

LAS POLÍTICAS RURALES EUROPEAS Y SU IMPACTO EN EXTREMADURA

Ana Nieto Masot y José L. Gurría Gascón

Área de Geografía Humana. UEX

RESUMEN

Se analiza la situación actual de los ámbitos rurales en Extremadura, con una economía tradicionalmente agraria y una intensa emigración. Pero en las dos últimas décadas, se producirán una serie de transformaciones socioeconómicas, que se sintetizan en la terciarización de las economías rurales, en un sistema de rentas plurisectoriales y en la estabilización de la población. Se analizarán estos procesos recientes y el impacto de las políticas rurales a través de los Programas de Desarrollo Rural.

Palabras clave: Desarrollo Rural, LEADER, PRODER.

ABSTRACT

Rural European Policies and their impact on Extremadura. The current situation of the rural areas in Extremadura, characterized by a traditionally agricultural economy and intense emigration, are analyzed. However, during the last two decades a series of socioeconomic transformations have occurred and these are synthesized in the tertiary sector of the rural economies, in a multisectoral system of incomes, and in the population's stabilization. Recent processes and the actual impact that the rural policies have caused through the Rural Development Programmes will be analysed.

Key words: Rural development, LEADER, PRODER.

Fecha de recepción: enero 2008.

Fecha de aceptación: octubre 2008.

I. INTRODUCCIÓN: LOS ÁMBITOS RURALES EN EXTREMADURA

Extremadura, como región agraria y rural, ha sido secularmente una de las regiones más atrasadas de España, debido a un permanente desajuste entre la población y los recursos, que se ha traducido en una intensa emigración en los años sesenta y setenta del siglo pasado y, cuando ésta ya no fue posible, desde comienzos de los ochenta, los índices de paro se dispararon (Gurría y Nieto, 2006: 95-97), consecuencia de las profundas transformaciones socioeconómicas y demográficas acontecidas en las últimas décadas.

Esta situación de atraso socioeconómico se ha debido a esa excesiva dependencia del sector agrario hasta muy recientemente, como indica Frutos (1979: 8-12): «El sector primario es hoy esencial para Extremadura, pero constituye a un tiempo su riqueza y su pobreza... De hecho, el predominio de la agricultura y la ganadería forman parte de un patrimonio de pobreza que Extremadura arrastra desde el medioevo, y que pervive hoy porque perviven similares estructuras...».

Hasta el Plan de Estabilización Nacional de 1959, la población rural, dependiente casi en exclusiva del sector agrario, suponía más del 75% de la población total extremeña, bajo unas condiciones de estricta subsistencia.

Desde entonces, se asiste a una profunda y acelerada transformación de los ámbitos rurales, que han pasado de esa economía agraria de subsistencia a una economía de los servicios y se pretende que también de la Información, a la que no tienen acceso los ingentes excedentes agrarios, sin cualificación, consecuencia inmediata de este proceso. La población agraria se vio reducida a la mitad entre 1960 y 1985 y, desde la entrada en la CEE, de nuevo a menos de la mitad hasta la actualidad, con una ocupación todavía de casi un 15% de la población activa. Simultáneamente, el sector de los servicios ha pasado de un 15 a un 60%. Se ha producido, por lo tanto, un intenso proceso de terciarización. Sin embargo, los núcleos menores de 5.000 habitantes apenas sobrepasan el 40% de su población en los servicios, mientras que todavía mantienen más del 30% en el sector agrario.

La población rural ha sabido adaptar su secular economía agraria de subsistencia a los nuevos contextos socioeconómicos de este momento, sobre una base de rentas plurisectoriales y complementarias: se aprovecha el sector agrario, cada vez como actividad más secundaria o a tiempo parcial, pero sobre todo las oportunidades laborales en el resto de los sectores de actividad, dentro o fuera, además de otras rentas pasivas (subsidios agrarios, subvenciones comunitarias, pensiones, etc.). En este sentido se manifiesta García Sanz (1996: 24-46), al manifestar que «la experiencia de los últimos años nos está indicando que se puede dar un desarrollo rural cada vez con menos bases agrarias» y, más adelante, añade: «las zonas rurales demográficamente más positivas son aquellas que han sabido avanzar en los procesos de diversificación ocupacional, entre los que tienen un puesto destacado los servicios, pero también, la industria agroalimentaria».

En todo caso, se trata de economías muy precarias, por lo que cualquier acción, por pequeña que parezca, puede desencadenar efectos irreversibles en uno u otro sentido, permitiendo la estabilización de la población y la pervivencia de los pueblos, como ha ocurrido en estas dos últimas décadas o, por el contrario, condenarlos a un abandono definitivo, como ya ha sucedido en otras áreas rurales españolas.

En todo este proceso ha jugado un papel de primer orden el sistema policéntrico de pequeñas ciudades, bien distribuidas en el territorio, que han facilitado la diversificación de actividades, empleo y rentas fuera del sector agrario y han contribuido en gran medida a la estabilización de la población en los núcleos rurales de sus respectivas áreas de influencia. Tal y como se indica en la Estrategia Territorial Europea (ETE, 1999: Art. 92: 25-26), «la ciudad y el campo forman una unidad funcional y territorial, caracterizada por múltiples relaciones e interdependencias» y, más adelante, llega incluso a sentenciar que «el futuro de numerosas zonas rurales está cada vez más vinculado al desarrollo de las ciudades» y, por ello, «conviene, pues, prestar una atención muy especial a *las ciudades del campo*, en la concepción de estrategias integradas de desarrollo rural» (Art. 93: 26).

El abandono de los ámbitos rurales ha sido generalizado a nivel nacional durante el desarrollo de los sesenta, pero los núcleos rurales extremeños han conseguido estabilizarse en las últimas décadas en función de los mencionados cambios y del nuevo sistema de rentas, rompiéndose la secular tendencia emigratoria. Nos encontramos, por ello, ante el período más largo de estabilización de la población, tanto a nivel regional como rural, en el último siglo.

Es éste un aspecto que invita al optimismo, al menos parece estar dando tiempo para articular proyectos capaces de dinamizar a estos ámbitos rurales. Pero, en todo caso, han de ser medidas urgentes, ya que su situación no deja de ser bastante crítica a tenor del envejecimiento, de la caída de la fecundidad y de las elevadas cifras de paro. Si el envejecimiento es la característica dominante de la situación demográfica de los núcleos rurales extremeños, el paro es la síntesis de su precaria situación socioeconómica, pudiendo considerarse como el problema más grave y acuciante.

No existe ningún municipio abandonado en la región, pero son numerosos los núcleos, sobre todo en la mitad norte de la región, con índices de envejecimiento superiores al 100%. Esto, unido a esa baja fecundidad, no sólo limita el potencial de desarrollo endógeno de estos núcleos rurales, sino que los aboca a un futuro muy incierto, incluso a corto plazo.

El paro, por su parte, que llegó a alcanzar medias del 25% a nivel regional y hasta del 40% en las comarcas más rurales, afectó, sobre todo, a los jóvenes, a la mujer y a las personas del sector agrario con menor cualificación. Sin embargo, desde comienzos de los noventa, se ha conseguido reducir casi a la mitad. A ello han contribuido las profundas transformaciones acontecidas en la estructura económica, con un subsector de la construcción que ha sido capaz de acoger a los excedentes agrarios y a los de menor cualificación y con un sector de los servicios que se ha nutrido de los jóvenes y, en especial, ha podido paliar en parte la masiva incorporación de la mujer.

Numerosos factores y complejos procesos se han sucedido, por lo tanto, para explicar estas transformaciones socioeconómicas y demográficas recientes. Con esta finalidad, se hará una síntesis de la política europea de desarrollo rural y de los distintos Programas que se han ejecutado en Extremadura, sus iniciativas e inversiones y los impactos que hayan podido ejercer a través de sus inversiones y resultados.

II. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL Y SU IMPLANTACIÓN EN EXTREMADURA

Desde los orígenes del Mercado Común Europeo, a mediados de los cincuenta, la política agraria ha sido uno de sus pilares fundamentales desde el punto de vista sectorial e institucio-

nal, sobre todo a raíz del Tratado de Roma (1957), en cuyo Artículo 39 se recoge explícitamente el decidido apoyo al sector, con la finalidad de incrementar las rentas agrarias en base a una mayor productividad. Esto se concretó en una serie de subvenciones tanto a la producción como al consumo, a fin de garantizar, al mismo tiempo, el abastecimiento del mercado interno a precios razonables. Tradicionalmente, la PAC ha venido acaparando más de la mitad del presupuesto de la Unión hasta muy recientemente y, aún en estos momentos, supera el 40%.

Paulatinamente, la realidad y el coste económico fueron demostrando la insostenibilidad y el fracaso de esta política agraria, pues como indica Quintana (1999): «se trata más bien de una versión productivista y por lo tanto netamente económica del mundo rural», sin preocupación alguna por cuestiones sociales o por el desarrollo de otros sectores de actividad.

Ya el Plan Mansholt (1968), de modernización de las explotaciones agrarias, comienza a cuestionarse esta política ante la fuerte tendencia de los años precedentes a la emigración y el abandono de las actividades agrarias y de los núcleos rurales. La aparición de los excedentes agrarios y la incorporación, en la primera mitad de los ochenta, de países muy rurales como Irlanda y Grecia (1981), España y Portugal (1986), introducen unas condiciones económicas y sociales muy diferentes a las existentes en los inicios de la PAC.

Existen otros antecedentes del progresivo cambio en la PAC y en la aparición de la concepción del desarrollo rural, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER, 1975), la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983), el Libro Verde de la Comisión denominado «Perspectivas de la Política Agraria Común» (1985), etc.

No será, sin embargo, hasta el Acta Única Europea (1986) cuando se plantee la cohesión económica y social y se comience a hablar del medio y del desarrollo rural, aunque de manera muy vaga todavía, concretándose en 1988 en «El Futuro del Medio Rural». Es una Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento en la que se constata la preocupante realidad del medio rural, en cuanto a los excedentes agrarios, el paro, la emigración y, en definitiva, el progresivo abandono de las actividades agrarias y de los núcleos de población. Se establecen tres tipologías: áreas o *regiones rurales sometidas a la presión de la evolución moderna*, en el entorno de las grandes ciudades, con fuertes tensiones en los usos del suelo, construcciones desordenadas, transformaciones y desequilibrios de los ecosistemas, etc.; *áreas con declive rural*, con niveles de desarrollo cada vez más alejados de las rentas urbanas y con un creciente abandono; y *zonas especialmente marginadas*, como las áreas de montaña, áreas muy periféricas, islas, etc., en las que las posibilidades de desarrollo son muy limitadas. La Comisión recomendaba medidas específicas para cada una de ellas, aunque globalmente considera que todas las acciones deben ser concebidas a partir de las realidades locales, a través de un desarrollo integrado y mediante acciones estructurales de diversificación de las actividades económicas.

En 1991, se crearán los Programas Europeos de Desarrollo Rural a través de la Iniciativa LEADER, que recoge los principios básicos de la Comunicación anterior. Más tarde, mientras se prorroga esta Iniciativa anterior a través de LEADER II, se aprobará, en 1996, el Programa PRODER, éste a instancias del gobierno español. En este mismo año, se celebra la I Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural que cristalizará en la Declaración de Cork (Irlanda, 1996), sobre la *Europa Rural: Perspectiva para el Futuro*. Se establecieron diez puntos de actuación, en los que se señala que «el desarrollo rural sostenible debe convertirse en una de las prioridades de la Unión Europea y ser el principio fundamental que presida, en

el futuro más inmediato y con posterioridad a la ampliación, cualquier tipo de política sobre el medio rural. El objetivo que se persigue es invertir la tendencia al éxodo rural, combatir la pobreza, fomentar el empleo y la igualdad de oportunidades, anticiparse a las crecientes exigencias de mejora en materia de calidad, salud, seguridad, desarrollo personal y actividades en tiempo libre, así como aumentar el bienestar en el espacio rural». Se menciona, igualmente, la preservación y mejora del medio ambiente, las infraestructuras en materia de educación, sanidad y las comunicaciones, la programación, gestión y evaluación, además de insistir en el enfoque integrado, la diversificación, la subsidiariedad, la sostenibilidad, la simplificación del proceso y el incremento de los fondos necesarios para ello.

La Agenda 2000, editada en 1999, recogerá en buena medida la Declaración de Cork, modificará la política agraria previa y hará una referencia específica al desarrollo rural como «segundo pilar de la PAC» y a la necesidad de abordarlo desde una «aproximación multisectorial integrada». Se incrementará el presupuesto no solamente en LEADER, sino también en otras medidas específicas, como las de acompañamiento a la reforestación, las ayudas a los jóvenes agricultores, etc., al igual que los Fondos para las regiones con problemas estructurales, entre ellas las regiones Objetivo 1, básicamente rurales (DOCE serie L n° 161 pp. 1-42, de 26/6/199).

De la misma manera, la Estrategia Territorial Europea (ETE, 1999) se hace un amplio eco de la problemática rural y, tras constatar el anacrónico dualismo entre el campo y la ciudad, vincula su mutua asociación para poder alcanzar el necesario desarrollo endógeno, diversificado y eficiente de los espacios rurales (Gurría, 2007: 72-78). Más adelante insistirá en que «la ciudad y el campo forman una unidad funcional y territorial, caracterizada por múltiples relaciones e interdependencias» (Art. 92: 25-26). Llega incluso a sentenciar que «el futuro de numerosas zonas rurales está cada vez más vinculado al desarrollo de las ciudades» y plantea un modelo urbano policéntrico y más equilibrado, indicando que «conviene, pues, prestar una atención muy especial a *las ciudades del campo*, en la concepción de estrategias integradas de desarrollo rural» (art. 93: 26).

Toda esta preocupación por el medio rural también tendrá su reflejo en el Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992), en cuyo Art. 130 A se expresa que «la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales».

En 2003 se celebrará la II Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural en Salzburgo (Austria), en cuya Declaración se seguirá insistiendo sobre esta misma temática.

Nos encontramos en la actualidad ante un nuevo período de programación para 2007-2013, en el que la política rural dependerá del Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural (FEADER).

Finalmente, es necesario destacar la reciente aprobación a nivel nacional de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (LEY 45/2007, de 13 de diciembre, BOE núm. 299 de 14 diciembre 2007), con una financiación que supera los 9.000 millones y que indudablemente tendrá nuevos efectos económicos en los territorios rurales.

Por lo tanto, sólo desde comienzos de los noventa, las Administraciones Públicas, tanto Europeas como españolas, han comenzado a plantearse la necesidad del desarrollo rural y han implementado los correspondientes Programas para favorecer su desarrollo ante el atraso socioeconómico, el abandono de la población y el deterioro medioambiental, etc. (Laguna y Lasanta, 2007, pp. 30).

Existen numerosos trabajos en los últimos años, que han analizado estas políticas en distintas regiones desde aproximaciones diversas, pudiendo citarse, entre otros, Regidor (2000), Precedo (2003), Esparcia (2004), Farinós et al (2005), García Rodríguez et al (2005), Plaza (2006), Frutos Mejías et al (2006), Alario y Baraja (2006), Márquez et al (2006) y Caravaca (2007).

El presente artículo se centrará en estos Programas de Desarrollo Rural, concretamente LEADER y PRODER, puesto que el FEADER todavía está pendiente de iniciar su ejecución en estos momentos.

Como se ha mencionado, desde la política inicial, estrictamente agraria, se irá pasando en las dos últimas décadas a una concepción más integral de desarrollo rural, que deberá ser endógeno, sostenible, innovador, descentralizado y gestionado por la población local (Actualidad LEADER, 1998: 16). Es un modelo que se plantea, como objetivo prioritario, la diversificación de las actividades económicas, sobre la base de los recursos endógenos, intentando favorecer el empleo, especialmente fuera del sector agrario, y las rentas plurisectoriales, a través de la movilización del tejido social y empresarial (Nieto y Gurría, 2005: 483-484).

Inciendo en estas Políticas, la experiencia pionera y experimental, a nivel europeo, fue LEADER I (1991-94), con tres objetivos prioritarios: mejorar el desarrollo económico de las áreas rurales, frenar los procesos emigratorios y diversificar las actividades económicas. Significó la puesta en marcha de un nuevo enfoque del desarrollo rural, incorporando los conceptos de endógeno, demostrativo y participativo. Se establece una metodología que «permita experimentar enfoques de desarrollo rural autóctonos, locales y, con frecuencia, innovadores. Enfoque, que permita a los agentes y a los territorios rurales revalorizar su potencial propio en el contexto de una política global de dinamización del desarrollo rural» (94/C 180/12), con el objetivo de estabilizar a la población en los entornos rurales.

Se aplicará en territorios homogéneos, con una población inferior a 100.000 habitantes, con una entidad comarcal, histórica y/o funcional, en los que se diseñará una estrategia de desarrollo que estará gestionada por los Grupos de Acción Local (GAL). En éstos, habrá una representación de las entidades públicas y de los agentes económicos y sociales de cada territorio. Todo ello en el marco de la cofinanciación de una serie de submedidas entre los Fondos Estructurales (FEDER, FEOGA-O y FSE), Administraciones españolas (Nacional, Autonómica y Local) y participación privada. Su base jurídica puede consultarse en el Reglamento (CEE) N° 4253/88. DO L 374 de 31/12/88, Iniciativa demostrativa de desarrollo rural al amparo de la PAC y en la Resolución del Parlamento Europeo del 19 de Febrero de 1991. DOC 72 de 18/3/1991.

En Extremadura, cuatro Grupos de Acción Local se beneficiaron de esta iniciativa LEADER I (figura 1):

- ADECA-Patronato Pedro de Ibarra (comarca de Alcántara).
- Consorcio Centro de Desarrollo Rural La Serena.
- Asociación para el Desarrollo Integral de la Sierra de Gata (ADISGATA).
- Sociedad para la Promoción y Desarrollo del Valle del Jerte (SOPRODEVAJE).

Los dos primeros Grupos se localizan en la penillanura, con una economía ganadera extensiva; y los dos últimos, en el Sistema Central, con una economía agraria de montaña. Los cuatro se caracterizaban por tratarse de áreas deprimidas y sometidas a una persistente emigración y abandono. Abarcaban una superficie de 6.459 Km² (15% del total regional), 57 municipios (15%) y 97.357 habitantes (9 %).

La Iniciativa Comunitaria LEADER I (1991-1994) permitió experimentar enfoques de desarrollo rural autóctonos, locales y, con frecuencia, innovadores. La experiencia adquirida en el territorio indicó la adecuación de este enfoque, que permitió a los agentes y a los territorios rurales revalorizar su potencial propio en el contexto de una política global de dinamización del desarrollo rural. Debido a ello, se aprobó por parte de la Comisión Europea en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (94/C 180/12) una nueva etapa con LEADER II.

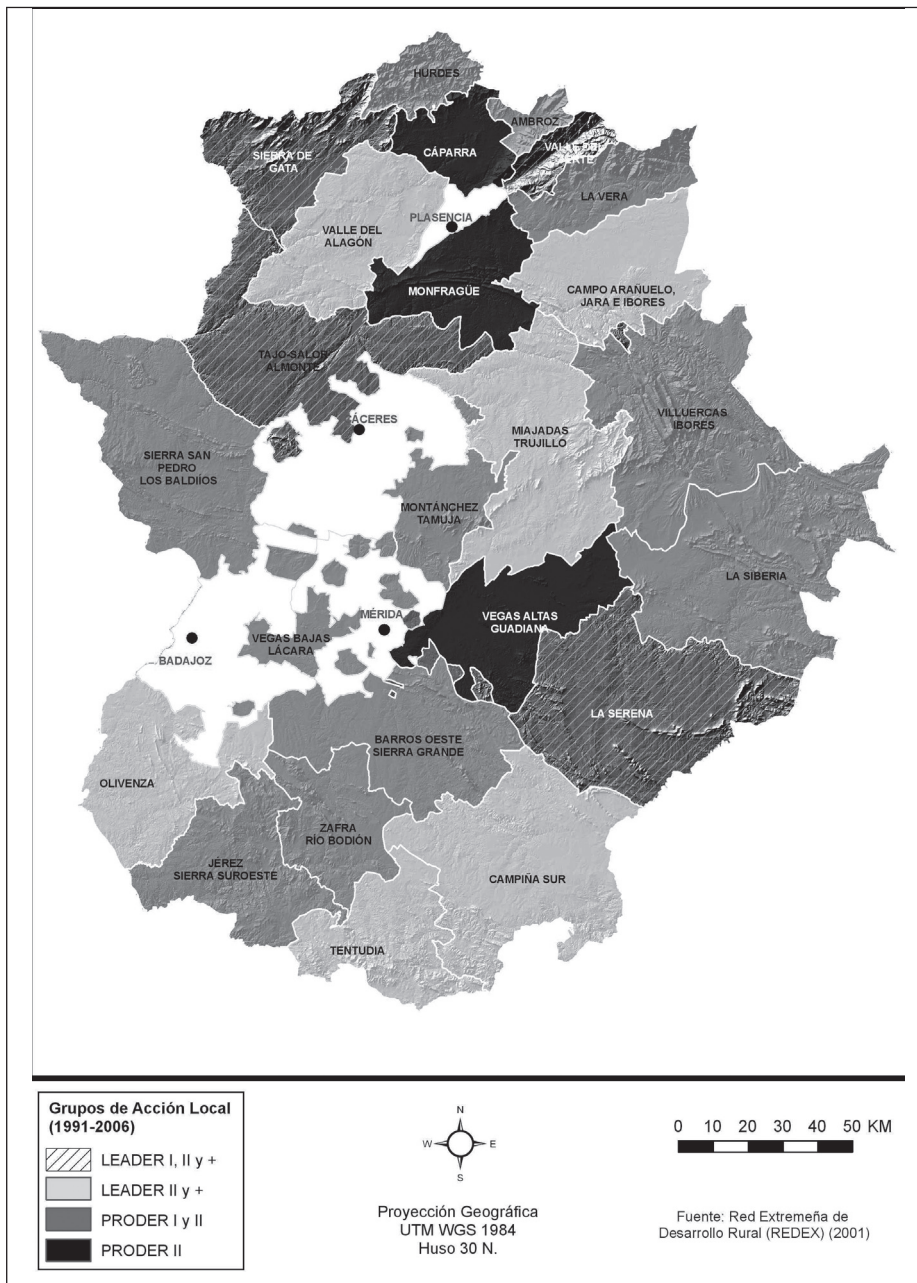
Después de esta primera experiencia piloto, en la que se gestionaron más de 17 millones de Euros en la región y una aportación privada superior al 40 %, surgirán en la región otros Grupos de Acción Local que optan a la nueva convocatoria europea de LEADER II (1994-99). Su planteamiento de gestión mantiene los principios de LEADER I, con la incorporación del carácter innovador en los proyectos y estrategias de desarrollo que se implanten en estos territorios y la creación de una red europea de desarrollo rural.

En esta convocatoria, se adjudicarán otras seis iniciativas más, junto a las cuatro anteriores, que continuarán también (Decisión de Aprobación de la Comisión C (95) 1309/7 de 27.VII.1995):

- Asociación para el Desarrollo Integral de las comarcas de Campo Arañuelo, Jara e Ibores (ARJABOR).
- Consorcio Centro de Desarrollo Rural Campiña Sur (comarca de Azuaga-Llerena).
- Asociación para el Desarrollo del Valle del Alagón (ADESVAL).
- Asociación para el Desarrollo Integral de la Comarca Miajadas-Trujillo (ADICOMT).
- Asociación para el Desarrollo Rural de la Comarca de Olivenza (ADERCO).
- Centro de Desarrollo Comarcal de Tentudía (CEDECO), en Sierra Morena.

Ante la fuerte demanda nacional en esta segunda convocatoria (en Extremadura se presentaron 22 candidaturas), se creó a nivel español el Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales, PRODER I (1996-99), que está integrado en el Marco Comunitario de Apoyo para las intervenciones estructurales en las regiones españolas Objetivo nº 1 para el período 1994-1999. Funcionará bajo los principios y el modelo de gestión de LEADER II. Aunque continuará la cofinanciación europea de FEDER y FEOGA-O y de las administraciones nacional, regional y local, existen algunas diferencias entre ellos, al no exigirse en el PRODER el carácter innovador ni transnacional en sus proyectos, ni recibir financiación del FSE (por lo que no otorgarán ayudas directas para la formación y el empleo). Recibieron una menor financiación y, por otra parte, su seguimiento y control se realizará en mayor medida por parte de las administraciones nacional y regional. Su marco jurídico puede consultarse en la Decisión de Aprobación de la Comisión C (94) 1666, de 29.VI.1994, en la Decisión C (94) 3463, de 14.12.1994 y en la Decisión de la Comisión C (96) 1454, de 18.VI.1996.

Figura 1.
GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL (1991-2006)



Fuente: Red Extremeña de Desarrollo Rural (REDEX).

Se concedieron doce PRODER I en Extremadura:

- En la penillanura: Asociación para el Desarrollo en la Comarca de Valencia de Alcántara (ADESCOVA), en la frontera con Portugal; y Asociación para el Desarrollo Integral del Salor y Almonte (ADISA), en las proximidades de Cáceres.
- En el Sistema Central: Asociación para el Desarrollo Integral de la Comarca de las Hurdes (ADIC-HURDES); Asociación para el Desarrollo Integral de la Comarca de la Vera (ADICOVER); Asociación para el Desarrollo Integral del Valle del Ambroz (DIVA).
- En los Montes de Toledo: Asociación para el Desarrollo Rural de las Villuercas (APRODERVI); Consorcio de Desarrollo Rural «La Siberia» (LA SIBERIA), en el noreste de Badajoz; Asociación para el Desarrollo Integral de la Sierra Montánchez-Tamuja (ADISMONTA), entre la penillanura cacereña y los Montes de Toledo; Asociación para el Desarrollo de la Comarca de Lácara (ADECOCOM-LÁCARA), entre el piedemonte de los Montes de Toledo y el entorno de las Vegas Bajas del Guadiana.
- En la zona centro de Badajoz: Asociación para el Desarrollo de Sierra Grande-Río Matachel (SIERRA GRANDE – RÍO MATACHEL).
- En Sierra Morena y suroeste de Badajoz: Asociación para el Desarrollo Rural de Jerez- Sierra Suroeste (JÉREZ-SIERRA SUROESTE); Asociación Centro de Desarrollo Rural Zafra-Río Bodión (ZAFRA-RÍO BODIÓN).

En estos diez LEADER y doce PRODER se integrarán ya 302 municipios (79 % del total regional), con una superficie de 30.444 Km² (73%) y una población de 563.855 habitantes (52,9%).

Coincidiendo con la Agenda 2000, se convocarán los dos últimos Programas que están cerrando en estos momentos sus cuadros financieros: LEADER + y PRODER II (2000-06).

En el documento de aprobación de la Iniciativa LEADER+, en esta tercera etapa, se reflejará «la necesidad de reflexionar sobre el potencial a largo plazo de los territorios rurales y la innovación en las formas de valorización del patrimonio natural y cultural, así como en la creación de empleo y en la capacidad organizativa de las comunidades rurales» (Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, de 14 de Abril por la que se fijan las orientaciones sobre la Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural Leader+). En este período, todos los Grupos priorizan en uno o dos ejes de actuación sus Estrategias de Desarrollo, y la financiación europea provendrá de un único Fondo Estructural (FEOGA-O).

En PRODER II también se incluirán en esta etapa medidas para favorecer la creación de empleo, antes inexistentes.

En Extremadura se mantienen los diez LEADER II, con la modificación de la anexión del anterior PRODER del Salor-Almonte al LEADER de Alcántara, y catorce Grupos PRODER II, con tres de nueva formación: Asociación para el Desarrollo de Monfragüe y su Entorno (ADEME), en los Riberos del Tajo; Asociación para el Desarrollo de TRASIERRA-CÁPARRA (en el Sistema Central); y Asociación para el Desarrollo de las Vegas Altas del Guadiana (ADEVAG).

El resultado final es un total de veinticuatro Grupos, que engloban a 374 municipios (97'6% del total), con 37.228 Km² (70'9%) y 761.157 habitantes (70'9%).

La nueva Iniciativa FEADER (2007-2013), englobará tanto a la antigua PAC como al resto de medidas específicas de Desarrollo Rural (la nueva Iniciativa LEADER, medidas de acompañamiento,...). En coherencia con estas directrices comunitarias, el gobierno español ha establecido el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural, que se ejecutará a través de este Programa (www.mapa.es).

Su financiación se divide en tres ejes de actuación: el Eje 1 está dedicado a la mejora de la competitividad del sector agrario; el Eje 2 a la mejora del medio ambiente y del entorno; y, finalmente, el Eje 3, diseñado para mejorar la calidad de vida de las zonas rurales y promover la diversificación de las actividades económicas. En el reglamento del FEADER se contempla la dedicación del 7% de su presupuesto a esta nueva Iniciativa, que tendrá que integrar los principios del método LEADER: enfoque territorial, enfoque ascendente, Grupo de Acción Local, innovación, enfoque integral y multisectorial, modalidad de gestión y financiación, organización en red y cooperación transnacional. En Extremadura, se va a destinar el 10 % de los presupuestos del FEADER a la nueva convocatoria, en vías de iniciarse ya en la actualidad. A esta convocatoria se han presentado los 24 Grupos de Acción Local existentes, por lo que previsiblemente gestionarán esta nueva Iniciativa (DOE n° 64, de 5 de Junio de 2007). Todos los núcleos de población de la región se integran ya en alguno de estos Programas, a excepción únicamente de las cuatro ciudades principales de la región: Badajoz, Cáceres, Mérida y Plasencia.

Para una mayor información sobre los Programas y experiencias de desarrollo rural, se puede consultar el Observatorio Europeo LEADER (<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus>), la European Leader Association for Rural Development (www.elard.eu) y la Red Española de Desarrollo Rural (www.redr.es).

III. IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL: INVERSIONES Y RESULTADOS

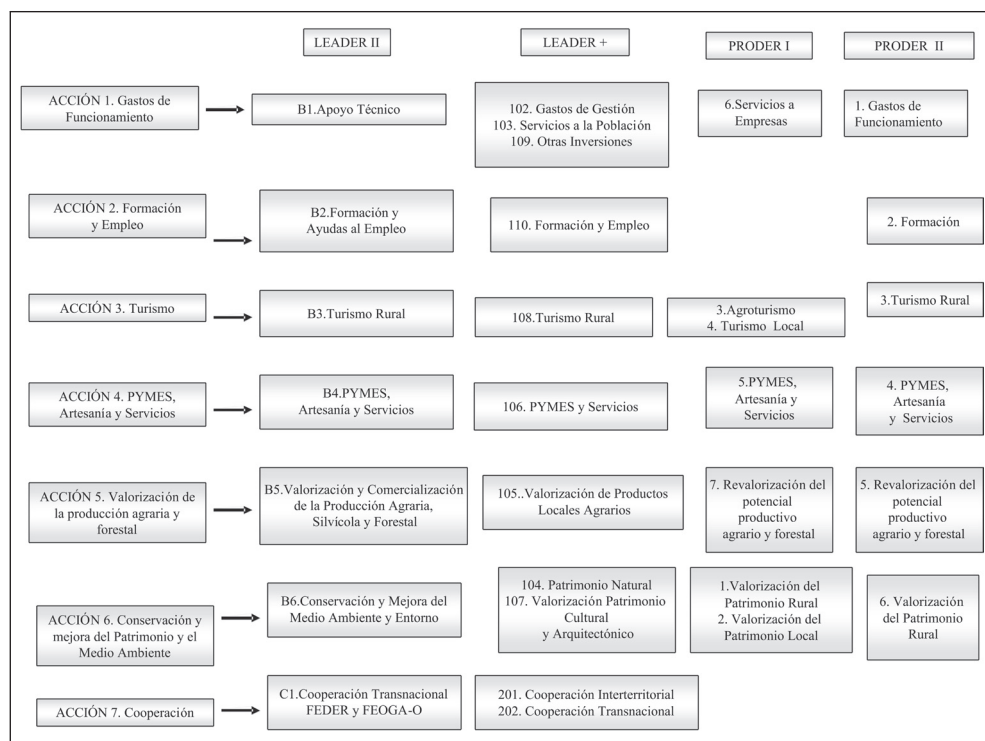
La normativa LEADER, por una parte, ha ido cambiando y modificando sus Medidas a lo largo del período de ejecución y, por otra parte, también difiere de las consignadas en los PRODER, por lo que un análisis de las inversiones realizadas precisa una normalización y homogeneización de capítulos y conceptos económicos, imprescindible para un estudio evolutivo y comparado de estas inversiones. Para ello, se ha seguido y ampliado la normalización desarrollada por Pillet (2001, 28) entre las distintas Medidas de LEADER y PRODER, según la figura 2, expuesta en la página siguiente.

Los resultados de estos dos programas, con una buena acogida y distribución en el medio rural español, vienen a reflejar, aunque con muchas limitaciones y algunas sombras, la plasmación del enfoque territorial del desarrollo rural en España (ESPARCIA, J. et al., 2000). Por otra parte, si bien la normativa establece unos máximos por Acciones en LEADER y, en función de ello, unas pautas bastante uniformes en las inversiones, los resultados por el contrario son muy dispares, a tenor de las distintas situaciones socioeconómicas de partida, de las limitaciones para el desarrollo, de la iniciativa privada y del dinamismo empresarial, del volumen total de inversiones y del tiempo de actuación.

Para la región extremeña, se realizará una síntesis de las distintas evaluaciones oficiales de los dos Programas a lo largo de todo su período de ejecución (1991-2006). Para un análisis más detallado, pueden consultarse los estudios de Nieto (2007).

Los cuatro Grupos de LEADER I tuvieron un presupuesto total de más de 17 millones de euros, que destinaron básicamente a proyectos de Turismo Rural (37%), Creación de Empresas (22%) y Comercialización de Productos (25%).

Figura 2
MEDIDAS LEADER Y PRODER



Fuente: Elaboración Propia a partir de la normativa de LEADER y PRODER.

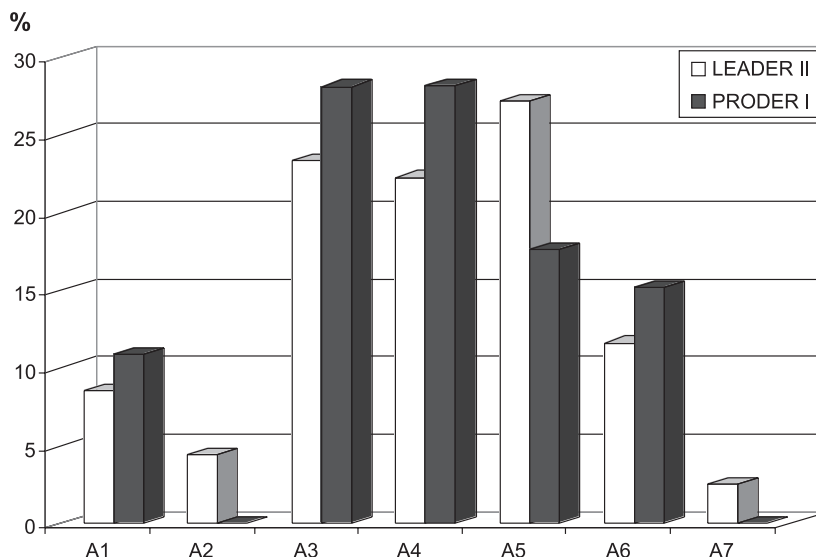
Las inversiones estuvieron bastante equilibradas entre las tres Acciones productivas, si bien el turismo rural acoge las mayores inversiones, como consecuencia de los importantes recursos naturales de las dos comarcas de montaña (Jerte y la Sierra de Gata) y de los recursos fluviales en las otras dos, una en el embalse de Alcántara (en el Tajo) y la otra en los embalses del Guadiana, además de otros recursos patrimoniales histórico-artísticos. El turismo rural, por aquellos años, comenzaba a surgir con una fuerza creciente, presentándose como una alternativa a la crisis del sector agrario y faltaban todo tipo de infraestructuras turísticas, por lo que se convirtió en un subsector de fuerte atracción de inversiones.

En la siguiente etapa, los Grupos de LEADER II y PRODER I gestionaron 128 millones de Euros (69 LEADER y 59 PRODER). De este total, los Fondos Estructurales (FEDER,

FEOGA-O y FSE) financiaron el 36,4 %, las Administraciones Nacionales (Central, Autonómica y Local) el 17,4% y la iniciativa privada el 46,1%, con ligeras variaciones entre LEADER y PRODER. La aportación de los Fondos Estructurales fue mayor en LEADER, puesto que era una Iniciativa Europea, mientras que en PRODER fue mayor la aportación privada, al tratarse de un Programa Operativo específicamente español. Éste último también recibió financiación de Fondos Estructurales, pero en alguna medida de manera indirecta, procedentes de otras partidas presupuestarias, como en el caso de Extremadura, cuyos Fondos Estructurales provienen del Programa Operativo Integrado de región Objetivo 1. De hecho, PRODER I se inició en estas Regiones Objetivo 1, aunque posteriormente también fue gestionado por otras regiones en la siguiente etapa.

A tenor de los datos disponibles, los Grupos que gestionaron mayor volumen de inversiones fueron los que ya habían participado previamente de la Iniciativa LEADER I, por la experiencia ya adquirida por parte de sus GAL y por la sensibilización y dinamización de su tejido social y empresarial en el período anterior. Estos cuatro Grupos superaron los cinco millones de Euros en sus respectivos presupuestos, al igual que otros cuatro Grupos PRODER, aquellos en los que ya existía un tejido empresarial, como en las Vegas Bajas del Guadiana o en el entorno de Zafra, o que fueron capaces de conseguir una mayor iniciativa privada en función de sus recursos endógenos, como en La Vera, para la creación de una infraestructura turística, o para una agroindustria emergente en el caso de La Siberia (noreste de Badajoz).

Figura 3
FINANCIACIÓN POR MEDIDAS EN LEADER II Y PRODER I



Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Consejería de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura.

En cuanto a la distribución de las inversiones por Acciones y Medidas (fig. 3), existen ciertas diferencias entre los dos Programas: en principio, se observa que PRODER no tiene presupuesto para formación y cualificación (Medida A2), como consecuencia de que el FSE no financia estos Programas, ni para proyectos transnacionales (Medida A7), dado que se insertan todos ellos en el territorio nacional. En segundo lugar, todos centrarán sus inversiones en las tres Medidas productivas, como es lógico, pero LEADER centrará sus inversiones en mayor proporción en la valorización y comercialización de sus producciones agrarias, debido en buena medida a distintas especializaciones y monocultivos en este sector. En cambio, los PRODER, de reciente implantación, se ocuparán en mayor medida de invertir en infraestructuras turísticas y en impulsar su estructura empresarial (ambas Medidas con un 27% aproximadamente), frente a las inversiones en el sector agrario (tan sólo un 17%), algo similar en parte a lo que ya realizaron los LEADER en su primera etapa.

Teniendo en cuenta las inversiones realizadas por los distintos Grupos, también existen diferencias notorias entre unos y otros, pudiendo establecerse la siguiente tipología (tab. 1):

- Grupos que, por sus condiciones naturales, tienen una gran riqueza paisajística, de montaña o fluvial, por lo que han realizado las inversiones más elevadas en Turismo Rural (Medida 3). Están localizados en las zonas montañosas de la Provincia de Cáceres (La Vera, Valle del Jerte, Valle del Ambroz y Sierra de Gata en el Sistema Central, Villuercas y Sierra de San Pedro en los Montes de Toledo) y en los Riberos del Tajo (Alcántara). Son comarcas en las que no existía previamente una infraestructura turística o que, con una demanda creciente, han tenido que incrementarla, al mismo tiempo que, por lo general, no disponen de un tejido empresarial dinámico.
- Grupos que, debido a la existencia de un sector agrario más productivo y con una cierta infraestructura agroindustrial integrada, han destinado sus inversiones preferentemente a las Medidas 4 (PYMES) y 5 (revalorización de la producción agraria). Están localizados en zonas de regadío (Miajadas y Campo Arañuelo) o secano intensivo (Tierra de Barros) y en las comarcas que ya habían gestionado LEADER I (La Serena, Sierra de Gata y Alcántara), además del caso aislado de la Campiña Sur (Azuaga-Llerena, al sureste de Badajoz). Se podrían destacar en este Grupo los localizados en las Vegas del Guadiana (La Siberia, Lácara y Olivenza), con un sector agrario intensivo de regadío y con falta de recursos turísticos, a excepción del primero, por lo que han preferido intensificar las inversiones en su tejido empresarial y en su agroindustria.
- Los Grupos que han realizado unas inversiones equilibradas en las tres Medidas productivas. Tienen una distribución territorial muy dispersa, si bien vienen a coincidir con Grupos de montaña baja y media (Montánchez, Hurdes, Jerez-Suroeste y Tentudía). Coinciden también con alguno de los de menor presupuesto y, en todo caso, han invertido algo más en turismo que en las otras dos Medidas.

En cuanto a los resultados, en su conjunto, se han creado 2.645 nuevos puestos de trabajo, 474 empresas, 66 asociaciones y 1.415 nuevas plazas hoteleras. Tanto en LEADER II como en PRODER I la mayoría de las empresas están dedicadas fundamentalmente a la comercialización de productos agroalimentarios, artesanía, talleres, pequeñas industrias y, sobre todo, a infraestructuras para el turismo rural (casas, alojamientos, restaurantes) (Nieto Masot, A., 2007).

Tabla 1
INVERSIONES E INDICADORES EN EL PERÍODO LEADER II-PRODER I.

| GAL | Inversiones | Med.1 | Med.2 | Med.3 | Med.4 | Med.5 | Med.6 | Med. C | Proy. | Benef. | Empleo | Empresas | NºCamas |
|----------------------|-------------|-----------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|-------|--------|--------|----------|---------|
| Alcánt-Salor-Almonte | 12.899.950 | 1.229.558 | 283.151 | 2.486.733 | 3.375.361 | 3.204.311 | 1.960.392 | 360.443 | 273 | 222 | 424 | 38 | 100 |
| Campaña Sur | 6.923.425 | 605.056 | 374.937 | 1.260.630 | 2.116.283 | 1.716.129 | 744.553 | 105.838 | 246 | 241 | 162 | 29 | 251 |
| Campo Arañuelo | 6.824.774 | 567.576 | 248.725 | 1.518.556 | 1.801.528 | 1.861.909 | 681.410 | 145.070 | 221 | 218 | 141 | 31 | 250 |
| La Serena | 8.995.081 | 743.472 | 349.506 | 1.832.903 | 1.284.380 | 3.786.438 | 782.151 | 216.231 | 178 | 168 | 157 | 9 | 35 |
| Miajadas-Trujillo | 5.699.660 | 411.772 | 236.665 | 1.167.944 | 1.535.434 | 2.116.834 | 231.010 | 0 | 274 | 274 | 557 | 18 | 60 |
| Olivenza | 4.866.524 | 463.792 | 190.910 | 553.492 | 2.071.200 | 631.729 | 929.135 | 26.266 | 128 | 127 | 332 | 31 | 32 |
| Sierra de Gata | 7.801.156 | 686.925 | 393.598 | 1.935.997 | 1.581.735 | 1.924.144 | 1.018.229 | 260.529 | 339 | 294 | 489 | 28 | 157 |
| Tentudia | 6.146.240 | 327.053 | 214.563 | 1.646.779 | 1.431.602 | 1.583.315 | 876.717 | 66.210 | 125 | 121 | 190 | 19 | 105 |
| Valle Alagón | 6.605.877 | 563.438 | 254.841 | 1.450.405 | 1.593.826 | 1.543.859 | 1.067.607 | 131.902 | 128 | 121 | 347 | 27 | 113 |
| Valle Jerte | 7.486.383 | 823.743 | 479.116 | 2.924.814 | 724.786 | 1.521.331 | 597.039 | 415.555 | 258 | 250 | 379 | 26 | 345 |
| Hurdos | 2.860.525 | 376.816 | 0 | 1.043.892 | 521.176 | 695.230 | 223.412 | 0 | 62 | 62 | 48 | 12 | 62 |
| Jerez-S. So | 4.031.689 | 586.423 | 0 | 1.005.541 | 920.250 | 892.279 | 627.198 | 0 | 85 | 85 | 104 | 19 | 76 |
| Lácara | 7.188.186 | 529.328 | 0 | 1.594.352 | 3.880.278 | 358.665 | 825.562 | 0 | 72 | 100 | 170 | 24 | 20 |
| La Siberia | 5.700.561 | 595.324 | 0 | 1.543.273 | 1.688.453 | 1.151.335 | 722.176 | 0 | 98 | 98 | 183 | 13 | 212 |
| La Vera | 5.420.096 | 608.533 | 0 | 2.157.490 | 943.459 | 483.272 | 1.227.341 | 0 | 96 | 96 | 256 | 25 | 383 |
| Montánchez-Tamuja | 4.961.580 | 626.307 | 0 | 1.230.296 | 1.365.165 | 1.059.064 | 680.748 | 0 | 97 | 97 | 103 | 13 | 148 |
| Barros O.-S. Grande | 4.357.110 | 463.876 | 0 | 552.658 | 1.231.478 | 1.348.113 | 760.987 | 0 | 70 | 70 | 165 | 20 | 196 |
| S. San Pedro | 4.704.899 | 580.975 | 0 | 1.984.336 | 880.298 | 387.188 | 872.103 | 0 | 100 | 100 | 195 | 27 | 141 |
| Valle Ambroz | 4.992.856 | 461.441 | 0 | 2.534.701 | 723.766 | 556.596 | 716.351 | 0 | 112 | 112 | 262 | 21 | 194 |
| Villuerca-Ibores | 4.287.375 | 556.163 | 0 | 1.293.663 | 704.144 | 1.180.304 | 553.102 | 0 | 97 | 97 | 142 | 32 | 446 |
| Zafra-R. Bodión | 5.015.902 | 544.315 | 0 | 952.169 | 1.594.881 | 1.054.797 | 869.740 | 0 | 100 | 100 | 381 | 12 | 270 |

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Consejería de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura.

Los Grupos con mejores resultados e indicadores económicos (empleo, empresas y beneficiarios) coinciden con aquellos que han tenido mayores presupuestos y han invertido en las medidas 4 y 5. Son los Grupos LEADER I y los localizados en el regadío y secano productivo.

En la siguiente etapa, como consecuencia de la ampliación territorial y del incremento de los presupuestos en los dos Programas, se gestionaron 158 millones (81 en LEADER+ y 77 en PRODER II). Las aportaciones de los distintos organismos serán muy similares a las anteriores, con una ligera reducción de los fondos europeos (a través únicamente del FEOGA-O) y de los nacionales y un incremento similar en las aportaciones privadas, efecto que se produce por el hecho de que los PRODER tienen una financiación europea más reducida que LEADER y tampoco tendrán aportaciones de las entidades locales en esta fase.

Por Medidas (fig. 4), hay una mayor homogeneidad en las inversiones LEADER, por la exigencia de una mayor diversificación, mientras que en PRODER, aunque parte de los mismos planteamientos, no tiene un reglamento tan estricto en este sentido, de ahí que tienda a potenciar mucho más la Medida destinada al turismo rural (A3), así como la recuperación de su patrimonio (A6), con la misma finalidad. Estas dos Medidas relacionadas con el turismo acaparan casi el 45% de todas las inversiones en PRODER. Por el contrario, el porcentaje en esta misma Medida se reduce al 17% en LEADER, como consecuencia de que ya cuentan con ciertas infraestructuras turísticas por las inversiones de los dos períodos anteriores y, sobre todo, por la experiencia de sus limitados resultados en el desarrollo empresarial, en el empleo y, en definitiva, en el desarrollo rural. El turismo puede erigirse en una renta complementaria más en un sistema de rentas multisectoriales, pero es incapaz por sí solo para impulsar el desarrollo socioeconómico de los espacios rurales.

Por esta razón, los GAL adscritos a LEADER centrarán en esta fase sus estrategias de desarrollo en el impulso de su tejido empresarial (alrededor de un 25% de las inversiones) y en la potenciación de los recursos agrarios (casi el 20%) para un mayor desarrollo agroindustrial. En PRODER también se intentan impulsar las PYMES, incluso con un porcentaje (26%) ligeramente superior al destinado en LEADER, aunque en este Programa no tan vinculado con la potenciación de los recursos agrarios endógenos, que es la Medida con menores inversiones (poco más del 15%).

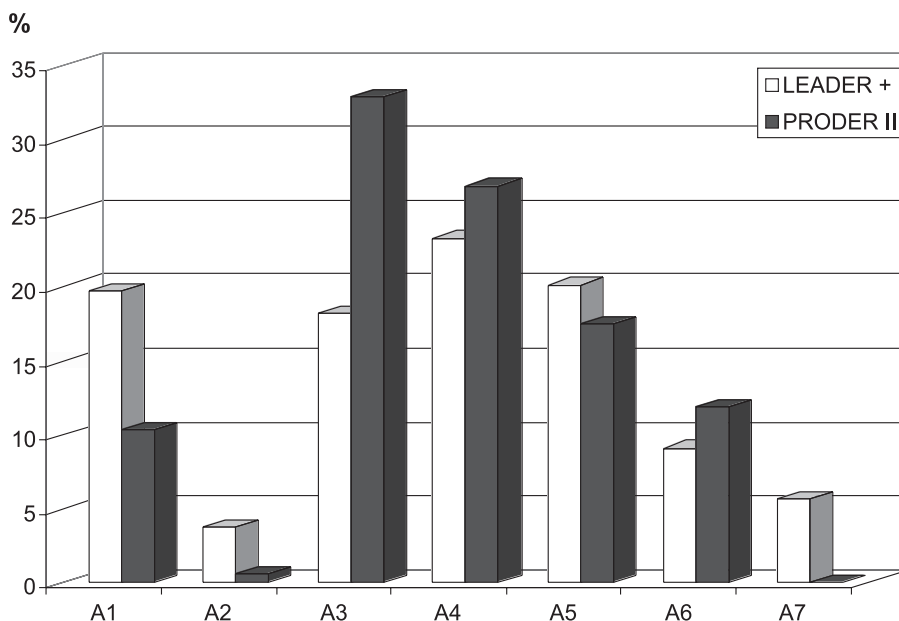
Bien es cierto que, con limitaciones importantes para el desarrollo agrario en general, no tienen muchas más alternativas que impulsar el turismo rural, en cuanto que disponen de importantes recursos patrimoniales.

Destaca, asimismo, entre estas Medidas la importancia de los gastos de funcionamiento en LEADER (casi un 20%), como consecuencia de la mayor complejidad y volumen de inversiones y proyectos que van generando con el paso del tiempo. En cuanto a la financiación para Formación y Empleo, dentro de sus reducidas inversiones, aparece un pequeño porcentaje en PRODER, del que en la fase anterior no disponía.

En su conjunto se han creado 3.715 nuevos empleos (1.462 son fijos), 293 empresas y 3.221 nuevas plazas de instalaciones turísticas en las distintas tipologías de alojamientos rurales.

En cuanto al total de inversiones, siguen gestionando mayores cantidades los Grupos LEADER que los PRODER, aunque las diferencias disminuyen. Sí se aprecian diferencias

Figura 4
FINANCIACIÓN POR MEDIDAS EN LEADER + Y PRODER II



Fuente: Elaboración Propia (datos de la Consejería de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura).

sustanciales con los grupos que se acaban de incorporar (Monfragüe y Cáparra) y con algunos Grupos de las zonas de montaña, las más deprimidas económicamente, como es el caso de las dos anteriores, de Hurdes, Ambroz y La Vera. Todas ellas centran sus inversiones en Turismo Rural por las razones comentadas anteriormente, por lo que sus posibilidades de desarrollo son limitadas, porque también lo son sus recursos endógenos.

Al igual que en la fase anterior, se puede establecer una tipología de Grupos, en función de la orientación de sus estrategias e inversiones, lo que a su vez está relacionado con los resultados obtenidos (tab. 2):

- Grupos con mayores inversiones en turismo rural, según se acaba de mencionar, localizados en zonas de montaña. Los de Sierra de San Pedro, Sierra de Gata y Sierra de las Villuercas son los de mayores inversiones en esta Medida y, en consecuencia, los que han creado un mayor número de plazas hoteleras.
- Grupos con mayores inversiones en PYMES y en valorización de la producción agraria, básicamente en los Grupos LEADER, como en la fase anterior, y en Grupos con una infraestructura empresarial y agraria más competitiva. En el primer caso, se

Tabla 2
INVERSIONES E INDICADORES EN EL PERÍODO LEADER ++-PRODER II.

| GAL | Invers. | Med.1 | Med.2 | Med.3 | Med.4 | Med.5 | Med.6 | Med.7 | Proy. | Benef. | Empleo | Empr. | Camas Turismo |
|--------------------|-----------|-----------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|-------|--------|--------|-------|---------------|
| Tajo-Salor-Almonte | 8.984.371 | 1.035.237 | 300.845 | 1.240.973 | 3.286.460 | 1.954.653 | 614.375 | 551.828 | 98 | 87 | 267 | 2 | 616 |
| Campaña Sur | 9.127.143 | 2.162.815 | 352.166 | 1.727.447 | 1.847.774 | 1.592.767 | 883.660 | 560.514 | 140 | 131 | 189 | 4 | 32 |
| Campo Arañuelo | 7.599.858 | 1.911.764 | 300.000 | 954.237 | 1.950.510 | 1.212.303 | 803.486 | 467.558 | 82 | 72 | 136 | 0 | 0 |
| La Serena | 9.298.433 | 2.941.436 | 195.575 | 868.734 | 2.780.895 | 1.594.250 | 346.474 | 571.069 | 155 | 146 | 0 | 0 | 0 |
| Miajadas-Trujillo | 8.905.428 | 2.082.394 | 328.215 | 1.562.432 | 1.752.978 | 2.087.895 | 544.658 | 546.856 | 180 | 172 | 307 | 4 | 274 |
| Olivenza | 7.899.218 | 1.115.577 | 117.763 | 1.612.841 | 2.542.163 | 1.173.089 | 852.686 | 485.099 | 66 | 57 | 167 | 4 | 37 |
| Sierra de Gata | 7.265.219 | 1.120.080 | 500.732 | 2.348.298 | 506.534 | 1.249.411 | 1.093.928 | 446.236 | 115 | 106 | 97 | 2 | 323 |
| Tentudía | 7.468.286 | 1.825.136 | 79.072 | 568.200 | 516.138 | 1.628.116 | 2.392.983 | 458.641 | 70 | 65 | 84 | 0 | 175 |
| Valle del Alagón | 7.951.782 | 890.771 | 258.090 | 1.802.724 | 2.151.974 | 1.673.695 | 700.238 | 474.290 | 147 | 138 | 198 | 0 | 12 |
| Valle del Jerte | 6.843.731 | 1.074.362 | 561.881 | 1.633.537 | 378.884 | 1.881.320 | 893.406 | 420.341 | 181 | 173 | 126 | 1 | 352 |
| Hurdos | 2.546.312 | 474.555 | 214.286 | 730.876 | 259.732 | 291.672 | 575.191 | 0 | 56 | 56 | 26 | 17 | 76 |
| Jerez-S. So | 5.669.110 | 823.386 | 8.672 | 1.217.089 | 1.062.842 | 1.430.883 | 1.126.238 | 0 | 48 | 47 | 43 | 19 | 14 |
| Lácar | 3.464.449 | 397.446 | 0 | 678.481 | 745.132 | 305.633 | 1.337.757 | 0 | 100 | 109 | 40 | 23 | 25 |
| La Siberia | 6.665.828 | 864.558 | 133.912 | 1.912.090 | 2.089.891 | 1.575.082 | 90.295 | 0 | 64 | 64 | 65 | 13 | 199 |
| La Vera | 5.406.483 | 664.853 | 126.213 | 1.859.578 | 899.344 | 849.613 | 1.006.882 | 0 | 113 | 113 | 64 | 12 | 250 |
| Montánchez-Tamuja | 6.269.890 | 542.964 | 171.808 | 1.503.360 | 1.884.128 | 1.313.600 | 854.030 | 0 | 92 | 92 | 102 | 11 | 0 |
| Barros O.-S.Grande | 7.488.643 | 676.833 | 27.100 | 2.058.779 | 2.710.856 | 912.014 | 1.103.061 | 0 | 77 | 76 | 135 | 15 | 9 |
| S.San Pedro | 6.727.848 | 872.602 | 106.478 | 2.474.008 | 1.757.675 | 590.333 | 926.752 | 0 | 120 | 119 | 171 | 39 | 145 |
| Valle del Ambroz | 4.770.276 | 658.277 | 120.969 | 1.757.891 | 1.370.329 | 617.863 | 244.947 | 0 | 73 | 73 | 47 | 23 | 75 |
| Villuerca-Ibores | 6.459.200 | 846.440 | 80.410 | 2.344.853 | 1.333.204 | 1.296.690 | 557.603 | 0 | 112 | 110 | 87 | 44 | 324 |
| Zafra-Río Bodión | 6.025.430 | 728.725 | 0 | 1.440.661 | 1.440.661 | 1.342.240 | 1.073.143 | 0 | 64 | 63 | 89 | 14 | 125 |
| Monfragüe | 2.387.239 | 312.167 | 6.610 | 1.113.743 | 522.337 | 191.410 | 240.972 | 0 | 41 | 41 | 19 | 20 | 80 |
| Cáparra | 3.664.505 | 312.167 | 11.398 | 1.231.866 | 1.170.086 | 502.804 | 436.184 | 0 | 85 | 80 | 88 | 10 | 41 |
| Vegas Altas | 6.071.320 | 455.349 | 500.000 | 1.250.000 | 1.600.000 | 1.850.844 | 415.127 | 0 | 75 | 53 | 87 | 25 | 0 |

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Consejería de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura.

puede citar a Tajo-Salor-Almonte y La Serena (LEADER I), Olivenza y La Siberia en las Vegas del Guadiana. En el segundo caso, comarcas de regadío y secano intensivo (Barros Oeste y Vegas Altas). O Grupos que cumplen los dos criterios (Miajadas-Trujillo y Valle del Alagón). Estos Grupos son los que mejores resultados han alcanzado en sus indicadores en cuanto a número de beneficiarios, empleo y empresas.

IV. CONCLUSIONES: SÍNTESIS DEL BALANCE DE LOS PROGRAMAS (1991-2006)

En un balance general de las sucesivas etapas de LEADER y PRODER en los últimos quince años, se constatan de nuevo algunas de las diferencias ya detectadas en alguna de estas etapas. LEADER ha tenido siempre un mayor volumen de financiación, con un menor número de Grupos y con un ámbito territorial y poblacional más reducido, al tratarse de una Iniciativa Europea. En LEADER, dentro de las medidas productivas, el mayor volumen de inversiones y proyectos se ha orientado a PYMES y, en PRODER, a Turismo Rural. Por otra parte, LEADER han gestionado inversiones en Cooperación Transnacional, inexistentes en PRODER, al igual que ha ocurrido prácticamente con la formación y el empleo (Fig. 5).

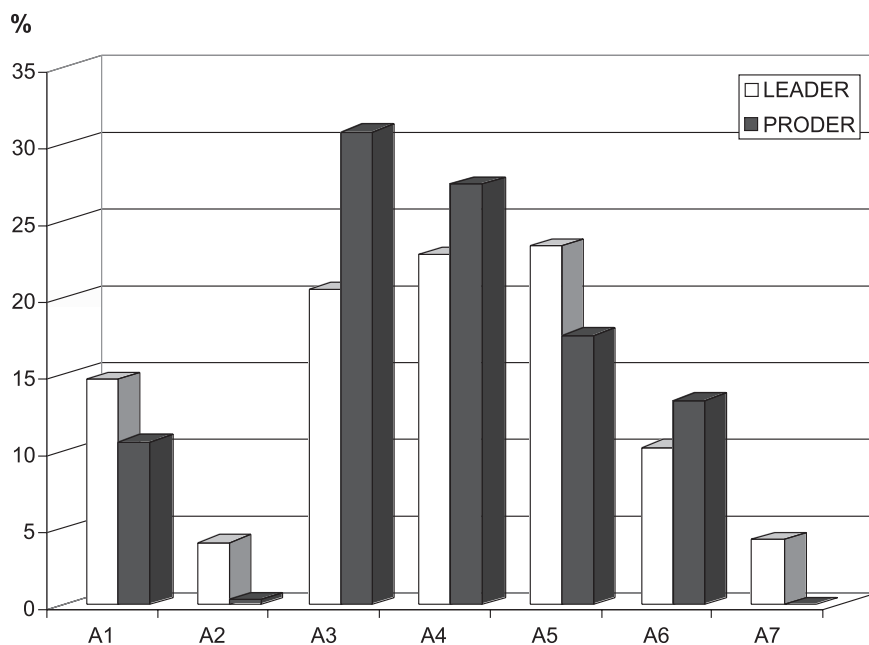
En su conjunto, se han invertido 282,729 millones de Euros, que se han distribuido de manera bastante uniforme entre las tres Medidas productivas (entre el 20 y el 24%), por el efecto y el mayor peso de las inversiones de LEADER. Estas inversiones se han realizado a través de 5.513 proyectos, con 5.296 beneficiarios, y han generado 776 nuevas empresas, 6.780 camas de turismo rural y 7.819 empleos, de los cuales aproximadamente la mitad han sido empleos fijos.

En estos quince años, las ayudas han ido destinadas a los sectores más emergentes y consolidados en cada uno de los territorios. Así, las zonas con un tejido empresarial y agroindustrial previo, sobre la base de una agricultura intensiva de regadío o de secano productivo (Vegas del Guadiana, Tiétar y Alagón o Tierra de Barros), han orientado sus estrategias fundamentalmente a la valorización de la producción agraria y a las PYMES y servicios. Han obtenido buenos resultados en inversiones y en el resto de indicadores, pero partiendo de la situación socioeconómica más dinámica de Extremadura. Se trata de los ejes ya tradicionales del desarrollo extremeño y, por esta razón, el impacto territorial no ha sido tan notorio.

En el extremo opuesto, las zonas de montaña más deprimidas han optado por la estrategia del turismo rural, debido a la inexistencia de iniciativas privadas por falta de un tejido empresarial y de un sector industrial previo, y la disponibilidad, por otra parte, de unos ricos recursos naturales y culturales por explotar. Son los Grupos de Montaña del Norte de Cáceres y Villuercas-Ibores, que han tenido las menores inversiones y los resultados más bajos. El turismo no parece capaz, por sí solo, de generar el necesario desarrollo socioeconómico y la estabilidad de la población, como lo demuestran los importantes saldos emigratorios que algunas de estas comarcas están sufriendo en la actualidad, pero su estrategia también parece acertada, a tenor de sus características naturales, socioeconómicas y demográficas y la falta de iniciativas privadas.

Existe un tercer conjunto, mixto, en el que se integran una serie de Grupos en el entorno de las principales ciudades extremeñas, aprovechando en buena medida la proximidad, la

Figura 5
FINANCIACIÓN POR MEDIDAS EN LEADER Y PRODER II (1994-2006)



Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Consejería de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura.

estructura económica y la atracción urbana de las mismas; y otros, por el contrario, que se localizan en una amplia franja continua en la periferia de la provincia pacense, tradicionalmente muy aislados, con una profunda depresión socioeconómica y con una intensa despoblación, que plantearon una estrategia tendente a la estructuración de un tejido empresarial y a la diversificación de actividades, partiendo de la revalorización de unos recursos agrarios especializados y de una agroindustria ligada a los mismos, aprovechando además otras inversiones industriales en algunos casos y la descentralización de servicios y equipamientos de la administración autonómica, que se han concentrado en una red bien distribuida de ciudades y cabeceras comarcales. Han alcanzado unos resultados óptimos y los mayores impactos en la estructura territorial, tanto en inversiones como en empleo, beneficiarios y empresas, como es el caso de La Siberia, La Serena, Campiña Sur, Tentudía, Jerez y, en parte, Zafra-Río Bodión y Olivenza, en Badajoz; Montánchez-Tamuja y Tajo-Salor-Almonte, al este y oeste de la capital cacereña; o Sierra de San Pedro-Baldíos, con mayor tradición empresarial corchera y cría de porcino ibérico. Coinciden en gran medida con los Grupos LEADER (tab. 3).

Tabla 3
INVERSIONES E INDICADORES EN LOS PERÍODOS LEADER II-LEADER + Y PRODER II-PRODER II.

| GAL | Invers. Totales | Invers (% Total Grupos) | Invers/ Poblac | Med.3 (% Total Grupo) | Med.4 (% Total Grupo) | Med.5 (% Total Grupo) | Med.6 (% Total Grupo) | Proy/Invers (100.000 €). | Benef/Invers (100.000 €). | Empleo/Invers (100.000 €). | Empr/Invers (100.000 €). | Camas/Invers (100.000 €). |
|--------------------|-----------------|-------------------------|----------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------------|--------------------------|---------------------------|
| Tajo-Salor-Almonte | 21.884.321 | 7,74 | 721,80 | 17,03 | 30,44 | 23,57 | 11,77 | 1,70 | 1,41 | 3,16 | 0,18 | 3,27 |
| Campaña Sur | 16.050.568 | 5,68 | 485,18 | 18,62 | 24,70 | 20,62 | 10,14 | 2,40 | 2,32 | 2,19 | 0,21 | 1,76 |
| Campo Aráñuelo | 14.424.632 | 5,10 | 383,19 | 17,14 | 26,01 | 21,31 | 10,29 | 2,10 | 2,01 | 1,92 | 0,21 | 1,73 |
| La Serena | 18.293.514 | 6,47 | 409,90 | 14,77 | 22,22 | 29,41 | 6,17 | 1,82 | 1,72 | 0,86 | 0,05 | 0,19 |
| Miajadas-Trujillo | 14.605.088 | 5,17 | 407,14 | 18,69 | 22,52 | 28,79 | 5,31 | 3,11 | 3,05 | 5,92 | 0,15 | 2,29 |
| Olivenza | 12.765.742 | 4,52 | 394,69 | 16,97 | 36,14 | 14,14 | 13,96 | 1,52 | 1,44 | 3,91 | 0,27 | 0,54 |
| Sierra de Gata | 15.066.375 | 5,33 | 635,87 | 28,44 | 13,86 | 21,06 | 14,02 | 3,01 | 2,65 | 3,89 | 0,20 | 3,19 |
| Tentudia | 13.614.526 | 4,82 | 622,69 | 16,27 | 14,31 | 23,59 | 24,02 | 1,43 | 1,37 | 2,01 | 0,14 | 2,06 |
| Valle Alagón | 14.557.659 | 5,15 | 390,96 | 22,35 | 25,73 | 22,10 | 12,14 | 1,89 | 1,78 | 3,74 | 0,19 | 0,86 |
| Valle Jerte | 14.330.114 | 5,07 | 1259,24 | 31,81 | 7,70 | 23,74 | 10,40 | 3,06 | 2,95 | 3,52 | 0,19 | 4,86 |
| Hurdos | 5.406.837 | 1,91 | 817,36 | 32,82 | 14,44 | 18,25 | 14,77 | 2,18 | 2,18 | 1,38 | 0,54 | 2,55 |
| Jerez-S. So | 9.700.799 | 3,43 | 297,94 | 22,91 | 20,44 | 23,95 | 18,08 | 1,37 | 1,36 | 1,52 | 0,39 | 0,93 |
| Lácar | 10.652.635 | 3,77 | 186,45 | 21,34 | 43,42 | 6,24 | 20,31 | 1,61 | 1,96 | 1,97 | 0,44 | 0,42 |
| La Siberia | 12.366.389 | 4,37 | 471,50 | 27,94 | 30,55 | 22,05 | 6,57 | 1,31 | 1,31 | 2,01 | 0,21 | 3,32 |
| La Vera | 10.826.579 | 3,83 | 418,69 | 37,10 | 17,02 | 12,31 | 20,64 | 1,93 | 1,93 | 2,96 | 0,34 | 5,85 |
| Montánchez-Iamuja | 11.231.470 | 3,97 | 622,21 | 24,34 | 28,93 | 21,13 | 13,66 | 1,68 | 1,68 | 1,83 | 0,21 | 1,32 |
| Barros S.Grande | 11.845.753 | 4,19 | 145,11 | 22,05 | 33,28 | 19,08 | 15,74 | 1,24 | 1,23 | 2,53 | 0,30 | 1,73 |
| S.San Pedro | 11.432.747 | 4,04 | 433,67 | 39,00 | 23,07 | 8,55 | 15,73 | 1,92 | 1,92 | 3,20 | 0,58 | 2,50 |
| Valle Ambroz | 9.763.132 | 3,45 | 1246,25 | 43,97 | 21,45 | 12,03 | 9,85 | 1,89 | 1,89 | 3,16 | 0,45 | 2,76 |
| Villuercas-Ibores | 10.746.575 | 3,80 | 721,59 | 33,86 | 18,96 | 23,05 | 10,34 | 1,94 | 1,93 | 2,13 | 0,71 | 7,17 |
| Zafra-R. Bodión | 11.041.332 | 3,91 | 235,95 | 21,67 | 27,49 | 21,71 | 17,60 | 1,49 | 1,48 | 4,25 | 0,24 | 3,58 |
| Monfragüe | 2.387.239 | 0,84 | 245,85 | 46,65 | 21,88 | 8,02 | 10,09 | 1,72 | 1,72 | 0,80 | 0,84 | 3,35 |
| Cáparra | 3.664.505 | 1,30 | 380,33 | 33,62 | 31,93 | 13,72 | 11,90 | 2,32 | 2,18 | 2,39 | 0,27 | 1,12 |
| Vegas Altas | 6.071.320 | 2,15 | 72,70 | 20,59 | 26,35 | 30,49 | 6,84 | 1,24 | 0,87 | 1,43 | 0,41 | 0,00 |

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Consejería de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura.

BIBLIOGRAFÍA

- ALARIO TRIGUEROS, M. y BARAJA RODRÍGUEZ, E. (2006). «Políticas públicas de desarrollo rural en Castilla y León, ¿sostenibilidad consciente o falta de opciones? LEADER II. *Boletín de la AGE*, nº 41. pp. 267-293.
- BELTRÁN, C. (1991). «Una Iniciativa para el desarrollo rural: LEADER». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 158 (pp. 189-196).
- CARAVACA, I.; GONZÁLEZ, G. y MENDOZA, I. (2007). «Indicadores de dinamismo, innovación y desarrollo. Su aplicación en ciudades pequeñas y medias de Andalucía». *Boletín de la AGE*, nº 43. pp. 131-154.
- CARRASCO ARROYO, S. (2005): «Aproximación a la Estadística desde las Ciencias Sociales». Universidad de Valencia.
- CECA (1976). «*Situación Actual y Perspectivas de Desarrollo de Extremadura*». Madrid.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA. (2006) «*Memoria Socioeconómica de la Comunidad Autónoma de Extremadura en 2005*». Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Extremadura.
- ESPARCIA PÉREZ, J. (2004). «Las Políticas de Desarrollo rural: Evaluación de resultados y debate en torno a sus orientaciones futuras» en «*El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*». Serie Estudios. MAPA.
- ESPARCIA, J.; NOGUERA, J. (2000): «Y llegó la hora de los territorios y el desarrollo rural» en Ramos, E. (ed.) «*El desarrollo rural en la Agenda 2000*», MAPA, Madrid.
- ESPARCIA, J.; NOGUERA, J. (2000): «Fundamentos teóricos para un análisis efectivo de las políticas públicas». *Cuadernos de Geografía*, v. 67, pp. 103-118.
- FARINOS, J. et al (2005). «Planes Estratégicos territoriales de carácter supramunicipal». *Boletín de la AGE* nº 39. pp. 117-149.
- FRUTOS, L. M. (1979). «Indicativos de subdesarrollo en Extremadura». En «*Estudios dedicados a Carlos Callejo Serrano*». Excmo. Diputación Provincial de Cáceres.
- FRUTOS, M^a. L.; HERNÁNDEZ, M^a. L. y RUIZ, E. (2006) Políticas públicas y sostenibilidad en el medio rural en Aragón». *Boletín de la AGE*, nº 41. pp. 243-266.
- GARCÍA, J.L.; FEBLES, M. F. y ZAPATA, V. M. (2005). «La Iniciativa Comunitaria LEADER en España». *Boletín de la AGE*, nº 39. pp. 361-398.
- GARCÍA SANZ, B. (1996). «*La sociedad rural ante el Siglo XXI*». Serie Estudios. Secretaría General Técnica: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- GURRÍA, J.L. (1985) «*El paisaje de Montaña en Extremadura (delimitación, economía y población)*». Servicio Publicaciones. Universidad de Extremadura.
- GURRÍA, J.L. (2007) «El sistema urbano en Extremadura y su influencia en el desarrollo rural». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. Vol. XXXIX, Nº 151. Ministerio de Vivienda. Madrid.
- GURRÍA, J.L. Y NIETO, A. (2003) «Situación de la Población y el empleo en el medio rural de Extremadura». «*I Encuentro sobre Desarrollo Rural: Perspectivas de Futuro*». Edit. Fempex. Badajoz (pp. 87-107).
- GURRÍA, J.L. Y NIETO, A. (2006): «Caracterización del medio rural en Extremadura», en Regidor, J. (Coord.). «*Desarrollo rural de base territorial: Extremadura (España)*». Junta de Extremadura, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y OCDE. Badajoz.

- JANSMA, D.J. ET ALT. (1981): «Rural Development: a review of conceptual and empirical studies». En L.R. Martin (Ed.): «*Economics of Welfare, Rural Development and Natural Resources in Agriculture*», 1940's to 1970's. University of Minnesota Press. Minneapolis.
- LAGUNA, M. y LASANTA, T. (2007): «Balance de las políticas públicas en el desarrollo rural del Pirineo Aragonés». *Boletín de la AGE*, nº 43. Madrid. pp. 29-49.
- MÁRQUEZ, D. et alt (2006). «El precio de la sostenibilidad rural en Andalucía: el valor de LEADER II». *Boletín de la AGE*, nº 41. pp. 295-313.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (1969): «*Estudio Económico y Social de Extremadura*». Madrid.
- NIETO, A. (2007). «*El desarrollo rural en Extremadura: las políticas europeas y el impacto de los programas Leader y Proder*». Tesis Doctoral. Cd-Rom. Edit: Universidad de Extremadura.
- NIETO, A.; GURRÍA, J.L. (2005) «Análisis de la población de los programas de desarrollo rural en Extremadura mediante sistemas de información geográfica». *Revista Cuadernos Geográficos*. «*La población española: nuevo siglo, nuevos datos, nuevos perfiles*» Nº 36, 2005-1. Universidad de Granada.
- PÉREZ, J. A. (1995) «*Yunteros, braceros y colonos. La Política Agraria en Extremadura*» (1940-1975). Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- PILLET, F. eds. (2001) «*Lecciones de Desarrollo Rural*». Guía de Desarrollo Rural. Universidad de Castilla-La Mancha.
- PLAZA, J.I. (2006). «Territorio, geografía rural y políticas públicas. Desarrollo y sustentabilidad en las áreas rurales». *Boletín de la AGE* nº 41. pp. 69-95.
- PRECEDO, A. (2003). «El modelo de desarrollo comarcal». *Boletín de la AGE*, nº 38. pp. 29-45.
- QUINTANA, J. CAZORLA, A. y MERINO, J. (1999). «*Desarrollo rural en la Unión Europea: Modelos de participación social*». Serie Estudios Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, pp. 256.
- RAMOS, E. (1999): «*El desarrollo rural en la agenda 2000*» Secretaría General Técnica. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- TESYT, (1991). *Paro, mercado de trabajo y formación ocupacional en Extremadura*. Junta de Extremadura. Mérida.
- REGIDOR, J. (2000). «*El futuro del mundo rural en España*». Madrid, CES. 187 pp.
- SÁNCHEZ, J. J. (1999): «*Manual de Análisis Estadístico de los Datos*». Madrid: Alianza.
- TESYT, (1991). «*Paro, mercado de trabajo y formación ocupacional en Extremadura*». Junta de Extremadura. Mérida.
- UNIDAD ESPAÑOLA DEL OBSERVATORIO EUROPEO LEADER (1998): «*El LEADER I en España. Una experiencia innovadora*». Actualidad LEADER-Revista de Desarrollo Rural, 1 (pp. 16-20).
- URIEL, E. (1995). «*Análisis de datos: series temporales y análisis multivariante*». Editorial AC. Madrid.