocimiento desde las administraciones públicas de la necesidad de potenciar el desarrollo de los espacios desfavorecidos, con el fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, llega ya entrada la década de los 80, sin duda influenciado por las tendencias europeas (ref. Sección 2). Con anterioridad habían existido intentos de promocionar actividades productivas en los espacios rurales, pero orientados al desarrollo de estructuras productivas enfocadas principalmente a demandas externas a estos espacios, y que en la mayoría de los casos sólo consiguieron un impacto positivo en los espacios rurales con mayores ventajas, contribuyendo a acentuar aún más la decadencia de los espacios desfavorecidos.

La concepción del desarrollo rural como un proceso que debe incluir todos los sectores económicos y todas las necesidades sociales (integrado), que considera la opinión y participación de la población a la que implica (participativo), y que se fundamenta principalmente en las posibilidades que ofrecen los recursos locales (endógeno), se irá imponiendo a lo largo de la década de los 80, al menos desde un punto de vista teórico, al enfoque sectorial y centralizado. Sin embargo, la eficacia de estas iniciativas se ve frenada una y otra vez, por la persistencia de una estructura institucional todavía de carácter sectorial y excesivamente centralizada y jerarquizada, en la que las políticas territoriales y con una visión integrada encuentran problemas de falta de coordinación y solapamientos.

A pesar de estos problemas, es una realidad que los últimos 15 años han contemplado un avance muy importante en la concienciación de autoridades y población sobre la necesidad de promover un desarrollo territorial equilibrado, mediante una acción integrada sobre los espacios desfavorecidos. La asignación creciente de los Fondos Estructurales y de Cohesión, y el reconocimiento desde las autoridades europeas de la necesidad de dar una nueva orientación a la Política Agraria Común, más acorde con los nuevos procesos de diversificación económica en el medio rural, indican que se avanza en el buen camino.

Sin embargo, esta concienciación no es elemento suficiente para el éxito en la promoción del desarrollo rural y de la cohesión. El desconocimiento actual del impacto real de las actuaciones públicas de desarrollo que se han venido implementando, impide detectar los puntos fuertes y débiles de la política de desarrollo rural que permitan incrementar la eficacia de futuras iniciativas. Hasta el momento presente, las políticas y programas de desarrollo se han venido diseñando y gestionando, (i) sin una evaluación *ex ante* que permita una planificación adecuada de objetivos, (ii) sin un seguimiento en profundidad de los resultados que vaya más allá del grado de cumplimiento de plazos de ejecución, y (iii) con un proceso de valuación *ex post* con grandes carencias y que no ha permitido conocer su impacto real y sus puntos fuertes y débiles. Es esencial establecer mecanismos de análisis y evaluación que posibiliten un avance en el conocimiento de los elementos y cualidades que convierten a una iniciativa en modelo a seguir, y permiten la identificación de las carencias que deben evitarse.

5.1.5 Una aproximación global e interpretativa al análisis de las políticas de desarrollo rural

El análisis del impacto real de una política es una tarea complicada que requiere de la utilización de una metodología compleja (ref. Capítulo 4.4). El objeto de estudio está constituido por un conjunto de acciones con impacto sobre sujetos, colectivos específicos, y el propio territorio. Si se pretende descubrir efectos que van más allá de los simples resultados financieros, e incluir aspectos relacionados con la práctica de la gestión, los efectos indirectos, inducidos y multiplicadores de las acciones objeto de estudio, e incluso los elementos que pueden incrementar o reducir la eficacia de la actuación en el futuro, es necesario incluir en la metodología de análisis el recurso a los agentes y grupos de interés implicados.

El tratar con sujetos otorga al proceso metodológico unas características particulares, por la necesidad de comprender una realidad que ya no sólo está compuesta por hechos observables y externos, sino también por significados, símbolos e interpretaciones subjetivas que hay que detectar y analizar. No se trata, sin embargo, de renunciar al uso de técnicas cuantitativas, necesarias para alcanzar conocimiento sobre el alcance de determinados procesos o para detectar tendencias comunes entre territorios o sujetos, en función de patrones cuantificables; se trata más bien de conjugar estas técnicas con otras metodologías que permitan avanzar en el conocimiento de los procesos de decisión internos de los agentes, de sus mecanismos de relación e interrelación subjetivos. La introducción de técnicas cualitativas en la metodología posibilita, por tanto, ir más allá del simple análisis cuantitativo de los resultados de una encuesta o serie numérica, para entrar en el análisis más profundo de las relaciones entre sujetos, fenómenos y procesos.

Las técnicas cualitativas utilizadas en la presente investigación incluyen las entrevistas en profundidad a instituciones y beneficiarios de los programas analizados, y las reuniones de expertos (*Focus Groups* o Paneles de Expertos). Sus resultados proporcionan una importante cantidad de información que contiene el modo en que cada agente construye sus elementos de juicio y estrategias de actuación, así como sus posturas con respecto a otros agentes del sistema. El análisis descriptivo-interpretativo de estos discursos facilita un primer conocimiento básico sobre el objeto de estudio desde el punto de vista de cada uno de los sujetos implicados. Por otro lado, el uso de un sistema experto permite sistematizar e interrelacionar los discursos de todos los agentes implicados. Mediante esta metodología, pueden detectarse posturas comunes y contradictorias entre agentes del sistema, y las acciones que podrían incrementar la eficacia futura de las actuaciones de cada agente, mediante el planteamiento de hipótesis de futuro o escenarios.

Los resultados de la investigación a partir de técnicas cualitativas están condicionados por las circunstancias particulares del sistema en el que se desarrolla la investigación. Las redes de relaciones particulares entre los agentes del sistema, así como las condiciones económicas, sociales, culturales, etc., específicas, impiden la extrapolación directa de los resultados a cualquier otra situación sin un análisis previo del grado de similitud del sistema objeto de estudio. Por tanto, los resultados de esta investigación no son leyes aplicables universalmente, sino que constituyen una teoría construida a partir de un caso concreto, y constituida por un conjunto de reglas.

5.2 CONCLUSIONES

5.2.1 Puntos Fuertes y Débiles de la Actuación Pública en Pro del Desarrollo Rural

Este apartado hace referencia a las conclusiones de la investigación en cuanto a las potencialidades y debilidades de las políticas de desarrollo rural analizadas, tal y como son diseñadas e implementadas en el momento presente en el contexto del Sistema Ibérico Meridional. Sin embargo, dado el marco legislativo casi común y la existencia de factores sociales y culturales comunes, es posible extrapolar los resultados de esta investigación al contexto del desarrollo rural en zonas desfavorecidas en el marco del estado español.

Se realiza a continuación, un repaso a los aspectos relacionados con la estructura institucional, las características de las actuaciones, sus objetivos, los problemas más destacados que se detectan y los aspectos positivos de la práctica actual.

5.2.1.1 La Acción en Pro del Desarrollo Rural. Límites y Posibilidades

A pesar de la existencia de espacios rurales con un elevado dinamismo, principalmente asociado a un importante potencial agrario, o a su proximidad a centros urbanos, un elevado porcentaje de los espacios rurales en la región de estudio ha perdido buena parte de su tejido socioeconómico —población, servicios y equipamientos, actividad productiva—, principalmente durante los últimos 40 años. En muchos de estos espacios, principalmente en los municipios y asentamientos más pequeños, el grado de abandono ha sido tan intenso que las posibilidades de reactivación y dinamización endógenas son muy escasas.

Existe la idea generalizada entre los agentes entrevistados, de que nos encontramos en un periodo de transición en los espacios rurales, producido como consecuencia de la crisis causada por la pérdida de importancia de las principales funciones tradicionales otorgadas a estos espacios —producción agraria—.

El prolongado periodo de crisis socioeconómica en la mayoría de los espacios rurales desfavorecidos, y el elevado grado de incertidumbre sobre las posibilidades que se abren en relación a nuevas actividades y funciones para el medio rural, están siendo contrarrestados por las nuevas orientaciones de la actuación pública que otorgan creciente importancia a las actividades innovadoras y no centradas en criterios productivistas. A pesar de la importancia esencial de las actividades productivas tradicionales en el medio rural, la apuesta por la producción de bienes y servicios de modo tradicional es difícil por la baja competitividad que ofrecen las producciones de los espacios rurales. Como consecuencia, se viene apostando crecientemente por una visión no centrada en la producción *per se*, sino en el aprovechamiento de las ventajas comparativas que ofrecen los espacios rurales, tanto las que se derivan de la producción de determinados bienes mediante procesos innovadores, como las que se centran en las nuevas demandas sobre el medio rural — bienes y servicios de calidad, contacto con la naturaleza, turismo rural, patrimonio, etc. Un buen ejemplo de ello es la iniciativa LEADER cuya actuación se centra en la promoción de actividades innovadoras y que promuevan la valoración de recursos locales.

A pesar de estos aspectos positivos, los expertos y tomadores de decisiones entrevistados destacan varios aspectos que limitan la capacidad de movilización y dinamización de las actuaciones públicas, y que no son influenciables, a corto plazo, por el modo en que éstas se diseñan y gestionan: en primer lugar, los elevados costes fijos para la actividad productiva debido a condicionamientos de localización y a las insuficientes comunicaciones internas y externas; en segundo lugar, las repercusiones del prolongado proceso de despoblamiento sobre los niveles de infraestructuras, equipamientos, y servicios, y sobre el mercado de trabajo; en tercer lugar, la escasa iniciativa privada como consecuencia del predominio de una estructura demográfica envejecida y desequilibrada, y por la influencia de otros aspectos culturales y sociales; en cuarto lugar, la excesiva dependencia de asistencia pública en forma de pensiones de jubilación; por último, la escasa formación de los promotores locales que, en muchas ocasiones, conciben la asistencia pública como un modo de incrementar sus ingresos actuales, más que en una vía para modernizar su empresa e incrementar su competitividad.

A pesar de estas dificultades, la aplicación de políticas de desarrollo rural presenta también, en el momento actual, una serie de oportunidades, ya mencionadas con anterioridad, relacionadas con factores externos al diseño y gestión de las mismas, que pueden potenciar sus efectos positivos —la coyuntura negativa que atraviesan las áreas urbanas en cuanto a su capacidad de generar empleo y absorber población, las crecientes demandas desde capas cada vez más amplias de población urbana sobre el medio rural, o la propia actitud de la población rural, más inclinada a permanecer en el medio rural—.

En este contexto, la contribución de las políticas de desarrollo rural a la dinamización de los espacios más desfavorecidos puede ser muy importante, a pesar de los condicionamientos externos. El futuro del desarrollo rural dependerá, en buena parte, de la habilidad de tomadores de decisiones, empresas y población rural, de optar por la promoción de actividades productivas para las que los espacios rurales cuenten con ventajas comparativas. El mundo rural necesita encontrar su función en una sociedad de final de siglo XX caracterizada por profundas y rápidas transformaciones, y las políticas de desarrollo rural pueden tener un papel esencial. En cualquier caso, las acciones públicas futuras en pro del desarrollo rural deberán estar fundamentadas en una reflexión previa, profunda y consensuada, sobre el modelo territorial que se quiere potenciar para los espacios rurales, ponderando opiniones y posturas en función de consideraciones sobre quién tiene el derecho de definir este modelo.

5.2.1.2 La Ausencia de una Reflexión Teórica sobre el Desarrollo Rural en las Instituciones con Competencias en el Diseño y Gestión de las Políticas de Desarrollo Rural

Las lecciones extraídas del repaso a la historia reciente del desarrollo rural en España (ref. Sección II), los documentos institucionales y legislativos utilizados, y las propias entrevistas con responsables de instituciones y agencias de desarrollo, muestran la escasez de estudios y reflexiones teórico-conceptuales sobre el desarrollo rural en las instituciones responsables del diseño e implementación de las principales políticas de promoción del desarrollo rural. La mayoría de las instituciones que diseñan o gestionan las políticas de desarrollo rural analizadas en este trabajo, no tienen un concepto claro sobre qué es desarrollo rural, o bien están condicionadas por su orientación sectorial o por su modo de actuar tradicional. No existe una aproximación teórica sobre el modelo de desarrollo rural, sus principios y requerimientos.

Durante décadas, la concepción de espacios rurales ha estado ligado a la actividad agraria y a la producción de alimentos. En este contexto, el modelo de desarrollo de los espacios rurales dominantes estaba ligado al incremento de la producción y productividad agraria, o bien a la promoción de actividad productiva de forma espacialmente concentrada. Este modelo rentabilista y productivista ha dominado en las instituciones hasta bien entrados los años 80. En estos momentos se produce un cambio de enfoque por el alcance de la situación de decadencia de muchos de los espacios rurales desfavorecidos que lleva al establecimiento de nuevos modos de actuación pública en los espacios rurales. Este nuevo modelo concibe los espacios rurales como el marco espacial en el que se producen los procesos de deterioro socioeconómico, y afirma la necesidad de una actuación integral, endógena y participativa para la dinamización efectiva y el mantenimiento de la población. Es a partir de este cambio de orientación desde el ámbito político, cuando se asientan las bases para una actuación institucional centrada los criterios mencionados, permitiendo que se comiencen a generar nuevas dinámicas de desarrollo. Este modelo conceptual se consolida fácilmente en el contexto de las instituciones europeas durante los años 80; sin embargo, su extensión eficaz a las instituciones con competencias en el diseño y gestión de políticas de desarrollo rural en España choca con muchos más problemas.

Esta situación tiene sus causas en las propias características de la estructura institucional: por una lado, el carácter sectorial y altamente jerarquizado de la administración, dificulta en gran medida el llevar a la práctica una acción institucional integrada del desarrollo rural; por otro lado, los responsables y tomadores de decisiones de las instituciones han recibido

una formación sectorial, en la mayoría de los casos ligada a la agricultura, y se encuentran, además, con una organización y un modo de concebir las cosas que dificulta una concepción integrada en los espacios rurales; por último, la mayoría de las instituciones destinan sus esfuerzos a la gestión efectiva de las acciones, sin dedicar grandes esfuerzos a aspectos teóricos o conceptuales.

A pesar de que existe una concienciación cada vez mayor sobre la necesidad de promocionar un desarrollo integrado en los espacios rurales, es necesario que se produzca una internalización de dicho modelo a nivel institucional, de manera que se de pie a las transformaciones necesarias para favorecer la aplicación efectiva de políticas y programas de carácter integrado.

5.2.1.3 La Descentralización de la Gestión: Ventajas e Inconvenientes

Durante las últimas décadas, el *modus operandi* más extendido en las instituciones que han gestionado políticas y programas con impacto en el desarrollo rural ha consistido en la concentración de competencias en la escala estatal y, más recientemente, a escala también regional. A principios de los años 80, comienza a criticarse este modelo argumentando su escasa capacidad para movilizar a la población local, y sus debilidades en cuanto a lentitud en la acción y desconocimiento de las circunstancias particulares de cada área.

Desde la Unión Europea se ha venido promocionando un modo alternativo de actuar consistente en emplazar las responsabilidades de la gestión en agencias que actúan a escala local. El caso más paradigmático hasta el momento presente es la Iniciativa Comunitaria LEADER cuyos resultados han abonado el camino para la consolidación de un enfoque descentralizado (*bottom-up*) y están favoreciendo la constitución de núcleos o embriones de desarrollo cuya principal novedad consiste en que se trata de un capital humano y material dedicado exclusivamente a la promoción socioeconómica de los territorios en que se asientan.

En la actualidad, la mayoría de expertos, académicos, tomadores de decisiones, y agentes locales implicados en el proceso de diseño y gestión de políticas de desarrollo rural, coinciden en la necesidad de dar un carácter integrado, endógeno y participativo a cualquier plan de desarrollo. Ello implica que las actuaciones deben estar centradas en la potenciación de los recursos locales, deben tener en cuenta las necesidades e inquietudes mostradas por la población local, y deben incluir todas las actividades económicas. En este sentido, los nuevos Planes de Desarrollo Rural

Evaluación de Políticas de Desarrollo Rural en el Sistema Ibérico Meridional

que están preparando las regiones para el periodo comprendido entre los años 2000 y 2006, incluye referencias esenciales a la necesidad de consolidar la descentralización de la gestión, otorgando a las regiones nuevas competencias en lo que se refiere al diseño e implementación de las políticas de desarrollo rural. Se abre así una puerta a una mayor territorialización de las iniciativas en función de las necesidades de cada área, si bien no se contempla explícitamente el papel que en todo este proceso van a tener las agencias locales

A pesar de sus evidentes ventajas, la gestión descentralizada implica el riesgo de que intereses o modos de actuación particulares distorsionen o desvirtúen los objetivos de la actuación. Por este motivo, se reconoce la necesidad de mantener una función de supervisión, control y evaluación por parte de instituciones centrales que permita mantener el rigor en la gestión y en los objetivos de la iniciativa. Las importantes ventajas que ofrece de la gestión local de las políticas de desarrollo a través de redes de agencias de acuerdo con el modelo LEADER (Grupos de Acción Local), no deben obviar los riesgos que implica otorgar la responsabilidad del éxito en organizaciones que todavía carecen, en la mayoría de los casos, de los expertos necesarios y de una visión global del territorio.

5.2.2 Pautas y Recomendaciones para Incrementar el Impacto Presente y Futuro de las Actuaciones Públicas de Desarrollo Rural

Las aportaciones de tomadores de decisiones, expertos, académicos, representantes de grupos de interés locales y promotores rurales, realizadas a través de las entrevistas y grupos de discusión establecidos, constituyen el fundamento de las propuestas que se formulan a continuación. La eficacia de las políticas de desarrollo rural depende no sólo de su validez teórica, es decir, del modo en que las iniciativas estén formuladas, sino también de un conjunto complejo de factores interrelacionados que dan un carácter específico a la coyuntura de cada espacio. A lo largo de esta sección, se describen una serie de recomendaciones o pautas cuyo principal objetivo es apoyar a los tomadores de decisiones en el diseño e implementación de políticas de desarrollo rural más efectivas, a partir de las aportaciones de los diferentes agentes consultados, de la valoración de la historia reciente del desarrollo rural, del conocimiento de la dinámica característica de la mayoría de los espacios rurales desfavorecidos, y de la detección de los elementos que permiten incrementar el impacto positivo de las actuaciones de desarrollo rural

5.2.2.1 El Incremento de la Eficacia y la Eficiencia

En un periodo de recortes presupuestarios y de cuestionamiento de acciones que no conduzcan a resultados rentables desde el punto de vista político, la provisión de recursos para actuaciones públicas en el medio rural corre un elevado riesgo a no ser que se demuestre su papel en la dinamización socioeconómica, en el mantenimiento de la población, y en la cohesión territorial y disminución de los desequilibrios espaciales. Como consecuencia, existe cierta urgencia por conocer el impacto real de las iniciativas que se están implementando en la actualidad, pero se carece, al mismo tiempo, tanto de las estructuras institucionales adecuadas para emprender esta evaluación, como de conocimientos extensos sobre las metodologías necesarias. El desconocimiento de los resultados de las iniciativas públicas puestas en práctica imposibilita la detección de sus puntos fuertes y débiles, y el diseño de acciones futuras que permitan potenciar los primeros y minimizar los segundos. Las recomendaciones que se ofrecen a continuación, provienen tanto de los estudios realizados durante el presente trabajo, como de las reflexiones sobre las ideas aportadas por los distintos agentes entrevistados y de los resultados de la metodología empleada, y pretenden ofrecer vías de acción para incrementar la eficacia y eficiencia futura de las iniciativas de desarrollo rural.

a) La Gestión Local de las Iniciativas

Las políticas y programas de desarrollo que han contado, para su implementación, con el apoyo de una red de agencias locales (LEADER, Modernización de Explotaciones), han obtenido mejores resultados que los programas implementados desde una óptica más centralizada. La proximidad de los gestores a los promotores potenciales implica una serie de ventajas esenciales para incrementar la eficiencia de las iniciativas.

En primer lugar, se mejora substancialmente el acceso y la calidad de la información. En el medio rural determinados factores condicionan la distribución efectiva e igualitaria de la información —aislamiento, escasa formación, poco dinamismo, etc.—, contribuyendo a una disminución importante del impacto de muchas actuaciones, por su simple desconocimiento. En este sentido, tanto las OCAPA —que realizan labores de gestión administrativa del Programa de Estructuras Agrarias— como los Centros de Desarrollo Rural de la Iniciativa Comunitaria LEADER, se han constituido en una especie de “Ventanillas Únicas” en la distribución de

información sobre las posibilidades de asistencia para los promotores del área, aunque todavía con importantes deficiencias derivadas de la ausencia de medios.

En segundo lugar, la mayor autonomía para la gestión que se deriva de la descentralización, ha conllevado la mejora de las tareas administrativas y de la relación entre agencias y promotores potenciales. En este sentido, la independencia financiera ha favorecido un incremento substancial en la rapidez de los pagos o en la provisión de asistencia técnica a los beneficiarios. Por otro lado, la cercanía ha supuesto la posibilidad de establecer relaciones más personales y satisfactorias entre agencias y promotores, disminuyendo los obstáculos debidos a las dificultades burocráticas y la tradicional lejanía y “frialdad” de la administración.

b) La Labor de Coordinación

La gestión descentralizada implica un importante riesgo derivado de la tendencia a distorsionar los objetivos de la iniciativa en función de intereses particulares o generales en cada área concreta. Muchos de los gestores locales de iniciativas de desarrollo reclaman un mayor grado de independencia con el fin de agilizar los trámites burocráticos e incrementar la eficiencia. Sin embargo, desde las administraciones regionales y central se advierte de la posibilidad de que la ausencia de control sobre entidades locales con intereses específico y con escasa visión de conjunto, pueda dar lugar a desviaciones substanciales de la finalidad de la actuación. Por este motivo, es esencial mantener una labor de control y seguimiento desde instituciones regionales o estatales capaces de corregir posibles distorsiones sin obstaculizar el funcionamiento efectivo de las agencias locales.

c) La Promoción de la Inversión Privada hacia la Creación de Empleo

La concesión de asistencia financiera pública sin mayores condicionamientos conlleva a una concepción de las políticas públicas como instrumentos para obtener ingresos complementarios, sin obligar a un esfuerzo de inversión por parte del beneficiario que promueva la modernización productiva, el incremento de la competitividad, o la creación o mantenimiento del empleo. La eficiencia en la utilización de los recursos públicos se incrementará si la asistencia conlleva la transformación de la economía local en un modo u otro. Iniciativas como el programa LEADER han supuesto, en muchas ocasiones, cambios esenciales de la economía local con una utilización racional de recursos públicos.

d) Cofinanciación

La provisión de recursos financieros que son posteriormente gestionados por agencias e instituciones ajenas ha provocado en ocasiones una distribución poco cuidadosa de las ayudas. Por ello, la existencia de un compromiso de cofinanciación entre todos los niveles institucionales implicados en la gestión de una iniciativa es susceptible de mejorar la eficacia en la distribución de la asistencia.

e) El Análisis y Evaluación

El análisis y evaluación de políticas y programas es un elemento esencial para incrementar la eficacia futura de las actuaciones públicas, ya que proporciona información sobre las potencialidades y debilidades de una iniciativa concreta. Sin embargo, los procedimientos de análisis y evaluación de las políticas y programas analizados son débiles —cuando existen— y centrados en la medida de parámetros específicos que no reflejan el impacto real de las iniciativas evaluadas sobre la población y economía local. Como consecuencia se crea una situación de incertidumbre sobre qué acciones y estrategias son adecuadas y cuáles son inadecuadas o contraproducentes. Con frecuencia, los gestores toman decisiones sin un análisis previo de las consecuencias de su actuación por la inexistencia de datos o por la falta de información. Por todo ello, es necesario establecer procedimientos de análisis y evaluación que analicen no sólo el modo en que se implementan las iniciativas, sus resultados financieros o el número de empleos que han creado, sino también sus efectos indirectos, inducidos y multiplicadores sobre la economía y sociedad local.

5.2.2.2 La Mejora de las Labores de Gestión

El diseño de iniciativas de desarrollo de acuerdo con los principios y recomendaciones más consensuados y racionales puede seguir conduciendo a una utilización inadecuada de los recursos, bajos niveles de eficacia, y resultados inesperados. La iniciativa mejor diseñada depende todavía de que una gestión efectiva aproveche todas sus potencialidades. El proceso de implementación es, por tanto, un elemento esencial para la consecución de una acción efectiva. En general, las propuestas en este apartado conciben la gestión de las iniciativas de desarrollo rural desde lo local, por sus múltiples ventajas. La gestión local presenta una serie de ventajas otorgadas principalmente por el mayor acercamiento, accesibilidad y disponibilidad, que ayudan

a evitar el “efecto funcionario” existente cuando la gestión se encuentra excesivamente centralizada; sin embargo, se reconoce la necesidad de una labor de seguimiento y control desde la Administración Central o Regional.

a) La Necesaria Reducción de los Requisitos Burocráticos

En una sociedad como la dominante en los espacios rurales desfavorecidos, caracterizada por un elevado grado de envejecimiento poblacional, escaso dinamismo y bajos niveles de formación, cualquier procedimiento burocrático se convierte en una barrera insalvable para un buen número de promotores potenciales. En muchos casos, el establecimiento de procedimientos de solicitud complicados, determina una reducción substancial del número de beneficiarios finales y, por tanto, del impacto de una iniciativa. Cuando la financiación depende de las administraciones regionales o centrales, es difícil simplificar y agilizar los procedimientos burocráticos. Por este motivo, la gestión local de iniciativas de desarrollo facilita el apoyo personalizado en la cumplimentación de los requisitos administrativos y aumenta considerablemente las probabilidades de éxito de una iniciativa.

b) Capacidad de Liderazgo y Actitudes Personales

En el modelo tradicional de gestión, la lejanía entre administración y beneficiarios ha reducido la importancia de aspectos como la accesibilidad personal o la disponibilidad del gestor, disminuyendo en muchas ocasiones el impacto de la actuación pública. El promotor potencial se ha encontrado tradicionalmente con una administración fría, extraña y distante. Esta actitud ha supuesto para muchos empresarios, la imposibilidad de superar las trabas impuestas por la burocracia, o la opción por inversiones con escaso asesoramiento y, con frecuencia inapropiadas o poco viables.

Por el contrario, el nuevo modelo de gestión del desarrollo que se ha venido imponiendo desde principios de los años 90, caracterizado por el emplazamiento de las responsabilidades de la gestión en la escala local, otorga gran importancia a las actitudes y capacidad de liderazgo de los gestores por cuanto determinan, en buena medida, el impacto de la iniciativa. El acercamiento de la administración a lo local presenta muchas ventajas derivadas principalmente de un mejor acceso a la información y al apoyo técnico, de un mayor grado de personificación de la administración que incrementa la intensidad y calidad de las relaciones con la población y con los beneficiarios potenciales, y de un mayor conocimiento de la problemática local, incluyendo

factores sociales y culturales. Todos estos aspectos pueden suponer un incremento muy importante de la eficacia de una iniciativa, siempre y cuando el equipo gestor disponga de las destrezas y formación necesarias, y de una actitud hacia la población local que favorezca la accesibilidad, confianza y consenso.

La capacidad de liderazgo es uno de los factores fundamentales en la dinamización de los espacios rurales a tres niveles: por un lado, la ya mencionada función de líder de los gestores de iniciativas de desarrollo gestionadas desde lo local; por otro lado, la existencia de personas con capacidad de liderazgo entre la población local, cuya principal función es aglutinar esfuerzos y promover la acción común; por último, el liderazgo desde las autoridades regionales que permita coordinar de manera efectiva los procesos de desarrollo suscitados en cada área.

Cuadro 98: Respuestas dadas por los empresarios y titulares de explotación encuestados sobre la labor de agencias locales y no locales

	Agencias Locales	Agencias No-Locales
Formación técnica y profesional	Media-baja	Alta
Accesibilidad	Alta	Baja
Capacidad de gestión	Alta	Alta
Eficiencia en la provisión de información	Alta	Media
Eficiencia en procedimientos administrativos	Alta	Media-alta
Eficiencia en la gestión de la asistencia	Alta	Media-baja
Grado de proactividad / reactividad	Alta	Media-baja

Fuente: elaboración propia

c) Coordinación en la acción institucional

Existe la necesidad acuciante de promover una labor eficiente de coordinación entre las administraciones con competencias en materia de diseño y gestión de políticas de desarrollo rural sobre un territorio. El conflicto se produce por la estructura y actuación sectorial de la administración, y la necesidad de una actuación territorializada y uniforme en los espacios rurales. En el momento presente, la mayoría de las instituciones diseñan y gestionan políticas con impacto sobre el medio rural con independencia de lo que hacen las demás instituciones. Como consecuencia, se producen frecuentes problemas de solapamientos o acciones con objetivos contrapuestos. Ello da lugar a una posible disminución de la eficacia y eficiencia de la acción institucional, y al desaprovechamiento de recursos públicos y de esfuerzos privados.

En relación con estos problemas, puede optarse por tres posibilidades: en primer lugar, el mantenimiento de una estructura institucional con un enfoque sectorial y con escaso nivel de coordinación, como sucede en la actualidad; en segundo lugar, el mantenimiento de un enfoque sectorial justificado por el elevado esfuerzo en tiempo y recursos que supondría la transformación de las estructuras institucionales, pero compensado con una importante labor de coordinación entre las instituciones con competencias en materia de diseño y gestión de iniciativas públicas sobre los espacios rurales; por último, el establecimiento de un enfoque territorial para la actuación pública sobre los espacios rurales. Este último enfoque implica unas transformaciones institucionales que van mucho más allá del incremento de las tareas de coordinación, afectando a la esencia de las estructuras y modos de gestión actuales. Para ello sería necesario establecer áreas o secciones en la estructura de las instituciones, con plenas competencias en lo que se refiere a la acción institucional para el desarrollo rural —Dirección General o Consejería de Desarrollo Rural a escala regional, y Ministerio o Secretaría de Desarrollo Rural a escala estatal—. A pesar de las dificultades que entraña la puesta en funcionamiento de un enfoque territorial por el choque con la actual estructura y por que implicaría la necesidad de establecer todo un conjunto de leyes específicas para el medio rural, los resultados a medio y largo plazo serían positivos al evitarse así los conflictos actuales, y permitirse una acción más eficaz y específica sobre el territorio rural.

d) Continuidad en los objetivos

Cualquier acción institucional necesita de un periodo temporal mínimo para que pueda percibirse de forma clara su impacto sobre el territorio. Por este motivo es necesario que exista un apoyo a la continuidad de las acciones que se han venido implementando en los últimos años, con el fin de consolidar y maximizar sus resultados

e) Un enfoque local y coordinado de la gestión

Los resultados de los análisis realizados durante la investigación, apoyan la idea de una red de agencias locales que sean capaces de gestionar iniciativas de desarrollo concebidas para ser aplicadas desde “lo local” como el mejor sistema para incrementar la eficacia de las actuaciones públicas. Sin embargo, este sistema presenta dos importantes riesgos: por un lado, la ausencia de una visión territorial de conjunto por parte de la mayoría de las agencias locales puede traducirse en actuaciones localistas desvinculadas de un plan regional; por otro lado, la existencia de intereses personales por parte de los gestores locales o de los grupos de interés

implicados en la gestión, pueden desvirtuar los objetivos iniciales de la actuación. Por ello, este modelo local de gestión debe ser completado con la existencia de una institución regional o central encargada de controlar, coordinar y evaluar la actuación de la red de agencias locales.

Una estructura de gestión como la propuesta, muestra una serie de ventajas: en primer lugar, el incremento de la rapidez en la distribución de la asistencia pública, reduce las posibilidades de que el beneficiario tenga que solicitar un préstamo bancario para ejecutar su proyecto de inversión y, por tanto, aumenta los beneficios reales que el promotor percibe de la asistencia pública; en segundo lugar, incrementa la calidad de la información y la efectividad en su distribución, lo que constituye un elemento clave en el incremento del impacto de las actuaciones públicas, en un medio rural caracterizado por dificultades para el acceso a la información relacionadas con el aislamiento, y el bajo dinamismo y formación de la población; en tercer lugar, mejora la calidad y cantidad de las relaciones entre administración y población, promoviendo una orientación y asesoramiento personalizados de las posibilidades de inversión y de asistencia; en cuarto lugar, favorece el éxito de cualquier iniciativa de desarrollo si se cuenta con un gestor local capaz de inspirar confianza, entusiasmo y seguridad entre la población.

f) Un análisis y evaluación efectivos

La mayoría de las iniciativas públicas de desarrollo rural implementadas en el Sistema Ibérico Meridional, han carecido, hasta el momento, de sistemas mínimamente estructurados de análisis y seguimiento de los resultados de la actuación. En el mejor de los casos, se han establecido mecanismos para la recogida de indicadores sobre el grado de cumplimiento de los plazos de ejecución de los proyectos de inversión subvencionados, o sobre la distribución de los recursos financieros por categorías. En ningún caso se ha emprendido un sistema de seguimiento y evaluación que sea capaz de valorar el impacto real de la iniciativa tanto sobre sus beneficiarios, como sobre la economía y sociedad local.

El desconocimiento de los efectos de la acción pública impide detectar las bondades y maldades de la práctica actual, y aplicar este conocimiento a la elaboración de iniciativas futuras más eficaces y con mayores garantías de éxito.

Cuadro 99: Pautas para el diseño de políticas de desarrollo rural más eficaces

- ♦ **Definir el concepto de desarrollo rural** → de acuerdo con un modelo consensuado de áreas rurales
- ♦ **Participación** → implicación de los agentes, grupos de interés y población locales en el diseño y toma de decisiones del plan de desarrollo
- ♦ **Enfoque territorial** → diseñar y gestionar las políticas de desarrollo rural de forma integrada y territorializada para evitar solapamientos, conflictos de poder y actuaciones contrapuestas
- ♦ **Interlocutor claro** → establecer un sólo responsable de cada iniciativa para evitar confusiones
- ♦ **Coordinación institucional** → establecer mecanismos para la acción común y coordinada de las administraciones, disminuyendo el impacto de la concepción sectorial de la administración sobre los espacios rurales.
- ♦ **Gestión local y coordinación central** → la gestión a escala local presenta las ventajas de un mayor conocimiento de la problemática local, agilización de trámites administrativos y burocráticos, mayor participación local, mejor información y apoyo técnico, etc. Sin embargo, la ausencia de visión global apoya la necesidad de coordinación a escala regional o central.
- ♦ **Liderazgo** → el gestor tiene una función fundamental como líder, para construir consenso, crear confianza y seguridad en la población. Debe contar con destrezas personales y con una formación específica que necesita ser institucionalizada. Por otro lado, son también esenciales capacidades de liderazgo entre la población local para suscitar la acción común y aglutinar esfuerzos.
- ♦ **Información y asistencia técnica** → aislamiento, falta de formación y de dinamismo dificultan el acceso a la información, que necesita ser potenciado.
- ♦ **Reducción de los trámites burocráticos** → la existencia de procedimientos complicados y requerimientos costosos en la solicitud de asistencia pública limitas el número de beneficiarios y el impacto de la iniciativa.
- ♦ **Continuidad de los objetivos** → para consolidar las acciones y maximizar sus resultados.
- ♦ **Análisis y evaluación efectivos** → la existencia de un procedimientos de análisis y evaluación adecuado puede contribuir a mejorar los resultados de las políticas de desarrollo futuras mediante la detección de las carencias y potencialidades en el proceso de gestión, en la localización de los recursos, etc.

BIBLIOGRAFÍA

* Referencias leídas pero no citadas en el trabajo de investigación

- *AA.VV. (1988) *El espacio rural de Castilla-La Mancha. II reunión de estudios regionales* (Biblioteca de Autores y temas manchegos. Diputación de Ciudad Real, Área de Cultura)
- *AA. VV. (1991) *Mapinfo Profesional, Reference*. Mapinfo Corporation, Troy, NY 1991
- *AA. VV. (1991) *Mapinfo Profesional, User's Guide*. Mapinfo Corporation, Troy, NY 1991.
- *AGUILAR, M.J. y ANDER-EGG, E. *Evaluación de Servicios y Programas Sociales*. Siglo XXI Editores, Madrid.
- ALLEN, P. et al. (1992) "Quality in Policy Modeling", en *Interfaces* 22:4, pp.70-85
- ÁLVAREZ ARZA, M. (1990) "Los incentivos económicos regionales en España", *Economistas* 45-46: 48-56
- ARMSTRONG Y TAYLOR (1993) *Regional Economics and Policy*. Harvester Wheatsheaf.
- *ARNAL MONREAL, M. (1987) *Desarrollo global y desarrollo agrario en Aragón. Una aproximación metodológica*. Institución Fernando el Católico.
- ARNALTE, E. (1998) "La Agenda 2000", en *Ruralia* nº 1, p. 17-20
- ARNALTE, E., AVELLA, LI. (1986) "Mercado de la tierra y dinámica de la estructura agraria en los países de la CE", *Agricultura y sociedad* 41.
- ARNALTE, E , GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. , ROMERO, J. y SORNÍ, J (eds.) (1993) *Agriculturas y políticas agrarias en el Sur de Europa* (M.A.P.A.-SGT, Madrid).
- ATIENZA, L. (1992) *Del proteccionismo agrario a la nueva tendencia del desarrollo rural*. I Congreso Nacional de Economía y Sociología Agrarias, Septiembre 1992, Zaragoza)
- AXELROD, R. (1976) *Structure of Decision. The Cognitive Maps of Political Elites*. New Jersey: Princeton University Press.
- BAENA, J. (1993) *Turismo rural: alternativa de desarrollo local* (Instituto de Formación y Estudios Sociales, Madrid)
- *BACHTLER, C. y MICHIE, R. (1993) "The Restructuring of Regional Policy in the European Community", en *Regional Studies*, Vol.27.8, pp.719-25
- *BACHTLER, C. y MICHIE, R. (1994) "Strengthening Economic and social Cohesion? The Revision of the Structural Funds", en *Regional Studies*, Vol.28.8, pp.789-96
- *BANKES, S. (1993) "Exploratory Modeling for Policy Analysis", en *Operations Research*, Vol.41 nº3

Evaluación de Políticas de Desarrollo Rural en el Sistema Ibérico Meridional

- *BARÓN, J. (1997) "Intuitive thinking and public policy", en <http://www.sas.upenn.edu/jbaron/gowda.html#72>
- BEHN, R.D. (1997) "What right do public managers have to lead?". Unpublished.
- BELTRÁN, C. (1991) "Una iniciativa para el desarrollo rural: LEADER", *Revista de Estudios Agro-sociales* 158: 189-196
- *BERRY, B. J. (1991) *Long-wave Rhythms in Economic Development and Political Behaviour*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- BLACK, J. (1997) *Oxford Dictionary of Economics*. Oxford Paperback Reference, Oxford University Press.
- *BLANCO, E. (1993) "La Aportación del Grupo de Seillac al debate sobre el desarrollo del mundo rural". *El Boletín n° 7*.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (1985) *Ley 30/85 de Incentivos Regionales para la Corrección de Desequilibrios Económicos Interterritoriales*. BOE 2-3 de Enero de 1986.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (1987) *Real Decreto 1535/87 de 2 de Diciembre*. BOE n° 299 de 15 de Diciembre.
- BONTRON, J.C., JOLLIVET, M. et MATHIEU, N. (1990) "Devenir des terres et fragilité des économies rurales", Rapport de synthèse SEGESA GRS Nanterre, Strates.
- BOSQUE SENDRA, J. y MORENO JIMENEZ, A. (1994): *Prácticas de Análisis Exploratorio y Multivariante de Datos*. Barcelona: Ed. Oikos-Tau.
- BOUSSET, J.P. (1995). *The Expert System*. Mimeografiado
- BOUSSET, I.P. (1997) *Futurhis. An Expert System for Decision-Making Support*. Mimeografiado.
- *BOWLER, I. (1991) "The meaning of rurality and the need for regional rural development", en BRUNET, P. *Le Développement Regional Rural en Europe*. Université de Caen.
- *BREWER, G.D. (1986) *Methods for Synthesis: Policy Exercise*. Clark and Munn, IIASA.
- BROWN A. J. y BURROWS, E. M. (1977) *Regional Economic Problems*. Allen and Unwin, London.
- BRUNDTLAND, G.H. (1987) *Our Common Future*. Report of the World Commission on Environmental and Development. Oxford University Press, Oxford.
- *BRYDEN, J. (1997) *Future Prospects for Rural Areas in Europe*. [Http://www.rural-europe.be](http://www.rural-europe.be).
- *BRYDEN, J. (1997) *Agenda 2000: A Quick Assessment*. [Http://www.rural-europe.be](http://www.rural-europe.be).
- BUSSELOT, A. (1996) "A cognitive mapping approach for policy evaluation and prospective", 2nd European Symposium of Rural Farming System Research, Granada 27-29 March.
- *CABERO DIÉGUEZ, V. y PLAZA GUTIÉRREZ, J. (Coords.) (1997) *Cambios Regionales a Finales del S.XX*. Ponencias del XIV Congreso Nacional de la AGE. Asociación de Geógrafos Españoles - Departamento de Geografía, Universidad de Salamanca.
- *CALATRAVA REQUENA, J. (1985) "Some consideration about development planning in rural depressed areas", *XIX Congreso Internacional de Economistas Agrarios* pp. 50-54

Evaluación de Políticas de Desarrollo Rural en el Sistema Ibérico Meridional

- *CALATRAVA REQUENA, J. (1993) "Los objetivos en los procesos de desarrollo rural. Problemática ligada a la definición, formulación y medida del bienestar social a nivel local", en RAMOS REAL, E. y CALDENTNEY DEL POZO, P. (eds.) (1993) *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI* (Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca)
- CASABIANCA, F. (1987) "Desarrollo rural y control del medio ambiente en el Mediterraneo", *Agricultura y Sociedad* 45: 23-46
- *CASTLE, E.N. (1988) "Policy options for rural development in a restructured rural economy" en Wash, T. (Ed.) *Agriculture and Beyond*. University of Wisconsin. Madison
- CAZORLA MONTERO, A. (Coord.) (1994): "Experiencias de desarrollo en una iniciativa LEADER" D.G. *de Agricultura y Alimentación*, Consejería de Economía, Comunidad de Madrid.
- CEÑA DELGADO, F. (1992) "Transformaciones del mundo rural y políticas agrarias", *Revista de Estudios Agro-Sociales* 62: 11-36
- *CHENERY, H.B. et. al. (1974) *Redistribution with Growth*. Oxford University Press. Londres
- CHISHOLM, M. (1990) *Regions in Recession and Resurgence*. UNWIN HYMAN, Londres.
- *CIBOTTI, R. y SIERRA, E. *El Sector Público en la Planificación del Desarrollo* (Textos de ILPES), 280 pp. (12 ed.). Siglo XXI
- *CLARK, G. L. (1980) "Capitalism and regional inequality". *Annals of the Association of American Geographers* 70(2), 226-237.
- *CLARK, G. (1984) *Innovation Diffusion: Contemporary Geographical Approaches*. CATMOG 40: Concepts and Technique in Modern Geography, Geo Books Norwich.
- CLARK, G. (coord.) (1997) *The Impact of Public Institutions on Lagging Rural and coastal Regions. Final Report.*, AIR3-CT94-1545
- *CLOKE, P. y GOODWIN, M. (1992) "Conceptualizing rural change: from post-Fordism to rural structured coherence". *Transactions of the Institute of British Geographers* 17, 321-336.
- *CLOKE, P. y LITTLE, J. (1990) *The Rural State? Limits to Planning in Rural Society*. Oxford University Press, Oxford.
- *CLOUT, H. D. (Ed.) (1981) *Regional Development in Western Europe*. John Wiley and Sons, New York.
- COMISIÓN EUROPEA (1988) *El Futuro del Mundo Rural*, COM(88)501, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1991) *The Impact of Structural Policies on Economic and Social Cohesion in the Union 1989-1999. A First Assessment Presented by Country*. Regional Development Studies, Luxemburg.
- COMISIÓN EUROPEA (1994) REGIO Database.
- COMISIÓN EUROPEA (1994b) *Competitiveness and Cohesion: Trends in Regions. Fifth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions in the E.U.* European Commission, Luxemburg.
- COMISIÓN EUROPEA (1995) *Europa 2000+. Cooperación para a Ordenación del Territorio Europeo*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1997) *Agenda 2000*. [Http://europa.eu.int](http://europa.eu.int)

Evaluación de Políticas de Desarrollo Rural en el Sistema Ibérico Meridional

- COMISIÓN EUROPEA (1997b) *Políticas de la Unión Europea para el Desarrollo Regional y la Cohesión*. [Http://europa.eu.int/pol/reg/es/info.htm](http://europa.eu.int/pol/reg/es/info.htm)
- *COMISIÓN EUROPEA y MUNICHEN INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH (1990) *An Empirical Assessment of Factors Shaping Regional competitiveness in Problem Regions*. Main Report. ECSC - EEC - EAEC, Bruselas.
- *COMPAN VÁZQUEZ, D. (1984) "Accesibilidad y posición relativa en el espacio castellano-manchego en el marco de la ordenación del territorio", en *Castilla-La Mancha: Espacio y Sociedad. La Ordenación del Territorio. Actas de la I Reunión de Estudios Regionales de Castilla-La Mancha* (Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Albacete) Vol. II pp. 93-107
- CONSELLERÍA D'AGRICULTURA i PEIXCA, GENERALITAT VALENMCIANA (1993) *Ayudas para la Mejora de Explotaciones Agrarias en Zonas Desfavorecidas*.
- *CONSELLERIA D'INDUSTRIA, COMERÇ I TURISME (1995) *Ordenació de L'allotjament Turistic Rural a L'interior de la Comunitat Valenciana*.
- COPUS, A. (1996) *A Rural Development Typology of European NUTS III Regions*. Working Paper 14 of the III European Framework Project *Improving the Impact of Public Institutions on Lagging Rural and Coastal Regions* (AIR3-CT94-1545)
- CORDERO MESTANZA, G. (1990) "La política regional comunitaria: características y repercusiones sobre la política regional española", *Economistas* 45-46: 42-47
- CRUZ OROZCO, J. (1991) "Nueva dinámica de los espacios rurales", *XII Congreso Nacional de Geografía, Universidad de Valencia* pp. 257-267
- CRUZ VILLALÓN, J. (1991) "Nueva dinámica de los espacios rurales", *XII Congreso Nacional de Geografía, Universidad de Valencia* pp. 257-267
- CUADRADO ROURA, J.R. (1981) "La política regional en los Planes de Desarrollo (1964-1975)", en VV.AA. (1981) *La España de las Autonomías (Pasado, presente y futuro)* (Espasa-Calpe, Madrid), pp. 545-608, vol. I
- *CURBELO, J.L. (1994) *Territorios en transformación*. Ed. Politeya, Madrid
- *CUTANDA, A. y PARICIO, J. (1994) "Infrastructure and Regional Economic Growth: The Spanish Case", en *Regional Studies*, Vol.28.1, pp.69-77
- *DEL CANTO FRESNO, C. (ed.) (1992) *Desarrollo rural. Ejemplos europeos* (M.A.P.A.-I.R.Y.D.A., Madrid)
- DEL RIO GÓMEZ, C. (1990) "La evolución de la política regional", *Información Comercial Española* 679: 7-26
- *DELAMAIDE, D. (1995) *The New Superregions of Europe*. Plume, Penguin Group, Londres.
- *DELGADO, J.M., y GUTIÉRREZ, G. (Coords.) (1994) *Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales*. Síntesis, Psicología.
- *DERLIEN, H.L.(1990) "Genesis and structure of evaluation efforts in comparative perspective", en RIST (ed.) *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects Across Eight Nations*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994) *Comunicación LEADER II* (94/C180/12). DOCE 1 de Julio de 1994.

- DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1997) *Reglamento (CE) nº 950/97 del Consejo de 20 de Mayo, relativo a la Mejora de la Eficacia de las Estructuras Agrarias*. DOCE nº L 142/1
- *DIPUTACION DE VALLADOLID (ed.) (1987) *Modelo de desarrollo para la reactivación de zonas rurales: marco teórico y estrategias de intervención*. Editorial Popular, Promoción Sociocultural y Desarrollo Comunitario, Valladolid.
- *DIRECCIÓ GENERAL DE URBANISME I ORDENACIÓ TERRITORIAL (1996) *Estrategias de Vertebración Territorial*. Generalitat Valenciana, Serie Publicaciones de Divulgación Técnica. Colección "Territori", nº 5.
- DOMINGO, C. (1994) "La Profundización de los Desequilibrios Territoriales en Castellón", *Cuadernos de Geografía* nº 56, p.207-232
- *DUNFORD, M. (1993) "Regional Disparities in the European Community: Evidence from the REGIO Database", en *Regional Studies* Vol. 27.8 pp.727-43.
- *DUNFORD, M. (1996) "Disparities in Employment: Productivity and Output in the European Union: The Roles of Labour Market Governance and Welfare Regimes", en *Regional Studies*, Vol. 30.4, pp.339-357.
- *EBDON, D. *Estadística para Geógrafos*. Oikos-Tau, 352 pp.
- *ECO, H. (1977) *Cómo se hace una Tesis. Técnicas y Procedimientos de Investigación, Estudio y Escritura*. GEDISA, Madrid 1993
- *ELENA ROSSELLÓ, M. (1985) "Las zonas en depresión socioeconómica en la C.E.E.", *Revista de Estudios Agro-Sociales*:134-169
- *ESCRIBANO LÁZARO, F. (1992) "Políticas de desarrollo rural en Castilla-La Mancha", en M.O.P.T. (ed.) (1992) *Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas* (M.O.P.T., Madrid)
- ESCUADERO ZAMORA, M. (1984) "Reflexiones en torno a la política regional española a la luz de otras experiencias europeas", *Estudios Territoriales* 15-16: 181-196
- *ESMAN, M. y UPHOFF, N. (1984) *Local Organisations: Intermediaries in Rural Deveopment*. Cornell University Press, Ithaca.
- ESTEBAN CABA, L. (1984) "Planificación territorial y descentralización administrativa. Una alternativa para la provincia de Cuenca", en *Castilla-La Mancha: Espacio y Sociedad. La Ordenación del Territorio. Actas de la Primera Reunión de Estudios regionales de Castilla-La Mancha* (Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Albacete) Vol. I pp. 111-129
- ESTÉBANEZ, J.(1986) "Tendencias en la Geografía Rural", en GARCÍA BALLESTEROS, A. *Teoría y práctica de la Geografía*, Alhambra Universidad, Madrid, pp. 225-258.
- ETXEZARRETA, M. (1989) *El desarrollo rural integrado* (M.A.P.A., Madrid)
- EUROPA JUNTA (1996) Declaración de Cork: Un Medio Rural con Vida. Europa Junta nº54, p.13-15
- EUROSTAT (1996) Anuario Estadístico 1996
- *FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, A. (1989) "Nuevas tendencias en la formulación de la política rural. OCDE, París 1988", *Agricultura y Sociedad* 51: 261-296

Evaluación de Políticas de Desarrollo Rural en el Sistema Ibérico Meridional

- *FINCH, C. (1987) *Approaches to Integrating Rural Development in Europe*. Arkleton Trust and Ernest Cook Fellowship.
- *FISCHER, F. (1993) "Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: from Theoretical Inquiry to Practical Cases", en *Policy Sciences* 26: 165-87
- *FURTADO, C. (1983) *Breve introducción al desarrollo. Un enfoque interdisciplinario*. FCE México.
- *GARCÍA AZCÁRATE, T. y AHNER, D. (1988) "Reformas comunitarias y desarrollo rural en las regiones mediterráneas de la Comunidad", *Revista de Estudios Agrosociales* 143: 173-186
- *GARCÍA BARTOLOMÉ, J.M. (1991) "Sobre el concepto de ruralidad: crisis y renacimiento rural". *Política y Sociedad* nº 8, 1991, 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. (1992) "Desarrollo y tendencias actuales de la geografía rural (1980-1990), una perspectiva internacional y una agenda para el futuro", *Agricultura y Sociedad* 62: 167-194
- *GARCÍA RUIZ, J.M. (1982) "La evolución de la agricultura de montaña y sus efectos sobre la dinámica del paisaje", *Revista de Estudios Agrosociales* 146: 7-37
- *GARCÍA SANZ, B. (1996) *La Sociedad Rural ante el Siglo XXI*. MAPA-SGT, Serie Estudios nº 125, Madrid.
- GARRABOU, R., BARCIELA, C., y JIMÉNEZ BLANCO, F. (eds.) (1986) *Historia Agraria de la España Contemporánea*, Vol.III. Ed. Crítica, Barcelona.
- GAUDE, J., GUICHAOVA, A., MARTENS, B. y MILLER, S. (1988) "El desarrollo rural y los programas de alto coeficiente de mano de obra", *Revista Internacional del Trabajo* 107: 25-50
- *GAUDEMAR, J.P. (1989) "Una dialéctica Norte-Sur en las políticas regionales", en M.E.H. (ed.) (1989) *Política regional en la Europa de los 90*". Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- GILLROY, J.M. (1992) "The Ethical Poverty of Cost-Benefit Methods. Autonomy, Efficiency and Public Policy Choice", en *Policy Sciences* 25: 83-102
- GODET, M. (1985) *Prospective et Planification Strategique*. Paris: Economica.
- *GODET, M. (1991) *De l'Anticipation à l'Action, Manuel de Prospective et de Stratégie*. Paris: Dunod
- *GOLDIN, I. y WINTERS, L.A. (1995) *The Economics of Sustainable Development*. Cambridge University Press.
- GÓMEZ BENITO et al. (1987) *La política socioestructural en zonas de agricultura de montaña en España y la C.E.E.*, M.A.P.A., Madrid.
- GÓMEZ OREA, D. (1992) *Planificación Rural*, M.A.P.A.-Editorial Agrícola Española, Madrid.
- GÓMEZ OREA, D. (1994) *Ordenación del Territorio. Una Aproximación desde el Medio Físico*, Instituto Tecnológico Geominero de España y Editorial Agrícola española SA, Madrid.
- GONZÁLEZ REGIDOR, J. (1990) "Nuevos instrumentos de financiación del desarrollo rural: experiencias de la C.E.E. y de España (II)", *Revista de Estudios Agro-Sociales* 152: 181-188

- GONZÁLEZ VALLVÉ, J.L. (1992) "Políticas europeas y desarrollo de zonas desfavorecidas", en M.O.P.T. (ed.) (1992) *Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas* (M.O.P.T., Madrid)
- *GRANGER, R.C. (1997) *Establishing Causality in Evaluations of Comprehensive Community Initiatives*. Mappower Demonstration Research Corporation.
- *GRIPAIS, P. y MANGLES, T. (1993) "An Analysis of European Super Regions", en *Regional Studies*, Vol. 27.8, p.745-50.
- *GUTIÉRREZ PUEBLA, J. (1988) "Accesibilidad y transporte rural. Una perspectiva social", *Revista del Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones* 34: 27-40
- *HADJIMICHALLIS, C. y PAPAMICHOS, N. (1990) "Desarrollo local en el Sur de Europa: hacia una nueva mitología". *Estudios Regionales* n° 26.
- HADJIMICHALIS, C. y SADLER, D. (1995) *Europe at the Margins: New Mosaic of Inequality*. Wiley, Chichester.
- HAMMOND, R.(1974):*Técnicas Cuantitativas en Geografía*. Madrid:Ed. Saltés.
- *HAWKE, C MACKINNON, N BYRDEN, J JOHNSTONE, M and PARKES, A (1989) *Factors in the design of community-based rural development initiatives in Europe*. Arkleton Trust (Research).
- *HERMALIN, B.E. (1997) *Toward an Economic Theory of Leadership: Leading by Example*. University of California at Berkeley (no publicado)
- *HERNÁNDEZ LUCAS, A. (1989) *Cultura y desarrollo en el medio rural* (Narcea Sociocultural)
- HESS, P. y ROSS C. (1977) *Economic Development. Theories, Evidence and Policies*. The Dryden Press.
- *HILL, B. YOUNG, A. and BROOKES, G., (1989), *Alternative Support Systems for Rural Areas*. Report to the DoE and MAFF, Wye College
- HIRSCHMAN, A. O. (1958) *La Estrategia del Desarrollo Económico*. Fondo de Cultura Económica, México.
- HOGGART, K and BULLER H (1987) *Rural development: a geographical perspective*. Croom Helm, London.
- HOGWOOD, B. y GUNN, L.A. (1984) *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press
- HOLLAND, S. (1976) *Capital versus the Regions*. MacMillan, London.
- *HOUSEL, J.P. (1985) *De la industria rural a la economía sumergida*. Instituto Alfonso el Magnánimo, Valencia.
- *HUBER, B. (1993) "Nueva política comunitaria de estructuras agrarias y de desarrollo rural, y la reforma de la P.A.C.", en AA.VV. (1993) *Agriculturas y políticas agrarias en el Sur de Europa*, M.A.P.A.-S.G.T., Madrid.
- *HUNT, D. (1989) *Economic Theories of Development. An Analysis of Competing Paradigms*. Harvester Wheatsheaf.
- *HY, R.H. (1995) "Economic Modeling and Public Policy", en *International Journal of Public Administration*, 18(1): 1-11

Evaluación de Políticas de Desarrollo Rural en el Sistema Ibérico Meridional

ILLERIS, S. (1993) "An Introductory Theory of Regional Development", en *Papers in Regional Science: The Journal of the RSAI* nº 72, 2, pp. 113-134.

I.N.E. *Anuario Estadístico de España de 1962*, Madrid

I.N.E. *Anuario Estadístico de España de 1975*, Madrid

I.N.E. *Anuario Estadístico de España de 1984*, Madrid

I.N.E. *Anuario Estadístico de España de 1995*, Madrid

I.N.E. *Censo Agrario de 1962*, Madrid

I.N.E. *Censo Agrario de 1972*, Madrid

I.N.E. *Censo Agrario de 1982*, Madrid

I.N.E. *Censo Agrario de 1989*, Madrid

I.N.E. *Censo de Población de 1960*, Madrid

I.N.E. *Censo de Población de 1970*, Madrid

I.N.E. *Censo de Población de 1981*, Madrid

I.N.E. *Censo de Población de 1991*, Madrid

INEM (1998) *Escuelas Taller y Casas de Oficio*, <http://www.inem.es/ciudadano/etco>

INIA (1983) *Análisis de la depresión socioeconómica en España en base a las comarcas agrarias*, Comunicaciones I.N.I.A. nº14, M.A.P.A., Madrid.

INIA (1983b) *Delimitación de zonas deprimidas en varias regiones españolas*, Comunicaciones I.N.I.A. nº13, M.A.P.A., Madrid.

INSTITUTO DE RELACIONES AGRARIAS - MAPA (1990) *Noticias Agrarias*, nº 19.

*ITVA (1995) *Programas de Apoyo al Sector Turístico de la Comunidad Valenciana*.

I.V.E. *Anuari Estadístic Municipal i Comarcal de 1992*, València

I.V.E. *Anuari Estadístic de la Comunitat Valenciana de 1986*, València

*JAZRA BANDARRA, N.J. (1990) "Estrategias de empleo y desarrollo rurales en la Comunidad. El caso de los países mediterráneos", *I.C.E.* 683: 29-39

*JAZRA BANDARRA, N.J. (1991) "Los "elegidos" de la reforma de los fondos estructurales", *Agricultura y Sociedad* 61: 185-205

*JORDÁ BORRELL, R. (1991) "La nueva política de desarrollo rural: interrelación entre lo local y las pequeñas empresas", *Revista de Estudios Regionales* 29: 119-133

*KAYSER B. et Al. (1994) *Pour une ruralité choisie*, Paris : Datar/Éditions de l'Aube

*KEEBLE, D OWENS, P and THOMPSON, C (1982) *The influence of peripheral and central locations on the relative development of regions*. Department of Geography, University of Cambridge.

- *LÁZARO, L. (1984) "Los programas de desarrollo regional (P.D.R.) como instrumentos coordinados de la planificación", *Estudios Territoriales* 15-16
- *LEEuw, F.L.; RIST, R. Y SONVICHSEN, R. (1994) *Can Government Learn? Comparative Perspectives on Evaluation and Organizational Learning*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MOREN, M. (1994) *Acción Administrativa y Desarrollo Rural*. MAPA-IRYDA
- LEIBENSTEIN, H. (1957) *Economic Backwardness and Economic Growth*. Wiley.
- LEONARD, H. D. (1991) "The Role of Policy Analysis and Evaluation", en *Outils, Pratiques, Institutions pour Évaluer les Politiques Publiques*. Actes du séminaire PLA-ENA, Avril-Juliet 1990, Commissariat General du Plan, la Documentation Francaise.
- *LIPIETZ, A (1993) The local and the global: regional individuality or inter-regionalism. *Transactions of the Institute of British Geographers* 18(1), 8-18.
- LORCA, A., MARTÍNEZ, A., GARCÍA, L. (1981) "Una evaluación de la política de 'Polos de desarrollo'", en *La España de las Autonomías. Pasado, presente y futuro*. Espasa-Calpe, Madrid, pp. 608-673, Vol. I
- *MARTIN S. y PEARCE, G. (1993) "European Regional Development Strategies: Strengthening Meso-Government in the U.K.?" *Regional Studies*, Vol.27.7, pp.681-696.
- *MAPA (1989) *Plan de desarrollo de zonas rurales de España*, M.A.P.A., Madrid.
- *MAPA (ed.) (1992) *El desarrollo rural en España* M.A.P.A.-S.G.T., Madrid.
- MAPA (ed.) (1993) *Agricultores y políticas agrarias en el Sur de Europa*, M.A.P.A.-S.G.T., Madrid.
- MAPA-IRYDA (1992) *Iniciativa Comunitaria LEADER. Programa de Desarrollo Rural de España*.
- MAPA-IRYDA (1994) *Normas Regulatoras de las Ayudas para la Mejora de las Estructuras Agrarias*. MAPA-IRYDA
- *MARTÍNEZ BRAWLEY, E.E. y BRAWLEY, E.A. (1989) "El rol del bienestar social en el desarrollo rural integrado", *Revista de Trabajo Social* 116: 23-30
- *MELLA MÁRQUEZ, J.M. (1992) "Las áreas deprimidas en España", en *Papeles de Economía Española*, nº 51.
- MELVILLE, J. (1988) *Regional Technology Foundations: Making the R&D Economic Development Connection*. Working paper prepared for Roundtable on New Economic Foundations for a Global Economy. New Jersey.
- *MOGUEZ, J., BOTEY, C. Y HERNÁNDEZ, L. (Coords.) (1992) *Autonomía y Nuevos Sujetos Sociales en el Desarrollo Rural*. Siglo XXI Editores, México.
- MOLINERO, F. (1990) *Los espacios rurales* (Ariel, Barcelona)
- *MOLINERO, F. y ALARIO, M. (1994) "La dimensión geográfica del desarrollo rural: una perspectiva histórica", *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 169
- MOPT (ed.) (1992) *Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas*, M.O.P.T., Madrid.

Evaluación de Políticas de Desarrollo Rural en el Sistema Ibérico Meridional

- MORMONT (1993) "Política agraria Común y Medio Ambiente", en MAPA (ed) *Agricultores y Políticas Agrarias en el Sur de Europa* (MAPA-SGT, Madrid).
- MULERO MENDIGORRI, A. (1995) *Espacios Rurales de Ocio. Significado General y Análisis en la Sierra Morena Cordobesa*. MAPA-SGT, Serie Estudios nº 89.
- *MUÑOZ ZAMORA, C. y ESTRUCH, V. (1993) "La agricultura de montaña y los nuevos enfoques de política agraria rural. El caso valenciano.", *Revista de Estudios Agro-Sociales* 163: 27-50
- MUSCHETT, F.D. (Ed.) (1997) *Principles of Sustainable Development*. St. Lucie Press, Delray Beach, Fl.
- MYINT, H. (1954) "An interpretation of economic backwardness", en *Oxford Economic Papers*.
- MYRDAL, G. (1957) *Economic Theory and Underdeveloped Countries*. Duckworth.
- *NIJKAMP, P. y BLAAS, E. (1995) "Comparative Regional Policy Impact Analysis: Ex-Post Evaluation of the Performance of the European Regional Development Fund", en *Journal of Regional Science*, Vol.35 nº4, pp.579-97
- *NOGUERA TUR, J. (1996) "Els Ports de Morella-Alt Maestrat: una Tipología Municipal de Desarrollo Rural" Actas del VIII Coloquio de Geografía Rural de la A.G.E. pp. 303-316.
- *NOGUERA TUR, J. (1996) "Anàlisi de la situació dels servicis i equipaments, públics i domèstics, a les comarques dels Ports de Morella i Alt Maestrat, Actes de la XL Assemblea Intercomarcal d'Estudiosos (en prensa).
- NOGUERA TUR, J. (1997) *Desarrollo Integrado y Ordenación del Territorio: Diagnóstico para Els Ports de Morella y Alt Maestrat*. Ed. EIC, LEADER Ports-Maestrat, 191 pp.
- NOGUERA TUR, J. y STATHOPOULOU, S. (1997) "Institutions And the Provision of Rural Business Development Schemes: A Greek-Spanish Comparison" presentado en el 17th Congreso de ESRS, Chania, Grecia, 25-29 de Agosto de 1997 (Actas en prensa)
- *NORTON, B.G. (1995) Sustainability, human welfare and ecosystem health, en *Environmental Values*, nº 1, p.97-111.
- NOSSURIS, M.J. (1993): *SPSS for Windows. Professional Statistics, Release 6.0*. Chicago: SPSS Editions. 385 pp.
- OCDE (1990) *Nuevas tendencias en política rural*, M.O.P.T.-I.T.U.R., Madrid.
- *OCDE (1991) *La cooperación institucional para el desarrollo rural*, MOPT-ITUR, Madrid.
- *OGANDO, J. y RODRÍGUEZ PRADO, B. (1992) "Comportamiento locacional de la inversión acogida a incentivos regionales en España", *Estudios Territoriales* 38: 63-85
- O'RIORDAN, T. (1995) "The Politics of sustainability", en TURNER, R.K. (ed.) *Sustainable Environmental Economics and Management. Principles and Practice*, John Wiley and Sons, Chichester, 389 p.
- ORTEGA CANTERO, N. (1979) *Política agraria y Dominación del Espacio*. Madrid, Ayuso.
- PASSINETY, L. L. (1977) *Lectures in the Theory of Production*, Macmillan, London
- *PÉREZ ESPARCIA, J. (1990) *Las zonas desfavorecidas en el contexto de la planificación rural. Análisis de infraestructuras y equipamientos y su aplicación al Arco Ibérico Meridional*. Servicio de Publicaciones, Universidad de Valencia, Valencia.

- *PÉREZ ESPARCIA, J. (1991) "Las zonas de montaña y desfavorecidas", en AA.VV. (1991) *Nivell de vida, medi ambient i ordenació del territori. La Comunitat Valenciana en l'Europa unida*. Tomo I pp. 15-42
- PÉREZ ESPARCIA, J. y MORENO FONTECHA, L. (1993) "Las zonas de montaña valencianas: del diagnóstico a la intervención", *Cuadernos de Geografía* 54
- PÉREZ ESPARCIA, J. y NOGUERA TUR, J. (1994) Review and Analysis of Rural Development Policies in Spain. Working Paper 7, Improving the Impact of Public Institutions on Lagging Rural and Coastal Regions (AIR3-CT94-1545). Mimeografiado.
- *PÉREZ ESPARCIA, J. y NOGUERA TUR, J. (1996) *Regional Report, Spain*. Working Paper nº 30. Improving the Impact of Public Institutions on Lagging Rural and Coastal Regions (AIR3-CT94-1545). Mimeografiado.
- PEREZ ESPARCIA, J. y NOGUERA TUR, J. (1996) "Las Políticas de Desarrollo Rural en la Comunidad Valenciana", *Cuadernos de Geografía* nº 58, 1996, pp. 307-336.
- PÉREZ ESPARCIA, J. y NOGUERA TUR, J. (1997) "The LEADER I Programme and the Rural Development in Spain: Analysis and Evaluation", en LOPEZ ONTIVEROS, a. y MOLINERO, F. *From Traditional Countryside to Productivism: Recent Trends in Rural Geography Research in Britain and Spain*. AGE, Compobell Ediciones, Murcia
- *PÉREZ HUGALDE et Alii. (1985) "Analysis of the evolution of the results of the agrarian and non agrarian sectors in the development process. An application at a regional level of the "statis" technic to the spanish case (1960-1980)", Comunicación presentada en el *XIX Congreso Internacional de Economistas Agrarios*, Málaga, 1985
- *PÉREZ PÉREZ, L. (1985) *Approche methodologique pour une délimitation des zones défavorisées. Application au cas de la Communauté Autonome de l'Aragón*. (Institut Agronomique Mediterranéen, Montpellier)
- *PÉREZ SERRANO, G. (1994) *Investigación Cualitativa. Retos e Interrogantes. I. Métodos; II. Técnicas y Análisis de Datos*. La Muralla SA, Madrid.
- POLLIT, C. (1993) "Occasional excursions. A brief history of policy evaluation in the UK. *Parliamentary Affairs* 46 (3): 353-362
- POMPILI, T. (1994) "Structure and Performance of Less Developed Regions in the European Community", en *Regional Studies*, Vol. 28.7, p.679-93.
- *PREVASA (1982) "Situación actual, problemas y perspectivas de las comarcas valencianas", en *Estudios Básicos para la Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana*, Valencia
- *PREVASA (1985) *La Lógica del Desarrollo Económico: el Caso Valenciano*. Caja de Ahorros de Valencia, Valencia.
- RADIN, B.A. (1996) "The evolution of the policy analysis field: from conversation to conversations", en APPAM, <http://qsilver-queensu.ca/appam/pradd96.htm>
- *RAMOS REAL, E. y CALDENTEY DEL POZO, P. (eds.) (1993) *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*, Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca.
- *RAMOS REAL, E. y CRUZ VILLALÓN. J. (Eds) (1995) *Hacia un Nuevo Sistema Rural*. MAPA-SGT, Serie Estudios nº 99, Madrid.

Evaluación de Políticas de Desarrollo Rural en el Sistema Ibérico Meridional

- RAMOS REAL, E. y ROMERO, J.J. (1993) "La crisis del modelo de crecimiento y las nuevas funciones del medio rural", en RAMOS REAL, E. y CALDENTEY DEL POZO, P. (eds.) (1993) *El Desarrollo Rural Andaluz a las Puertas del Siglo XXI*. Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca.
- RAMOS RODRÍGUEZ, E. (1992) "Desarrollo rural en España", en M.O.P.T. (ed.) (1992) *Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas*, M.O.P.T., Madrid.
- RICHARDSON, H.W. (1976) *Política y planificación del desarrollo regional en España*, Alianza, Madrid.
- RIST, R. C. (1994) "The Evolution of and Utilisation of Program Evaluation; Some International Observations", en Sciences of Formation, Institut d'Etudes Politiques de Paris, *L'Evaluation des Politiques Publiques*. Dossier documentaire, première partie.
- RIST, R. C. (1995) *Policy Evaluation*. Elgar Reference Collection. The International Library of Comparative Public Policy. Aldershot, UK.
- ROBINSON, G.M. (1990) *Conflict and Change in the Countryside*. Belhaven Press, London.
- *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, L. y RODRÍGUEZ PEÑA, L. (1992) "Mijares: ¿Una evolución sin futuro?", en DEL CANTO FRESNO, C. (ed.) (1992) *Desarrollo rural. Ejemplos europeos* (M.A.P.A.-I.R.Y.D.A., Madrid) pp. 227-246
- RODRÍGUEZ POSE, A. (1995) *Reestructuración Socioeconómica y Desequilibrios Regionales en la Unión Europea*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- ROJO, F. et Al. (1988): *Aplicaciones de la Informática a la Geografía y Ciencias Sociales*. Madrid: Ed. Síntesis (Col. Trabajos Prácticos de Geografía). 319p.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. (1943) "Problems of industrialisation of Eastern and South-eastern Europe", en *Economic Journal*, Oxford.
- ROSTOW, W. (1960) *The Stages of Economic Growth: A Non-Comunist Manifesto*. Cambridge
- RUBIO TERRADO, P. (1996) "La Crisis del Mundo Rural. Experiencias de Desarrollo en la Provincia de Teruel". Lección inaugural del curso académico 1996-97. Universidad de Zaragoza.
- *RUPRI - Rural Finance Task Force (1997) "The adequacy of Rural Financial Markets: Rural Economic Development Impacts on Seven Key Policy Issues", en <http://www.rupri.org/rupolicy/pq7-1.html>
- *RUPRI - Rural Policy Expert Panel (1997) "Rural finance reform: a rural community perspective" en <http://www.rupri.org/rupolicy/p95-9.html>
- *SÁNCHEZ DE PUERTA, F. (1996) *Extensión Agraria y Desarrollo Rural*. MAPA-SGT Serie Estudios nº 123
- *SANCHEZ, J. y GIL, E. (1984) "La regresión demográfica en Castilla-La Mancha: un problema capital en la ordenación de su territorio, en *Castilla-La Mancha: Espacio y Sociedad. La Ordenación del Territorio* (I Reunión de estudios Regionales de Castilla-La Mancha, Albacete) Vol.II pp.231-346
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, J. (1986) "Dinámica demográfica y desarrollo rural", *El Campo* 102: 4-9: 22-30

- SANTER, J. Intervención ante el Parlamento Europeo. Agenda 2000. [Http://europa.eu.int/comm/agenda2000/rapid/97161es.htm](http://europa.eu.int/comm/agenda2000/rapid/97161es.htm)
- *SARACENO, E (1994) Recent trends in rural development and their conceptualisation. *Journal of Rural Studies* 10(4), 321-330.
- *SEERS, D. y ÖSTRÖM, K. (Eds.) (1993) *The Crisis of the European Regions*. The MacMillan Press LTD., Londres.
- *SOLBES MIRA, P. (1993) "La adhesión española a la C.E.: principales repercusiones sobre el sector agrario valenciano", en M.A.P.A. (ed.) (1993) *Agriculturas y políticas agrarias en el Sur de Europa*. MAPA-SGT, Madrid.
- *SUÁREZ VILLA, L. y CUADRADO ROURA, J.R. (1993) "Regional Economic Integration and the Evolution of Disparities" en *Papers in Regional Science: The Journal of the RSAI*, nº 4, Vol.369-87.
- SUMPSI VIÑAS, J.M. (1993) "Medio ambiente y desarrollo rural, en RAMOS REAL, E. y CALDENTEY DEL POZO, P. (eds.) (1993) *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*, Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca
- SUMPSI VIÑAS, J.M. (cood.) (1994) *Modernización y Cambio Estructural de la Agricultura Española*, MAPA, Serie Estudios nº 88.
- TARDITI, S. (1993) "La Política Agraria Común y las regiones mediterráneas: un punto de vista Mediterráneo", en MAPA (ed.) *Agricultores y Políticas Agrarias en el Sur de Europa*, MAPA-SGT, Madrid.
- *TEMPLE, M. (1994) *Regional Economics*. St. Martin's Press, New York.
- *TIÓ, C. (1986) *La integración de la agricultura española en la C.E.* Mundi-Prensa, Madrid.
- TIÓ, C. (1993) "Panorama de la iniciativa estatal para el desarrollo del mundo rural", en RAMOS REAL, E. y CALDENTEY DEL POZO, P. (eds.) (1993) *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca:
- TODARO, M. P. (1982) *Economía para un Mundo en Desarrollo*. Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- *TROIÑO VINUESA, M.A. (1988) "El poblamiento rural de Castilla-La Mancha: conocimiento geográfico, dinámica histórica y estructura actual", en *El Espacio rural de Castilla-La Mancha. Actas de la II Reunión de estudios regionales de Castilla-La Mancha*. Área de Cultura de la Diputación Provincial de Ciudad Real, Ciudad Real, Vol. II, pp.103-138
- TROIÑO VINUESA, M.A. (1992) "Turismo y medio ambiente en zonas de montaña", en MOPT (ed.) (1992) *Desarrollo Local y Medio Ambiente en Zonas Desfavorecidas*, MOPT, Madrid.
- *TRUEBA, J.L. y GÓMEZ OREA, D. (1984) *Ordenación del territorio en áreas rurales* (ETSIA, Madrid)
- *TURNER, K. (1995) *Sustainable Environmental Economics and Management*, John Wiley and Sons, Chischester, Reino Unido.
- *VALCÁRCEL RESALT, G. (1990) "El desarrollo local en España: un enfoque estratégico para la reactivación de áreas desfavorecidas", *Información Comercial Española* 679: 75-94

Evaluación de Políticas de Desarrollo Rural en el Sistema Ibérico Meridional

- *VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *Desarrollo Local. Una estrategia de Creación de Empleo* (Pirámide, Madrid)
- *VIOT, P. (1971) "Through regional planning towards regional administration" en E. KALK (Ed.), *Regional Planning and Regional Government in Europe*, International Union of Local Authorities, The Hague, p. 83-100
- WATERMAN, R.W. y WOOD B.D. (1993) "Policy Monitoring and Policy Analysis", en *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.12 nº4, pp.685-99
- *WHITBY, M and POWE, N (1994) *Promoting rural development through rural employment projects and policies*. Centre for Rural Economy, University of Newcastle-upon-Tyne.
- WHITE, L.G. (1994) "Policy Analysis as Discourse", en *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.13 nº3, pp.506-25.
- WINTER, M. (1996) *Rural Politics. Policies for agriculture, Forestry and the Environment*. Routledge, Londres.
- YEPES PIQUERAS, V. (1995) "Turismo de interior de la Comunidad Valenciana: posibilidad de un desarrollo turístico complementario al del "sol y playa", en *Papers de Turisme* nº17, pp.75-87.
- ZHANG, W.R., CHEN, S, BEZDEK, J.C. (1992) "Pool2: a Generic System for Cognitive Map Development and Decision Analysis", *IEEE*, vol.19, nº 1.

ANEXO A

ANÁLISIS CLUSTER AGLOMERATIVO-JERÁRQUICO DE LAS REGIONES NUTS3 EUROPEAS

Ficha Técnica:

Número de Casos: 794
Técnica Utilizada: Análisis Cluster-Aglomerativo Jerárquico
Método Utilizado: Método de Ward
Medida Utilizada: Distancia Euclídea al Cuadrado

* * * * * H I E R A R C H I C A L C L U S T E R A N A L Y S I S * * * * *

Agglomeration Schedule using Ward Method

Stage	Clusters Cluster 1	Combined Cluster 2	Coefficient	Stage Cluster Cluster 1	1st Appears Cluster 2	Next Stage
1	316	388	,000019	0	0	24
2	768	769	,000045	0	0	29
3	634	636	,000085	0	0	300
4	41	93	,000130	0	0	413
5	785	789	,000176	0	0	70
6	778	780	,000224	0	0	21
7	508	536	,000274	0	0	77
8	791	792	,000329	0	0	42
9	278	283	,000387	0	0	421
10	775	777	,000448	0	0	105
11	606	610	,000512	0	0	259
12	782	784	,000579	0	0	103
13	172	200	,000647	0	0	136
14	184	195	,000730	0	0	54
15	565	578	,000820	0	0	539
16	602	644	,000916	0	0	84
17	95	279	,001024	0	0	133
18	767	771	,001134	0	0	367
19	669	672	,001249	0	0	372
20	592	598	,001365	0	0	140
21	778	783	,001481	6	0	103
22	786	788	,001599	0	0	70
23	265	296	,001723	0	0	144
24	316	351	,001846	1	0	299
25	127	130	,001972	0	0	173
26	101	102	,002098	0	0	199
27	330	387	,002225	0	0	395
28	110	135	,002352	0	0	170
29	768	770	,002486	2	0	89
30	242	297	,002621	0	0	247
31	5	11	,002765	0	0	65
32	181	201	,002915	0	0	254
33	27	74	,003071	0	0	317
34	382	542	,003232	0	0	373

35	250	281	,003395	0	0	404
36	597	612	,003561	0	0	190
37	514	515	,003743	0	0	230
38	146	199	,003926	0	0	303
39	583	590	,004114	0	0	140
40	206	293	,004304	0	0	197
41	471	477	,004493	0	0	458
42	790	791	,004690	0	8	210
43	35	304	,004891	0	0	133
44	354	444	,005099	0	0	305
45	32	114	,005307	0	0	164
46	264	282	,005517	0	0	273
47	533	633	,005730	0	0	260
48	357	372	,005952	0	0	120
49	119	209	,006176	0	0	158
50	208	274	,006401	0	0	243
51	435	547	,006627	0	0	79
52	356	363	,006854	0	0	358
53	349	366	,007082	0	0	257
54	184	202	,007311	14	0	183
55	526	534	,007540	0	0	179
56	591	631	,007773	0	0	259
57	28	66	,008008	0	0	576
58	6	151	,008244	0	0	148
59	339	346	,008484	0	0	525
60	12	516	,008728	0	0	230
61	249	290	,008975	0	0	154
62	100	142	,009226	0	0	149
63	360	544	,009482	0	0	305
64	53	574	,009739	0	0	171
65	5	43	,009999	31	0	460
66	582	637	,010260	0	0	224
67	376	448	,010523	0	0	205
68	179	207	,010786	0	0	243
69	25	156	,011053	0	0	248
70	785	786	,011321	5	22	512
71	36	308	,011592	0	0	212
72	238	247	,011867	0	0	371
73	113	303	,012142	0	0	354
74	73	106	,012420	0	0	532
75	325	441	,012699	0	0	237
76	270	294	,012979	0	0	279
77	507	508	,013264	0	7	135
78	623	625	,013551	0	0	174
79	435	454	,013846	51	0	227
80	318	337	,014144	0	0	271
81	719	720	,014445	0	0	337
82	98	173	,014752	0	0	226
83	45	432	,015062	0	0	121
84	540	602	,015375	0	16	187
85	31	44	,015691	0	0	325
86	248	286	,016009	0	0	247
87	773	774	,016327	0	0	658
88	4	342	,016651	0	0	189
89	768	772	,016978	29	0	367
90	538	550	,017311	0	0	375
91	30	128	,017646	0	0	382
92	322	336	,017984	0	0	550
93	511	654	,018328	0	0	329
94	216	227	,018673	0	0	108

95	589	624	,019021	0	0	389
96	241	259	,019369	0	0	123
97	421	424	,019726	0	0	132
98	8	423	,020083	0	0	420
99	76	131	,020442	0	0	164
100	504	632	,020802	0	0	343
101	596	615	,021163	0	0	215
102	57	109	,021523	0	0	252
103	778	782	,021891	21	12	220
104	449	457	,022267	0	0	302
105	775	776	,022644	10	0	579
106	118	136	,023025	0	0	403
107	94	115	,023406	0	0	231
108	216	298	,023791	94	0	371
109	519	627	,024179	0	0	352
110	34	153	,024569	0	0	398
111	595	616	,024959	0	0	400
112	217	236	,025351	0	0	561
113	132	284	,025746	0	0	249
114	618	620	,026144	0	0	218
115	362	577	,026549	0	0	393
116	739	740	,026955	0	0	258
117	120	289	,027362	0	0	495
118	143	343	,027771	0	0	457
119	92	96	,028181	0	0	348
120	323	357	,028595	0	48	429
121	45	431	,029012	83	0	233
122	121	123	,029430	0	0	411
123	241	261	,029849	96	0	152
124	124	178	,030268	0	0	217
125	26	300	,030689	0	0	209
126	126	145	,031110	0	0	303
127	549	556	,031533	0	0	267
128	97	104	,031958	0	0	382
129	535	545	,032384	0	0	352
130	509	608	,032811	0	0	269
131	463	744	,033239	0	0	392
132	421	553	,033667	97	0	504
133	35	95	,034101	43	17	149
134	147	149	,034537	0	0	309
135	507	586	,034974	77	0	167
136	172	174	,035412	13	0	183
137	352	452	,035851	0	0	147
138	55	60	,036297	0	0	384
139	420	546	,036744	0	0	375
140	583	592	,037201	39	20	198
141	500	502	,037659	0	0	204
142	737	752	,038126	0	0	485
143	33	302	,038593	0	0	248
144	180	265	,039067	0	23	381
145	682	693	,039552	0	0	228
146	385	560	,040042	0	0	365
147	327	352	,040532	0	137	355
148	6	152	,041027	58	0	412
149	35	100	,041522	133	62	529
150	175	287	,042018	0	0	315
151	50	133	,042515	0	0	374
152	241	280	,043014	123	0	467
153	355	365	,043514	0	0	297
154	249	273	,044014	61	0	201

155	428	440	,044518	0	0	237
156	111	112	,045028	0	0	428
157	196	204	,045546	0	0	310
158	119	189	,046064	49	0	332
159	21	22	,046586	0	0	426
160	467	480	,047108	0	0	453
161	219	229	,047632	0	0	347
162	194	295	,048157	0	0	316
163	192	237	,048683	0	0	330
164	32	76	,049212	45	99	246
165	137	301	,049746	0	0	280
166	188	193	,050283	0	0	376
167	507	520	,050822	135	0	516
168	430	748	,051368	0	0	395
169	478	734	,051923	0	0	432
170	77	110	,052481	0	28	354
171	53	58	,053039	64	0	474
172	484	486	,053601	0	0	288
173	127	138	,054166	25	0	348
174	619	623	,054732	0	78	318
175	68	537	,055302	0	0	336
176	148	593	,055876	0	0	281
177	340	347	,056454	0	0	414
178	611	639	,057031	0	0	350
179	517	526	,057609	0	55	430
180	649	652	,058189	0	0	524
181	528	638	,058770	0	0	479
182	359	450	,059353	0	0	293
183	172	184	,059936	136	54	255
184	409	470	,060521	0	0	542
185	17	64	,061111	0	0	374
186	40	47	,061703	0	0	388
187	540	600	,062296	84	0	222
188	122	125	,062902	0	0	362
189	4	56	,063508	88	0	308
190	597	605	,064117	36	0	417
191	315	341	,064730	0	0	314
192	715	718	,065344	0	0	364
193	722	723	,065958	0	0	650
194	361	469	,066573	0	0	196
195	165	252	,067191	0	0	455
196	361	364	,067810	194	0	489
197	206	292	,068432	40	0	285
198	583	621	,069059	140	0	503
199	101	158	,069693	26	0	454
200	313	383	,070330	0	0	557
201	249	291	,070969	154	0	521
202	490	493	,071610	0	0	507
203	427	437	,072257	0	0	405
204	455	500	,072903	0	141	433
205	311	376	,073551	0	67	429
206	326	335	,074204	0	0	299
207	614	629	,074859	0	0	378
208	70	108	,075518	0	0	306
209	26	159	,076177	125	0	452
210	790	793	,076838	42	0	651
211	24	139	,077499	0	0	280
212	36	309	,078165	71	0	388
213	525	532	,078833	0	0	346
214	186	277	,079501	0	0	359

215	594	596	,080174	0	101	265
216	39	345	,080860	0	0	317
217	124	176	,081557	124	0	421
218	510	618	,082257	0	114	396
219	329	379	,082958	0	0	418
220	778	781	,083658	103	0	533
221	258	271	,084361	0	0	674
222	540	613	,085074	187	0	349
223	742	747	,085786	0	0	513
224	582	584	,086507	66	0	343
225	157	182	,087230	0	0	518
226	98	190	,087955	82	0	362
227	435	518	,088679	79	0	510
228	682	694	,089405	145	0	295
229	222	551	,090132	0	0	420
230	12	514	,090862	60	37	487
231	94	107	,091593	107	0	338
232	419	426	,092332	0	0	385
233	45	415	,093073	121	0	460
234	350	405	,093815	0	0	356
235	256	266	,094557	0	0	643
236	2	150	,095300	0	0	359
237	325	428	,096045	75	155	482
238	371	433	,096791	0	0	406
239	3	255	,097542	0	0	336
240	231	275	,098295	0	0	347
241	328	332	,099050	0	0	297
242	659	663	,099807	0	0	262
243	179	208	,100570	68	50	509
244	344	539	,101337	0	0	306
245	84	416	,102104	0	0	481
246	9	32	,102894	0	164	454
247	242	248	,103687	30	86	443
248	25	33	,104482	69	143	481
249	61	132	,105283	0	113	384
250	628	640	,106086	0	0	493
251	665	667	,106894	0	0	552
252	57	62	,107705	102	0	455
253	220	228	,108529	0	0	629
254	181	210	,109354	32	0	528
255	172	197	,110183	183	0	471
256	348	564	,111027	0	0	464
257	349	401	,111871	53	0	544
258	473	739	,112721	0	116	335
259	591	606	,113572	56	11	430
260	533	555	,114428	47	0	560
261	581	622	,115286	0	0	383
262	659	661	,116148	242	0	628
263	575	657	,117020	0	0	320
264	75	257	,117898	0	0	492
265	505	594	,118777	0	215	486
266	402	563	,119659	0	0	469
267	429	549	,120541	0	127	502
268	7	434	,121427	0	0	506
269	509	587	,122332	130	0	543
270	234	245	,123239	0	0	492
271	318	320	,124146	80	0	418
272	72	99	,125054	0	0	448
273	262	264	,125965	0	46	496
274	59	166	,126884	0	0	412

275	54	162	,127816	0	0	521
276	453	475	,128752	0	0	344
277	733	762	,129695	0	0	337
278	585	626	,130639	0	0	427
279	232	270	,131585	0	76	332
280	24	137	,132532	211	165	598
281	148	215	,133486	176	0	595
282	319	324	,134441	0	0	323
283	465	485	,135400	0	0	616
284	20	87	,136389	0	0	566
285	206	299	,137388	197	0	404
286	461	728	,138394	0	0	513
287	83	85	,139402	0	0	566
288	484	757	,140422	172	0	507
289	244	285	,141444	0	0	449
290	370	406	,142471	0	0	436
291	404	446	,143502	0	0	571
292	690	714	,144533	0	0	468
293	359	374	,145572	182	0	436
294	369	375	,146621	0	0	538
295	681	682	,147675	0	228	508
296	117	183	,148739	0	0	480
297	328	355	,149804	241	153	557
298	412	729	,150875	0	0	649
299	316	326	,151947	24	206	544
300	524	634	,153019	0	3	350
301	445	569	,154092	0	0	474
302	331	449	,155166	0	104	425
303	126	146	,156243	126	38	447
304	436	554	,157321	0	0	361
305	354	360	,158401	44	63	527
306	70	344	,159506	208	244	532
307	668	674	,160614	0	0	534
308	4	14	,161724	189	0	529
309	147	191	,162835	134	0	574
310	196	198	,163946	157	0	505
311	492	761	,165059	0	0	498
312	523	541	,166174	0	0	442
313	373	451	,167289	0	0	500
314	315	381	,168407	191	0	415
315	175	269	,169527	150	0	477
316	194	418	,170647	162	0	567
317	27	39	,171769	33	216	600
318	599	619	,172890	0	174	543
319	240	243	,174022	0	0	536
320	575	655	,175161	263	0	445
321	603	609	,176301	0	0	499
322	648	650	,177452	0	0	380
323	319	380	,178619	282	0	466
324	367	392	,179803	0	0	538
325	31	46	,180993	85	0	446
326	63	572	,182187	0	0	619
327	13	221	,183382	0	0	472
328	462	749	,184584	0	0	638
329	511	529	,185789	93	0	479
330	177	192	,187000	0	163	505
331	239	272	,188216	0	0	728
332	119	232	,189447	158	279	488
333	498	501	,190695	0	0	433
334	79	155	,191946	0	0	480

335	473	731	,193201	258	0	540
336	3	68	,194456	239	175	613
337	719	733	,195717	81	277	485
338	90	94	,196998	0	231	556
339	1	662	,198294	0	0	554
340	447	753	,199595	0	0	464
341	167	218	,200899	0	0	463
342	683	704	,202202	0	0	476
343	504	582	,203511	100	224	611
344	453	459	,204827	276	0	558
345	103	164	,206159	0	0	530
346	525	531	,207494	213	0	442
347	219	231	,208830	161	240	402
348	92	127	,210171	119	173	447
349	540	604	,211515	222	0	689
350	524	611	,212866	300	178	389
351	548	660	,214217	0	0	426
352	519	535	,215569	109	129	546
353	42	787	,216938	0	0	512
354	77	113	,218317	170	73	448
355	327	407	,219710	147	0	583
356	154	350	,221138	0	234	562
357	81	105	,222572	0	0	662
358	356	410	,224007	52	0	489
359	2	186	,225450	236	214	637
360	476	495	,226894	0	0	564
361	413	436	,228342	0	304	457
362	98	122	,229804	226	188	604
363	254	267	,231279	0	0	643
364	466	715	,232756	0	192	633
365	358	385	,234240	0	146	623
366	643	645	,235730	0	0	515
367	767	768	,237220	18	89	658
368	561	562	,238714	0	0	520
369	116	169	,240207	0	0	590
370	29	37	,241701	0	0	437
371	216	238	,243203	108	72	612
372	669	692	,244715	19	0	476
373	65	382	,246229	0	34	582
374	17	50	,247751	185	151	637
375	420	538	,249286	139	90	510
376	88	188	,250832	0	166	509
377	260	263	,252390	0	0	605
378	614	642	,253949	207	0	499
379	479	730	,255507	0	0	599
380	647	648	,257068	0	322	497
381	171	180	,258631	0	144	528
382	30	97	,260202	91	128	518
383	581	588	,261787	261	0	656
384	55	61	,263375	138	249	622
385	419	422	,265000	232	0	628
386	10	144	,266638	0	0	595
387	725	751	,268294	0	0	578
388	36	40	,269955	212	186	626
389	524	589	,271617	350	95	606
390	333	353	,273280	0	0	519
391	527	530	,274945	0	0	580
392	463	756	,276624	131	0	498
393	362	393	,278306	115	0	575
394	503	522	,279994	0	0	648

395	330	430	,281684	27	168	583
396	510	635	,283377	218	0	470
397	321	724	,285077	0	0	586
398	34	52	,286804	110	0	526
399	69	268	,288541	0	0	664
400	512	595	,290282	0	111	486
401	491	754	,292031	0	0	655
402	219	223	,293792	347	0	522
403	118	288	,295554	106	0	488
404	206	250	,297318	285	35	467
405	417	427	,299084	0	203	502
406	371	566	,300853	238	0	537
407	377	384	,302624	0	0	530
408	425	557	,304405	0	0	682
409	458	735	,306200	0	0	577
410	163	214	,308006	0	0	634
411	121	235	,309818	122	0	465
412	6	59	,311639	148	274	526
413	38	41	,313470	0	4	478
414	338	340	,315323	0	177	582
415	315	317	,317189	314	0	666
416	86	161	,319058	0	0	571
417	597	617	,320959	190	0	470
418	318	329	,322862	271	219	469
419	212	246	,324772	0	0	523
420	8	222	,326682	98	229	487
421	124	278	,328595	217	9	601
422	312	607	,330513	0	0	551
423	521	558	,332439	0	0	570
424	570	573	,334367	0	0	563
425	331	456	,336300	302	0	525
426	21	548	,338245	159	351	554
427	585	641	,340226	278	0	551
428	111	185	,342208	156	0	471
429	311	323	,344196	205	120	547
430	517	591	,346190	179	259	516
431	716	741	,348204	0	0	676
432	478	496	,350238	169	0	593
433	455	498	,352279	204	333	515
434	386	705	,354326	0	0	553
435	474	494	,356375	0	0	564
436	359	370	,358431	293	290	657
437	29	141	,360491	370	0	572
438	727	743	,362562	0	0	681
439	18	82	,364652	0	0	587
440	765	766	,366744	0	0	671
441	368	391	,368838	0	0	501
442	523	525	,370958	312	346	591
443	242	251	,373079	247	0	522
444	671	680	,375210	0	0	552
445	575	656	,377343	320	0	545
446	31	224	,379477	325	0	478
447	92	126	,381620	348	303	574
448	72	77	,383765	272	354	603
449	160	244	,385976	0	289	679
450	695	696	,388206	0	0	690
451	700	710	,390441	0	0	659
452	23	26	,392709	0	209	565
453	467	758	,394996	160	0	599
454	9	101	,397309	246	199	598

455	57	165	,399646	252	195	565
456	389	576	,402006	0	0	537
457	143	413	,404383	118	361	672
458	471	726	,406761	41	0	577
459	721	746	,409145	0	0	584
460	5	45	,411539	65	233	546
461	676	699	,413944	0	0	695
462	67	91	,416355	0	0	662
463	167	168	,418802	341	0	645
464	348	447	,421257	256	340	539
465	121	213	,423765	411	0	694
466	319	400	,426317	323	0	586
467	206	241	,428885	404	152	490
468	690	711	,431469	292	0	632
469	318	402	,434063	418	266	550
470	510	597	,436690	396	417	597
471	111	172	,439338	428	255	604
472	13	230	,441999	327	0	561
473	701	703	,444669	0	0	555
474	53	445	,447356	171	301	545
475	442	506	,450082	0	0	665
476	669	683	,452835	372	342	568
477	175	187	,455593	315	0	517
478	31	38	,458369	446	413	626
479	511	528	,461151	329	181	560
480	79	117	,463944	334	296	576
481	25	84	,466762	248	245	603
482	325	543	,469612	237	0	547
483	233	684	,472473	0	0	673
484	738	745	,475338	0	0	592
485	719	737	,478218	337	142	541
486	505	512	,481127	265	400	660
487	8	12	,484098	420	230	684
488	118	119	,487099	403	332	567
489	356	361	,490103	358	196	646
490	206	253	,493108	467	0	627
491	443	750	,496138	0	0	584
492	75	234	,499171	264	270	641
493	628	630	,502220	250	0	660
494	394	396	,505272	0	0	588
495	120	276	,508331	117	0	661
496	71	262	,511402	0	273	621
497	647	678	,514503	380	0	651
498	463	492	,517643	392	311	706
499	603	614	,520789	321	378	648
500	373	736	,523935	313	0	542
501	368	390	,527124	441	0	630
502	417	429	,530348	405	267	672
503	439	583	,533591	0	198	597
504	421	552	,536859	132	0	625
505	177	196	,540146	330	310	605
506	7	571	,543464	268	0	591
507	484	490	,546813	288	202	593
508	681	698	,550163	295	0	568
509	88	179	,553516	376	243	629
510	420	435	,556893	375	227	608
511	673	702	,560276	0	0	617
512	42	785	,563706	353	70	657
513	461	742	,567145	286	223	578
514	78	203	,570594	0	0	594

515	455	643	,574045	433	366	647
516	507	517	,577500	167	430	611
517	175	205	,580971	477	0	590
518	30	157	,584458	382	225	677
519	333	378	,587952	390	0	724
520	411	561	,591448	0	368	615
521	54	249	,595052	275	201	639
522	219	242	,598673	402	443	612
523	212	310	,602302	419	0	642
524	649	651	,605969	180	0	624
525	331	339	,609652	425	59	670
526	6	34	,613371	412	398	679
527	354	497	,617183	305	0	563
528	171	181	,621000	381	254	601
529	4	35	,624827	308	149	600
530	103	377	,628656	345	407	607
531	140	306	,632495	0	0	644
532	70	73	,636371	306	74	556
533	778	779	,640252	220	0	579
534	664	668	,644169	0	307	581
535	488	489	,648091	0	0	573
536	240	408	,652056	319	0	627
537	371	389	,656127	406	456	687
538	367	369	,660200	324	294	691
539	348	565	,664307	464	15	575
540	473	732	,668428	335	0	720
541	472	719	,672573	0	485	650
542	373	409	,676724	500	184	735
543	509	599	,680932	269	318	606
544	316	349	,685146	299	257	623
545	53	575	,689366	474	445	619
546	5	519	,693588	460	352	608
547	311	325	,697819	429	482	646
548	129	134	,702062	0	0	667
549	397	399	,706309	0	0	585
550	318	322	,710562	469	92	686
551	312	585	,714821	422	427	589
552	665	671	,719180	251	444	640
553	386	670	,723546	434	0	675
554	1	21	,727918	339	426	613
555	701	706	,732318	473	0	713
556	70	90	,736765	532	338	677
557	313	328	,741246	200	297	663
558	453	468	,745770	344	0	692
559	677	679	,750322	0	0	695
560	511	533	,755071	479	260	580
561	13	217	,759902	472	112	694
562	154	794	,764791	356	0	625
563	354	570	,769713	527	424	647
564	474	476	,774666	435	360	671
565	23	57	,779692	452	455	685
566	20	83	,784743	284	287	680
567	118	194	,789832	488	316	622
568	669	681	,795008	476	508	745
569	707	708	,800205	0	0	730
570	80	521	,805502	0	423	620
571	86	404	,810835	416	291	714
572	29	601	,816199	437	0	729
573	488	755	,821625	535	0	753
574	92	147	,827057	447	309	697

575	348	362	,832516	539	393	652
576	28	79	,838040	57	480	642
577	458	471	,843566	409	458	655
578	461	725	,849156	513	387	596
579	775	778	,854851	105	533	759
580	511	527	,860559	560	391	683
581	664	666	,866281	534	0	640
582	65	338	,872018	373	414	663
583	327	330	,877821	355	395	670
584	443	721	,883635	491	459	638
585	397	398	,889462	549	0	716
586	319	321	,895294	466	397	666
587	18	48	,901139	439	0	736
588	394	395	,907007	494	0	716
589	312	499	,912917	551	0	656
590	116	175	,918830	369	517	743
591	7	523	,924821	506	442	708
592	481	738	,930838	0	484	669
593	478	484	,936902	432	507	668
594	78	403	,943025	514	0	667
595	10	148	,949166	386	281	654
596	314	461	,955433	0	578	681
597	439	510	,961700	503	470	712
598	9	24	,968022	454	280	641
599	467	479	,974428	453	379	610
600	4	27	,980858	529	317	688
601	124	171	,987318	421	528	634
602	487	759	,993794	0	0	669
603	25	72	1,000314	481	448	664
604	98	111	1,006861	362	471	717
605	177	260	1,013409	505	377	618
606	509	524	1,020059	543	389	689
607	103	307	1,026829	530	0	680
608	5	420	1,033608	546	510	654
609	211	226	1,040460	0	0	719
610	467	483	1,047325	599	0	678
611	504	507	1,054289	343	516	712
612	216	219	1,061286	371	522	645
613	1	3	1,068329	554	336	704
614	15	686	1,075381	0	0	673
615	411	460	1,082467	520	0	692
616	465	763	1,089636	283	0	706
617	673	675	1,096854	511	0	690
618	170	177	1,104084	0	605	710
619	53	63	1,111317	545	326	701
620	80	653	1,118633	570	0	683
621	71	414	1,125966	496	0	682
622	55	118	1,133326	384	567	697
623	316	358	1,140869	544	365	686
624	646	649	1,148498	0	524	772
625	154	421	1,156153	562	504	698
626	31	36	1,163808	478	388	688
627	206	240	1,171481	490	536	674
628	419	659	1,179162	385	262	665
629	88	220	1,186972	509	253	639
630	368	567	1,194890	501	0	652
631	685	713	1,202842	0	0	705
632	690	709	1,210932	468	0	702
633	464	466	1,219133	0	364	693
634	124	163	1,227410	601	410	710

635	687	712	1,235703	0	0	659
636	568	579	1,244216	0	0	687
637	2	17	1,252786	359	374	711
638	443	462	1,261408	584	328	649
639	54	88	1,270184	521	629	717
640	664	665	1,278973	581	552	709
641	9	75	1,288004	598	492	707
642	28	212	1,297123	576	523	718
643	254	256	1,306364	363	235	661
644	16	140	1,315733	0	531	718
645	167	216	1,325149	463	612	749
646	311	356	1,334671	547	489	703
647	354	455	1,344368	563	515	701
648	503	603	1,354082	394	499	699
649	412	443	1,363808	298	638	740
650	472	722	1,373592	541	193	739
651	647	790	1,383415	497	210	675
652	348	368	1,393312	575	630	726
653	89	334	1,403738	0	0	744
654	5	10	1,414225	608	595	714
655	458	491	1,424757	577	401	693
656	312	581	1,435555	589	383	747
657	42	359	1,446598	512	436	691
658	767	773	1,457838	367	87	759
659	687	700	1,469156	635	451	702
660	505	628	1,480526	486	493	699
661	120	254	1,492028	495	643	719
662	67	81	1,503604	462	357	725
663	65	313	1,515556	582	557	722
664	25	69	1,527591	603	399	685
665	419	442	1,539808	628	475	684
666	315	319	1,552192	415	586	696
667	78	129	1,564583	594	548	725
668	478	760	1,577016	593	0	734
669	481	487	1,589586	592	602	737
670	327	331	1,602272	583	525	703
671	474	765	1,615419	564	440	727
672	143	417	1,628574	457	502	742
673	15	233	1,641767	614	483	709
674	206	258	1,655040	627	221	728
675	386	647	1,668720	553	651	752
676	716	717	1,682463	431	0	752
677	30	70	1,696696	518	556	707
678	467	482	1,710937	610	0	720
679	6	160	1,725240	526	449	698
680	20	103	1,739581	566	607	744
681	314	727	1,754193	596	438	740
682	71	425	1,769343	621	408	733
683	80	511	1,784575	620	580	708
684	8	419	1,800315	487	665	731
685	23	25	1,816252	565	664	732
686	316	318	1,832292	623	550	696
687	371	568	1,848495	537	636	722
688	4	31	1,864817	600	626	741
689	509	540	1,881158	606	349	723
690	673	695	1,897694	617	450	745
691	42	367	1,914690	657	538	756
692	411	453	1,931743	615	558	726
693	458	464	1,948901	655	633	760
694	13	121	1,967571	561	465	755

695	676	677	1,986298	461	559	746
696	315	316	2,005159	666	686	735
697	55	92	2,024449	622	574	732
698	6	154	2,043794	679	625	742
699	503	505	2,063353	648	660	738
700	438	559	2,083253	0	0	750
701	53	354	2,103223	619	647	747
702	687	690	2,124778	659	632	757
703	311	327	2,146553	646	670	756
704	1	51	2,168525	613	0	711
705	685	688	2,190510	631	0	763
706	463	465	2,212657	498	616	737
707	9	30	2,234815	641	677	741
708	7	80	2,257247	591	683	769
709	15	664	2,279902	673	640	713
710	124	170	2,302569	634	618	766
711	1	2	2,325687	704	637	758
712	439	504	2,348855	597	611	723
713	15	701	2,374856	709	555	757
714	5	86	2,401748	654	571	731
715	691	697	2,429046	0	0	788
716	394	397	2,456743	588	585	770
717	54	98	2,485518	639	604	733
718	16	28	2,514396	644	642	758
719	120	211	2,543496	661	609	743
720	467	473	2,573003	678	540	739
721	580	658	2,602560	0	0	764
722	65	371	2,632154	663	687	761
723	439	509	2,662489	712	689	738
724	225	333	2,693066	0	519	729
725	67	78	2,723845	662	667	748
726	348	411	2,754820	652	692	768
727	474	764	2,787119	671	0	734
728	206	239	2,819774	674	331	754
729	29	225	2,853897	572	724	748
730	689	707	2,888297	0	569	746
731	5	8	2,923685	714	684	774
732	23	55	2,961688	685	697	771
733	54	71	3,000444	717	682	754
734	474	478	3,040875	727	668	762
735	315	373	3,082545	696	542	768
736	18	19	3,125076	587	0	767
737	463	481	3,168943	706	669	753
738	439	503	3,213590	723	699	750
739	467	472	3,264696	720	650	762
740	314	412	3,316328	681	649	760
741	4	9	3,369694	688	707	755
742	6	143	3,423859	698	672	749
743	116	120	3,478066	590	719	767
744	20	89	3,532882	680	653	773
745	669	673	3,590255	568	690	765
746	676	689	3,651752	695	730	763
747	53	312	3,713516	701	656	761
748	29	67	3,777932	729	725	779
749	6	167	3,846249	742	645	771
750	438	439	3,921236	700	738	769
751	305	513	3,996988	0	0	783
752	386	716	4,073785	675	676	772
753	463	488	4,151802	737	573	778
754	54	206	4,230307	733	728	766

755	4	13	4,310091	741	694	773
756	42	311	4,390382	691	703	777
757	15	687	4,473664	713	702	765
758	1	16	4,557720	711	718	779
759	767	775	4,648667	658	579	784
760	314	458	4,742224	740	693	781
761	53	65	4,839059	747	722	770
762	467	474	4,944812	739	734	778
763	676	685	5,063905	746	705	780
764	49	580	5,188379	0	721	789
765	15	669	5,319325	757	745	776
766	54	124	5,451554	754	710	786
767	18	116	5,599601	736	743	782
768	315	348	5,748415	735	726	781
769	7	438	5,903180	708	750	774
770	53	394	6,071965	761	716	777
771	6	23	6,258072	749	732	775
772	386	646	6,453842	752	624	776
773	4	20	6,658505	755	744	775
774	5	7	6,886500	731	769	785
775	4	6	7,163746	773	771	786
776	15	386	7,455988	765	772	780
777	42	53	7,776183	756	770	783
778	463	467	8,149109	753	762	790
779	1	29	8,592130	758	748	782
780	15	676	9,050949	776	763	784
781	314	315	9,514456	760	768	790
782	1	18	10,018744	779	767	787
783	42	305	10,827064	777	751	785
784	15	767	11,658711	780	759	788
785	5	42	12,514580	774	783	789
786	4	54	13,609316	775	766	787
787	1	4	15,099995	782	786	791
788	15	691	16,682648	784	715	792
789	5	49	18,383894	785	764	791
790	314	463	21,453625	781	778	793
791	1	5	25,561911	787	789	792
792	1	15	31,588551	791	788	793
793	1	314	44,772255	792	790	0

ANEXO B

ELEMENTOS DE LA MATRIZ DE DEFINICIÓN DEL “PANORAMA REGIONAL”

0. Actores

A) Agentes del sistema entrevistados o encuestados

Institución	Código	Cod. Num.	Cód. Matr.
DG Estr. Ag. Valencia	cknv	1	Amodv
DG Est. Ag. Madrid	ckmm	2	Amodm
DG Prod. Ag. Toledo	ckmc	3	Amodc
DG IER Madrid	ckim	4	Aincm
DG IER Valencia	ckiv	5	Aincv
DG IER Castilla	ckic	6	Aincc
ITVA	ckia	7	Aitva
DG Des. Rural Madrid	ckla	8	Alema
LEADER Serranía Cuenca	cklu	9	Alecu
LEADER Daroca	cklr	10	Aledr
LEADER Maestr. Teruel	cklo	11	Alemo
LEADER Els Ports	cklt	12	Alept
LEADER Palancia	ckli	13	Alemi
Esc-Taller Albarracín	ckel	14	Aescl
Empresarios	cker	15	Aempr
Titulares de Explotación	ckai	16	Aagri

B) Agentes del sistema no entrevistados o encuestados

Otras Esc-Tall	ck10	17	
Instit. Aragonés Fomento	ck11	18	
INEM	ck12	19	
Consejería Indust.-Trab. Castilla	ck13	20	
Consejería Cultura Castilla	ck14	21	
Diputaciones	ck15	22	
DG VI UE	ck16	23	
AEIDL	ck17	24	
ADLs	ck18	25	
Otros progr. LEADER	ck19	26	
Consejería ag. Aragón	ck20	27	
Consejería turismo-MA Aragón	ck21	28	
Consejería economía Aragón	ck22	29	
Universidad	ck23	30	
Ministerio Turismo	ck24	31	
MOPTA	ck25	32	
Bancos	ck26	33	
IMPI-Ministerio Industria	ck27	34	
IMPIVA	ck28	35	
Conselleria Terball Valencia	ck29	36	
Conselleria Cultura Valencia	ck30	37	
OCAPAs	ck31	38	
Junta Comunidades Castilla	ck32	39	
Generalitat Valenciana	ck33	40	
DG Aragón	ck34	41	
Gobierno Central	ck35	42	

1. Políticas

PS1 Apoyo al mantenimiento de la agricultura y ganadería → aunque su productividad y rentabilidad sean escasas, por motivaciones de equilibrio territorial, conservación ambiental, creación de empleo, etc..

PS2 Turismo → apoyo a la actividad turística como fuente alternativa de ingresos en el medio rural.

PS3 Artesanía e industria → apoyo a la creación y/o modernización de actividades industriales y artesanales en los espacios desfavorecidos como modo de incrementar las posibilidades de ingresos y empleo.

PS4 Explotación forestal → explotación de los recursos forestales como fuentes de riqueza alternativas en el medio rural.

PM1 Conservación y protección ambiental → para mantener un entorno atractivo.

PD1 Identidad local → para implicar más a la población en la problemática del área y en las posibilidades de desarrollo.

PD2 Discriminación positiva hacia los espacios desfavorecidos → mediante el apoyo público a la población y actividad productiva en los espacios rurales desfavorecidos, lejos de consideraciones rentabilistas.

PD3 Promoción del área → el marketing y la creación de una imagen de calidad del área permiten incrementar el valor añadido de las producciones locales y abren nuevas posibilidades para actividades productivas y riqueza.

PD4 Mantenimiento de la población.

PE1 Seguridad → en particular para los municipios más aislados y menos poblados.

PT1 Formación → incrementar la formación en los espacios rurales como medio de proveer mayores oportunidades de empleo y mayor rentabilidad a las actividades productivas.

PT2 Empleo → promoción de inversiones que generen empleo estable, subvenciones a la contratación.

2. Contextos

CF1 Condicionamiento físicos para las actividades agrarias y ganaderas → un clima extremo, altitudes medias elevadas y relieve abrupto en partes de la región restringen los ciclos biológicos y la productividad.

CF2 Aislamiento → de las áreas urbanas dinámicas y de los mercados de abastecimiento y consumo. Ello implica el incremento de los costes fijos de las empresas, la existencia de un mercado de trabajo muy limitado y, como consecuencia, la tendencia a la despoblación.

CF3 Incendios forestales → la sequedad estival, el abandono de un buen número de explotaciones agrarias y de actividades forestales, facilitan la propagación de incendios forestales que acaban con uno de los principales potenciales del área: el atractivo natural y paisajístico.

CF4 Paisaje y calidad ambiental → una de las principales potencialidades del área para atraer población y riqueza.

CF5 Presión sobre los recursos naturales → la creciente demanda urbana de contacto con la naturaleza provoca crecientes riesgos para su conservación.

CF6 Mejora de las infraestructuras de comunicaciones → la mejora de las carreteras de acceso a espacios rurales y naturales durante los últimos años.

CD1 Despoblamiento → Pérdida de una media del 50% de población desde 1960, principalmente en los municipios más aislados y en los de menor población.

CD2 Envejecimiento poblacional → Debido a la emigración tradicional de grupos de población joven hacia las áreas urbanas en busca de mejores oportunidades. Como resultado, encontramos una sociedad desestructurada, envejecida, poco dinámica y con elevada dependencia de la asistencia pública.

CD3 Bajos niveles de formación → el envejecimiento poblacional, la escasez de infraestructuras de educación, el aislamiento de muchos municipios, la dependencia de actividades tradicionales como la agricultura o ganadería, determinan bajos niveles educativos. Por otro lado, no existe una formación específicamente dirigida a las necesidades de los espacios rurales.

CD4 Concentración de la población en las cabeceras comarcales o capitales provinciales → Durante los últimos 15-20 años, el despoblamiento ha llevado a muchos pequeños municipios a perder servicios y equipamientos básicos, lo que ha llevado a la población a migrar hacia las cabeceras comarcales, cuando existían, o a las capitales provinciales.

CD5 Saturación de las áreas urbanas → A pesar de seguir acumulando actividad productiva, las áreas urbanas han dejado en gran medida de poder ofrecer a la población rural oportunidades de empleo adecuadas y calidad de vida que compense el abandono del medio rural. La tendencia a la emigración, por tanto, se ha frenado e invertido en algunos casos.

CT1 Demanda urbana de lo rural y de contacto con la naturaleza → crecientes capas de población urbana demandan contacto directo con el medio rural y con los recursos que éste ofrece (calidad ambiental, cultura, historia, gastronomía, etc.).

CT2 Demanda urbana de alimentos y productos de calidad → crecientes capas de población urbana demandan productos que cumplan unas condiciones de producción específicas que los doten de garantías sobre su calidad. Los espacios rurales, especialmente aquellos con un medio natural atractivo, cuentan con especiales ventajas para ofrecer una imagen de elevada calidad para sus producciones.

CT3 Escasez de infraestructuras turísticas → en algunos casos la ausencia de regulaciones o de promoción dan lugar a un cuello de botella en la provisión de infraestructuras de alojamiento, restauración y servicios complementarios, que dificulta el desarrollo turístico.

CT4 Patrimonio histórico-cultural → las áreas rurales cuentan con una riqueza cultural, artística, monumental, gastronómica y festiva que suponen un gran atractivo para el desarrollo del turismo y un potencial para la generación de riqueza.

CT5 Congestión del turismo tradicional → el turismo de sol y playa se encuentra masificado y presenta problemas de baja calidad y elevado impacto ambiental.

CE1 Mercado de trabajo → el despoblamiento y la pérdida de actividad económica, así como la excesiva dependencia de actividades tradicionales y poco modernizadas en las que predomina el autoempleo, se traducen en la existencia de un mercado de trabajo muy limitado que ofrece pocas posibilidades a la población joven.

CE2 Existencia de áreas dinámicas cercanas → que han ejercido tradicionalmente una fuerte atracción sobre la población y la actividad del área, favoreciendo su vaciamiento poblacional.

CE3 Escasa viabilidad de las actividades tradicionales → buena parte de las explotaciones agrarias y ganaderas, así como de las empresas no agrarias tradicionales del área, se encuentran en crisis por su elevada dependencia de un mercado local muy mermado, y por su escaso grado de dinamismo.

CE4 Entidades financieras privadas → tienen un papel fundamental en la capitalización de unas empresas y explotaciones con escaso potencial económico.

CE5 Impuestos → El sistema de impuestos a la actividad productiva, de carácter horizontal, no distingue las especiales dificultades con que tropiezan las empresas localizadas en el ámbito rural, contribuyendo a la reducción de su rentabilidad y viabilidad.

CE6 Abandono de explotaciones agrarias → la inviabilidad de muchas de las explotaciones o el simple hecho de la ausencia de un heredero que quiera hacerse cargo de su explotación, ha dado lugar al abandono de un porcentaje significativo de explotaciones agrarias. Las principales consecuencias incluyen la pérdida de actividad económica y de población, el riesgo de destrucción del paisaje tradicional o la erosión.

CE7 Precios de los productos ganaderos → el precio que registran en el mercado los algunos productos ganaderos suponen un importante condicionante para grandes áreas de la región especializadas en este tipo de producciones.

CE8 Precio de los cereales → el precio que registran en el mercado los cereales supone un importante condicionante para grandes áreas de la región especializadas en este tipo de producciones.

CE9 Precio de la uva y el vino → el precio que registran en el mercado la uva y el vino supone un importante condicionante para grandes áreas de la región especializadas en este tipo de producciones.

CE10 Primas a la producción agraria y ganadera → en muchos casos suponen un complemento esencial para el mantenimiento de la actividad.

CV1 Deterioro o pérdida de equipamientos y servicios → la despoblación ha conllevado la pérdida de actividad económica y el deterioro o pérdida de muchos servicios y equipamientos básicos, especialmente en los municipios más pequeños y remotos. Como consecuencia, se refuerza el proceso de pérdida poblacional.

CV2 Transporte público → la escasa rentabilidad de muchas de las líneas de viajeros en el medio rural determina la existencia de servicios muy reducidos, y la supresión progresiva de servicios que generaran pérdidas para las empresas gestoras. Como consecuencia, se incrementa el aislamiento de los municipios más remotos y de los grupos sociales más desfavorecidos.

CV3 Calidad de vida → las ventajas que ofrece el medio rural en cuanto a disfrute del medio natural, calidad ambiental, paisaje, cultura, etc., constituyen una importante potencialidad y atractivo.

CV4 Imagen de calidad → la creciente promoción de las áreas rurales, con exaltación de sus cualidades, generan una imagen de calidad entre las poblaciones urbanas que incrementa el valor de sus producciones.

CP1 Cuotas de producción → Aunque en algunos casos pueden perjudicar a los espacios rurales por las desventajas de productividad, en otros pueden favorecerlos al garantizar la asignación de unos montantes de producción mínimos garantizados frente a producciones externas más competitivas.

CP2 Regulaciones de la Unión Europea → la creciente concienciación de las autoridades comunitarias sobre la necesidad de garantizar una cohesión territorial mediante el desarrollo de las regiones más desfavorecidas, ha dado lugar a la aparición de iniciativas de apoyo al desarrollo que favorecen la actividad productiva, el mantenimiento de la población, la creación de empleo y la conservación ambiental.

CP3 Traspaso de competencias desde el Gobierno Central a los Autonómicos → en el marco de la construcción del Estado de las Autonomías.

CP4 Confrontaciones partidistas → En la escala local, la existencia de rivalidades personales, generalmente asociadas a militancias contrapuestas, provoca la aparición de conflictos quasi-indisolubles, que constituyen un factor de primera magnitud en la disminución de la eficacia de las actuaciones de desarrollo.

CP5 Participación → La potenciación desde las instituciones públicas de la participación de la población local en el diseño y gestión de las iniciativas de desarrollo que les afectan, es un hecho patente y puede contribuir a generar un mayor compromiso y concienciación de la población y, por tanto, un mayor esfuerzo personal en el éxito de las políticas de promoción del desarrollo rural.

CP6 Incremento del Valor Añadido de las producciones locales → los productores buscan de manera creciente modos de incrementar el valor añadido de sus producciones de manera que un mayor porcentaje de la riqueza generada por sus productos quede en sus manos o en el área. La denominación de origen, la etiqueta ecológica, etc., son iniciativas que contribuyen no solo a incrementar el valor añadido del producto, sino a crear una imagen de calidad del área.

CS1 Cooperativismo y asociacionismo → empresarios y agricultores son cada vez más conscientes de las ventajas de una acción común a través de la constitución de cooperativas o asociaciones.

CS2 Partenariado → como consecuencia de la actuación de agencias de desarrollo locales que responden al principio de promoción de un desarrollo integrado, endógeno y participativo, crece entre la población la concienciación sobre la necesidad de constituir lobbies o grupos de presión que reivindiquen de forma conjunta los intereses comunes.

CS3 Liderazgo → Se es cada vez más consciente desde la administración, de las ventajas de un líder-gestor que sea capaz de aglutinar voluntades y esfuerzos.

3. Acciones

AE1 Programas de Formación → organización o subvención a iniciativas de formación.

AE2 Fomento del cooperativismo y asociacionismo → apoyo a la constitución y funcionamiento de asociaciones y cooperativas, mediante ayuda económica, asistencia técnica o formación.

AE3 Marketing de productos y recursos locales → promoción de la imagen y cualidades de las producciones locales en mercados externos.

AE4 Fomento de las producciones locales → apoyo a las producciones locales que presentan ventajas comparativas y pueden ser fuente de empleo y actividad económica.

AE5 Bonificación de los intereses bancarios → Subvenciones para paliar uno de los principales problemas de la financiación de inversiones productivas: el pago de los intereses bancarios.

AE6 Nuevos modos de gestión empresarial → promoción de nuevas modalidades de gestión que permitan incrementar la eficacia y rentabilidad de las empresas, mediante formación e información a los promotores.

AE7 Promoción de la comercialización desde origen → promoción del etiquetado y venta de productos locales desde los productores con el fin de incrementar el porcentaje de valor añadido del producto que se queda en el área.

AE8 Mejora de la calidad de productos y servicios locales → para incrementar el valor añadido de los mismos, mejorar la imagen del área e incrementar las posibilidades y recursos futuros.

AP1 Restauración del patrimonio histórico local → valorización de las infraestructuras históricas y culturales del área, a la vez que se facilita la especialización de mano de obra local.

AT1 Promoción del turismo rural → Apoyo económico y técnico a la creación o modernización de infraestructuras y servicios turísticos adecuados a las características del área.

AT2 Promoción de los recursos turísticos del área → marketing de los recursos turísticos del área en mercados exteriores.

AI1 Subvenciones a la modernización de empresas → apoyo económico a la modernización de las instalaciones o maquinaria de las empresas para aumentar su rentabilidad y competitividad.

AI2 Subvenciones a la creación o ampliación de industrias → apoyo económico a la creación o ampliación de industrias en el área con el fin de crear empleo y dinamización.

AI3 Subvenciones a la relocalización de industrias hacia zonas desfavorecidas → traslado de industrias desde fuera del área al área con el fin de crear empleo y dinamización.

AI4 Apoyo a las PYMEs locales → subvenciones a proyectos de inversión en PYMEs del área, destinados a creación de nueva actividad, asegurar la viabilidad, rentabilidad y competitividad de actividades existentes, y crear o mantener empleo.

AS1 Mejora de servicios y equipamientos locales básicos → financiación de creación o mantenimiento de servicios y equipamientos básicos para crear unas condiciones mínimas para el mantenimiento de la población.

AS2 Construcción de una identidad local → generación de un sentimiento de pertenencia a una unidad territorial para involucrar más a la población local sobre la problemática del área y su papel en las vías de solución.

AG1 Apoyo técnico → orientación y asesoramiento a promotores potenciales y reales sobre problemas de su actividad, vías adecuadas de inversión, etc.

AG2 Información → a promotores potenciales y reales sobre posibilidades de apoyo a su actividad o a los proyectos que se quieren emprender.

AG3 Gestión local de iniciativas de desarrollo → para beneficiarse de un mayor conocimiento del área y de su problemática, de un mayor contacto con los posibles beneficiarios, de una mayor participación de la población, y de mayor accesibilidad y rapidez en la gestión.

AA1 Ayudas a la inversión en modernización de explotaciones agrarias → subvención a la ampliación de tierras, compra de maquinaria, cambio de modos de gestión o de orientación productiva, con el fin de incrementar la rentabilidad y viabilidad de las explotaciones.

AA2 Ayuda al establecimiento de jóvenes agricultores → Apoyo financiero, formación y asesoramiento técnico a la constitución de nuevos titulares de explotación jóvenes con el fin de rejuvenecer el sector.

AA3 Indemnización compensatoria → compensaciones económicas a agricultores por la localización en áreas con problemáticas concretas —despoblamiento, montaña, etc.

AA4 Planes de Regadío → Promoción de nuevos regadíos para incrementar la productividad y rentabilidad empresarial.

AA5 Promoción de la pluriactividad en las explotaciones agrarias → promoción de la introducción de actividades alternativas en la explotación con el fin de complementar ingresos.

AA6 Apoyo a los pequeños agricultores.

AA7 Concentración parcelaria → para incrementar la eficacia de las explotaciones y su viabilidad.

AM1 Apoyo a la agricultura ecológica y sostenible → por su menor repercusión sobre el MA y por el mayor valor añadido que genera.

AM2 Conservación y mejora de los recursos forestales → para crear empleo, mejorar la calidad ambiental y crear nuevos recursos.

5. Objetivos y metas

OA1 Calidad ambiental → mantener o mejorar la calidad ambiental mediante la conservación de los recursos naturales, la promoción de actividades no contaminantes, prácticas agrícolas amigables con el MA, ordenación del territorio, etc.

OE1 Mantenimiento del empleo → incremento de la competitividad y rentabilidad de las actividades productivas de manera que se mantengan los puestos de trabajo en el área.

OE2 Creación de empleos estables → promoción de nuevas actividades económicas y potenciación de las existentes para la creación de empleo.

OE3 Incremento de la viabilidad de las empresas → para mantener la actividad económica y fijar población.

OE4 Informar y asesorar → para incrementar el conocimiento de la población sobre la problemática de su área y sobre las vías para solucionarla.

OE5 *Mejorar la calidad de las producciones locales* → de modo que se incremente su valor añadido, y se cree más riqueza y empleo en las empresas del área.

OE6 *Incremento de los ingresos de la población* → asegurando unas condiciones de vida mínimas a la población que eviten el abandono del área.

OE7 *Cooperativismo* → para incrementar la viabilidad y capacidad de acción de pequeños empresarios y agricultores. Trasladado el concepto al ámbito municipal, las asociaciones de municipios o mancomunidades permiten incrementar los niveles de servicios y equipamientos a la vez que el poder político.

OE8 *Incremento de la afluencia turística* → como fuente de riqueza para el área. Ampliar la sesión turística y promover nuevas actividades complementarias.

OE9 *Mejorar la infraestructura turística* → para posibilitar el incremento de la afluencia turística.

OE10 *Mejorar la calidad de los productos y servicios del área* → para incrementar la competitividad y la viabilidad de las empresas.

OE11 *Mejorar los sistemas de control y gestión* → tanto a nivel empresarial como a nivel institucional, para incrementar la eficacia

OP1 *Adquisición de competencias políticas a escala local* → para beneficiarse de un mayor conocimiento del área y de su problemática, de un mayor contacto con los posibles beneficiarios, de una mayor participación de la población, y de mayor accesibilidad y rapidez en la gestión.

OP2 *Promover la participación e implicación de la población local* → para que internalice el plan de desarrollo y se identifique con él.

OP3 *Apoyo a actividades productivas en las zonas rurales desfavorecidas* → para incrementar la viabilidad de muchas pequeñas empresas y permitir que sus dueños y familias permanezcan en el área.

OS1 *Crear una identidad local* → para que lo local adquiera más valor.

OS2 *Mantener la población* → para mantener el equilibrio territorial, la cultura y modo de vida rural, y los paisajes tradicionales.

OS3 *Mantener los servicios y equipamientos locales* → aragarantizar unas condiciones de vida básicas a la población.

OS4 *Mantener el modo de vida rural*

OG1 *Rentabilidad* → en la utilización de recursos

OG2 Eficacia → para acelerar los procedimientos administrativos, la rapidez de los pagos y la entrega de información o apoyo técnico.

OG3 Apoyo a la competitividad → con el fin de incrementar la viabilidad y rentabilidad de las empresas y los ingresos de sus dueños y empleados.

OG4 Acción conjunta → desde las instituciones y grupos de interés locales, en defensa de los intereses comunes.

OG5 Coordinación → de las actuaciones públicas de desarrollo en el área, para mejorar su eficacia y el aprovechamiento de los recursos, y para reducir los conflictos de competencias, solapamientos y esfuerzos contradictorios.

OG6 Planificación previa a la ejecución del plan de desarrollo → para establecer objetivos claros de la acción y el mejor modo de llevarlos a cabo

OG7 Simplificación requisitos burocráticos → facilitar el procedimiento de solicitud de ayudas o de demanda de asistencia pública.

OG8 Rapidez en el pago de la asistencia financiera concedida → acelerar los procedimientos de pago efectivo de subvenciones para incrementar los beneficios obtenidos por la ayuda.

OD1 Desarrollo integral → desarrollo de todos los sectores sociales y económicos del área de forma coordinada y planificada, y contando con la participación de la población local.

OD2 Reactivación sector agrario → mejora de las condiciones de las explotaciones agrarias, rejuvenecimiento del sector e incremento de la competitividad.

OD3 Desarrollo endógeno → promover el potencial de desarrollo del área a partir de los recursos y potencialidades locales.

OD4 Conservación de los recursos medioambientales y culturales.



