



## TESIS DOCTORAL

La política de desarrollo rural de la Unión Europea y sus efectos  
en Extremadura durante la década de los años noventa.  
El estudio del caso de la comarca de La Vera.

Francisco Javier Castellano Álvarez  
Programa de Doctorado en Desarrollo Territorial Sostenible  
Año 2016

Conforme de la Directora:

Ana Nieto Masot

Conforme del Co-director:

Manuel Palazuelos Manso



## **Índice:**

Resumen.....	- 7 -
Abstract .....	- 7 -
Resumo.....	- 8 -
Agradecimientos .....	- 11 -
Motivaciones personales y profesionales .....	- 13 -
Justificación y oportunidad del tema escogido.....	- 15 -
Planteamiento de la investigación .....	- 17 -
Estructura y objetivos.....	- 19 -
Bases epistemológicas y preguntas de la investigación .....	- 22 -
Metodología y fuentes de la investigación.....	- 25 -
Capítulo 1: El concepto de medio rural en la Europa comunitaria .....	- 33 -
1.1 La complejidad de definir el concepto de medio rural.....	- 35 -
1.2 De lo rural a lo territorial: el continuum rural-urbano .....	- 41 -
Capítulo 2: Evolución de la política agraria y de desarrollo rural desde el final de la II Guerra Mundial.....	- 51 -
2.1 La Política Agraria Comunitaria durante la etapa posbélica.....	- 53 -
2.2 Cambio funcional del medio rural europeo en la década de los años 80 .....	- 59 -
2.3 Reforma de la política agraria y consolidación de las políticas de desarrollo rural durante la década de los años 90 .....	- 67 -
2.4 La política agraria y de desarrollo rural en la década de los 2000 .....	- 81 -
2.5 La supervivencia de las pequeñas explotaciones agrarias tras medio siglo de PAC.....	- 93 -
Capítulo 3: El modelo de desarrollo rural propuesto por la Unión Europea.....	- 101 -
3.1 Un modelo de desarrollo integrado, endógeno y sostenible .....	- 103 -
3.1.1 Origen de las políticas de desarrollo rural .....	- 103 -
3.1.2 Concepto y características de las políticas de desarrollo rural.....	- 108 -
3.2 El enfoque Leader .....	- 113 -
3.3 Opciones para la diversificación económica del medio rural.....	- 127 -
3.3.1 Una agricultura y ganadería con base ecológica.....	- 127 -
3.3.2 La industrialización difusa .....	- 129 -
3.3.2.1 La industria agroalimentaria .....	- 131 -
3.3.2.2 La industria ambiental .....	- 133 -
3.3.3 El sector turístico.....	- 135 -
3.3.3.1 La actividad cinegética .....	- 140 -
3.3.3.2 La explotación de espacios naturales protegidos o de especial valor ecológico.....	- 141 -

Capítulo 4: Gestión de la Iniciativa y aplicación del método Leader en Extremadura.....	- 143 -
4.1 Gestión, financiación y proceso de selección de la Iniciativa Leader II.....	- 143 -
4.1.1 Un sistema de gestión descentralizado .....	- 145 -
4.1.2 Objetivos de la Iniciativa Comunitaria Leader II .....	- 148 -
4.1.3 Ámbito de aplicación, beneficiarios y criterios de selección .....	- 150 -
4.1.4 Medidas subvencionables.....	- 152 -
4.1.5 Fuentes de financiación y distribución de la inversión por medidas.....	- 156 -
4.1.6 Sistema de control de pagos.....	- 162 -
4.1.7 Selección regional de los programas comarcales .....	- 164 -
4.1.8 Seguimiento y evaluación .....	- 171 -
4.2 Aplicación del método Leader en Extremadura.....	- 173 -
4.2.1 Movilización de los recursos del medio rural .....	- 173 -
4.2.2 Promoción de inversiones en sectores distintos a la agricultura o la ganadería .....	- 178 -
4.2.3 Cooperación transnacional e intercambio de experiencias a nivel comunitario .....	- 196 -
4.2.4 Participación de la población y otros parámetros intangibles del método Leader .....	- 198 -
Capítulo 5: Gestión y aplicación del Programa Proder I en Extremadura.....	- 201 -
5.1 Gestión del Programa Proder I.....	- 203 -
5.1.1 Un modelo de gestión muy similar al propuesto por la Iniciativa Leader II .....	- 203 -
5.1.2 Objetivos de Proder I .....	- 204 -
5.1.3 Ámbito de aplicación, beneficiarios y criterios de selección .....	- 205 -
5.1.4 Medidas subvencionables.....	- 206 -
5.1.5 Fuentes de financiación y sistema de control de pagos .....	- 209 -
5.1.6 Selección regional de las diferentes candidaturas comarcales .....	- 213 -
5.1.7 Seguimiento y evaluación .....	- 221 -
5.2 Aplicación del Programa Proder I en Extremadura .....	- 223 -
5.2.1 Movilización de los recursos del medio rural .....	- 223 -
5.2.2 Promoción de inversiones en sectores distintos a la agricultura o la ganadería .....	- 229 -
5.2.3 Participación de la población y otros parámetros intangibles.....	- 236 -
Capítulo 6: Contribución de Leader y Proder al desarrollo rural de Extremadura.....	- 237 -
6.1 Los programas de desarrollo rural como respuesta a los procesos de emigración.....	- 237 -
6.1.1 Evolución de la población en las comarcas que gestionaron la Iniciativa Leader .....	- 243 -
6.1.2 Evolución de la población en las comarcas que gestionaron el Programa Proder .....	- 245 -
6.2 Objetivos muy ambiciosos para unos recursos muy limitados.....	- 247 -
6.3 Contribución de Leader II y Proder I al desarrollo económico del medio rural.....	- 249 -

Capitulo 7: Estudio del Caso: Aplicación del Programa Proder en la comarca de La Vera .....	- 253 -
7.1 Objetivos del Estudio del Caso .....	- 255 -
7.2 Justificación del Caso elegido .....	- 257 -
7.3 Aspectos metodológicos y fuentes de información .....	- 265 -
7.4 Características de los proyectos realizados y origen de los promotores .....	- 277 -
7.5 Valoración de la contribución de Proder al desarrollo de la comarca .....	- 281 -
7.6 Contribución a los aspectos intangibles propios del modelo de desarrollo propuesto .....	- 291 -
7.7 Valoración de los promotores privados respecto a la aplicación de Proder .....	- 297 -
7.8 Consideraciones finales .....	- 309 -
Conclusiones.....	- 311 -
Conclusões .....	- 321 -
Bibliografía.....	- 331 -
Bibliografía citada .....	- 333 -
Bibliografía consultada .....	- 345 -
Índice de cuadros y gráficos .....	- 353 -
Índice de cuadros.....	- 355 -
Índice de gráficos.....	- 358 -
Anexos .....	- 361 -
Anexo I - Acciones realizadas por el Programa Proder en la comarca de La Vera .....	- 363 -
Anexo II - Modelos de entrevistas empleados en el trabajo de campo del Estudio del Caso.....	- 371 -



### Resumen:

La presente investigación plantea tres grandes objetivos que son abordados en cada una de las partes en las que se divide esta tesis doctoral.

El primero de esos objetivos ha sido analizar, en base a una amplia revisión bibliográfica, el proceso de cambio funcional que viene experimentando el medio rural europeo desde la segunda mitad del siglo pasado. Para comprender este proceso, se ha estudiado la evolución de dos de las políticas que más han influido en dicho ámbito: la política agraria común y la política europea de desarrollo rural.

El segundo objetivo, que se corresponde con la segunda parte de la investigación, ha sido evaluar, mediante un análisis empírico y cuantitativo, la aplicación de los programas Leader II y el Proder I en Extremadura. Este análisis nos ha permitido contrastar en qué medida la aplicación de los citados programas se ajusta a las peculiaridades del denominado “método Leader”. Asimismo, nos ha dado la oportunidad de valorar hasta qué punto estos programas tienen capacidad real para corregir los efectos negativos de la crisis estructural por la que atraviesa el medio rural.

Por último, y recurriendo a una metodología cualitativa, se ha analizado el caso de la comarca extremeña de La Vera, mediante el que tratamos de evaluar la contribución de estos programas a una serie de aspectos de carácter intangible o inmaterial que, teniendo una gran relevancia para el modelo de desarrollo propuesto, no pueden ser valorados con una metodología cuantitativa.

### Abstract:

This investigation proposes three major objectives that are addressed in each part of this doctoral thesis.

The first of these objectives has been to analyse, on an extensive literature review, the functional change process that the rural european environment has been experiencing from the second half of the 20th century. In order to understand this process, we have studied the evolution of the two policies that are the most influential in this area: the common agricultural policy and the european rural development policy.

The second objective that corresponds with the second part of this research has been evaluated by means of an empirical and quantitative analysis, the application of the programs, Leader II and the Proder I, in Extremadura. This analysis allows us to contrast to an extent in which the application of these programs have a true capacity to correct the negative effects of the structural crisis experienced by the rural areas.

Finally, using a qualitative method, we have analysed the case of the Extremeña region of La Vera. With this method we try to assess the contribution of these programs to a number of aspects of intangible characters. This has a major relevance to the development model proposed. They cannot be assessed by means of a quantitative analysis.

#### Resumo:

A presente investigação traça três grandes objetivos que são abordados em cada uma das partes em que se divide esta tese de doutoramento.

O primeiro desses objetivos foi analisar, com base numa vasta revisão bibliográfica, o processo de alteração funcional que o meio rural europeu tem vindo a sofrer desde a segunda metade do século passado. Para compreender este processo, foi estudada a evolução das duas políticas que mais influíram no referido âmbito: a política agrícola comum e a política europeia de desenvolvimento rural.

O segundo objetivo, que corresponde à segunda parte da investigação, foi o de avaliar, através de uma análise empírica e quantitativa, a aplicação dos programas Leader II e Proder I na Extremadura. Esta análise permitiu-nos contrastar em que medida a aplicação dos referidos programas se ajusta às peculiaridades do denominado “método Leader”. Também nos deu a oportunidade de avaliarmos até que ponto estes programas têm capacidade real para corrigir os efeitos negativos da crise estrutural que o meio rural está a atravessar.

Por último, e recorrendo a uma metodologia qualitativa, analisou-se o caso da comarca extremeña de La Vera, avaliando a contribuição destes programas para uma série de aspetos de carácter intangível ou imaterial que, tendo uma grande relevância para o modelo de desenvolvimento proposto, não podem ser avaliados através de uma análise de tipo quantitativo.



*Valle del Ambroz*

*A la derecha, el antiguo camino que unía las localidades de Gargantilla y Hervás.*

*A la izquierda, tramo de la Autovía Ruta de la Plata.*

*“Sólo la sensibilidad hacia una España rural que se desvanece en sus aspectos tradicionales y cambia a velocidad de vértigo, nos ha unido en torno a esta obra.*

*Guardar en nosotros un sentido histórico es el requisito mínimo para una asimilación lúcida de la cultura y de los cambios sociales que la acompañan. Es una piedra de toque para que las profundas transformaciones sociales que ha experimentado la sociedad rural española sean entendidas y no sólo sufridas como una aculturación salvaje de una población y de su forma antigua de vida.*

*En escasas décadas nos volvimos tan modernos que olvidamos norias y albercas, trillos y botijos, señoritos, mulas y eras, campesinos pobres, a fin de cuentas aquello que componía el paisaje y el paisanaje español hasta hace tres días. Éramos rurales-ruralones y en breve nos convertimos en urbícolas, cosmopolitas y europeístas a ultranza, en esta febril metamorfosis y adquisición compulsiva de nuevas etiquetas de identidad que caracteriza la España moderna”.*

*María Antonia García de León  
El campo y la ciudad*



### Agradecimientos:

Este trabajo no habría sido posible sin la inestimable colaboración de muchas personas e instituciones. Mi agradecimiento a todas ellas y, en especial:

Al Servicio de biblioteca de la Facultad de Estudios Empresariales y Turismo de la Universidad de Extremadura, y a los diversos profesionales que han pasado por sus dependencias durante el largo período de elaboración de esta investigación. Entre todos ellos, debo destacar la ayuda recibida de Victoria Fernández y Elena Tranque.

Desde un principio, aspiramos a que esta investigación estuviera basada en información relevante y fiable. Esto sólo ha sido posible gracias a la colaboración del Servicio Extremeño de Desarrollo Rural (SEDER) y de sus técnicos. No obstante, si tuviera que personalizar mi agradecimiento, destacaría la figura de Fernando Mejías, Director de Estructuras Agrarias de la Junta de Extremadura durante el período en el que se aplicaron las políticas de desarrollo rural que centran el presente estudio.

La realización de un Estudio del Caso centrado en la comarca de La Vera, no habría sido posible sin la colaboración del equipo técnico de la Asociación para el Desarrollo Integral de la Comarca de La Vera (ADICOVER). En este epígrafe, merecen una mención especial: Quintín Correas, gerente de dicha asociación; y Rosa Salas, técnico de desarrollo. Ambos, mostraron siempre una gran disposición y una enorme paciencia, para resolver nuestras numerosas dudas y facilitar gran cantidad de información.

También debemos referirnos a los promotores, alcaldes, y representantes sociales de la comarca de La Vera. Gracias a todos y cada uno de ellos por dejarnos disponer de su preciado y escaso tiempo; por responder paciente y cordialmente a nuestras múltiples preguntas; por tolerar nuestra insistencia. Su colaboración, valoraciones e información, han enriquecido notablemente este documento.

Entrando en otra serie de agradecimientos, si se quiere, de índole más personal, debo referirme a los compañeros del Grupo de investigación DELSOS (Desarrollo Local y Sostenible), que siempre me han animado en esta tarea.

Al igual que no se podría comprender DELSOS sin José Antonio Pérez Rubio, tampoco este trabajo se podría entender sin él. José Antonio, no sólo es una persona que domina como pocos la temática que nos ocupa, sino que comprende a la perfección el “proceso personal” que atravesamos cada uno de los que nos enfrentamos a un reto de estas características. Por ello, he de agradecer y valorar muy sinceramente su compromiso. A menudo, su consejo, apoyo y aliento, me han aportado las fuerzas que necesitaba en momentos de dificultad.

Si dejamos lo importante para el final, tengo que referirme al director de esta investigación: Manuel Palazuelos. Por mucho trabajo que hubiera aportado por mi parte, sin su dirección, el resultado no hubiera sido el mismo. Por ello, mi deuda con él, no queda saldada con un simple agradecimiento.

Antes de finalizar, no puedo cerrar este apartado sin referirme a los más importantes de entre lo más importante: la familia. Son los que más han sufrido los momentos difíciles, las frustraciones, los aplazamientos, y los no pocos cambios de humor también implícitos -por desgracia- a esta tarea.

Gracias, porque no sólo habéis sufrido lo que no os tocaba sufrir, sino que, además, lo habéis tenido que hacer en silencio y desde la incertidumbre, puesto que, hablar de la Tesis en presencia del implicado, siempre ha sido un tema tabú.

Y gracias a los que ya no están. Ellos me enseñaron el valor de la fe, del esfuerzo, el sacrificio y la perseverancia.

### Motivaciones personales y profesionales:

El estudio y la corrección de las consecuencias que la lógica capitalista tiene sobre el medio rural, siempre han sido cuestiones que han despertado mi interés. Casi por definición, las tendencias a la concentración de la riqueza y la producción en unos territorios, en detrimento de otros, son inherentes al capitalismo. Estas dinámicas generan flujos de población que benefician a un ámbito, el urbano, que acaba disfrutando de más servicios, mayor crecimiento de la actividad económica, y más oportunidades de empleo.

Se entra así en una lógica perversa, que condena a la marginación económica y a la crisis social, a amplios espacios rurales, poniendo en riesgo su identidad y sus fundamentos culturales.

A principios de la década de los 2000, el deseo por ampliar mis conocimientos sobre estas cuestiones, junto con el afán que siempre he tenido por mejorar mi formación, me llevaron a iniciar los estudios de doctorado.

Muy lejos queda ya aquel bienio 2000/2002 en el que cursé los estudios de Tercer ciclo dentro del Programa de doctorado de “Economía Aplicada”, impartido por el Departamento de Economía de la Universidad de Extremadura. No obstante, ya entonces, tenía claro qué cuestiones o aspectos suscitaban mi interés investigador. Muestra de ello fue la selección de los cursos realizados en el primer año de docencia: Desarrollo sostenible: aspectos sociológicos; El apoyo a la agricultura en la UE y la ronda de la OMC; El proceso de integración de la Unión Europea, etc.

Además, durante aquellos años compatibilicé esos estudios con la realización del Máster en Desarrollo Local y Estrategias Ambientales organizado por la Universidad de Extremadura y la Asociación Profesional de Ordenación del Territorio, Ambiente y Desarrollo Sostenible de Extremadura (FUNDICOTEX). Este Máster, me permitió adquirir conocimientos y habilidades que aplicaría después en la realización del trabajo de investigación con el que obtuve la suficiencia investigadora del doctorado, y que podría considerarse como un esbozo inicial de esta Tesis. No en vano, su título fue: “Los Programas Leader II y Proder I como modelos de desarrollo rural”.

Han pasado muchos años, tal vez demasiados, desde la realización de aquellos estudios. Lógicamente, el transcurso del tiempo ha supuesto cambios en la trayectoria profesional y académica del doctorando.

Es cierto que, en una buena parte del tiempo transcurrido desde aquellos años hasta el día de hoy, aunque desvinculado de la vida universitaria, he tenido el privilegio de poder poner en práctica muchos de los conocimientos adquiridos, a través de mi participación en la gestión directa (en la aplicación) de algunos programas que, financiados con fondos europeos, estaban orientados al desarrollo local.

En aquel curso 2000/2001, impartir docencia en la Universidad, era una hipótesis muy poco probable, y de muy largo plazo. Hoy, tras acumular una experiencia docente de más cuatro años en el Departamento de Economía de la UEx, creo que estoy obligado, no sólo a culminar una labor investigadora, sino, en base a ella, a mejorar mis conocimientos y capacidades para desempeñar con acierto esta tarea.

En este sentido, considero a esta Tesis Doctoral, no como un fin en sí mismo, no como un punto de llegada, sino como un instrumento que me ha permitido perfeccionar mis habilidades investigadoras y, por ello, se convierte en el punto de partida de otros estudios que espero poder abordar en un futuro inmediato.

En este afán por mejorar, no puedo renunciar al ejemplo de grandes profesores como Eugenio Salgüero, José Antonio Pérez Rubio o Manuel Palazuelos; ¿Quién es un buen docente?: ¿el que hace un mayor uso de las nuevas tecnologías?; ¿el que cumplimenta más ágilmente las múltiples tareas administrativas o burocráticas que hoy tienen encomendadas?; ¿el que diseña un power point más atractivo?, o mejor aún... ¿el que tiene un mayor porcentaje de aprobados?

Es preciso cuestionar muchos de los factores que hoy están condicionando la valoración y el reconocimiento del docente. Eugenio, José Antonio y Manuel, fueron magníficos profesores; sin embargo, ninguno de ellos podría haber obtenido grandes calificaciones en cualquiera de las cuestiones planteadas. No querría terminar este punto (no olvidemos motivaciones profesionales), sin reivindicar su ejemplo y, con ello, el reconocimiento que debe tener la labor docente bien entendida.

### Justificación y oportunidad del tema escogido:

A partir de los años 50 del pasado siglo, el medio rural europeo sufre importantes transformaciones económicas y sociales. En todo este tiempo, podemos distinguir básicamente dos etapas:

En la primera, desde los años cincuenta hasta principios de los setenta, el modelo posbélico genera un fuerte proceso de crecimiento económico; sobre todo, en los sectores secundario y terciario, que concentran su actividad en las zonas urbanas. Durante este período, en el medio rural se impone un enfoque productivista que supone la capitalización y mecanización de su agricultura; y, como resultado de ambos procesos, se produce la salida masiva de mano de obra del sector primario.

Sin embargo, en la segunda etapa, la crisis de la década de los años setenta rompe el modelo de crecimiento posbélico. Como consecuencia de los especiales efectos de esa crisis sobre el otrora pujante sector industrial, el entorno urbano deja de ser una fuente de ocupación para buena parte de la población rural que había emigrado durante décadas en busca de un empleo.

Al mismo tiempo, el medio rural también tendrá que afrontar la crisis del modelo productivista impuesto en la agricultura. Este modelo, había supuesto una paulatina pérdida de importancia relativa del sector primario, y había generado importantes excedentes agrarios que, en el ámbito europeo y de la Política Agraria Común, habían originado rápidamente enormes costes presupuestarios.

A partir de este momento, aumenta la preocupación por la situación del medio rural, y se produce un cambio en la concepción funcional del mismo: se rompe la relación que, hasta entonces, identificaba lo rural con lo agrario. Como consecuencia del creciente interés de las instituciones comunitarias por este espacio en 1988, la Comisión Europea, publica el informe "El futuro del mundo rural". Este documento, que destaca la importancia del medio rural, se convierte en el auténtico referente teórico de las políticas comunitarias de desarrollo rural.

Sin embargo, a pesar del creciente interés por el mismo, los recursos que las instituciones comunitarias destinan a las políticas de desarrollo rural, van a estar condicionados al resultado de debates mucho más amplios, tales como: la aprobación de los presupuestos comunitarios, la reforma de los Fondos Estructurales, y la cada vez más demandada reforma de la Política Agraria Común.

Aunque nuestra investigación se centra en el análisis de los resultados obtenidos por la aplicación de las políticas de desarrollo rural durante la segunda mitad de los años noventa, el tema sigue siendo de una enorme actualidad. Así lo demuestran las largas negociaciones que permitieron alcanzar, en febrero de 2014, un acuerdo sobre el reparto del presupuesto comunitario para el sexenio 2014-2020.

A pesar del tiempo transcurrido, los debates que se han producido en estas últimas negociaciones, tienen demasiadas coincidencias con los de aquellas otras que, en 1988, dieron lugar a la primera gran reforma de los Fondos Estructurales y, posteriormente, a la reforma de la Política Agraria Común. La PAC suponía entonces, y supone ahora, una parte considerable del presupuesto comunitario. Sin embargo, las necesidades, no ya del mundo rural, sino del conjunto de la Unión Europea, van mucho más allá de la mera política agraria. Salvando las diferencias entre aquel momento y el actual, las decisiones que los líderes europeos tuvieron que adoptar entonces, guardan gran similitud con las que han tomado hace apenas un año en su última gran reforma.

Paradójicamente, aunque las necesidades y competencias comunitarias han aumentado sensiblemente en los últimos tiempos, en este caso, el presupuesto con el que contará la Unión para el sexenio 2014-2020, será inferior al del período anterior. Por tanto, en la actualidad, más que en ningún otro momento, el presupuesto comunitario tendrá que priorizar el uso de sus recursos. De ahí el interés de contar con investigaciones que permitan ponderar, en su justa medida, las aportaciones de las políticas europeas de desarrollo rural; teniendo en cuenta, además, que Extremadura es un escenario idóneo para estudiar los resultados obtenidos con su aplicación<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> González Regidor, J. (Dir.): "Desarrollo Rural de Base Territorial: Extremadura (España)". Ed. MAPA y Consejería de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura. Badajoz, 2006.

Planteamiento de la investigación:



### Estructura y objetivos:

Respecto a la estructura de esta tesis doctoral, cabe diferenciar tres partes:

1. Una primera, estaría compuesta por los dos primeros capítulos, en los que tratamos de conceptualizar “lo rural”; estudiamos los cambios sufridos por dicho espacio, las funciones que se le asignan, y la evolución de dos políticas íntimamente relacionadas entre sí: la política agraria y la política de desarrollo rural.
2. La segunda parte de la investigación la forman los cuatro capítulos siguientes, en los que analizamos las características y la aplicación práctica de la Iniciativa Leader II y del Programa Proder I. En esta tarea recurrimos a distintos enfoques, pudiendo diferenciarse el carácter teórico del capítulo tercero, del resto de capítulos, en donde predomina un análisis empírico de la aplicación de dichos programas.
3. La tercera parte, formada por el capítulo séptimo, es de naturaleza exploratoria, y constituye la contribución fundamental de la tesis doctoral. A partir de un Estudio del Caso, y empleando una metodología de tipo cualitativo, hemos contrastado algunas de las conclusiones obtenidas en la parte anterior respecto al alcance y limitaciones de las políticas europeas de desarrollo rural. Con este análisis, hemos profundizado en algunos aspectos relevantes del debate sobre el desarrollo rural, contribuyendo así al avance del conocimiento en esta área de las ciencias sociales.

Casi a título de introducción, el primer capítulo nos sirve para repasar las dificultades inherentes a la definición de un ámbito tan diverso y heterogéneo como es el medio rural europeo. Aunque las diferencias entre lo rural y urbano hayan podido servir para delimitar ambos espacios, en la segunda pregunta de ese mismo capítulo, reflexionaremos acerca de la notable evolución experimentada por el ámbito rural en las últimas décadas, y sobre las consecuencias que ello tiene respecto a la concepción del territorio y la definición de aquellas políticas que persigan su desarrollo.

El objetivo del segundo capítulo es analizar la evolución de la PAC desde sus orígenes, allá por los años sesenta del pasado siglo, hasta principios de la década actual. Estudiar la evolución de la PAC implica, necesariamente, investigar el cambio funcional que las instituciones europeas -a partir de los años ochenta-, asignan al medio rural europeo. Es éste el contexto en el que surge la política europea de

desarrollo rural y, respecto a esta cuestión, centraremos nuestra atención en el análisis e interpretación de las diferentes reformas de la PAC y del protagonismo dialéctico y económico que, en dichas reformas, han tenido las políticas de desarrollo rural.

El primer capítulo de la segunda parte aborda el análisis de los orígenes teóricos, y de las características del modelo de desarrollo rural impulsado por la Comisión Europea. Con esa finalidad, en el primer epígrafe de este tema, repasamos las diversas aportaciones sobre las que se asientan las bases teóricas de un modelo de desarrollo que, básicamente, surge como alternativa frente a aquellas políticas que suponen la concentración del crecimiento económico en determinadas áreas y la evaluación del mismo, exclusivamente, en base a indicadores de tipo cuantitativo.

El “enfoque Leader”, sintetiza en una Iniciativa comunitaria un modelo de desarrollo que habremos caracterizado, en el primer apartado de este tercer capítulo, por tres de sus principales atributos: integrado, endógeno y participativo. En buena medida, para comprender la dimensión de esta investigación es necesario partir de un exhaustivo conocimiento de las implicaciones y particularidades de dicho enfoque. Esto es así porque, más allá de una serie de parámetros cuantificables y evaluables empíricamente, el análisis de la Iniciativa Leader supone poner el acento en otros aspectos inmateriales o intangibles que, como tales, son valorados por el propio método: identidad de la población con su territorio, participación en los procesos de desarrollo, valoración de la dimensión comarcal como ámbito de actuación, etc.

Con la última pregunta de este tema analizamos, con carácter general, algunas de las opciones existentes para diversificar las economías rurales; y repasamos las principales claves que condicionan el desarrollo de diversos sectores productivos en el ámbito rural, con la finalidad de que, en los siguientes capítulos, podamos contrastar hasta qué punto las estrategias de desarrollo adoptadas por los diferentes GAL contribuyen a la diversificación económica de sus comarcas, o por el contrario, se especializan en determinados sectores (como puede ser el caso del turismo rural).

Mediante un enfoque eminentemente empírico, y refiriéndonos al ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, los capítulos cuarto y quinto tienen,

como principal objetivo, analizar en qué medida la aplicación de la Iniciativa Leader II y del Programa Proder I es coherente con las peculiaridades propias del método Leader.

Cada uno de estos capítulos está compuesto de dos epígrafes; en el primero, estudiamos diversos aspectos inherentes a estos programas (sistema de gestión, objetivos, medidas, proceso de selección, financiación, evaluación, etc.); mientras que, en el segundo, abordaremos el referido análisis empírico, centrandó nuestra atención en cuestiones como: su capacidad para movilizar recursos de las zonas rurales; diversificar sus economías; articular la sociedad rural, etc.

El último capítulo de esta segunda parte, el sexto, evalúa, hasta qué punto, los recursos asignados a este tipo de Programas les permiten influir sobre la realidad del medio rural. Profundizando en una idea que ya tratamos en algunas de las preguntas del capítulo segundo, en este punto, esta tarea la realizaremos: 1) Poniendo en relación, el total de los fondos europeos invertidos en el medio rural extremeño, con aquellos consagrados a las políticas de desarrollo rural con enfoque territorial; y, 2) Estudiando una serie de variables que, aunque pudieran acreditar la eficacia de estos programas, también evidencian su escasa relevancia en relación a la magnitud de la crisis económica, demográfica y social, por la que atraviesa el medio rural.

Manteniendo el objetivo principal de los capítulos cuarto y quinto (contrastar en qué medida la aplicación de Leader II y Proder I es coherente con las peculiaridades del método Leader), la última parte de esta investigación tiene una gran importancia. En ella, mediante la metodología del Estudio del Caso, pretendemos llegar allí donde no pudimos con el análisis empírico: 1) salvando las limitaciones derivadas de la menor información disponible respecto a la aplicación de Proder I; y, 2) analizando una serie de cuestiones inmateriales que, como veremos en el capítulo tercero, son fundamentales dentro del método Leader, pero que, dada su intangibilidad, no pudieron ser estudiadas con un análisis de tipo cuantitativo.

La metodología utilizada en este último capítulo nos permite abordar un segundo gran objetivo: la evaluación de este tipo de programas en función de la valoración que, respecto a los mismos y respecto a la viabilidad de los proyectos ejecutados, tienen los promotores o beneficiarios finales de Proder I.

### Bases epistemológicas y preguntas de la investigación:

La investigación desarrollada en esta tesis doctoral es de carácter exploratorio, centrada en el estudio de un caso (la comarca extremeña de La Vera). Dada su naturaleza exploratoria, no se persigue, por tanto, contrastar empíricamente ninguna hipótesis, sino analizar en profundidad el caso seleccionado y utilizar la información obtenida, para responder a las preguntas de investigación planteadas en las fases iniciales del proceso investigador.

Este tipo de investigaciones están plenamente justificadas cuando el proceso de acumulación científica sobre un determinado tema no ha dado todavía resultados sólidos como para formular hipótesis que permitan ser contrastadas empíricamente. Es verdad, que los estudios sobre las políticas europeas de desarrollo rural son abundantes, y han proporcionado conocimiento suficiente como para desentrañar los elementos presentes en sus dinámicas de aplicación en los territorios. Sin embargo, la elevada diversidad y heterogeneidad física, social y económica de los territorios rurales europeos, hace que aún sea pertinente afrontar estudios de caso que nos permitan profundizar en esas dinámicas, ya que el conocimiento que se tiene de ellas es bastante superficial y genérico.

Entre las posibles opciones epistemológicas, se ha elegido en esta tesis doctoral el estudio de un caso (el de la citada comarca de la Vera), con el propósito de realizar un análisis en profundidad del mismo y desvelar con el máximo detalle posible los elementos que intervienen en los procesos de desarrollo rural. En el dilema ya clásico de la investigación social entre ampliar el horizonte de la base empírica o profundizar en su conocimiento, hemos optado, por tanto, por esta segunda opción, renunciando así al amplio marco analítico que nos podría proporcionar el estudio de varios casos, en favor de un marco más restringido, pero de mayor profundidad, como es el proporcionado por el estudio de un solo caso.

No obstante, si queremos que el estudio de un caso sirva para avanzar en el conocimiento de un determinado tema (como es el del desarrollo rural), debemos seguir una lógica de investigación cuyo punto de partida sea la formulación de un conjunto de preguntas a las que, mediante el estudio empírico, dar las respuestas

pertinentes. Esas respuestas serán el resultado final de nuestro trabajo de investigación, en un diálogo serio y riguroso que nos permita conocer mejor las dinámicas del desarrollo en los territorios rurales. Dado que una tesis doctoral no es un trabajo cerrado, sino abierto, esas respuestas, adecuadamente formuladas como en forma de hipótesis (para trascender el restringido ámbito del caso estudiado), deben ser los inputs de futuras investigaciones.

Esa, y no otra, es, por tanto, la contribución real de una tesis doctoral de naturaleza exploratoria al debate sobre los procesos de desarrollo rural inducidos por políticas públicas, dado que el valor de los estudios de caso radica precisamente en su capacidad para, a partir de la información recogida, dialogar con las preguntas iniciales de investigación y, como resultado de ese diálogo, formular hipótesis que les sirvan de inputs a futuros investigadores.

Por tanto, en función de la estructura, y los objetivos de la investigación; y partiendo de las tres partes definidas en epígrafe anterior, podemos destacar una serie de preguntas esenciales para abordar el tema objeto de estudio.

En la primera parte, al margen de las cuestiones tratadas en el primer capítulo, nuestro análisis de la evolución de la política agraria y de desarrollo rural pretende responder a una serie de cuestiones, entre las que destacamos: *¿Cuál es el origen de la política europea de desarrollo rural?; ¿hasta qué punto la evolución de la política agraria condiciona los recursos y fines asignados al desarrollo rural?; ¿en qué medida esta política es realmente una prioridad de las instituciones europeas?*

Cuando en el capítulo tercero estudiamos el modelo de desarrollo rural propuesto por la Comisión Europea, tratamos de responder a preguntas como: *¿Cuáles son las bases teóricas de las políticas de desarrollo rural?; ¿qué características tienen este tipo de políticas?; ¿en función a qué sectores o actividades se puede propiciar la diversificación económica del medio rural?*

En lo referido a la segunda parte de la investigación, la pregunta fundamental es la siguiente: *¿en qué medida la aplicación de Leader II y Proder I en Extremadura es coherente con las características de las políticas de desarrollo rural?*

La presencia de algunas de estas características puede ser contrastada mediante el análisis empírico realizado en los capítulos cuarto y quinto de la investigación. Con la finalidad de poder responder a la pregunta planteada, algunos de los aspectos que centran nuestra atención en dicho análisis son:

1. La Iniciativa Leader II y el Programa Proder I, *¿demuestran ser instrumentos útiles para la dinamización y activación de los recursos del medio rural?*
2. En la aplicación de este tipo de políticas, *¿tienen una especial relevancia los recursos endógenos con los que cuenta el territorio?*
3. La estructura de estos programas y su articulación a través de diversas medidas, *¿contribuyen a la diversificación económica de aquellas zonas en donde se aplican?*

En el caso de que la respuesta a todas estas preguntas sea positiva, cabría cuestionarse además lo siguiente: *¿los programas Leader II y Proder I tienen capacidad real para corregir sustancialmente los problemas que aquejan al medio rural?*

Las peculiaridades del método Leader también ponen el acento en una serie de aspectos que, a pesar de su carácter inmaterial o intangible, son igualmente relevantes en el modelo de desarrollo rural propugnado por este tipo de programas. De ahí que debamos recurrir a otros métodos de estudio para poder contrastar en qué medida la aplicación de Leader II o Proder I, ha sido capaz de conseguir que los procesos de desarrollo emprendidos se definan también por esas otras características.

Mediante el estudio del caso que realizamos en esta investigación, abordamos éstas y otras cuestiones, entre las que podríamos destacar las siguientes:

- 1) *¿qué percepción tienen de estos programas quienes han participado activa y directamente de su ejecución?; ¿cuáles son los aspectos más valorados?*
- 2) *¿todos los proyectos o inversiones de carácter privado realizadas en las diferentes medidas productivas son igual de viables?*

Es importante destacar la relevancia que esta investigación, en función de las respuestas que encontremos para algunas de las preguntas formuladas, puede tener de cara a la defensa académica de este tipo de políticas, y en relación también a la definición futura de las prioridades que deben caracterizar a este tipo de programas.

### Metodología y fuentes de la investigación:

A partir de lo expuesto en los epígrafes anteriores, tratamos de detallar los aspectos metodológicos de los diferentes capítulos que componen la investigación.

Respecto a su primera parte (integrada por dos capítulos de marcado carácter teórico) la orientación metodológica de nuestro análisis, se caracteriza por un claro enfoque analítico que, superando lo meramente descriptivo, trata de explicar el cambio funcional del medio rural europeo.

Esta tarea se aborda, además, desde una concepción sistémica, partiendo de la premisa de que el mundo rural se encuentra estrechamente relacionado con otros sistemas en los que influye y de los que depende. Buena muestra de ello, es la evolución de la política agraria y de desarrollo rural en el ámbito de la Unión Europea.

Aunque los recursos utilizados en estos primeros capítulos se relacionan en la bibliografía, en este punto, podríamos diferenciar dos fuentes de información:

- a) Primarias, referidas a informes de diversa naturaleza aprobados por la Comisión y el Consejo Europeo; o a otras aportaciones difundidas en otro tipo de documentos especializados en temas agrarios y rurales, como por ejemplo, la Revista de Estudios Agrosociales o la Revista Española de Economía Agraria.
- b) Secundarias, entre las que podríamos destacar -sin que la consulta de este tipo de recursos se limite a ellas- las publicaciones editadas por el MAPA dentro de su conocida "Serie Estudios". El uso de este tipo de fuentes (a las que también hemos recurrido en el capítulo tercero), ha supuesto un amplio repaso de la literatura existente sobre las cuestiones objeto de estudio.

Continuando con nuestra referencia a las fuentes de información utilizadas en la segunda parte de la investigación, nuestro análisis de las políticas de desarrollo rural, toma como una importante fuente de información los trabajos que evaluaron la aplicación de los programas de desarrollo rural con enfoque territorial. Especialmente, dada su condición de Iniciativa Comunitaria, los estudios de evaluación realizados durante el período objeto de análisis se refieren a la ejecución de Leader II.

En el ámbito comunitario, tal y como reconocen Delgado y otros autores<sup>2</sup>, las instituciones europeas no siempre han concedido la misma relevancia a la evaluación de los resultados obtenidos por la aplicación de los fondos estructurales.

La aprobación en 1986 del Acta Única Europea, implicó un mayor interés por esta cuestión y supuso el inicio de un largo proceso que -con la finalidad de lograr una mayor eficacia en la ejecución de los fondos europeos-, implicó el establecimiento de sistemas de seguimiento y evaluación cada vez más rigurosos.

Las consecuencias de esa mayor preocupación por estas cuestiones no se hicieron esperar. Una buena muestra de ello fue la reforma de los fondos estructurales de 1988, donde, por primera vez, se hace una referencia explícita a la conveniencia de realizar evaluaciones, “ex-ante” y “ex-post”, que aportaran a los gestores de este tipo de fondos una serie de datos que les permitieran ser más eficaces.

Dadas las grandes diferencias que existían entre las metodologías de evaluación aplicadas por las múltiples administraciones que gestionaban la aplicación fondos estructurales, a principios de la década de los años noventa, la Comisión Europea reconoce la necesidad de proceder a su armonización<sup>3</sup>. No obstante, habrá que esperar a la reforma de los fondos estructurales de 1993, para que se precisaran los conceptos de evaluación “ex-ante”, intermedia, y “ex-post”.

Durante el período en el que se centra la presente investigación, los esfuerzos de la Comisión Europea por profundizar en el conocimiento y armonización de las diferentes técnicas de evaluación, se materializaron en dos propuestas de gran relevancia: el programa “MEANS”<sup>4</sup> -cuya ejecución se prolonga hasta la segunda mitad de la década de los años noventa-; y el documento “SEM 2000”<sup>5</sup>, en el que se alumbran las líneas estratégicas de la Política de Evaluación Europea para mejorar la gestión de los fondos estructurales, y aumentar la transparencia y la seguridad en el

---

<sup>2</sup> Delgado, M<sup>a</sup>. M.; Ramos, E.; Gallardo, R.; y Ramos, F. (1999): “De las nuevas tendencias en evaluación a su aplicación en las Iniciativas Europeas de desarrollo rural” en Ramos, E. (Coord.): “El desarrollo rural en la Agenda 2000”. Ed. MAPA. Madrid, pp. 323-344.

<sup>3</sup> Comisión Europea (1991): “Programme européen d’analyse méthodologique pour l’évaluation des politiques structurelles: étude de définition”. CEOPS.

<sup>4</sup> Comisión Europea (1994): “Método de Evaluación de Actividades de Naturaleza Estructural”. Bruselas.

<sup>5</sup> Comisión Europea (1995): “Sound and efficient management 2000”. Bruselas.

empleo de los mismos. Es en este último documento, en donde se aprueba una metodología de evaluación que impone, además de la obligación de realizar evaluaciones “ex-ante”, la exigencia de elaborar evaluaciones intermedias y “ex-post”, en todos aquellos programas o iniciativas financiados con fondos estructurales.

Las evaluaciones “ex-ante” deben cuantificar los objetivos perseguidos de manera que, posteriormente, sea posible valorar la eficacia de los fondos empleados comparando los objetivos iniciales y los logros finales del programa realizado. Las evaluaciones intermedias se realizan durante la ejecución del proyecto con la intención de corregir las posibles desviaciones que se detecten; y, por último, las evaluaciones “ex-post”, realizadas al finalizar los programas, tratan de estudiar los resultados finales de la actuación para valorar su funcionamiento real.

La Comisión Europea<sup>6</sup> entiende que, en última instancia, cualquiera de estos documentos debe perseguir tres grandes objetivos: 1) mejorar los sistemas de programación y gestión; 2) concienciar a los gestores de la responsabilidad que asumen ante la autoridad financiera y la opinión pública; y 3) contribuir a asignar de forma coherente los recursos comunitarios.

El diseño de la metodología empleada en estos trabajos de evaluación debe basarse en una serie de principios<sup>7</sup>: a) utilización de técnicas analíticas y de investigación válidas y eficaces; b) aplicación de un enfoque sistemático en su planificación y ejecución; c) la fiabilidad de los resultados, de tal forma que, tomando como referencia la misma información, y los mismos métodos, distintos evaluadores puedan llegar a las mismas conclusiones; y d) orientación de la evaluación hacia los objetivos perseguidos y hacia los que serán sus usuarios finales.

Fruto de este interés por la evaluación de los programas financiados con fondos estructurales y, particularmente, en lo relativo a la aplicación de las políticas de desarrollo rural objeto de estudio, surgen diversos documentos que representan una importante fuente de información para nuestra tesis doctoral, como, por ejemplo:

---

<sup>6</sup> Comisión Europea (1996): “Evaluation: Concrete steps towards best practice across the Commission”. SEC 96/659 final. Bruselas.

<sup>7</sup> Comisión Europea (1997): “Evaluating EU expenditure programmes”. Bruselas.

- Evaluación preliminar de la Iniciativa Leader II en España (1998), realizada por el equipo de desarrollo rural de la Universidad de Córdoba, bajo la coordinación de la Dirección General de Planificación y Desarrollo Rural del MAPA.
- Informes elaborados por el MAPA, y las diferentes regiones Objetivo 1, presentados ante los Comités de Seguimiento del Programa Nacional Proder I.
- Informes finales de los diez Grupos Leader II, y los doce Grupos Proder I, de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Evaluación final de la Iniciativa Comunitaria Leader II en Extremadura (2002), realizada por ECOTONO, y encargada por la Consejería de Agricultura y Medioambiente de la Junta de Extremadura.
- Informes de cierre de la Iniciativa Leader II y el Programa Proder I en Extremadura (2002), elaborados conjuntamente por la Consejería de Agricultura y Medioambiente de la Junta de Extremadura y el MAPA.

Es evidente que, en el caso de no existir estas evaluaciones, nuestra investigación, con carácter previo, debería haber abordado la elaboración de muchos de los datos aportados por estos documentos, lo que, sin duda, habría implicado cambios sustanciales en la orientación y el contenido metodológico de la misma.

Admitiendo la utilidad de la información aportada por los citados trabajos, es importante tener claro que nuestra investigación no trata de evaluar los resultados obtenidos por la ejecución de unos determinados programas, sino que se centra en estudiar en qué medida su aplicación se ajusta a su filosofía inicial. En este empeño, estaríamos asumiendo el reto planteado por Esparcia cuando, en relación a la evaluación de Leader y Proder, afirma: “lo que resulta verdaderamente relevante, y a la vez complejo de analizar, son las denominadas especificidades del método Leader”<sup>8</sup>.

En esta tarea debemos advertir que, la mayor parte de las evaluaciones oficiales, se caracterizan por la aplicación de técnicas orientadas a un análisis de la eficiencia y eficacia de las inversiones realizadas, o a la medición del impacto de los programas ejecutados en base a una serie de indicadores de carácter cuantitativo.

---

<sup>8</sup> Esparcia, J. (2001): “Las políticas de desarrollo rural: Evaluación de resultados y debate en torno a sus orientaciones futuras”, en García Pascual, F. (Coord.): “El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades”. Ed. MAPA. Madrid, p. 298.

Esto choca con el propósito fundamental de la investigación, puesto que la evaluación de las políticas de desarrollo rural también debe contemplar los aspectos intangibles que forman parte de la esencia de estos programas, por lo que, “hay que trascender de las evaluaciones clásicas que utilizan únicamente criterios cuantificables económicamente, para aportar informaciones adicionales, que permitan medir los impactos cualitativos derivados de los elementos específicos de esta iniciativa”<sup>9</sup>.

¿Cómo pueden cuantificar los indicadores convencionales la contribución de Leader II y Proder I a la innovación en el medio rural, a la identificación de la población con su territorio, a la participación de la población local en el proceso de desarrollo, o a la recuperación de la cultura y del patrimonio rural? Estos aspectos, que no son más importantes que los puramente cuantificables -pero tampoco menos-, requieren de la adaptación de los sistemas de evaluación.

Esta es precisamente una de las principales aportaciones metodológicas de la presente investigación. Nuestro análisis de la aplicación de las políticas de desarrollo rural salva las referidas carencias inherentes al enfoque cuantitativo de los trabajos de evaluación habitualmente realizados. Para ello, recurrimos al uso de técnicas de carácter cualitativo que nos permitan conocer y valorar la aportación que este tipo de programas realiza respecto a esa otra serie de variables de carácter inmaterial.

Aunque hay quienes plantean estas dos opciones metodológicas como incompatibles, nosotros, coincidiendo con la opinión de autores, como Coller<sup>10</sup>, Esparcia<sup>11</sup> o Viladomiu y Rosell<sup>12</sup>, entendemos que los estudios que se centran en la evaluación de este tipo de programas requieren de información tanto cualitativa como cuantitativa. En consecuencia, la aplicación de ambos enfoques, no sólo no es incompatible, sino que será complementaria y beneficiosa para la investigación.

---

<sup>9</sup> Delgado, M<sup>a</sup>. M.; Ramos, E.; Gallardo, R.; y Ramos, F. (1999): op. cit. p. 333.

<sup>10</sup> Coller, X. (2000): “Estudio de Casos”. Colección de cuadernos metodológicos, nº 30. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, pp. 20-21.

<sup>11</sup> Esparcia, J. (2001): op. cit. p. 275.

<sup>12</sup> Viladomiu, L. y Rosell, J. (1998): “Evaluando políticas, programas y actuaciones de desarrollo rural”. Revista de Economía Agraria, nº 182, pp. 297-308. En este artículo, sus autores critican la evaluación de los programas de desarrollo rural desde una perspectiva cuantitativista puesto que este tipo de análisis “tienden a forzar la causalidad, construyéndose modelos que presuponen relaciones simples entre las variables seleccionadas y requiriendo un ejercicio econométrico. El análisis estadístico-econométrico puede ser más o menos sofisticado pero no solventa la necesidad de obviar muchos elementos básicos”.

Una metodología de tipo cualitativo implica el uso de otra clase de técnicas de investigación, tales como las interpretativas, las basadas en el contacto directo con el objeto de estudio, o aquellas que conllevan un conocimiento profundo del mismo en base al análisis de gran cantidad de información de casos empíricos concretos.

Esta pluralidad metodológica es especialmente propicia en estudios como el que abordamos en el último capítulo de esta investigación, en el que, mediante el método del Estudio del caso, analizamos la aplicación de los programas de desarrollo rural en la comarca extremeña de La Vera. Con este análisis, hemos pretendido evaluar la capacidad de este tipo de programas para contribuir a esos aspectos inmateriales o intangibles que caracterizan a las políticas de desarrollo rural con enfoque territorial.

Por tanto, metodológicamente, nuestro estudio se caracteriza por el uso de información, e instrumentos de investigación, de carácter cuantitativo y cualitativo<sup>13</sup>. Ambos métodos, están bien definidos en la estructura de la tesis doctoral. Mientras que el contenido de la segunda parte -y dentro de ella, básicamente, los capítulos cuarto, quinto, y sexto-, se caracteriza por el uso de una metodología cuantitativa (basada en la utilización de datos secundarios), en la tercera y última parte -integrada únicamente por el capítulo séptimo-, se emplea una metodología cualitativa basada en información primaria recogida a partir de entrevistas a informantes cualificados.

Dentro de la segunda parte de la investigación, los capítulos cuarto y quinto, en base al referido análisis, evalúan en qué medida la implementación de estos programas es compatible con algunas de sus características, de tal forma que:

- a) Ponderamos la idoneidad del enfoque territorial evaluando la ejecución financiera de Leader y Proder; su capacidad para incentivar la realización de inversiones, y la

---

<sup>13</sup> Insistimos en que esta pluralidad metodológica coincide con las conclusiones obtenidas por diversos autores que han estudiado las técnicas empleadas para evaluar la aplicación de los fondos estructurales. Además de los ya comentados, podríamos referirnos al trabajo de Esteban, M<sup>a</sup>.; Rodríguez, A.; Moreno, J.; Altuzarra, A.; y Larrañaga, J. (2009): "La evaluación de la Política Regional Europea. Análisis empírico de las metodologías aplicadas". Investigaciones regionales, nº 14, pp. 157-184. En esta aportación, sus autores, relacionan los principales ejes temáticos de las intervenciones de desarrollo socioeconómico y las áreas en las que se centran las políticas aplicadas, con las metodologías e instrumentos de evaluación que consideran más apropiados, destacando, para los ámbitos del desarrollo local y las políticas de desarrollo rural, la diversidad de las técnicas de evaluación existentes, muchas de ellas, empleadas en nuestra investigación como: encuestas a beneficiarios, fuentes secundarias, aplicación de datos administrativos, sistemas de indicadores y, especialmente, la realización de Estudios de casos.

movilización de los recursos en el medio rural (con especial atención a aquellos que tienen un carácter endógeno). En este análisis, estudiamos el presupuesto inicial de estos programas, sus sucesivas ampliaciones, y las diferencias que existen entre los recursos y los compromisos finalmente asumidos. La implicación de las diferentes fuentes de financiación, en todas estas fases, nos permitirá valorar en qué medida este tipo de programas son capaces de movilizar, con mayor intensidad, los recursos procedentes de las instituciones e inversores más cercanos al territorio.

- b) Contrastamos su carácter integrado y multisectorial, centrando nuestra atención en: i) el análisis de la distribución de la inversión final de los veintidós programas comarcales entre sus diversas medidas. Como cada una de éstas está orientada a diferentes actividades, en última instancia, estamos evaluando la capacidad de estos programas para contribuir a la diversificación económica del medio rural; ii) el estudio exhaustivo de las acciones realizadas<sup>14</sup> y su orientación sectorial; y iii) otro tipo de indicadores que nos permitan valorar la contribución de este tipo de programas al desarrollo de otras actividades al margen del sector primario.
- c) Valoramos en qué medida la aplicación de la Iniciativa Leader II en Extremadura propicia el intercambio de experiencias exitosas, y la participación de los diferentes Grupos de Acción Local extremeños en la Red Europea de Desarrollo Rural. Abordamos esta cuestión volviendo a tomar como referencia la ejecución financiera de la citada Iniciativa, en lo referido a la medida de Cooperación Transnacional y, más concretamente, analizando la evolución de su presupuesto, de su inversión final, así como de la importancia relativa que los recursos comprometidos dentro de esta medida tienen dentro de cada uno de los programas de innovación comarcales.

El enfoque empírico y cuantitativo también predomina en el capítulo sexto. No obstante, en este caso, partiendo en buena medida de la información aportada por los Grupos de Acción Local en sus informes finales, tratamos de cuantificar la contribución de Leader y Proder a diversos aspectos relacionados con la capacidad de estos programas para contribuir al desarrollo económico de las zonas rurales.

---

<sup>14</sup> Como comentamos al inicio de este epígrafe, dada su condición de Iniciativa Comunitaria, y por ende, la obligatoria realización de diversos trabajos de evaluación (que también hemos citado), la información existente respecto a la ejecución de Leader II es muy superior a la disponible para Proder I. Esta es la razón por la que el análisis de las acciones realizadas se limita a los diez GAL que gestionaron Leader II.

Por último, tenemos que referirnos a la tercera parte de la investigación, en donde, dado el carácter intangible e inmaterial de algunas de las peculiaridades del denominado método Leader, recurrimos a una metodología de carácter cualitativo, cuyos aspectos fundamentales son explicados con detalle en el mismo capítulo séptimo y, concretamente, en sus epígrafes 7.2 y 7.3.

## Capitulo 1: El concepto de medio rural en la Europa comunitaria

- 1.1 La complejidad de definir el concepto de medio rural.
- 1.2 Desde lo rural a lo territorial: el continuum rural-urbano.



## 1.1 La complejidad de definir el concepto de medio rural:

La definición de “lo rural”, es el primer paso, y también la primera dificultad, con la que se enfrentan quienes pretenden estudiar las políticas comunitarias de desarrollo rural. No existe un concepto unívoco de “lo rural”. Es más, esta cuestión ha sido objeto de controversia entre quienes la han estudiado con detenimiento, llegando incluso a ser considerado como un concepto caótico.

La complejidad de definir el concepto de medio rural es consecuencia, entre otros factores, de: a) su gran heterogeneidad; b) las múltiples disciplinas científicas implicadas en su estudio; c) los importantes cambios sufridos en las últimas décadas; d) la diversidad de criterios utilizados por las instituciones para su definición.

La diversidad de ámbitos geográficos y de realidades sociales, dificulta sobremanera poder alcanzar una única definición de “lo rural”. No es lo mismo intentar definir el medio rural de un país desarrollado, que el de uno subdesarrollado. Incluso dentro de una economía desarrollada, pueden existir grandes diferencias entre el medio rural de unas regiones y otras, como, por ejemplo ocurre en el caso español. Esta heterogeneidad ha dado pie a múltiples propuestas de ordenación de las áreas rurales; como la formulada en 1994 por la Comisión Europea, que distingue entre<sup>15</sup>:

- 1) Los espacios situados en las proximidades de las grandes ciudades, que ven sus economías condicionadas y vinculadas al desarrollo urbano.
- 2) Las zonas costeras o de montaña con un gran potencial turístico. Suelen contar con un buen nivel de equipamientos, pero también, con un cierto riesgo de deterioro medioambiental.
- 3) Los que disfrutan de economías diversificadas, en donde la agricultura sigue teniendo un peso importante, que se ve compensado con el crecimiento de otro tipo de actividades pertenecientes a los sectores secundario y terciario.
- 4) Aquellos en los que la agricultura sigue siendo la actividad principal de unas economías escasamente diversificadas. Dentro de este grupo se diferencian, por un lado, los espacios rurales que cuentan con sectores primarios altamente productivos; y, por otro, los caracterizados por una agricultura más tradicional.

---

<sup>15</sup> Comisión Europea (1994): “Europa 2000+: cooperación para la ordenación del territorio”. Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, pp. 119-123.

- 5) Los espacios rurales más remotos, peor comunicados, y menos accesibles, como las zonas de alta montaña o las islas. En estos espacios se hacen especialmente evidentes los problemas de despoblamiento.

Molinero Hernando, para analizar la vitalidad demográfica del mundo rural español durante los años noventa, realiza una clasificación similar, y distingue entre<sup>16</sup>: 1) espacios con un gran dinamismo turístico, o situados en zonas de litoral; 2) los próximos a grandes ciudades que se benefician de la vitalidad económica y poblacional de las mismas; 3) los situados en zonas del interior peninsular, alejados de las capitales de provincia o de otro tipo de poblaciones de tipo medio; y 4) las cabeceras comarcales, que ocuparían una posición intermedia entre las dos tipologías anteriores.

La tarea de definir el concepto de medio rural, también se ve dificultada por la gran cantidad de variables implicadas, como: las múltiples ramas del conocimiento que tienen relación con la materia (agronomía, sociología, ciencias ambientales, estadística, demografía, geografía, economía...); las variadas actividades productivas que en él se realizan (agricultura, silvicultura, turismo, ganadería, comercio, industria); o los diversos factores que influyen en su desarrollo (infraestructuras, dotaciones sanitarias y educativas, etc.).

García García<sup>17</sup>, considera “lo rural”, como un “sistema múltiple” condicionado por componentes sociológicas, geográficas, funcionales y económicas.

Otro factor que añade complejidad a la tarea de definir “lo rural”, es la gran transformación de los espacios rurales en los últimos tiempos. La realidad del medio rural ha sido, y es, una realidad cambiante. Estos cambios implican que el medio rural ha modificado sus formas de vida, su cultura, sus costumbres, sus sistemas de producción, su paisaje...; contribuyendo con ello a hacer todavía más difícil la tarea de conseguir una definición, generalmente aceptada, acerca de un espacio sometido a una evolución tan profunda.

---

<sup>16</sup> Molinero Hernando, F. (1999): “Caracterización y perspectivas de los espacios rurales españoles”, en Ramos Real, E. (Coord.): “El desarrollo rural en la Agenda 2000”. MAPA. Madrid, pp. 69-78.

<sup>17</sup> García García, Y. (2007): “Consideraciones metodológicas en torno a “lo rural”: La complejidad de su definición” en Pérez Rubio, J. A. (Coord.): “Los intangibles en el desarrollo rural”. Universidad de Extremadura. Servicio de Publicaciones, Cáceres, pp. 39-41.

De entre los factores que hemos destacado al inicio de esta pregunta, nos quedaría referirnos a la diversidad de criterios utilizados por las instituciones para definir el concepto de medio rural. A este respecto, lo primero que debemos advertir es que, como consecuencia de un enfoque pragmático y cuantitativista, más que definir, las propuestas de los diferentes organismos y administraciones, lo que han hecho ha sido intentar delimitar “lo rural”.

Sin embargo, no existe consenso a la hora de determinar qué índices o magnitudes, sirven para diferenciar “lo rural” de “lo no rural”. Así, por ejemplo, algunos de los criterios empleados por diferentes organismos e instituciones son:

- La OCDE, utilizando el criterio que probablemente cuente con mayor reconocimiento internacional<sup>18</sup>, considera municipio rural a aquel con una densidad de población inferior a los 150 hab./km<sup>2</sup>. Basándose en este criterio, diferencia tres regiones<sup>19</sup>: a) “Predominantemente rurales”, más de la mitad de la población reside en municipios rurales; b) “Intermedias”, entre un 15 y un 50% de la población habita en municipios rurales; y c) “Predominantemente urbanas”, menos del 15% de la población vive en municipios rurales.

Además de la densidad poblacional, se establece un criterio demográfico, en base al cual, una región “predominantemente rural”, es considerada como “intermedia”, si contiene un núcleo urbano de más de 200.000 habitantes y éste alberga al menos el 25% de la población total. Igualmente, una región “intermedia”, sería considerada como “predominantemente urbana”, si dentro de la misma existe un núcleo urbano de más de 500.000 habitantes, que represente más del 25% de la población.

No obstante, en línea con las críticas realizadas por González Regidor<sup>20</sup>, consideramos que esta clasificación es escasamente aplicable a un país que, como España, mantiene históricamente una baja densidad poblacional (81,2 hab./km<sup>2</sup>).

---

<sup>18</sup> Así lo reconoce al menos la decisión del Consejo de 20 de febrero de 2006 sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (2006/144/CE). Diario Oficial de la Unión Europea L/55, de 25 de febrero de 2006.

<sup>19</sup> OCDE (1994): “Creating rural indicators for shaping territorial policy”, París.

<sup>20</sup> González Regidor, J. (2000): “El futuro del medio rural en España. Agricultura y desarrollo económico”. Consejo Económico y Social, Madrid, p. 42.

Estas críticas son todavía más razonables si tenemos en cuenta la densidad poblacional de regiones como Extremadura (25,8 habitantes/km<sup>2</sup>)<sup>21</sup>.

- Con un planteamiento similar al de la OCDE, en 1997, la Comisión Europea, en base al “grado de urbanización”, diferencia<sup>22</sup>:
  - a) Zonas “densamente pobladas”, con una densidad poblacional superior a los 500 habitantes/km<sup>2</sup> y al menos 50.000 habitantes.
  - b) Zonas “intermedias”, con una densidad mínima de 100 hab./km<sup>2</sup> y una población total de al menos 50.000 habitantes.
  - c) Zonas “poco pobladas”, con una densidad poblacional inferior a los 100 hab./Km<sup>2</sup> y una población inferior a 50.000 habitantes.
- En el ámbito nacional, la Ley para el desarrollo sostenible, en su artículo tercero, define medio rural como: “el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km<sup>2</sup>”. En ese mismo artículo se considera que un municipio rural de pequeño tamaño será aquel “que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y esté integrado en el medio rural”<sup>23</sup>.
- El Instituto Nacional de Estadística, en la elaboración de los Censos de población, emplea el concepto de “umbrales de ruralidad”, para considerar “zonas rurales” a aquellas entidades con una población menor o igual a los 2.000 habitantes; las “zonas intermedias” tendrían entre 2.001 y 10.000 habitantes; y las entidades con una población superior a los 10.000 habitantes son consideradas “zonas urbanas”.

A pesar de la diversidad de criterios, la utilización de indicadores como el tamaño demográfico o la densidad poblacional, es objeto de numerosas críticas<sup>24</sup>. La validez del método basado en la densidad poblacional estaría condicionada por la

---

<sup>21</sup> Instituto Nacional de Estadística. Series históricas de población, año 2001.

<sup>22</sup> Comisión Europea (1997): “Rural Developments”, CAP 2000, Working document, Bruselas.

<sup>23</sup> Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, BOE nº 299. El preámbulo de esta Ley considera que el medio rural supone un 90% del territorio nacional y, en él, reside el 20% de la población española; un 35%, si se consideran además las zonas periurbanas.

<sup>24</sup> Sancho Comíns, J. y Reinoso Moreno, D. (2012): “La delimitación del ámbito rural: una cuestión clave en los programas de desarrollo rural”. Revista de Estudios Geográficos, Vol. LXXIII, pp. 599-624.

extensión del municipio; mientras que, la utilización del criterio basado en el tamaño demográfico plantearía diversos hándicaps como: la dificultad para establecer un límite cuantitativo que diferencie “lo rural” de lo “urbano”; las diferencias que pueden existir entre diversos municipios incluso manteniendo la misma población; o los problemas inherentes a la determinación de la unidad local que sirva de base para la cuantificación de los habitantes (municipio o entidad singular<sup>25</sup>).

Los problemas planteados por el indicador basado en la densidad poblacional son corregidos con la propuesta de clasificación realizada por la Agencia Estadística Europea. EUROSTAT<sup>26</sup>, intenta adaptar la metodología aplicada por la OCDE, planteando que la base de medición de la densidad poblacional no sea la superficie total del municipio, sino cuadrículas o “celdas” con una extensión de 1 km<sup>2</sup>. Para que una celda sea considerada zona urbana, debe tener una densidad poblacional superior a los 300 hab./km<sup>2</sup> y, además, el conjunto de “celdas” limítrofes que superen esa densidad deben sumar una población mínima de 5.000 habitantes.

Para la aplicación del criterio expuesto, EUROSTAT, al igual que la OCDE, toma como referencia las denominadas NUTS3 (provincias en el caso español), y considera que una “región” será “predominantemente rural”, cuando más del 50% de la población resida en celdas consideradas no urbanas; “intermedia”, cuando en este tipo de celdas resida entre el 20 y el 50% de la población; y, “predominantemente urbana”, cuando en ellas habite menos del 20% de la población de la provincia.

En cualquier caso, y con independencia de las críticas o matizaciones que diferentes instituciones o autores hayan realizado a cada una de estas definiciones, es evidente la falta de acuerdo, y la diversidad de criterios utilizados por el ámbito institucional para definir “lo rural”. Sin embargo, este no es el reproche más importante que se puede realizar. Al igual que múltiples autores, consideramos que no

---

<sup>25</sup> García Sanz, B. (1994) en “Alcance y significado de las entidades singulares de población como concepto para cuantificar la población rural”. Revista de Estudios Agro-sociales nº 168, pp. 199-234, defiende la utilización del concepto de la entidad singular de población, frente a la idea de municipio, como criterio demográfico para realizar la delimitación de “lo rural”.

<sup>26</sup> EUROSTAT regional yearbook 2010.  
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home> (Consultado el 18/10/2013).

es posible definir el medio rural sólo en base a criterios cuantitativos. Es preciso, además, tener en cuenta otros aspectos, o indicadores de tipo cualitativo.

En esta línea, el Grupo de Trabajo constituido, dentro de la Red Europea de Desarrollo Rural, para el tratamiento de las especificidades territoriales, en base a lo que denomina componentes esenciales (grado de dificultades físicas, sensibilización medioambiental y desventajas socioeconómicas), relaciona una serie de factores que los diferentes Estados miembros pueden utilizar en el diseño de tipologías de zonas rurales, y en la articulación de los programas de desarrollo rural. Entre estos factores destacamos<sup>27</sup>: densidad de población, utilización de tierras, dificultades físicas, sensibilidad medioambiental, demografía, desventajas socioeconómicas, estructura económica y acceso a servicios/economías urbanas.

En el ámbito comunitario, antes de que esta propuesta fuera formulada, podemos encontrar múltiples ejemplos de la utilización conjunta de indicadores cuantitativos y cualitativos:

- En la fijación de los objetivos regionales<sup>28</sup>, la delimitación de las zonas rurales consideradas objetivo 1, se basa en criterios como la densidad poblacional, el porcentaje de empleos agrícolas, la tasa de desempleo, o la evolución de la población en términos absolutos.
- En la propuesta del Consejo, de fecha 5 de julio de 2005, sobre las directrices estratégicas de desarrollo rural para el período 2007-2013, se caracteriza a las zonas rurales europeas por una serie de variables como la evolución de la población, la renta per cápita, la tasa de actividad femenina, los niveles de formación, o la importancia relativa del sector servicios.

Los múltiples criterios utilizados para definir “lo rural”, dan cuenta de la dificultad de la tarea. Sin embargo, si tomamos como referencia estos dos últimos ejemplos y la variedad de indicadores que contienen, también pueden servirnos para esbozar, en términos generales, las características del medio rural europeo.

---

<sup>27</sup> REDR (2011): Informe resumido del Grupo de Trabajo Temático 1 - Tratamiento de especificidades territoriales y necesidades en programas de desarrollo rural, p. 8.

<sup>28</sup> Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre Fondos Estructurales. Diario Oficial Comunidades Europeas, 26/06/1999.

## 1.2 De lo rural a lo territorial: el continuum rural-urbano:

A pesar de las dificultades inherentes, infinidad de autores e instituciones han tratado de definir “lo rural” (Camarero Rioja<sup>29</sup>; García Sanz<sup>30</sup>; Kayser<sup>31</sup>; Lázaro Araujo<sup>32</sup>; Márquez Fernández<sup>33</sup>; Pérez Yruela<sup>34</sup>; Sancho Comins y Reinoso Moreno<sup>35</sup>...)

Por su relevancia, merece ser destacada la definición de la Comisión Europea, que considera que 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 (...) Evoca todo un tejido económico y social, con un conjunto de actividades de lo más diverso: agricultura, artesanía, pequeñas y medianas industrias, comercio y servicios. Sirve de amortiguador y de espacio regenerador, por lo que resulta indispensable para el equilibrio ecológico al tiempo que se ha convertido en un lugar privilegiado de reposo y de ocio”<sup>36</sup>.

Al margen de una definición concreta, si analizamos las aportaciones de diversos autores, podremos destacar una serie de coincidencias en base a las que consideramos el medio rural como un espacio caracterizado por la existencia de:

- 1) importante riqueza medioambiental y paisajística.
- 2) gran variedad de asentamientos o poblaciones que, en general, suelen ser dispersas y de reducido tamaño.
- 3) múltiples actividades económicas entre las que destaca la agricultura.

---

<sup>29</sup> Camarero Rioja, L. (1996): “El mundo rural en la era del ciberespacio: Apuntes de sociología rural”, en García de León, M<sup>a</sup>. A. (Coord.): “El campo y la ciudad”. Ed. MAPA. Madrid, p. 126.

<sup>30</sup> García Sanz, B. (1999): “Cambios demográficos en la nueva ruralidad española”, en Ramos Real, E. (Coord.): “El desarrollo rural en la Agenda 2000”. MAPA. Serie estudios. Madrid, p. 47.

<sup>31</sup> Kayser, B. (1990): “La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental”, Ed. Armand Colin, París, p.13.

<sup>32</sup> Lázaro Araujo, L. (1995): “El desarrollo rural en el contexto de la Unión Europea”, en Ramos Real E. y Cruz Villalón, J. (Coord.): “Hacia un nuevo sistema rural”. MAPA. Serie Estudios. Madrid, pp. 240-242.

<sup>33</sup> Márquez Fernández, D. (2002): “Bases metodológicas del desarrollo rural”, en Márquez Fernández, D. (Coord.): “Nuevos Horizontes en el desarrollo rural”. Universidad Internacional de Andalucía. Ed. AKAL. Madrid, pp. 12-15.

<sup>34</sup> Pérez Yruela, M. (1990): “La sociedad rural”, en Giner, S. (Coord.): “España, Sociedad y Política”, Tomo I, Ed. Espasa Calpe, Madrid, pp. 199-241.

<sup>35</sup> Sancho Comins, J. y Reinoso Moreno, D. (2012): op. cit. p. 601.

<sup>36</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (1988): “El futuro del mundo rural”. Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo. Suplemento 4/88. Boletín de las Comunidades Europeas. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, p. 17.

- 4) una cultura y unas relaciones sociales (y familiares) diferenciadas de la cultura urbana, a pesar de la creciente homogeneización.

A estas cuatro características, añadimos una quinta: la existencia de mayores dificultades que en el medio urbano<sup>37</sup>, tal y como la propia Comisión reconoce cuando afirma que: “Independientemente de la diversidad de las zonas rurales de la Comunidad, la mayor parte de ellas se ven afectadas en distintos grados (...) por fenómenos importantes, como la crisis del empleo y la actividad agrícola, el abandono del medio rural por parte de los jóvenes mejor formados, el aumento del desempleo rural y del número de personas en situación precaria, el mayor aislamiento por la desaparición de determinados servicios a las empresas y a las personas y los daños ocasionados al medio ambiente, acontecimientos todos ellos que reducen el atractivo del mundo rural”<sup>38</sup>.

García Sanz<sup>39</sup>, en su caracterización del medio rural español, señala una serie de diferencias entre los ámbitos rural y urbano:

- a) Durante décadas se ha producido un fuerte proceso de emigración rural que ha supuesto pérdidas de población de en torno al 40%. Aunque actualmente se ha frenado este proceso, sus consecuencias negativas condicionan el comportamiento demográfico de buena parte del medio rural, caracterizado por un crecimiento vegetativo negativo, el envejecimiento de la población, y la masculinización<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> La Comisión Europea ha analizado en múltiples documentos los problemas del medio rural. A finales de la década de los ochenta, principios de los noventa, momento en el que se fragua el inicio de la política europea de desarrollo rural, surgen algunos de esos trabajos entre los que podríamos destacar: “El futuro del mundo rural” y “Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad”.

<sup>38</sup> Comisión Europea (1994): Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para las subvenciones globales a los programas operativos integrados para los cuales se pide a los Estados miembros que presenten solicitudes de ayuda dentro de una iniciativa comunitaria de desarrollo rural (94/C 180/12). Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 1 de julio de 1994.

<sup>39</sup> García Sanz, B. (2002): “Apuntes para un Libro Blanco para el Desarrollo Rural”, ponencia impartida dentro de la Jornada temática “El mundo rural”. Madrid, 23 de Mayo de 2002. Los datos utilizados por García Sanz proceden de la Encuesta de Población Activa del año 2000; este ejercicio es clave en nuestra investigación puesto que finaliza la ejecución de Leader II y Proder I.

<sup>40</sup> No obstante, respecto al comportamiento demográfico del medio rural español, García Sanz distingue hasta cinco modelos: a) Modelo periurbano, muy expansivo, caracterizado por un crecimiento vegetativo positivo y una importante inmigración. Es el modelo de Madrid, Cataluña y Navarra; b) Modelo expansivo, que compensa un crecimiento vegetativo negativo, con una inmigración de retorno de antiguos emigrantes rurales una vez jubilados. Este sería el caso de Extremadura, Asturias, Galicia, País Vasco, La Rioja y Castilla la Mancha; c) Modelo con tendencia al equilibrio, en el que incluye a Andalucía en donde, una población rural relativamente rejuvenecida, permite mantener un

- b) La tasa de actividad rural es inferior a la urbana (48% frente al 53%). Ello es debido, entre otras razones, a la mayor presencia de inactivos jubilados en el medio rural (36% frente al 27%)<sup>41</sup>.
- c) A pesar de la paulatina pérdida de importancia del sector primario, el nivel de ocupación del sector agrario en el medio rural es muy superior al urbano (18% frente al 3%)<sup>42</sup>. Por el contrario, el nivel de ocupación de la población rural en el sector servicios es sensiblemente inferior (47% frente al 67% urbano).
- d) El nivel de ingresos de las familias rurales es un 20% menor que el de las urbanas. No obstante, dado que su nivel de gastos también es inferior en un porcentaje muy similar, las familias rurales tienen un menor nivel de endeudamiento<sup>43</sup>.

En línea con las conclusiones alcanzadas por García Sanz, y con la quinta característica destacada respecto al concepto de medio rural, la Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural celebrada en Salzburgo en noviembre de 2003<sup>44</sup>, en relación a los principales rasgos del medio rural europeo destaca: a) gran dependencia de las actividades propias del sector primario; b) alto nivel de desempleo; c) renta inferior a la media comunitaria; d) mayores dificultades para el acceso a determinados servicios; e) envejecimiento de la población activa; f) baja densidad demográfica.

---

crecimiento vegetativo positivo; d) Modelo regresivo, caracterizado por una disminución de la población. A su vez, dentro de este modelo se distinguen dos grupos: el de aquellas regiones en las que, además de un crecimiento vegetativo negativo, se sigue produciendo un proceso de emigración (Cantabria y Murcia); y el de aquellas otras en donde no se da la emigración, si bien, la inmigración de retorno, no es capaz de compensar el crecimiento vegetativo negativo (Castilla y León, Comunidad Valenciana y Aragón); y e) Modelo muy regresivo, dado que el ritmo de disminución de la población es superior al del modelo anterior. En este último grupo estarían Canarias y una parte de varias regiones ya incluidas en otras categorías (Murcia, Cantabria, Castilla la Mancha y Comunidad Valenciana).

<sup>41</sup> A su vez, dentro de la tasa de actividad rural, existen importantes diferencias entre: 1) la población masculina y femenina (61% frente al 35%); y 2) el conjunto del medio rural y aquellas otras zonas con una "ruralidad extrema", en donde los niveles de ocupación y actividad serán sensiblemente inferiores. En relación a estos aspectos es interesante consultar el trabajo de García García, Y.; Blanco Gregory, R.; y Pérez Rubio, J. A. (2009): "Valoración de formas de vida y de obtención de rentas en el medio rural de Extremadura (España)", en Moreno, L.; Sánchez, M<sup>a</sup>. M.; y Simões, O. (Coord.): "Cultura, Inovação e Território. O Agroalimentar e o Rural". Ed. Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais. Lisboa, pp. 157-164.

<sup>42</sup> El mayor nivel de ocupación de la población rural en el sector primario también supone un mayor nivel de desempleo en ese sector. En el año que García Sanz toma como referencia, el paro agrario en el medio rural era del 28%, frente a un 7% de paro agrario urbano. Además, respecto a la distribución por regiones, existe una fuerte concentración del paro en este sector, de tal forma que sólo dos regiones (Extremadura y Andalucía) suponen el 86% del total del paro agrario en nuestro país.

<sup>43</sup> Datos procedentes de la Encuesta de Presupuestos Familiares realizada en 1998.

<sup>44</sup> Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural celebrada en Salzburgo, 12 - 14 de noviembre de 2003. [http://ec.europa.eu/agriculture/events/salzburg/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/events/salzburg/index_en.htm) (Consultado el 26/10/2013)

Por tanto, las características del medio rural se explican, en buena medida, por un menor nivel de desarrollo que González Regidor, fundamentalmente, achaca a tres razones<sup>45</sup>:

1. Una muy desigual distribución geográfica de la actividad económica, que tiende a concentrarse en aquellas áreas más pobladas e industrializadas. Desde su origen, estas dinámicas suponen el crecimiento y desarrollo de unas zonas (el ámbito urbano e industrial), en detrimento -e incluso a costa- de otras (caracterizadas por su doble condición de rurales y agrarias). Surgen así importantes diferencias regionales consolidadas, tal y como indica el propio Regidor, por “el libre juego del mercado, y a través de él la movilidad de los factores productivos (capital y trabajo) y el flujo comercial de mercancías”<sup>46</sup>.

La menor productividad de actividades tradicionalmente ligadas al medio rural y al sector primario contribuye, además, a reforzar una concentración desigual de la actividad económica. De ahí, la importancia que se otorga a la diversificación económica del medio rural como estrategia de desarrollo del mismo. Las actividades realizadas en dicho ámbito, en sectores distintos al primario, tendrán una mayor productividad, podrán aprovechar un menor coste de la mano de obra, obtener beneficios y acumular capital.

2. La incapacidad del sector primario para retener el valor generado por sus producciones. Según algunas estimaciones, el valor añadido de las industrias de transformación y distribución alimentarias, duplica al de la agricultura. Este hecho se ve agravado por las enormes diferencias en dimensión y capacidad productiva de las explotaciones agrarias. Sólo aquellas con una dimensión adecuada, altos niveles de tecnología, y especializadas en los mejores aprovechamientos, serán capaces de competir y generar unos adecuados niveles de renta para sus titulares.

La generación en el medio rural de actividades de transformación de productos agrarios, no sólo será fuente de empleo, sino que contribuirá a arraigar al territorio parte del valor añadido que se genera en otras fases de la cadena agroalimentaria. Los beneficios sociales de este tipo de iniciativas se multiplican

---

<sup>45</sup> González Regidor, J. (2000): op. cit. pp. 19-26.

<sup>46</sup> *Idídem.* p. 24.

cuando los proyectos tienen un carácter asociativo o cooperativo, puesto que permiten aumentar el valor añadido de las producciones generadas por aquellas otras explotaciones de menor dimensión.

3. Las políticas económicas y las prioridades del Estado también explican el atraso del medio rural. La consecución del máximo crecimiento económico posible, identificado unívocamente con aumentos de la producción, ha supuesto relegar a un segundo plano todo aquello relacionado con la distribución de ese crecimiento.

Las diferencias existentes entre el medio rural y urbano han hecho que, históricamente, el medio rural haya sido considerado como lo contrario del urbano; en una visión dicotómica que enfrentaba la ciudad con el campo, e identificaba lo rural con lo agrario. Sin embargo, la existencia de diferencias entre estos ámbitos, no debe impedirnos valorar lo mucho que se ha avanzado en los países desarrollados y, en especial, en los de la Europa Comunitaria. Estos avances se produjeron, sobre todo, a partir del proceso de desagrarización, de la reestructuración de los procesos productivos en la agricultura y de la especialización productiva agraria. Esta tendencia ha sido acompañada por procesos de terciarización “adelantada” o “prematura” en el medio rural. En el caso de España<sup>47</sup>, estos procesos se manifestaban en las décadas de los años 80 y 90, incluso, en una región periférica como Extremadura<sup>48</sup>.

En los últimos años se han producido en el mundo rural europeo profundos cambios: reestructuración y diversificación de sus sectores productivos; aplicación de las políticas de desarrollo rural; integración social de su población; o “semantización” del medio rural (al mismo tiempo que se han rediseñado sus funciones, también se ha redefinido su significado). Además, fenómenos como: la globalización económica, el aumento generalizado del nivel de vida, la mejora de las comunicaciones e infraestructuras, el papel de los medios de comunicación, o el avance de las nuevas tecnologías, han supuesto grandes transformaciones para el medio y la sociedad rural.

---

<sup>47</sup> A los citados cambios debemos añadir: 1) el proceso de transición política y la aprobación de la Constitución en 1978, que supuso el inicio de un proceso de descentralización administrativa, y de generalización del Estado del Bienestar, e implicó la notable mejoría de las condiciones de vida para buena parte de la población rural; y 2) la entrada de España en la CEE, que implicó la llegada a nuestro mundo rural de ingentes recursos económicos por las más diversas vías (PAC, Fondos de Cohesión, etc.)

<sup>48</sup> Pérez Rubio, J. A.: “Formas de aproximación a la estructura social de Extremadura: Burocratización, terciarización y clases medias”. Ed. Cámara de Comercio e Industria de Cáceres. Cáceres, 1996.

Para González Fernández<sup>49</sup>, estos cambios han provocado, que la categoría de “lo rural” haya pasado de ser una representación decadente a convertirse, en determinados ámbitos, en una etiqueta de valor (simbólico, patrimonial, ambiental o de sociabilidad); y han convertido al medio rural en un espacio fluido con trayectorias multidireccionales: unos que se van, sobre todo jóvenes a través del sistema educativo; y otros que llegan: profesionales de las políticas del Estado del Bienestar, retornados, emigrantes de retiro, turistas, turistas paisanos, neorrurales, etc.<sup>50</sup>

Estos procesos migratorios han producido un cambio social en el mundo rural. Si este mundo aparecía antes como fragmentado en relación con la actividad agraria y, más en concreto, con la posesión de la tierra (grandes propietarios, pequeños productores y jornaleros); el escenario del mundo rural aparece hoy como una composición social mucho más compleja, perdiendo, como afirma Camarero Rioja a principios de la década de los 90, “su unicidad de antaño”<sup>51</sup>.

En este escenario, resultado del proceso de ósmosis entre lo rural y lo urbano, es donde se producen nuevas relaciones económicas y sociales entre los territorios, de forma que deja de tener sentido el enfoque dualista-dicotómico, y lo rural, en lugar de ser considerado como lo contrario a lo urbano, pasa a ser considerado como algo complementario<sup>52</sup>.

Bien es cierto que, aunque en nuestro país y en la mayoría de los países de Europa Occidental, la diferenciación entre lo rural y lo urbano, comienza a complicarse a partir de la crisis de los años 70, esta forma de entender el territorio estaría muy próxima a la idea del “continuum rural-urbano”, defendida por Sorokin y Zimmerman<sup>53</sup> ya en la segunda mitad de la década de los años 20. Según estos autores, entre “lo rural” y “lo urbano”, no existirían diferencias insalvables, sino que entre ambas

---

<sup>49</sup> González Fernández, M. (2006): “Idas y vueltas en el desarrollo rural”. Revista de Estudios Agro-sociales, nº 211, p. 121.

<sup>50</sup> Pérez Rubio, J. A. y Gurría Gascón, J. L. (Coord.): “Neorrurales en Extremadura. Una aproximación a los flujos y orientaciones de los nuevos pobladores. El caso de las Villuercas y Sierra de Gata”. Servicio de publicaciones de la Universidad de Extremadura. Cáceres, 2010.

<sup>51</sup> Camarero Rioja, L. (1991): “Tendencias recientes y evolución de la población rural en España”, en Revista Política y Sociedad, nº 8, pp. 21-22.

<sup>52</sup> Kayser, B. (1990): op. cit.

<sup>53</sup> Sorokin, P. A. y Zimmerman C. C. (1929): “Principes of rural-urban sociology”. New York, Henry Holt.

sociedades se produciría una transición gradual en función de diversos factores. En esta línea, García Bartolomé<sup>54</sup>, defiende la existencia de distintos tipos de sociedades en el medio rural, en función de la proximidad de las mismas a grandes núcleos urbanos, o en base a su dependencia de las actividades agrarias.

Apoyándose en esta permeabilidad, el Foro IESA, -en línea con las conclusiones de los Consejos Europeos de Lisboa (2000) y Gotemburgo (2001), y en sintonía con el Libro Verde de la Cohesión Territorial<sup>55</sup>-, apuesta por la necesidad de “basar el desarrollo futuro de los territorios europeos en la complementariedad entre ambas áreas y en la coordinación de las políticas destinadas a ellas, con el objetivo último de lograr la cohesión social y económica, y la sostenibilidad ambiental de esos territorios”<sup>56</sup>. Esto exige cambiar la forma de tratar los problemas del medio rural, superando el enfoque rural/urbano, y sustituyendo las políticas sectoriales de desarrollo rural, por otras, más amplias e integrales, de desarrollo territorial.

El Foro IESA es rotundo en la defensa de este nuevo enfoque, hasta el punto de que considera más importante para el desarrollo de muchos territorios rurales el análisis de los criterios que servirán para distribuir las inversiones en la red viaria, o las dotaciones sanitarias, educativas, asistenciales, etc. que la concesión de un determinado programa de desarrollo rural<sup>57</sup>.

Mora Aliseda<sup>58</sup>, defiende que el mundo rural debe insertarse en una estrategia más amplia de ordenación territorial, donde la ciudad suministre todos los bienes y servicios al espacio rural integrado en su hinterland. En esa estrategia, se hace sumamente necesaria una política de comarcalización para poder establecer la cooperación urbano-rural, que conlleve la fijación de la población en los municipios pequeños, aprovechando las ventajas que ofrecen las nuevas infraestructuras tecnológicas y la mejora de la accesibilidad.

---

<sup>54</sup> García Bartolomé, J. M. (1991): “Sobre el concepto de ruralidad: crisis y renacimiento rural”, en Revista Política y Sociedad, nº 8, pp. 87-94.

<sup>55</sup> Comisión Europea (2008): Comunicación 2008/2550 por la que se aprueba el Libro Verde sobre la cohesión territorial: “Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte”. (COM (2008) 616 final).

<sup>56</sup> Foro IESA (2009): “Del desarrollo rural al desarrollo territorial. Reflexiones a partir de la experiencia española”. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. FEADER. Madrid, p. 7.

<sup>57</sup> Foro IESA (2009): op. cit. p. 9.

<sup>58</sup> Mora Aliseda, J. (2001): “Extremadura Fin de Siglo: Análisis de sus 383 municipios”. Ed. Cemesa.

En base al enfoque del “continuum” rural-urbano, el Foro IESA, admitiendo la diversidad territorial del espacio comunitario, distingue tres tipos de espacios<sup>59</sup>:

- 1) Áreas con buen nivel de desarrollo, equipamientos e infraestructuras. Cuentan con una agricultura y un sector agroindustrial articulados, modernos y competitivos.
- 2) Áreas del interior, alejadas de los centros urbanos, masculinizadas, envejecidas, despobladas, y con importantes carencias en materia de infraestructuras y equipamientos. En estos espacios, el sector primario es incapaz de aportar las rentas necesarias a su población, debido a su escasa competitividad, o a una insuficiente articulación con otros sectores como el agroindustrial. Lo positivo de estas zonas, es que conservan un magnífico patrimonio natural.
- 3) Áreas intermedias, con una buena interacción rural/urbana, donde la población complementa las rentas procedentes del sector primario con la realización de otras actividades en otros sectores como consecuencia de la práctica del commuting (desplazamiento diario de los trabajadores rurales al entorno urbano). En estos espacios, existe un mayor flujo migratorio que, además, tiene un carácter bidireccional (rural-urbano y urbano-rural).

En el caso de Extremadura, las Vegas Altas y Bajas del Guadiana, Tierra de Barros y, en menor medida, los regadíos del norte de Cáceres, Campo Arañuelo, y otras zonas como el Valle del Jerte o La Vera, estarían definidas por características más próximas a la primera tipología. Por su parte, Sierra de Gata, Las Villuercas, Alcántara, Las Hurdes, La Siberia o el Suroeste de la provincia de Badajoz, estarían más cerca de la segunda. Por último, los entornos de Cáceres, Badajoz, Mérida, Plasencia, u otras zonas como la Sierra de Montánchez, se podrían incluir dentro del tercer grupo.

Moltó y Hernández<sup>60</sup>, a partir de las relaciones entre los ámbitos rural y urbano, aportan una clasificación alternativa distinguiendo entre:

- 1) Áreas rurales próximas a grandes ciudades y que, en todos los sentidos, ven supeditadas sus funciones y los usos del suelo, a las demandas urbanas.

---

<sup>59</sup> Foro IESA (2009): op. cit. pp. 13-17.

<sup>60</sup> Moltó Mantero, E. y Hernández Hernández, M<sup>a</sup>. (2004): “La funcionalidad de los medios rurales en las sociedades urbanas”, en Investigaciones geográficas, nº 34, pp. 67-68.

- 2) Áreas rurales alejadas de cualquier ámbito urbano, como puede ser el caso de las áreas de montaña del interior de la Península Ibérica. Estas zonas con carencias en el nivel de dotaciones y equipamientos, han sufrido con especial virulencia el fenómeno migratorio, si bien, su aislamiento y lejanía también les ha permitido conservar, en mayor grado, una cultura e identidad propias, así como salvaguardar recursos naturales y paisajísticos de gran valor.
- 3) Áreas rurales próximas a ciudades de tipo medio, con las que han sabido establecer múltiples interrelaciones que, lejos del dominio y la dependencia, suponen un beneficio mutuo para estos espacios. Fruto de las mismas, estas zonas se benefician de la mayor vitalidad económica de los núcleos de mayor población.

Entendemos que tanto esta última clasificación, como los tres grandes tipos-ideales definidos por el Foro IESA, reflejan la complejidad y diversidad de situaciones que se pueden dar dentro de un territorio considerado como un “continuum” rural/urbano. En consecuencia, cualquier área puede contener variables, más o menos coincidentes con cada uno de los tres grandes grupos propuestos.

En cualquier caso, aunque partamos del concepto de medio rural: a) no se pueden aplicar las mismas recetas de desarrollo para todas las áreas; aunque éstas se encuentren en un mismo espacio territorial de carácter regional, o estén incluidas dentro de las mismas “fronteras” administrativas; y b) tampoco se puede hablar de ruralidad, sino grados de interacción socioestructural entre el proceso de urbanización y los procesos que se desarrollan en los diferentes “medios rurales”.



## Capítulo 2:

### Evolución de la política agraria y de desarrollo rural desde el final de la II Guerra Mundial

- 2.1 La Política Agraria Comunitaria durante la etapa posbélica.
- 2.2 Cambio funcional del medio rural europeo en la década de los años 80.
- 2.3 Reforma de la política agraria comunitaria y consolidación de las políticas de desarrollo rural durante la década de los años 90.
- 2.4 La política agraria y de desarrollo rural en la década de los 2000.
- 2.5 La supervivencia de las pequeñas explotaciones agrarias tras medio siglo de PAC.



## 2.1 La Política Agraria Comunitaria durante la etapa posbélica:

En la Europa Comunitaria, el origen de las desigualdades entre el medio rural y urbano debemos situarlo en el nuevo sistema de producción y consumo que se desarrolla después de la Segunda Guerra Mundial. Este sistema, conocido como capitalismo posbélico, identificaba medio rural con agricultura.

La importancia que el sector primario tiene en las fases iniciales de los procesos de desarrollo ha sido estudiada por infinidad de autores que otorgaban a la agricultura una serie de funciones:

- a) Abastecer de alimentos asequibles y de calidad a los mercados.
- b) Exportar mano de obra y capital a otros sectores económicos.
- c) Actuar como mercado de destino de los bienes industriales producidos en las economías urbanas.
- d) Financiar las importaciones de bienes industriales mediante las divisas aportadas por las exportaciones agrarias.

La consecución de estas funciones por parte de la agricultura, en distintos momentos históricos, y en distintos países, ha tenido que hacer frente a la continua inestabilidad del sector. Esta inestabilidad es debida a múltiples factores, como por ejemplo: la imprevisible climatología; carácter perecedero de los productos primarios; o el hecho de que, por regla general, la oferta tiende a superar a la demanda, y esto provoca una disminución de los precios agrarios y de las rentas de los agricultores.

En el caso de la agricultura comunitaria, a partir de la segunda mitad del siglo XX, la evolución de la oferta agregada viene definida, entre otros factores: por la gran incorporación de tecnología (que a su vez requiere de grandes inversiones), y por un importante crecimiento de la superficie cultivada. Como consecuencia, se produjo un aumento de su capacidad productiva y de la oferta de productos primarios.

Sin embargo, la fortaleza de la oferta, contrasta con la debilidad de la demanda debido al débil crecimiento poblacional, a la baja elasticidad demanda-precio de los productos agrarios, y a la baja elasticidad demanda-renta de los mismos; esta última también conocida como “Ley de Engel”.

La inestabilidad y los desajustes del sector primario, junto con la relevancia social y política que la producción de alimentos tiene para cualquier economía, son los argumentos que han justificado la intervención de los poderes públicos en los mercados agrarios. En el ámbito europeo, el resultado de esta intervención es la Política Agraria Comunitaria (PAC), cuya aplicación condiciona la evolución del medio rural europeo durante décadas.

En el origen de la PAC, tienen una gran relevancia dos elementos: 1) las dificultades en el abastecimiento de alimentos que había sufrido la población europea, durante y después de la Segunda Guerra Mundial; 2) con los procesos de descolonización, los países del Tercer Mundo pierden su papel de grandes proveedores de alimentos del continente europeo y, por tanto, se sigue manteniendo viva la preocupación por la cuestión alimentaria.

Estas circunstancias provocaron que la agricultura tuviera una gran importancia en el Tratado de Roma, firmado en marzo de 1957, por los líderes de la Comunidad Económica Europea<sup>61</sup>. La política agraria se convirtió así en la primera gran política comunitaria, y sus principales objetivos se fijaron en el artículo 39 de citado Tratado: incremento de la productividad agraria, mejora de las rentas de los agricultores, estabilidad de los mercados agrarios, y garantía de suministro de productos agrarios a precios razonables.

El artículo 39 del Tratado de Roma establece, además, que la equiparación de las rentas agrarias se debía conseguir a partir de un incremento de la productividad agraria que sería posible gracias al progreso técnico, al desarrollo racional de la producción agrícola, y al empleo óptimo de los factores de producción.

La Conferencia de Stressa, celebrada en julio de 1958, marca un hito en la formulación de la PAC, y en la definición de sus instrumentos y principios<sup>62</sup>. A pesar de

---

<sup>61</sup> No obstante, en los primeros años de la década de los 50 y, por tanto, con anterioridad a la firma del Tratado de Roma, la posible integración de las políticas agrarias -Green Pool-, ya había sido objeto de debate entre los países firmantes de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero -Black Pool-.

<sup>62</sup> El principio de Preferencia Comunitaria, aboga por el consumo de productos internos frente a los del exterior. Para ello, será necesario proteger a la agricultura europea de la competencia internacional mediante la articulación de medidas proteccionistas como la Tarifa Exterior Común (TEC). La Unidad de Mercado, supone la libre circulación de productos agrarios y el establecimiento de un único sistema de

que la resolución final de este encuentro aboga por la preservación de la agricultura familiar, el equilibrio entre las políticas estructurales y de mercado, el impulso a industrias rurales que adsorbieran la mano de obra sobrante del sector primario, la eliminación de subsidios distorsionadores de la competencia, el incremento del comercio de productos agrarios dentro de la Comunidad y con otros países, o evitar la aparición de excedentes; lo cierto es que el resultado final será muy distinto.

Como consecuencia de las decisiones adoptadas durante el largo período en el que culmina su articulación<sup>63</sup>, la política agraria se caracterizará por su doble condición de proteccionista y productivista. Dentro de la misma debemos distinguir dos tipos de políticas:

- La política de precios implicaba, por un lado, la regulación de los mercados interiores a través de las OCM<sup>64</sup> y “stocks reguladores”; y por otro, el establecimiento de sistemas que protegieran a la agricultura europea de la competencia internacional<sup>65</sup>.
- La política de estructuras, que pretendía modernizar las explotaciones, así como responder a otro tipo de cuestiones derivadas de las especiales dificultades que determinados territorios planteaban para el desempeño de las labores agrícolas<sup>66</sup>.

---

precios, lo cual exigía la realización de un ímprobo trabajo en la armonización de normas, precios, paridades monetarias, sistemas de competencia, etc. Y la Solidaridad Financiera, implicaba la financiación de los gastos derivados de la política agraria con cargo al presupuesto comunitario. La política de ayudas y subvenciones de la PAC se financiaría con cargo al FEOGA.

<sup>63</sup> Hasta 1962 no se aprueba el conocido como Informe Mansholt, que fijaba las normas básicas de funcionamiento de la PAC y supuso el inicio de la misma.

<sup>64</sup> Para regular el mercado de un producto se crea una Organización Común de Mercado. Dentro de las OCM existen los precios garantizados (precio mínimo al que se puede comprar o vender el producto; el organismo de intervención tiene la obligación de comprar toda la producción que se le oferte a esos precios); y los precios no garantizados, dentro de los cuales estarían los precios máximos (precio máximo al que se puede comprar o vender un determinado producto dentro de los mercados comunitarios. Es, a su vez, el precio que sirve de referencia para la importación).

<sup>65</sup> Por regla general, los precios comunitarios son superiores a los internacionales. Por ello, se hacía necesario la creación de mecanismos de protección materializados en tres figuras: Tarifa Exterior Común (arancel “ad valorem” aplicado sobre el precio del producto a importar); exacciones reguladoras o “prélèvements” (sobrepeso que se añade a la suma del precio inicial del producto y el arancel “ad valorem” con la finalidad de equipararlo al precio comunitario); y restituciones a la exportación (subvenciones a la exportación para salvar el diferencial entre los precios interiores y los exteriores).

<sup>66</sup> No obstante, y a pesar de los acuerdos alcanzados en las conclusiones finales de la Conferencia de Stressa, lo cierto es que este segundo tipo de políticas siempre tuvo un papel secundario dentro de la PAC. Su aplicación no responde a un planteamiento definido y coherente, sino a las concesiones que, en

El FEOGA se divide en dos secciones: la Sección de Garantía financia la política de precios; mientras que, para la política de estructuras, la financiación procedería de la Sección de Orientación<sup>67</sup>.

Desde el inicio de su aplicación en la primera mitad de la década de los años sesenta, hasta finales de la década de los setenta, la PAC supuso una profunda transformación de una agricultura comunitaria, que se moderniza e intensifica, y con ello logra cumplir sobradamente sus objetivos. Durante el referido período, se produce un notable incremento de la producción y de los rendimientos agrarios, garantizando con creces el abastecimiento agroalimentario.

Sin embargo, también a finales de los años setenta, era evidente que el funcionamiento de la PAC había sido el origen de múltiples problemas. Para entonces, la necesidad de corregir estos desequilibrios formaba ya parte del debate comunitario.

En apenas dos décadas, la “lógica infernal”<sup>68</sup> inherente a una política de precios garantizados, ajena al funcionamiento de los mercados, había generado enormes excedentes y cuantiosos costes. La eliminación -vía exportaciones- de éstos, no sólo agravaba su impacto negativo sobre el presupuesto comunitario, sino que también suponía múltiples conflictos con otros países productores de alimentos.

Tal y como muestra el cuadro 2.1, en apenas un lustro (segunda mitad de la década de los años sesenta), la política agraria pasa de representar el 8,47% del presupuesto comunitario, a más del 80% del mismo. En ese período, el gasto agrario se multiplica por sesenta: de los iniciales 28,7 millones de euros, a los 1.719,9 de 1969.

---

un momento u otro, recibían los diferentes países como compensación a otros factores. El inicio de la política de estructuras agrarias fue el Plan Mansholt (1968). Sin embargo, no fue hasta 1972, siguiendo las indicaciones de dicho Plan, cuando entraron en vigor las primeras Directivas Comunitarias referidas a este tipo de políticas. De entre ellas, destaca la Directiva 75/268/CEE de 1975, mediante la que se aprueban Indemnizaciones Compensatorias para las zonas de montaña y las zonas más desfavorecidas.

<sup>67</sup> En sus inicios, el Reglamento que reguló el FEOGA estableció que 1/3 de los recursos se destinarían a la política de estructuras. Sin embargo, en la práctica, los recursos destinados a estas políticas siempre tuvieron un carácter residual. De hecho, hasta principios de la década de los años noventa, no llegaron a superar el 5% del presupuesto agrario.

<sup>68</sup> Moyano, E. (1998): “La política agraria en el proceso de integración europea”. Revista de Fomento Social, nº 53, pp. 47-68.

Cuadro 2.1: Evolución del gasto agrario y comparación con el gasto comunitario (1965-1979)

	Sección de Garantía		Sección Orientación		Gasto FEOGA Millones €	Gasto presupuesto comunitario	% sobre el total del presupuesto
	Millones de euros	% FEOGA	Millones de euros	% FEOGA			
1965	28,7	100	-	-	28,7	339	8,47
1966	50,7	100	-	-	50,7	393,7	12,88
1967	340,0	100	-	-	340,0	747,9	45,46
1968	1.259,7	97,37	34	2,63	1.293,7	1.626,8	79,52
1969	1.668,6	97,02	51,3	2,98	1.719,9	2.065,5	83,27
1970 <sup>69</sup>	3.108,1	98,15	58,4	1,85	3.166,5	3.516,4	88,54
1971	1.755,6	96,61	61,5	3,39	1.817,1	2.411,3	75,36
1972	2.485,6	97,90	53,2	2,10	2.538,8	3.304,8	76,82
1973	3.614,4	99,70	10,8	0,30	3.625,2	4.703,5	77,07
1974	3.459,8	98,92	37,8	1,08	3.497,6	5.056,4	69,17
1975	4.327,7	98,26	76,7	1,74	4.404,4	6.101,4	72,19
1976	5.636,7	98,05	112,1	1,95	5.748,8	7.895,6	72,81
1977	6.587,1	98,31	113,0	1,69	6.700,1	9.076,1	73,82
1978	8.679,3	96,38	325,6	3,62	9.004,9	12.510,1	71,98
1979	10.387,1	97,32	286,5	2,68	10.673,6	14.773,5	72,25

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea, Informe financiero de la Unión Europea 2002. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2003.

No obstante, los excedentes agrarios y sus costes asociados, no eran el único problema generado por la política agraria común<sup>70</sup>:

- a) A pesar de que en sus inicios, en la conocida como Ronda Dillon del GATT, EEUU y la Comunidad Europea habían pactado la vertiente exterior de la PAC, los enfrentamientos entre ambos -y con el resto de países exportadores de productos agrarios-, eran constantes. Estos países denunciaron que el proteccionismo agrario y las subvenciones a la exportación, distorsionaban los precios de los productos agrarios en los mercados internacionales.
- b) Los recursos asignados a la PAC contrastan con la pérdida de importancia relativa de la actividad agraria, tanto en términos de PIB, como de empleo. Al mismo tiempo, los agricultores denuncian el gran diferencial existente entre la renta real agraria<sup>71</sup> y

<sup>69</sup> Las cantidades son anormalmente elevadas debido a una serie de cambios metodológicos introducidos en el sistema de cálculo para ese año.

<sup>70</sup> Etxezarreta, M.; Cruz, J.; García Morilla, M; y Viladomíu, L. (1995): "La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias". Ed. MAPA, Serie Estudios. Madrid, pp. 55-61.

<sup>71</sup> A pesar del continuo crecimiento que habían experimentado los precios agrarios, a finales de la década de los 70, comienzo de los 80, las rentas agrarias se ven seriamente perjudicadas por las políticas antiinflacionistas desarrolladas por muchos de los países integrantes de la Comunidad, y por la crisis energética, que produjo un importante incremento de los costes de la producción agraria. Por otro lado, en clave exclusivamente nacional, Enciso de Yzaguirre y Roche López, en su artículo, "Fiscalidad y desarrollo rural en España. Los beneficios fiscales en el mundo rural español" (año 2006, nº 55 de la

la de los trabajadores de otros sectores, la desigual distribución de las ayudas en favor de las grandes explotaciones, o la desaparición paulatina de la agricultura familiar y de las pequeñas explotaciones.

- c) Dentro de la Comunidad, la política agraria será también el origen de múltiples enfrentamientos entre los distintos países. No todos los sectores tienen la misma protección, ni todas las agriculturas se benefician por igual de la política agraria. De hecho, diversos autores consideran a la PAC como un instrumento generador de diferencias entre los mismos agricultores comunitarios.
- d) Por otro lado, el consumidor de productos agrarios, no entiende cómo, a pesar del enorme presupuesto destinado al apoyo de la agricultura, y a pesar de los enormes excedentes, los precios de los productos agrarios mantienen una continua tendencia al alza.
- e) La intensificación de la agricultura había sido un proceso muy contaminante, lo que supuso la denuncia de colectivos ecologistas.

Estos factores aumentan la concienciación respecto a la necesidad de abordar una reforma de la PAC que controlara la producción, disminuyera los costes<sup>72</sup>, y mantuviera activos un cierto número de agricultores que orientaran su actividad, no sólo a la producción de alimentos, sino también al cuidado del medio ambiente.

---

Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa), defienden que nuestra Carta Magna, en su artículo 130 (puntos 1º y 2º), obliga a los poderes públicos a corregir los diferenciales de renta existentes entre los trabajadores de diferentes sectores económicos; así como la necesidad de modernizar determinadas actividades económicas propias del sector primario -especialmente en aquellas zonas desfavorecidas como pueden ser las áreas de montaña-. Más allá de las políticas sectoriales de orden comunitario, los citados autores, para dar cumplimiento al referido mandato constitucional, proponen la utilización de instrumentos fiscales que propicien una discriminación positiva en beneficio del mundo rural.

<sup>72</sup> Aunque pueda parecer excesiva la importancia que las aportaciones al FEOGA tienen dentro del presupuesto comunitario, para realizar una valoración adecuada de las mismas, debemos tener en cuenta dos cuestiones: 1) A pesar de que a finales de los años 70 las competencias comunitarias habían aumentado progresivamente, lo cierto es que, hasta entonces, la PAC había sido prácticamente la única gran política comunitaria; y 2) En 1980, el presupuesto de la Comunidad apenas suponía un 1% del PIB comunitario, lo que representa una dimensión ínfima en relación al presupuesto de los diferentes Estados miembro, que por entonces alcanzaban de media algo más del 50% de sus respectivos PIB.

## 2.2 Cambio funcional del medio rural europeo en la década de los 80:

Durante la década de los 80, la política agraria fue objeto de continuo debate y de varias reformas. Se produjeron cambios sustanciales en la función que las instituciones comunitarias asignaban al medio rural. Estos cambios suponen la ruptura de la identidad que, hasta entonces, vinculaba lo rural con lo agrario.

Además, los avances que se producen en la configuración de una estrategia de desarrollo comunitario plantean nuevas necesidades: por un lado, se entiende necesario dedicar más recursos al mundo rural, pero al margen de la agricultura; y por otro, se considera urgente atender las nuevas necesidades que, en los grandes centros urbanos, estaba generando la crisis de las industrias pesadas.

En octubre de 1981, la Comisión analiza los problemas generados por la PAC en su informe “Orientaciones para la agricultura europea”<sup>73</sup>. Poco después, en 1983, se realizaron los primeros ajustes en la política agraria<sup>74</sup> con el objetivo de limitar la producción y reducir los costes asociados a la misma. Entre otras, las principales medidas adoptadas fueron: a) creación de tasas de corresponsabilidad<sup>75</sup> en algunos de los sectores más excedentarios (lácteos y cereales); b) fijación de “umbrales de garantía”<sup>76</sup> (oleaginosas); c) asignación de cuotas a la producción<sup>77</sup> entre los distintos Estados miembros.

Apenas habían transcurrido dos años de esa primera reforma, cuando en 1985, la Comisión, en su informe “Perspectivas sobre la Política Agraria Comunitaria”,

---

<sup>73</sup> “Guidelines for European agriculture”, COM (81) 608 final. Suplemento 4/81, pp. 63-107. Boletín de las Comunidades Europeas. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

<sup>74</sup> Junto a las críticas recibidas por la PAC a finales de los años 70, dos nuevas circunstancias urgían a su reforma: 1) La caída de los precios agrarios en los mercados internacionales supondría un incremento de los gastos destinados a las subvenciones a la exportación. 2) La incorporación de Grecia en 1981, y las negociaciones para la adhesión de España y Portugal en 1986, hacían temer un nuevo incremento de los excedentes agrarios, tal y como había ocurrido con la incorporación de Irlanda en 1973, en donde -desde su incorporación a la CEE- se había multiplicado por tres la producción agraria.

<sup>75</sup> Estas tasas pretendían limitar la generación de excedentes imponiendo a los propios agricultores la obligación de financiar una parte de los mismos.

<sup>76</sup> Se establece una limitación máxima a las cantidades de producción con precios garantizados. Una vez que la producción supera esas cantidades, se aplican reducciones progresivas a los precios de garantía.

<sup>77</sup> Para cada Estado miembro se fija una producción total que éste debe distribuir entre sus productores, pero sin superar la cuota asignada, puesto que ello supondría la imposición de importantes sanciones. Este instrumento se aplicó fundamentalmente en el sector lácteo.

más conocido como “Libro Verde de la PAC”<sup>78</sup>, plantea la necesidad de atajar el problema de los excedentes mediante una reforma más profunda de la política agraria.

En base a las conclusiones del “Libro Verde”, la Comisión, en 1988, en el conocido como “Paquete Delors”, planteó nuevos instrumentos de control de la producción en base a: 1) aplicación de los estabilizadores automáticos<sup>79</sup>; 2) corrección de la política de precios mediante la reducción de los precios de garantía; 3) sustituir cultivos excedentarios por otros que no lo fueran; 4) establecer un techo de gasto para la PAC dentro del presupuesto comunitario; 5) aplicación de programas de retirada de tierras (set aside), y extensificación de las explotaciones agrarias<sup>80</sup>; etc.

La necesidad de realizar nuevos cambios en la PAC, pone en evidencia que los límites a la producción y a los precios introducidos en la primera reforma no habían cumplido sus objetivos. Más bien al contrario, como también ocurrirá con esta segunda reforma, las medidas planteadas tuvieron efectos perversos en la lógica empleada por los agricultores comunitarios. El estrechamiento de los márgenes agrarios, tuvo como resultado un incremento de la producción, tanto de los cultivos afectados, como de aquellos otros que no habían sido objeto de penalización y que comparativamente ganaron interés.

Si bien es cierto que, en un primer momento, las reformas introducidas sí fueron capaces de contener el gasto agrario (cuadro 2.2, ejercicios 1981 y 1989); la tendencia a lo largo de esta década, no deja lugar a dudas: de los 11.606,5 millones de euros que el gasto agrario supone en 1980, pasamos a 25.750,4 millones en 1989. No

---

<sup>78</sup> Una síntesis de la situación de la PAC en la primera mitad de los 80, así como de las implicaciones del “Libro Verde”, podemos encontrarla en García Azcárate, T. (1986): “Reflexiones sobre “El Libro Verde” y la crisis de la Política Agraria Común”, Revista de Estudios Agro-Sociales, nº 136, pp. 11-39.

<sup>79</sup> En la práctica, los estabilizadores automáticos suponían generalizar al resto de cultivos la filosofía aplicada con los “umbrales de garantía”.

<sup>80</sup> Esta nueva reforma de la política agraria también supuso profundos cambios en la segunda vertiente de la PAC. Dentro de la política de estructuras agrarias se aplicaron nuevas medidas como la potenciación de la extensificación agraria, la prejubilación de los activos de mayor edad, o el abandono y reforestación de tierras. Estas nuevas actuaciones originaron varias críticas respecto a la política de estructuras agrarias: 1) la falta de coherencia, puesto que las nuevas medidas no implicaron la desaparición de las anteriores (algunas de ellas dirigidas a la modernización agraria), por lo que existían actuaciones con objetivos diametralmente opuestos. 2) la eficacia de las mismas. Al igual que en la política de precios, una reducción de los precios garantizados, no supuso una menor producción; con la aplicación de la política de retirada de tierras pasó lo mismo. Se retiraron de la producción, o se reforestaron, aquellas tierras menos aptas para el cultivo, con lo que se reducían sustancialmente sus posibles efectos sobre la producción.

obstante, a pesar de ese incremento en términos absolutos -y tal y como muestra el cuadro 2.2-, durante este período, disminuye el peso de la política agraria dentro del presupuesto comunitario.

Cuadro 2.2: Evolución del gasto agrario y comparación con el gasto comunitario (1980-1989)

	Sección de Garantía		Sección Orientación		Gasto FEOGA Millones €	Gasto presupuesto comunitario	% sobre el total del presupuesto
	Millones de euros	% FEOGA	Millones de euros	% FEOGA			
1980	11.291,9	97,29	314,6	2,71	11.606,5	16.454,8	70,54
1981	11.063,7	95,35	539,9	4,65	11.603,6	18.529,4	62,62
1982	12.259,8	94,96	650,8	5,04	12.910,6	21.300,8	60,61
1983	15.785,8	96,48	575,3	3,52	16.361,1	25.432,5	64,33
1984	18.330,4	96,85	595,6	3,15	18.926,0	28.039,6	67,50
1985	19.727,8	96,64	685,5	3,36	20.413,3	28.833,2	70,80
1986	22.118,1	96,63	771,2	3,37	22.889,3	35.820,2	63,90
1987	22.950,1	96,67	789,5	3,33	23.739,6	36.234,8	65,52
1988	26.395,2	95,86	1.140,9	4,14	27.536,1	42.495,3	64,80
1989	24.401,4	94,76	1.349,0	5,24	25.750,4	42.284,1	60,90

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea, Informe financiero de la UE 2002. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2003.

En el ámbito internacional, las reformas introducidas por el Libro Verde durante la década de los años 80, no impidieron que la política agraria siguiera siendo fuente de unos conflictos que se harían especialmente evidentes a partir de 1986, con el inicio de las negociaciones en la Ronda Uruguay del GATT.

Sin embargo, la novedad más significativa del “Libro Verde” será el nuevo enfoque que la Comisión emplea respecto a la problemática agraria. Ésta dejó de ser entendida como algo sectorial, y pasó a considerarse como una cuestión que incumbía al conjunto del medio rural. A pesar de los innegables avances de la PAC, era evidente el agotamiento de un modelo agrario productivista, que convertía la crisis de la agricultura europea, en una crisis del medio rural. La Comisión planteó, entonces, la necesidad de avanzar en la definición de una estrategia de desarrollo rural; sustituyendo un enfoque basado en el desarrollo agrario, por otro, centrado en el desarrollo rural. Se marca así un hito en la ruptura de la identidad que, desde los años 50, vinculaba el futuro del medio rural al sector agrario.

En 1988, en línea con las propuestas que en materia de desarrollo rural, recogía el “Libro Verde”, la Comisión aprobó la Comunicación “El futuro del mundo

rural". Este informe muestra la preocupación de las instituciones comunitarias por los efectos que sobre el medio rural podían tener tres factores: 1) el inevitable ajuste de la política agraria; 2) el aumento de las zonas rurales atrasadas, dada la creciente disparidad territorial provocada por la incorporación de países como Irlanda, Grecia, Portugal o España; 3) el deterioro del medio ambiente y del patrimonio natural<sup>81</sup>.

En el citado documento, la Comisión reconoce que, desde el inicio de su aplicación, la PAC había disminuido la importancia de la agricultura, tanto en términos de producción (en 1970 suponía el 5,4% del PIB comunitario, mientras que en 1988 su aportación era sólo de 3,4%); como en términos de empleo (entre 1965 y 1985 la mano de obra agraria se había reducido prácticamente a la mitad)<sup>82</sup>. A pesar de que en el medio rural la agricultura seguía conservando gran importancia<sup>83</sup>, se consideró evidente la pérdida de su posición hegemónica sobre el mismo, y su incapacidad para articular, por sí sola, la economía rural<sup>84</sup>.

Hasta principios de los años 70, la expansión económica y la demanda de mano de obra por parte de otros sectores productivos, habían facilitado la expulsión de los activos agrarios. Se produjo una emigración masiva desde el campo a la ciudad. Sin embargo, a partir de esa fecha, cambió el escenario económico: la crisis económica afectó, con especial intensidad, al sector industrial, otrora demandante de mano de obra, y para la población activa expulsada del sector primario dejará de existir el recurso a la emigración<sup>85</sup>. Junto a estos factores, el persistente problema de los excedentes agrarios, ajeno a la crisis económica, haría necesario plantear nuevos ajustes en la política agraria que agudizarían -todavía más- la expulsión de mano de obra del sector primario.

---

<sup>81</sup> En el mismo año en el que se publica "El futuro del mundo rural", otro de los problemas generados por la PAC, y destacados en este documento, el deterioro del medio ambiente, es abordado por la Comisión en su Informe sobre "Agricultura y Medio Ambiente". COM (88) final.

<sup>82</sup> "El futuro del mundo rural". Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM (88) 501 final. Boletín de las Comunidades Europeas. Suplemento 4/88, pp. 17,18.

<sup>83</sup> Pisani, E. (1994): "Pour une Agriculture Marchande et Ménagère". Editions de l'Aube SL pp. 101-120.

<sup>84</sup> A lo largo de la década de los noventa, como consecuencia de la aplicación de nuevas reformas en la PAC, se intensificará la pérdida de importancia relativa de la agricultura. Esta pérdida de importancia se materializa en un mayor ritmo de abandono de las explotaciones familiares más débiles, y la expulsión de población activa por parte del sector primario.

<sup>85</sup> Etxezarreta, M. (1995): "Una visión crítica de las políticas agrarias españolas en el contexto internacional", en Ramos Real, E. y Cruz Villalón, J. (Coord.): "Hacia un nuevo sistema rural". Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Serie Estudios. Madrid, pp.193-194.

Ante esta situación, la Comisión entiende prioritaria la diversificación económica de estas zonas<sup>86</sup>, con un doble objetivo: 1) generar empleos estables y duraderos que permitan retener a la población y complementar las rentas agrarias<sup>87</sup>; 2) aprovechar las nuevas funciones que la sociedad asigna al espacio rural (recreativas o de esparcimiento, la conservación del medio ambiente, etc.).

La definición de las nuevas estrategias de desarrollo rural no será una tarea fácil. Éstas, tendrán que superar la gran resistencia de los agricultores (con explotaciones más grandes y tecnificadas) respecto a la modificación de los sistemas de ayudas y subvenciones, propios del modelo de desarrollo agrario<sup>88</sup>; deberán ser capaces de armonizar los intereses ecologistas, con los de unos agricultores muy reticentes a que se les considere “jardineros de la naturaleza” (en lugar de productores de alimentos); estarán obligadas a compatibilizar los deseos recreativos o conservacionistas de la población urbana, con las aspiraciones productivas y económicas de los nativos rurales<sup>89</sup>.

En definitiva, en un contexto en el que “el sentimiento de ser las víctimas sociales de la evolución económica está profundamente extendido y arraigado entre

---

<sup>86</sup> La Comisión distingue tres problemas característicos de las zonas rurales europeas: 1) los existentes en el entorno rural de las grandes aglomeraciones urbanas que tienen que ver con la competencia por la utilización del suelo o el deterioro del medio ambiente; 2) la decadencia del medio rural para el que se proponen las citadas políticas de desarrollo y diversificación económica; 3) la situación de algunas zonas de montaña y ciertas islas, donde el deterioro de sus economías es muy pronunciado, son muy escasas las posibilidades de diversificación económica, y los ecosistemas mantienen unos frágiles equilibrios.

<sup>87</sup> A partir de estas nuevas reformas, la mejora de las rentas agrarias no se entiende como un objetivo vinculado a la intensificación y la modernización de la producción (lo que supondría mayor producción y mayores excedentes), sino que la vía idónea, será ahora la pluriactividad y la diversificación de rentas.

<sup>88</sup> La OCDE, en su publicación “Formulation de la politique rurale. Nouvelles tendances”, 1988, París, destaca que una de las dificultades que, en sus inicios, tuvo que superar la definición de las políticas de desarrollo rural, fueron las reticencias a las mismas por parte de los agricultores, partidarios del mantenimiento de un modelo basado en el desarrollo agrario y de las importantes ayudas de la PAC. A lo largo del proceso de reforma de la política agraria ha sido constante el diálogo entre las autoridades y los colectivos afectados, principalmente agricultores. A menudo, la presencia de éstos en las mesas de negociación ralentizaba el ritmo de las reformas, o condicionaba el resultado final de las mismas, perjudicando a otros colectivos (consumidores, ecologistas, etc.), que no estaban presentes en las negociaciones, pero que sí se veían afectados, tanto por la política agraria como por una determinada distribución del presupuesto comunitario. Es más, la presencia de las asociaciones agrarias en las mesas de negociación, ni siquiera garantizaba el interés general de todos los agricultores, sino que, como consecuencia de que a nivel comunitario los agricultores con mayor capacidad de producción y de mayor dimensión han sido los que más han influido en el proceso de negociación, la política agraria ha estado siempre más orientada hacia una política de precios que hacia la política de estructuras.

<sup>89</sup> Etchezarreta, M.; Cruz, J.; García Morilla, M; y Viladomíu, L. (1995): op. cit. pp. 81-83.

los agricultores y los que habitan el medio rural”<sup>90</sup>, las políticas de desarrollo rural deberán hacer compatibles intereses -a priori- contrapuestos; deberán vencer el recelo que una parte de la población rural muestra respecto a unas funciones que son impuestas “desde fuera”, o hacia la creciente presencia de nuevos habitantes urbanos, a menudo más dinámicos y mejor formados.

La superación de estos retos, tal y como indica “El futuro del mundo rural”, debe implicar una auténtica cohesión económica y social entre las áreas urbanas y rurales, de forma que se establezca un cierto equilibrio territorial entre las concentraciones urbanas y los vacíos demográficos rurales.

No olvidemos que, a partir de la entrada en vigor del Acta Única, la tarea de “reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas”<sup>91</sup>, se había convertido en un objetivo prioritario de la Comunidad. En la práctica, para el medio rural europeo esto tendría dos consecuencias:

1. La aplicación de nuevas políticas por parte de la Comisión obligaría a priorizar el gasto presupuestario, lo que implicaría, inevitablemente, acotar los recursos destinados a la PAC.
2. La necesidad de realizar una reforma de los fondos estructurales. Esta reforma se produjo en 1988<sup>92</sup> y, a partir de la misma, las zonas rurales y las políticas de desarrollo rural, serán una prioridad de la Comisión, y de los fondos estructurales.

---

<sup>90</sup> Lázaro Araujo, L. (1995): “El desarrollo rural en el contexto de la Unión Europea”, en Ramos Real, E. y Cruz Villalón, J. (Coord.): op. cit. p. 244.

<sup>91</sup> El Acta Única entró en vigor el 1 de julio de 1987. Unos días antes, el 26 de junio, fue publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Nº L 169/1-29.

<sup>92</sup> Otra de las propuestas incluidas dentro del denominado “Paquete Delors”, fue, precisamente, la reforma de los fondos estructurales. En 1988 se aprobó su primera gran reforma a través del Reglamento (CEE) 2052/88 del Consejo, de 24 de junio, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes. Las nuevas funciones de los fondos estructurales se desarrollaron a través de otros tres Reglamentos:

- Reglamento (CEE) nº 4254/88 del Consejo, de 19 de diciembre, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
- Reglamento (CEE) nº 4255/88 del Consejo, de 19 de diciembre, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88, en lo relativo al Fondo Social Europeo.
- Reglamento (CEE) nº 4256/88 del Consejo de 19 de diciembre, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88, en lo relativo al FEOGA, Sección «Orientación».

Aunque el “Libro Verde” y la Comunicación “El futuro del mundo rural”, son los documentos que mejor resumen la nueva visión multifuncional del medio rural; en la segunda mitad de la década de los años 80, multitud de documentos reflejan también el creciente interés de las instituciones comunitarias por la cuestión rural. Un ejemplo de ello es la “Campaña Europea para el mundo rural”, celebrada entre 1987 y 1988. Para Valcárcel-Resalt<sup>93</sup>, esta Campaña fue, a su vez, el origen de numerosas aportaciones referidas a diversas cuestiones del medio rural<sup>94</sup>, como, por ejemplo:

- Resolución nº1 de la Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio sobre la utilización racional del suelo, celebrada en Lausanne (Suiza), 20-21 de Octubre de 1988.
- Recomendación 1091 (1988) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa relativa a la Campaña Europea por el Mundo Rural: Por una nueva gestión del Mundo Rural. Texto adoptado por la Comisión Permanente el 17/11/1988.
- Recomendación R(89) 6 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre protección del patrimonio arquitectónico rural de 13 de Abril de 1989.
- Declaración final de la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa, sobre la Revitalización del Mundo Rural: Acción de las Colectividades Territoriales. Conferencia de Vila Real (Portugal), 17-19 de Mayo de 1989.
- Dictamen del Comité Económico y Social de la Unión Europea sobre El Futuro del mundo rural (89/C 298/10) de 27 de septiembre de 1989.
- Resolución 202 (1989) de la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa, sobre la primera Conferencia de las regiones de montaña.

---

<sup>93</sup> Valcárcel-Resalt, G. (1992): “Desarrollo local en España: utopía o realidad”, en Valcárcel-Resalt, G. y Troitiño Vinuesa, M. A. (Coord.): “Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas”. Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Madrid, pp. 24-27.

<sup>94</sup> España se incorpora en el año 1986 a la Comunidad Económica Europea. Antes de nuestra adhesión, podemos considerar a las acciones “arriba-abajo”, como un claro antecedente del creciente interés por las políticas de desarrollo rural. Aunque estas actuaciones no se pueden encuadrar dentro del modelo conocido como de “abajo-arriba”, en referencia a la participación de la población, es innegable que las mismas supusieron una clara mejoría en la calidad de vida de muchas zonas rurales. Las acciones “arriba-abajo”, implicaron un fuerte proceso inversor, que modernizó y generó, una serie de servicios básicos (tales como luz, agua, teléfono, comunicaciones por carretera, etc.) en los municipios rurales.



### 2.3 Reforma de la política agraria y consolidación de las políticas de desarrollo rural durante la década de los años 90:

En febrero de 1991, la Comisión elabora un documento de reflexión sobre la evolución y el futuro de la Política Agraria Común<sup>95</sup>. Este estudio, conocido como Informe MacSharry, hace balance del funcionamiento de la PAC, y define las líneas generales de lo que sería, un año más tarde, la tercera reforma de dicha política.

En el citado documento, y en línea con lo ya expuesto, MacSharry -por entonces Comisario de Agricultura-, considera que la PAC había obtenido unos resultados “demasiado buenos”; de manera que, los crecientes excedentes agrarios<sup>96</sup>, habían convertido el problema de la escasez de alimentos en un problema de “escasez de capacidad de almacenamiento”<sup>97</sup>.

Además, según estimaciones de la propia Comisión, -en términos reales- entre 1975 y 1991, el gasto agrario prácticamente se había multiplicado por cuatro; mientras que en ese mismo período, el poder adquisitivo de los agricultores apenas había mejorado, y la población activa agraria había disminuido un 35%<sup>98</sup>.

Por su parte, el sistema de precios garantizados había provocado la concentración del 80% de las ayudas en el 20% de las explotaciones (aquellas más amplias, intensivas y tecnificadas)<sup>99</sup>. De esta forma, los resultados logrados por las grandes explotaciones, contrastaban con el deterioro de los rendimientos sufrido por la inmensa mayoría de las pequeñas explotaciones de carácter familiar.

La aplicación de la PAC había generado notables diferencias entre los niveles de renta de los agricultores y la dimensión de las explotaciones de los países miembros. Estas diferencias eran especialmente evidentes entre los países del Norte y

---

<sup>95</sup> “Evolución y futuro de la política agraria común”, COM (91) 100. Suplemento 5/91 del Boletín de las Comunidades Europeas. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

<sup>96</sup> Entre 1973 y 1988, el volumen de producción agraria de la CEE aumentó anualmente en un 2%; mientras que el consumo interno sólo creció un 0,5% anual. “Evolución y futuro de la PAC”: op. cit. p. 9.

<sup>97</sup> “Evolución y futuro de la política agraria común”: op. cit. p. 5.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>99</sup> Según reconoce la Comisión, el 6% de las explotaciones de cereales representa el 50% de la superficie cerealista y el 60% de la producción; un 15% de las explotaciones lecheras produce un 50% de la leche; y el 50% de la cabaña bovina está en manos del 10% de las ganaderías. COM (91) 100: op. cit. p. 9.

del Sur de Europa, o entre aquellos en los que predominaban los productos de la agricultura continental frente a los de la Europa mediterránea<sup>100</sup>.

Sin embargo, los problemas internos no fueron los únicos (ni tal vez los más importantes). El proteccionismo de la PAC dio lugar a múltiples conflictos con otros países exportadores de productos primarios. La Ronda Uruguay (1986-1994), fue el escenario donde se manifestaron estos enfrentamientos, dado que, por primera vez, se incorporó el comercio de productos agrarios a las negociaciones del GATT<sup>101</sup>.

El acuerdo final de la Ronda Uruguay se materializó en el Protocolo de Marrakech (1994), en el que a Europa no le quedó más remedio que aceptar una sustancial reducción de sus prácticas proteccionistas: definiendo claramente sus medidas de apoyo a la agricultura; procediendo a la arancelización de aquellos instrumentos de protección susceptibles de ello; y aceptando una sustancial reducción de aranceles y de las subvenciones aplicadas a la exportación de productos primarios.

---

<sup>100</sup> Entre los productos más característicos de la agricultura continental podemos destacar los herbáceos (cereales, oleaginosas y proteaginosas), carne de vacuno y leche. Por su parte, algunos de los cultivos típicamente mediterráneos son: frutas, hortalizas, aceite de oliva, vino, tabaco, arroz...

En relación a la protección que la PAC brinda a estos cultivos, Cejudo García, E. (2000), en su trabajo "Los desequilibrios territoriales de la PAC" (publicado en Cuadernos Geográficos, nº 30, pp. 143-163), partiendo de los informes elaborados por la Comisión en relación a "La situación de la Agricultura en la Comunidad", concluye que, en 1985, las ayudas recibidas por la agricultura continental triplicaban las recibidas por la mediterránea. Diez años más tarde, en 1996, las diferencias no sólo no se habían reducido, sino que habían aumentado hasta casi multiplicarse por cuatro. Estos datos no guardan relación con la importancia que estos cultivos tenían dentro de la Producción Final Agraria (PFA). Si bien es cierto que los productos continentales suponían una mayor parte de la misma, las diferencias son sensiblemente inferiores: en 1985, la agricultura continental representaba un 49,6% de la PFA, frente al 22,8% de la mediterránea; mientras que en 1996, la proporción era del 39,5%, frente al 27,2%. Aunque la importancia que los cultivos mediterráneos tenían en la Europa del Sur (Grecia, Italia, Portugal y España) es relativa -un 41% de su PFA en 1995-, en este mismo año, estos países producían el 85,5% de la producción total de cultivos mediterráneos. Es evidente, que una menor protección a los cultivos mediterráneos penaliza en mayor medida a sus principales países productores. Con un enfoque similar, Vega Crespo, en su aportación: "¿Quiénes son los verdaderos beneficiarios de la PAC?" (Colección de Estudios de La Caixa, nº 34, 2005), analiza las diferencias generadas por la política agraria entre los países del Norte y el Sur de Europa. Estas diferencias son consecuencia, entre otros factores, de los cultivos predominantes en los Estados, el tamaño de las explotaciones, o la productividad de las mismas.

<sup>101</sup> A pesar de que Estados Unidos también protegía a su agricultura, en la Ronda Uruguay, tuvo la habilidad de liderar las reivindicaciones de los países subdesarrollados que denunciaban la falta de solidaridad de la Europa Comunitaria, e interpretaban las dificultades en el acceso de sus productos al mercado comunitario como una ausencia de compromiso con su desarrollo. Por otro lado, los países ricos, grandes potencias exportadoras de productos agrarios (EEUU, Canadá o Australia), también denunciaron con fuerza las prácticas proteccionistas europeas -dadas las grandes alteraciones que producían en los mercados internacionales las subvenciones a la exportación aplicadas por la PAC-.

Cuadro 2.3: Compromisos adoptados en la Ronda Uruguay (En porcentajes)

	Países desarrollados 6 años: 1995-2000	Países en desarrollo <sup>102</sup> 10 años: 1995-2004
Reducción aranceles promedio	36	24
Reducción arancelaria mínima por producto	15	10
Reducción ayudas internas por sector	20	13
Reducción de pagos en Subvenciones a la exportación	36	24
Reducción de cantidades Subvenciones a la exportación	21	14

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de Millet Soler, M. (2005): "La PAC y las negociaciones comerciales internacionales". Colección de Estudios de La Caixa, nº 34.

Dados los compromisos inherentes al Acuerdo de Marrakech, y el hecho de que los precios de los productos agrarios comunitarios fueran muy superiores a los internacionales, la inevitable liberalización del comercio de productos primarios, obligaba a los responsables comunitarios a introducir amplias reformas en la PAC.

Al margen de los desequilibrios internos y de los problemas externos, una serie de factores hicieron todavía más necesario reformar la política agraria<sup>103</sup>:

- 1) Las múltiples críticas recibidas por la PAC, la habían sometido a un importante desgaste ante la opinión pública comunitaria. Si se quería que esta política volviera a recuperar un amplio respaldo social, se hacía imprescindible definir un nuevo enfoque para la cuestión agraria. Estos nuevos planteamientos pasaban por destacar las políticas de desarrollo rural y defender la importancia que para las economías rurales, y para la conservación del medio ambiente, tenía el mantenimiento en las mismas de la población agraria.
- 2) Al igual que en la década de los años 80 había ocurrido con la incorporación de Europa del Sur, la ampliación hacia el Este, de no producirse una sustancial reforma, haría inviable la política agraria.
- 3) Se rompe la "unidad de acción" entre los colectivos agrarios. Surgieron nuevos colectivos, vinculados a la defensa de los pequeños agricultores y de la agricultura

<sup>102</sup> Además de estos dos grupos, en la Ronda Uruguay se define un tercer grupo de países donde estarían los "Menos Adelantados". Para estos países, no se establece ningún tipo de obligación.

<sup>103</sup> Moyano, E. (1998): op. cit. pp. 58-60.

familiar, que serán partidarios de una reforma de la política agraria, en línea con los planteamientos defendidos por la Comisión.

Ante todos estos hechos, la Comisión consideró que los mecanismos y el funcionamiento de la PAC habían dejado de ser coherentes con los objetivos implícitos al artículo 39 del Tratado de Roma. Era evidente que los cambios introducidos no habían sido capaces de corregir los desequilibrios generados, y planteó la necesidad de abordar una nueva -y profunda-, reforma de la PAC<sup>104</sup>. Esta nueva reforma implicaría modificaciones sustanciales en algunas de las principales OCMs, en las que los recursos aportados a los agricultores dejarían de estar vinculados a su producción; se reducirían sensiblemente los precios garantizados<sup>105</sup>; y se compensaría esta medida con el establecimiento de ayudas directas<sup>106</sup>. Con estas reformas, la Comisión pretendía eliminar los excedentes agrarios, reducir el presupuesto dedicado a la agricultura, y equiparar los precios comunitarios con los internacionales<sup>107</sup>.

Los problemas medioambientales ocasionados por la PAC también tendrían su reflejo en las reformas de la Comisión. Ésta, aboga por reconocer (y compensar) el papel de los agricultores en el cuidado del medioambiente y, en lugar de un modelo agrícola muy intensivo, plantea la necesidad de avanzar en la extensificación de unas explotaciones agrarias que deberían apostar por una producción de calidad. Las medidas de acompañamiento de la PAC<sup>108</sup>, incluyeron y reforzaron actuaciones con claro carácter medioambiental, como las agroambientales y forestales.

---

<sup>104</sup> “Evolución y futuro de la política agraria común”: op. cit. pp. 10-12.

<sup>105</sup> Las OCMs reformadas (cereales, carne de vacuno, lácteos, oleaginosas, etc.), fueron aquellas que representaban una mayor parte de la producción final agraria comunitaria. En su mayoría, se trataba de productos propios de la agricultura continental, y muy excedentarios. Con la excepción del tabaco, los cultivos mediterráneos no se vieron afectados por la reforma (frutas, hortalizas, aceite de oliva o vino).

<sup>106</sup> En las propuestas iniciales de la Comisión, las ayudas directas a los agricultores estarían moduladas en base a la dimensión de las explotaciones y tendrían un límite máximo. Con este sistema se pretendía favorecer las estructuras agrarias de menor dimensión y carácter familiar. Sin embargo, la reforma finalmente aprobada (que fijaba las ayudas directas en función de la superficie cultivada, las cabezas de ganado, o la producción de leche), no estableció ni un sistema de modulación, ni un límite máximo a la subvención recibida. En la práctica, esto suponía el mantenimiento de una política agraria claramente favorable a las grandes explotaciones que, a cambio de recibir la subvención, sólo tenían la obligación de dejar una pequeña parte de sus tierras sin cultivar.

<sup>107</sup> Los cambios estructurales introducidos en la política agraria con esta nueva reforma, contribuyeron decisivamente a la consecución, dos años más tarde, de un acuerdo final en la Ronda Uruguay del GATT.

<sup>108</sup> A diferencia de las medidas de la política de precios, o de las ayudas directas, las medidas de acompañamiento precisaban cofinanciación de los Estados miembros y carecían de carácter productivo.

Finalmente, en Julio de 1991, la Comisión, en línea con los planteamientos expuestos, aprobó una nueva Comunicación<sup>109</sup>, en la que planteaba sus propuestas para modificar la PAC. Apenas un año más tarde (Junio de 1992), el Consejo Europeo aprobaría la tercera reforma de la política agraria; la más profunda de cuantas se habían realizado hasta el momento, y que se conocería como Reforma MacSharry.

A pesar de que no faltaron críticas en relación a las medidas planteadas en la reforma de 1992 (Lamo de Espinosa<sup>110</sup>, Tió Saralegui<sup>111</sup>, Arnalte Alegre<sup>112</sup>, o Massot Martí<sup>113</sup>; son sólo algunos ejemplos), las instituciones comunitarias realizan un balance positivo de las mismas destacando: a) la reducción de los excedentes<sup>114</sup> y, en línea con éstos, la disminución -al menos en términos relativos-, del peso que tenía la PAC sobre el presupuesto comunitario; b) la mejora de las balanzas comerciales de productos agrarios y el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay; c) la mejora de las rentas agrarias que cifra en un 4,5% anual entre 1992 y 1996.

---

<sup>109</sup> COM (91) 258 final.

<sup>110</sup> Lamo de Espinosa, J. (1991): "Reflexiones críticas sobre la nueva PAC". Revista de Estudios Agro-sociales, nº 156, pp. 67-83. En este artículo, el autor se muestra muy crítico con los efectos que tendría sobre nuestra agricultura la incorporación de España a la CEE. Dadas las importantes ayudas que recibían los agricultores comunitarios de la política agraria, desde el inicio de las negociaciones para la incorporación de España, se consideró que el sector agrario sería uno de los más beneficiados. Paradójicamente, en un momento en el que la reforma de la PAC era ya objeto del debate comunitario, los criterios que en esas negociaciones se aplicaron en materia agrícola, fueron unos criterios productivistas y proteccionistas, que pretendían intensificar la producción agraria. Tras la adhesión de España en 1986, en apenas un lustro, esta sería la segunda reforma de la PAC a la que tendrían que hacer frente los agricultores españoles. La incoherencia implícita a esta situación, junto a las no pocas contradicciones inherentes a la PAC, hicieron que la incorporación de la agricultura española a la comunitaria se caracterizara por la confusión y la incertidumbre. Los agricultores españoles tuvieron que hacer frente, al mismo tiempo, a las dificultades derivadas de su incorporación al mercado único, las surgidas como consecuencia de la modificación de la PAC, y las implícitas al cumplimiento del Tratado de Adhesión. Todo ello, además, en unos años donde se produjo un doble proceso de centrifugación de las competencias agrarias: de un lado, se transfieren competencias nacionales a las instituciones comunitarias (como resultado del proceso de integración); y de otro, se transfieren competencias desde el Estado a las Comunidades Autónomas, dentro del proceso de descentralización autonómica. Durante este período, se produjo una expulsión masiva de mano de obra agraria y un sustancial empeoramiento de la tasa de cobertura agroalimentaria, dada la pérdida de competitividad de nuestra agricultura.

<sup>111</sup> Tió Saralegui, C. (1993): "Críticas a la reforma de la PAC". ICE, nº 720-721, pp. 19-29.

<sup>112</sup> Arnalte Alegre, E. (1993): "Modelo productivo de la agricultura europea y la reforma de la política agrícola común", en Arnalte Alegre, E.; García Álvarez-Coque, J. M.; Romero González, J.; y Sorni Martí, J. (Coord.): "Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa", pp. 277-289.

<sup>113</sup> Massot Martí, A. (1993): "La transición hacia una nueva PAC y un nuevo derecho agrario en la perspectiva de la unión económica y monetaria". Noticias de la CEE, nº 97, pp. 43-57.

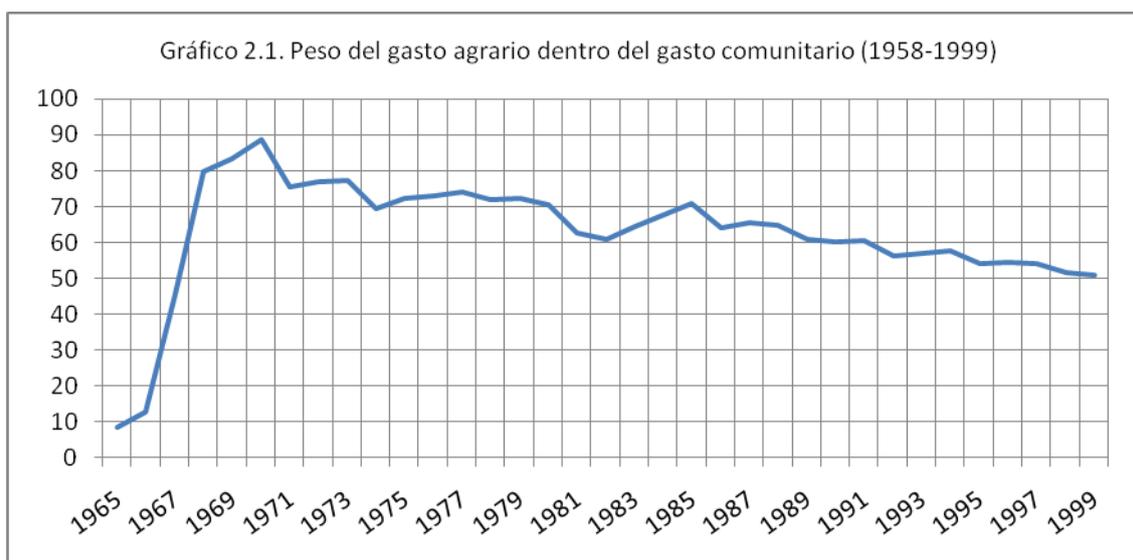
<sup>114</sup> García Grande, M. J. en su trabajo "El último decenio: aplicación y consecuencias de las reformas de la PAC" (Colección de Estudios de La Caixa, nº 34), destaca la disminución de los stocks de cereales que pasaron de 21,8 millones de toneladas en 1992 a 1,2 en 1996; o la reducción de las reservas de carne de vacuno que, en ese mismo período, pasaron de 1,2 millones de toneladas a 0,4.

García Delgado y García Grande<sup>115</sup>, en relación a la importancia relativa de la política agraria sobre el presupuesto comunitario, concluyen que la reforma de 1992 introduce un punto de inflexión en esta cuestión. Tal y como muestran el cuadro 2.4, y el gráfico 1.1, durante los años noventa, continua la tendencia a la reducción de la importancia relativa del gasto agrario sobre el presupuesto comunitario. Bien es cierto que, la menor relevancia porcentual de los gastos agrarios, no implica su reducción en términos absolutos.

Cuadro 2.4: Evolución del gasto agrario y comparación con el gasto comunitario (1990-1999)

	Sección de Garantía		Sección Orientación		Gasto FEOGA Millones €	Gasto presupuesto comunitario	% sobre el total del presupuesto
	Millones de euros	% FEOGA	Millones de euros	% FEOGA			
1990	25.604,6	93,34	1.825,3	6,65	27.429,9	45.608,0	60,14
1991	31.103,2	93,72	2.085,4	6,28	33.188,6	55.016,3	60,32
1992	31.254,5	91,62	2.857,9	8,38	34.112,4	60.844,1	56,07
1993	34.935,8	92,30	2.914,2	7,70	37.850,0	66.733,4	56,72
1994	32.952,8	93,01	2.476,5	6,99	35.429,3	61.478,7	57,63
1995	34.490,4	93,16	2.530,6	6,84	37.021,0	68.408,6	54,11
1996	39.324,2	92,13	3.360,3	7,87	42.684,5	78.604,9	54,30
1997	40.423,0	91,86	3.580,0	8,14	44.003,0	81.491,9	54,00
1998	39.068,0	91,73	3.521,5	8,27	42.589,5	82.502,6	51,62
1999	39.468,6	91,27	3.774,0	8,73	43.242,6	84.951,6	50,90

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea, Informe financiero de la Unión Europea 2002. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2003.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en los cuadros 2.1, 2.2 y 2.4

<sup>115</sup> García Delgado, J. L. y García Grande, M. J. (2005): "Nacimiento y desarrollo de una idea: de la Conferencia de Stressa en 1958, a la Reforma McSharry en 1992", en García Delgado, J. L. y García Grande, M. J. (Dir.): "Política Agraria Común: balance y perspectivas". Colección de Estudios Económicos de La Caixa, nº 34. Barcelona, pp. 17-43.

Entre los aspectos más negativos de la reforma estarían los criterios utilizados para determinar las ayudas directas, o el hecho de que no se introdujera ningún sistema de modulación en las mismas. Estos factores implicaban la no corrección de las desviaciones que la política agraria generaba a favor de las grandes explotaciones<sup>116</sup>; y, en sentido parecido, la no aplicación de la reforma a los productos mediterráneos, consagraba las diferencias en el trato históricamente recibido por los distintos cultivos dentro de la PAC.

Cinco años después de la Reforma MacSharry, en 1997, el documento “Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia”<sup>117</sup>, marcaría otro hito respecto a los planteamientos defendidos por la Comisión en materia agraria y rural. El citado informe: 1) hace balance de las reformas realizadas; 2) esboza los principales retos que, en el medio/largo plazo, deberá afrontar la Unión; 3) define nuevos objetivos; y 4) formula nuevas propuestas de reforma que, en buena medida, tendrán una línea continuista con las ya realizadas en 1992.

Respecto a los principales retos que debía afrontar la política agraria a finales de la década de los años 90, la Agenda 2000 destaca:

a) Un escenario internacional en donde la agricultura comunitaria estaba obligada a seguir ganando competitividad debido a: 1) La convocatoria en 1999 de una nueva Ronda de la OMC (sucesora del GATT), que daría lugar dos años más tarde, al inicio de la conocida como Ronda Doha; y 2) El incremento de la población y de la renta mundial, junto con la incapacidad de los países en desarrollo para atender la creciente demanda de alimentos, suponía una gran oportunidad. En este escenario, muchos de los productos agrarios comunitarios seguían sin ser competitivos en los mercados internacionales; y eso, caso de no corregirse: hipotecaba sus

---

<sup>116</sup> En verdad, la reforma de 1999 sí que introdujo una propuesta de modulación de las ayudas directas; si bien, las condiciones finalmente establecidas, hicieron que la misma no tuviera aplicación real. De hecho, en octubre de 2002, la Comisión Europea, mediante el documento MEMO/02/198, “Indicative figures on the distribution of direct farm aid”, hace balance de la distribución de las ayudas entre las diferentes explotaciones, y reconoce que, mientras que el 50% de los beneficiarios de las ayudas directas recibe menos de 1.250 € al año, un 5% de los mismos acumula el 50% de las subvenciones.

<sup>117</sup> “Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia”. (COM (97) 2000 final). Suplemento 5/97 del Boletín de la UE. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

posibilidades de beneficiarse de la expansión de estos mercados; implicaba el riesgo de una nueva acumulación de excedentes agrarios; y la repetición de nuevos conflictos comerciales como los ocurridos en la Ronda Uruguay.

- b) La ampliación de la Unión, con la integración de los países de la Europa del Este, significaría un incremento de la superficie agraria del 50%, y duplicaría la mano de obra en este sector. Sin una reforma de la PAC, la incorporación de estos países supondría un notable incremento de excedentes y de los costes asociados.
- c) Las crisis alimenticias relacionadas con las vacas locas, los pollos con dioxinas, etc., relacionadas con un modelo de agricultura sumamente intensivo que reduce al máximo los costes de producción, habían aumentado enormemente la sensibilidad de los consumidores europeos por la calidad y la seguridad alimentaria.
- d) Las múltiples reformas de la PAC habían dado lugar a un gran número de medidas y actuaciones que era preciso simplificar.

Para afrontar estos retos, la Agenda 2000 plantea una nueva reforma de la PAC que profundizara en los cambios introducidos en 1992. Para ello, entre otras medidas, propone: 1) aumentar la competitividad de la agricultura comunitaria mediante una nueva reducción de los precios garantizados en algunos productos (cereales y carne de vacuno); 2) compensar parcialmente los efectos negativos que la medida anterior pudiera tener sobre las rentas agrarias -y de esa manera contribuir a su estabilización-, incrementando las ayudas directas; 3) garantizar la seguridad alimentaria; 4) consolidar una política europea de desarrollo rural que propicie la diversificación de las rentas rurales y la cohesión económica y social del territorio.

Analizada la evolución de la política agraria, nos referiremos a los cambios realizados en las políticas de desarrollo rural. Tal y como hemos visto, unos y otros, están muy relacionados. El mejor ejemplo de ese vínculo son las reformas de los fondos estructurales. Los cambios introducidos en la PAC (1992 y 1999), condicionarán las reformas de esos fondos y, a su vez, ésta será la herramienta con la que la Comisión materialice su creciente interés por las políticas de desarrollo rural.

A la reforma de los fondos estructurales de 1988, se añaden durante esta década dos nuevas reformas: la de 1993, en base al Reglamento CEE nº 2081/93<sup>118</sup>, vigente en el sexenio 1994-1999<sup>119</sup>. Y, seis años más tarde, la de 1999, con la aprobación del Reglamento CE nº 1260/99<sup>120</sup>. Este nuevo Reglamento supuso importantes cambios en la definición de los objetivos de los fondos estructurales: desapareció el objetivo 5 b), que tanto en la reforma de 1988 como en la de 1993, se refería al desarrollo de las zonas rurales; y se incluyeron estos fines en el objetivo 1<sup>121</sup>.

Al igual que el Acta Única fue el prólogo a la reforma de los fondos estructurales de 1988, la Agenda 2000 marcará la posterior reforma de los mismos en 1999. En ambos documentos, ante la inminente ampliación del proceso de integración, el compromiso de la Unión con la cohesión económica y social del territorio comunitario será clave para entender la reestructuración de los objetivos de los fondos estructurales y su materialización en diversas iniciativas.

Durante los años noventa se van a producir importantes novedades que supondrían la consolidación de las políticas de desarrollo rural en Europa:

---

<sup>118</sup> Reglamento (CEE) nº 2081/93 del Consejo, de 20 de julio, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2052/88, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y 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. Esta nueva norma implicará cambios en otros Reglamentos:

- Reglamento (CEE) nº 2083/93 del Consejo, de 20 de julio, que modifica el Reglamento nº 4254/88, por el que se aprueban disposiciones en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
- Reglamento (CEE) nº 2084/93 del Consejo, de 20 de julio, que modifica el Reglamento nº 4255/88, por el que se aprueban disposiciones en lo relativo al Fondo Social Europeo.
- Reglamento (CEE) nº 2085/93 del Consejo, de 20 de julio, que modifica el Reglamento nº 4256/88, por el que se aprueban las disposiciones en lo relativo al FEOGA, Sección Orientación.

<sup>119</sup> Este período será el que centre la segunda parte de nuestra investigación, en donde analizaremos los resultados obtenidos con la aplicación de las políticas de desarrollo rural en Extremadura.

<sup>120</sup> Reglamento (CE) nº 1260/99 del Consejo, de 21 de junio, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales. El funcionamiento y los objetivos de los distintos fondos estructurales se regulan, como en las reformas anteriores, a través de varios Reglamentos:

- Reglamento (CE) nº 1257/99 del Consejo, de 17 de mayo, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).
- Reglamento (CE) nº 1783/99 del Parlamento y del Consejo Europeo, de 12 de julio, relativo al FEDER.
- Reglamento (CE) nº 1784/99 del Parlamento y del Consejo Europeo, de 12 de julio, relativo al FSE.
- Reglamento (CE) nº 1263/99 y nº 2792/99 del Consejo, relativos al IFOP.

<sup>121</sup> Ante unas perspectivas presupuestarias que suponían la práctica congelación de los recursos comunitarios de cara al sexenio 2000-2006, la Agenda 2000 propone la simplificación, descentralización y concentración de las actuaciones realizadas a través de los fondos estructurales. En la práctica, esto supuso la supresión de buena parte de las Iniciativas Comunitarias vigentes hasta ese momento, y la reducción de los objetivos comunitarios a sólo tres. El objetivo 1 sería el encargado de promover el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (aquellas en las que el PIB per cápita sea inferior al 75% de la media comunitaria).

En marzo de 1991, -un mes más tarde de la publicación del informe “Evolución y futuro de la Política Agraria Común”<sup>122</sup>, en el que se ratificaron los postulados del Libro Verde, y de la Comunicación “El futuro del mundo rural”-, la Comisión aprobó la Iniciativa Comunitaria Leader I<sup>123</sup>. Con esta Iniciativa, de carácter experimental, y basada en un novedoso enfoque<sup>124</sup>, se pretendía contrastar la validez de un modelo de desarrollo rural que, en base a la diversificación económica, debía ser capaz de generar y/o consolidar empleos con el fin último de evitar la emigración de la población rural.

La Iniciativa Leader surge en un contexto en el que -tal y como reconoce el Comité Económico y Social Europeo-, se hizo evidente “la incapacidad de los Fondos Estructurales para llevar a cabo la aproximación, y la cohesión económica y social, a la que hace referencia el Acta Única”<sup>125</sup>. Además, estaría condicionado por varios factores como: a) la reforma de la PAC, que supondría una disminución de las transferencias recibidas por el medio rural, y un reajuste de los empleos agrarios; b) la escasa dotación económica de las políticas de desarrollo rural, muy inferior a las demandas de los países miembro; c) “la liberalización general de la política macroeconómica, vinculada al advenimiento del mercado único, de la cual resultará un empeoramiento de las disparidades entre el centro y las regiones periféricas”<sup>126</sup>.

A pesar de su carácter eminentemente experimental, Leader I supuso, para las comarcas en las que se aplicó, la creación de pequeñas empresas con base en los productos agrarios propios, un incipiente desarrollo del sector turístico, la implicación y participación de la población en los procesos de desarrollo, la revitalización cultural, la innovación, la inversión de capitales públicos y privados, etc.; y, todo ello, propició la

---

<sup>122</sup> COM (91) 100: op. cit.

<sup>123</sup> Comunicación por la que se fijan las directrices de unas subvenciones globales integradas para las que se invita a los Estados miembros a presentar propuestas que respondan a una iniciativa comunitaria de desarrollo rural (91/C 73/14). Diario oficial de las Comunidades Europeas, Nº 73/33, 19 de marzo de 1991. El término LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l’Economie Rurale), se traduciría como relaciones entre actividades de desarrollo de la economía rural.

<sup>124</sup> En el capítulo tercero analizamos con detalle las características del denominado enfoque Leader.

<sup>125</sup> Dictamen del Consejo Económico y Social en relación al proyecto de Comunicación de la Comisión por la que se invita a los Estados miembros a presentar propuestas en el marco de la Iniciativa comunitaria Leader. Pleno 280º, celebrado el 18 de octubre de 1990.

<sup>126</sup> *Ibidem*.

diversificación de sus economías, la prestación de servicios, la estabilización y creación de empleos, o la mejora del medioambiente<sup>127</sup>.

Estos resultados reforzaron la consolidación de un modelo de desarrollo rural de carácter endógeno e integrado, de tal manera que, tras la finalización de Leader I, en junio de 1994, la Comisión dio continuidad a esta Iniciativa aprobando Leader II<sup>128</sup>. Si Leader I es el instrumento mediante el que se experimenta un nuevo modelo de desarrollo, Leader II supone la consolidación de ese modelo. Así pues, como consecuencia del carácter demostrativo, y de la difusión lograda por Leader I, Leader II conseguirá una importante implicación de los diferentes niveles institucionales, y actuará en más de la mitad del territorio comunitario, pasando, de 217 grupos de acción local en el período 1991-1993, a unos 1.000 territorios en la segunda fase<sup>129</sup>.

Además, durante esta etapa, dados los limitados recursos de esta Iniciativa, algunos países pusieron en marcha programas similares con la finalidad de que las regiones objetivo 1, que no hubieran sido beneficiarias de Leader II, pudieran poner en práctica programas de desarrollo rural. Mientras que en Finlandia se ponía en marcha el Programa POMO, España elaboró el Programa PRODER I, que fue aprobado por la Comisión Europea el 18 de junio de 1996<sup>130</sup>.

También en 1996 y bajo el lema: “La Europa Rural: Perspectivas de futuro”, se celebró en Cork una importante Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural. En este encuentro se aprobó la declaración: “Por un paisaje rural vivo”, en la que se recoge un decálogo de propuestas en esta materia. La declaración de Cork ratifica los principios aplicados en la Iniciativa Leader, y aboga por considerar la cuestión rural como una auténtica prioridad. No obstante, la novedad más importante será su

---

<sup>127</sup> Beltrán, C. (1995): “Mecanismos e instrumentos de la Iniciativa Comunitaria Leader II” en Ramos Real, E. y Cruz Villalón, J. (Coord.): op. cit. p. 483. Beltrán fue Subdirector General de Programas Operativos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación durante la gestión de Leader I.

<sup>128</sup> Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para las subvenciones globales a los programas operativos integrados, para los cuales se pide a los Estados miembros que presenten solicitudes de ayuda dentro de una iniciativa comunitaria de desarrollo rural (94/C 180/12). Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 1 de julio de 1994.

<sup>129</sup> Asociación Europea de Información sobre el Desarrollo Local (Septiembre, 2000): “La financiación local en los territorios rurales”. Cuaderno nº 9 del Observatorio Europeo Leader. Bruselas, p. 5.

<sup>130</sup> Tanto Leader II como Proder I, finalizarían su aplicación el 31 de diciembre de 1999 (aunque posteriormente se concederían dos años de prórroga para la justificación de las inversiones realizadas).

apuesta por extender las políticas de desarrollo rural a todas las zonas rurales, con independencia de que fueran, o no, regiones objetivo 1. Esto suponía un importante cambio en la orientación de la Iniciativa Leader que, hasta la fecha, se había limitado a zonas desfavorecidas.

Un año después, en 1997, las conclusiones de la Conferencia de Cork<sup>131</sup> serán asumidas por la Comisión en la Agenda 2000. Este documento significará la consolidación de la política de desarrollo rural como segundo pilar de la PAC, ratificará la apuesta de las instituciones comunitarias por la diversificación económica del medio rural, e insistirá en la necesidad de integrar dentro de esa filosofía a un sector primario que necesariamente debe avanzar en la multifuncionalidad (no sólo tendrá que producir alimentos, sino que, además, tendrá una gran importancia en la ordenación del territorio y en la conservación del medio ambiente)<sup>132</sup>.

Las propuestas de la Agenda 2000 son aprobadas en marzo de 1999, en el seno del Consejo Europeo de Berlín, junto con las nuevas perspectivas financieras de la Unión para el sexenio 2000-2006. Es precisamente en el ámbito presupuestario, donde se constata que la creciente relevancia concedida a este tipo de políticas en los discursos comunitarios, no tiene una correspondencia real con los recursos asignados.

De hecho, si tenemos en cuenta la reagrupación de actuaciones muy diversas<sup>133</sup>, el presupuesto asignado al desarrollo rural en el período 2000-2006 será prácticamente el mismo que el del sexenio anterior.

---

<sup>131</sup> Las principales aportaciones de la Conferencia de Cork son:

- a) aplicación de un enfoque integrado del territorio y de las políticas que se aplican sobre el mismo.
- b) diversificación de las actividades económicas como fuente de generación de riqueza y empleo.
- c) conservación del medio ambiente y aprovechamiento sostenible de los recursos.
- d) gestión descentralizada de los programas: implicación de distintas administraciones y actores locales.
- e) simplificación de los procedimientos (aunque este punto se refería esencialmente a la PAC).
- f) integración de las distintas actuaciones dentro de programas regionales.
- g) evaluación de las acciones realizadas y transparencia en los procedimientos.

<sup>132</sup> Una interesante reflexión respecto a la integración entre agricultura y políticas de desarrollo rural, podemos encontrarla en Hervieu, B. (1997): "Agricultura y desarrollo rural: La convergencia necesaria", *Leader II Magazine* nº 15, pp. 6-13.

<sup>133</sup> Ejemplo de la reagrupación de diversas actuaciones es el hecho de que la política de estructuras agrarias -sin experimentar ningún cambio sustancial-, pasó a contabilizarse dentro de los recursos destinados a la política de desarrollo rural. En la práctica, esto supuso la imposición de un enfoque agrario dentro de ese segundo pilar de la PAC. Evidentemente, esto entra en contradicción con las propuestas realizadas por la Comisión en la segunda mitad de la década de los ochenta (aplicación de políticas de desarrollo rural en sectores alternativos a la agricultura).

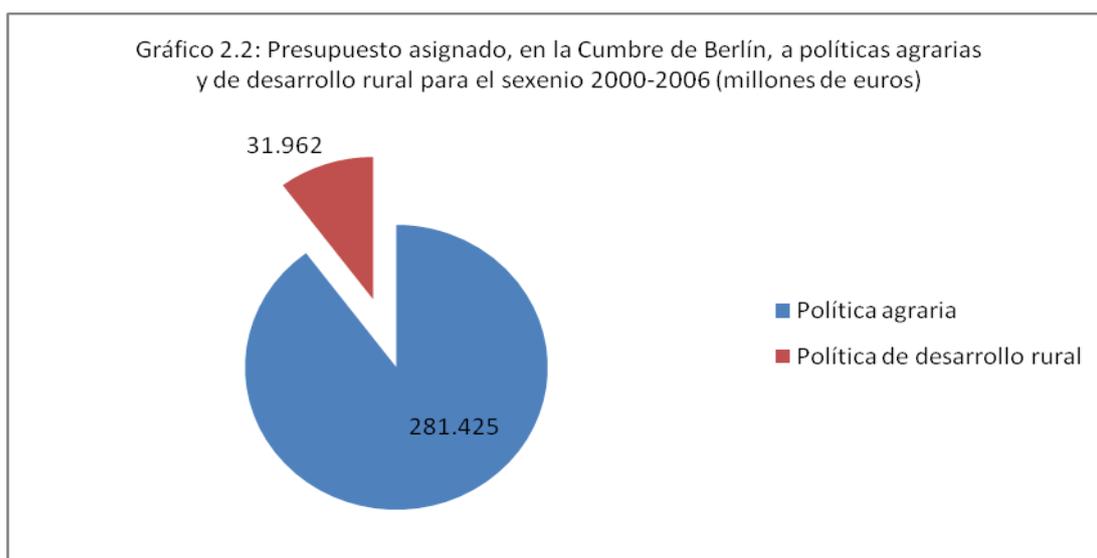
El cuadro 2.5, nos permite analizar la evolución de los recursos asignados a las políticas de desarrollo rural durante el sexenio 2000-2006, y comparar los mismos con el presupuesto asignado a la política agraria. Es evidente que durante todo ese período el gasto destinado al desarrollo rural apenas aumenta, y se puede considerar una “anécdota” en comparación con los recursos destinados a la política agraria.

Cuadro 2.5: Perspectivas financieras de la UE para el sexenio 2000-2006 (Millones de euros)

	Precios corrientes			Precios de 2002			
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Créditos para compromisos							
<b>Agricultura</b>	<b>41.738</b>	<b>44.530</b>	<b>46.587</b>	<b>46.449</b>	<b>45.377</b>	<b>44.497</b>	<b>44.209</b>
Política agraria común	37.352	40.035	41.992	41.843	40.761	39.870	39.572
Política de desarrollo rural	4.386	4.495	4.595	4.606	4.616	4.627	4.637
<b>Total créditos para compromisos</b>	<b>93.792</b>	<b>97.189</b>	<b>99.802</b>	<b>99.035</b>	<b>97.464</b>	<b>96.818</b>	<b>96.325</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea, Informe financiero de la UE 2002. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2003.

Según estas perspectivas, durante todo este período, los recursos destinados al desarrollo rural solamente suponen el 11% de los destinados a la política agraria, y en torno al 4,5% del conjunto de los créditos comprometidos por la Unión.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea, Informe financiero de la UE 2002. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2003.

Apenas habían transcurrido unos meses desde la aprobación de la Agenda 2000, cuando, en mayo de ese mismo año, se aprobó una nueva Estrategia Territorial Europea (E. T. E.), a través del documento: “Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea”. Esta estrategia, con la finalidad de que los avances en el proceso de integración no supusieran mayores diferencias entre los diversos territorios comunitarios, plantea tres grandes objetivos: competitividad del espacio comunitario (desarrollo del mismo), cohesión económica y social (equilibrio), y protección de los recursos naturales y del patrimonio cultural (conservación).

Partiendo del respeto a la diversidad regional, la E. T. E. reconoce, al igual que lo habían hecho el Acta Única o la Agenda 2000, la necesidad de reforzar la cohesión económica y social del territorio. Para ello, plantea varias líneas de actuación:

1. Creación de un entramado urbano descentralizado, policéntrico y equilibrado, que procure la colaboración e integración entre lo urbano y lo rural, puesto que ambos espacios articulan una misma unidad funcional y territorial. Esta red de núcleos de población (que podríamos asimilar con la articulación de una estrategia de comarcalización en todo el espacio comunitario), favorecerá la dispersión de la población y de la riqueza y, con ello, se conseguirá un desarrollo más equilibrado de todo el territorio<sup>134</sup>.
2. Impulsar la competitividad de las regiones más periféricas, a menudo también las más atrasadas, mediante la universalización del acceso a las nuevas tecnologías, las mejoras en las comunicaciones y en los servicios de transporte<sup>135</sup>.
3. Incorporación de criterios medioambientales en las estrategias de desarrollo territorial, de manera que se conserve la identidad cultural y la diversidad natural del territorio comunitario.

---

<sup>134</sup> La E. T. E. reconoce que, en aquellas regiones con una baja densidad de población, la prestación de servicios dependerá de dos factores: 1) La asociación de los pequeños municipios; 2) La actuación de las “pequeñas ciudades” como cabeceras comarcales, “polos de atracción económica”, capaces de ofrecer servicios, dotaciones e infraestructuras, tanto a su población como a la de los municipios del entorno.

<sup>135</sup> No obstante, la E. T. E., también advierte que las grandes vías de comunicación pueden tener efectos perversos sobre el territorio y, en especial, sobre las áreas rurales. Estas infraestructuras pueden provocar un “efecto bombeo”, mediante el cual, gracias a estas infraestructuras, los grandes núcleos urbanos absorben los recursos de las regiones o territorios más débiles; o también puede darse un “efecto túnel”, que implica que la creación de estas comunicaciones en un determinado territorio no mejora su situación.

#### 2.4. La política agraria y de desarrollo rural en la década de los 2000:

En Julio de 2002, el entonces Comisario de Agricultura, Franz Fischler, aprovechó la necesidad de realizar una revisión intermedia de la PAC, para presentar una serie de propuestas que fueron más allá de lo que, inicialmente, un trabajo de evaluación intermedia hubiera requerido. De hecho, lo que hizo Fischler<sup>136</sup>, fue plantear una reforma de la política agraria que, en determinadas cuestiones, incluso suponía cambios más profundos de los realizados en 1999.

Las propuestas de Fischler, provocaron un amplio debate en las instituciones comunitarias, cuyo resultado final sería, en Junio de 2003, la aprobación por parte del Consejo de Ministros de Agricultura de la Unión Europea de una nueva reforma de la PAC. Esta reforma, se materializaría en el Reglamento 1782/2003<sup>137</sup>.

Los argumentos utilizados para la aprobación de esa nueva reforma no eran novedosos, ya figuraban en la Agenda 2000: simplificación de la política agraria, legitimación social de las ayudas recibidas por los agricultores, conservación del medio ambiente, producción de alimentos de calidad, extensificación de las explotaciones, incorporación de nuevos países de la Europa del Este, necesidad de seguir adaptando las ayudas a la agricultura al escenario internacional, etc.

La reforma de 2003, supone un salto cualitativo en la evolución de la PAC, convirtiéndola, cada vez menos, en una política sectorial, y cada vez más, en una política territorial o de rentas.

Entre las causas que más influyen en la adopción de estos cambios, destaca la inminente celebración de una nueva Ronda de negociaciones comerciales de carácter internacional, la Ronda Doha de la OMC; y el deseo de las autoridades comunitarias de adaptarse a las nuevas exigencias que se derivarían de esas negociaciones. La Ronda Uruguay, supuso la agrupación de las ayudas que los países otorgaban a sus agriculturas en las llamadas “Cajas”. De esta forma:

---

<sup>136</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo (COM (2002) 394 final).

<sup>137</sup> Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la PAC.

1. La “Caja verde”, incluiría las ayudas permitidas a la agricultura por no tener efectos distorsionadores sobre el comercio internacional. Dentro de este grupo se incluirían las ayudas dirigidas al desarrollo rural, catástrofes naturales, o las ayudas a la renta agraria desvinculadas de la producción.
2. La “Caja ámbar”, la compondrían las ayudas prohibidas que deben desaparecer por tener efectos distorsionadores sobre el mercado. Dentro de este grupo estarían la política de precios y de mercado.
3. Por último, la “Caja azul”, incluía otras ayudas directas parcialmente desvinculadas de la producción.

La reforma de 2003, pretendía, por un lado, a través de una nueva reducción de los precios de intervención para algunos cultivos como cereales, leche, mantequilla o arroz, disminuir sensiblemente las ayudas contabilizadas en la “Caja ámbar”; y, por otro, gracias a la consolidación y a los cambios introducidos en las subvenciones directas, traspasar las ayudas de la “Caja azul” a la “Caja verde”.

Entre los cambios más importantes que se introducen en las ayudas directas, podemos destacar:

1. Desacoplamiento de las subvenciones: aunque en la reforma 1992, de cara a las negociaciones del GATT, se defendiera que las ayudas directas no guardaban relación con la producción, lo cierto es que -para su cálculo-, se utilizaban factores como la superficie cultivada, o las cabezas de ganado. Por tanto, realmente, sí que había una relación entre ambas variables. Con esta nueva reforma, con carácter general, se desvincula la subvención de la producción; si bien es cierto que, con la finalidad de evitar el abandono de las explotaciones en determinadas regiones, también se establecieron excepciones que permitían a los Estados miembros un desacople progresivo para los diferentes cultivos y producciones<sup>138</sup>.
2. Modulación: suponía otra vieja reivindicación de los colectivos agrarios que representaban a la agricultura familiar. Aunque la reforma de 1999 establecía

---

<sup>138</sup> La capacidad de los Estados miembros para implantar, o no, el desacoplamiento de las diferentes ayudas, provocó una gran diversidad de situaciones que, no sólo no contribuyeron a simplificar la PAC, sino que, hasta cierto punto, provocaron situaciones incompatibles con un mercado único de productos agrarios; e, incluso, con los compromisos comerciales asumidos por la Unión Europea.

algunos criterios en este sentido, la condicionalidad de su aplicación la convertían en una cuestión más teórica que práctica. A partir de ahora, a aquellas explotaciones que recibieran subvenciones anuales superiores a 5.000 euros, se les aplicaría una modulación en las ayudas. Esta modulación se incrementaría paulatinamente en sucesivos ejercicios hasta llegar al 5% de la ayuda recibida.

3. Condicionalidad: la percepción de las ayudas comprometía a los agricultores a actuar de manera respetuosa con el medio ambiente y el bienestar animal.

La reforma de 2003, supuso la aprobación de un marco financiero más estable para la PAC, puesto que se concretaron los recursos asignados a la misma durante el sexenio 2007-2013. De esta forma, se “blindaba” la política agraria de cara a nuevas negociaciones del presupuesto comunitario, si bien es cierto que, esto se conseguiría a costa de la congelación de su presupuesto<sup>139</sup>.

Durante esta década, los cambios en la política agraria no se limitaron a la denominada Revisión Intermedia de 2003, sino que, muy al contrario, esta reforma establecía la necesidad de analizar los resultados obtenidos con su aplicación transcurridos pocos años. El inicio de estos trabajos de evaluación podemos situarlo en noviembre de 2007, con la publicación por la Comisión de su Comunicación: “Preparándose para el chequeo de la reforma de la PAC”<sup>140</sup>.

El conocido como “Chequeo Médico de la PAC”, culminaría con el Reglamento 73/2009<sup>141</sup>, y tenía como objetivo fundamental actualizar la reforma realizada en 2003 de cara al período 2009-2012: 1) desacoplando la mayoría de los cultivos en los que se había permitido a los Estados miembros una disociación

---

<sup>139</sup> El Consejo Europeo de Bruselas de 2002 y la Cumbre de Copenhague celebrada en diciembre de 2003, fijaron el marco financiero para la política agraria durante el sexenio 2007-2013. Los fondos comunitarios destinados anualmente a la PAC tendrían como tope máximo los comprometidos durante el año 2006, más un incremento nominal anual del 1% para compensar incrementos de la inflación. En la práctica, esto significaría la disminución de la importancia relativa de la política agraria dentro del presupuesto comunitario. En 2007, la PAC suponía el 44% del presupuesto comunitario, mientras que seis años más tarde, ese porcentaje había disminuido hasta el 40%.

<sup>140</sup> Comisión Europea, (COM (2007) 722 final), 10 de noviembre de 2007.

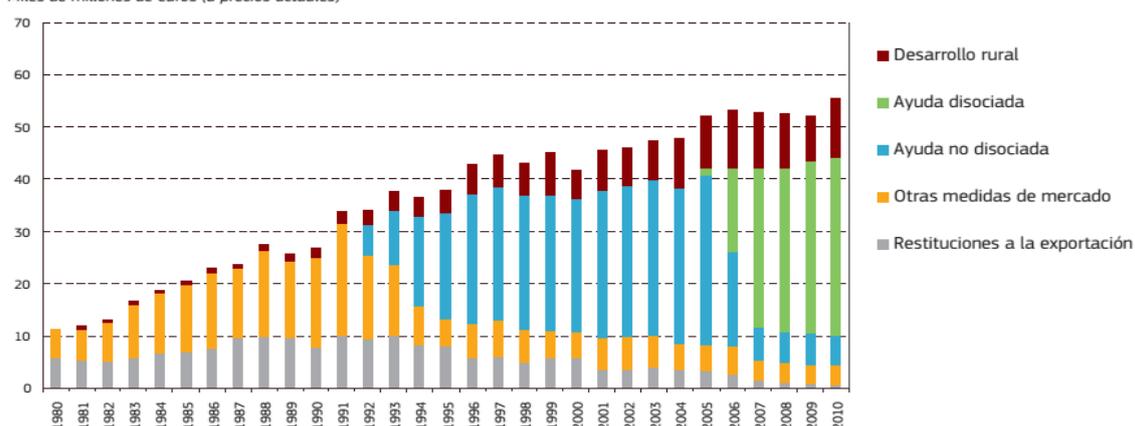
<sup>141</sup> Reglamento (CE) 73/2009 del Consejo de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común, se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores, se modifican los Reglamentos (CE) 1290/2005, 247/2006, 378/2007, y se deroga el Reglamento (CE) 1782/2003.

progresiva de las ayudas; 2) disminuyendo o eliminando los precios de intervención en ciertos productos; 3) ampliando la modulación aplicada a las ayudas de mayor cuantía<sup>142</sup>; 4) proponiendo un cambio en los criterios utilizados para cuantificar las ayudas<sup>143</sup>; 5) procurando una mayor simplificación de la tramitación y concesión de las mismas<sup>144</sup>; 6) adecuando los criterios de condicionalidad a la realidad de las explotaciones agrarias.

El gráfico 2.3, resume claramente la evolución del gasto agrario durante el período 1980-2010. El análisis de las diferentes reformas de la política agraria, nos permite tener una idea precisa de cómo esas reformas han modificado paulatinamente la distribución del gasto agrario entre sus diferentes medidas<sup>145</sup>:

### La evolución del gasto de la PAC: 1980-2010

Miles de millones de euros (a precios actuales)



<sup>142</sup> Las explotaciones con subvenciones de hasta 5.000 € seguirían exentas de modulación. Sin embargo, a aquellas explotaciones con una subvención de entre 5.000 y 300.000 € anuales, se les aplicarían una modulación progresiva en sucesivos años y superior a la planteada en la reforma de 2003 (7% en 2009, 8% en 2010, 9% en 2011, y 10% en 2012). La modulación propuesta para las explotaciones con subvenciones superiores a 300.000 € sería todavía mayor (un 4% más, para cada año). Los recursos procedentes de esta modulación se destinarían a la consecución de los nuevos retos de la PAC.

<sup>143</sup> Aunque en la “Revisión intermedia” el nuevo sistema de ayudas eliminaba, “teóricamente”, la vinculación con la producción, al utilizar series históricas para determinar la subvención que recibiría el agricultor, de nuevo se estaba premiando la agricultura continental frente a la mediterránea. El sistema establecido entonces suponía una nueva oportunidad perdida para reequilibrar el apoyo comunitario a los diferentes cultivos. Sin embargo, con la reforma del “Chequeo Médico”, se proponía la sustitución de los criterios históricos utilizados hasta el momento, por otros criterios regionales orientados hacia la implantación de una ayuda uniforme por superficie.

<sup>144</sup> Entre las medidas adoptadas con este propósito destaca el establecimiento de un límite mínimo para la percepción de las ayudas. Este límite se fijó en la cantidad de 100 euros. En estos casos, se considera que los costes de la tramitación de las ayudas son superiores a la percepción de las mismas.

<sup>145</sup> Unión Europea (2012): “La política agrícola común: La historia continua”. Oficina de publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo.

Durante la década de los 2000, el gráfico anterior muestra una disminución de la importancia relativa de las ayudas no disociadas de la producción, en favor de aquellas otras que, gracias a los cambios introducidos, no dependen de la misma. Igualmente, durante los últimos años de esta década, se aprecia la eliminación de las ayudas destinadas a la restitución de exportaciones, y la sustancial disminución de las destinadas a los precios de garantía.

Además de profundizar en estas propuestas, el “Chequeo Médico de la PAC”, define los nuevos retos de la política agraria: cambio climático, conservación de la biodiversidad, gestión sostenible del agua, producción de biocombustibles, o la reestructuración del sector lácteo. Estos nuevos retos se considerarían también nuevos objetivos de la política de desarrollo rural.

Durante este período, dentro del debate al que dieron lugar las diferentes reformas de la PAC (como había ocurrido en ocasiones anteriores), las políticas de desarrollo rural centraron buena parte de los discursos comunitarios. Sin embargo, diversos autores se muestran muy críticos con el tratamiento recibido por estas políticas, y denuncian que el interés de la Comisión respecto a esta cuestión “ha sido, hasta la fecha, más verbal que real, pues ni se han diseñado unas directrices claras, ni se han aportado los recursos suficientes”<sup>146</sup>.

Aunque la Revisión Intermedia vuelve a insistir en la importancia del desarrollo rural, los recursos asignados al mismo, se vinculan a la aplicación de una más que modesta modulación de las ayudas directas<sup>147</sup>, sin que ello sirva para evitar “que el desarrollo rural deje de ser la cenicienta de la PAC en los próximos años”<sup>148</sup>.

Durante el sexenio 2007-2013, en un escenario presupuestario donde estaban muy acotadas las disposiciones financieras de la política agraria (incluido su

---

<sup>146</sup> García Grande, M. J. (2005): “El último decenio: aplicación y consecuencias de las reformas de la PAC”, en García Delgado, J. L. y García Grande, M. J. (Directores): “Política Agraria Común: balance y perspectivas”. Colección de Estudios Económicos de La Caixa, Barcelona, p. 62.

<sup>147</sup> Según García Álvarez-Coque (Revista Valenciana de Economía y Hacienda, 2004), la aplicación de la modulación, apenas desvía 1.200 millones de euros anuales hacia el segundo pilar de la PAC, que no hacia las políticas de desarrollo rural, puesto que muchos de estos recursos se destinarían a financiar el bienestar animal, la producción de alimentos de calidad o las buenas prácticas agrícolas.

<sup>148</sup> García Grande, M. J. (2005): op. cit. p. 62.

segundo pilar), la única vía para mantener -en términos constantes- el presupuesto para los programas de desarrollo rural, fue aplicando una mayor modulación de las ayudas directas e implantando un sistema de cofinanciación nacional.

Ante estos hechos, Colino Sueiras y Martínez Paz, concluyen que: “el desarrollo rural es, ante todo, un cántico que entonan las instituciones comunitarias cada vez que es imprescindible una vuelta de tuerca en la política de precios”<sup>149</sup>; sin que ello evite que los recursos destinados al primer pilar de la PAC sigan siendo muy superiores a los del segundo.

Es más, aunque en el presupuesto del FEOGA se hubiera producido un cierto reequilibrio en favor de este último (en los inicios de la PAC, la política de estructuras -antecedente del desarrollo rural- apenas suponía un 5% de los recursos, mientras que en 2003 el segundo pilar suponía el 10% de los mismos<sup>150</sup>), el contenido de muchas de las medidas que ahora eran consideradas como de desarrollo rural tenían, sin embargo, un carácter netamente agrario. Así, el incremento de los recursos vinculados al segundo pilar de la PAC, se debe más a la imposición de un visión agrarista del desarrollo rural, que a un impulso real de las políticas que fomenten la diversificación económica del medio rural al margen de la agricultura.

García Álvarez-Coque<sup>151</sup>, para la UE-15 y durante el período 2000-2006, cuantifica lo destinado a “políticas de desarrollo rural” en 51,5 mil millones de euros, de los que, tan sólo unos 2 mil millones, correspondieron a la iniciativa Leader. De los 49,5 restantes, tan sólo un 10% no estaban vinculados a actividades agrarias. La mayoría de ese importe (73%), correspondía a las medidas de acompañamiento de la PAC, que ahora se consideraban como políticas de desarrollo rural.

En España, durante el sexenio 1996-2001, los recursos destinados a políticas de desarrollo rural ascienden a 6.400 millones de euros. Sin embargo, si analizamos la distribución de esta inversión, podemos comprobar cómo, los programas

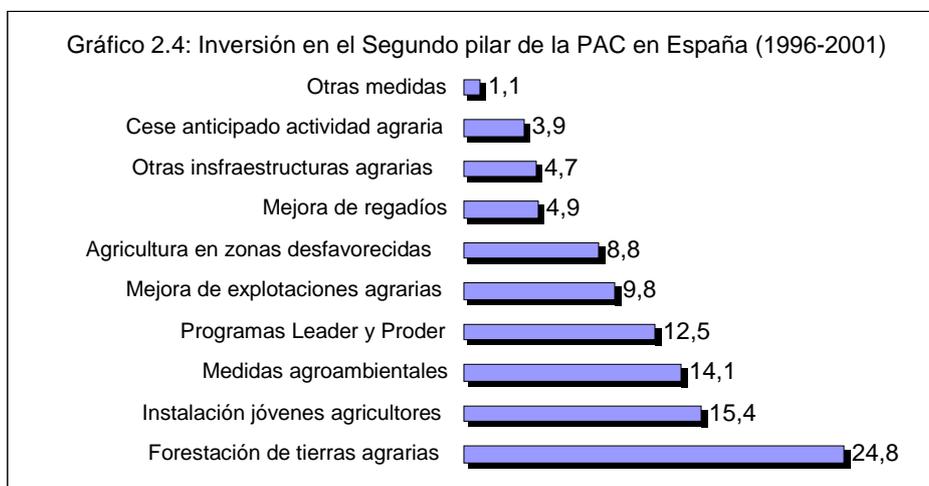
---

<sup>149</sup> Colino Sueiras, J. y Martínez Paz, J. M. (2005): “El desarrollo rural: segundo pilar de la PAC” en García Delgado, J. L. y García Grande, M. J. (Directores): op. cit. p. 80.

<sup>150</sup> García Álvarez-Coque, J. M. (2004): “La reforma de la PAC y el futuro de las ayudas agrarias”, en Revista Valenciana de Economía y Hacienda, nº 11, pp. 163-183.

<sup>151</sup> *Ibidem*.

Leader y Proder, apenas suponen un 12,5% de la inversión total, con lo que podríamos concluir que: “desde finales de la década de 1980, el discurso comunitario contiene mucho ruido sobre el desarrollo rural y muy pocas nueces”<sup>152</sup>.



Fuente: Colino Sueiras y Martínez Paz a partir de datos del MAPA

Dentro de esta concepción “agraria” del desarrollo rural, la Iniciativa Leader seguirá siendo el mejor exponente de aquellas políticas comunitarias que apuestan por la diversificación económica del medio rural. Aunque con sustanciales cambios, durante toda la década de los 2000, esta Iniciativa tuvo continuidad.

El 14 de abril del 2000<sup>153</sup>, la Comisión aprobó la Iniciativa Leader +, que se aplicaría durante el sexenio 2000-2006. En este caso, en consonancia con las propuestas de la Conferencia de Cork, su convocatoria estaría dirigida a todos los espacios rurales de la Comunidad, con independencia de su nivel de renta y desarrollo.

La continuidad de Leader se consideraba precisa, dado el impacto que sobre las zonas rurales tendrían la reforma de la PAC; los nuevos retos derivados de la globalización económica, o de una mayor preocupación por el medio ambiente<sup>154</sup>.

<sup>152</sup> Colino Sueiras, J. y Martínez Paz, J. M. (2005): op cit. pp. 92-93.

<sup>153</sup> Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 14 de abril de 2000, por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (Leader +) (2000/C 139/05) y publicada en el Diario oficial de las comunidades europeas el 18 de mayo del 2000.

<sup>154</sup> La Comunicación (2000/C 139/05), justifica la continuidad de la Iniciativa Leader en base a estos factores. Y, en relación a convocatorias anteriores, mantiene los criterios utilizados para seleccionar los grupos beneficiarios: territorios homogéneos (geográfica, económica y socialmente); con una población que no sea inferior a 10.000 habitantes, ni superior a los 100.000 habitantes; o con un nivel mínimo de recursos económicos y financieros que haga viable la ejecución de una estrategia de desarrollo.

En España, durante el sexenio 2000-2006, también se dio continuidad al Programa Proder, al aplicarse el Programa Proder II<sup>155</sup>.

Por otro lado, en noviembre de 2003, se celebró en Salzburgo la Segunda Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural<sup>156</sup>. Entre las principales propuestas de este encuentro debemos destacar tres:

- 1) Creación de una auténtica Política Rural Europea, que sirviera: a) para reagrupar las múltiples y dispersas actuaciones existentes; y b) para deslindar nítidamente el desarrollo rural, del enfoque agrario, tan mezclados en la configuración de la PAC.
- 2) Creación de un Fondo Europeo de Desarrollo Rural, que integrara las distintas aportaciones que los distintos Fondos comunitarios realizaban a los programas y medidas de desarrollo rural.
- 3) Potenciación de la Iniciativa Leader, cuyo enfoque se valoraba muy positivamente, a pesar de su insignificante dotación económica, y de su papel complementario.

Las propuestas de Salzburgo tuvieron algún eco con la aprobación del Reglamento 1290/2005<sup>157</sup>, que supuso la creación de dos nuevos fondos comunitarios:

- El FEAGA, Fondo Europeo Agrícola de Garantía, que financiaría las medidas de mercado, subvenciones a la exportación, y pagos directos a la agricultura.
- El FEADER, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, se encargaría de la financiación de los programas de desarrollo rural.

Según el Reglamento 1698/2005<sup>158</sup>, el FEADER contribuiría a la promoción del desarrollo rural en toda la Comunidad en base a tres objetivos fundamentales que se articularon, además, en sendos ejes: 1) Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal; 2) Mejora del medio ambiente y del entorno rural; y 3) Calidad de vida en zonas rurales y diversificación de la economía.

---

<sup>155</sup> En nuestro país, tanto la aplicación de la Iniciativa Leader +, como del Programa Proder II, se regulan en virtud del Real Decreto 2/2002 de 11 de enero.

<sup>156</sup> Del 2 al 4 de Junio de 2004, se celebró en Cáceres el Encuentro de Cooperación en Desarrollo Rural de la Europa ampliada. Durante este encuentro, se aprobó la llamada Declaración de Cáceres en la que se hace un planteamiento muy parecido al realizado en la Cumbre de Salzburgo.

<sup>157</sup> Reglamento (CE) nº 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común. Diario Oficial de la Unión Europea L/209 de fecha 11/8/2005.

<sup>158</sup> Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Diario Oficial de la Unión Europea L/277 de fecha 21/10/2005.

Un cuarto eje se refería a la promoción del enfoque Leader<sup>159</sup>, y pretende la aplicación de estrategias de desarrollo local capaces de desarrollar las medidas planteadas para cada uno de los ejes anteriores, especialmente las referidas a la calidad de vida en las zonas rurales y la diversificación de la economía rural. Este cuarto eje supone la continuidad del enfoque Leader durante el sexenio 2007-2013.

Los ejes de actuación del FEADER coinciden con las áreas de intervención prioritarias fijadas en las directrices estratégicas de desarrollo rural 2007-2013<sup>160</sup>. Mediante los cuadros 2.6 y 2.7, analizamos el peso relativo que las políticas de desarrollo rural mantuvieron en el inicio del sexenio, y la distribución por ejes de los fondos del FEADER durante todo el período<sup>161</sup>:

Cuadro 2.6: Distribución del gasto de la PAC. Años 2007 y 2008

		2007	%	2008	%
UE	Mercados y Ayudas directas	42.094,3	79,6	40.751,7	79,5
	Desarrollo rural	10.806,1	20,4	10.528,9	20,5
	Total PAC	52.900,4	100	51.280,6	100
España	Mercados y Ayudas directas	5.928,5	89,6	5.734,4	82,9
	Desarrollo rural	690,8	10,4	1.182,0	17,1
	Total PAC	6.619,3	100	6.916,4	100

Fuente: Comisión Europea, informe financiero 22 de septiembre de 2009<sup>162</sup>

<sup>159</sup> Al igual que ocurrió en el sexenio anterior con los programas de desarrollo rural, la mayor parte de las medidas contempladas en estos ejes, tendrán un carácter eminentemente agrario. Así, por ejemplo, el eje referido a la competitividad del sector agrícola y forestal, lo componen medidas como: instalación de jóvenes agricultores, formación de trabajadores agrícolas, modernización de explotaciones agrarias, jubilación anticipada, aumento del valor añadido de productos agrícolas y forestales, reconstitución del potencial de producción agrícola dañado por catástrofes naturales, etc. Dentro del eje dedicado a la mejora del medio ambiente y del entorno rural, podemos destacar las medidas destinadas: a la utilización sostenible de las tierras agrícolas y forestales que incluyen ayudas agroambientales; al bienestar de los animales; a las inversiones no productivas; o las ayudas "Natura 2000". Por su parte, el tercer eje, vinculado al Enfoque Leader (Eje cuarto), es el único que no cuenta con ese carácter agrario.

<sup>160</sup> Decisión del Consejo, de 20 febrero de 2006, sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (período de programación 2007-2013) (2006/144/CE). Diario Oficial de la Unión Europea L/55, de fecha 25/2/2006. La finalidad fundamental de estas directrices será garantizar una adecuada coordinación entre las acciones realizadas en materia de desarrollo rural y otros objetivos comunitarios entre los que cabe destacar: a) los referidos al desarrollo sostenible, fijados en el Consejo Europeo de Gotemburgo, en junio de 2001; y b) los relacionados con la estrategia reformada de crecimiento y empleo de Lisboa, aprobados en el Consejo Europeo de Salónica en junio de 2003.

<sup>161</sup> Castillo Valero, J. S. y Ramos Real, E. (2010): "El nuevo desarrollo rural y el futuro de la política rural en la Unión Europea" en García Álvarez-Coque, J. M. y Gómez Limón, J. A. (Coord.): "Chequeo médico de la PAC.", Ed. Ministerio Medio Ambiente, Rural y Marino y Eumedia S.A., Madrid.

<sup>162</sup> Comisión Europea (2009): "Desarrollo rural en la Unión Europea". Información estadística y económica. Informe 2008. Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural.

Cuadro 2.7: Distribución por ejes del FEADER 2007-2013

	Eje 1	Eje 2	Eje 3	Eje 4
UE	34,7	46,3	16,1	1,2
España	52,0	34,6	11,0	2,0

Fuente: Viladomiu y Rosell (2008)<sup>163</sup>

Tal y como señalan Viladomiu y Rosell<sup>164</sup>, hay que advertir que los porcentajes referidos en el cuadro anterior para el conjunto de la Unión, esconden importantes diferencias en la distribución de la inversión que los países miembros realizan entre los distintos objetivos. Ello es posible, dado que el Reglamento que regula la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER, sólo establece unos porcentajes mínimos de inversión para cada uno de los Ejes (lo que permite la especialización de cada Programa en aquellos aspectos que se estimen más convenientes).

No obstante, aunque a finales de los 2000, se constata un aumento de los recursos destinados al “desarrollo rural” dentro de la PAC, esta tendencia, en línea con las críticas realizadas por autores como Compés López<sup>165</sup>, Castillo Valero o Ramos Real<sup>166</sup>, se debe más a una interpretación errónea de lo que deben ser las políticas de desarrollo rural, a la imposición de una concepción agraria de las mismas, que a un incremento real de la inversión en políticas de diversificación económica.

Estas críticas toman todo su sentido cuando analizamos la distribución por ejes de los recursos del FEADER. Como muestra el cuadro 2.7, lo consignado para el Eje 3 (Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural), y el Eje 4

<sup>163</sup> Viladomiu, L. y Rosell, J. (2008): “Análisis comparativo de los Programas de Desarrollo Rural 2007-2013: Niveles español y europeo”. VII Reunión CIER. Coimbra.

<sup>164</sup> Viladomiu, L. y Rosell, J. (2009): “Los Programas de Desarrollo Rural (2007-2013) de la Unión Europea y sus enfoques alternativos”, en Moreno, L.; Sánchez, M<sup>a</sup>. M.; y Simões, O. (Coord.): op. cit. pp. 51-61. En este trabajo, los citados autores distinguen varios grupos de países en función de su especialización en uno u otro Eje. Así, por ejemplo, entre los programas que más recursos destinan al Eje 1, estarían los presentados por los países de la Europa del Sur; por el contrario, los países nórdicos, y algún país centro europeo, como Austria, pondrían más énfasis en las inversiones realizadas dentro del Eje 2. Por su parte, la mayor parte de Alemania, así como los principales países de Europa del Este (Bulgaria, Polonia, Rumania), optarían por mantener un cierto equilibrio en las inversiones realizadas entre los tres primeros Ejes (lo que supone un mayor interés comparativo por las actuaciones referidas a la Calidad de vida y a la diversificación económica del medio rural).

<sup>165</sup> Compés, R. (2010): “De la deconstrucción a la refundación: Elementos para un cambio de modelo de la reforma de la PAC 2013” en García Álvarez-Coque, J. M. y Gómez Limón, J. (Coord.): op. cit. pp. 129-153.

<sup>166</sup> Castillo Valero, J. S. y Ramos Real, E. (2010): op. cit.

(Enfoque Leader), apenas supone una pequeña parte de su presupuesto total. Si tenemos en cuenta que estos dos ejes se refieren precisamente a las medidas orientadas a la diversificación económica del medio rural, podríamos considerar que las dotaciones económicas (de lo que estrictamente debemos calificar como políticas de desarrollo rural) son “absolutamente marginales, e incluso ridículas”<sup>167</sup>.

De hecho, en lo que respecta a los recursos destinados al Eje 4, ni siquiera se cumplen los porcentajes recogidos en el artículo 17 del Reglamento 1698/2005. Este artículo, que fija la distribución mínima de la inversión por Ejes, estipula que al menos el 5% de los fondos FEADER deben destinarse a financiar actuaciones relacionadas con la difusión y aplicación del Enfoque Leader.

Con independencia de los recursos destinados a las políticas de diversificación económica, para finalizar nuestro repaso a los principales hitos de la política de desarrollo rural en la primera década de este siglo, debemos precisar que la aplicación del FEADER se reguló mediante el Reglamento 1974/2006<sup>168</sup>.

También cabe destacar que a finales de la década de los 2000, como consecuencia de la aprobación del “Chequeo Médico de la PAC”, se introducen una serie de reformas en el citado Reglamento 1698/2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER. Estas reformas se materializan en el Reglamento 74/2009<sup>169</sup>.

---

<sup>167</sup> Compés López, R. (2010): op. cit. p. 145.

<sup>168</sup> Reglamento (CE) 1974/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1698/2005, del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Diario Oficial de la Unión Europea L/368 de fecha 23/12/2006. Este Reglamento, en lo relativo al cuarto eje, recoge diversas disposiciones referidas a la selección de candidaturas presentadas por los Grupos de Acción Local, la estructura de los programas de desarrollo rural, la composición de los Grupos, etc.

<sup>169</sup> Reglamento (CE) 74/2009 del Consejo, de 19 de enero, que modifica el Reglamento 1698/2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Diario Oficial de la Unión Europea, L 30/100, de fecha 31 de enero de 2009.



## 2.5 La supervivencia de las pequeñas explotaciones agrarias tras medio siglo de PAC:

Como hemos explicado en la primera pregunta de este mismo capítulo, el Tratado de Roma, o la resolución final de la Conferencia de Stresa, ya reconocían el apoyo explícito de la PAC hacia la conservación de un modelo de agricultura familiar. Sin embargo, el funcionamiento de la política agraria no tardó en mostrar notables desviaciones respecto a este propósito.

Tal vez, los mejores ejemplos de esas tendencias sean: la concentración de la mayor parte de las ayudas en un reducido número de grandes explotaciones; o el importante ritmo de disminución de la población activa agraria. Estos factores no se han corregido sustancialmente, a pesar de las múltiples reformas sufridas por la política agraria desde la década de los ochenta.

Además, la imposición -a partir de los años noventa-, de una política económica de corte neoliberal (que implica una menor intervención de los gobiernos y una disminución del gasto público), contribuye a aumentar la presión sobre el presupuesto comunitario y, por ende, hace cada vez más difícil poder plantear nuevas medidas que propicien un mayor apoyo hacia la agricultura familiar<sup>170</sup>.

Durante décadas, la agricultura comunitaria se ha caracterizado por una estructura productiva dual: por un lado, existen grandes explotaciones, intensivas y tecnificadas, encargadas de garantizar el suministro de alimentos; y, por otro, pequeñas explotaciones familiares, con importantes hándicaps respecto a su viabilidad económica, pero cuya subsistencia se considera vital, para el mantenimiento de la población en el territorio, y para la conservación de los recursos naturales.

Las funciones realizadas por las pequeñas explotaciones familiares son las que justifican el apoyo público a favor de su conservación, dado que, tal y como considera Cejudo García: “el mercado es incapaz de asegurar el mantenimiento del medio rural y de la actividad agraria como eje vertebrador, máxime cuando es admitido por todos que una parte importante de la agricultura comunitaria está, en

---

<sup>170</sup> Etxezarreta, M.; Cruz, J.; García Morilla, M.; y Viladomíu, L. (1995): “La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias”. MAPA. Serie Estudios, Madrid, pp. 76-77.

general, lejos de ser competitiva”<sup>171</sup>. En estas circunstancias, el discurso de las instituciones comunitarias, y documentos como la Agenda 2000, destacan, cada vez más, la utilidad pública de este tipo de explotación.

A tenor de los objetivos esbozados en el Tratado de Roma, las reformas de la PAC deberían haber sido capaces de salvaguardar “la Europa del Bienestar en el campo”<sup>172</sup>; compatibilizando la existencia de una agricultura familiar (a la que se le encomiendan múltiples funciones: conservación del medio, producción de alimentos de calidad, generación de servicios para la población urbana), con las dificultades derivadas, por un lado, de los compromisos comerciales asumidos (primero en el GATT y después en la OMC); y, por otro, de las múltiples necesidades que condicionan los recursos de una política que, necesariamente, debe tener carácter supranacional.

Sin embargo, lo cierto es que, al igual que ocurrió con respecto a los recursos destinados a las políticas de desarrollo rural, el interés comunitario por la agricultura familiar parece ceñirse al ámbito de lo dialéctico. De hecho, si tomamos como referencia los datos facilitados por la Comisión<sup>173</sup>: en 2007, el 80,2% de los beneficiarios de las ayudas directas de la PAC, recibieron una subvención inferior a 5.000 €; el importe total percibido por éstos supuso el 14,10% del total de las ayudas directas concedidas por el FEAGA.

En ese mismo ejercicio: un 7,48% de los beneficiarios, recibieron subvenciones de entre 5.000 y 10.000 €; lo que suponía el 10,32% de las ayudas directas. Es decir, el 87,68% de los perceptores de las ayudas, recibieron un 24,43% del importe total de las mismas; mientras que el 12,32% restante recibía el 75,57%.

Ante el escaso apoyo hacia este tipo de agricultura y, dada la más que cuestionable viabilidad económica de la misma, cabe preguntarse: ¿cuáles son las causas que realmente han permitido a los pequeños agricultores mantener activas sus explotaciones a lo largo de más de medio siglo de Política Agraria Común?

---

<sup>171</sup> Cejudo García, E. (2000): op. cit. p. 156.

<sup>172</sup> Massot Martí, A. (1998): “Hacia una nueva política rural integrada en una Europa abierta”, Revista Española de Economía Agraria, nº 182, pp. 9-74.

<sup>173</sup> Massot Martí, A. (2010): “La revisión presupuestaria como marco general de la PAC pos 2013” en García Álvarez-Coque, J. M. y Gómez Limón, J. A. (Coord.): op. cit. p.114.

La respuesta a esta pregunta la encontramos en el ejercicio de la pluriactividad. Entendemos la pluriactividad como aquellas: “situaciones en las que la familia agrícola no obtiene la totalidad de sus ingresos de la producción agraria primaria ni tampoco le dedica a ésta la totalidad de sus recursos”<sup>174</sup>. El ejercicio de la pluriactividad contrasta con la idea tradicional que se tenía de explotación agraria, en la que todos los miembros de la familia ocupaban su tiempo en dicha explotación, y le dedicaban a ésta todos sus recursos.

La relevancia de la pluriactividad viene dada por su capacidad para permitir a la población rural alcanzar un nivel de renta que no la obligue a emigrar. Esas rentas adicionales se obtienen gracias a la combinación de distintas actividades económicas, ante la incapacidad de la agricultura para proporcionarlas por sí misma, excepto en aquellas explotaciones más amplias y tecnificadas.

En el ámbito comunitario, a partir de la crisis energética de la década de los setenta, y de las consecuencias generadas por la aplicación de la Política Agraria Común, las pequeñas explotaciones agrarias y la pluriactividad, recobran un gran interés<sup>175</sup>, puesto que se consideran instrumentos flexibles y eficaces para generar empleo, obtener rendimientos de muchas pequeñas explotaciones -que de otra forma no tendrían ningún uso-, y, con todo ello, facilitar el mantenimiento de la población rural en su territorio.

Entendemos a la pluriactividad, como una respuesta que la población rural da ante la crisis agraria, las dificultades económicas y la necesidad de complementar rentas; como un fenómeno enriquecedor, y no como una consecuencia de la marginación económica de explotaciones que ya no pueden competir en el mercado.

No obstante, el concepto de pluriactividad no es estático, ni tiene una única forma de materializarse. Puede convertirse, también: en el camino elegido para alcanzar una mejor posición social; obtener los recursos financieros necesarios para

---

<sup>174</sup> Blanc, M. (1987): “Pluriactividad y movilidad del trabajo: un enfoque macroeconómico” en Arkleton Research: “Cambio rural en Europa”. Programa de investigación sobre las estructuras agrarias y la pluriactividad. Ed. MAPA. Madrid, p. 89.

<sup>175</sup> Olaizola Tolosana, A. y Manrique Persiva, E. (1992): “Estrategia de adaptación de pequeñas explotaciones en el marco de la PAC. La agricultura a tiempo parcial en un área de montaña”, Revista de Estudios Agrosociales, nº 161, pp. 99-122.

modernizar la explotación; garantizar el mantenimiento del patrimonio familiar; lograr una independencia económica por parte de los hijos respecto a sus padres; aprovechar las nuevas oportunidades que ofrecen los mercados y las actividades económicas incipientes; conseguir aquellas ventajas que la explotación profesional obtiene mediante aumentos en su tamaño, etc. Hay quienes, incluso, ven en la pluriactividad una forma de manifestar el rechazo hacia un determinado modelo de desarrollo.

La pluriactividad “puede ser una elección o una necesidad para los hogares agrarios, dependiendo de sus estructuras y de sus recursos internos (...) Puede ser competidora de la agricultura o un modo de salir de ella, o puede ser complementaria a la agricultura y una manera de quedarse en ella y de contribuir a su continuidad”<sup>176</sup>.

Con independencia de la diversidad de circunstancias que pueden propiciar el ejercicio de la pluriactividad, lo cierto es que, ante la escasez de rentas y empleos generados por sus pequeñas explotaciones, muchas familias se ven obligadas a complementar una parcial dedicación agraria (que permite básicamente la obtención de pequeñas rentas y el autoabastecimiento de alimentos), con el desempeño de otros puestos de trabajo, o la realización de diversas actividades en sectores económicos distintos al primario.

A la generación de rentas complementarias, debemos sumar otras ventajas que el ejercicio de la pluriactividad aporta, tanto al desempeño de la actividad agraria como al conjunto del medio rural. Así, por ejemplo, la pluriactividad permite mantener operativas explotaciones económicamente ineficientes y, con ello, propicia que el agricultor realice esa serie de funciones medioambientales destacadas por la Comisión Europea en la Agenda 2000.

Además, este tipo de explotación contribuye a paliar otros problemas de la PAC, como el de los excedentes, puesto que, al compatibilizar las rentas agrarias con otras rentas ajenas a la explotación, las pequeñas explotaciones familiares no tienen que recurrir a aumentos de la producción para compensar la disminución de las ayudas

---

<sup>176</sup> Efstratoglou-Todoulou, S. (1995): “Las estrategias de ajuste de los hogares agrarios y la función de la pluriactividad en los diferentes contextos socioeconómicos mediterráneos”, en Ramos Real, E. y Cruz Villalón, J. (Coord.): op. cit. p. 536.

agrarias y de los precios garantizados. Por tanto, la pluriactividad es un instrumento útil para: “atenuar las dificultades derivadas de los excedentes de producción sin gravar el mercado de empleo, o para contribuir a la creación de empleo sin gravar los mercados agrícolas, o mejor aún, para aliviar simultáneamente los problemas del empleo y de los mercados agrícolas”<sup>177</sup>.

La pluriactividad propicia el desarrollo de actividades económicas distintas a la agricultura, y el mejor aprovechamiento de los recursos endógenos del territorio<sup>178</sup>. Hay quien también defiende la importancia de las pequeñas explotaciones agrarias, dada su capacidad para explotar recursos escasos y geográficamente diseminados, para abastecer de alimentos y suministrar servicios a los pequeños mercados locales, y para actuar como motores de la innovación<sup>179</sup>.

Sin embargo, no todos los autores valoran positivamente la Agricultura a Tiempo Parcial: Barceló<sup>180</sup>, o Sumpsi Viñas<sup>181</sup>, consideran a este fenómeno como algo negativo, dado que: a) contribuye a mantener operativas explotaciones carentes de viabilidad y, con ello, impide la culminación de procesos de concentración parcelaria que procuran una mayor competitividad al conjunto de las estructuras agrarias; b) bajo una perspectiva territorial/rural, la desaparición de este fenómeno, no tendría consecuencias significativas sobre la economía y la población rural, dada la escasa relevancia que los ingresos agrarios generados por este tipo de explotación tienen sobre el conjunto de las rentas rurales<sup>182</sup>.

---

<sup>177</sup> Brun, A. (1987): “Pluriactividad agraria en Francia: medidas y concepciones” en *Arkleton Research*: op. cit. pp. 265-266.

<sup>178</sup> Dentro del proyecto “Rural Change in Europe”, coordinado por The Arkleton Trust, Wolfgang Martz, analiza la contribución que las pequeñas explotaciones agrarias realizan a favor del mantenimiento de una actividad económica descentralizada, dado que las mismas: 1) Facilitan la conexión y la permeabilidad entre los distintos sectores económicos con presencia en el medio rural; 2) Favorecen la diversificación de las economías rurales; 3) Promocionan un espíritu emprendedor; y 4) Aumentan la capacidad inversora de los miembros de la unidad familiar gracias a la solidaridad de la familia, a la acumulación de capital propiciada por el autoabastecimiento alimentario, y a la posesión de la tierra.

<sup>179</sup> Persson, L. O. (1987): “La pluriactividad en las explotaciones agrarias en el norte de Suecia. Un debate para la política rural y agraria” en *Arkleton Research*: op. cit. p. 148.

<sup>180</sup> Barceló, V. (Coord.): “Liberalización, ajuste y reestructuración de la agricultura española”. MAPA, Serie Estudios. Madrid, 1991.

<sup>181</sup> Sumpsi Viñas, J. M<sup>a</sup>. (1994): “La política agraria y el futuro del mundo rural”. *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 169, pp. 149-174.

<sup>182</sup> Sumpsi, justifica el segundo de sus argumentos, en el anteproyecto de ley de modernización de las explotaciones agrarias, entonces en tramitación. Este documento, consideraba que un agricultor lo sería a título principal cuando las rentas generadas por su explotación superaran el 25% de su renta total.

Al margen de la valoración que pueda merecer el fenómeno de la pluriactividad, para explicar la persistencia de la pequeña explotación familiar, no debemos recurrir sólo a argumentos de tipo económico, sino que también hay que tener muy en cuenta razones de tipo cultural y social que, dentro del entorno rural, pueden tener más peso que ningún otro factor. En este sentido, Etxezarreta reconoce que “una de las causas de la prolongada persistencia de las explotaciones familiares consiste en que proporcionan otro modo de vida, que como tal es valorado por quienes deciden seguir en ellas, a pesar de que el costo de oportunidad por ello sea elevado. Un análisis únicamente económico de la decisión nunca podría explicarla o preverla, ya que se apoya en variables que aquel no recoge”<sup>183</sup>.

En el medio rural, dentro de estas razones culturales o sociales, destaca la importancia de la familia, en cuyo seno se toman muchas de las decisiones que determinan el comportamiento de sus miembros. La familia opta por unas estrategias de supervivencia y reproducción que condicionan el uso de sus recursos<sup>184</sup>: Es la familia la que aporta la mano de obra que permite la explotación de la pequeña propiedad agraria, fija las estrategias de comercialización de sus productos, y las formas de adquisición o herencia de sus propiedades.

El compromiso de la familia con la explotación agraria está condicionado por una serie de factores, como son:

- a) Las circunstancias del jefe de la explotación o cabeza de familia: edad, origen, ejercicio de otras actividades no agrarias, etc.
- b) Los miembros de la familia laboralmente activos: si en la familia hay más mano de obra de la que puede emplearse en la explotación agraria, esos excedentes buscarán otras ocupaciones.
- c) El nivel de formativo: a pesar de que el incremento de los niveles educativos es una oportunidad para modernizar las explotaciones, al tener más facilidades para buscar otras oportunidades en el mercado laboral, también puede convertirse en un

---

<sup>183</sup> Etxezarreta, M., Cruz, J., García Morilla, M. y Viladomíu, L. (1995): op. cit. p. 177.

<sup>184</sup> A finales de la década de los 70, principios de los 80, Friedmann llega a la conclusión de que la causa de la existencia de la agricultura familiar, es la posesión de determinadas ventajas en sus relaciones de producción que son consecuencia de la íntima relación existente entre la familia y la explotación agraria.

aliciente para abandonarlas. De hecho, cuanto mayor sea el nivel educativo de los miembros que componen la familia, mayor será la pluriactividad.

Junto a estas razones, debemos destacar otra serie de factores, que podríamos calificar como “externos” a la explotación agraria o a la unidad familiar, y que también condicionan la supervivencia de este tipo de agricultura. Nos estamos refiriendo, por ejemplo, a la evolución a nivel nacional e internacional de aquellas políticas que puedan tener alguna influencia sobre los hogares agrarios: la política agraria, la política de desarrollo rural, o a la evolución de la situación económica. Un prolongado período de bonanza, mejorará las oportunidades laborales en otros sectores económicos y las expectativas de las familias agrarias. Lógicamente, esto afectará a su forma de planificar sus recursos.

En función de todos estos factores, podemos distinguir tres estrategias empleadas por los hogares agrarios<sup>185</sup>:

- a) Estrategia de profesionalización: Hogares agrarios que invierten en sus explotaciones, practican una agricultura intensiva orientada al mercado y son sensibles a las medidas de política agraria.
- b) Estrategia de no compromiso: Hogares que han dejado de invertir en la modernización de sus explotaciones por falta de sucesores, razones de edad, orientación hacia actividades no agrarias, etc.
- c) Estrategia de reproducción estable: Hogares que mantienen constantes las condiciones de su explotación sin alterar el uso de los recursos. No están integrados en el mercado, y se muestran indiferentes ante los cambios en las políticas agrarias.

En cualquier caso, más allá de sus causas, lo cierto es que la pluriactividad tiene profundas raíces históricas, y es la estrategia que han adoptado muchas familias para superar las dificultades derivadas del ejercicio de la actividad agraria. De hecho, cualquier agricultor ha combinado siempre, la atención a su explotación, con trabajos de artesanía, la transformación de materias primas en enseres domésticos, la comercialización de sus productos, o la prestación de servicios.

---

<sup>185</sup> Efstratoglou-Todoulou, S. (1995): op. cit. pp. 524-525.

Sin embargo, el que tomemos a la pluriactividad como algo permanente a lo largo de la historia, y no como algo transitorio, contradice las teorías de diversos autores que, desde múltiples y muy distintas ideologías, coincidieron en considerar a la pluriactividad, y a las pequeñas explotaciones, como algo que tendería a desaparecer. Así, por ejemplo, en el siglo XIX, estas posiciones fueron generalmente defendidas por distintas corrientes de pensamiento: desde la teoría marxista -que incluso negaba la existencia del campesinado desde un punto de vista histórico-; hasta la escuela neoclásica que, dentro de la evolución del capitalismo agrario, estimaba como inevitable la desaparición de las pequeñas explotaciones, ante su incapacidad para poder generar economías de escala, y el incremento de la competencia.

El incumplimiento de estas teorías, no ha evitado que en las últimas décadas otros autores sigan insistiendo en la “inevitable” desaparición de la agricultura familiar y de la pluriactividad a manos del capitalismo. Este es el caso, entre otros, de Mann y Dickinson (1978), De Janvry (1980), o Goodman y Redclift (1985)<sup>186</sup>.

---

<sup>186</sup> O'Hara, P. (1987): “Dentro de la <<caja negra>>: la necesidad de examinar la dinámica interna de las explotaciones agrarias familiares” en Arkleton Research, op. cit. pp. 183-186. Los citados autores, coinciden en considerar a la supervivencia de las pequeñas explotaciones familiares o a la pluriactividad, como un hecho marginal y residual abocado a la desaparición. Según sus teorías, la escasa productividad y rentabilidad de este tipo de explotación, obliga a sus propietarios a vender no sólo su producción agraria, sino también parte de su fuerza de trabajo. Una interpretación distinta de este fenómeno son las teorías desarrolladas por Samir Amin y Vergapoulos en 1974, y por Davis en 1980, quienes defienden que los trabajadores de las pequeñas explotaciones agrarias ya están supeditados a la dinámica general del capitalismo agrario, puesto que, éste controlaba, tanto los inputs necesarios para la producción agraria como los circuitos de comercialización de sus productos, lo que a su entender convierte a los pequeños agricultores simplemente en una pieza más del sistema.

### Capitulo 3: El modelo de desarrollo rural propuesto por la Unión Europea

3.1 Un modelo de desarrollo integrado, endógeno y sostenible.

3.2 El enfoque Leader.

3.3 Opciones para la diversificación económica del medio rural.



### 3.1 Un modelo de desarrollo integrado, endógeno y sostenible:

#### 3.1.1 Origen de las políticas de desarrollo rural:

Ceña Delgado, que al igual que otros autores, entiende que el desarrollo rural carece de una sólida base teórica<sup>187</sup>, sitúa el origen de este modelo en la incapacidad acreditada por las teorías clásicas y neoclásicas del crecimiento económico para reducir los problemas de los países subdesarrollados durante la etapa posbélica.

En la década de los setenta, dado que en estos países los niveles de pobreza se concentraban en zonas rurales, los diferentes organismos internacionales identificaron el desarrollo de los mismos con el desarrollo rural. Es en este contexto en el que surgen diversas teorías que, a pesar de su heterogeneidad y diversidad -según la citada autora-, podrían ser consideradas como los antecedentes teóricos del desarrollo rural. Algunas de estas teorías, avaladas, según qué casos, por diversos organismos internacionales (Banco Mundial, OIT, UNESCO) son<sup>188</sup>: Crecimiento con equidad, Necesidades básicas, Desarrollo endógeno, Ecodesarrollo, etc.

Sin entrar en cada una de ellas, en términos generales, es común su oposición a aquellas corrientes de pensamiento que habían fijado como máxima y única prioridad del crecimiento económico el incremento de la producción y su medición a través de indicadores de tipo cuantitativo. Esta actitud, supuso relegar a un segundo plano otras cuestiones propias del desarrollo económico: distribución de la renta, creación de empleo, mejora del bienestar social, reducción de la pobreza, identidad cultural, participación de la población, conservación de los recursos naturales, etc.

Por su parte, en los países desarrollados, durante los años ochenta, se hicieron evidentes los desequilibrios territoriales que el modelo posbélico había generado entre los ámbitos rural y urbano. Salvando las diferencias con respecto a las

---

<sup>187</sup> Ceña Delgado, F. (1994): "Planteamientos económicos del desarrollo rural: Perspectiva histórica", en Revista de Estudios Agrosociales, nº 169, pp. 11-52. Otros autores que consideran que el desarrollo rural carece de unos sólidos fundamentos teóricos son, por ejemplo, Buller, H. y Wright, S. (1990): "Rural development: problems and practices". Gower. Aldershot; Slee, B. (1999): "¿De una política sectorial a una espacial? Una perspectiva desde el Norte de Europa acerca de las necesidades de cambio en la política de la UE", en Ramos Real, E. (Coord.): op. cit. pp. 193-217.

<sup>188</sup> Ceña Delgado, F. (1994): op. cit. pp. 13-37.

políticas aplicadas en los países subdesarrollados (centradas en mayor medida en el desarrollo agrario), la respuesta de las instituciones a estas disparidades estará en línea con los modelos de desarrollo rural.

En efecto, durante los años cincuenta y sesenta, también en los países desarrollados, las teorías dominantes, partidarias de la consecución del máximo crecimiento económico posible, dan lugar al llamado “desarrollismo”. Se concentra la actividad productiva en “polos”, capaces de generar economías de escala, avances tecnológicos y maximizar una producción cuyos incrementos se identifican, unívocamente, con el crecimiento económico. Los cambios en los sistemas de producción -primero en el taylorismo y después en el fordismo-, refuerzan un doble proceso de industrialización y urbanización.

Este modelo tuvo serias consecuencias respecto a la distribución de la actividad económica y de la población sobre el territorio. Aunque las mismas teorías que entendían como necesaria la concentración de la producción, también preveían que, en una segunda fase, se produciría la expansión o difusión de la tecnología y de la actividad productiva; esta difusión pocas veces se produjo, y los desequilibrios territoriales<sup>189</sup> se perpetuaron en el tiempo.

No obstante, durante este mismo período, determinados autores (defensores de las “Teorías del desequilibrio”), se mostraron críticos con el modelo

---

<sup>189</sup> Bryden, J. M. (1988), en su trabajo “Evaluación de un programa de desarrollo regional. El caso de las Highlands e Islas de Escocia”, en Etxezarreta Zubizarreta, M. (Comp.): “Desarrollo Rural Integrado”. MAPA y Diputación de Barcelona. Madrid, pp. 271-304; argumenta que, entre otros factores, la marginalidad de las zonas rurales es consecuencia de su integración sumisa y dependiente dentro de unas dinámicas económicas y de un entramado institucional, cuyo control se le escapa, puesto que es ejercido desde el ámbito urbano. Romper con esa realidad es condición “sine qua non”, para iniciar una nueva senda de desarrollo económico y equilibrio territorial. En este sentido, las desigualdades entre el centro (ámbito urbano) y la periferia (medio rural), no pueden explicarse únicamente por los efectos perversos que tendría el libre mercado sobre el medio rural. Quienes recurren a este tipo de argumentos, no estarían teniendo en cuenta la importancia que los intereses territoriales pueden tener como elementos distorsionadores del funcionamiento del mercado y, además, estarían obviando que en aquellas economías no capitalistas, donde el mercado no es el mecanismo para la asignación de recursos, los desequilibrios territoriales se dieron igualmente. Por tanto, un análisis de las disparidades regionales debe tener en cuenta múltiples elementos, como: a) el movimiento de recursos (humanos y financieros) entre el centro y la periferia; b) la forma de materializarse ese movimiento y su relación con las debilidades territoriales y económicas de la periferia; c) el interés del centro por los recursos de la periferia y la importancia de éstos para el mantenimiento de su hegemonía cultural y económica; d) los efectos que el diseño del entramado institucional tiene como posible origen de los problemas y debilidades de la periferia.

económico imperante. Entre éstos, cabe destacar la figura de Myrdal<sup>190</sup>, quien considera que la actividad económica y el libre juego del mercado, lejos de generar la convergencia y el reparto de riqueza entre las diferentes regiones, lo que hace es aumentar las disparidades regionales. La distribución de la riqueza sobre el territorio sólo sería posible gracias a la intervención del Estado.

Con la crisis de los setenta, se pone en cuestión el modelo posbélico y surgen nuevas teorías que, incluso en su misma denominación (“nuevo desarrollo”, “otro desarrollo”, “desarrollo alternativo”), ya denotan su carácter opositor respecto al modelo dominante hasta entonces. Es en este contexto en el que debemos situar el origen de las teorías de desarrollo local o desarrollo rural<sup>191</sup>.

Si tomamos como referencia las teorías de Myrdal, desde el punto de vista político, el argumento sobre el que descansa la aplicación de las políticas de desarrollo rural en los países desarrollados será el de la distribución de la riqueza y la disminución de las desigualdades. Es decir: la cohesión económica y social del territorio.

Centrándonos en lo agrario, cuando Sumpsi Viñas<sup>192</sup>, trata de explicar el origen de las políticas de desarrollo rural en Europa, parte de las disparidades generadas por una PAC claramente sesgada a favor de los productos y cultivos propios de la agricultura continental. Con la finalidad de corregir estas diferencias en los niveles de renta y desarrollo, entre las regiones ricas del norte y las zonas deprimidas

---

<sup>190</sup> Myrdal, G. (1957): “Economic theory and under-developed regions”. Duckworth. London. A principios de los años noventa, el interés por el estudio de los procesos de localización de las actividades económicas es recuperado por Krugman, P. (1991): “Increasing Returns and Economic Geography”, *The Journal of Political Economy*, vol. 99, nº 3, University of Chicago, pp. 483- 499.

<sup>191</sup> Valcárcel-Resalt, G. y Troitiño Vinuesa, M. A. (Coord.): “Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas”, MOPT, Madrid, 1992. Cuando estos autores se refieren a los orígenes de las políticas de desarrollo rural, destacan la relevancia de factores como: a) la influencia de las teorías que denunciaron las graves consecuencias que el modelo desarrollista había tenido sobre muchas comunidades rurales del Tercer Mundo, amenazando seriamente su supervivencia; b) Las aportaciones en las décadas de los años 50 y 60 de autores como Prebisch, Cardoso o Samir Amin, dentro de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina creada en el seno de la ONU); c) Diversos movimientos sociales y corrientes de pensamiento vinculados al Mayo del 68: ecologismo, socialismo autogestionario, cooperativismo, tercermundismo, etc.; d) La Conferencia sobre Medio Ambiente de Naciones Unidas, celebrada en Estocolmo en el año 1973, donde surge el concepto de ecodesarrollo definido por Sachs como “Un desarrollo socialmente deseable, económicamente viable y ecológicamente prudente”; e) Diversas aportaciones teóricas que -a finales de los años setenta-, como respuesta al modelo dominante, planteaban “otro desarrollo”, un “nuevo desarrollo”, o un “desarrollo alternativo”.

<sup>192</sup> Sumpsi Viñas, J. M<sup>a</sup>. (1994): op. cit. pp. 149-174.

del sur, a finales de los años setenta, las instituciones comunitarias plantean unos programas de desarrollo agrario conocidos como “Paquete Mediterráneo”.

A pesar del apoyo financiero que recibieron estas actuaciones, su carácter sectorial, eminentemente agrario, impidió la consecución de los objetivos propuestos. Es entonces cuando los responsables de estas iniciativas llegan a la conclusión de que, para conseguir superar los estrangulamientos económicos que atenazaban el crecimiento de las regiones menos desarrolladas, era preciso realizar un conjunto de actuaciones que no sólo se dirigieran al sector agrario, sino que también actuaran sobre el resto de sectores económicos.

Surgen así, primero, las Operaciones Integradas de Desarrollo (OID) y, más tarde, mediada la década de los ochenta, los Planes Integrados Mediterráneos (PIM). Estos programas se pueden considerar como un verdadero precedente de la reforma de los Fondos Estructurales de 1988, y de las Iniciativas Comunitarias de desarrollo rural surgidas a inicios de la década de los años noventa.

Otros autores como Etxezarreta<sup>193</sup>, cuando se refieren a la génesis de las políticas de desarrollo rural, destacan la relevancia de dos tipos de factores:

1. Los que tienen su origen en el propio medio rural y están relacionados con la crisis de la agricultura familiar. Éstos tienen que ver con las funciones que el capitalismo posbélico impondrá al sector primario, a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, en el caso europeo; y de la aplicación del Plan de Estabilización, en el caso español. Esas funciones supondrán grandes cambios en sus sistemas de producción. La incapacidad de las pequeñas explotaciones agrarias para modernizarse, expulsará a buena parte de los activos agrarios hacia otros sectores productivos y fuera del medio rural. Se inicia, así, un proceso de emigración masiva del campo a la ciudad, de desertización poblacional de amplios espacios rurales que implica, a su vez, la desaparición de parte de los servicios básicos que se prestan en ese ámbito.

Como hemos analizado en el capítulo anterior, más allá de la etapa posbélica, la crisis agraria se va a convertir en una constante a lo largo de la evolución de la PAC.

---

<sup>193</sup> Etxezarreta, M. (1988): “La génesis del desarrollo rural integrado” en Etxezarreta, M. (Comp.): op cit. pp. 17-29.

Sin embargo, la profunda crisis económica, productiva y de empleo, de la década de los setenta, afectará con especial intensidad al sector industrial y, por tanto, al ámbito urbano. Como consecuencia, desaparecerá el recurso a la emigración para aquellas familias expulsadas de la actividad agraria. A partir entonces, aumenta la preocupación por buscar alternativas que permitan a la población rural obtener un nivel de renta suficiente como para no tener que recurrir a la emigración. Ante la crisis agraria, estas rentas tendrán que proceder de otro tipo de actividades.

2. Los relacionados con las pautas de comportamiento, o los modelos de pensamiento propios del ámbito urbano: Aumenta la concienciación de la sociedad urbana respecto a los desequilibrios territoriales generados por el modelo de acumulación posbélico: mientras que unas regiones sufren graves problemas relacionados con la concentración urbana y la sobreurbanización, otras regiones, deben hacer frente a las dificultades derivadas de un proceso de desertización poblacional y económica.

Desde el ámbito urbano, se asignan al medio rural nuevas funciones relacionadas con el ocio, el cuidado del medioambiente, el equilibrio territorial, o la conservación de un patrimonio histórico, arquitectónico y cultural de indudable valor. La consecución de estas nuevas funciones requiere el mantenimiento de la población en el medio rural.

Este es el escenario esbozado por la Comisión Europea en 1988, con su destacada Comunicación “El futuro del mundo rural”<sup>194</sup>. Por tanto, también podemos considerarlo el contexto en el que surgen las políticas del desarrollo rural, con el objetivo fundamental de generar empleos en sectores alternativos a la agricultura, como, por ejemplo: turismo, artesanía, industrialización difusa, etc.

En clave nacional, respecto al origen de las políticas de desarrollo local, integrado o endógeno, en la década de los años ochenta, Calvo Palomares<sup>195</sup> destaca la relevancia de varios factores: 1) la necesidad de buscar nuevas soluciones para

---

<sup>194</sup> Este documento establece los principios que han de regir las actuaciones comunitarias en favor del medio rural. Éstos son: 1) Dinámica integrada (implica tener una visión de conjunto respecto a los distintos recursos y elementos que componen el medio rural); 2) Subsidiariedad (defiende un equilibrio territorial entre las diferentes regiones y espacios de la Unión); 3) Coparticipación (procura la colaboración de los diferentes niveles institucionales en las políticas de desarrollo rural).

<sup>195</sup> Calvo Palomares, R. (2009): “Reflexiones sobre el modelo de desarrollo local: Propuesta de un decálogo de retos de futuro”. Revista de Investigaciones Regionales, nº 14, pp. 133-153.

problemas concretos del territorio; 2) los efectos de la profunda crisis de la economía española durante la década de los años setenta y primera mitad de los años ochenta; 3) las importantes desigualdades entre regiones y territorios; 4) el proceso de descentralización administrativa iniciado como consecuencia de la implantación del modelo autonómico; y 5) la propia incorporación de nuestro país a una CEE que ya por entonces otorgaba una gran importancia a este tipo de modelos.

### 3.1.2 Concepto y características de las políticas de desarrollo rural:

Centrándonos en su conceptualización, lo primero que debemos advertir, es que existen multitud de términos, similares entre sí, y utilizados todos ellos para referirnos al concepto de desarrollo rural: se habla de “desarrollo desde abajo”, para destacar la participación de la población local; de “desarrollo endógeno”, cuando lo que se pretende poner de relieve es la utilización de los recursos del territorio; se utiliza la denominación de “desarrollo integrado”, cuando se persigue la potenciación de todos los sectores económicos; o de “desarrollo autocentrado”, para destacar un modelo que tiene como objetivo fundamental atender las necesidades locales en lugar de asumir las prioridades impuestas desde el modelo dominante y urbano<sup>196</sup>.

La definición de desarrollo rural es una ardua tarea, dada su amplitud, la diversidad de factores y actividades que trata de integrar, los múltiples colectivos y actores locales, o la heterogeneidad del medio rural. Es pues, un concepto complejo, del que existen multitud de aproximaciones (Márquez Fernández<sup>197</sup>; Vázquez Barquero<sup>198</sup>; González Regidor<sup>199</sup>; Quintana<sup>200</sup>; Etxezarreta<sup>201</sup>; etc.).

Más allá de los matices implícitos a cada una de las definiciones existentes; lo cierto es que, con el fin último de lograr el crecimiento y la transformación de los

---

<sup>196</sup> Pérez Yruela, M. y Giménez Guerrero, M<sup>a</sup>. M. (1994): “Desarrollo local y desarrollo rural: El contexto del programa Leader”. Papeles de Economía Española, nº 60-61, pp. 219-233.

<sup>197</sup> Márquez Fernández, D. (2002): op. cit. pp. 11-28.

<sup>198</sup> Vázquez Barquero, A. (1999): “Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno”, Pirámide, Madrid, pp. 27-32.

<sup>199</sup> González Regidor, J. (2000): op. cit. pp. 156-174.

<sup>200</sup> Quintana, J.; Cazorla, A.; y Merino, J. (Coord.): “Desarrollo rural en la Unión Europea: Modelos de participación social”. Ed. MAPA. Madrid, 1999.

<sup>201</sup> Etxezarreta Zubizarreta, M. (1988): “Desarrollo Rural Integrado”. Ed. MAPA y Diputación de Barcelona. Madrid, pp. 79-88.

sistemas productivos locales, así como la mejora del nivel de vida de la población, las políticas de desarrollo local se constituyen en una alternativa frente a aquellas otras políticas de desarrollo, diseñadas, tradicionalmente, “desde arriba hacia abajo”, por entidades, técnicos e instituciones ajenas al territorio.

Una estrategia de desarrollo rural, implicará un proceso de largo plazo que debe integrar, de forma sostenible, las múltiples actividades económicas que se pueden desarrollar en el medio rural, contando con la participación de la población, la capacidad de inversión de los empresarios, y la implicación de la iniciativa pública.

Los procesos de desarrollo rural no deben limitarse a articular todas las actividades económicas que se realizan dentro del medio rural, sino que también deben integrar todas estas actividades en los sistemas económicos nacionales e internacionales que las engloban. Esto, sólo es posible realizarlo, si se encuentran sinergias entre los grandes centros de decisión y de acumulación económica y las potencialidades y capacidades del medio rural.

En resumen, las políticas de desarrollo rural, preservando el medio ambiente, deben procurar mayores niveles de bienestar en aquellas zonas desfavorecidas por los procesos de acumulación, garantizando una amplia participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, y potenciando la activación de los recursos endógenos<sup>202</sup>. Este modelo se plantea como una alternativa al modelo económico dominante y, tendrá como prioridad, la generación de empleo, bienestar y riqueza que arraiguen la población al territorio. El éxito de un programa de desarrollo, garantiza el mantenimiento de los recursos naturales y la pervivencia de los rasgos culturales propios del medio rural; cada vez más amenazados, no sólo por la cuestión poblacional, sino por los efectos de la “era de la comunicación”.

La implicación de la administración en los procesos de desarrollo rural debe ser doble: por un lado, debe propiciar un nivel de equipamientos, infraestructuras y dotaciones públicas, que equiparen las condiciones de vida de la población rural y urbana; y por otro, debe impulsar programas de desarrollo endógeno.

---

<sup>202</sup> García Lobo, L. y Quintero Rizzuto, M<sup>a</sup> (2009): “Desarrollo local y nueva ruralidad”. Economía, nº 28, pp. 191-212.

Con independencia de su definición, entre los estudiosos de la materia, existe un cierto consenso a la hora de determinar las principales características del modelo de desarrollo rural propuesto<sup>203</sup>:

- Rompe con la identidad que las corrientes dominantes del pensamiento económico establecían entre los términos de crecimiento y desarrollo; e interpreta este último de forma cualitativa, rechazando un enfoque cuantitativo basado exclusivamente en el incremento de la producción.
- Basa su éxito en la aplicación de un enfoque territorial, centrado en el ámbito local, y capaz de definir áreas de actuación homogéneas y coherentes: las comarcas. Este modelo es la respuesta del ámbito local frente a los planes de desarrollo regional o nacional que, a menudo, fijan sus decisiones en función de intereses, opiniones, o procesos de decisión muy distantes y ajenos a su ámbito de actuación final.
- Otorga gran importancia a la implicación de los actores locales en el desarrollo, así como una activa participación de la población local en la toma de decisiones.
- Moviliza los recursos del territorio y propone un desarrollo endógeno del mismo, frente a aquellos otros modelos basados en inversiones y recursos exógenos.
- Prioriza un desarrollo integrado y equilibrado entre todos los sectores económicos, en lugar de fiar el desarrollo de todo un territorio a un determinado sector.
- Impulsa la interrelación entre los ámbitos rural y urbano, superando una visión dual o dicotómica que enfrenta a ambos espacios.

Calatrava Requena, establece una serie de requisitos o características que debe cumplir cualquier plan de desarrollo rural<sup>204</sup>:

- a) Integral y endógeno: que tenga en cuenta todos los recursos preexistentes en el territorio, y que el aprovechamiento de esos recursos sea articulado por sus mismos habitantes, utilizando los medios de la zona, es decir, desde “dentro” del territorio.
- b) Natural, armónico y equilibrado: el desarrollo debe ser sostenible haciendo compatible crecimiento económico y mantenimiento del medio ambiente<sup>205</sup>.

---

<sup>203</sup> Etxezarreta Zubizarreta, M. (1988): op. cit. pp. 79-88.

<sup>204</sup> Calatrava Requena, J. (1995): “Actividad agraria y sustentabilidad en el desarrollo rural: El papel de la investigación/extensión con enfoque sistémico” en Ramos, E. y Cruz, J. (Coord.): op. cit. pp. 313-316.

<sup>205</sup> La FAO, en la Parte III de su informe “El estado mundial de la agricultura y la alimentación” (1989), considera el desarrollo sostenible como “el manejo y conservación de la base de los recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional de tal manera que asegure la continua satisfacción

- c) Autonomía en la gestión: la gestión y el control de los programas de desarrollo local debe recaer sobre los agentes locales sin menoscabo del necesario control de las administraciones públicas en el que caso de que haya fondos públicos implicados.
- d) Debe minimizar las externalidades negativas de las actividades productivas que tienen que tener siempre como límite su sostenibilidad.
- e) Sin desatender los mercados exteriores, ha de potenciar los mercados locales, comarcales, territoriales, etc.; que permiten cierta autonomía respecto a los mercados exteriores.
- f) Debe tener como base una agricultura compatible con el medio ambiente. A pesar de la pérdida de importancia relativa del sector primario, la agricultura sigue teniendo un peso muy importante en las economías rurales, especialmente en aquellas zonas rurales más desfavorecidas donde, basándose en los sistemas tradicionales y en el conocimiento local, se puede conseguir una agricultura integrada en el entorno que, además, dé respuesta a una creciente demanda comercial de productos ecológicos.
- g) Basarse en la pluriactividad y en la complementariedad de rentas.
- h) Ser selectivo y específico: debe tener claramente identificados aquellos sectores en los que el territorio tiene alguna ventaja comparativa que le permita su desarrollo. La selección de estos sectores es una de las cuestiones más complejas de los programas de desarrollo. Asimismo, debe buscar una especificidad, bien en las actividades económicas dominantes sobre el territorio, o bien en la propia estrategia de desarrollo.

Isturiz Agudo y Puras Gil, al enumerar los elementos del programa de desarrollo rural del pirineo navarro, coinciden en gran medida con las características expuestas por Calatrava<sup>206</sup>:

1. Integrado: que dinamice todos los sectores socioeconómicos.
2. Endógeno: que aproveche sus recursos autóctonos.
3. Ecológico: para fijar restricciones y potencialidades al territorio.

---

de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras. Este desarrollo sostenible conserva la tierra, el agua y los recursos genéticos vegetales y animales, no degrada el medio ambiente y es técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable”.

<sup>206</sup> Isturiz Agudo, J. M. y Puras Gil, F. (1992): “Programa de desarrollo integrado en áreas desfavorecidas de Navarra (DIADENA)” en Valcárcel-Resalt, G. y Troitiño Vinuesa, M. A. (Coord.): op. cit. pp. 264-265.

4. Local o comarcal: aplicado a un ámbito geográfico concreto.
5. Armónico y equilibrado: promoción de actividades de pequeña o mediana dimensión y bajo coste de inversión por puesto de trabajo.
6. De base popular: procurando amplia participación de la ciudadanía.
7. Cooperativo, asociativo: en gran medida autogestionario.

Una vez caracterizado el modelo, hay que valorar adecuadamente su capacidad real para alterar sensiblemente las condiciones del medio rural. Evaluar dicha capacidad, es uno de los objetivos inherentes a la presente investigación. En este punto, es interesante dejar constancia de la posición de destacados autores que, como la citada Etxezarreta<sup>207</sup>, son críticos respecto a la eficacia real de este tipo de políticas. En su opinión, cualquier política económica dirigida específicamente al medio rural, partiría de una visión sesgada, puesto que sólo intentaría paliar los efectos que sobre la “periferia”, tienen las decisiones e influencias ejercidas desde el “centro” y desde el mismo núcleo del entramado institucional y económico.

Las políticas económicas adoptadas deben dirigirse al núcleo mismo del sistema económico. Aunque las medidas de desarrollo rural pueden ser oportunas ante una situación de emergencia, en un escenario de medio-largo plazo, suponen soluciones muy parciales, que más que corregir los problemas de fondo, se limitan a atenuar algunas de sus consecuencias.

---

<sup>207</sup> Etxezarreta Zubizarreta, M. (1988): op. cit. pp. 433-436.

### 3.2 El enfoque Leader:

En la ejecución de los programas de desarrollo territorial, Soto Hardiman<sup>208</sup> diferencia dos tipos de enfoques alternativos:

- 1) Aquel basado en un criterio redistributivo: un territorio justifica la necesidad de recibir fondos dadas una serie de dificultades y, obtenidos los recursos, se procede a su reparto de manera más o menos sistemática. Este sistema es sencillo de gestionar pero no afronta los problemas de fondo.
- 2) Un enfoque “proactivo”. Este modelo, caracterizado por implicar a la población en el proceso de desarrollo, tendrá una complejidad muy superior. Es cierto que, a diferencia del modelo redistributivo, tratará de implementar una estrategia global para el desarrollo del territorio.

Aplicando este último modelo, la Iniciativa Leader alcanzó, durante la segunda mitad de la década de los años noventa, una considerable presencia territorial<sup>209</sup>. Esta presencia fue posible, a pesar de sus limitados recursos económicos<sup>210</sup>, y de su carácter claramente complementario respecto a la política regional o agraria.

La explicación a esa aparente contradicción se encuentra en el interés generado por la metodología aplicada por esta Iniciativa. De hecho, a menudo, las diversas evaluaciones realizadas con la finalidad de valorar los logros conseguidos; destacan, no tanto los resultados materiales derivados de esta o aquella inversión, sino las virtudes inherentes a la aplicación del enfoque Leader y la posibilidad de extrapolar este método a otro tipo de programas<sup>211</sup>. Tanto es así, que González Regidor llega a afirmar: “la desaparición del programa tendría menos consecuencias para el desarrollo de muchas zonas rurales que la del propio método”<sup>212</sup>.

---

<sup>208</sup> Soto Hardiman, P. (2006): “El programa Leader: una revisión analítica”, en González Regidor, J. (Dir.): “Desarrollo Rural de Base Territorial: Extremadura (España)”. MAPA y Consejería de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura. Badajoz, p. 138.

<sup>209</sup> Tal y como hemos analizado a lo largo del capítulo segundo: de los 200 grupos que gestionaron la Iniciativa Leader I, pasaron a prácticamente 1.000 con la segunda convocatoria de Leader.

<sup>210</sup> Recordemos que, inicialmente, el presupuesto de Leader II rondaba los cuatro mil millones de euros.

<sup>211</sup> Tortosa Peiró, J. (1999): “El desarrollo rural: una apuesta para garantizar un mundo rural vivo”, en Ramos Real, E. (Coord.): op. cit. pp. 168-169.

<sup>212</sup> González Regidor, J. (2006): “El método Leader: Un instrumento territorial para un desarrollo rural sostenible. El caso de Extremadura”, en González Regidor, J. (Dir.): op. cit. p. 50.

Por tanto, debemos entender esta Iniciativa, no como un gran programa inversor -o de infraestructuras-, al estilo de los ejecutados con cargo a los Fondos Estructurales; sino como una Iniciativa, cuyo principal objetivo es servir de ejemplo, tener un carácter demostrativo, respecto a la posible viabilidad de la realización de pequeñas inversiones de carácter local.

Para valorar correctamente los efectos de Leader, no debe tenerse en cuenta, solamente, la cantidad de recursos invertidos; sino la “calidad” de los procesos puestos en marcha. En consecuencia, se generan una serie de procesos que, si bien no pueden evaluarse mediante indicadores al uso -de tipo cuantitativo-, no cabe duda de que redundan en beneficio del territorio. Este sería el caso del sentimiento de pertenencia de la población, de su identificación con el territorio, o de una mayor participación social en aquellas cuestiones que afectan a su desarrollo<sup>213</sup>.

En este contexto, es donde cobra toda su importancia el conocido como “enfoque Leader”<sup>214</sup>; que no es otra cosa que el modelo de desarrollo definido por la Comisión Europea a través de las diferentes convocatorias de la citada Iniciativa. Las principales características de este modelo son:

- a) Un enfoque territorial, integrado y participativo.
- b) La apuesta por la innovación como factor de desarrollo rural.
- c) La consideración de la sostenibilidad como una cuestión transversal.

a) Un enfoque territorial, participativo e integrado:

Mediante el enfoque Leader, la Comisión, pone en práctica una síntesis de los modelos de desarrollo analizados en la pregunta anterior, con especial atención a las tres cuestiones citadas: configuración del territorio; amplia participación de la población; e integración de sectores y actividades económicas.

---

<sup>213</sup> González Regidor, J. (2006): op. cit. p. 79.

<sup>214</sup> Las peculiaridades del enfoque Leader son analizadas con detenimiento por la Asociación Europea de Información sobre el Desarrollo Local, en el Cuaderno nº 4 del Observatorio Europeo de Innovación y Desarrollo Rural: “Evaluar el valor añadido del enfoque Leader”, Bruselas, 1999. Este documento destaca siete “especificidades” del método Leader: 1) enfoque territorial; 2) ascendente; 3) integral y multisectorial; 4) Grupos de Acción Local; 5) carácter innovador de las acciones; 6) introducción en red, incluida la cooperación transnacional; y 7) modalidades de gestión y financiación.

### a.1) El enfoque territorial en la Iniciativa LEADER:

El enfoque Leader concede una relevancia esencial a la definición y articulación del territorio. Frente a un ámbito local (demasiado pequeño), u otro regional (muy amplio), la comarca es entendida como “aquella área territorial lo suficientemente homogénea como para compartir problemáticas y soluciones”<sup>215</sup>. Por este motivo, la comarca es considerada como la unidad desde la que se deben diseñar las políticas de desarrollo.

El territorio es valorado, no como un mero continente de recursos y población, sino como un factor, cuyas múltiples características condicionan su propia competitividad. El Observatorio Leader destaca hasta ocho elementos que condicionan el “capital” con el que cuenta un territorio<sup>216</sup>: a) los recursos físicos y su gestión; b) la cultura e identidad del territorio; c) los recursos humanos; d) los conocimientos técnicos disponibles y la capacidad de ampliarlos; e) la calidad y estructura de su sistema de gobernación; f) las actividades que se realizan en el territorio y las características de las empresas que las realizan; g) los mercados y las relaciones exteriores; h) la imagen y la percepción -tanto interna como externa- del territorio.

En un sentido muy parecido Esparcia y Noguera<sup>217</sup>, entienden que la aplicación del enfoque territorial implica que el desarrollo de una comarca debe basarse: en cuestiones materiales y cuantificables, como los recursos existentes o las ventajas comparativas de empresas y productos locales; pero, igualmente (y más allá de aquellos elementos que puedan tener un carácter meramente económico o productivo), también debe tener en cuenta otros factores como la definición de sus fronteras, el sentimiento de pertenencia e identidad de su población, su cultura, su historia, la riqueza paisajística y patrimonial, el nivel de equipamientos públicos y sociales e, incluso, la personalidad afable de sus habitantes.

---

<sup>215</sup> Guiberteau Cabanillas, A. (2002): “Fortalezas y debilidades del modelo de desarrollo rural por los actores locales” en Márquez Fernández, D. (Coord.): op. cit. p. 95.

<sup>216</sup> AEIDL (1999): “La competitividad territorial. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de Leader”. Innovación y desarrollo rural. Cuaderno nº 6. Fascículo 1. Observatorio Europeo Leader. Bruselas, pp. 19-30.

<sup>217</sup> Esparcia Pérez, J. y Noguera Tur, J. (1999): “Reflexiones en torno al territorio y al desarrollo rural” en Ramos Real, E. (Coord.): op. cit. p. 28.

En los procesos de articulación social y territorial inherentes a la aplicación de este enfoque, Leader ha hecho frente a importantes obstáculos derivados de los procesos de comarcalización. Entre éstos, podríamos destacar: a) la existencia de localismos y rivalidades entre poblaciones “vecinas y hermanas”; y b) los recelos institucionales y políticos que dichos procesos suscitan, tanto en la administración regional como en aquellas otras administraciones locales que tienen que ceder competencias, medios técnicos y recursos económicos.

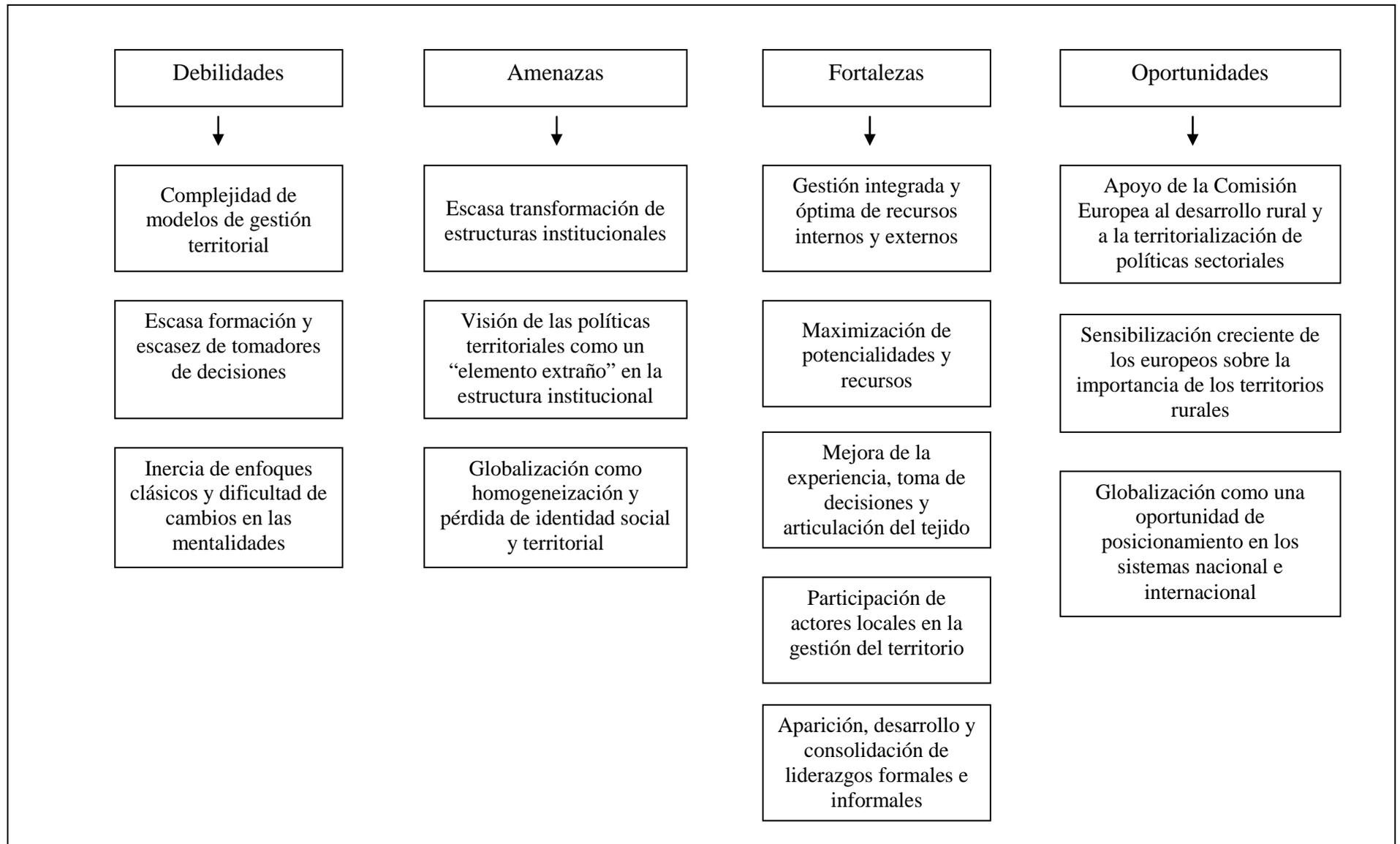
El proceso de comarcalización en Extremadura no ha sido ajeno a estas dificultades. Así, por ejemplo, mientras que en determinadas zonas no hay una cabecera comarcal claramente definida (Sierra de Gata, Las Villuercas, Salor-Almonte, o La Siberia); en otras, existen varias localidades que compiten entre sí por ser consideradas como capitales de sus respectivas áreas de influencia (Alburquerque-San Vicente, Castuera-Cabeza del Buey, Azuaga-Llerena o Jerez-Fregenal)<sup>218</sup>.

Mediante el siguiente cuadro realizamos un análisis de las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades de este enfoque:

---

<sup>218</sup> Nieto Masot, A. (2007): “El desarrollo rural en Extremadura: Las políticas europeas y el impacto de los programas Leader y Proder”. Tesis doctoral dirigida por Gurría Gascón, J. L. y Leco Berrocal, F., p. 163.

Cuadro 3.1: Análisis DAFO del enfoque territorial



Fuente: Esparcia Pérez, J. y Noguera Tur, J. (1999): op. cit. p. 21

*a.2) Un modelo participativo. El principio “bottom up” en Leader:*

A diferencia del modelo desarrollista, basado en la realización de grandes actuaciones, diseñadas y ejecutadas por agentes e instituciones ajenas al territorio; el modelo endógeno y participativo, procura que los procesos de desarrollo se activen “desde abajo hacia arriba”, y cuenten con un amplio respaldo social.

Junto al enfoque territorial, otra novedad del modelo Leader es la implicación de la población en los procesos de desarrollo. La participación de la población pretende dinamizar los recursos humanos con los que cuenta el territorio y puede considerarse, como la respuesta, el revulsivo, que Leader plantea frente a la crisis social y demográfica que aqueja a muchos espacios rurales.

Con base en un ámbito de actuación comarcal, los Grupos de Acción Local, no sólo serán la herramienta utilizada por Leader para encauzar la participación de la población en los procesos de desarrollo, sino que tendrán una relevancia fundamental en la configuración y definición del territorio. Los GAL, son, por tanto, un instrumento clave en la articulación territorial y social de la comarca; surgen con la Iniciativa Leader y pretenden ser un reflejo de la sociedad de cada territorio al estar compuestos por tres sectores bien definidos:

- Institucional (con presencia de todos los municipios de la comarca).
- Económico-empresarial (representación de empresarios y agentes económicos).
- Cultural-asociativo (donde se incorporan los responsables de las asociaciones culturales, sociales, ecologistas, etc.).

Dentro de un modelo de gestión caracterizado también por un sistema de financiación descentralizado<sup>219</sup> (cuyos beneficiarios son diferentes asociaciones de desarrollo), el Grupo de Acción Local de cada comarca se configura como el máximo órgano de decisión respecto a la definición de las estrategias de desarrollo aplicadas y el destino de los recursos económicos invertidos.

---

<sup>219</sup> Basado en la existencia de unas Subvenciones globales que se nutren de la aportación de los fondos comunitarios y de los recursos aportados por las administraciones nacional, regional y local.

A pesar del papel central que en el enfoque Leader tienen los Grupos de Acción Local, si hacemos un pequeño paréntesis para referirnos al caso extremeño, llama la atención que personas, con importantes responsabilidades en la fase de constitución de estos Grupos, se muestren muy críticas respecto a la composición de los mismos, y la capacidad de los distintos sectores representados para implicarse de manera constante y altruista en la toma de decisiones<sup>220</sup>.

No obstante, al margen de las posibles disfunciones en el funcionamiento de los GAL, lo cierto es que no podría entenderse el modelo participativo, ni el sistema de financiación descentralizada, sin valorar en su justa medida, las tareas realizadas por los diferentes Centros de Desarrollo Rural (CEDER). Estas estructuras, ubicadas en la sede central de la Asociación responsable de la administración del programa, están compuestas por los equipos técnicos responsables de su gestión diaria, y de la ejecución de las diferentes decisiones tomadas por el GAL.

El conocimiento y la proximidad al territorio, convierten a los Grupos de Acción Local, y a sus equipos técnicos, en un instrumento de primer orden, no sólo en la aplicación de los programas de desarrollo rural; sino en la deseable coordinación de sus actuaciones con otro tipo de políticas sectoriales (educación, infraestructuras, etc.)

### *a.3) Una estrategia de desarrollo integrado:*

El enfoque leader tiene un carácter multisectorial; no vincula el futuro de un territorio a una determinada actividad, o a un único sector. Muy al contrario, trata de aprovechar y articular (dentro de una misma estrategia de desarrollo), las múltiples actividades productivas realizadas por los diferentes sectores con presencia real, o potencial, en una comarca. La interconexión e integración de los distintos sectores económicos, permite, entre otros factores: 1) aprovechar las sinergias inherentes a esa colaboración; 2) potenciar la diversificación económica del territorio; 3) generar y mantener en el mismo el mayor valor añadido posible.

---

<sup>220</sup> Guiberteau Cabanillas, A. (2002): op. cit. pp. 94-99. Antonio Guiberteau, -que, en la mayoría de los Grupos de Acción Local, niega la existencia de una “verdadera participación, en el sentido de universalidad de composición y funciones”-, fue desde 1994 Jefe de Coordinación de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura. Como tal fue el responsable en la región de la puesta en marcha y ejecución de la Iniciativa LEADER II y del Programa PRODER I.

A su vez, el enfoque integrado, trata de incluir la estrategia del territorio dentro de un contexto internacional de globalización, con la finalidad de asegurar su competitividad y supervivencia. Esto requiere coordinar el programa de desarrollo local con otras estrategias seguidas a escala regional, nacional y comunitaria.

*b) La importancia de la innovación dentro de los procesos de desarrollo:*

Frente a aquellos modelos que defendían la convergencia de las regiones menos desarrolladas en base a un proceso paulatino de difusión tecnológica desde el centro a la periferia, el tiempo se ha encargado de demostrar que dicho proceso se enfrenta a una serie de obstáculos, tanto o más difíciles de superar, que la propia creación de tecnología. Del Canto y Casabianca<sup>221</sup>, consideran que la adaptación tecnológica por parte del tejido productivo local, requiere de la existencia previa de ciertas características ligadas a la esencia social del territorio, como la cualificación de los recursos humanos o cierto dinamismo por parte de los agentes económicos locales.

Entre esas dos posibles fuentes de innovación (importación de tecnología o creación de la misma por parte del tejido productivo local), la Iniciativa Leader -ya desde su primera convocatoria-, apuesta por la segunda al defender: “un enfoque resueltamente endógeno y local que se apoye en la capacidad de acción y en los conocimientos técnicos”, con el objetivo de: “aplicar soluciones innovadoras que puedan servir de modelo para la totalidad de las zonas rurales”<sup>222</sup>.

En Leader, la innovación, y más en concreto, los procesos de innovación generados por la población local, tienen un papel esencial. Así lo pone en evidencia la propia Comisión, cuando incluye como uno de los criterios para la evaluación de los Programas, el carácter innovador de los mismos, o cuando condiciona el éxito de la Iniciativa a: “la capacidad de los agentes locales para explotar de forma innovadora los recursos locales y asimilar los nuevos conocimientos prácticos”<sup>223</sup>.

---

<sup>221</sup> Del Canto Fresno, C. y De Casabianca, F. (1996): “Una cuestión clave para los sures europeos” en Del Canto Fresno, C. y De Casabianca, F. (Coord.): “Innovación y desarrollo en áreas rurales”. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, p. 5.

<sup>222</sup> Comunicación por la que se fijan las directrices de unas subvenciones globales integradas para las que se invita a los Estados miembros a presentar propuestas que respondan a una iniciativa comunitaria de desarrollo rural (91/C 73/14). Diario de las Comunidades Europeas, nº 73/33, 19 de marzo 1991.

<sup>223</sup> *Ibidem*.

El interés por la innovación será una constante en las convocatorias de esta Iniciativa, con la finalidad de que: “los programas financiados añadan una auténtica plusvalía con respecto a otras intervenciones cofinanciadas por los programas operativos u otras formas de intervención de los marcos comunitarios de apoyo”<sup>224</sup>.

Aunque es cierto que en Leader I, la aplicación del modelo de desarrollo propuesto sería valorada como una innovación en sí misma; en ediciones posteriores este hecho se considera insuficiente, y se exige que el carácter innovador esté “presente en el contenido técnico del proyecto, pudiendo hallarse en el producto, en el procedimiento de fabricación, en el mercado, o en otro elemento”<sup>225</sup>. Por tanto, Leader entiende el concepto de innovación en un amplio sentido, y con esta interpretación, busca fomentar la asunción de riesgos por parte de los promotores de los proyectos, de manera que éstos sean capaces de cuestionar su realidad, explorando nuevas ideas y nuevos métodos, que pongan en valor los recursos existentes en el territorio.

Leader II y Leader +, no sólo son más exigentes respecto al carácter innovador de los proyectos, sino que también serán más ambiciosos al valorar la capacidad de las acciones subvencionadas para servir de ejemplo a otros emprendedores (efecto demostración y posibilidades de transferencia). Para potenciar el intercambio de experiencias exitosas, Leader define una estrategia basada en:

- a) el apoyo a proyectos de cooperación transnacional realizados por beneficiarios pertenecientes al menos a dos Estados miembro<sup>226</sup>;
- b) la obligación, para todos los GAL que gestionen un programa Leader, de trabajar en red; compartiendo resultados, experiencias, y conocimientos técnicos adquiridos en la aplicación de estrategias de desarrollo rural. Surge así la Red Europea de Desarrollo Rural.

---

<sup>224</sup> Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para las subvenciones globales a los programas operativos integrados para los cuales se pide a los Estados miembros que presenten solicitudes de ayuda dentro de una iniciativa comunitaria de desarrollo rural (94/C 180/12). Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 1 de julio de 1994.

<sup>225</sup> *Ibidem*.

<sup>226</sup> Con la convocatoria de Leader II se incorporan por primera vez este tipo de proyectos, cuya ejecución será considerada como una innovación en sí misma; en línea con lo ocurrido en la primera convocatoria de esta Iniciativa respecto a la aplicación del enfoque Leader.

Vinculado a esta Red se crea el Observatorio Europeo de Innovación y Desarrollo Rural; instrumento diseñado con el objetivo de impulsar la transferencia de innovaciones, experiencias exitosas y la difusión del método Leader. Para ello se sirve de publicaciones especializadas<sup>227</sup>, así como de la organización de cursos, seminarios y conferencias a lo largo y ancho de todo el territorio comunitario.

En su informe “Innovación y desarrollo rural”, este Observatorio considera la innovación como una herramienta al servicio del desarrollo rural; entiende que su aparición es el resultado de un complejo proceso de carácter social, en el que interactúan múltiples factores, y que está muy condicionado por las características y circunstancias del medio en el que surge (lo que para un territorio puede ser una innovación, para otro puede no tener relevancia).

Por tanto, para comprender la dimensión real del concepto de innovación, debemos enmarcarlo dentro de esas otras características que definen al enfoque Leader. Sólo desde esta premisa puede entenderse el mismo como un proceso de aprendizaje colectivo, capaz de hacer evolucionar “a las técnicas, los productos y los métodos de trabajo; pero también a las representaciones simbólicas, las costumbres y la capacidad de los agentes para conocerse mejor”<sup>228</sup>. Este concepto contrasta con el utilizado por quienes entienden la innovación como el resultado de una actividad científica, creada en centros especializados, con importantes inversiones, y concentrada en entornos urbanos e industriales.

Además de los aspectos enumerados por la propia Comisión en la convocatoria de la Iniciativa Leader II<sup>229</sup>, la Red Europea de Desarrollo Rural destaca tres ámbitos en los que existen especiales posibilidades de innovar<sup>230</sup>:

- 1) Diversificación de las economías rurales en base a factores como: a) las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías para crear pequeñas unidades de producción dispersas por el territorio; b) el incremento de la demanda de

---

<sup>227</sup> Entre estas publicaciones destacan Info-Leader o Leader Magazine.

<sup>228</sup> AEIDL (1997): “Innovación y desarrollo rural”. Serie Informes del Observatorio, nº 2. Bruselas, p. 30.

<sup>229</sup> Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para las subvenciones globales a los programas operativos integrados para los cuales se pide a los Estados miembros que presenten solicitudes de ayuda dentro de una iniciativa comunitaria de desarrollo rural (94/C 180/12). Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 1 de julio de 1994, pp. 50-51.

<sup>230</sup> AEIDL (1997): op. cit. pp. 19-20.

productos singulares y de calidad; c) la prestación de nuevos servicios a la población rural; d) las nuevas funciones asignadas al medio rural, como la protección al medioambiente, o la gestión de los recursos naturales.

- 2) Interacciones entre el contexto local y global que, por un lado, servirán para poner en valor los recursos específicos y singulares del territorio; y, por otro, mostrarán las debilidades del mismo respecto al exterior. De esta interacción surgirá la identificación de las oportunidades de desarrollo.
- 3) El establecimiento de nuevas sinergias internas: el fortalecimiento de las relaciones entre la población local debe servir para evitar que las nuevas oportunidades de desarrollo se conviertan en amenazas, tales como: el deterioro de la identidad local o de la cohesión social. La negociación y el respeto a las diferentes sensibilidades, deben ser los instrumentos empleados por los agentes locales para superar los enfrentamientos y los conflictos que puedan surgir como consecuencia de esa interacción entre los ámbitos local y global.

c) La conservación del medioambiente como una cuestión transversal:

Tal y como hemos analizado en el primer apartado de este capítulo, la sostenibilidad es uno de los rasgos que caracteriza el modelo de desarrollo preconizado por Leader. Este hecho se explica por la especial relevancia de una serie de hitos que, a finales de la década de los años ochenta y principios de los noventa, condicionarán los planteamientos de la Comisión Europea respecto a la conservación y cuidado del medio ambiente. Así, por ejemplo, debemos destacar:

- 1) Informe “Brundtland” que define al desarrollo sostenible como: “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”<sup>231</sup>.

Este documento constituye una importante novedad en la defensa de un crecimiento económico compatible con la conservación de los recursos naturales. Se evidencia así la ruptura con respecto a un modelo desarrollista, propio de la etapa posbélica, causante de importantes impactos medioambientales.

---

<sup>231</sup> ONU (1987): “Nuestro futuro en común”. Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, p. 59.

- 2) Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro (1992). De donde surge el documento “Agenda 21”, que implica incorporar los principios del desarrollo sostenible, con carácter transversal, a las actuaciones de ámbito local, nacional y global. La aplicación de estos compromisos por los diferentes países marcan la década de los noventa.
- 3) En el ámbito comunitario, merece ser reseñado el Consejo de Ministros de Medio Ambiente de las Comunidades Europeas -celebrado en diciembre de 1992-, que aprueba el informe “Hacia un desarrollo sostenible”, en el que se recoge la estrategia para aplicar al espacio europeo los principios de sostenibilidad.

El enfoque Leader no es ajeno a todos estos planteamientos. Esta Iniciativa entiende la conservación del medio ambiente y la sostenibilidad de sus actuaciones, no como una limitación, sino más bien al contrario, como una oportunidad: la calidad de los paisajes y de los recursos naturales, será un factor de crecimiento económico y de generación de empleo; hará más competitivos los territorios, pero, no sólo en lo relativo a aspectos puramente económicos, sino que también reforzará otros factores, como su especificidad e identidad.

La cuestión medioambiental ha estado presente a lo largo de las diferentes ediciones de la Iniciativa Leader. Buena prueba de ello son las diversas Comunicaciones de la Comisión. Así, por ejemplo:

- 1) La convocatoria de Leader I, dentro de las medidas subvencionables, aún no consignando ningún presupuesto concreto, consideraba prioritarias aquellas actuaciones que posibilitaran “la protección y valorización del paisaje rural”<sup>232</sup>.
- 2) En la Iniciativa Leader II la cuestión medioambiental tendrá un peso específico determinado al crear, dentro de los Programas de Innovación, una medida denominada “Conservación y mejora del medioambiente y del entorno”, en donde se recogen un amplio abanico de actuaciones vinculadas con la recuperación de áreas degradadas, del patrimonio arquitectónico, y cultural, etc.<sup>233</sup>

---

<sup>232</sup> Comunicación 91/C 73/14. Diario oficial de las Comunidades Europeas, 19 de marzo 1991.

<sup>233</sup> Las actuaciones realizadas por los distintos Grupos de Acción Local con cargo a la medida B.6 son muy heterogéneas. A título de ejemplo, podemos enumerar algunas, como la recuperación del patrimonio arquitectónico (restauración de edificios singulares, recuperación de plazas y enclaves);

3) La Iniciativa Leader +, que entre otros motivos justifica la necesidad de perseverar en la aplicación del enfoque Leader en función de “una toma de conciencia cada vez más generalizada de los problemas medioambientales”; se plantea como uno de sus objetivos “la aplicación de estrategias originales de desarrollo sostenible”. La Comisión exige que estas estrategias se articulen a un elemento aglutinante, como por ejemplo: “valorización de los recursos naturales y culturales, incluida la de las áreas de interés comunitario en el marco de Natura 2000”<sup>234</sup>.

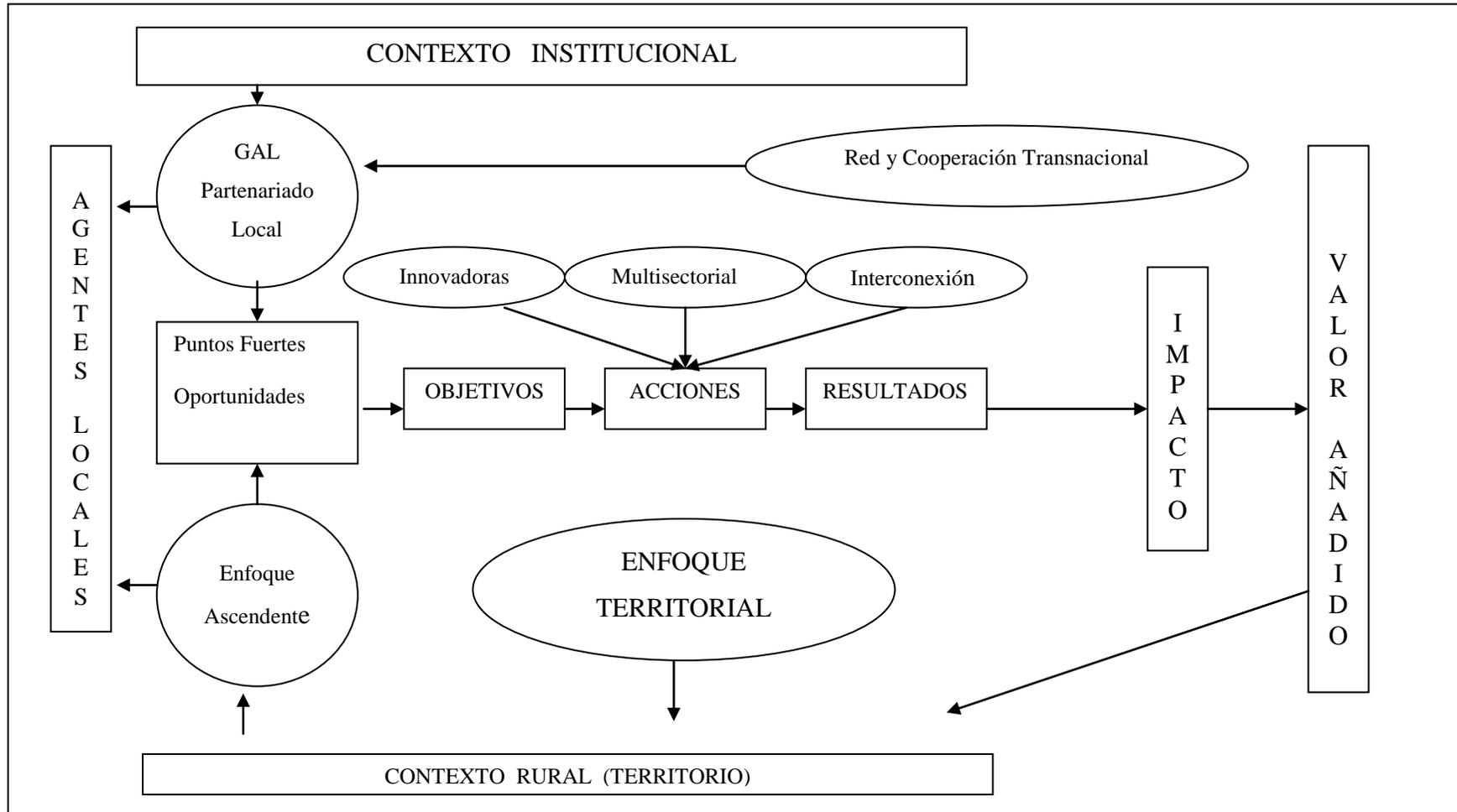
Una vez analizadas las características del enfoque Leader, y sus componentes, el siguiente esquema ilustra el modelo de funcionamiento de esta Iniciativa. Para entenderlo debemos considerar los tres grandes rectángulos como factores de desarrollo, los cuadros son los componentes básicos de un programa, los círculos como las especificidades del territorio y las flechas los procesos.

---

promoción y difusión de la cultura local (creación de museos, realización de exposiciones y material de difusión cultural); valorización de los recursos naturales (construcción de miradores, aulas de la naturaleza, centros de interpretación, recuperación de zonas degradadas); tratamiento de residuos y promoción del reciclaje (investigación en energías renovables, acondicionamiento energético de edificios); etc.

<sup>234</sup> Comunicación 2000/C 139/05. Diario oficial de las Comunidades Europeas, 18 de mayo 2000.

Gráfico 3.1: Articulación de la estrategia LEADER en los procesos de desarrollo endógeno.



Fuente: Elaboración propia a partir del documento "Evaluar el valor añadido del enfoque Leader". Cuaderno nº 4. Observatorio europeo Leader. Bruselas, 1999.

### 3.3 Opciones para la diversificación económica del medio rural:

Algunas de las singularidades propias del método Leader ponen el acento en la necesidad de que los procesos de desarrollo rural sean capaces de articular, dentro de una misma estrategia de desarrollo, las diferentes actividades económicas realizadas en el territorio. Este planteamiento es ampliamente compartido por los estudiosos de la cuestión; incluso, hay quien va más lejos, y considera que: “la diversificación de actividades económicas es la única posibilidad que tienen hoy en día muchas zonas rurales para sobrevivir”<sup>235</sup>.

En esta pregunta, sin pretender realizar un análisis exhaustivo (que superaría ampliamente el objeto de la investigación), vamos a referirnos sucintamente a algunas actividades que los diferentes programas de desarrollo rural, y la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural<sup>236</sup>, plantean como alternativa para el citado fin.

#### 3.3.1 Una agricultura y ganadería con base ecológica:

Pudiera parecer contradictorio iniciar un epígrafe en el que se analizan las alternativas que existen para diversificar la economía del medio rural con una nueva referencia a las actividades del sector primario. Sin embargo, las producciones ecológicas, merecen una atención especial en este apartado, teniendo en cuenta:

a) Su oposición a un modelo de agricultura y ganadería intensiva e industrializada, que, basada en el uso de componentes químicos y en el agotamiento de los recursos físicos y naturales del territorio, daña el medio ambiente y deteriora la fertilidad del suelo, sus sistemas de drenaje, incrementa su salinidad, etc.

Frente a un enfoque productivista, asumido como paradigma de la modernización agraria en la etapa posbélica, la agricultura y ganadería ecológicas, inspirándose en los sistemas tradicionales de producción<sup>237</sup>, se presentan como un modelo alternativo “que potencia, entre otras prioridades, la obtención de alimentos de calidad, la conservación del suelo y la integración de los sistemas productivos con el

---

<sup>235</sup> Alberdi Collantes, J. C. (2008): “El medio rural en la agenda empresarial: La difícil tarea de hacer partícipe a la empresa del desarrollo rural”. Investigaciones geográficas, nº 45, p. 88.

<sup>236</sup> Capítulo VI; Ley 45/2007, 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. BOE nº 299.

<sup>237</sup> Labrador, J. (2002): “Aproximación a las bases técnicas de la agricultura ecológica”, en Labrador, J.; Porcuna, J. L.; y Bello, A. (Coord.): “Manual de Agricultura y ganadería ecológica”. Ed. Eumedia y Diputación de Córdoba. Madrid, pp. 17-35.

entorno”<sup>238</sup>. Las reformas de la PAC (que apuestan por una visión multifuncional de la agricultura), y las nuevas funciones que el medio urbano asigna al espacio rural (productos ecológicos, actividades recreativas, funciones paisajísticas, etc.); van a imponer nuevos objetivos a estas actividades, más allá de su mera productividad y rentabilidad. Se plantean, así, nuevas premisas como la sostenibilidad, o la equidad, a las que tratarán de dar respuesta la agricultura y ganadería ecológicas.

b) Múltiples autores, desde diversos enfoques, estudian estas actividades dando lugar a diferentes aportaciones teóricas (agroecología<sup>239</sup>, desarrollo rural humano y agroecológico<sup>240</sup>, etnoagronomía<sup>241</sup>...), que -abstrayéndonos de sus peculiaridades-, coinciden con muchas de las características del modelo de desarrollo analizado.

En la compatibilidad entre agricultura y ganadería ecológicas y las teorías del desarrollo rural sostenible, podemos destacar una serie de razones<sup>242</sup>:

- Su especialización en producciones de calidad y diferenciadas, capaces de generar un mayor valor añadido y contribuir a la diversificación de la economía local.
- Los sistemas de producción extensivos y respetuosos con el medioambiente que preservan la biodiversidad, evitan el consumo de inputs de origen químico, reducen la emisión de gases de efecto invernadero, aumentan la fertilidad de la tierra, etc.

---

<sup>238</sup> Labrador, J.; Falero, B.; y Reyes, J. L. (1997): “Olivar ecológico en Extremadura”. Agricultura: Revista Agropecuaria, nº 774, pp. 58-60.

<sup>239</sup> El concepto y los principios que rigen la aplicación de la Agroecología, son analizados en múltiples publicaciones, como por ejemplo: Guzmán Casado, G. y Morales Hernández, J. (2012): “Agroecología y Agricultura ecológica. Aportes y sinergias para incrementar la sustentabilidad agraria”. Agroecología, nº 6, pp. 55-62; Nicholls, C. I. y Altieri, M. A. (2012): “Modelos ecológicos y resilientes de producción agrícola para el siglo XXI”. Agroecología, nº 6, pp. 28-37; Sevilla Guzmán, E. y Soler Montiel, M. (2009): “Del desarrollo rural a la Agroecología. Hacia un cambio de paradigma”, en López García, D. y Rodríguez Villasante, T. (Coord.): “Crisis del medio rural. Procesos sustentables y participativos”. Documentación Social, nº 155. Ed. Cáritas española. Madrid, pp. 25-41; León Sicard, T. E. (2009): “Agroecología: Desafíos de una ciencia ambiental en construcción”. Agroecología, nº 4, pp. 7-17; Labrador, J.; Sicilia, A.; y Torrejón, A. (2009): “Agroecología, fertilidad y mediterraneidad”. Agroecología, nº 4, pp. 97-110; Sevilla Guzmán, E. y González de Molina, M. (1996): “Sobre la agroecología: Algunas reflexiones en torno a la agricultura familiar en España”, en García de León, M<sup>a</sup>. A.: op. cit. pp. 155-197; Altieri, M. (1995): “Agroecología. Bases científicas para una agricultura sustentable”. Ed. CLADES. La Habana.

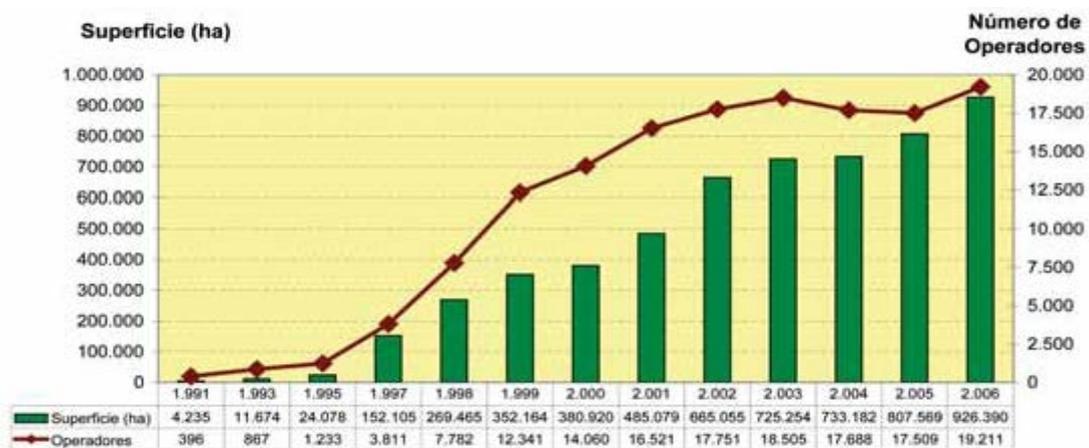
<sup>240</sup> Yurjevic, A. (1997): “Políticas para un desarrollo rural humano y agroecológico”. Agroecología y Desarrollo, nº 11/12. Ed. CLADES. Santiago de Chile, pp. 24-25; Yurjevic, A. (1995): “Un desarrollo rural humano y agroecológico”, en Cadenas Marín, A. (Ed.): “Agricultura y Desarrollo Sostenible”. Ed. MAPA. Madrid, pp. 241-279.

<sup>241</sup> Perdomo Molina, A. C. (2013): “Una propuesta desde la etnoagronomía para acercarnos a la agrodiversidad y la erosión genética de agroecosistemas tradicionales”. Agroecología, nº 7, pp. 41-46.

<sup>242</sup> Labrador, J. (2007): “Un ejemplo de coherencia: la producción ecológica y el desarrollo rural sostenible”. Actualidad Leader: Revista de desarrollo rural, nº 38, pp. 10-11.

- Estas producciones tienen una mayor orientación hacia los mercados locales y generan más empleo que la agricultura convencional, por lo que contribuyen a mantener la población, mejorando la calidad de vida y la economía rural.
- c) La creciente relevancia de las producciones ecológicas, tanto desde el punto de vista de la oferta como en relación a la demanda de este tipo de productos. El siguiente gráfico, refleja la evolución de la superficie dedicada a producciones ecológicas, y el número de operadores en este tipo de mercados en nuestro país:

Gráfico 3.2: Evolución de la Producción Agrícola Ecológica (1991-2006)



Fuente: Labrador, J. (2007): op. cit. p. 11.

### 3.3.2 La industrialización difusa:

Frente a los clásicos modelos partidarios de la concentración de la actividad industrial como estrategia para alcanzar economías de escala, el incremento y generalización del nivel tecnológico permite coordinar, desde un mismo lugar, diferentes unidades productivas distantes entre sí y diseminadas por el territorio.

La segmentación del proceso de producción, procura la dispersión de la actividad industrial, con el objetivo de aprovechar las ventajas inherentes a otros territorios, o a estructuras empresariales más simples como la pequeña empresa o el trabajo a domicilio. Entre las ventajas de éstas, destacan los menores costes salariales, sistemas de contratación muy flexibles, aprovechamiento del trabajo familiar, escasa conflictividad laboral; y entre las prerrogativas que puede aportar el factor territorial estarían las ventajas fiscales, inferiores exigencias ambientales y urbanísticas, etc.

Ajena a grandes proyectos de inversión privada o de intervención pública, la industrialización difusa supone una alternativa a la organización clásica de la actividad productiva. Aunque este sistema seguirá concentrando en el entorno urbano aquellas actividades con mayor valor añadido, también permite dispersar sobre el medio rural otras de carácter más tradicional, correspondientes a sectores maduros; integrándolas dentro de un único proceso de producción y colocando sus productos en unos mercados que superan, con creces, el ámbito territorial en el que se integran.

Méndez y Sánchez Moral<sup>243</sup> destacan que, en los últimos años, los procesos de industrialización difusa, lejos de remitir, tienden a acentuarse; especialmente en sectores que, vinculados tradicionalmente al medio rural, demandan de manera intensiva recursos naturales y mano de obra poco cualificada. Este es el caso del sector agroalimentario, textil, madera y derivados (corcho), materiales de construcción, etc.

Pugliese<sup>244</sup>, que en sus investigaciones sobre la “Tercera Italia” y el denominado “Modelo NEC”, considera a la industrialización difusa como uno de los ejes del desarrollo rural, entiende que en el origen de este sistema tienen una gran importancia una serie de factores, tales como: a) los efectos que la crisis de la agricultura tiene sobre las explotaciones agrarias y el nivel de ocupación de los activos vinculados a las mismas; b) la existencia de núcleos de población que, actuando como cabeceras de comarca, sean capaces de desarrollar una cierta actividad comercial y empresarial; c) adecuadas infraestructuras de comunicación y transporte; d) una valoración social positiva del trabajo por cuenta propia y de manera autónoma; e) la estructura familiar y el papel en la misma de la mujer.

En los siguientes apartados, dentro del sector secundario, vamos a referirnos a la relevancia que para el desarrollo y la diversificación económica del medio rural, tienen o pueden tener dos sectores: el agroindustrial y el energético.

---

<sup>243</sup> Méndez, R. y Sánchez Moral, S. (2004): “Industrialización rural en España”, en Molinero Hernando, F.; Majoral Moliné, R.; García Bartolomé, J. M.; y García Fernández, G. (Coord.): “Atlas de la España Rural”. Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, p. 344.

<sup>244</sup> Pugliese, E. (1988): “Estratificación social y trabajo a tiempo parcial”, en Etxezarreta Zubizarreta, M. (Comp.): op. cit. pp. 143-178. Las características propias de los sistemas productivos locales en un contexto de industrialización difusa, también son objeto de estudio por diversos autores, como por ejemplo, Méndez Gutiérrez del Valle, R. y Gil Quindós, J. M. (1996): “Innovación y sistemas productivos locales: El caso de Fuensalida”, en Del Canto Fresno, C. y De Casabianca, F. (Coord.): op. cit. pp. 21-22.

### 3.3.2.1 La industria agroalimentaria:

La diferenciación entre producto agrario y agroalimentario, hace que poco o nada tengan que ver las tradicionales formas de entender la actividad agraria, con aquellos otros sistemas de producción hacia los que debe evolucionar el sector para adaptarse a las nuevas exigencias de los actuales sistemas agroalimentarios.

Las diferencias existentes entre los precios que reciben los agricultores por sus productos y aquellos otros que pagan los consumidores finales, son la mejor muestra del gran valor añadido que se puede incorporar al producto agrario fuera de la explotación. Este valor es el que genera un sistema agroalimentario, en el que la agricultura está abocada a insertarse, y donde el sector primario no será el que tenga la mayor capacidad de decisión. Ésta recaerá fundamentalmente en la distribución, actividad que, a gran escala, asimila las cambiantes demandas del consumidor y articula el resto de la cadena<sup>245</sup>.

No obstante, al margen de las grandes cadenas de distribución, y de la cada vez más agresiva “guerra” de precios; en la diversificación económica del medio rural, sobresale la importancia de aquellas actuaciones que, en base a la creación de pequeñas industrias agroalimentarias (y mediante unos sistemas de producción que a menudo se basan en las tradiciones y la cultura autóctona), tienen como objetivo la valorización de la producción agraria local. En esta línea se pronuncia García Sanz, cuando afirma que la agroindustria supone: “una salida económica suficientemente garantizada para las maltrechas economías de los agricultores y una alternativa imprescindible y necesaria para las estrategias de desarrollo rural”<sup>246</sup>.

Al igual que García Sanz, Méndez y Sánchez Moral<sup>247</sup> destacan la relevancia del sector agroindustrial para el desarrollo rural. Estos autores justifican que una buena parte de este tipo de establecimientos opte por ubicarse en el medio rural<sup>248</sup>,

---

<sup>245</sup> Ramos Real, F. (1995): “El desafío del sector agroalimentario: un reto de competitividad”, en Ramos Real E. y Cruz Villalón, J. (Coord.): op. cit. pp. 345-379.

<sup>246</sup> García Sanz, B. (2002): op. cit. p. 39.

<sup>247</sup> Méndez, R. y Sánchez Moral, S. (2004): op. cit. p. 344.

<sup>248</sup> Méndez y Sánchez Moral se hacen eco de los datos ofrecidos por el INE para el año 2001, donde un 52% de las 37.953 agroindustrias existentes se situaban en el medio rural.

con la finalidad de garantizar su suministro de materias primas. Este puede ser el caso del sector lácteo, cárnico, conservero, vitícola, o el de las frutas y hortalizas.

Por su parte, Langreo Navarro<sup>249</sup>, que considera a los sistemas alimentarios locales como el principal motor económico de la mayoría de las comarcas rurales españolas, diferencia dentro del sector agroalimentario las industrias de primera transformación (muy vinculadas a la producción agraria y, por tanto, al medio rural), y aquellas otras de segunda transformación, que optarán por ubicarse en el entorno de las grandes ciudades, o en zonas que cuenten con una buena red de comunicaciones.

En el desarrollo de la agroindustria, las indicaciones geográficas protegidas y las denominaciones o marcas de calidad (como las denominaciones de origen), se pueden convertir en un instrumento que permite arraigar el valor añadido al entorno donde se produce la materia prima, propiciando así el desarrollo rural<sup>250</sup>. Estos distintivos, diferencian el producto, lo identifican con el territorio y garantizan su calidad, alcanzándose una gran competitividad dirigida a destacados sectores de demanda, que priorizan la calidad frente al precio. Tal y como muestra el cuadro 3.2, la diferenciación del producto se puede conseguir a través de diversos criterios.

Cuadro 3.2: Tipología de denominaciones protegidas

Criterio diferenciador	Figuras de protección
Origen específico	Denominaciones de origen Denominación específica - nombre geográfico Denominaciones de calidad autonómicas
Determinada raza o variedad	Denominación específica con referencia a raza o variedad productora de materia prima
Forma de producción o elaboración	Denominación específica Denominación genérica
Calidad especial	Marcas de calidad Distintivos de calidad Labels

Fuente: Berga Monge A. y González Gutiérrez-Barquín M.<sup>251</sup>

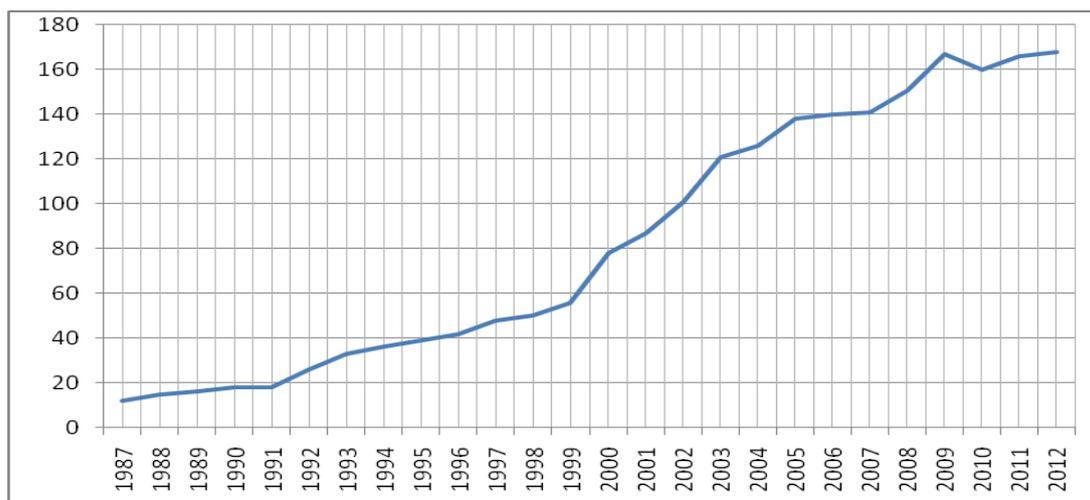
<sup>249</sup> Langreo Navarro, A. (2004): “Una visión territorial de la industria alimentaria” en Molinero Hernando, F.; Majoral Moliné, R.; García Bartolomé, J. M.; y García Fernández, G. (Coord.): op. cit. p. 348.

<sup>250</sup> Garrido García, D. y Ramos Real, E. (2013): “Calidad y desarrollo rural: una propuesta metodológica para la evaluación de marcas de calidad territorial”. Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, nº 234, pp. 127-157.

<sup>251</sup> Berga Monge, A. y González Gutiérrez-Barquín, M. (1999): “Importancia de los productos con denominación de origen o específica”, en Ramos Real, E. (Coord.): op. cit. p. 491.

Cambra Fierro y Villafuerte Martín<sup>252</sup>, consideran que este tipo de distintivos contribuyen al desarrollo económico del medio rural, e incluso son capaces de incentivar inversiones en infraestructuras para mejorar las redes de transporte y comunicación. De hecho, desde su creación en nuestro país, su número ha aumentado sensiblemente en apenas veinticinco años. Así lo refleja el siguiente gráfico, a pesar de no incluir los datos relativos a vinos y bebidas espirituosas.

Gráfico 3.3: Productos agroalimentarios amparados por D.O.P e I.G.P.



Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Madrid 2013

### 3.3.2.2 La industria ambiental:

A mediados de la década de los 2000, la revisión intermedia de la PAC, bajo la denominación del “crédito carbono”, estableció una ayuda adicional para aquellas hectáreas destinadas a la producción de cultivos energéticos. Esta medida rápidamente provocó la expansión de este tipo de cultivos<sup>253</sup> y la creación de múltiples plantas de transformación en el ámbito rural.

<sup>252</sup> Cambra Fierro, J. y Villafuerte Martín, A. (2009): “Denominaciones de origen e indicaciones geográficas: Justificación de su empleo y valoración de su situación actual en España”, en Lamo de Espinosa, J. (Coord.): “El nuevo sistema agroalimentario en una crisis global”. Mediterráneo económico, nº 15. Ed. Cajamar. Almería, p. 336.

<sup>253</sup> Gómez Ramos, A. (2009): “Análisis del potencial de los bio-combustibles desarrollados a escala local como oportunidad para el desarrollo rural sostenible en Castilla y León”; en Moreno, L.; Sánchez, M<sup>a</sup>. M.; y Simões, O. (Coord.): op. cit. pp. 255-262. En este trabajo, la autora explica como pocos años después de ser aprobado el “crédito carbono”, se superó la superficie máxima fijada para este tipo de cultivos (dos millones de hectáreas para toda la Unión), y la Comisión Europea se vio obligada a reducir un tercio la cuantía de la subvención (inicialmente fijada en 45 € por hectárea). Buena muestra de la rápida expansión de este tipo de cultivos es el caso español, en donde la superficie cultivada se incrementó desde las 6.800 hectáreas de 2004, a las 200.000 de 2006.

Unos años más tarde, dado el notable incremento que en los mercados internacionales habían experimentado los precios de los productos agrarios debido, entre otros muchos factores<sup>254</sup>, a la creciente demanda de cereales y oleaginosas por parte de la industria de biocombustibles, el “Chequeo médico de la PAC”, optó por reorientar el apoyo a la producción de biocombustibles, encuadrando sus actuaciones dentro de la política de desarrollo rural. En consecuencia, el Reglamento 74/2009<sup>255</sup>, ante retos como el cambio climático, o un mayor uso de las energías renovables, trata de promover diversas medidas: la promoción de cultivos energéticos perennes, la creación de energía a partir de biomasa, etc.

Si en esa línea quisiéramos destacar algunos proyectos que contribuyen a la diversificación económica del medio rural, podríamos mencionar los siguientes:

1. A pesar de que, dentro de los mercados internacionales, la competitividad de la producción comunitaria de biocombustibles parece estar en cuestión<sup>256</sup>, a una menor escala, la creación de pequeñas industrias enfocadas al autoconsumo, al mismo tiempo que potencia el uso de las energías renovables, puede tener un gran interés para el desarrollo de muchas zonas rurales. En esta línea, Gómez Ramos<sup>257</sup> cree que aquellas comarcas con mayor potencial en la producción de biocombustibles, deberían contemplar en sus programas de desarrollo rural actuaciones de este tipo.
2. La producción de biogás a partir del estiércol generado por explotaciones porcinas y ganaderas de carácter intensivo, o la generación de energía a partir de los desechos de otras actividades industriales como las almazaras; no sólo pueden suponer una

---

<sup>254</sup> Sumpsi Viñas, J. M. (2009): “La crisis alimentaria mundial”, en Lamo de Espinosa, J. (Coord.): op. cit. pp. 29-45.

<sup>255</sup> Reglamento (CE) 74/2009 del Consejo, de 19 de enero, que modifica el Reglamento 1698/2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

<sup>256</sup> Tió Saralegui, C. (2009): “El reto energético y su impacto sobre el sector agrario”, en Lamo de Espinosa, J. (Coord.): op. cit. pp. 67-86.

<sup>257</sup> Gómez Ramos, A. (2009): op. cit. p. 261. No obstante, tal y como la citada autora explica, la producción y transformación de cultivos energéticos puede verse condicionada por una serie de factores que escapan al control local. Entre éstos podríamos destacar: 1) el funcionamiento de los mercados agrarios internacionales, y la influencia que, en la formación de sus precios, tiene la competencia entre productos agrarios dirigidos al consumo humano, y aquellos otros que, como los energéticos, no cuentan con esa orientación; 2) los precios del petróleo y de otras fuentes de energía fósil; 3) el apoyo o las subvenciones que los cultivos energéticos puedan recibir dentro de la Política Agraria Común.

fuente alternativa de riqueza y empleo, sino que, además, convierten un problema (los residuos de estas actividades son altamente contaminantes), en un recurso.

3. Otra fuente de ingresos para el medio rural pueden ser determinadas figuras jurídicas, creadas por la política de medio ambiente de Estados Unidos, como los “títulos” o “permisos” de contaminación. Dicho país, aplica este sistema a las empresas productoras de energía, pero podría ser extrapolable a otros procesos de contaminación, donde fuera factible identificar los agentes contaminadores y se pudiera medir la contaminación de cada uno de ellos. La Unión Europea estudia la posibilidad de incorporar figuras impositivas que graven las emisiones de CO<sub>2</sub> por parte de empresas contaminantes. Cualquiera que sea el sistema, lo cierto es que es posible incorporar medidas de reforestación del medio rural como una actuación compensatoria por las emisiones contaminantes realizadas por las industrias.

### 3.3.3 El sector turístico:

Ya en 1986, el Acta Única -en su artículo 118-, estimaba que el turismo era uno de los sectores que podrían contribuir al desarrollo del medio rural y a la cohesión económica y social del territorio comunitario. Esto es así, porque el turismo rural era considerado como un instrumento útil para compensar las pérdidas de renta generadas por la crisis económica y las sucesivas reformas de la PAC.

En este contexto de doble crisis (económica y agraria), las políticas de desarrollo rural conciben el turismo rural como un “turismo diferente”, una alternativa al tradicional turismo de “sol y playa”. La potenciación de esta actividad vinculada a las explotaciones agrarias, permitiría la ocupación de parte del excedente de mano de obra de la explotación, y podría convertirse en un complemento ideal para las rentas de los agricultores. Además, el aprovechamiento y recuperación de antiguas construcciones, permitiría el ejercicio de esta actividad sin necesidad de recurrir al endeudamiento del agricultor para realizar cuantiosas inversiones.

Aunque, inicialmente, el interés de las políticas comunitarias por este sector estuviera vinculado -de una forma u otra-, a las explotaciones agrarias, entre los promotores turísticos la presencia de agricultores será simbólica. Estas inversiones son realizadas por otros sectores de la población rural o incluso por emprendedores de

origen urbano<sup>258</sup>. La escasa relevancia que el turismo tiene en la diversificación de las rentas agrarias es confirmada por Arnalte y Oliveira<sup>259</sup>, cuando -en base a la encuesta sobre la Estructura de las explotaciones agrarias de 2005-, concluyen que, apenas un 3,3% de las explotaciones españolas, o un 10,6% de las portuguesas, realizan en su seno “actividades lucrativas no agrícolas” (turismo, artesanía, etc.).

En cualquier caso, tal y como demuestra la Iniciativa Leader desde su primera convocatoria<sup>260</sup>, es innegable que la aplicación de los programas de desarrollo rural durante los años noventa, marcan un hito en la eclosión de un sector que, a principios de citada década, apenas tenía una presencia testimonial en el medio rural. Lo ocurrido en Extremadura es una buena prueba de ello: desde 1993 hasta 2010, se han creado en el medio rural extremeño más de 600 establecimientos turísticos (391 casas rurales, 60 hoteles rurales y 199 apartamentos turísticos<sup>261</sup>). En esta región, según Mejías Guisado<sup>262</sup>, durante la segunda mitad de los años noventa, debido a la Iniciativa Leader II y al Programa PRODER I, se crean más de 3.500 plazas de alojamiento, alrededor del 80% de las camas creadas en Extremadura.

A pesar del incremento de la oferta turística rural, en 2003, ésta apenas suponía un 2% de las plazas ofertadas por el conjunto del sector turístico español<sup>263</sup>.

Más allá de lo que podríamos considerar como agroturismo, en función de las motivaciones de la demanda, el término “turismo rural”, engloba diversas formas de practicar turismo<sup>264</sup>: turismos (cultural, deportivo, de interior, residencial),

---

<sup>258</sup> Pulido Fernández, J. I. y Cárdenas García, P. J. (2011): “El turismo rural en España. Orientaciones específicas para una tipología aún en desarrollo”, en Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº 56, p. 156.

<sup>259</sup> Arnalte Alegre, E. y Oliveira Baptista, F. (2009): “Producción Agraria, Gestión Ambiental y Transición Rural. Tres dimensiones de la “cuestión rural” en la Península Ibérica”, en Moreno, L.; Sánchez, M<sup>a</sup>. M.; y Simões, O. (Coord.): op. cit. p. 12.

<sup>260</sup> A nivel comunitario, el 42% de la inversión ejecutada dentro de Leader I se destinada a la promoción del turismo rural. En nuestro país este porcentaje se eleva al 51,3%.

<sup>261</sup> Campesino, A.; Sánchez, M.; Rengifo, J. I. (2010): “Extremadura”, en López, D. y Del Valle, E. (Dir.): “La actividad turística española en 2009”. AECIT (Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo). Ed. Ramón Areces. Madrid. pp. 437-450.

<sup>262</sup> Mejías Guisado, F. (2006): “Programas comunitarios de desarrollo rural. Aplicación e impacto en Extremadura”, en González Regidor, J. (Dir.): op. cit. p. 205.

<sup>263</sup> Alario Trigueros, M. (2004): “El turismo rural en España”, en Molinero Hernando, F.; Majoral Moliné, R.; García Bartolomé, J. M.; y García Fernández, G. (Coord.): op. cit. pp. 356-359.

<sup>264</sup> Ivars Baidal, J. A. (2000): “Turismo y espacios rurales: concepto, filosofía y realidades”. Revista de Investigaciones Geográficas, nº 23, pp. 73-78.

ecoturismo, etc. Las expectativas que en el mundo rural genera esta actividad, se deben a toda una serie de factores que, ajenos al mismo, explican la creciente notoriedad de este sector<sup>265</sup>: 1) saturación de las zonas turísticas más tradicionales; 2) creciente demanda de otro tipo de turismo relacionado con el medioambiente, el patrimonio cultural, o las actividades lúdicas y deportivas; 3) imagen positiva (incluso idílica) que los medios de comunicación transmiten del modo de vida rural; 4) nuevas tendencias consistentes en desplazamientos a zonas cercanas y de poca duración.

Con independencia de estas circunstancias, y de la creación de unas mínimas infraestructuras de alojamiento; no todas las zonas rurales tienen las mismas características, ni las mismas posibilidades de desarrollar un sector turístico competitivo. Con carácter previo a la ejecución de ese tipo de inversiones, deben tenerse en cuenta los recursos naturales, paisajísticos, culturales, económicos y humanos del territorio.

Incluso la existencia de grandes atractivos turísticos o de una adecuada planificación, no garantizan por sí solos el éxito de las políticas que promuevan esta actividad. Más allá de la creación de plazas de alojamiento, la viabilidad de este sector estará condicionada por múltiples circunstancias: estacionalidad de la actividad turística, creación de centros generadores de demanda a distancias adecuadas, construcción de dotaciones y equipamientos complementarios, etc.

A pesar de creer que el turismo es uno de los sectores que más pueden contribuir a la diversificación de las rentas agrarias, al desarrollo de las zonas más atrasadas o a la cohesión del territorio comunitario; Millán Escriche<sup>266</sup>, no obvia las dificultades inherentes a la potenciación de un turismo de calidad en espacios caracterizados por la regresión demográfica y el envejecimiento poblacional, o por la escasa cualificación de sus recursos humanos en las actividades propias de este sector.

Partiendo de esta realidad, y de que la potenciación del turismo rural sólo será efectiva si se inspira en un modelo de calidad, la citada autora entiende que el

---

<sup>265</sup> Ruíz Avilés, P. (1995): "Perspectivas y nuevas orientaciones del turismo rural", en Ramos Real, E. y Cruz Villalón, J. (Coord.): op. cit. pp. 497-498.

<sup>266</sup> Millán Escriche, M. (2002): "La diversificación en el medio rural como factor de desarrollo". Papeles de Geografía, nº 36, pp. 223-238.

desarrollo de este sector debe cumplir una serie de requisitos<sup>267</sup>: 1) evitar la congestión turística de los espacios rurales; 2) lograr protegerlos adecuadamente, dentro de unas políticas de ordenación que planteen una visión integral del territorio; 3) cualificar a la mano de obra local para el ejercicio de las diferentes actividades integradas dentro de este sector; 4) crear una amplia oferta de alternativas de ocio; y 5) ofrecer una imagen adecuada y atractiva del espacio que se pretende promocionar.

Al margen de los requisitos planteados, cualquier política de fomento del turismo rural, debe partir de dos premisas:

a) Ser compatible con la conservación del medioambiente. El desarrollo turístico puede implicar múltiples amenazas, tanto para el entorno, como para las tradicionales formas de ocupación de la tierra. En los ecosistemas más frágiles -como pueden ser las zonas de montaña-, los impactos generados pueden tener una mayor relevancia.

El desarrollo turístico o la asignación de nuevas funciones al territorio (como la de esparcimiento), convertirán al uso del espacio en una fuente de conflictos entre la población urbana y los habitantes del medio rural. Estas nuevas funciones implicarán el consumo de gran cantidad de suelo, o la aparición de prácticas especulativas vinculadas al sector de la construcción, con lo que la tierra perderá su tradicional uso agrario en perjuicio de agricultores y ganaderos. Por tanto, en este tipo de políticas, será imprescindible el consenso y la participación de la población.

Bote Gómez, considera fundamental definir estrategias que permitan aprovechar de forma responsable el espacio, con el objetivo de<sup>268</sup>: 1) compatibilizar la conservación de los recursos naturales con el desarrollo de los recursos turísticos; 2) entablar un “diálogo o reencuentro” entre las sociedades rural y urbana (para lo que es preceptivo mantener un equilibrio entre el número de visitantes y la población rural); 3) no repetir los errores de los modelos de turismo masivo de sol y playa; 4) huir tanto del dogma proteccionista, como del desarrollismo salvaje, pues ambos suponen el deterioro de los recursos naturales; 5) impulsar el liderazgo de la población local en la gestión de este turismo, basado en pequeñas iniciativas.

---

<sup>267</sup> Millán Escriche, M. (2002): op. cit. p. 230.

<sup>268</sup> Bote Gómez, V. (2001): “Turismo en espacio rural. Rehabilitación del patrimonio sociocultural y de la economía social”. Ed. Popular. Madrid, pp. 58-62.

b) El fomento del turismo rural debe tener una visión integral de todo el territorio. A pesar de su efecto multiplicador y de su capacidad para aportar rentas complementarias, investigaciones como la realizada por Rico González<sup>269</sup>, en relación al impacto de este sector en Castilla y León, concluyen que su contribución a la creación de empleo es modesta y a menudo está limitada a la generación de autoempleo. No se debe olvidar que el turismo no es ninguna panacea<sup>270</sup>; no supone un remedio para todos los males. Es más, tal y como concluye Troitiño<sup>271</sup>, más allá de los efectos positivos que pudieran registrar los municipios más atractivos, aquellos territorios o comarcas que fían su desarrollo a este sector, no consiguen revertir las tendencias de regresión demográfica.

En sintonía con las conclusiones alcanzadas por Troitiño, Ruíz Avilés<sup>272</sup>, y otros autores como García Hernández y De la Calle Vaquero<sup>273</sup> (que en su investigación acerca de la evolución del turismo rural en el Valle del Tiétar, destacan como una de las mayores amenazas para este sector el crecimiento desmesurado de la oferta de plazas de alojamiento), entendemos que una adecuada estrategia de desarrollo, lejos propiciar un “monocultivo turístico”, debe apostar por la valorización y activación del conjunto de los recursos del territorio. Y entre éstos, las ya mencionadas: conservación del medioambiente, o la preservación de los tradicionales usos de la tierra, son la mayor garantía para diversificar las economías rurales, y aprovechar, en un escenario de largo plazo, esas otras funciones turísticas y de esparcimiento asignadas al medio rural.

Algunas zonas especializan su actividad turística en función a diversos aspectos, como: la actividad cinegética o la explotación de espacios con especial valor ecológico. Vamos a referirnos brevemente a cada uno de ellos:

---

<sup>269</sup> Rico González, M. (2005): “El turismo como nueva fuente de ingresos para el medio rural de Castilla y León”. Cuadernos de Turismo, nº 16, pp. 175-195.

<sup>270</sup> Flores Ruiz, D. y Barroso González, M<sup>a</sup> O. (2011): “Desarrollo rural, economía social y turismo rural: un análisis de casos”. CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº70, p. 61.

<sup>271</sup> Troitiño Vinuesa, M. A. (1992): “Turismo y medio ambiente en zonas de montaña”, en Valcárcel-Resalt, G. y Troitiño Vinuesa, M. A. (Coord.): op. cit. pp. 79-99.

<sup>272</sup> Ruíz Avilés, P. (1995): op. cit. 495-515.

<sup>273</sup> García Hernández, M<sup>a</sup>. y De la Calle Vaquero, M. (2006): “Turismo en el medio rural: conformación y evolución de un sector productivo en plena transformación. El caso del Valle del Tiétar (Ávila)”. Cuadernos de turismo, nº 17, pp. 97-100.

### 3.3.3.1 La actividad cinegética:

La caza es un ejemplo paradigmático de las tensiones que, entre la población urbana y rural, puede generar la asignación de distintos usos a un mismo espacio. Con la finalidad de garantizar su acceso a esta actividad, los urbanos intentan acceder a la titularidad de los mejores cotos; y, al mismo tiempo, procuran limitar en los mismos cualquier actividad ganadera o agraria que condicione su aprovechamiento cinegético. Ante estas prácticas, históricamente, la población rural no sólo se ha sentido desplazada, sino que también se ha visto perjudicada por los daños que jabalíes y otras especies, provocaban en sus cultivos.

Aunque es muy complicado cuantificar de forma precisa su aportación real a las economías rurales<sup>274</sup>, el ejercicio de la caza se presenta como una interesante fuente de ingresos para las zonas que cuentan con este tipo de recursos; normalmente, aquellas más alejadas y deprimidas, dado lo improductivo de sus tierras.

Autores como Rengifo<sup>275</sup>, pronostican un incremento de la demanda turística vinculada a la actividad cinegética y consideran que, dada su estacionalidad (la temporada de caza se realiza normalmente entre los meses de octubre y febrero), el turismo cinegético es especialmente interesante puesto que dinamiza la demanda en una temporada de muy baja actividad para el sector. En base a esos factores, sería necesario integrar este tipo de recursos dentro de las campañas de difusión turística.

El interés económico que para el medio rural pueda tener la caza, no se limita al turismo cinegético. Esta actividad es fuente de ingresos en diversos aspectos, como, por ejemplo: a) el empleo generado por el mantenimiento de cotos y la celebración de cacerías (muleros, ojeadores, rehaderos, etc.); b) la transformación por la industria agroalimentaria de los subproductos de la caza; c) los ingresos generados

---

<sup>274</sup> La dificultad para cuantificar la relevancia económica de esta actividad viene dada por algunas de sus características como: a) su carácter sumamente tradicional, a menudo “sumergido” y complementario de otras tareas realizadas en las explotaciones agrarias; y b) sus múltiples interrelaciones con un gran número de sectores. No obstante, desde diversas perspectivas, múltiples estudios han tratado de cuantificar la aportación al PIB y al empleo de este sector. A título de ejemplo, podemos citar los trabajos de: METRASEIS (1985): “Turismo cinegético en España”. Secretaría General de Turismo. Madrid; Garrido Martín, J. L. (Coord.): “La caza. Sector económico. Valoración por subsectores”. Fundación para el Estudio y Defensa de la Naturaleza y la Caza (FEDENCA). Ed. Exlibris. Madrid, 2012.

<sup>275</sup> Rengifo Gallego, J. I. (2012): “Evaluación de la actividad cinegética en Extremadura en los albores del siglo XXI. Retos a corto y medio plazo”, en Revista de Estudios Geográficos, Vol. LXXIII, pp. 189-214.

por las licencias, los derechos de vedado, o los arrendamientos de los cotos; d) la actividad comercial que atiende la demanda de los distintos productos que el ejercicio de esta actividad requiere (equipamientos, armerías, etc.).

No obstante, quienes han estudiado con detenimiento esta cuestión, se muestran muy críticos con respecto a la relevancia que esta actividad pueda tener para la economía rural, tanto en lo referido al turismo cinegético, como a esos otros aprovechamientos. López Ontiveros entiende que, para valorar con rigor la generación de riqueza por parte del sector cinegético en el medio rural, se deben tener en cuenta varios factores<sup>276</sup>: 1) una parte de la renta generada por la caza ni siquiera repercute en el medio rural puesto que, a menudo, los titulares de las explotaciones y cotos, son urbanos; 2) a la práctica cinegética se dedica un espacio importante del ámbito rural y, en algunas zonas, puede suponer una limitación para otros usos de la tierra; 3) incluso partiendo de las estimaciones más optimistas, en términos comparativos, los empleos y la renta generada por este sector es una anécdota en comparación con la población activa agraria, o en relación a otras producciones agrarias, ganaderas, o forestales.

### 3.3.3.2 La explotación de espacios naturales protegidos o de especial valor ecológico:

Buena parte de los espacios que aún conservan un gran valor ambiental se sitúan en zonas rurales. Cuando se trata de integrar este tipo de recursos dentro de las estrategias de desarrollo rural, a menudo, la principal controversia que surge es la aparente oposición que existe entre la protección de los mismos, y su posible aprovechamiento como fuente generadora de riqueza y actividad económica.

Al igual que autores como Gómez Mendoza<sup>277</sup> (crítica con el hecho de que, tradicionalmente, los entes territoriales responsables de la gestión de estos espacios hayan sacrificado el desarrollo económico en favor de la conservación de los recursos), entendemos que, esa aparente polémica, hay que abordarla desde la premisa de que, preservar el medioambiente, no tiene porqué implicar la imposición de figuras legales restrictivas que limiten la realización de las actividades agrarias tradicionales.

---

<sup>276</sup> López Ontiveros, A. (1992): "Recursos cinegéticos y desarrollo", en Valcárcel-Resalt, G. y Troitiño Vinuesa M. A. (Coord.): op. cit. pp. 105-122.

<sup>277</sup> Gómez Mendoza, J. (1995): "Desarrollo rural y espacios naturales protegidos", en Ramos Real, E. y Cruz Villalón, J. (Coord.): op. cit. pp. 381-410.

No en vano, si estos territorios han mantenido una gran biodiversidad, conservándose durante siglos como ahora los conocemos, es porque el hombre rural ha intervenido sobre los mismos a lo largo de la historia. Por tanto, en la articulación de estos recursos dentro de las estrategias de desarrollo, es preciso compatibilizar la protección ambiental y la ordenación rural, puesto que ambos se refieren a un espacio en el que interactúan múltiples usos y actividades.

Las normas que protegen ambientalmente determinados espacios no pueden convertirse en “auténticas fronteras”, que rompan el territorio; sino que deben integrar los espacios protegidos en su entorno y, para ello, deben incorporar los principios del desarrollo rural a los diferentes documentos rectores<sup>278</sup>.

El abandono de la actividad económica y social por parte del hombre provoca efectos medioambientales tan negativos como los derivados de una sobreutilización de los recursos y espacios. Por tanto, el mayor éxito que puede tener la estrategia de protección medioambiental de un determinado territorio, es convertir al mismo en un espacio vivo, activo y dinámico, para lo que se deben tener muy presentes los municipios y las actividades afectadas por dicha protección.

Los espacios naturales pueden tener diversos niveles de protección. Así, por ejemplo, los parques naturales son un modelo menos restrictivo que otras figuras de protección medioambiental como los parques nacionales, las reservas o los monumentos naturales. Además, en relación con esta protección de los espacios, también debemos tener presente aquellos otros recursos que, aún no teniendo ningún nivel de protección ambiental, también son demandados como espacios naturales por la población urbana. Este puede ser el caso de los montes públicos, pantanos, embalses y cursos fluviales<sup>279</sup>. La demanda de este tipo de espacios también puede generar un valor añadido que debe ser valorado por las estrategias de desarrollo rural.

---

<sup>278</sup> Las conclusiones del 8º Congreso de Espacios Naturales Protegidos (ESPARC 2002), celebrado bajo el título: “Espacios protegidos: Oportunidades para el desarrollo sostenible”, insisten en esa misma idea.

<sup>279</sup> Un análisis de las posibilidades que ofrecen estos recursos podemos encontrarlo en Mulero Mendigorri, A. (1995): “Espacios rurales de ocio. Significado general y análisis en la Sierra Morena cordobesa”. Ed. MAPA y Diputación de Córdoba. Madrid.

## Capítulo 4: Gestión de la Iniciativa y aplicación del método Leader en Extremadura

4.1 Gestión, financiación y proceso de selección de la Iniciativa Leader II.

4.2 Aplicación del método Leader en Extremadura.



#### 4.1 Gestión, financiación y proceso de selección de la Iniciativa Leader II:

##### 4.1.1 Un sistema de gestión descentralizado:

En aplicación del principio de subsidiariedad, la gestión de la Iniciativa Leader II se descentraliza respetando las competencias de cada ámbito institucional:

- La Comisión, en cooperación con cada Estado miembro, esboza el contenido de los programas nacionales o regionales. Y, a partir de ese momento, ya no interviene directamente en la gestión de la Iniciativa, salvo en el caso de que los interlocutores responsables incumplan su cometido.
- España presentó a las autoridades comunitarias diecisiete programas regionales y un programa marco nacional. Las instituciones regionales y nacionales serán las responsables de la correcta ejecución de estos programas, de la selección de los proyectos, y de los beneficiarios finales. Para cumplir con estas funciones, es preciso diferenciar tres ámbitos de responsabilidad con sus correspondientes competencias: nacional, regional y local.

##### Programa Marco Nacional:

Los programas regionales tendrán como referencia el Programa Marco Nacional. El responsable de la aplicación y seguimiento de este documento, o lo que es lo mismo, el Organismo intermediario, será el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), que tendrá las siguientes funciones<sup>280</sup>:

1. Coordinar las intervenciones regionales y locales aplicando criterios homogéneos.
2. Apoyo técnico a las autoridades regionales en la aplicación de la normativa comunitaria (legislación sobre los Fondos estructurales, gestión financiera, evaluación, etc.)
3. Control y seguimiento de la ejecución de los planes de actividad y de las medidas contenidas en los programas regionales.
4. Consolidar la información técnica y financiera de los 17 programas regionales.
5. Seguimiento y evaluación continua de las subvenciones globales del Estado.
6. Elaborar y someter a la aprobación de la Comisión Europea y del Comité de Seguimiento un informe anual sobre la situación de la Iniciativa en España.

---

<sup>280</sup> Programa Nacional de la Iniciativa Comunitaria Leader II. Octubre 1994. Madrid, p. 12.

7. Solicitar a la Comisión los pagos de anticipos y saldos anuales y transferir los fondos comunitarios.
8. Coordinar las tareas implícitas al control financiero derivadas del art. 23 del Reglamento (CE) nº 4253/88, en especial las propias del Estado miembro.

Programas Regionales:

Son responsabilidad de las autoridades autonómicas y tratan de definir la estrategia de desarrollo rural en sus respectivos territorios. Esta estrategia debe estar articulada con el resto de programas operativos incluidos dentro del Marco de Apoyo Comunitario y, en base a su carácter innovador, debe destacar los elementos que la diferencian respecto a ellos.

En relación al Programa Leader II de Extremadura, la evaluación preliminar de dicha Iniciativa para el conjunto de España destaca como aspectos positivos: a) el establecimiento de criterios para la selección de los Grupos de Acción Local; b) un amplio desarrollo de las actuaciones incluidas dentro de las medidas de Adquisición de Capacidades y los Programas de Innovación Rural; y c) el grado de detalle del diagnóstico de la zona y el análisis de los estrangulamientos y potencialidades. Sin embargo, entre las deficiencias de dicho documento se mencionan: 1) la falta de concreción de las actuaciones incluidas dentro de la medida de Cooperación Transnacional; y 2) la ausencia de estrategias de Innovación rural, “que resulta una carencia muy significativa en un Programa de Desarrollo de estas características”<sup>281</sup>.

Las Comunidades Autónomas designan un Organismo intermediario responsable de la gestión de la Iniciativa a nivel autonómico. En el caso de Extremadura, este Organismo es la Dirección General de Estructuras Agrarias de la Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura. Sus funciones son<sup>282</sup>:

- a. Controlar la aplicación de las medidas contenidas dentro del programa regional.
- b. Concertar las acciones de seguimiento y evaluación continua de las subvenciones mediante los procesos que se pongan en marcha en Extremadura.

---

<sup>281</sup> Evaluación preliminar de la Iniciativa Leader II en España. Tomo I. Dirección General de Planificación y Desarrollo Rural, MAPA. Equipo de desarrollo rural de la Universidad de Córdoba. Mayo 1998, pp. 53-54.

<sup>282</sup> Programa LEADER II de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Consejería de Agricultura y Comercio. Junta de Extremadura. Dirección General de Estructuras Agrarias. Junio 1995. Mérida, p. 12.

- c. Facilitar apoyo técnico directo a los GAL y agentes colectivos, coordinando sus intervenciones en su ámbito geográfico, aplicando los criterios emanados de la Comisión Europea y del Organismo intermediario.
- d. Control de las medidas contenidas en los programas regionales, asegurando su coherencia con el Programa operativo regional para el período 1994/99.
- e. Seguimiento y evaluación de la ejecución del Programa regional, facilitando la información correspondiente al Organismo intermediario nacional.
- f. Elaborar de forma conjunta la información técnica y financiera de los Grupos de Acción Local o agentes colectivos de Extremadura.
- g. Verificar los pagos de los responsables económico-financieros de los programas locales para solicitar los anticipos y saldos financieros del Programa regional.
- h. Realizar actividades de control financiero junto con las instituciones competentes en los planes del Estado.
- i. Verificar que los proyectos cumplen con el requisito de cofinanciación pública nacional que determine el régimen de ayudas.
- j. Elaborar un informe anual sobre la evolución de la Iniciativa que habrá de someterse a la consideración del Comité regional del Objetivo 1.
- k. Supervisar la ejecución de los programas de innovación a cargo de los Grupos de Acción Local o agentes colectivos.

*Programas de Innovación Rural:*

La ejecución de estos programas corresponde a los Grupos de Acción Local. Para realizar esta ejecución, bajo la supervisión de los Organismos intermediarios de ámbito regional, se articulan una serie de órganos de decisión:

- Asamblea general: integrada por la totalidad de los miembros del Grupo de Acción Local, con independencia del sector o colectivo al que pertenezcan. Debe ser un reflejo de la realidad social, empresarial, política y cultural de la comarca.
- Comisión ejecutiva: los miembros de esta comisión, elegidos por la asamblea general, pertenecen a diferentes sectores de actividad, y son los que toman las decisiones ordinarias en la administración del programa.
- Gerencia y equipo técnico: compuesto por el personal encargado de las tareas administrativas y gerenciales del grupo.

Entre las funciones más importantes de los Grupos de Acción Local sobresalen<sup>283</sup>:

1. Firmar un contrato con el beneficiario o promotor de la acción en la forma que se determine en el régimen de ayudas.
2. Contabilizar los diferentes gastos de funcionamiento y archivar toda la documentación relacionada con los diferentes expedientes.
3. Velar por el cumplimiento de los compromisos por parte de los beneficiarios, de la certificación de los gastos, y del pago de las ayudas.

En el cumplimiento de estas funciones debemos tener en cuenta que, al igual que en otras Iniciativas Comunitarias, el inicio de Leader II sufrió notables retrasos, y su eficacia quedó supeditada a un complejo sistema de administración y gestión que restó autonomía a los Grupos de Acción Local<sup>284</sup>.

#### 4.1.2 Objetivos de la Iniciativa Comunitaria Leader II:

Como consecuencia de esta gestión descentralizada, las diferentes instituciones que participan en la ejecución de Leader, irán imputando a la misma diferentes objetivos. En cierta forma, estas nuevas metas no se corresponden con la capacidad de actuación de una Iniciativa que, con escasos recursos, nace con el propósito de impulsar la ejecución de proyectos innovadores en el medio rural.

Así por ejemplo, según el Programa Nacional, el objetivo fundamental de la Iniciativa Leader II será “impulsar el desarrollo endógeno y sostenido de las comarcas rurales españolas, que lleve como consecuencia el mantenimiento de la población, frenando la regresión demográfica y consiguiendo para sus habitantes unas rentas y nivel de bienestar social equivalentes a otras zonas más desarrolladas, asegurando la conservación del espacio y de los recursos naturales”<sup>285</sup>. A partir de este objetivo general, se plantean una serie de objetivos instrumentales<sup>286</sup>:

---

<sup>283</sup> Programa Nacional de la Iniciativa Comunitaria Leader II. Octubre 1994. Madrid, p. 13.

<sup>284</sup> Como consecuencia de este proceloso sistema de gestión, a menudo, los responsables de la ejecución de los diferentes programas comarcales, optaron por sacrificar los proyectos más innovadores (y también los más complejos), en favor de aquellas otras actuaciones que, aunque tuvieran un menor interés, resultaban más sencillas de ejecutar.

<sup>285</sup> Programa Nacional de la Iniciativa Comunitaria Leader II. Octubre 1994. Madrid, p. 8.

<sup>286</sup> *Ibidem*.

- a. Diversificación de las actividades económicas y, en especial, de aquellas que se basan en la utilización de recursos naturales propios y subutilizados.
- b. Potenciar la creación de empleo favoreciendo la iniciativa privada, especialmente el autoempleo y las empresas asociadas.
- c. Invertir recursos en distintos sectores económicos a partir de sus potencialidades reales.
- d. Incrementar el valor añadido que reciben agricultores y productores locales en base a la mejora de la calidad de los productos, así como a los procesos de transformación y comercialización de los mismos.
- d. Asegurar la conservación del espacio natural y de sus recursos, haciendo compatibles las funciones productiva, protectora y recreativa.
- f. Adecuar la formación general y profesional a las necesidades de los procesos de diversificación, reorientación y modernización de los sectores económicos.
- g. Impulsar la agricultura revalorizando las producciones agrícolas e integrando otras producciones que satisfagan las necesidades de renta y trabajo de los agricultores.
- h. Promover nuevas alternativas a la agricultura (turismo rural, artesanado, pequeña industria, servicios) con el fin de paliar los posibles efectos negativos que, para la economía rural, pudieran derivarse de la aplicación de la reforma de la PAC.
- i. Promocionar el conocimiento y revalorizar el patrimonio histórico y artístico.
- j. Implicar a los agentes económicos y sociales en el desarrollo de las zonas rurales, colaborando con las instituciones públicas en las actuaciones previstas.

A su vez, los responsables de la elaboración y gestión del Programa regional, también establecen una serie de objetivos generales y específicos. De esta forma, los objetivos generales de Leader II en Extremadura son<sup>287</sup>:

1. Lograr una mayor participación de la población en la solución de sus problemas.
2. Hacer compatible la conservación y protección del medio ambiente con un incremento de los niveles de renta, capacidad y empleo.
3. Creación de pequeñas industrias y negocios de artesanía, así como mejorar el acceso de las existentes a las innovaciones tecnológicas y al mercado.

---

<sup>287</sup> Programa LEADER II de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Consejería de Agricultura y Comercio. Junta de Extremadura. Dirección General de Estructuras Agrarias. Junio 1995. Mérida, p. 6.

4. Disminución del éxodo rural, especialmente de los jóvenes y mujeres.
5. Articulación de las acciones Leader y los programas operativos del Marco Comunitario de Apoyo, mejorando los resultados obtenidos por ambos.

Además, el Programa Regional también incluye los siguientes objetivos específicos<sup>288</sup>:

- a. Fortalecer las potencialidades productivas del sector primario.
- b. Diversificar y ampliar los sistemas de explotación primaria.
- c. Fortalecer y consolidar el sector turístico rural.
- d. Fomentar la transformación agroalimentaria así como las actividades de artesanía creando mayor valor añadido.
- e. Potenciar la comercialización creando canales comerciales estables.
- f. Mejorar la cualificación profesional y eliminar las trabas para el acceso de jóvenes y mujeres al empleo.
- g. Fomentar la interconexión con espacios productivos europeos e internacionales.
- h. Conservar y revalorizar el patrimonio natural e histórico-cultural de las comarcas, como factor generador de una identidad propia y fuente de recursos futuros.

A su vez, a todos estos objetivos, hay que añadir los fijados en los diferentes Programas de Innovación Rural presentados por los Grupos de Acción Local.

#### 4.1.3 *Ámbito de aplicación, beneficiarios y criterios de selección:*

Leader II se aplicó en las zonas rurales de las regiones objetivo 1 y 5b, aunque excepcionalmente también se podría aplicar en zonas limítrofes a estas regiones. Pudieron acceder a las ayudas de esta Iniciativa dos tipos de beneficiarios<sup>289</sup>:

1. Grupos de Acción Local según la definición recogida en Leader I. Es decir, un conjunto de interlocutores públicos y privados que definen una estrategia común, y un programa de medidas innovadoras para el desarrollo de un territorio rural<sup>290</sup>.

---

<sup>288</sup> Programa LEADER II de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Consejería de Agricultura y Comercio. Junta de Extremadura. Dirección General de Estructuras Agrarias. Junio 1995. Mérida, pp. 6-7.

<sup>289</sup> Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para las subvenciones globales a los programas operativos integrados, para los cuales se pide a los Estados miembros que presenten solicitudes de ayuda dentro de una iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER II) (Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural) (94/C 180/12).

<sup>290</sup> A título orientativo, el área sobre la que se diseña la estrategia de desarrollo, sería un territorio inferior a la categoría administrativa NUTS III, y tendría una población inferior a los 100.000 habitantes.

2. Otros agentes colectivos públicos o privados del medio rural, como cámaras agrarias, de industria, de comercio, de artesanos, cooperativas, agrupaciones de empresas, sindicatos, asociaciones sin fines de lucro, etc. Para que estas entidades pudieran presentar candidaturas, su actuación -de carácter predominantemente temático-, se debía situar dentro de una lógica de desarrollo de un territorio local.

Para la selección de las diferentes candidaturas, el Programa Nacional establece tres criterios básicos<sup>291</sup>:

- a) En primer lugar, en lo referido al territorio, la delimitación del conjunto de municipios que conforman la candidatura Leader debe obedecer a criterios de homogeneidad; tanto en lo que respecta a las características geográficas como en lo relativo a sus condiciones socioeconómicas. Partiendo de esta premisa, en la selección de las candidaturas, tendrán prioridad las comarcas que, dado un mayor grado de ruralidad, sufran especialmente los problemas derivados de la despoblación, un menor nivel de renta, inferior calidad de vida, etc.  
Con excepción de aquellos municipios incluidos dentro de un Leader temático, ninguna localidad podrá formar parte simultáneamente de dos programas Leader.
- b) Respecto al Grupo de Acción Local, una de las cuestiones que más influencia tiene dentro del proceso de selección es la composición y diversidad del mismo. Los colectivos que lo integran deben ser un fiel reflejo de la comarca, tener una implantación real sobre el territorio, y posibilitar la participación activa de la población en el proceso de desarrollo. El GAL debe ser plural, social y políticamente. Otro de los elementos que se valoran dentro de este apartado es la experiencia que el Grupo de Acción Local tenga en la gestión de programas de desarrollo similares.
- c) El tercer elemento de juicio es la calidad de los programas elaborados por los diferentes Grupos de Acción Local. Se valora la coherencia de este documento con respecto a las características sociales, económicas y geográficas de la comarca; su capacidad para movilizar los recursos con los cuenta el territorio y, muy especialmente, para fomentar la implicación de la inversión privada en su ejecución.

---

<sup>291</sup> Programa Nacional de la Iniciativa Comunitaria Leader II. Octubre 1994. Madrid, pp. 10-11.

#### 4.1.4 Medidas subvencionables:

Dentro de la convocatoria de la Iniciativa Leader II, la Comisión diferencia tres tipos de medidas y sus correspondientes acciones<sup>292</sup>:

##### a) Adquisición de Capacidades:

Esta acción está dirigida a aquellos Grupos de Acción Local que, antes de la convocatoria de la Iniciativa, no tuvieran experiencia en la gestión de programas de desarrollo rural. Los Grupos beneficiarios, ejecutarían esta medida con carácter previo a cualquier otra. Su finalidad es la capacitación de los GAL en aquellas tareas necesarias para la elaboración y el diseño de una estrategia de desarrollo territorial. Entre las actividades subvencionables destacaríamos:

- Diagnóstico del territorio.
- Sensibilización de la población respecto a la Iniciativa Leader.
- Apoyo técnico para la constitución de cooperaciones locales.
- Apoyo técnico para la elaboración de estrategias de desarrollo integrado.
- Asesoramiento en la búsqueda de financiación y elaboración de la solicitud para la ejecución del Programa de Innovación.

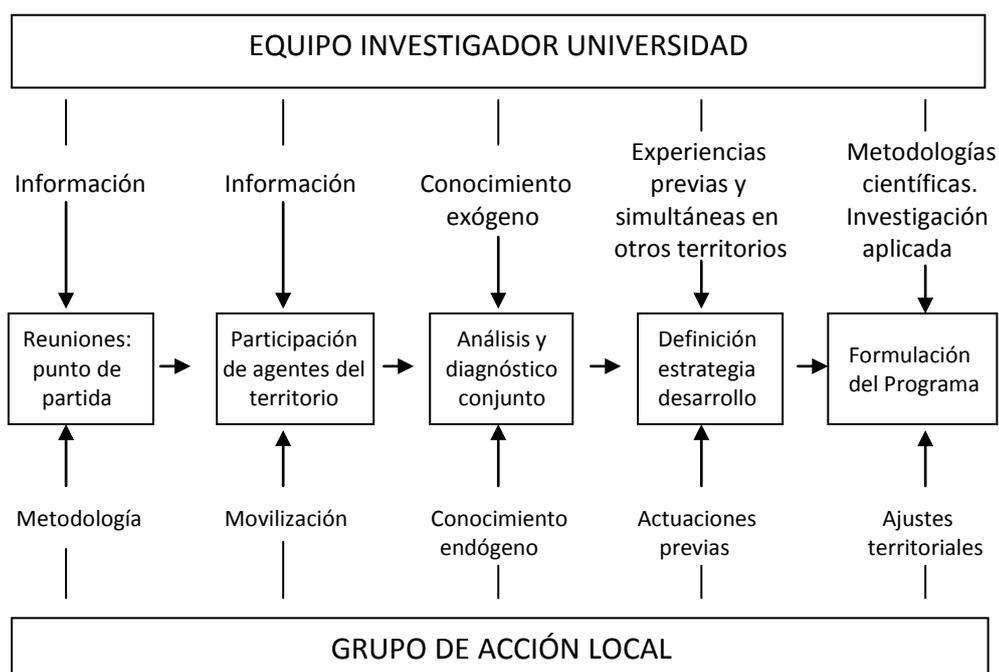
Según De los Ríos y otros autores<sup>293</sup>, en los procesos de elaboración y planificación de estrategias de desarrollo territorial, la colaboración entre Grupos de Acción Local y equipos de investigación externos (pertenecientes a ámbitos como el universitario), ha demostrado ser efectiva. Mientras que el GAL puede aportar un amplio conocimiento social y económico del territorio, el equipo de investigación externo podría proporcionar un exhaustivo conocimiento de las estrategias de desarrollo rural a nivel europeo y de las experiencias de otros territorios. El gráfico 4.1, ilustra este sistema de colaboración en la gestión de la Adquisición de Capacidades.

---

<sup>292</sup> Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para las subvenciones globales a los programas operativos integrados para los cuales se pide a los Estados miembros que presenten solicitudes de ayuda dentro de una iniciativa comunitaria de desarrollo rural denominada Leader II. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 1 de julio de 1994, pp. 56-58.

<sup>293</sup> De los Ríos Carmenado, I.; Alier Gándaras, J.L.; Díaz Puente, J.M. y Yagüe Blanco, J.L. (2002): "La Iniciativa LEADER, un planteamiento de desarrollo rural desde la innovación y el conocimiento local: Resultados y experiencias", en De los Ríos Carmenado, I. (Coord.): "Innovación para el desarrollo rural: La Iniciativa Leader como Laboratorio de aprendizaje". Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid. Madrid, pp. 97-98.

Gráfico 4.1: Colaboración Grupo de Acción Local - Equipo investigación



Fuente: De los Ríos, I.; Alier, J. L.; Díaz, J. M. y Yagüe, J. L. (2002): op. cit. p. 100.

***b) Programa de Innovación Rural:***

Tras la convocatoria de la Iniciativa Leader II, la precipitación en la redacción de nuevos programas en un plazo tan corto de tiempo como el disponible para presentar las candidaturas provocaría que, en la mayoría de los casos, las estrategias planteadas no reflejaran las necesidades de las zonas, ni contaran con el consenso de los agentes económicos y sociales con presencia sobre el territorio.

Para evitar estos problemas, la mayoría de las candidaturas debían acceder a esta medida después de gestionar la Adquisición de Capacidades. Esto no sería necesario para aquellos grupos que: 1) habiendo sido beneficiarios de Leader I, desearan tener una continuidad en su estrategia de desarrollo; y 2) en el momento de la convocatoria, ya contaran con una estrategia de desarrollo y tuvieran elaborado el correspondiente programa.

Partiendo de la existencia de esa estrategia de desarrollo, el Programa de Innovación pretende impulsar la realización de modestas inversiones en todos aquellos sectores y actividades que puedan contribuir al desarrollo rural. A su vez, dado el carácter innovador de las actuaciones, esta medida aspira a servir de ejemplo respecto a los nuevos caminos y líneas de actuación que se pueden abrir en este ámbito.

El Programa de Innovación está compuesto por seis submedidas que engloban un conjunto muy amplio de actuaciones:

*b.1) Apoyo técnico al desarrollo rural:*

Además de la elaboración de aquellos informes técnicos precisos para la ejecución del Programa, o para el asesoramiento a promotores, esta medida también contempla todas las inversiones necesarias para el equipamiento y funcionamiento de los Centros de Desarrollo Rural. A título de ejemplo, podemos referirnos a:

- Gastos del personal técnico, equipamiento y suministros en general del CEDER.
- Asistencia técnica a nuevos promotores y a empresas ya en funcionamiento: acceso al crédito, nuevos mercados, traspaso de actividades, estudios de viabilidad, etc.
- Campañas de sensibilización de la población -y en particular de los más jóvenes-, respecto al interés de la actividad innovadora y al potencial desarrollo del territorio.

*b.2) Formación profesional y ayudas a la contratación:*

Esta medida pretende atender las necesidades formativas detectadas en los procesos de desarrollo. Para afrontar un proyecto de diversificación económica es preciso contar con recursos humanos cualificados. Algunas acciones realizadas son:

- Capacitación de los responsables de la gestión del Programa en diversos aspectos (procedimientos, difusión y animación, formación para el desarrollo, etc.)
- Coordinación entre el sistema educativo y la estrategia de desarrollo del territorio.
- Incorporación al mercado laboral de personas con especiales dificultades.

*b.3) Turismo rural:*

Con una relevancia esencial en los Programas de Innovación, la promoción del turismo rural, entre otros objetivos, pretende impulsar el desarrollo de una amplia oferta de alojamiento, así como de sus servicios complementarios. Entre las actuaciones incluidas dentro de este apartado, podemos destacar:

- Construcción de casas, hoteles rurales y otras formas de alojamiento.
- Realización de pequeñas inversiones, de carácter público, dirigidas a mejorar los servicios y equipamientos turísticos de las zonas rurales.
- Elaboración de estudios de mercado, creación de Centrales de Reserva y promoción de nuevos productos turísticos como el turismo cultural, turismo deportivo, etc.

*b.4) Pequeñas empresas, artesanías y servicios de aproximación:*

Esta medida tiene como objetivo la creación y consolidación de pequeñas empresas en base al aprovechamiento de los recursos y tradiciones locales; este es el caso, por ejemplo, de la promoción de la artesanía. Otro de los propósitos de este capítulo es permitir el acceso de estas empresas a una serie de servicios de proximidad. Para el logro de estos retos, algunos ejemplos de acciones subvencionables son:

- Realización de inversiones para la creación de empresas y ejecución de proyectos innovadores, especialmente cuando impliquen la valorización de recursos locales.
- Acceso del artesanado y del entramado empresarial agroindustrial a diversos servicios tecnológicos, de asesoramiento, capacitación profesional, etc.
- Promoción del teletrabajo y de nuevos servicios de proximidad.

*b.5) Valorización y comercialización de la producción agraria, silvícola y pesquera local:*

Con la intención de impulsar el desarrollo del medio rural en base al incremento del valor añadido de las producciones agrarias locales, se plantean toda una serie de actuaciones que van, desde la mejora de los sistemas de producción (normalización, etiquetado, controles de calidad, etc.), hasta la comercialización directa de los productos finales a través de diversos canales de distribución. Algunos de los proyectos que tienen cabida dentro de esta submedida son:

- Apoyo técnico y económico para la valorización y diversificación de la producción agraria, silvícola y pesquera.
- Identificación de las producciones locales con sus lugares de origen.
- Análisis de los mercados potenciales, sistemas de distribución y comercialización.
- Producción de energías renovables y alternativas (como, por ejemplo, la obtenida a partir de biomasa, o del aprovechamiento de residuos de las industrias madereras).

*b.6) Conservación y mejora del medio ambiente y del entorno:*

Gracias a modestas inversiones, de carácter mayoritariamente público, los proyectos realizados dentro de esta medida pretenden:

- Rehabilitar el patrimonio arquitectónico, así como espacios y edificios singulares.
- Recuperar, promocionar y difundir elementos culturales y tradicionales.
- Proteger parajes con especial valor medioambiental y paisajístico.
- Implantar sistemas de reciclaje y aprovechamiento de residuos.

*c) Cooperación Transnacional:*

En esta medida se incluyen el mismo tipo de proyectos que los referidos en el Programa de Innovación, si bien en este caso: 1) deben contar con la participación de varios promotores pertenecientes, al menos, a dos Estados miembros; y 2) los promotores no estarán obligados a innovar en el contenido porque, en sí mismas, estas actuaciones constituyen una novedad para el desarrollo del medio rural.

Dentro de la Cooperación transnacional, también se contempla la creación de la Red Europea de Desarrollo Rural<sup>294</sup>, así como los gastos vinculados a la participación de los diferentes Grupos de Acción Local y otro tipo de colectivos en las actividades organizadas por dicha Red.

A partir de la creación de la Red Europea de Desarrollo Rural, el Programa Nacional de la Iniciativa Leader<sup>295</sup>, prevé que la gestión de proyectos de Cooperación transnacional se realizaría de forma paulatina y progresiva. Bien es cierto que, tal y como tendremos la ocasión de comprobar, por regla general, la ejecución de esta medida estará por debajo de sus expectativas iniciales.

*4.1.5 Fuentes de financiación y distribución de la inversión por medidas:*

En la financiación de esta Iniciativa hay que distinguir entre las contribuciones públicas, y los recursos privados que comprometen cada uno de los promotores en la ejecución de sus diferentes proyectos. A su vez, dentro de los recursos públicos hay que diferenciar entre los de origen europeo, y los aportados por los diferentes niveles de la administración nacional (Central<sup>296</sup>, Regional y Local).

En forma de subvención global, y a través de un Organismo intermediario nacional, en la financiación comunitaria de esta Iniciativa participan tres Fondos Estructurales: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA-Orientación), y el Fondo Social Europeo (FSE).

---

<sup>294</sup> Los objetivos y el funcionamiento de esta Red han sido analizados en la pregunta 3.2; concretamente, en su apartado b) La importancia de la innovación dentro de los procesos de desarrollo.

<sup>295</sup> Programa Nacional de la Iniciativa Comunitaria Leader II. Octubre 1994. Madrid, p. 10.

<sup>296</sup> Tanto en esta Iniciativa como en el Programa PRODER I, la aportación del Gobierno Central se regula mediante la Orden de 21 de mayo de 1998 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

La aportación total de estos fondos viene recogida en el Cuadro 4.1, si bien hay que precisar que su distribución en el conjunto nacional no se realiza de forma lineal<sup>297</sup>.

Por su parte, como también refleja el citado cuadro, los recursos inicialmente aportados por las administraciones nacionales se aproximan al 20% de la financiación total; la administración regional es la que más recursos compromete.

Cuadro 4.1: Financiación inicial de la Iniciativa Leader II (Euros)

Fuente de financiación	Nacional	%	Regional	%
Subvenciones comunitarias	317.523.709,93	32,15	23.078.864,81	42,75
FEOGA-Orientación	145.643.263,25	14,75	10.791.172,33	19,99
FEDER	145.643.263,25	14,75	10.791.172,33	19,99
FSE	26.237.183,43	2,65	1.496.520,15	2,77
Administraciones nacionales	190.650.775,91	19,30	7.719.699,97	14,30
Administración Central	52.261.728,75	5,29	2.572.271,70	4,76
Administración Autonómica	89.345.197,31	9,05	2.596.312,19	4,81
Administración Local	49.043.849,85	4,96	2.551.116,08	4,73
Gasto público	508.174.485,84	51,45	30.798.564,78	57,05
Aportación privada	479.465.640,14	48,55	23.184.342,43	42,95
Presupuesto total	987.640.125,98	100,00	53.982.907,19	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los Programas Nacional y Regional de Leader II

Respecto al destino de estos recursos, el Cuadro 4.2, resume la inversión para cada una de las submedidas que integran el Programa de Innovación Nacional, en las zonas Objetivo 1 y 5 b), así como las referidas al Programa Leader en Extremadura.

Cuadro 4.2: Distribución de los recursos iniciales en la Medida B (Euros)

Submedida	Objetivo 1	%	Objetivo 5 b)	%	Programa Regional	%
B <sub>1</sub>	59.336.362,43	8	12.694.697,87	5,9	4.032.791,22	8
B <sub>2</sub>	45.507.434,52	6,2	8.118.110,90	3,8	3.545.971,41	7
B <sub>3</sub>	217.805.043,69	29,6	70.993.112,40	33	12.645.294,67	25
B <sub>4</sub>	179.957.688,75	24,5	58.397.401,22	27,1	15.181.565,76	30
B <sub>5</sub>	126.141.502,29	17,2	38.915.293,35	18,1	10.115.033,72	20
B <sub>6</sub>	106.332.864,55	14,5	25.978.928,52	12,1	5.054.511,80	10
Total	735.080.896,23	100	215.097.544,26	100	50.575.168,58	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los Programas Nacional y Regional de Leader II

<sup>297</sup> La mayor parte de la aportación europea (83,13%), se invierte en las regiones Objetivo 1; mientras que el resto (16,87%), se destina a las zonas calificadas como objetivo 5b). La cofinanciación comunitaria para los diferentes Programas comarcales de estas regiones también será diferente: en las regiones Objetivo 1, los fondos europeos suponen, de media, el 34,4% de la inversión final; en cambio, en zonas objetivo 5b), este porcentaje se reduce hasta el 24,4%. (Programa Nacional Iniciativa Leader II, p. 3).

Inicialmente, los fondos comunitarios incorporados al Programa Regional, fueron aprobados por la Comisión Europea el 27 de julio de 1995<sup>298</sup>, y distribuyen sus recursos por medidas y submedidas en función de la compatibilidad entre éstas y lo establecido en los Reglamentos que rigen la ejecución de los Fondos estructurales.

El Cuadro 4.3, muestra el presupuesto inicial de Leader II en Extremadura, así como la aportación de las diversas fuentes financiación a sus diferentes medidas. Sin embargo, a lo largo del período de gestión de la Iniciativa, se amplían -hasta en dos ocasiones- los recursos asignados a la misma para conformar, definitivamente, las disposiciones financieras finales que se reflejan en el Cuadro 4.4. De la misma forma que ocurrió en la asignación inicial de fondos europeos, los aumentos presupuestarios de la Iniciativa precisan, nuevamente, del visto bueno de la Comisión Europea:

- 1) En su decisión de 22 de diciembre de 1997, la Comisión aprueba una primera ampliación con el doble propósito de aplicar una reserva adicional de fondos, e incorporar nuevos recursos para neutralizar los efectos que la inflación pudiera haber tenido sobre las dotaciones iniciales del Programa regional (indexación).
- 2) Y, el 4 de noviembre de 1999, la Comisión aprueba una nueva modificación presupuestaria que da lugar al cuadro financiero definitivo. Al igual que en el caso anterior, los motivos que justifican esta ampliación, son la aplicación de nuevos recursos procedentes de la indexación, junto a la realización de pequeños ajustes en la programación financiera de acuerdo con el desarrollo de la Iniciativa.

Las diferencias entre el presupuesto inicial y el definitivo merecen ser analizadas, cuando menos, desde dos puntos de vista:

- a) La implicación de las diferentes fuentes de financiación:

El presupuesto definitivo de Leader II en Extremadura supera en 9.601.985,79 € las previsiones iniciales, lo que supone un incremento del 17,79%<sup>299</sup>.

---

<sup>298</sup> Estos fondos debían ser ejecutados entre el 30/10/1994 y el 31/12/1999; no obstante, a partir de esta última fecha, aunque los Grupos de Acción Local no podían comprometer nuevos recursos, sí que contaron con un período de dos años (hasta el 31/12/2001), para finalizar los proyectos comprometidos, y realizar las correspondientes certificaciones de gasto. Las disposiciones necesarias para la aplicación de estos recursos se establecen en virtud de un convenio entre la Comisión Europea, la Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, y la Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura.

<sup>299</sup> Esta cifra es superior al incremento acumulado del IPC entre julio de 1995 y noviembre de 1999, cifrado por el INE en un 11%. Consulta realizada el 3 de enero de 2015 en la página web [www.ine.es](http://www.ine.es).

Todas las fuentes de financiación aumentan sus recursos y lo hacen, además, manteniendo en el presupuesto definitivo un porcentaje de participación similar al que tenían inicialmente. La única variación reseñable es la disminución de un 1% en el peso relativo que la financiación privada supone dentro del Programa; porcentaje que es asumido por el conjunto de la financiación pública (que representa el 58% del presupuesto final, frente al 57,05% inicial).

Respecto a la implicación de las fuentes de financiación en las diferentes medidas, sí que se producen cambios significativos. Para comprenderlos, es preciso diferenciar, dentro de la medida B, entre submedidas productivas (Turismo rural; Pymes, artesanía y servicios; y Valorización de la producción agraria); e improductivas (Apoyo técnico al desarrollo rural; Formación profesional y ayudas a la contratación; y Conservación del medio ambiente).

Mientras que el presupuesto inicial preveía que la inversión privada aportaría un porcentaje muy similar (en torno al 43%) de los recursos invertidos en cualquiera de las submedidas del Programa de Innovación, o de la Cooperación transnacional; la aplicación práctica de la Iniciativa muestra que la presencia de recursos privados en las submedidas que no tienen un carácter productivo es prácticamente testimonial (y muy inferior a la prevista para la Cooperación transnacional). Sin embargo, en las submedidas productivas, la participación privada supera las previsiones iniciales.

Por su parte, la programación financiera de las aportaciones públicas, que también se había distribuido inicialmente de una forma homogénea entre las diferentes medidas y submedidas; va a experimentar cambios en sentido inverso al de la inversión privada. Es decir, en las medidas no productivas, la implicación de este tipo de financiación va a ser significativamente superior al de las productivas.

b) La distribución de la inversión por medidas:

Los recursos asignados a las medidas de Adquisición de capacidades, Cooperación transnacional, y Evaluación y seguimiento, son inferiores a lo consignado en el cuadro financiero inicial. Estas medidas minoran su inversión por diversas razones:

1. En noviembre de 1999 (fecha en la que se aprueba la financiación definitiva), la medida A ya había sido ejecutada. Por tanto, la ligera disminución de sus recursos se debe a los pequeños ajustes en su cierre, teniendo en cuenta que el presupuesto asignado a cada Grupo (90.150 €) tenía el carácter de máximo.
2. Una de las causas que provocan la segunda modificación presupuestaria de la Iniciativa, fue el ajuste de la misma tras unos años de aplicación práctica. Pues bien, las elevadas expectativas depositadas en la medida C son un buen ejemplo de una de las cuestiones que precisaría un reajuste: los recursos destinados a la Cooperación transnacional disminuyen un 40% en relación a su previsión inicial.
3. Por último, la implicación de las diferentes administraciones que participan en la gestión de la Iniciativa dentro de las tareas de Evaluación y seguimiento, posibilita un sustancial ahorro de lo consignado inicialmente para este fin.

Por el contrario, el Programa de Innovación Rural, disfruta de un incremento de más del 20% en relación a sus previsiones iniciales. Esto implica que en casi todas las submedidas el presupuesto final supera al inicial. Las excepciones a este hecho son las medidas de Formación profesional y Pymes, artesanía y servicios.

Sin variar el peso relativo que, en el Programa de Innovación Rural, tienen las medidas productivas (75%) e improductivas (25%), lo ocurrido con las submedidas B<sub>2</sub> y B<sub>4</sub>, condiciona la importancia relativa del resto de submedidas:

- En el caso de las medidas improductivas, la significativa disminución de la submedida B<sub>2</sub> (pasa de representar un 7% del Programa de Innovación inicial, a un 4,6% de los recursos finales), se traduce en un incremento del peso relativo de las otras dos medidas (Apoyo técnico al desarrollo rural -pasa del 8% al 9,3%- y Conservación y mejora del medio ambiente -del 10% al 10,7%-).
- En las medidas productivas, ocurre algo similar con la medida de Pymes, artesanía y servicios (de suponer un 30% del presupuesto inicial de la medida B, disminuye su importancia relativa hasta al 23,3%), si bien, en este caso, de dicha disminución sólo se beneficia la submedida destinada a la Valorización y comercialización de la producción agraria, que es la medida que experimenta el mayor incremento en relación al presupuesto inicial (de suponer un 20% del Programa de Innovación, aumenta su peso relativo hasta el 27,7%).

Cuadro 4.3: Programa financiero inicial de la Iniciativa Leader II en Extremadura (Euros)

Medidas	Total	Fondos públicos		Financiación Comunitaria			Financiación Nacional			Fondos privados	
		Total	%	FEOGA	FEDER	FSE	Central	Regional	Local	Total	%
Medida A	631.062,71	591.636,32	93,7	220.871,95	220.871,95		50.485,01	50.485,01	48.922,40	39.426,39	6,3
Medida B	50.575.168,58	28.536.054,71	56,4	9.952.760,45	9.952.760,45	1.496.520,14	2.380.007,93	2.380.007,93	2.373.997,81	22.039.113,87	43,6
B <sub>1</sub>	4.032.791,22	2.271.825,75	56,3	856.442,24	856.442,23		186.313,76	186.313,76	186.313,76	1.760.965,47	43,7
B <sub>2</sub>	3.545.971,41	2.001.370,31	56,4			1.496.520,14	168.283,39	168.283,39	168.283,39	1.544.601,10	43,6
B <sub>3</sub>	12.645.294,68	7.134.013,68	56,4	1.851.958,70	3.497.049,04		595.001,98	595.001,98	595.001,98	5.511.281,00	43,6
B <sub>4</sub>	15.181.565,75	8.570.432,60	56,4	2.224.405,90	4.200.413,50		715.204,40	715.204,40	715.204,40	6.611.133,15	43,6
B <sub>5</sub>	10.115.033,72	5.703.604,87	56,4	4.279.206,19			474.799,56	474.799,56	474.799,56	4.411.428,85	43,6
B <sub>6</sub>	5.054.511,80	2.854.807,50	56,5	740.747,42	1.398.855,68		240.404,84	240.404,84	234.394,72	2.199.704,30	43,5
Medida C	2.536.271,06	1.430.468,89	56,4	527.388,12	527.388,12		123.748,39	123.748,39	128.195,87	1.105.802,17	43,6
Medida D	240.404,84	240.404,84	100,0	90.151,82	90.151,82		18.030,36	42.070,84			
TOTAL	53.982.907,19	30.798.564,76	57,05	10.791.172,34	10.791.172,34	1.496.520,14	2.572.271,69	2.596.312,17	2.551.116,08	23.184.342,43	42,95

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Regional del Leader II

Cuadro 4.4: Programa financiero definitivo de la Iniciativa Leader II en Extremadura (Euros)

Medidas	Total	Fondos públicos		Financiación Comunitaria			Financiación Nacional			Fondos privados	
		Total	%	FEOGA	FEDER	FSE	Central	Regional	Local	Total	%
Medida A	616.492,00	556.980,00	90,3	218.479,00	213.080,00		15.393,00	50.418,00	59.610,00	59.512,00	9,7
Medida B	61.301.110,00	34.924.946,00	57,0	12.182.598,00	12.143.187,00	1.853.529,00	3.077.748,00	2.842.030,00	2.825.854,00	26.376.164,00	43,0
B <sub>1</sub>	5.724.593,00	5.579.060,00	97,5	1.887.627,00	1.940.589,00		278.121,00	904.209,00	568.514,00	145.533,00	2,5
B <sub>2</sub>	2.813.426,00	2.740.308,00	97,4			1.853.529,00	241.956,00	316.715,00	328.108,00	73.118,00	2,6
B <sub>3</sub>	14.970.492,00	7.335.676,00	49,0	2.148.297,00	3.494.677,00		596.028,00	565.848,00	530.826,00	7.634.816,00	51,0
B <sub>4</sub>	14.282.945,00	6.574.406,00	46,0	1.008.623,00	4.342.202,00		509.710,00	497.892,00	215.979,00	7.708.539,00	54,0
B <sub>5</sub>	16.979.642,00	6.923.892,00	40,8	5.526.393,00			910.632,00	379.570,00	107.297,00	10.055.750,00	59,2
B <sub>6</sub>	6.530.012,00	5.771.604,00	88,4	1.611.658,00	2.365.719,00		541.301,00	177.796,00	1.075.130,00	758.408,00	11,6
Medida C	1.536.365,00	1.235.592,00	80,4	477.241,00	449.453,00		56.104,00	129.207,00	123.587,00	300.773,00	19,6
Medida D	130.926,00	130.926,00	100,0	49.097,00	49.097,00		9.820,00	22.912,00			
TOTAL	63.584.893,00	36.848.444,00	58,0	12.927.415,00	12.854.817,00	1.853.529,00	3.159.065,00	3.044.567,00	3.009.051,00	26.736.449,00	42,0

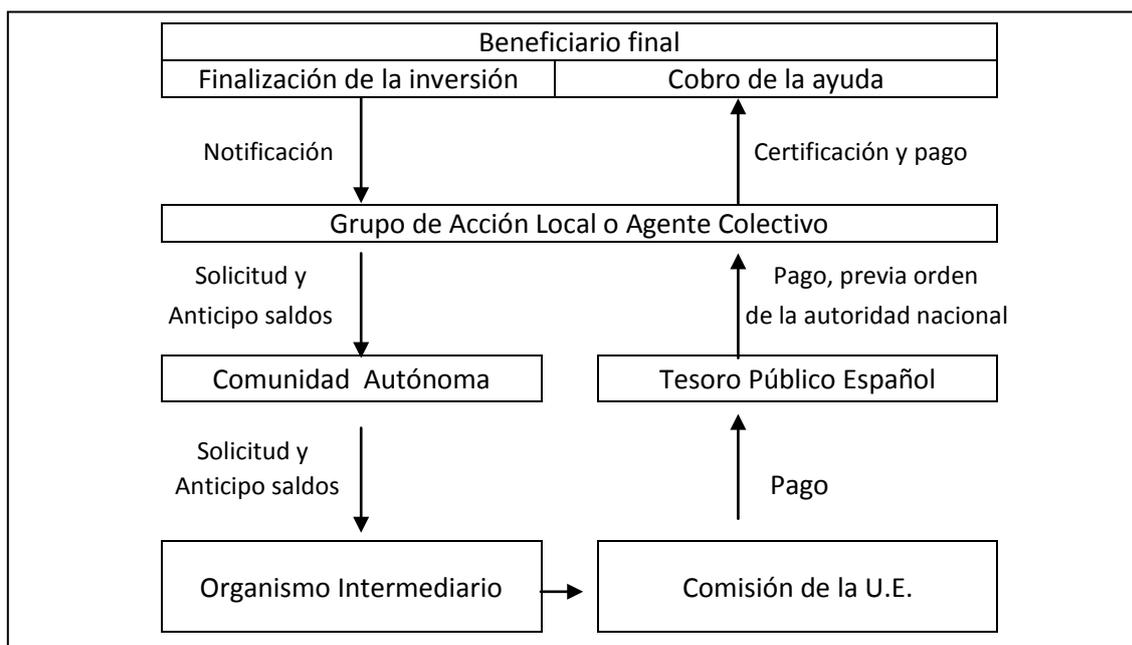
Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de cierre de la Iniciativa Leader II en Extremadura

#### 4.1.6 Sistema de control de pagos:

Respecto al sistema de pagos, partiendo de la experiencia adquirida en la gestión de Leader I, y de la buena valoración lograda por la forma de intervención basada en Subvenciones globales, la segunda convocatoria de la Iniciativa opta por mantener ese mismo mecanismo, puesto que permite “canalizar un flujo único de fondos comunitarios, con un procedimiento breve y rápido, desde el presupuesto comunitario a los Grupos de Acción Local y beneficiarios finales”<sup>300</sup>.

Para corregir alguna disfunción detectada, se crea un único Organismo Intermediario, y se solicita a la Comisión Europea que el Plan financiero global pudiera ser desglosado en planes regionales<sup>301</sup>. Los fondos canalizados por el IRYDA son transferidos por el Tesoro Público a los GAL<sup>302</sup>, de acuerdo al siguiente gráfico:

Gráfico 4.2: Sistema de pagos de los fondos comunitarios en Leader II



Fuente: Programa Regional de la Iniciativa Leader II en la Comunidad Autónoma de Extremadura, p. 14

<sup>300</sup> Programa Nacional de la Iniciativa Comunitaria Leader II. Octubre 1994. Madrid, p. 12.

<sup>301</sup> Con estas medidas se pretende salvar uno de los principales escollos a los que tuvo que hacer frente el sistema de pagos en la Iniciativa Leader I. En aquella ocasión, al existir un único Plan financiero global, ningún Grupo de Acción Local pudo recibir los fondos correspondientes al segundo anticipo, y al saldo final, hasta que el último de ellos no hubiera cumplido con todos los trámites exigidos por la normativa. Con la inclusión de los Planes financieros regionales, se pretende evitar esa situación, propiciando una mayor agilidad en los pagos para las autonomías que fueran más eficaces en la ejecución de la Iniciativa.

<sup>302</sup> Al margen de la agilidad del sistema de pagos, en el caso de Extremadura, con la finalidad de garantizar que los recursos llegaran en el menor tiempo posible a los promotores, los Grupos de Acción Local suscriben Convenios de colaboración con las entidades financieras de la región. Estos Convenios demuestran ser herramientas útiles y eficaces para el anticipo de los fondos.

El Organismo intermediario es el IRYDA<sup>303</sup> que, en coordinación con otros Ministerios y con las Comunidades Autónomas, debe controlar a nivel nacional la ejecución del gasto realizado en Leader II.

A nivel autonómico, habrá un responsable de controlar el sistema de pagos. En el caso extremeño estas competencias son asumidas por la Dirección General de Estructuras Agrarias<sup>304</sup>. Además, a nivel local, el responsable económico-financiero del Grupo o Agente Colectivo, realiza una primera fiscalización del gasto que se suma a los controles inherentes a la propia tramitación de la ayuda (existencia de autorizaciones o licencias oficiales, comprobaciones físicas respecto al no inicio de las obras antes de haber recibido la subvención, cumplimiento de normativas, etc.)

Conforme al artículo 23 del Reglamento (CEE) nº 4253/88, los respectivos sistemas de control mencionados deben verificar que los gastos se han comprometido de forma correcta y de acuerdo con las normativas comunitarias. En caso contrario, serán los responsables de la recuperación de los fondos perdidos de forma negligente, o de aquellos recursos abonados indebidamente.

Además de estos Organismos, dentro del sistema de pagos, también debemos referirnos al control del gasto ejercido por las Intervenciones Generales de varias Administraciones, respecto a aquellas actuaciones ejecutadas con cargo a fondos públicos de diversa naturaleza y cofinanciadas por la Unión Europea:

- a. La Intervención General de la Administración del Estado (Ministerio de Economía y Hacienda), es la responsable del control en las inversiones de competencia estatal.
- b. La Intervención General de las Comunidades Autónomas, controla el gasto ejecutado en aquellas inversiones realizadas con cargo a sus recursos.
- c. Unidades de Intervención de las Corporaciones Locales, auditan las inversiones cuya ejecución les corresponda.

---

<sup>303</sup> El IRYDA es el responsable de la ejecución del FEOGA-Orientación en España, mientras que otros Ministerios tendrán esas mismas competencias respecto al FEDER y FSE.

<sup>304</sup> Los procesos de inspección realizados se pueden referir tanto a cuestiones relativas a la tramitación administrativa del expediente, como a verificaciones in situ respecto al nivel de ejecución del proyecto.

#### 4.1.7 Selección regional de los programas comarcales:

A partir del presupuesto inicial de Leader II en Extremadura (Cuadro 4.3), se realiza una convocatoria pública<sup>305</sup> con la finalidad de que los diferentes Grupos de Acción Local o Agentes Colectivos, interesados en gestionar algunas de las medidas planteadas por esta Iniciativa, pudieran presentar sus candidaturas.

Debido, en gran parte, al carácter demostrativo que había tenido la aplicación de Leader I en cuatro comarcas extremeñas<sup>306</sup>, no es difícil imaginar las múltiples expectativas, ilusiones y esperanzas que generó en el mundo rural extremeño la segunda convocatoria de esta Iniciativa. Multitud de municipios vecinos, tradicionalmente enfrentados como consecuencia de los localismos, se vieron obligados a establecer contactos y alianzas con la finalidad de elaborar un programa de desarrollo conjunto que les permitiera gestionar alguna de las medidas Leader II.

Con dicha convocatoria, la comarcalización de la región adquiriría todo su sentido para muchas zonas del medio rural extremeño que, hasta entonces, habían permanecido ajenas a cualquier forma de asociación. No en vano, la competición por la financiación Leader no sólo se producía entre distintos pueblos o comarcas, sino que también el mundo rural extremeño (liderado en gran parte por sus Ayuntamientos), tenía que competir -en esta nueva edición- con las candidaturas presentadas por otro tipo de colectivos como la Asociación para la Defensa de la Naturaleza en Extremadura, o la Asociación para la protección y conservación de las vías pecuarias.

Tal y como reflejan los cuadros 4.5 y 4.7, buena muestra del amplio eco que la convocatoria de Leader II tuvo en nuestra región, es el hecho de que los diferentes programas presentados engloban una superficie superior a los 31.000 km<sup>2</sup>, (más del 75% del territorio extremeño); y afectan a unos 560.000 habitantes, más de la mitad de la población extremeña. Si exceptuamos las grandes ciudades, y las zonas regables del Plan Badajoz, podríamos decir que la totalidad del territorio y de la población regional, mostraron su interés por participar en esta Iniciativa.

---

<sup>305</sup> Orden de 22 de Julio de 1994 de la Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura. Diario Oficial de Extremadura, nº 86, 26 de julio de 1994.

<sup>306</sup> Las cuatro comarcas que gestionaron Leader I en Extremadura fueron: Valle del Jerte, Alcántara, La Serena, y la parte más occidental de la Comarca de Gata (en Leader II se amplió al resto de la comarca).

El cuadro 4.5, resume las candidaturas presentadas a la Adquisición de Capacidades. Con la finalidad de comprender el alcance de esta medida, se detallan el territorio y la población implicados en cada uno de los programas. Además, también se cuantifican los recursos solicitados y concedidos por cada uno de los proyectos.

Cuadro 4.5: Candidaturas e importes solicitados y concedidos Medida A (Miles de euros)

	Comarca	Sup. km <sup>2</sup>	Población	Solicitado	Concedido
Candidaturas aceptadas	Olivenza	1.625,0	33.655	109,92	90,15
	Tentudía	1.279,2	24.352	448,96	90,15
	Valle del Alagón	1.361,4	36.139	386,45	90,15
	La Vera	831,5	28.697	101,33	90,15
	Miajadas - Trujillo	2.110,3	34.627	781,31	90,15
	La Siberia	2.418,9	27.456	180,30	90,15
	Zafra - Río Bodión	1.106,4	46.693	90,15	90,15
Candidaturas rechazadas	Badajoz Centro	1.258,3	20.281	275,26	0,00
	Montánchez - Tamuja	758,4	15.277	253,63	0,00
	Las Villuercas	1.491,5	11.152	161,67	0,00
	Valencia de Alcántara	1.378,7	11.288	240,40	0,00
	Sierra de Jerez	1.164,9	27.642	270,45	0,00
	Baldíos de Albuquerque	1.141,4	17.030	529,08	0,00
	Las Hurdes	471,0	6.883	180,30	0,00
	Valle del Ambroz	268,1	8.935	92,31	0,00
	Fregenal de la Sierra	362,7	8.383	152,35	0,00
	Campiña de Llerena	716,8	10.414	221,17	0,00
	Madrigalejo	691,2	9.576	312,57	0,00
	Total	20.435,7	378.480	4.787,61	631,05

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de la Comisión Regional de Selección

A pesar de que la mayoría de los proyectos fueron rechazados, y de que, globalmente, la subvención concedida apenas supone un 13% de lo solicitado, las siete comarcas seleccionadas representan un porcentaje mayoritario de la población y de los municipios incorporados al conjunto de las candidaturas. En concreto, los siete Grupos que gestionaron esta medida aglutinaban a un total de 110 municipios (el 56,4% de los participantes) y 231.619 habitantes (más del 60% de la población total). El cuadro 4.6, señala los principales criterios utilizados en el proceso de selección, así como el grado cumplimiento de los mismos por parte de los programas presentados.

Cuadro 4.6: Criterios utilizados en la selección de los programas comarcales candidatos a la Medida de Adquisición de Capacidades

COMARCAS CARACTERÍSTICAS DE LAS ZONAS	Candidaturas rechazadas											Candidaturas aceptadas						
	Fregenal de la Sierra	Las Hurdes	Valencia de Alcántara	Badajoz Centro	Sierra de Jerez	Montánchez-Tamuja	Las Villuercas	Valle del Ambroz	Madrigalejo	Baldios Alburquerque	Campaña de Llerena	Olivenza	Valle del Alagón	Zafra-Río Bodión	La Siberia	La Vera	Miajadas-Trujillo	Tentudía
Tipo de promotor de la candidatura	Público	Público	Público	Público	Público	Público	Público	Público	Público	Público	Público	Público	Público	Público	Público	Público	Público	Público
Nivel de asociacionismo de la población	Inexistente			Inexistente				Inexistente			Inexistente					Inexistente	Inexistente	Alto
Garantía de solvencia asegurada por el Estado	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Experiencia en desarrollo rural	Media	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Media	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
Está constituido el GAL al presentar la candidatura		Sí			Sí	Sí	Sí	Sí	Sí				Sí	Sí	Sí	Sí		
Capacidad de gestión	Público	Público	Público	Público	Público	Público	Media	Público	Público	Público		Público	Media	Público	Público	Público	Público	Media
Existe una estrategia de desarrollo		Sí	Sí					Sí		Sí		Sí			Sí	Sí		Sí
Nivel de información	Inexistente	Inexistente	Suficiente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Suficiente	Inexistente		Suficiente	Suficiente	Suficiente	Inexistente	Suficiente	Inexistente	Suficiente
Consideración de la candidatura	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Suficiente	Inexistente	Inexistente		Inexistente	Inexistente	Inexistente	Suficiente	Inexistente	Inexistente	Suficiente

Público	Mixto	Inexistente	Escaso	Alto	Sí	No	Escasa	Media	
Sí	No	Media	Alta	Sí	No	Suficiente	Insuficiente	Aceptable	Buena

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de la Comisión Regional de Selección.

Por su parte, el cuadro 4.7, se refiere a las candidaturas que optan a la ejecución del Programa de Innovación y la Cooperación Transnacional (Medidas B y C). En la selección de estos proyectos destacan las siguientes decisiones:

1. Dar continuidad a aquellos Grupos de Acción Local que previamente habían gestionado la Iniciativa Leader I: Valle del Jerte, Gata, Alcántara y La Serena.
2. Priorizar aquellos Grupos que, con anterioridad a la convocatoria de Leader II, ya tuvieran definida una estrategia de desarrollo para su comarca. Éste es el caso de Campiña Sur (que aunque no había sido seleccionada para gestionar Leader I, sí que optó a la gestión de esa Iniciativa), y de ARJABOR.

Cuadro 4.7: Candidaturas e importes solicitados y concedidos Medidas B y C (Miles de euros)

	Comarca	Sup. km <sup>2</sup>	Población	Solicitado B	Solicitado C	Concedido B	Concedido C
Seleccionadas	Valle del Jerte	372,5	13.011	11.070,9	763,6	6.310,6	540,9
	La Serena	3.519,0	54.387	12.969,8	420,7	6.310,6	360,6
	Alcántara	1.784,2	14.850	10.577,8	1.430,4	6.310,6	450,7
	Sierra de Gata	1.253,7	26.560	10.487,7	1.430,4	6.310,6	450,7
	Campiña sur	1.641,7	24.249	9.003,2	240,4	6.310,6	180,3
	Arañuelo, Ibores, Jara	2.176,8	39.190	5.733,0	204,3	5.709,6	120,2
Rechazadas	Centro Extremadura	1.195,1	19.219	913,5			
	Valencia de Alcántara	1.378,7	11.288		1.430,4		
	Valle del Alagón	1.361,4	36.139		1.430,4		
	Valle del Arrago	190,6	1.631	1.232,1	30,1		
	Hornachos. Sierras	295,1	3.878	3.425,8	29,4		
	Tajo Internacional	2.792,0	22.618	1.412,4	90,1		
	Cañadas Reales	4.853,8	62.070	8.380,8			
	Total	22.814,6	329.090	75.207,0	7.500,2	37.262,6	2.103,4

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de la Comisión Regional de Selección

Al igual que ocurría en el proceso de selección de las candidaturas que optaron a la Adquisición de Capacidades, los seis Grupos elegidos para gestionar estas dos medidas, suponen la mayor parte de la población y de los municipios implicados en el proceso. Es más, incluso 25 de las 67 localidades incluidas dentro de candidaturas rechazadas, formaban parte también de otros Programas seleccionados<sup>307</sup>.

El cuadro 4.8 resume los criterios que se tuvieron en cuenta en la selección de los Programas, así como el grado de cumplimiento de los mismos por parte de los Grupos inicialmente seleccionados<sup>308</sup>:

<sup>307</sup> Esto nos da una idea de las prisas con las que se elaboraron algunas de las propuestas presentadas.

<sup>308</sup> Aquellos GAL seleccionados directamente en las medidas B y C firmaron sus Convenios de colaboración con el MAPA y la Junta de Extremadura en febrero de 1996; mientras que el resto de Grupos que acceden a estas medidas a través de la medida A lo harían en septiembre de ese mismo año.

Cuadro 4.8: Criterios utilizados en la selección de las candidaturas a las Medidas B y C

CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS	Valle del Jerte	La Serena	Alcántara	Sierra de Gata	Campo Arañuelo	Campaña Sur
Tipo de promotor de la candidatura		■	■	■	■	■
Nivel de asociacionismo de la población	■			■		
Garantía de solvencia asegurada por el Estado	■	■	■	■	■	■
Experiencia en desarrollo rural				■	■	■
Está constituido el GAL al presentar la candidatura	■	■	■	■	■	■
Capacidad de gestión	■	■	■	■	■	■
Existe una estrategia de desarrollo		■	■	■	■	■
Nivel de información	■	■	■	■	■	■
Consideración de la candidatura	■	■	■	■	■	■



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de la Comisión Regional de Selección

A los seis Grupos inicialmente seleccionados, se suman otros cuatro procedentes de la Adquisición de Capacidades. Para estos nuevos programas se reservan fondos dentro de las medidas B y C del Presupuesto Regional. La distribución de esos recursos se realiza de forma lineal, tal y como refleja el siguiente cuadro:

Cuadro 4.9: Dotación inicial Grupos procedentes de la Medida A (Miles de euros)

Comarca	Concedido B	Concedido C
Olivenza	3.328,1	108,2
Tentudía	3.328,1	108,2
Valle del Alagón	3.328,1	108,2
Miajadas-Trujillo	3.328,1	108,2
Total	13.312,4	432,8

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de la Comisión Regional de Selección

Una vez resumidas las principales conclusiones del proceso de selección regional, conviene aclarar que este procedimiento no estuvo exento de vicisitudes.

Los trabajos de selección y valoración del IRYDA no siempre coincidieron con los de la Comisión Regional. Así, por ejemplo, para el Organismo intermediario, en la elección de las siete candidaturas que debían gestionar la Adquisición de Capacidades, el orden debería haber sido: Tentudía, Valencia de Alcántara, Valle del Alagón, La Siberia, Las Hurdes, Albuquerque y Olivenza.

Por tanto, según el criterio del IRYDA, las candidaturas de Valencia de Alcántara, Las Hurdes y Baldíos de Albuquerque, deberían haber gestionado esa medida en lugar de las comarcas de La Vera, Miajadas-Trujillo y Zafra-Río Bodión.

En cuanto a la distribución de la financiación entre los diferentes programas seleccionados, también se produjeron diferencias entre el Organismo Intermediario a nivel nacional y las autoridades regionales, como, por ejemplo:

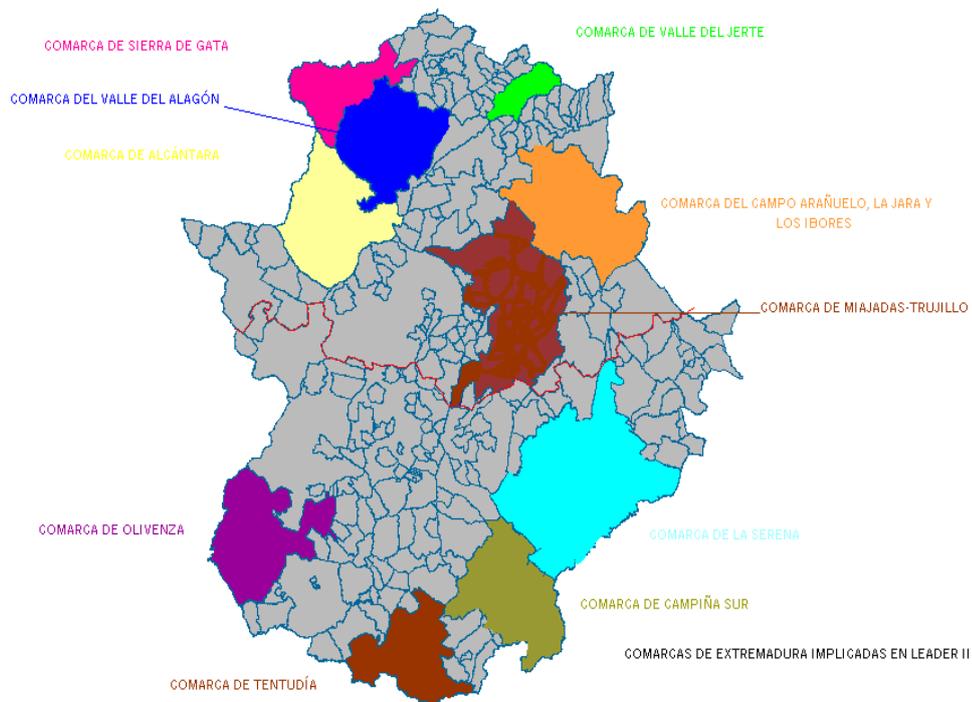
- El presupuesto que en un principio proponía el IRYDA para cada GAL que gestionara la Adquisición de Capacidades era de 42.070 €, frente a los 90.150 € adjudicados.
- En la selección de los Grupos que debían gestionar los Programas de Innovación y la Cooperación Transnacional, el IRYDA no era partidario de reservar fondos para que pudieran acceder a esta medida Grupos procedentes de la Adquisición de Capacidades; ése no fue el criterio de los responsables del Programa Regional. Esta

decisión estuvo a punto de provocar la invalidación del proceso por parte del Director General de Planificación y Desarrollo Rural del MAPA.

- Para el IRYDA, los Programas de Innovación seleccionados deberían recibir una aportación significativamente inferior a la que obtuvieron: 3.425.000 €, para las candidaturas del Jerte, Gata, La Serena, Alcántara y Campiña Sur; y poco más de 2.700.000 €, en el caso del Programa del Campo Arañuelo, La Jara y Los Ibores.

Para concluir, representamos gráficamente las comarcas extremeñas que gestionaron los Programas de Innovación Rural dentro de la Iniciativa Leader II<sup>309</sup>.

Gráfico 4.3: Mapa regional de las comarcas Leader II



Fuente: Elaboración propia

<sup>309</sup> Durante el período 2000-2006, la Orden de 1 de octubre de 2001 de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura, por la que se adaptan al ámbito regional las orientaciones de la Iniciativa Leader +, supondrá la continuidad de Leader II. La nueva Iniciativa será gestionada por las mismas diez comarcas beneficiarias de Leader II, aunque se producen algunos cambios respecto a las localidades implicadas dentro de los diferentes Programas; este es el caso de la comarca de Alcántara, a la que se unieron los municipios limítrofes que gestionaron el PRODER Salor-Almonte; o el de ARJABOR, de la que se escindieron una parte de los municipios para formar por si solos un nuevo GAL.

#### 4.1.8 Seguimiento y evaluación:

La Comunicación de la Comisión que aprueba Leader II, concede una gran importancia al seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos por esta Iniciativa<sup>310</sup>, diferenciando dos niveles de responsabilidad: nacional y regional.

El Comité Nacional de Seguimiento es el órgano encargado del seguimiento de la Iniciativa a nivel estatal. En su composición, además de estar presentes las instituciones que financian la Iniciativa (Comisión Europea, Administración Nacional y Autoridad Regional), también están representados los diferentes Grupos de Acción Local o agentes colectivos. Entre sus funciones podemos destacar<sup>311</sup>:

1. Coordinar todas las acciones realizadas por la Iniciativa Leader II en España.
2. Conocer las actividades de promoción, difusión y dinamización que cualquiera de las instituciones o entidades arbitren para el mejor conocimiento de los programas.
3. Velar para que todas las actuaciones se realicen de acuerdo con los objetivos de la Iniciativa y cumplan los Reglamentos por los que se rigen los Fondos estructurales.
4. Proponer indicadores de seguimiento y articular un sistema de recogida de datos.
5. Dictaminar los informes anuales elaborados por el Organismo intermediario.
6. Proponer, en su caso, medidas de evaluación y reposición medioambiental.
7. Emitir dictámenes sobre los sistemas y resultados de la evaluación continua.

Para el seguimiento de los diferentes programas autonómicos, en cada una de las regiones objetivo 1 o 5 b), se crea un órgano denominado Comité Regional de Seguimiento. Su composición sigue las mismas pautas que las del Comité Nacional.

El Comité Regional es el órgano encargado de evaluar el informe anual elaborado por las autoridades autonómicas, respecto a una serie de cuestiones, tales como: la evolución de la Iniciativa dentro del ámbito regional, el cumplimiento de la normativa comunitaria, el nivel de compromisos financieros ejecutados por los diferentes Grupos de Acción Local, la evolución del sistema de pagos, etc.<sup>312</sup>

---

<sup>310</sup> Artículos 17, 18 y 19 de la Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para las subvenciones globales a los programas operativos integrados para los cuales se pide a los Estados miembros que presenten solicitudes de ayuda dentro de una iniciativa comunitaria de desarrollo rural denominada Leader II. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 1 de julio de 1994.

<sup>311</sup> Programa Nacional de la Iniciativa Comunitaria Leader II. Octubre 1994. Madrid, pp. 14-15.

<sup>312</sup> *Ibidem*, p. 15.



#### 4.2 Aplicación del método Leader en Extremadura:

Estudiar de forma detallada la aplicación de Leader II en Extremadura, constituye uno de los principales objetivos de la presente investigación. Sin embargo, para poder afrontar con éxito esta tarea, es preciso diferenciar entre el acierto con el que se haya puesto en práctica la Iniciativa, de aquellos otros resultados o indicadores que puedan tener un reflejo más evidente sobre la denominada economía real.

Es decir, debemos distinguir el instrumento que se desea utilizar (enfoque Leader), del fin último por el que se utiliza (empleos, empresas, población, desarrollo).

En este apartado, queremos centrar nuestro análisis en la primera cuestión, evaluando la capacidad de los implicados en la gestión de la Iniciativa para materializar en la práctica las características o peculiaridades del enfoque Leader, que ya fueron estudiadas con detenimiento en la segunda pregunta del capítulo anterior.

Para ello, a partir de un minucioso análisis de la ejecución de la Iniciativa, estudiaremos diversas cuestiones relacionadas con: 1) la capacidad del método Leader para movilizar los recursos de las zonas rurales; 2) contribuir a su diversificación económica; 3) abordar proyectos innovadores que revaloricen los recursos locales; 4) hacerlo en cooperación con los Grupos de Acción Local pertenecientes a otros Estados miembros; 5) implicar a los colectivos sociales en el proceso de desarrollo, etc.

##### 4.2.1 Movilización de los recursos del medio rural:

El modelo de desarrollo, y el sistema de gestión propios de Leader II, ¿son instrumentos útiles para activar los recursos del medio rural? Además de contar con la financiación comunitaria, ¿sus propuestas cuentan con la implicación de las instituciones más próximas al territorio y de los promotores privados?

Una primera respuesta a estas preguntas podemos encontrarla en el análisis de la ejecución financiera de la Iniciativa. Si los Grupos de Acción Local no han sido capaces de comprometer los recursos consignados en el presupuesto definitivo (Cuadro 4.4), nuestra valoración debe ser muy distinta al caso contrario; es decir, que

los compromisos finales (Cuadro 4.11) fueran superiores a lo presupuestado. Mediante el siguiente cuadro (cifradas en euros), comparamos estas dos magnitudes:

Cuadro 4.10: Ejecución por medidas del Programa Regional

Medida	Presupuestado	Comprometido	Variación %
A	616.492,00	617.330,95	+ 0,14
B	61.301.110,00	66.660.217,95	+ 8,74
C	1.536.365,00	1.728.113,31	+ 12,48
D	130.926,00	86.962,45	- 33,58
Total	63.584.893,00	69.092.624,66	+ 8,66

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el SEDER

Para valorar correctamente los datos del cuadro anterior, es preciso tener presente el análisis realizado en el epígrafe 4.1.5 y, en particular, la comparación entre los recursos iniciales y definitivos. Así, por ejemplo, el hecho de que los compromisos finales superen en un 8,66% al presupuesto de la Iniciativa en Extremadura, tiene todavía más relevancia si recordamos que éste último, en relación a las previsiones iniciales, experimenta un crecimiento en términos reales de en torno al 7%.

El Programa de Innovación Rural supone más del 96% de los recursos movilizados por Leader II en la región. Sus compromisos superan en casi un 9% a lo consignado según la decisión de la Comisión Europea en noviembre de 1999 que, recordemos, era, a su vez, casi un 18% superior a sus previsiones iniciales, puesto que se incorporan a esta medida los recursos detraídos de las otras tres medidas.

Cuadro 4.11: Compromisos finales de la Iniciativa Leader II en Extremadura (Euros)

Medidas	Total	Fondos públicos		Financiación Comunitaria			Financiación Nacional			Fondos privados	
		Total	%	FEOGA	FEDER	FSE	Central	Regional	Local	Total	%
Medida A	617.330,95	557.739,52	90,3	219.053,99	213.077,34		15.433,34	50.485,29	59.689,56	59.591,43	9,7
Medida B	66.660.217,95	37.351.939,47	56,0	11.693.574,04	11.657.348,42	1.814.439,83	2.742.937,27	4.391.977,70	5.051.662,21	29.308.278,48	44,0
B <sub>1</sub>	5.815.982,05	5.662.946,71	97,5	1.840.112,67	1.871.419,65		484.593,05	922.319,30	544.502,04	153.035,34	2,5
B <sub>2</sub>	2.957.953,10	2.746.105,72	92,8			1.814.439,83	259.268,42	411.578,14	260.819,33	211.847,38	7,2
B <sub>3</sub>	16.244.368,18	7.711.126,26	47,5	2.182.023,21	3.273.418,13		502.881,46	992.985,89	759.817,57	8.533.241,92	52,5
B <sub>4</sub>	15.240.425,69	6.638.886,70	43,5	825.625,52	4.093.362,81		405.498,53	692.255,63	622.144,21	8.601.538,99	56,5
B <sub>5</sub>	18.483.485,38	7.724.791,17	41,8	5.354.150,87			738.399,09	977.957,48	654.283,73	10.758.694,21	58,2
B <sub>6</sub>	7.918.003,55	6.868.082,91	86,7	1.491.661,77	2.419.147,83		352.296,72	394.881,26	2.210.095,33	1.049.920,64	13,3
Medida C	1.728.113,31	1.445.057,83	83,6	457.307,78	399.772,12		154.754,86	149.382,85	283.840,22	283.055,48	16,4
Medida D	86.962,45	86.962,45	100,0	50.196,53	15.025,30		10.870,31	10.870,31			
TOTAL	69.092.624,66	39.441.699,27	57,0	12.420.132,34	12.285.223,18	1.814.439,83	2.923.995,78	4.602.716,15	5.395.191,99	29.650.925,39	43,0

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de cierre de la Iniciativa Leader II en Extremadura

Cuadro 4.12: Ejecución comarcal de los Programas de Innovación (Euros)

Grupo	Presupuestado	Comprometido	Variación %
Valle del Alagón	5.133.637,00	6.442.021,67	+25,48
Tentudía	5.383.659,00	6.080.030,27	+12,93
Campo Arañuelo	5.980.706,00	6.679.706,92	+11,69
Miajadas-Trujillo	5.164.546,00	5.773.877,99	+11,80
La Serena	8.002.408,00	8.892.459,32	+ 11,12
Gata	7.019.663,00	7.540.626,75	+ 7,42
Olivenza	4.639.869,00	4.840.257,87	+4,32
Jerte	6.773.221,00	7.070.836,55	+ 4,39
Campiña Sur	6.665.357,00	6.749.790,10	+1,27
Alcántara	6.538.044,00	6.590.610,51	+ 0,80
Total	61.301.110,00	66.660.217,95	+ 8,74

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el SEDER

Tras un brusco ajuste a la baja de las previsiones iniciales de la Cooperación transnacional, lo comprometido supera modestamente a lo presupuestado; si bien, sigue estando muy lejos de sus expectativas originales.

Respecto a la medida D, en línea con lo ocurrido en otras modificaciones financieras de la Iniciativa, la comparación entre compromisos y presupuesto final, supone una nueva reducción de los recursos empleados para este fin.

Si nuestro análisis de los recursos movilizados, descendiera a cada uno de los Programas de Innovación aplicados en las distintas comarcas, la conclusión sería muy similar. Ciertamente es que, en este caso, tal y como refleja el Cuadro 4.12, aunque todos los Grupos de Acción Local comprometen la totalidad de la inversión presupuestada, tendríamos que destacar el extraordinario nivel de ejecución del Valle del Alagón. En otras comarcas, como Tentudía, ARJABOR, ADICOMT, o La Serena, el incremento de los compromisos finales es claramente superior a la media regional.

Una de las especificidades del enfoque Leader es su carácter endógeno (potenciar el desarrollo económico en base a los propios recursos del medio rural). Acreditada la capacidad para culminar las inversiones previstas, con el fin de verificar si en el Programa Regional se da -o no- esa particularidad tan propia de la filosofía Leader, debemos interesarnos por la procedencia de los fondos comprometidos, dando respuesta a las siguientes cuestiones: ¿qué tipo de recursos se movilizan más intensamente en la aplicación de esta Iniciativa?, ¿quiénes muestran un mayor compromiso con la ejecución de este tipo de políticas?

El Cuadro 4.13 muestra la importancia relativa que las diferentes fuentes de financiación tienen, tanto en el presupuesto final, como en el nivel de compromisos alcanzado al cierre de la Iniciativa. Asimismo, también se especifican las variaciones que han experimentado estos dos parámetros.

Si valoramos que la financiación comunitaria suponía un 43,5% del presupuesto total, y que la cuantía aportada por cada uno de los fondos europeos tenía la consideración de máxima, la inversión final movilizada por Leader II, tiene

todavía mayor trascendencia; puesto que ha sido posible, a pesar de la moderada disminución, en términos absolutos y relativos, de este tipo de financiación.

Cuadro 4.13: Implicación de las fuentes de financiación en el Programa regional (Euros)

Fuentes de financiación	Presupuestado	%	Comprometido	%	Variación % <sup>313</sup>
Fondos europeos	27.635.761,00	43,5	26.519.795,35	38,4	- 4,04
FEOGA	12.927.415,00	20,3	12.420.132,34	18,0	- 3,92
FEDER	12.854.817,00	20,2	12.285.223,18	17,8	- 4,43
FSE	1.853.529,00	3,0	1.814.439,83	2,6	- 2,11
Fondos nacionales	9.212.683,00	14,5	12.921.903,92	18,7	+ 40,26
Central	3.159.065,00	5,0	2.923.995,78	4,2	- 7,44
Regional	3.044.567,00	4,8	4.602.716,15	6,7	+ 51,18
Local	3.009.051,00	4,7	5.395.191,99	7,8	+ 79,30
Fondos privados	26.736.449,00	42,0	29.650.925,39	42,9	+ 10,90
Total	63.584.893,00	100,0	69.092.624,66	100,0	+ 8,66

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de cierre de la Iniciativa Leader II en Extremadura

Dentro de la financiación pública, la disminución de la subvención europea es compensada gracias a los recursos aportados por las administraciones nacionales. Bien es cierto, que existen diferencias significativas en la implicación de cada una de ellas: mientras que los fondos comprometidos por la administración central son los que más disminuyen porcentualmente; la inversión de la administración regional, y muy especialmente, de la local, aumenta sensiblemente respecto a lo presupuestado (este incremento sería todavía más evidente si tomamos como referencia lo consignado inicialmente en el Programa Regional según el Cuadro 4.3).

En el mismo Cuadro 4.13, también hay que destacar el papel de los promotores privados, cuyas aportaciones aumentan la importancia relativa de este tipo de financiación, dentro de la inversión final realizada por Leader II en la región.

A tenor de lo expuesto, parece que el modelo planteado por Leader, no sólo es capaz de movilizar los recursos del medio rural y generar inversiones en el mismo, sino que los datos demuestran que lo hace con especial intensidad a través de los inversores privados, o instituciones públicas más cercanas al territorio.

<sup>313</sup> Estos porcentajes se refieren a las diferencias entre lo presupuestado y los recursos comprometidos finalmente por cada una de las fuentes de financiación.

#### 4.2.2 Promoción de inversiones en sectores distintos a la agricultura o la ganadería:

En la primera pregunta de este tema -*epígrafe 4.1.2*-, cuando nos referíamos a los objetivos instrumentales de Leader II, mencionamos en primer lugar “la diversificación de las actividades económicas y, en especial, de aquellas que se basan en la utilización de los recursos naturales propios y subutilizados”. En el mismo sentido, cuando analizamos las particularidades del enfoque Leader, destacábamos su carácter multisectorial e integrado, en base al cual, las estrategias de desarrollo deben aprovechar “las múltiples actividades productivas realizadas por los diferentes sectores con presencia real, o potencial, en una comarca” (apartado a.3) de la pregunta 3.2).

Estudiados el volumen y el origen de los recursos invertidos, nos preguntamos ahora por su destino. Tratamos de evaluar si su materialización en proyectos concretos es coherente con algunos de los objetivos y características propios de la Iniciativa; o lo que es lo mismo, pretendemos evaluar si las inversiones, y las acciones realizadas, contribuyen a la diversificación económica del medio rural. Con este propósito vamos a centrar nuestra atención en tres aspectos:

- 1) Distribución por submedidas de los compromisos finales, tanto en lo referido al Programa de Innovación regional, como a los diferentes Programas comarcales.
- 2) Análisis de las acciones realizadas por Leader II en los diez Grupos de Acción Local.
- 3) Cualquier otro indicador o parámetro que pueda acreditar la aportación de la Iniciativa al desarrollo de sectores económicos ajenos a la actividad primaria.

Respecto a la primera cuestión, cuantificado tanto el presupuesto como los compromisos asumidos por la medida B (recordemos, el 96% de la inversión total), debemos analizar la distribución de esos recursos entre sus diversas submedidas puesto que, cada una de ellas, está orientada a diferentes sectores económicos.

El Cuadro 4.14, desglosa la importancia relativa de las seis submedidas que componen el Programa de Innovación Rural regional. Lo hace, además, comparando el presupuesto y los recursos que se comprometen finalmente en las mismas.

Excepción hecha de la submedida B<sub>2</sub>, en todas las demás, los recursos comprometidos superan lo presupuestado; si bien, el notable incremento de la

inversión final en el conjunto del Programa de Innovación, provoca que la afirmación anterior sea compatible con el hecho de que varias submedidas disminuyan su importancia relativa dentro de los compromisos finales. Este es el caso de las submedidas B<sub>1</sub> y B<sub>4</sub>, que disminuyen respectivamente el 0,6 y 0,4%. Por el contrario, la submedida B<sub>6</sub> aumenta un 1,2% su peso porcentual.

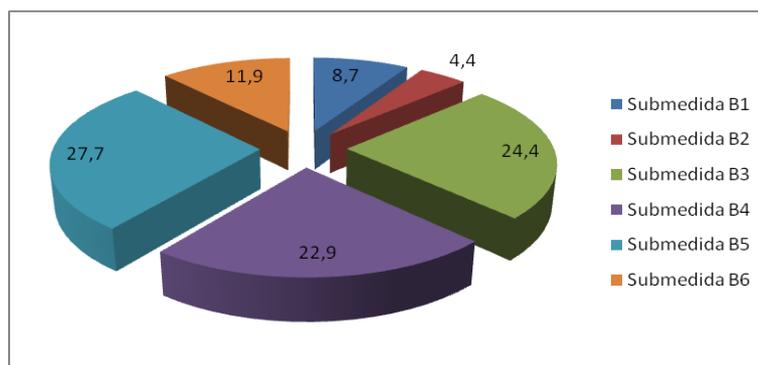
Cuadro 4.14: Importancia relativa de las submedidas del Programa de Innovación regional

Programa Innovación	Presupuestado	%	Comprometido	%
Submedida B <sub>1</sub>	5.724.593,00	9,3	5.815.982,05	8,7
Submedida B <sub>2</sub>	2.813.426,00	4,6	2.957.953,10	4,4
Submedida B <sub>3</sub>	14.970.492,00	24,4	16.244.368,18	24,4
Submedida B <sub>4</sub>	14.282.945,00	23,3	15.240.425,69	22,9
Submedida B <sub>5</sub>	16.979.642,00	27,7	18.483.485,38	27,7
Submedida B <sub>6</sub>	6.530.012,00	10,7	7.918.003,55	11,9
Total	61.301.110,00	100,0	66.660.217,95	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de cierre de la Iniciativa Leader II en Extremadura

Como se observa en el gráfico 4.4, el 75% de los recursos comprometidos por el Programa de Innovación Regional, se distribuyen, sin grandes diferencias, entre las tres medidas productivas que tienen una clara orientación sectorial: turismo rural; artesanía y servicios; y valorización y comercialización de la producción agraria local.

Gráfico 4.4: Distribución regional por submedidas de los compromisos finales



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de cierre de la Iniciativa Leader II en Extremadura

No obstante, el término utilizado para diferenciar entre medidas en las que la aportación pública es mayoritaria (improductivas), y aquellas otras en las que la principal fuente de financiación tiene origen privado (productivas), no está reñido con el carácter multisectorial de todas ellas.

En lo relativo a la diversificación económica, si de lo que se trata es de evaluar la coherencia existente entre la filosofía de la Iniciativa, por un lado, y su aplicación y puesta en práctica, por otro; hay que subrayar que las medidas “improductivas” también propician la realización en el medio rural de actividades económicas en sectores alternativos a la agricultura.

Así, por ejemplo -tal y como tendremos ocasión de comprobar en esta misma pregunta-, las acciones realizadas dentro de las submedidas B<sub>1</sub> y B<sub>2</sub> consisten, principalmente, en tareas de asesoramiento técnico y de formación, ambas encuadradas dentro del sector servicios. Por su parte, las actuaciones de conservación y recuperación del medioambiente, en su mayoría, se corresponden con actividades propias del sector de la construcción, cuando no, del referido sector servicios.

Mediante el Cuadro 4.15, y el Gráfico 4.5, analizamos la distribución por submedidas de la inversión realizada en los Programas de Innovación de los diez GAL.

Cuadro 4.15: Distribución de la inversión realizada en los Programas de Innovación

	GATA	JERTE	ADECA	CAMPIÑA	SERENA	ARJABOR	ADERCO	TENTUDÍA	ADICOMT	ADESVAL
B <sub>1</sub>	9.1	11.6	9.9	9.0	8.4	8.5	9.6	5.4	7.1	8.3
B <sub>2</sub>	5.2	6.8	4.3	4.5	4.0	3.7	3.9	3.5	4.1	4.0
B <sub>3</sub>	25.7	41.4	25.3	18.7	21.8	22.7	11.4	27.1	21.5	24.1
B <sub>4</sub>	21.0	10.2	16.7	31.4	14.4	27.0	42.8	23.5	26.6	24.7
B <sub>5</sub>	25.5	21.5	28.8	25.4	42.6	27.9	13.1	26.1	36.7	22.3
B <sub>6</sub>	13.5	8.5	15.0	11.0	8.8	10.2	19.2	14.4	4.0	16.6

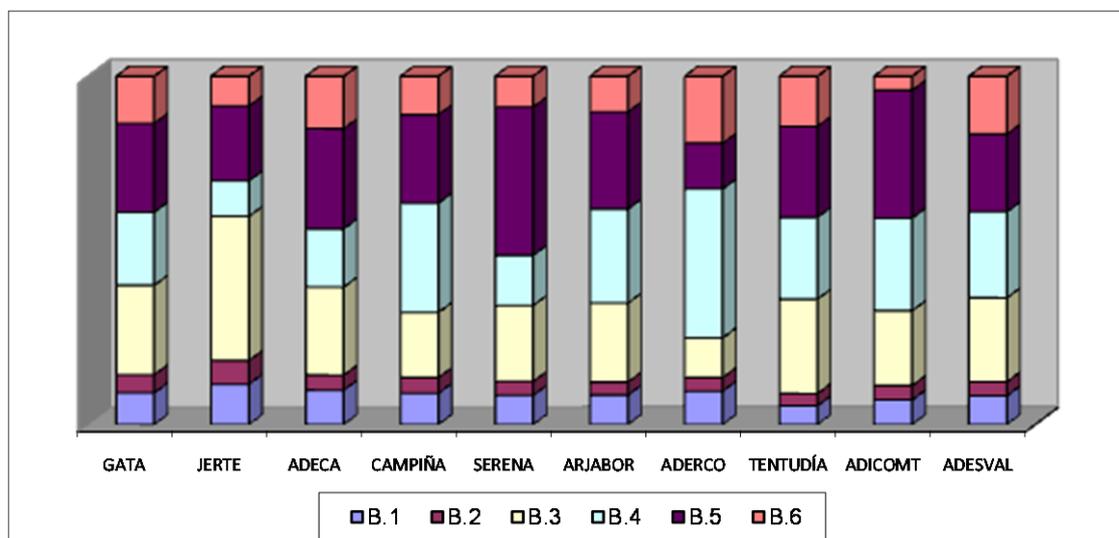
Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de cierre de la Iniciativa Leader II en Extremadura

Aunque existen notables variaciones en el peso que las seis submedidas asumen en las diferentes comarcas, cabe destacar que, en casi todos los Grupos, las medidas productivas suponen entre el 70 y el 80% de los compromisos finales. Las únicas excepciones a este hecho, son los casos extremos de Olivenza, en donde no alcanzan el 70% de lo comprometido (67,3%); y Miajadas-Trujillo, que representa el caso contrario, al ser el Grupo de Acción Local en donde las acciones de carácter productivo asumen una mayor presencia dentro del conjunto de la medida B (84,8%).

En los Grupos de ADISGATA, ARJABOR, Tentudía, ADICOMT y ADESVAL, la participación de las tres medidas productivas dentro de los Programas de Innovación se mantiene muy equilibrada. Esto no ocurre en otras zonas, como por ejemplo:

- a) En Olivenza, donde la submedida B<sub>4</sub> supone el 42,8% de su Programa de Innovación. Este hecho tiene como consecuencia que esta sea la comarca en la que las otras dos medidas productivas tienen una menor importancia relativa.
- b) Jerte es, con diferencia, el Grupo que proporcionalmente compromete más recursos dentro de la medida B<sub>3</sub>; lo contrario ocurre respecto a la medida B<sub>4</sub>.
- c) Y por su parte, en La Serena destaca la medida B<sub>5</sub>, que representa el 42,6% de los recursos totales invertidos por su Programa de Innovación.

Gráfico 4.5: Distribución de la inversión en los Programas de Innovación comarcales



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de cierre de la Iniciativa Leader II en Extremadura

Las medidas improductivas tienen una menor importancia relativa, por lo que las variaciones que se producen en cada una de ellas, también son de menor cuantía. El mejor ejemplo es lo que ocurre con la submedida B<sub>2</sub>, en donde las diferencias entre Grupos se sitúan entre el 6,8% de Jerte, y el 3,5% de Tentudía. Algo más relevantes son las fluctuaciones en las otras dos medidas:

- 1) En lo relativo a la submedida B<sub>1</sub>, las variaciones oscilan entre el 11,6%, que este tipo de acciones suponen en el Programa de Innovación de Jerte, y el 5,4% de Tentudía.
- 2) El Grupo en donde tiene más peso la submedida B<sub>6</sub> es ADERCO (19,2%), mientras que en ADICOMT estas actuaciones suponen un 4% de su Programa de Innovación.

Con independencia de las diferencias en lo invertido por los GAL en las submedidas que componen sus Programas de Innovación, parece incuestionable que su estructura y definición está en sintonía con el enfoque multisectorial de la Iniciativa, y con su objetivo de contribuir a la diversificación económica del medio rural.

Ahora bien, tal y como analizamos en la pregunta 3.3, las opciones para la materialización del citado objetivo, pasan por una serie de alternativas muy diversas. En este sentido, nuestra investigación pretende ir más allá de lo estudiado hasta el momento; un análisis pormenorizado de las acciones realizadas<sup>314</sup>, nos permitirá contrastar hasta qué punto las inversiones de Leader se dispersan entre diferentes actividades, o si, por el contrario, las mismas se concentran en determinados sectores.

El Cuadro 4.16 desglosa y detalla las acciones realizadas dentro las submedidas improductivas en cada uno de los Grupos de Acción Local.

De las 235 acciones imputadas a la submedida B<sub>1</sub>, 205 contabilizan los gastos de funcionamiento de los Grupos de Acción Local, es decir, el pago del personal del CEDER y de sus diversos suministros. El resto de las acciones se refieren a la elaboración por consultoras externas de estudios de viabilidad sobre proyectos de interés o a los costes de asesoramiento en materia de nóminas, seguros sociales, etc.

Salvo alguna excepción, las acciones de la submedida B<sub>1</sub> tienen como beneficiario al propio Grupo. En el caso de la submedida B<sub>2</sub>, también son claramente predominantes los promotores de carácter público o social; bien sea el propio GAL, u otro tipo de entidades tales como Ayuntamientos, Patronatos, Mancomunidades, o colectivos de carácter social. De las 375 acciones realizadas en esa segunda medida, 311 consistieron en la realización de cursos formativos de muy diversa índole:

- Los contenidos de carácter productivo son coherentes con los objetivos de la Iniciativa, y con su voluntad de aportar a la población local unos conocimientos que le permitan aprovechar sus recursos. Así, por ejemplo, en base a las potencialidades de cada comarca, se organizan cursos en muy diversos ámbitos: agricultura ecológica, flores de invernadero, turismo de embalses, despiece y elaboración de

---

<sup>314</sup> Dados los datos disponibles, un estudio más detallado de todas y cada una de las acciones realizadas es posible en el caso la Iniciativa Leader II, no así en el Programa Proder I.

Cuadro 4.16: Acciones realizadas por los Grupos de Acción Local con cargo a las submedidas no productivas

	Submedida B <sub>1</sub> <sup>315</sup>				Submedida B <sub>2</sub> <sup>316</sup>						Submedida B <sub>6</sub> <sup>317</sup>										Total acciones	
	a <sub>1</sub>	b <sub>1</sub>	c <sub>1</sub>	d <sub>1</sub>	a <sub>2</sub>	b <sub>2</sub>	c <sub>2</sub>	d <sub>2</sub>	e <sub>2</sub>	f <sub>2</sub>	a <sub>6</sub>	b <sub>6</sub>	c <sub>6</sub>	d <sub>6</sub>	e <sub>6</sub>	f <sub>6</sub>	g <sub>6</sub>	h <sub>6</sub>	i <sub>6</sub>	j <sub>6</sub>		k <sub>6</sub>
ADISGATA	24	6			18	11	6	1	1	4	2		2	1		2	9	9	1	3		100
Jerte	22	4			37	41			12						2			9			1	128
ADECA	23			2	9	8	1		1	5		16	5	3			8	9				90
Campaña Sur	23	7	1		10	12	2			10	2			4	1		9	2	1		1	85
La Serena	20				14	5	1		4		6			7	1				3		4	65
ARJABOR	22	1			12	6				4	19		2	1		1		1	2	1		72
ADERCO	19				19	3	1				12			1								55
Tentudía	15				3	5	3		1		9		6	11	1	1	1	2	1	1	11	71
ADICOMT	17				55	33							1	3		1	2			2		114
ADESVAL	20	9			5	5	5	2			3		3	1	1		1	8				63
	205	27	1	2	182	129	19	3	19	23	53	16	19	32	6	5	30	40	8	7	17	
<b>Total acciones</b>	<b>235</b>				<b>375</b>						<b>233</b>										<b>843</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de los Anexos incorporados al Informe de cierre de la Iniciativa Leader II en Extremadura

<sup>315</sup> En las acciones incluidas dentro de la submedida B<sub>1</sub> debemos diferenciar entre: a) Gastos de funcionamiento del CEDER; b) Asistencias técnicas al CEDER y/o a promotores; c) Acciones de sensibilización de la población; y d) Otro tipo de actuaciones.

<sup>316</sup> En las acciones incluidas dentro de la submedida B<sub>2</sub> debemos diferenciar entre: a) Cursos formativos relacionados con actividades productivas; b) Cursos formativos relacionados con actividades no productivas; c) Ayudas al autoempleo; d) Ayudas a la contratación; e) Asistencia de miembros del CEDER/GAL a actividades formativas; y f) Otro tipo de actuaciones.

<sup>317</sup> En las acciones incluidas dentro de la submedida B<sub>6</sub> debemos diferenciar entre: a) Recuperación de elementos del patrimonio rural de carácter público; b) Recuperación de elementos del patrimonio rural de carácter privado; c) Realización de estudios y/o inventarios sobre elementos de la arquitectura y la cultura popular; d) Recuperación y difusión de elementos de la cultura popular; e) Actuaciones en museos y centros de interpretación de la cultura popular; f) Realización de estudios y/o inventarios sobre los recursos naturales y el aprovechamiento de los residuos; g) Conservación de los recursos naturales; h) Restauración de áreas degradadas; i) Educación ambiental e interpretación de los recursos naturales; j) Recuperación y difusión de los valores relacionados con los recursos naturales; k) Otro tipo de actuaciones.

productos procedentes del cerdo ibérico, olivicultura y aceite de oliva, elaboración artesanal de conservas, panadería y bollería, productos derivados del higo, setas, plantas aromáticas, ganadería, quesos, tencas, energías alternativas, etc.

Conviene resaltar, igualmente, la formación orientada al desempeño profesional de determinadas ocupaciones en sectores de gran interés para el desarrollo rural como el turismo; se organizaron actividades formativas sobre servicios de mesa, catador de vinos, cortador de jamón...

- También son muy numerosas las acciones referidas a contenidos formativos que no cuentan con ese carácter productivo, pero sí aportan conocimientos y capacidades de gran interés para la población rural: idiomas, informática, habilidades sociales, expresión oral, etc. En estas actividades, hay que destacar las actividades formativas dirigidas a determinados colectivos sociales: mujeres, jóvenes y discapacitados.

Para concluir con el análisis de las acciones improductivas, tenemos que mencionar las realizadas en la submedida B<sub>6</sub>, distinguiendo tres tipos de actuaciones:

1. Las que implican la recuperación arquitectónica del patrimonio rural (a<sub>6</sub> y b<sub>6</sub>).
2. Aquellas con un carácter cultural (c<sub>6</sub>, d<sub>6</sub> y e<sub>6</sub>).
3. Otro tipo de acciones que, con el fin de recuperar y potenciar los recursos naturales, pueden suponer la creación de infraestructuras, rehabilitación de espacios degradados, educación y divulgación medioambiental, etc. (f<sub>6</sub>, g<sub>6</sub>, h<sub>6</sub>, i<sub>6</sub> y j<sub>6</sub>)

A diferencia de lo que ocurre en las submedidas B<sub>1</sub> y B<sub>2</sub>, en este caso, el número de acciones realizadas en cada una de las categorías señaladas, está bastante repartido. Dentro del primer grupo se ejecutan 69 acciones; 57 en el segundo; y las más numerosas, un total de 90, son las de carácter medioambiental.

No obstante, tal y como hemos constatado tras el análisis de esas acciones, con independencia del carácter que se le quiera dar a las mismas, el objetivo de la gran mayoría de ellas será la ejecución de proyectos de carácter material. Más en concreto, son actuaciones orientadas a la construcción, equipamiento y rehabilitación de las más diversas infraestructuras y edificios. Creemos que este hecho, supone una debilidad en la ejecución de Leader II en Extremadura, puesto que relega a un segundo plano otro tipo de proyectos de carácter inmaterial.

En un principio, la ejecución de inversiones de carácter material, podría ser incluso lo previsible en el primer conjunto de actuaciones en el que los promotores son normalmente Ayuntamientos. Así, por ejemplo, en lo referido a la recuperación de elementos del patrimonio rural de carácter público, se abordan todo tipo de obras: acondicionamiento de plazas, calles, parajes y travesías; recuperación de fuentes, pozos, miradores, rollos, lavaderos; rehabilitación de edificios de carácter público más o menos singulares, etc. ADECA, es el único GAL que realiza proyectos de recuperación de elementos del patrimonio rural de carácter privado. En este caso, los promotores son personas privadas y las acciones realizadas procuran la rehabilitación de fachadas.

Sin embargo, cuando analizamos las acciones de carácter cultural, rápidamente constatamos que, en muchos casos, el contenido cultural se limita a la titularidad o uso del inmueble. El objetivo de la gran mayoría de inversiones sigue siendo la ejecución de tareas de construcción, rehabilitación o equipamiento. Este es el caso, por ejemplo, de múltiples proyectos de recuperación de diversos elementos de edificios religiosos: reparación de cubiertas de iglesias, rehabilitación de ermitas, restauración de órganos, reconstrucción de torreones, mejoras en la iluminación, etc. Incluso, aquellas inversiones que no afectan a edificios religiosos, siguen teniendo un carácter material: construcción de centros de interpretación, de carácter social o cultural, algún museo, etc. Hasta la instalación eléctrica en el auditorio de Quintana de La Serena, tiene cabida dentro de los proyectos realizados con cargo a esta submedida.

A pesar de la relevancia que la cuestión medioambiental tiene en el enfoque Leader, buena parte de los proyectos realizados dentro de ese tercer grupo de acciones, no difiere en gran medida del resto. En su mayoría, se trata de inversiones de construcción y equipamiento de espacios públicos. Es cierto que, en este caso, tienen un carácter recreativo, lúdico o medioambiental: construcción de parques, recuperación de parajes, márgenes de ríos y cursos fluviales, piscinas naturales, miradores de aves, áreas de recreo, ajardinamiento de zonas, etc. Tan sólo Tentudía, realiza una actuación orientada al aprovechamiento de los residuos; y ningún Grupo promueve proyectos que traten de potenciar el uso de energías alternativas. Aquellas acciones inmateriales, innovadoras, o de difusión y divulgación de valores, a los que el modelo Leader otorga tanta importancia, son claramente minoritarias.

Analizada la orientación sectorial de las medidas improductivas, a partir del Cuadro 4.17, vamos a hacer lo propio con el resto de acciones. Lo primero que debemos señalar es la relevancia que, una vez más, asumen aquellos proyectos que cuentan con un promotor, o con una financiación, mayoritariamente pública.

Mediante el cuadro 4.18, desglosamos esas actuaciones. Llama la atención lo ocurrido con la promoción del turismo rural donde, de un total de 328 acciones, 153 tienen ese carácter público. Éstas suponen una inversión de casi tres millones de euros que, en parte, se emplean en la ejecución de 50 proyectos de construcción de equipamientos e infraestructuras: museos, centros culturales, salas de exposición, señalización de monumentos, recursos y rutas de senderismo, construcción de albergues municipales, picaderos, zonas de esparcimiento, de acampada, recuperación de poblados, etc. Hasta la rehabilitación de la ermita de Jaraicejo, o la iluminación de la iglesia de Escurial, tienen cabida dentro de este capítulo.

Aunque las acciones de carácter público también abordan otro tipo de proyectos (como la promoción turística de las comarcas, o la canalización de la oferta a través de centrales de reserva); lo cierto es que, sin despreciar el interés de algunas de las actuaciones citadas, parece evidente que el compromiso de las instituciones locales con la Iniciativa, no se materializa en una mayor cofinanciación de proyectos de carácter privado; sino que, muy al contrario, los responsables municipales, a través de las posibles justificaciones que las medidas Leader les brindan, compiten con los promotores privados por captar la cofinanciación comunitaria para sus proyectos.

En las otras medidas productivas, también podemos encontrar ejemplos de este hecho. Tal y como muestra el citado cuadro 4.18, son menos frecuentes que en la submedida de turismo rural; en unos casos guardan cierta coherencia con los objetivos de la medida con cargo a la que se ejecutan y, en otros, no tanto. Así, por ejemplo, con cargo a la medida de Pymes, artesanía y servicios, en la comarca de Alcántara, y en la de Miajadas-Trujillo, diversos Ayuntamientos amplían sus polígonos industriales o crean semilleros de empresas. Sin embargo, en La Serena, se realizan acciones tan dispares como la creación de un Laboratorio de idiomas, el equipamiento de la Universidad Popular de Esparragosa, o la creación del Salón del granito en Quintana.

Cuadro 4.17: Acciones realizadas por los Grupos de Acción Local con cargo a las submedidas productivas

	Submedida B <sub>3</sub> <sup>318</sup>										Submedida B <sub>4</sub> <sup>319</sup>						Submedida B <sub>5</sub> <sup>320</sup>								Total acciones
	a <sub>3</sub>	b <sub>3</sub>	c <sub>3</sub>	d <sub>3</sub>	e <sub>3</sub>	f <sub>3</sub>	g <sub>3</sub>	h <sub>3</sub>	i <sub>3</sub>	j <sub>3</sub>	a <sub>4</sub>	b <sub>4</sub>	c <sub>4</sub>	d <sub>4</sub>	e <sub>4</sub>	f <sub>4</sub>	a <sub>5</sub>	b <sub>5</sub>	c <sub>5</sub>	d <sub>5</sub>	e <sub>5</sub>	f <sub>5</sub>	g <sub>5</sub>	h <sub>5</sub>	
ADISGATA	2	1	15		1		1	10		42	17		5	2	56	9		1				26	1	5	194
Jerte	5	4	24	2		4	5	3		19	1	5	5	13			9	2				4	19		124
ADECA			6			2		5	1	7		1	10	3		6	1	11				6	10		69
Campaña Sur		2	8	2		4	2	3		9	16	33	3	42	1	11		1	2			12	1	4	156
La Serena	1	5	2	5		2	7	6		9	14	1		3			9	2		7		11	19		103
ARJABOR			7	2						6	1	10		4	87	4	4	7	1			4	8	2	147
ADERCO			2	1		4		4		5	32	2	2	10								1	9		72
Tentudía		2	5			1			2	3	12	2	5	2	2	4	1	2	4	2				1	50
ADICOMT			7			3	2	10	8	13	26	32	15	8			13	8	2	1	1	11			160
ADESVAL	1	1	6		1	2		1		3	7	3	7	1		3	1	6		3		11		1	58
	9	15	82	12	2	22	17	42	11	116	126	89	52	88	146	37	38	40	9	13	1	86	67	13	
<b>Total acciones</b>	<b>328</b>										<b>538</b>						<b>267</b>								<b>1.133</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los Anexos incorporados al Informe de cierre de la Iniciativa Leader II en Extremadura

<sup>318</sup> En las acciones incluidas dentro de la submedida B<sub>3</sub>, debemos diferenciar entre: a) Camping y zonas de acampada; b) Hoteles, hostales y pensiones; c) Edificaciones rurales para el alojamiento (casas rurales, hosterías, núcleos de turismo rural, etc.); d) Albergues y centros de educación complementarios; e) Balnearios, centros residenciales y complejos turísticos; f) Restaurantes, bares, pubs, cafeterías y mesones; f) Mejora de espacios e infraestructuras complementarias al turismo; g) Servicios y actividades complementarias al turismo; h) Creación y apoyo al desarrollo de empresas turísticas; e i) Publicidad, promoción, centros de divulgación e información.

<sup>319</sup> En las acciones incluidas dentro de la submedida B<sub>4</sub>, debemos distinguir entre: a) Apoyo a Pymes de carácter industrial; b) Apoyo a Pymes de carácter comercial; c) Apoyo a Pymes artesanales; d) Apoyo a Pymes de servicios a la población local; e) Ayudas al teletrabajo; y f) Otro tipo de actuaciones.

<sup>320</sup> En las acciones incluidas dentro de la submedida B<sub>5</sub>, debemos diferenciar entre: a) Promoción y divulgación de las producciones agrarias; b) Construcción, ampliación o rehabilitación de instalaciones destinadas a la comercialización de las producciones agrarias o agroalimentarias; c) Mejora de las producciones agrarias; d) Mejora de las producciones ganaderas; e) Mejora de las producciones forestales; f) Creación o mejora de instalaciones o equipos en las industrias agrarias y agroalimentarias artesanales; g) Creación o mejora de instalaciones o equipos en las industrias agrarias y agroalimentarias no artesanales; y h) Otro tipo de actuaciones.

Cuadro 4.18: Acciones con financiación e iniciativa pública o colectiva realizadas con cargo a las submedidas productivas

Grupos	Submedida B <sub>3</sub>					Submedida B <sub>4</sub>				Submedida B <sub>5</sub>			
	Total	Promoción	Infraestructuras y equipamiento	Calidad y oferta	Inversión €	Total	Estudios y promoción	Infraestructuras y equipamiento	Inversión €	Total	Promoción	Infraestructuras y equipamiento	Inversión €
ADISGATA	34	19	8	7	570.158,19	1	1		30.050,60	3	3		42.951,11
Jerte	25	10	7	8	436.250,75	11	11		103.739,80	3	2	1	175.628,44
ADECA	12	7	5		245.644,33	4		4	376.687,74				
Campaña Sur	13	9	4		326.738,49	6	5	1	218.801,05	4	4		25.555,72
La Serena	23	9	14		739.026,49	3		3	99.723,53	9	8	1	301.458,85
ARJABOR	1	1			3.362,38	3	3		56.030,46	5	3	2	562.126,24
ADERCO	7	6	1		115.830,95								
Tentudía	5	3	2		97.135,09					1	1		29.719,13
ADICOMT	28	16	9	3	345.157,34	4	1	3	114.601,85	11	8	3	108.346,49
ADESVAL	3	3			66.008,54	3	3		57.087,80	1	1		2.103,54
	151	83	50	18	2.945.312,55	35	24	11	1.056.722,83	37	30	7	1.247.889,52

Fuente: Elaboración propia a partir de los Anexos incorporados al Informe de cierre de la Iniciativa Leader II en Extremadura

En sus estudios de los resultados obtenidos por Leader II en Extremadura, González Regidor también detecta la relevancia del número de acciones promovidas por unos Ayuntamientos que, ante la escasez de recursos, utilizan los fondos Leader para realizar obras de diversa índole que deberían ser financiadas por otras vías, y califica este hecho como una “anomalía en la aplicación del programa”<sup>321</sup>.

Al margen de la importancia relativa de ese tipo de proyectos, si entramos en el análisis del resto de actuaciones, llegamos a las siguientes conclusiones:

En lo que respecta al turismo rural, el cuadro 4.19, demuestra que la mayor parte de los proyectos se orientan a la creación de plazas de alojamiento. A este propósito se dirigen más del 60% de las actuaciones y, como muestra el cuadro 4.20, la mayor parte de los recursos comprometidos dentro de la submedida B<sub>3</sub>.

Cuadro 4.19: Proyectos privados ejecutados dentro de la medida de turismo rural

Grupos	Alojamiento	Restauración	Otros servicios	Publicidad	Total
ADISGATA	18		1	19	38
Jerte	34	4	1	2	41
ADECA	6	3			9
Campaña Sur	11	3		3	17
La Serena	8	2	3	1	14
ARJABOR	9			5	14
ADERCO	2	4	1	2	9
Tentudía	7	1			8
ADICOMT	7	3	2	3	15
ADESVAL	8	3	1		12
Total	110	23	9	36	177

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de cierre de la Iniciativa Leader II en Extremadura

Cuadro 4.20: Porcentaje de los proyectos de alojamiento en la inversión de la submedida B<sub>3</sub>

Gata	Jerte	ADECA	Campaña Sur	La Serena	ARJABOR	Olivenza	Tentudía	ADICOMT	ADESVAL
68,8	71,2	59,5	49,8	54,7	97,1	17,4	91,8	48,9	62,9

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de cierre de la Iniciativa Leader II en Extremadura

En sus fases iniciales, es normal que el desarrollo del turismo rural pase por la creación y mejora de las infraestructuras de alojamiento. De hecho, como

<sup>321</sup> González Regidor, J. (2006): op. cit. p. 52.

comentábamos en el *epígrafe* 3.3.3, y en línea con los planteamientos de algunos de los investigadores que tomábamos como referencia (Mejías Guisado, Campesino, etc.), las 1.415 plazas de alojamiento creadas por Leader II en la región (Cuadro 4.21), constatan la creciente relevancia que, en la segunda mitad de la década de los noventa, alcanza este sector en muchas de las comarcas extremeñas.

Cuadro 4.21: Plazas de alojamiento creadas en base a las inversiones de la submedida B<sub>3</sub>

Gata	Jerte	ADECA	Campaña Sur	La Serena	ARJABOR	Olivenza	Tentudía	ADICOMT	ADESVAL
157	345	67	251	35	250	32	105	60	113

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes finales de los Grupos de Acción Local

No obstante, a pesar de estos datos, es preciso reflexionar sobre el elevado número de proyectos que se consagran a este fin. De las 177 acciones analizadas en el cuadro 4.19, tan sólo 9 suponen la creación de servicios complementarios al turista. Recordemos que, cuando analizábamos los condicionantes que debía superar el sector turístico para contribuir de manera exitosa a la diversificación económica del medio rural, uno de los requisitos que enunciaba Millán Escriche para lograr ese objetivo se refería, precisamente, a la creación de una amplia oferta de alternativas de ocio.

Esa oferta debe proceder de iniciativas empresariales que proporcionen al turista una gran variedad de actividades para disfrutar de su tiempo libre. Es evidente, que la aportación de Leader II en este ámbito, supone una limitación respecto a la diversificación de las actividades económicas impulsadas dentro de este sector.

Por otro lado, y como también exponíamos en el citado *apartado* 3.3.3, originalmente, las autoridades comunitarias entendieron al turismo rural, y al agroturismo, como una interesante opción para la diversificación de las rentas agrarias. Sin embargo, tras revisar las acciones realizadas y los promotores de los 110 proyectos de alojamiento, debemos confirmar las tesis de los autores ya citados en el referido epígrafe (como Arnalte y Oliveira, o Pulido y Cárdenas) que, respecto a esta misma cuestión, llegaban a la conclusión de que la presencia de agricultores entre los promotores turísticos es testimonial. En Extremadura, sólo se promueve un único proyecto que, de forma explícita, haga referencia al agroturismo; y, otros cuatro, pretenden crear alojamientos turísticos en fincas de uso agrícola o ganadero.

Por medidas, el mayor número de acciones se realiza dentro del capítulo de Pymes, artesanía y servicios. Aunque vamos a matizar este hecho, lo cierto es que, con cargo a esta submedida se ejecutan la mitad de todas las acciones productivas.

De las 536 acciones realizadas (Cuadro 4.17), 146 tratan de fomentar el teletrabajo y, de éstas, 143 son ejecutadas por tan sólo dos Grupos: ADISGATA (56) y ARJABOR (87). Tras examinar estas actuaciones, hemos constatado que la totalidad de las mismas se limitan a la mera adquisición de material informático; lo cual (aunque haya sido considerado como un gasto elegible) entendemos que desvirtúa el interés de una Iniciativa como Leader, y no se ajusta a los objetivos implícitos a esta medida. Más aún, si, tal y como por ejemplo ocurre en Gata, una buena parte de los Ayuntamientos de la comarca, y otras entidades de carácter público como la Mancomunidad de municipios, recurren a las ayudas Leader para renovar sus equipos informáticos.

De forma algo más camuflada (las acciones no se agrupan dentro de la promoción del teletrabajo, sino que se distribuyen en función del sector económico al que supuestamente pertenecen las empresas que se benefician de las mismas), este hecho también se repite en Campiña Sur, en donde se certifican hasta 70 acciones con el propósito de adquirir material informático.

Aunque su número sea considerable (en total 213 acciones), los recursos que los GAL destinan a estas acciones, tienen bastante menos relevancia: en Gata y Campiña Sur, apenas suponen un 10% de lo comprometido por la submedida B<sub>4</sub> en esas comarcas; mientras que en ARJABOR no llega al 7%. Al margen de este hecho, debemos destacar otras dos incidencias:

- 1) En ADICOMT, 50 de sus 81 acciones se refieren a la organización de la primera feria multisectorial de la comarca (40), así como a la colaboración (con fondos públicos) en ferias y encuentros de diversa índole. No obstante, al igual que en el caso anterior, este notable número de acciones contrasta con su escasa relevancia dentro de la inversión final del Grupo en la submedida B<sub>4</sub> (apenas suponen un 4%).
- 2) En la comarca de Gata, diez de las acciones ejecutadas dentro de esta medida, deberían haber sido imputadas a la submedida B<sub>3</sub>, puesto que se trata de inversiones en restaurantes, alojamientos y equipamientos turísticos. A pesar de

que se trata de un reducido número de acciones, suponen el 31% de lo comprometido por ADISGATA en este capítulo.

En consecuencia, es evidente que no podemos utilizar el número de acciones realizadas como instrumento de evaluación respecto a la ejecución de una medida. Descartadas estas acciones, más aquellas de carácter público recogidas en el cuadro 4.18, analizamos ahora los sectores económicos a los que se refieren el resto de proyectos. Partiendo del cuadro 4.22, llegamos a las siguientes conclusiones:

- 1) Aunque la mayor parte de las acciones tienen carácter industrial, en su conjunto están bastante repartidas por ramas de actividad. Tal vez, el mejor ejemplo de este hecho sea que, dentro de los proyectos del sector secundario, el mayor número de acciones se incluye en la categoría de otro tipo de actividades industriales.
- 2) Los proyectos que tratan de promover la artesanía tienen una cierta relevancia; tanto los centrados en el hierro y la madera, como aquellos otros más singulares.

Por tanto, a pesar de ese otro tipo de acciones que se alejan de la filosofía y los objetivos implícitos a Leader II y partiendo de la premisa de que, de haberse evitado esas desviaciones, la ejecución global de la medida habría sido más eficaz, esos proyectos de carácter privado recogidos en el cuadro 4.22, potencian la realización de actividades económicas distintas de aquellas propias del sector primario. Las acciones analizadas contribuyen a la diversificación económica del medio rural, y lo hacen, además, aprovechando los recursos endógenos del territorio; un ejemplo paradigmático, son las 13 iniciativas de La Serena referidas a la industria de la piedra.

Cuestión bien distinta es el carácter innovador de muchas de esas acciones. Tal y como analizamos en el *apartado b) de la pregunta 3.2*, la innovación es una de las peculiaridades más significativas del enfoque Leader. Aunque en la segunda convocatoria de esta Iniciativa, la Comisión Europea anunciaba un mayor nivel de exigencia respecto al carácter innovador de los proyectos cofinanciados, un análisis pormenorizado de las acciones incluidas dentro del cuadro 4.22, nos permite constatar que, realmente, la mayoría de ellas carecen de esa característica.

Cuadro 4.22: Acciones realizadas por los Grupos de Acción Local con cargo a la submedida Pymes, artesanías y servicios

	Acciones	Acciones válidas	%	Sector de actividad															
				Primario <sup>322</sup>		Secundario <sup>323</sup>							Terciario <sup>324</sup>						
				1	2	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
ADISGATA	89	22	24,7	2	3	2	2	1	1	1	4	1	1						
Jerte	24	13	54,2	1				6					1	4		1			
ADECA	18	14	77,8			3	2	1	4			2					1		1
Campaña Sur	106	28	26,4			1	1	3	1			6	2	1	4	5	1	3	
La Serena	18	15	83,3							13		1		1					
ARJABOR	106	17	16,0		1	1			1		5	2	1	1	1	4			
ADERCO	46	46	100			6	3	1	3	1		23	1	1	1	4	1		1
Tentudía	27	25	92,6	4	2	3	1		6			5		1	1				2
ADICOMT	81	26	32,1	1	1			2	5	2		7	2	1		2	2		1
ADESVAL	21	18	85,7			4	2	5	2	1		2	1	1					
	536	224	41,8	8	7	20	11	19	23	18	9	47	9	11	7	16	5	3	5
			Total <sup>325</sup>	15		147							56						

Fuente: Elaboración propia a partir de los Anexos incorporados al Informe de cierre de la Iniciativa Leader II en Extremadura

<sup>322</sup> Dentro de las actividades propias del sector primario, diferenciamos entre: 1) Construcción y/o ampliación de infraestructuras agrarias tales como invernaderos, naves, secaderos, almacenes; 2) Ampliación de instalaciones y/o modernización de maquinaria en entidades de carácter cooperativo.

<sup>323</sup> Dentro de las actividades del sector secundario, distinguimos entre: 1) Carpintería de hierro y/o metálica (cerrajería, ferretería y forja artística); 2) Fábrica y carpintería de madera (incluidos aquellos proyectos con una orientación artesanal); 3) Otras actividades de artesanía (orfebrería, cuero, calzado, vidrio, barro); 4) Panadería, dulcería, bollería y mermeladas; 5) Industria de la piedra; 6) Taller mecánico, centros de reciclaje y depósitos de vehículos; 7) Otras actividades de carácter industrial

<sup>324</sup> Dentro de las actividades propias del sector terciario, diferenciamos entre: 1) Servicios de comunicación, fotografía e impresión; 2) Comercialización de productos locales; 3) Servicios de informática; 4) Actividades de formación; 5) Asistencia social; 6) Salud y estética; 7) Otros servicios.

<sup>325</sup> En seis acciones no ha sido posible concretar el contenido de las mismas.

Al margen de los matices que permitan a promotores y gestores justificar el carácter innovador de un proyecto, y por muy amplio que sea el sentido en el que Leader interpreta la presencia de esta característica, lo cierto es que la modernización de una carpintería, cerrajería o panadería; la ampliación de un taller, de un desguace; o la creación de una fábrica de patatas fritas, no son acciones innovadoras; lo cual no está reñido con el interés que este tipo de actuaciones pueda tener para la viabilidad de muchas de estas empresas, y para la diversificación económica de las zonas rurales.

Por último, el cuadro 4.17, también clasifica, en función de su actividad, las 267 acciones de Valorización de la producción agraria, ganadera y forestal. Aprovechando el enunciado de esta medida, nuestra primera observación debe limitar el contenido de la misma a las actividades agrarias y ganaderas. Tal y como muestra el apartado e<sub>5</sub> del citado cuadro, tan sólo se realiza una única acción en el sector forestal.

De la misma forma, y a pesar de que en el *epígrafe 3.3.1*, valorábamos la relevancia que la agricultura y ganadería ecológicas podían tener para el medio rural, los proyectos realizados en este ámbito también son meramente testimoniales.

Si dejamos a un lado las acciones de carácter público referidas en el Cuadro 4.18, la mayoría de los proyectos son un claro ejemplo de cómo la Iniciativa Leader puede contribuir al desarrollo de las zonas rurales en base a un mejor aprovechamiento de los recursos locales. Con carácter general, los GAL financian acciones que aumentan el valor añadido de sus productos locales: aceituna de mesa, aceite, quesos, miel, polen, setas, productos silvestres, embutidos, espárragos, pimentón, tabaco, piscifactorías, el cordero, la cabra... Un análisis detallado de estas acciones nos permite comprobar cómo cada comarca concentra sus inversiones en sus productos más característicos: la cereza en el Jerte, los higos en Miajadas, el pimentón en el Valle del Alagón, el tabaco en el Campo Arañuelo, los quesos de los Ibores, etc.

La mayoría de estos proyectos contribuyen a la diversificación económica del medio rural, dado que son acciones encuadradas dentro del sector agroindustrial. Además, también merece ser destacado el hecho de que la cuarta parte de las inversiones han sido promovidas por Cooperativas o entidades colectivas, con lo que sus beneficios se extienden a todos sus socios, por lo general, pequeños agricultores.

Antes de concluir con este apartado, dejando a los sectores económicos y las medidas en las que se pueden encuadrar las acciones realizadas, pretendemos definir la dimensión de las mismas. Para ello, mediante el Cuadro 4.23, diferenciamos seis escalas en función de la inversión ejecutada en cada una de los proyectos, y fijamos el porcentaje de acciones que cada GAL ha realizado dentro de las referidas categorías.

Cuadro 4.23: Distribución del número de acciones realizadas según su importe

	<6.000 €	6.000-30.000 €	30.000-60.000 €	60.000-120.000 €	120.000-300.000 €	> 300.000 €
ADISGATA	46.90%	26.55%	12.68%	12.39%	1.47%	0.00%
SOPREDEVAJE	37.21%	32.95%	11.63%	13.57%	4.65%	0.00%
ADECA	32.80%	32.28%	16.93%	10.58%	6.88%	0.53%
CAMPIÑA	39.02%	37.40%	11.38%	6.50%	4.88%	0.81%
LA SERENA	5.06%	45.51%	25.84%	12.36%	10.11%	1.12%
ARJABOR	48.65%	31.98%	4.95%	6.31%	7.21%	0.90%
ADERCO	14.06%	43.75%	15.63%	25.00%	1.56%	0.00%
TENTUDÍA	6.40%	58.40%	16.80%	10.40%	3.20%	4.80%
ADICOMT	53.45%	28.00%	5.45%	10.18%	2.55%	0.36%
ADESVAL	17.97%	42.19%	16.41%	12.50%	8.59%	2.34%
TOTAL	34.77%	35.44%	12.79%	11.40%	4.79%	0.81%

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Evaluación final de LEADER II en Extremadura. Consejería de Agricultura y Medioambiente. ECOTONO Abril 2002

Con independencia de las diferencias que puedan existir entre los GAL, el 35% de las acciones ha tenido una inversión inferior a 6.000 €, y en otro 35% la inversión se sitúa entre los 6.000 y 30.000 €. Por tanto, la mayor parte de las acciones realizadas con cargo a esta Iniciativa son proyectos de reducida dimensión; tan sólo un 0,81% de las acciones tuvieron un presupuesto superior a los 300.000 €, y aquellas cuya inversión oscila entre los 120.000 y los 300.000 €, no llegan al 5%.

Sin embargo, tal y como se observa en el cuadro 4.24, a pesar de que, en número, las acciones de reducida dimensión son mayoritarias, aquellas con un importe inferior a los 6.000 €, apenas representan un 2% de la inversión final. Este porcentaje se eleva al 17,87% si nos referimos a los proyectos con un presupuesto de entre 6.000 y 30.000 €. El citado cuadro también nos muestra que los proyectos de mayor cuantía (con una inversión superior a 300.000 €), tampoco representan un porcentaje significativo de los compromisos finales (9,15%).

Cuadro 4.24: Recursos comprometidos según el importe de las acciones

	<6.000 €	6.000-30.000 €	30.000-60.000 €	60.000-120.000 €	120.000-300.000 €	> 300.000 €
ADISGATA	3.63%	18.40%	23.65%	44.38%	9.94%	0.00%
SOPREDEVAJE	3.18%	17.49%	15.57%	38.71%	25.05%	0.00%
ADECA	1.74%	14.59%	18.81%	22.78%	37.44%	4.64%
CAMPIÑA	3.07%	21.67%	16.95%	18.39%	29.57%	10.35%
LA SERENA	0.32%	15.23%	19.87%	19.75%	36.24%	8.58%
ARJABOR	2.64%	17.59%	6.80%	18.58%	42.51%	11.89%
ADERCO	1.30%	17.27%	17.45%	57.05%	6.93%	0.00%
TENTUDÍA	0.48%	20.58%	14.07%	17.66%	11.42%	35.79%
ADICOMT	3.19%	21.08%	10.36%	38.42%	21.67%	5.29%
ADESVAL	0.93%	16.17%	12.81%	19.94%	33.00%	17.16%
TOTAL	2.05%	17.87%	15.94%	28.75%	26.23%	9.15%

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Evaluación final de LEADER II en Extremadura. Consejería de Agricultura y Medioambiente. ECOTONO Abril 2002

#### 4.2.3 Cooperación transnacional e intercambio de experiencias a nivel comunitario:

En la convocatoria de Leader II, la Comisión se muestra convencida de que, para fortalecer el carácter innovador de esta Iniciativa, es preciso difundir entre los diferentes territorios Leader aquellas acciones más exitosas e innovadoras.

Como ya estudiamos en la *segunda pregunta del capítulo tercero*, esa es la razón por la que, en su segunda edición, Leader incorpora la medida de Cooperación Transnacional; y considera que la realización de proyectos entre socios pertenecientes al menos a dos Estados miembros, el intercambio de experiencias exitosas, o la participación activa en la Red Europea de Desarrollo Rural, son tareas inherentes a su apuesta por la aplicación de soluciones innovadoras en el medio rural.

En un principio, el Programa Leader en Extremadura fue muy receptivo a estos planteamientos. De hecho (como apuntábamos en el *epígrafe 4.1.5*) en su presupuesto inicial se consignaron para estos fines 2.536.271,06 €. Cifra que, según la evaluación preliminar de la Iniciativa<sup>326</sup>, convertía a Extremadura en una de las regiones en las que más relevancia tenían los recursos destinados a estas acciones.

Sin embargo, en lo relativo a las actuaciones de carácter transnacional, la aplicación de la Iniciativa en Extremadura no está a la altura de esas expectativas.

<sup>326</sup> Evaluación preliminar de la Iniciativa Leader II en España: op. cit. p. 132.

El mejor ejemplo de ello es que, los recursos para estos fines se reducen en un 40% y su inversión se cifra en 1.728.113,31 € (apenas un 2,5% de los compromisos finales).

Tal y como muestra el cuadro 4.25, salvo en las comarcas de Jerte y Alcántara, la importancia relativa que en los compromisos finales de cada GAL va a tener la inversión en Cooperación transnacional, podemos calificarla de anecdótica.

Cuadro 4.25: Participación de la Cooperación Transnacional dentro de los compromisos finales

GATA	JERTE	ADECA	CAMPIÑA	SERENA	ARJABOR	ADERCO	TENTUDÍA	ADICOMT	ADESVAL
3,3%	5,6%	5,2%	1,5%	2,4%	2,1%	0,5%	1,1%	0,0%	2,0%

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de cierre de la Iniciativa Leader II en Extremadura

Además de los ya citados Grupos, Gata y La Serena, son las otras comarcas en donde mayor importancia relativa tiene esta medida. Estas cuatro zonas habían sido beneficiarios de Leader I y, por tanto, cuentan con una mayor experiencia de gestión. Por el contrario, en ADICOMT y ADERCO (que acceden a esta medida a través de la Adquisición de Capacidades), los recursos destinados a la Cooperación transnacional no tienen ninguna relevancia.

Estos modestos resultados corroboran algunas de las críticas formuladas por parte de quienes han estudiado esta cuestión<sup>327</sup>. Si bien es deseable que los GAL intercambien experiencias y trabajen en red, aspirar a que, desde un principio, lo hagan con un enfoque transnacional, puede ser aspirar a demasiado. Antes de abordar este objetivo, la cooperación (tal y como posteriormente se recogerá en Leader +), será más viable si se plantea en función de la proximidad geográfica de los Grupos, o de la afinidad existente entre los proyectos incluidos en sus Programas de Innovación.

Volviendo al análisis de la aplicación de la medida, también debemos destacar los cambios sufridos por la inversión ejecutada: la financiación privada pasa del 43,6% del presupuesto inicial a suponer el 16,4% de sus compromisos finales. Este es el mejor indicador del tipo de actuación que se realiza, y de la relevancia que en las mismas van a tener los promotores públicos y privados. Aunque el citado porcentaje es superior al inherente a las submedidas improductivas, también es muy inferior a la implicación que la inversión privada asume en las submedidas de carácter productivo.

<sup>327</sup> Soto Hardiman, P. (2006): op. cit. pp. 146-147.

En la mayoría de los Grupos, el gasto realizado es eminentemente público. Así lo acredita el cuadro 4.26, que, además, refleja una cierta relación entre la participación de la inversión privada y los recursos que las diferentes comarcas son capaces de comprometer. Como muestra de esa relación podemos citar lo ocurrido en las comarcas de Jerte y Alcántara: son los Grupos de Acción Local que más recursos comprometen en materia de Cooperación Transnacional y, junto a ARJABOR, son también aquellos en donde la inversión privada se implica con más intensidad.

Cuadro 4.26: Implicación de la inversión privada en las acciones de Cooperación Transnacional

GATA	JERTE	ADECA	CAMPIÑA	SERENA	ARJABOR	ADERCO	TENTUDÍA	ADICOMT	ADESVAL
1,3%	29,9%	19,6%	1,12%	13,8%	30,0%	8,47%	0,2%	0,0%	5,9%

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de cierre de la Iniciativa Leader II en Extremadura

#### 4.2.4 Participación de la población y otros parámetros intangibles del método Leader:

En el método Leader existen otros aspectos, como la implicación de la población en los procesos de desarrollo, su identificación con el territorio, o la escala utilizada como referencia para la implantación de la Iniciativa, que (cuando menos), tienen la misma importancia que el resto de cuestiones analizadas hasta el momento.

El enfoque Leader pone especial énfasis en que los procesos de desarrollo sólo tendrán éxito si cuentan con una activa participación de la población local. Aunque para medir esta cuestión, se puede seguir recurriendo a indicadores de tipo cuantitativo (como el reflejado en el cuadro 4.25), lo cierto es que la valoración de esos otros aspectos de carácter inmaterial, representa una dificultad añadida de nuestra investigación y su análisis nos obliga a recurrir a otro tipo de herramientas.

En este contexto, es donde adquiere todo su sentido la última parte del presente estudio. Como ya comentamos en el planteamiento de la investigación, uno de los objetivos del “Estudio del caso” es precisamente poder evaluar en qué medida se han materializado sobre el territorio esas otras características que, a pesar de ser inherentes al método Leader, por su difícil medición y carácter intangible, apenas tienen reflejo en las auditorías o estudios más tradicionales dominados por una orientación cuantitativa.

Centrándonos en el título de este epígrafe, los colectivos sociales son un instrumento que refuerzan la participación e implicación de la población en los procesos de desarrollo, y mejoran la vertebración de la sociedad rural. El cuadro 4.27 resume el número de colectivos sociales creados por cada uno de los GAL de la región:

Cuadro 4.27: Colectivos sociales creados por la Iniciativa Leader II en Extremadura

GATA	JERTE	ADECA	CAMPIÑA	SERENA	ARJABOR	ADERCO	TENTUDÍA	ADICOMT	ADESVAL
7	13	0	4	3	0	0	1	1	12

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de cierre de la Iniciativa Leader II en Extremadura

Como podemos comprobar, existen grandes diferentes entre los Grupos: mientras que en Jerte o en el Valle del Alagón, la dinamización de la sociedad rural promovida por Leader supone la creación de más de diez colectivos sociales; en otras comarcas, como Alcántara, Olivenza o ARJABOR, no se crea ninguno.



## Capitulo 5: Gestión y aplicación del Programa Proder I en Extremadura

5.1 Gestión del Programa Proder I.

5.2 Aplicación del Programa Proder I en Extremadura



## 5.1 Gestión del Programa Proder I:

### 5.1.1 Un modelo de gestión muy similar al propuesto por la Iniciativa Leader II:

El Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales, surge como complemento a Leader II, cuya convocatoria provoca una movilización sin precedentes en el mundo rural; hasta el punto de que muchas comarcas ven truncadas sus aspiraciones de poder acceder a aquellas ayudas comunitarias que les permitirían ejecutar un programa con el que potenciar su desarrollo.

Por tanto, Proder I, es un programa de carácter nacional, mediante el cual, tanto el Gobierno de España, como los Gobiernos regionales implicados, en base a un Programa inspirado en el modelo de desarrollo planteado por Leader, tratan de dar respuesta a esa notable demanda de recursos por parte del mundo rural. A nivel estatal, la gestión del Programa recae sobre dos Organismos:

- Dirección General de Planificación Rural y del Medio Natural, dependiente del Ministerio de Agricultura, que será la responsable de la coordinación del Programa, y de la aplicación de los fondos procedentes del FEOGA-Orientación.
- Dirección General de Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda, que es la encargada de velar por la correcta aplicación de los fondos FEDER.

Al igual que Leader II, Proder I, es gestionado de forma descentralizada con la colaboración de las Comunidades Autónomas. El modelo de desarrollo y el sistema de gestión aplicado por Proder I, son, en esencia, los mismos que ya fueron diseñados para la citada Iniciativa. De ahí, que muchas de las cuestiones estudiadas en la primera pregunta del capítulo anterior sean perfectamente válidas en este punto.

A nivel autonómico, la gestión de los diferentes Programas se encomienda, normalmente, a las Direcciones Generales responsables de los temas rurales, ganaderos o agrarios. En el caso extremeño, será la Dirección General de Estructuras Agrarias, dependiente de la Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura (responsable, a su vez, de la gestión de la Iniciativa Leader II en la región).

Las funciones de los responsables de la gestión nacional y regional son las mismas que las ejercidas en la Iniciativa Leader II (estudiadas en el epígrafe 4.1.1).

Partiendo de sus semejanzas, también conviene señalar algunas de las principales diferencias entre Leader II y Proder I:

- a. Leader II, es una Iniciativa Comunitaria, mientras que Proder I, es un Programa nacional, que parte de la “derivación” de fondos del Marco de Apoyo Comunitario. Este hecho tiene dos consecuencias: 1) En Proder I, las administraciones nacionales, y, en especial, las regionales, tienen mayor protagonismo; y 2) La intervención comunitaria se materializa en un “Programa Operativo”, y no en una “Subvención Global”, por lo que en Proder I no existe Organismo Intermediario nacional.
- b. Al contrario que en Leader II, donde, junto con el Programa Nacional se presentaron diecisiete Programas regionales, en Proder sólo existe un Programa Marco Nacional, dentro del cual se desglosan los recursos asignados a las regiones Objetivo 1.
- c. Los fondos comunitarios que financian Proder I son el FEOGA-Orientación y FEDER. El Fondo Social Europeo, que en Leader II financiaba la formación profesional y las ayudas a la contratación, no participa de la financiación de este Programa.
- d. El Programa de Innovación Rural de Leader II, resumiría básicamente las actuaciones que se realizan en Proder I. Sin embargo, respecto al resto de medidas, existen importantes diferencias, puesto que en Proder I no hay fase de Adquisición de Capacidades (los grupos tienen que estar formados o en proceso de formación antes de concurrir a la convocatoria), ni actuaciones de Cooperación Transnacional, y tampoco existe ningún presupuesto reservado para actividades de evaluación.
- e. Proder I, no concede al concepto de innovación la misma importancia que esta cuestión tenía en Leader II. Bien es cierto que, para la mayoría de las comarcas, la aplicación del Programa, representa una innovación en sí misma.
- f. En Leader II, los presupuestos de los distintos programas comarcales, que desde un principio accedieron a la gestión del Programa de Innovación, superaron los seis millones de euros (a excepción de ARJABOR); casi un 20% más que los presupuestos iniciales de los Grupos Proder I (en el caso de Las Hurdes más del 50%).

#### 5.1.2 Objetivos de Proder I:

Tanto el propósito fundamental de este Programa: “impulsar el desarrollo endógeno y sostenido de las comarcas rurales españolas, que lleve como consecuencia

el mantenimiento de la población, frenando la regresión demográfica y consiguiendo para sus habitantes unas rentas y un nivel de bienestar social equivalentes a otras zonas más desarrolladas, asegurando la conservación del espacio y de los recursos naturales”<sup>328</sup>, como sus diferentes objetivos instrumentales, son muy similares a los incluidos dentro del Programa Nacional de la Iniciativa Leader II (*epígrafe 4.1.2*).

### 5.1.3 Ámbito de aplicación, beneficiarios y criterios de selección:

A diferencia de Leader II, cuya aplicación se extendía a todo el territorio nacional como consecuencia de estar dirigida a las regiones Objetivo 1 y 5 b), Proder I, sólo es aplicable en las autonomías consideradas como Objetivo 1<sup>329</sup>.

Salvo en Asturias y Canarias<sup>330</sup>, los beneficiarios de este Programa serán aquellos Grupos de Acción Local que, teniendo la capacidad para elaborar y gestionar un Programa de desarrollo de ámbito comarcal, no hubieran podido acceder a la gestión de un Programa de Innovación Rural dentro de Leader II. Estas entidades conforman el tercer nivel administrativo en la gestión de Proder I, y sus competencias serán las mismas que las asumidas por los Grupos en la citada Iniciativa.

Aunque en un primer momento, quienes reciben los fondos Proder son los Grupos de Acción Local para la ejecución de los diferentes Programas comarcales; en última instancia, los beneficiarios finales de las actuaciones realizadas, serán los Ayuntamientos y Mancomunidades; agricultores que diversifiquen su actividad; personas físicas o jurídicas, que realicen inversiones generadoras de empleo; entidades sin fines de lucro, y los propios GAL, en lo que respecta a diversas cuestiones como, por ejemplo, la financiación de sus gastos de funcionamiento.

Para la selección de las diferentes candidaturas se tienen en cuenta los mismos criterios que en el caso de la Iniciativa Leader II (coherencia y homogeneidad en la definición del ámbito territorial; representatividad y funcionamiento del GAL; y calidad del Programa presentado).

---

<sup>328</sup> Programa Proder I. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. Julio de 1996, pp. 16-17.

<sup>329</sup> Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla León, Extremadura, Galicia, Murcia y Valencia.

<sup>330</sup> Asturias gestionó su Programa regional a través de las oficinas comarcales de la administración autonómica; y Canarias lo ejecutó a través de sus siete Cabildos Insulares.

#### 5.1.4 Medidas subvencionables:

Con una orientación similar al Programa de Innovación Rural de Leader II, el Programa Proder I, a nivel nacional, se compone de un total de ocho medidas que, a su vez, incluyen diferentes acciones subvencionables. En el análisis de esas medidas, vamos a agrupar aquellas que, aún siendo financiadas por distintos fondos comunitarios, coinciden básicamente en sus objetivos fundamentales<sup>331</sup>:

##### 1 y 2) Valorización del patrimonio rural. Renovación y desarrollo de pueblos:

La principal diferencia que existe entre la primera medida (en donde los fondos europeos provienen del FEOGA-Orientación), y la segunda (financiada por el FEDER), es el predominio de la actividad agraria en los municipios que reciben las inversiones. Con independencia de este hecho, el objetivo común de ambas será mejorar tanto la calidad de vida, como el nivel de equipamientos y servicios públicos existentes en el medio rural. Para conseguir ese objetivo, se plantean toda una serie de posibles actuaciones, de entre las que podemos destacar:

- a. Embellecimiento y recuperación de elementos propios del patrimonio urbano como plazas, rincones singulares, lugares emblemáticos, y otros espacios deteriorados.
- b. Recuperación de la arquitectura tradicional y del patrimonio histórico, artístico y cultural, como instrumentos que permiten fortalecer la identidad del territorio y reactivar la actividad turística.
- c. Conservación de los recursos naturales y paisajísticos; incluida la eliminación y el reciclaje de los residuos con fines energéticos, o para su uso como fertilizantes.
- d. La creación de servicios, y dotación de pequeñas infraestructuras de diversa índole: hidráulicas, eléctricas, de telefonía, pequeñas actuaciones en la red viaria, etc.

##### 3 y 4) Fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural:

Al igual que en el caso anterior, la diferencia entre estas dos medidas, vuelve a ser la especialización agraria de una de ellas. Mientras que la tercera medida pretende la promoción del Agroturismo (y su financiación comunitaria procede del FEOGA-Orientación), la cuarta medida trata de potenciar el Turismo Local, y los fondos europeos de los que se nutre los aporta el FEDER.

---

<sup>331</sup> Programa Proder I. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. Julio de 1996, pp. 19-72.

En cualquier caso, sus propósitos son coincidentes, en tanto en cuanto, ambas aspiran a incrementar la importancia relativa del sector turístico, tanto en la economía como en los niveles de empleo de las zonas rurales. Otros objetivos que merecen ser destacados son la diversificación de la actividad agraria y el incremento del nivel de renta de los agricultores. Algunas de las acciones más importantes son:

- a. Fomento de las inversiones que propicien el desarrollo del sector turístico; entre otras, aquellas dirigidas a la creación de plazas de alojamiento.
- b. Promoción del sector, realización de estudios de mercado y otras actuaciones que mejoren los sistemas de comercialización como, por ejemplo, centrales de reserva.
- c. Creación de actividades, infraestructuras y servicios complementarios a la actividad turística, tales como: rutas de senderismo, contenidos gastronómicos, culturales, medioambientales, museísticos, etc. que sirvan de elemento de atracción para un público interesado en un “turismo alternativo” o “temático”.
- d. Aprovechamiento de los recursos naturales para el ejercicio de la actividad turística: masas forestales, recursos cinegéticos, cursos fluviales, pantanos o embalses, etc.

5) Fomento de pequeñas empresas, actividades de artesanía y servicios:

A partir del aprovechamiento de los recursos infrautilizados, el principal objetivo de esta medida es la creación de un cierto tejido empresarial que propicie la diversificación económica del medio rural. En línea con este propósito, algunas de las actuaciones que podrían recibir la financiación del Programa son:

- a. Iniciativas que permitan a las zonas rurales contar con todos aquellos servicios necesarios para el desarrollo empresarial (servicios de consultoría, estudios de mercado, asesoría contable y financiera, cualificación de recursos humanos, etc.).
- b. Creación de infraestructuras que propicien la instalación de empresas.
- c. Promoción de aquellas actividades, tradicionales o novedosas, que contribuyan a la creación de empleo: artesanía, entidades de trabajo asociado, teletrabajo...
- d. Creación de líneas de financiación para la creación y consolidación de empresas.

6) Servicios a las empresas en el medio rural:

Aunque pudiera entenderse que esta medida es similar a la anterior, su carácter es muy distinto: en este caso, la aportación privada en la financiación de las

acciones es testimonial; mientras que en la quinta medida, más de la mitad de los recursos presupuestados tenían ese origen. Estas diferencias son debidas a que, en esta ocasión, los servicios son prestados por los equipos técnicos responsables de la ejecución del Programa comarcal y del asesoramiento a posibles beneficiarios. Dentro de un amplio conjunto de acciones subvencionables destacamos:

- a. Asesoramiento técnico a los promotores de proyectos (pequeñas empresas, agricultores, artesanos, etc.) en muy diversas tareas: selección de posibles alternativas de negocio, estudios financieros, análisis de viabilidad, detección de mercados potenciales, gestión de las innovaciones, etc.
- b. Acciones de sensibilización, difusión e información a la población, especialmente a los más jóvenes, respecto a las potencialidades de desarrollo de su territorio.
- c. Gastos de funcionamiento y equipamiento de los diferentes Centros de Desarrollo o instituciones responsables de la gestión de los programas comarcales.

#### 7) Revalorización del potencial productivo agrario y forestal:

Aunque haya disminuido la importancia relativa de la agricultura en la economía y el empleo rural, la continuidad de muchas tareas agrícolas, ganaderas o forestales, sigue teniendo una gran transcendencia para la conservación de muchos espacios rurales y el mantenimiento en ellos de la población (especialmente en aquellas zonas más aisladas y deprimidas). Con el objetivo último de mantener una cierta actividad primaria en ese medio y de mejorar los niveles de renta de los agricultores, esta medida incluye diversas actuaciones:

- a. Creación y modernización de empresas dedicadas a la transformación y comercialización de las producciones agrarias locales y tradicionales.
- b. Realización de estudios de mercado y conocimiento de los sistemas de distribución.
- c. Valorización y promoción de la producción agraria y silvícola local, mejorando la calidad de las mismas, e incorporando sistemas de etiquetado y diferenciación.
- d. Realización de actividades complementarias en la explotación agraria (distintas al turismo) que permitan al agricultor diversificar sus rentas.
- e. Producción de energías alternativas mediante la utilización de recursos forestales y vegetales.

#### 8) Mejora de la extensión agraria y forestal<sup>332</sup>:

Esta medida pretende formar e informar a los implicados en la modernización y desarrollo de estos sectores en diversos ámbitos (capacitación agraria, tecnológica, laboral, fiscal, etc.). Para ello se proponen diversas acciones:

- a. Cualquier tipo curso o seminario de formación relacionado con la capacitación agraria y silvícola; la industria agroalimentaria o medioambiental; el desarrollo rural; o la aplicación de nuevas tecnologías en los procesos de producción.
- b. Adquisición de aquellos equipos informáticos y medios audiovisuales necesarios para el desarrollo de cualquiera de las actuaciones incluidas en el punto anterior.
- c. Ayudas para la celebración de intercambios de conocimientos y experiencias.
- d. Formación y capacitación de jóvenes agricultores, así como de aquellos que accedan por primera vez al ejercicio de la actividad agrícola o forestal.

#### 5.1.5 Fuentes de financiación y sistema de control de pagos:

El 18 de junio de 1996<sup>333</sup>, en su decisión C (96) 1454, la Comisión Europea aprueba el Programa Proder I presentado por las autoridades españolas. Aunque se trata de un proyecto de carácter nacional, es necesaria la aprobación de las autoridades comunitarias, dado que su financiación requería del trasvase de fondos europeos incluidos dentro del Marco de Apoyo Comunitario para la realización de intervenciones estructurales en las regiones objetivo 1.

Los fondos comunitarios que financian Proder I son FEDER y FEOGA-Orientación. A esta aportación (basada en un sistema de financiación similar al de la Iniciativa Leader II), deben sumarse: 1) Los recursos comprometidos por el resto de las instituciones públicas implicadas en la gestión del Programa (Administración Central, Regional y Local); y 2) La cofinanciación exigida a los diferentes promotores privados.

---

<sup>332</sup> A pesar de que esta medida forma parte del Programa Nacional Proder I, en el caso de Extremadura no contará con financiación alguna, tal y como muestra el Cuadro 5.4.

<sup>333</sup> La aprobación se produjo año y medio después de la presentación del Programa (8/02/1995). Esta demora, al igual que ocurriría con Leader II, supuso un notable retraso en el inicio de las actuaciones del Programa. Así, por ejemplo, la ejecución del Proder extremeño a finales de 1997, apenas era del 2% (en cuanto a créditos comprometidos se refiere); bien es cierto que, seis meses después (30 de junio de 1998), el gasto comprometido ascendía al 21,75% y, a finales de 1998, superaba ligeramente el 50%. En última instancia, el retraso en el inicio del Programa obligó a introducir cambios en su programación. Si inicialmente su ejecución estaba prevista para el período 1996 - 1999, finalmente, se admitió que los últimos trámites derivados de su gestión se dilatasen hasta el año 2001.

El siguiente cuadro incluye las aportaciones iniciales de las distintas fuentes de financiación, así como el porcentaje que representa cada una de ellas tanto en el Programa nacional como en el Programa regional de Extremadura.

Cuadro 5.1: Financiación inicial del Programa Proder I (Euros)

Fuente de financiación	Nacional	%	Regional	%
Subvenciones comunitarias	259.975.959,51	51,00	13.207.842,00	53,32
FEOGA-Orientación	158.515.500,10	31,10	4.245.549,50	17,14
FEDER	101.460.459,41	19,90	8.962.292,50	36,18
Administraciones nacionales	116.097.327,90	22,77	5.203.767,14	21,00
Administración Central	14.587.465,29	2,86	361.364,54	1,46
Administración Autonómica	53.451.155,75	10,48	2.295.842,20	9,27
Administración Local	48.058.706,86	9,43	2.546.560,40	10,28
Gasto público	376.073.287,41	73,77	18.411.609,14	74,32
Aportación privada	133.728.102,12	26,23	6.356.622,55	25,68
Presupuesto total	509.801.389,53	100,00	24.768.231,69	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadros financieros incluidos en el Programa Nacional Proder I

Diferenciando nuevamente entre los ámbitos nacional y regional, el cuadro 5.2 muestra la distribución de esos recursos entre las diferentes medidas:

Cuadro 5.2: Distribución de los recursos iniciales por medidas (Euros)

Medida	Nacional	%	Regional	%
1	54.993.857,65	10,8		
2	38.487.012,13	7,5	2.239.665,60	9,0
3	42.367.164,30	8,3	4.068.058,61	16,4
4	88.661.215,49	17,4	7.419.638,67	30,0
5	90.901.758,56	17,9	7.881.264,04	31,8
6	41.383.980,62	8,1	3.159.604,77	12,8
7	136.564.849,21	26,8		
8	16.441.551,57	3,2		
Total	509.801.389,53	100,0	24.768.231,69	100,0

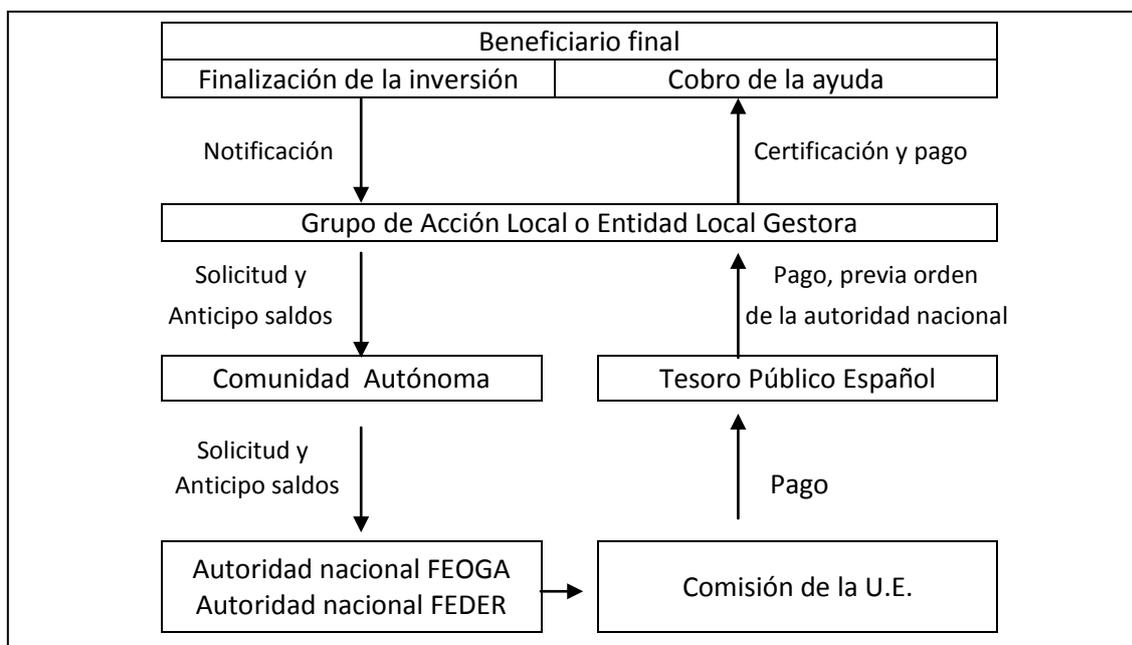
Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadros financieros incluidos en el Programa Nacional Proder I

La implicación inicial de cada una de las fuentes de financiación en las diferentes medidas (reflejadas en el Cuadro 5.3), depende de diversos factores: así, por ejemplo, la vinculación de los fondos europeos, está condicionada por la compatibilidad entre la finalidad de las medidas y la naturaleza del fondo; mientras que la aportación privada, depende del carácter productivo de la medida y del compromiso de los distintos beneficiarios con los proyectos ejecutados.

Tal y como se observa en el cuadro 5.4, que resume el presupuesto final de Proder I en Extremadura, las diferencias en la importancia relativa que cada una de las medidas tenía inicialmente dentro de los Programas nacional y regional (Cuadro 5.2), se van a diluir sensiblemente tras varias ampliaciones presupuestarias del Programa. Estas ampliaciones, debidas a la incorporación de nuevos fondos, o a la actualización de las cantidades asignadas en un principio para corregir los efectos de la inflación<sup>334</sup>, tuvieron que ser aprobadas de nuevo por la Comisión Europea<sup>335</sup>, puesto que suponían la aplicación y/o derivación de mayores subvenciones comunitarias.

El sistema de pagos utilizado en Proder I para trasladar a los beneficiarios finales las citadas subvenciones, se explica mediante el siguiente gráfico<sup>336</sup>:

Gráfico 5.1: Sistema de pagos de los fondos comunitarios



Fuente: Programa Nacional Proder I. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, p. 76

<sup>334</sup> Entre la aprobación del presupuesto inicial de Proder I (junio 1996), y la decisión de la Comisión por la que se fijan las disposiciones finales de dicho Programa (abril 1999), el aumento del IPC según el INE se situó en el 5,9%. Consulta realizada el 11 de febrero de 2015 en la página web [www.ine.es](http://www.ine.es)

<sup>335</sup> Los cambios introducidos en las dotaciones inicialmente asignadas al Programa Proder, en base a la ya citada decisión de la Comisión C (94) 1454 de 18 de junio de 1996, van a requerir -nuevamente- del visto bueno de este órgano. Las dos modificaciones presupuestarias serán aprobadas en sendas decisiones de la Comisión C (96) 2794 de 7 de octubre de 1996, y C (99) 1016 de 20 de abril de 1999. Con estas ampliaciones, los recursos asignados definitivamente a cada uno de los GAL extremeños rondarán los 4.800.000 €, con la excepción de Las Hurdes, cuyo presupuesto será de 3.000.000 €.

<sup>336</sup> El sistema descrito en el Gráfico 5.1, será el mismo que se aplica en la Iniciativa Leader II. La única variación, en uno y otro caso, viene motivada por la existencia en Leader II de un único Organismo Intermediario; mientras que, como ya vimos en el apartado 5.1.1, las responsabilidades en la gestión nacional del Proder se encuentran divididas entre varios Organismos.

Cuadro 5.3: Programa financiero inicial del Programa Proder I en Extremadura (Euros)

Medidas	Total	Fondos públicos		Financiación Comunitaria		Financiación Nacional			Fondos privados	
		Total	%	FEOGA	FEDER	Central	Regional	Local	Total	%
1										
2	2.239.665,60	1.971.656,27	88,0		1.312.610,44		308.920,22	350.125,61	268.009,33	12,0
3	4.068.058,61	2.905.929,59	71,4	2.033.824,96		203.382,50	334.361,06	334.361,06	1.162.129,02	28,6
4	7.419.638,67	5.114.588,97	68,9		3.709.446,71		609.834,96	795.307,30	2.305.049,70	31,1
5	7.881.264,05	5.259.829,55	66,7		3.940.235,36		647.776,86	671.817,34	2.621.434,50	33,3
6	3.159.604,77	3.159.604,77	100,0	2.211.724,54		157.982,04	394.949,09	394.949,09		
7										
8										
TOTAL	24.768.231,69	18.411.609,14	74,3	4.245.549,50	8.962.292,50	361.364,54	2.295.842,20	2.546.560,40	6.356.622,55	25,7

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadros financieros facilitados por el Servicio Extremeño de Desarrollo Rural (SEDER)

Cuadro 5.4: Presupuesto final de Proder I en Extremadura (Euros)

Medidas	Total	Fondos públicos		Financiación Comunitaria		Financiación Nacional			Fondos privados	
		Total	%	FEOGA	FEDER	Central	Regional	Local	Total	%
1	4.760.790,14	3.887.582,15	81,7	2.476.660,88		217.747,79	532.087,41	661.086,06	873.208,00	18,3
2	3.030.618,50	2.809.385,50	92,7		1.746.727,89		379.560,61	683.097,00	221.233,00	7,3
3	10.645.362,82	4.786.777,15	45,0	3.551.556,24		396.397,96	360.528,69	478.294,27	5.858.585,67	55,0
4	11.602.873,28	4.696.270,10	40,5		3.441.576,05		611.516,08	643.177,98	6.906.603,19	59,5
5	13.091.783,50	5.591.725,84	42,7		4.131.696,00	5.558,00	752.998,74	701.473,11	7.500.057,66	57,3
6	6.491.205,55	6.464.747,54	99,6	4.515.744,13		316.472,76	734.084,87	898.445,79	26.458,00	0,4
7	7.985.620,70	4.569.597,20	57,2	3.286.038,71		286.678,81	362.866,40	634.013,29	3.416.023,49	42,8
8										
TOTAL	57.608.254,49	32.806.085,49	56,9	13.829.999,96	9.319.999,94	1.222.855,32	3.733.642,79	4.699.587,49	24.802.169,00	43,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadros financieros facilitados por el Servicio Extremeño de Desarrollo Rural (SEDER)

### 5.1.6 Selección regional de las diferentes candidaturas comarcales:

El proceso de selección de los Grupos Proder en Extremadura arranca en septiembre de 1996, con la publicación de la Orden de la Consejería de Agricultura por la que se establecen las normas de aplicación de dicho Programa<sup>337</sup>.

Para la elección de los GAL se constituyó una Comisión de Selección, en la que, según el Programa Nacional, debían participar las diferentes administraciones implicadas: Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza<sup>338</sup>, Comunidad Autónoma<sup>339</sup> y Administración Local.

El análisis del contenido de las reuniones de este órgano será el hilo conductor de nuestro estudio de este proceso<sup>340</sup>. El punto de partida de los trabajos realizados por la Comisión de Selección lo constituye un primer informe de valoración respecto a los dieciséis programas presentados. Esta propuesta, de carácter técnico, fue elaborada conjuntamente por profesionales de la Dirección General de Estructuras Agrarias, y de dos de los Grupos de Acción Local que por aquel entonces ya venían gestionando un Programa de Innovación dentro de la Iniciativa Leader II.

Los criterios utilizados para la elaboración de citado informe fueron los mismos que en su día se aplicaron en la selección de los programas presentados a la convocatoria de la Iniciativa Leader II. El cuadro 5.5, resume las diferentes candidaturas que aspiran a gestionar Proder I, así como las puntuaciones que recibieron en ese primer examen.

---

<sup>337</sup> Orden de la Consejería de Agricultura y Comercio de 23 de Septiembre de 1996, por la que se establecen las normas de aplicación en Extremadura del Programa de Desarrollo y Diversificación Económica en zonas rurales. Diario Oficial de Extremadura, nº 112, de 26 de septiembre, pp. 4930-4940. Según esta Orden, los GAL podían presentar sus proyectos hasta el 15 de noviembre de ese mismo año.

<sup>338</sup> Pese a su renuncia inicial, representantes de la Administración Central formaron parte de la Comisión de Selección. Esto obligó a modificar la Orden de 23 de septiembre de 1996 de la Consejería de Agricultura y Comercio, en su artículo noveno, referido a la composición de la Comisión de Selección (Orden de 20 de febrero de 1997 de la Consejería de Agricultura y Comercio).

<sup>339</sup> Las tres administraciones contaron con el mismo número de miembros. La administración regional estuvo representada por: el Director General de Turismo, el Director General de Ingresos, el Director General de Estructuras Agrarias (Fernando Mejías), y el Director de Programas de Desarrollo Rural (Antonio Guiberteau) -con voz y sin voto- (éstos dos últimos fueron las personas con mayor implicación y conocimiento de la aplicación del Programa Proder I y la Iniciativa Leader II en Extremadura).

<sup>340</sup> Esta Comisión se reunió en tres ocasiones a principios de 1997: el 19 y el 28 de febrero, en donde se aprobaron distintos criterios y se evaluaron las diferentes candidaturas; y en la sesión del 17 de marzo, se adoptó el dictamen definitivo respecto a los Grupos seleccionados.

Cuadro 5.5: Puntuación inicial según el informe técnico de las candidaturas Proder I en Extremadura

Grupo	Idoneidad Grupo		Implicación comarcal		Programa		Definición comarca		Valoración global		Total	
	Puntos	Orden	Puntos	Orden	Puntos	Orden	Puntos	Orden	Puntos	Orden	Puntos	Orden
Valle del Ambroz	240	2	75	1	264	1	92	2	75	1	745	1
La Vera	248	1	70	2	204	2	87	3	70	2	679	2
Las Villuercas	216	3	60	3	187	3	86	4	60	3	608	3
Valencia de Alcántara	203	4	70	2	140	7	78	7	55	4	546	4
Montánchez-Tamuja	181	5	60	3	144	6	68	11	50	5	503	5
Zafra-Río Bodión	127	8	50	4	160	4	84	5	50	5	471	6
Salor-Almonte	155	6	50	4	138	8	72	9	50	5	465	7
La Siberia	104	9	30	7	154	5	50	14	40	6	378	8
Lacara	131	7	40	5	95	13	62	12	50	5	378	9
Jerez-Sierra Sur Oeste	78	13	35	6	124	9	93	1	40	6	370	10
Las Hurdes	83	12	10	9	119	10	81	6	40	6	333	11
Sierra Grande-Río Matachel	100	10	30	7	86	14	71	10	40	6	326	12
Barros Oeste	92	11	25	8	62	16	74	8	35	7	288	13
Monfragüe	16	16	10	9	116	12	78	7	40	6	260	14
Lacimurga	54	14	10	9	118	11	24	15	30	8	236	15
Medellín y otros	32	15	10	9	73	15	59	13	25	9	198	16

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el Servicio Extremeño de Desarrollo Rural.

Conforme a la referida propuesta técnica, las candidaturas presentadas fueron clasificadas en seis grupos:

- 1) Claramente aceptables: Valle del Ambroz, La Vera y las Villuercas
- 2) Aceptables: Valencia de Alcántara y Montánchez-Tamuja.
- 3) Aceptables con reservas: Zafra-Río Bodión y Salor-Almonte.
- 4) Inaceptables: La Siberia, Lácara y Jerez-Sierra Sur Oeste.
- 5) Muy inaceptables: Las Hurdes y Sierra Grande-Río Matachel
- 6) Claramente inaceptables: Barros Oeste, Monfragüe, Lacimurga y Medellín.

Una vez conocida esta propuesta, en la primera reunión de la Comisión de selección, el Director General de Estructuras Agrarias, tras recibir las sugerencias de la Administración Nacional, propone la incorporación de nuevos parámetros de valoración: el número de municipios que compone cada candidatura, o la superficie, población y densidad de cada una de ellas. Tras aplicar estos criterios se elabora una nueva propuesta que se resume en el cuadro 5.6.

Aunque en términos absolutos hay algunas diferencias en la puntuación recibida por cada Programa, en lo relativo a la posición que ocupa cada una de ellos dentro de la propuesta técnica inicial, apenas sí se produce alguna variación<sup>341</sup>.

Sí que existen diferencias en la denominación y en el número de categorías que se realizan para agrupar los proyectos presentados. En lugar de los seis existentes en la propuesta técnica inicial, la nueva baremación clasifica las diferentes candidaturas en cinco grupos que son denominados de la siguiente forma:

- 1) Sobresalientes: Valle del Ambroz, La Vera y Las Villuercas.
- 2) Buenos: Valencia de Alcántara, Montánchez-Tamuja y Zafra-Río Bodión.
- 3) Aceptables: Salor-Almonte y La Siberia.
- 4) Dudosos: Jerez-Sierra Suroeste, Lácara, Sierra Grande-Río Matachel, Las Hurdes y Monfragüe.
- 5) Inaceptables: Lacimurga, Barros Oeste y Medellín.

---

<sup>341</sup> En lo que respecta a los diez Grupos con mayor puntuación, la única diferencia entre una propuesta y otra, es que la candidatura de Jerez-Sierra Suroeste pasa a la novena posición; en detrimento de la comarca de Lácara que, no obstante, seguirá entre los diez programas mejor valorados. Este tipo de cambios también se producen en los Grupos con menor puntuación, si bien, tampoco supone ninguna alteración sustancial del orden planteado por la propuesta inicial.

Cuadro 5.6: Propuesta de baremación de la Dirección General de Estructuras Agrarias respecto a las diferentes candidaturas Proder I

Grupo	Población	Sup. km <sup>2</sup>	Pueblos	Idoneidad Grupo		Implicación comarcal		Programa		Definición comarca		Total	
				Puntos	Orden	Puntos	Orden	Puntos	Orden	Puntos	Orden	Puntos	Orden
Valle del Ambroz	8.300	235,0	8	204	2	75	1	240	1	131	2	650	1
La Vera	28.697	885,9	19	212	1	70	2	185	2	180	3	647	2
Las Villuercas	11.152	1.483,3	7	184	3	60	3	172	3	198	4	614	3
Valencia de Alcántara	17.365	1.652,9	9	172	4	70	2	128	7	181	7	550	4
Montánchez-Tamuja	15.277	917,6	17	154	5	60	3	131	6	161	11	506	5
Zafra-Río Bodión	46.693	1.106,5	15	108	8	50	4	146	4	179	5	483	6
Salor-Almonte	21.169	809,0	8	132	6	50	4	126	8	134	9	442	7
La Siberia	27.456	2.437,0	16	87	9	30	7	140	5	185	14	441	8
Jerez-Sierra Sur Oeste	36.025	1.527,7	10	66	13	35	6	112	9	180	1	393	9
Lácara	32.202	512,2	11	110	7	40	5	89	13	127	12	366	10
Sierra Grande-Río Matachel	11.414	807,2	7	85	10	30	7	78	14	142	10	335	11
Las Hurdes	6.500	471,0	5	70	12	10	9	107	10	141	6	327	12
Monfragüe	11.095	1.315,4	8	13	16	10	9	106	12	184	7	312	13
Lacimurga	19.345	1.342,2	8	46	14	10	9	108	11	113	15	277	14
Barros Oeste	15.871	390,7	6	78	11	25	8	56	16	115	8	274	15
Medellín y otros	19.230	581,3	8	27	15	10	9	66	15	114	13	217	16
Total	327.791	16.474,9	162										

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el Servicio Extremeño de Desarrollo Rural.

Los cambios introducidos en esa segunda propuesta trascienden lo meramente semántico. Así, por ejemplo:

- 1) En el informe técnico inicial, la aceptación de las candidaturas de Zafra-Río Bodión y Salor-Almonte, parecía supeditada a ciertas reservas. Sin embargo, según la nueva clasificación, Zafra-Río Bodión, se incorpora a una categoría que la califica como un buen Programa; mientras que Salor-Almonte, es considerada como aceptable.
- 2) Un caso parecido es el de las candidaturas de La Siberia, Lácara y Jerez-Sierra Suroeste, que pasan de ser definidas como “inaceptables”, a ser catalogadas como aceptables (La Siberia) o dudosas (Lácara y Jerez-Sierra Suroeste).
- 3) De la misma forma, los programas que ahora se adjetivan de “dudosos”; antes habían sido considerados como “muy inaceptables” (Las Hurdes y Sierra Grande-Río Matachel), e incluso como “claramente inaceptables” (Monfragüe).
- 4) Sí parece que hay cierta correlación en la semántica utilizada para descartar las candidaturas de Lacimurga, Barros Oeste y Medellín.

En la segunda reunión de la Comisión de Selección, en función de nuevos criterios, también planteados por la Dirección de Estructuras Agrarias, se producen ciertos ajustes (de muy escasa relevancia<sup>342</sup>), en la puntuación de los diferentes Programas comarcales. Con esta última propuesta, finalizan los trabajos de valoración de las candidaturas presentadas y se ordenan definitivamente (Cuadro 5.7).

En función de los recursos que por entonces habían sido asignados al conjunto del Programa regional<sup>343</sup>, en ese segundo encuentro de la Comisión de Selección, se adopta la decisión de aprobar inicialmente diez Grupos; dejando “priorizados los no seleccionados con objeto de rescatarlos por el orden establecido en el caso de disponer finalmente de recursos adicionales”<sup>344</sup>.

---

<sup>342</sup> En relación a la propuesta anterior, la diferencia más destacable es el intercambio en la posición que ocupaban las candidaturas de Salor-Almonte y La Siberia.

<sup>343</sup> Aunque la financiación del Programa ya ha sido analizada en el epígrafe anterior, procede ahora recordar que, en el momento en el que se realiza el proceso de selección, los recursos con los que cuenta el Programa regional ascienden a 44.721.310,69 €. Posteriormente, la aportación de los recursos comunitarios fue incrementada en base a la Decisión de la Comisión C (99) 1016 de 20 de abril de 1999. Los nuevos recursos servirán para aumentar los fondos de los diferentes GAL, y para aprobar la ejecución de un nuevo Programa comarcal -Las Hurdes-; si bien en este caso, con un presupuesto (unos tres millones de euros) sensiblemente inferior al del resto de Grupos extremeños.

<sup>344</sup> Actas de la Comisión de Selección en su reunión de 28 de febrero de 1997.

Cuadro 5.7: Baremación definitiva de las candidaturas Proder I en Extremadura

Grupo	Idoneidad Grupo		Implicación comarcal		Programa		Definición comarca		Total	
	Puntos	Orden	Puntos	Orden	Puntos	Orden	Puntos	Orden	Puntos	Orden
Valle del Ambroz	204	2	75	1	240	1	126	2	644	1
La Vera	212	1	70	2	185	2	172	3	638	2
Las Villuercas	184	3	60	3	172	3	209	4	625	3
Valencia de Alcántara	172	4	70	2	128	7	185	7	554	4
Montánchez-Tamuja	154	5	60	3	131	6	159	11	504	5
Zafra-Río Bodión	108	8	50	4	146	4	166	5	469	6
La Siberia	87	9	30	7	140	5	189	14	446	7
Salor-Almonte	132	6	50	4	126	8	129	9	437	8
Jerez-Sierra Sur Oeste	66	13	35	6	112	9	171	1	384	9
Lácara	110	7	40	5	89	13	117	12	356	10
Sierra Grande-Río Matachel	85	10	30	7	78	14	144	10	337	11
Las Hurdes	70	12	10	9	107	10	144	6	331	12
Monfragüe	13	16	10	9	106	12	193	7	322	13
Lacimurga	46	14	10	9	108	11	118	15	282	14
Barros Oeste	78	11	25	8	56	16	110	8	269	15
Medellín y otros	27	15	10	9	66	15	109	13	212	16

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el Servicio Extremeño de Desarrollo Rural.

Además del número de Grupos elegibles, en ese encuentro del 28 de febrero de 1997, en base a un criterio político (sin ningún soporte en la normativa regional que regula la convocatoria del proceso de selección), se adopta la decisión de mantener un equilibrio interprovincial en la aprobación de los Grupos; de manera que, con independencia de la valoración obtenida por cada una de las candidaturas, cinco fueran de la provincia de Badajoz y cinco de la de Cáceres.

La consecuencia inmediata de esta decisión es que la candidatura de Salor-Almonte, clasificada en octavo lugar, quede excluida de la selección inicial de diez Grupos de Acción Local, en beneficio del Programa de Sierra Grande-Río Matachel, que ocupaba la undécima posición<sup>345</sup>.

No obstante, en la última sesión de la Comisión de Selección, celebrada en la sede de la Dirección General de Planificación y Desarrollo Rural del MAPA, se constata, en lo relativo a los diez primeros Grupos, una gran coincidencia entre las propuestas de la Administración Central y de la Comisión de Selección; excepción hecha de la incorporación del criterio político de “equilibrio” interprovincial. A este respecto, con la finalidad de evitar un agravio respecto a la candidatura de Salor-Almonte, se adopta la decisión de proponer al Consejero de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura, la aprobación de los once primeros Programas de acuerdo con la baremación definitiva (Cuadro 5.6)<sup>346</sup>; y considerar a Las Hurdes como Grupo de reserva a la espera de que el Programa regional dispusiera de mayores recursos.

De un total de dieciséis candidaturas presentadas, sólo fueron rechazadas cuatro: Lacimurga, Monfragüe, Barros-Oeste y Medellín. En conjunto, estos Programas aglutinaban a 65.541 habitantes, 30 localidades y 3.629,6 km<sup>2</sup>; lo que apenas representa una quinta parte de la población, superficie y municipios implicados en las diferentes candidaturas Proder I en Extremadura<sup>347</sup>.

---

<sup>345</sup> Como consecuencia del criterio de equilibrio provincial, a Salor-Almonte se le asigna el decimoprimer lugar, para que pudiera “ser rescatado” caso de ser ampliados los recursos del Programa regional.

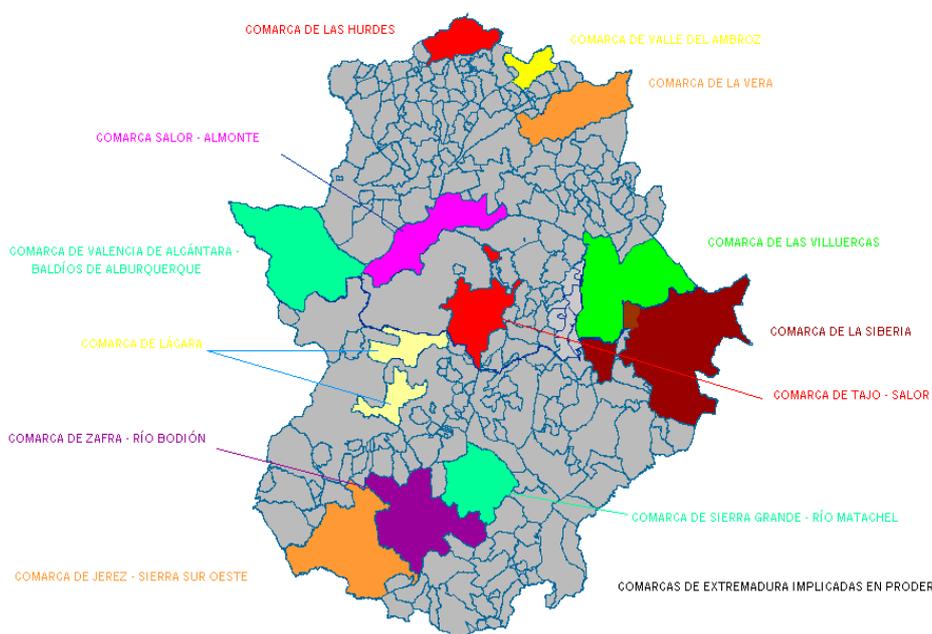
<sup>346</sup> La firma de los convenios con los distintos GAL seleccionados se produjo el 16 de julio de 1997.

<sup>347</sup> En las ocho Comunidades Autónomas que realizaron estos procesos de selección, se presentaron un total de 152 Programas de desarrollo, de los que fueron seleccionados 96. Esto supone que, en el conjunto nacional, las candidaturas descartadas representan en torno a un 37% del total.

Antes de concluir este apartado, conviene recordar la calificación que aquel primer informe, que servía de punto de partida, daba a algunas de las candidaturas que finalmente resultaron seleccionadas. Así por ejemplo, las propuestas de La Siberia, Lácara, o Jerez-Sierra Suroeste, eran consideradas como “inaceptables”; mientras que los Programas de Las Hurdes o Sierra Grande-Río Matachel serían “muy inaceptables”.

Para concluir, representamos gráficamente las comarcas extremeñas que gestionaron el Programa Proder I<sup>348</sup>.

Gráfico 5.2: Mapa regional de las comarcas Proder I



Fuente: Elaboración propia

<sup>348</sup> En la primera mitad de los 2000, la convocatoria de Proder II, regulada al igual que Leader +, mediante la Orden de 1 de octubre de 2001 de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura (DOE nº 118 de 11 de octubre de 2001), supone una clara continuidad entre Proder I y Proder II. De los catorce GAL beneficiarios de Proder II, ocho coinciden con zonas que previamente habían gestionado Proder I (Las Hurdes, Valle del Ambroz, La Vera, Las Villuercas, Montánchez-Tamuja, La Siberia, Zafra-Río Bodión y Jerez Sierra Suroeste); otros tres ampliaron su ámbito de actuación, como es el caso del Grupo de Valencia de alcántara, que pasa a denominarse Sierra de San Pedro-Baldíos de Albuquerque; Lácara que se transformará en el Grupo Vegas Bajas del Guadiana; y Sierra Grande-Río Matachel convertido en Barros Oeste-Sierra Grande. Además, Proder II, se ejecutará en tres nuevas comarcas: Trasierra-Cáparra, Monfragüe y Vegas Altas del Guadiana.

### 5.1.7 Seguimiento y evaluación:

Según el artículo 25 del Reglamento (CE) 4253/88, el hecho de que Proder I sea financiado con fondos europeos, implica la obligatoriedad de que, tanto la Comisión, como el Estado español, realicen aquellas tareas de seguimiento y evaluación que permitan verificar la correcta utilización de los recursos comunitarios.

Sin embargo, a diferencia de la Iniciativa Leader II, donde la evaluación (siendo igualmente un requisito obligatorio), debía ser encomendada a entidades independientes; en el caso de Proder I, las tareas de seguimiento son realizadas por las diferentes instituciones que participan en la financiación o gestión del Programa.

A estos efectos, a nivel nacional, se constituye un Comité de Seguimiento con la participación de la Comisión Europea, las autoridades nacionales responsables de la ejecución del Programa, y las regiones objetivo 1.

Al Comité de Seguimiento será remitido, con carácter anual, un informe consolidado de la autoridad nacional responsable de la coordinación del Programa (Dirección General de Planificación Rural y del Medio Natural). A su vez, este documento es elaborado a partir de las memorias emitidas por las diferentes autoridades autonómicas respecto al nivel de ejecución de sus Programas regionales y al cumplimiento de la normativa comunitaria por parte de los mismos.

Junto con este procedimiento, dentro de las tareas de evaluación y seguimiento, debemos destacar las visitas de inspección realizadas a diferentes Grupos de Acción Local por parte de evaluadores de la Comisión Europea y otras instituciones.

En cuanto a este último instrumento, al margen del habitual seguimiento realizado por la autoridad regional, los Grupos de Acción Local que gestionaron el Programa Proder I en Extremadura, tuvieron que someterse a los siguientes controles:

- 1) Las visitas de inspección realizadas, del 25 al 29 de octubre de 1999, por la Dirección General de Asuntos Presupuestarios y Financieros Agrícolas de la Comisión Europea a los GAL de la comarca de Lácara, Valle del Ambroz y Jerez-Sierra Suroeste.

Como consecuencia de los errores detectados en la gestión de los Programas de Lácara y Valle del Ambroz, en el informe emitido por los técnicos que realizaron las

citadas visitas (fechado el 25 de abril de 2000), se propone la suspensión provisional de la transferencia de fondos a los citados grupos.

No obstante, ante las alegaciones de las autoridades nacionales y regionales (24 de julio de 2000), los inspectores comunitarios optan (el 29 de septiembre de ese mismo año), por retirar su propuesta de suspensión cautelar; bien es cierto que los Grupos implicados tuvieron que anular varios expedientes de concesión de ayudas.

- 2) Las irregularidades detectadas por los inspectores comunitarios hicieron que las autoridades europeas recomendaran la realización de visitas de inspección al resto de Grupos de la región. Estos controles fueron realizados de manera conjunta por técnicos del Ministerio y la Consejería de Agricultura. La principal conclusión de los mismos es la correcta ejecución de los diferentes Programas comarcales.

## 5.2 Aplicación del Programa Proder I en Extremadura:

Aunque nuestro análisis de Proder I trata de seguir el mismo esquema utilizado para Leader II, debemos de tener en cuenta varias cuestiones:

- 1) Tal y como indicamos en el epígrafe 5.1.1, existen ciertas diferencias entre ambos programas: Leader es una Iniciativa Comunitaria con una filosofía y un enfoque determinados. Aunque el modelo de desarrollo planteado por esta Iniciativa sirve de inspiración al Programa Proder, la aplicación del mismo no se ve condicionada de la misma manera por algunas de las particularidades propias del método Leader. Así por ejemplo, en el caso de Proder, el carácter innovador de las acciones realizadas no tiene la misma relevancia; y tampoco existe ninguna exigencia de intercambiar experiencias con Grupos de Acción Local de otros países comunitarios, etc.
- 2) En Leader II, su condición de Iniciativa Comunitaria, genera unas obligaciones de control que tienen como consecuencia la elaboración de evaluaciones intermedias y finales por parte de entidades independientes. Estos trabajos son importantes fuentes de información con los que, en el Programa Proder I no podemos contar<sup>349</sup>.

### 5.2.1 Mobilización de los recursos del medio rural:

Al igual que hicimos cuando analizamos la aplicación de Leader II, la comparación entre el presupuesto final de Proder I (*Cuadro 5.4*), y la inversión comprometida (*Cuadro 5.8*), nos permite evaluar su capacidad para dinamizar los recursos del medio rural e implicarlos en las estrategias de desarrollo.

A priori, los resultados alcanzados en este ámbito por Proder I, parecen más modestos que los de Leader II. Sin embargo, para valorar en sus justos términos la inversión finamente ejecutada, es preciso tener presente: 1) el tiempo con el que contaron los Grupos Proder para ejecutar sus programas; 2) la evolución de los presupuestos comarcales desde su aprobación hasta su configuración definitiva.

Respecto a la primera cuestión, la razón de ser de Proder I (dar respuesta a las demandas de aquellas comarcas que no habían sido seleccionadas para gestionar

---

<sup>349</sup> No obstante, el que en Proder I no se hayan realizado este tipo de trabajos, le da un mayor interés a aquellas investigaciones que, como la nuestra, pretenden estudiar su aplicación y resultados.

Leader II) es, a su vez, la causa fundamental por la que el inicio de su aplicación se demora hasta julio de 1997. Si a este hecho, le añadimos que la programación de los fondos europeos derivados del MAC, obligaba a comprometer los mismos antes del 31 de diciembre de 1999, nos encontramos con que los responsables comarcales de la gestión de este Programa, apenas dispusieron de dos años y medio para comprometer las inversiones previstas. Este es un plazo bastante más reducido del que tuvieron los Grupos Leader. Incluso, aquellos que accedieron a la gestión de las medidas B y C a través de la Adquisición de Capacidades, lo hicieron en septiembre de 1996.

Sobre los cambios sufridos por el presupuesto inicial (*Cuadro 5.3*), basta una rápida comparación con el presupuesto definitivo (*Cuadro 5.4*), para llegar a la conclusión de que poco o nada tienen que ver estas modificaciones con las producidas en la Iniciativa Leader. En este caso, el presupuesto final dobla, con mucho, al inicial. Los recursos privados presupuestados finalmente casi cuadruplican a los iniciales, la aportación del FEOGA se triplica, etc. todos estos incrementos reducen a una mera anécdota la indexación de fondos con la finalidad de compensar una inflación que, como vimos, desde la aprobación del Programa, hasta el 31 de diciembre de 1999 (fecha límite para que los Grupos asumieran nuevos compromisos), no llegó al 6%.

Por tanto, en la comparación entre inversión comprometida y presupuesto final, debemos ser prudentes al valorar el hecho de que, la primera, supere en un 3,34% lo presupuestado. Aunque pudiera parecer un modesto resultado (y a pesar de que este porcentaje es inferior al registrado en la Iniciativa Leader II), si tenemos en cuenta las observaciones realizadas, merece una valoración positiva, y ratifica la capacidad de este tipo de programas para movilizar los recursos de las zonas rurales.

Es cierto que, si a partir del cuadro 5.9, nuestro análisis desciende al ámbito comarcal, clasificaríamos los Grupos de Acción Local en tres categorías:

- 1) Aquellos cuya inversión final supera sensiblemente su presupuesto: dentro de este grupo, sobresale con gran diferencia, la comarca de Lácara, cuyos compromisos superan en un 45% a lo presupuestado. Otras comarcas que merecen ser destacadas son Salor-Almonte y La Siberia.

- 2) Un segundo grupo estaría compuesto por una serie de GAL que, por un estrecho margen, son capaces de comprometer la totalidad de sus recursos. Este sería el caso de Zafra-Río Bodi6n, Valle del Ambroz, y Mont6nchez-Tamuja.
- 3) Por 6ltimo, debemos referirnos a cinco Grupos que no son capaces de materializar en actuaciones sobre el territorio la totalidad de su presupuesto. Dentro de esas cinco comarcas el nivel de ejecuci6n registrado en ADESCOVA, merece ser diferenciado de otros como Sierra Grande, Las Villuercas, o Jerez - Sierra Suroeste.

Acreditada en t6rminos globales la capacidad de Proder para movilizar los recursos del medio rural, y en l6nea con las pautas seguidas en el an6lisis de la Iniciativa Leader, procede ahora interesarnos por la implicaci6n que cada una de las fuentes de financiaci6n han tenido en la aplicaci6n del Programa. Lo haremos, adem6s, teniendo muy presente el car6cter end6geno, impl6cito a las pol6ticas de desarrollo rural, y tratando de contrastar en qu6 medida se da, o no, en el caso del Programa Proder.

El cuadro 5.10 muestra la importancia relativa que las diferentes fuentes de financiaci6n tienen, tanto en el presupuesto final como en el nivel de compromisos al cierre de Proder I; tambi6n se especifican las variaciones entre estos par6metros.

Cuadro 5.8: Compromisos finales del Programa Proder I en Extremadura (Euros)

Medidas	Total	Fondos públicos		Financiación Comunitaria		Financiación Nacional			Fondos privados	
		Total	%	FEOGA	FEDER	Central	Regional	Local	Total	%
1	5.517.759,73	3.773.268,86	68,4	2.373.304,09		208.791,23	556.682,10	634.491,44	1.744.490,87	31,6
2	3.442.486,48	2.652.549,09	77,0		1.590.721,53	5,15	440.615,12	621.207,29	789.937,39	23,0
3	8.380.480,29	3.778.664,10	45,0	2.705.105,70		316.069,19	398.214,48	359.274,72	4.601.816,19	55,0
4	8.415.867,04	3.753.751,36	44,6		2.639.833,56		628.460,18	485.457,62	4.662.115,69	55,4
5	16.803.252,41	5.596.205,13	33,3		3.908.226,54	7.166,91	1.056.642,98	624.168,70	11.207.047,28	66,7
6	6.487.200,29	6.447.856,68	99,4	4.425.757,28		301.765,78	744.139,20	976.194,43	39.343,61	0,6
7	10.483.190,78	3.967.798,21	37,8	2.785.917,66		246.106,28	443.273,71	492.500,56	6.515.392,57	62,2
TOTAL	59.530.237,03	29.970.093,43	50,3	12.290.084,72	8.138.781,63	1.079.904,54	4.268.027,77	4.193.294,77	29.560.143,59	49,7

Fuente: Elaboración propia a de información suministrada por el Servicio Extremeño de Desarrollo Rural

Cuadro 5.9: Ejecución comarcal de los Programas Proder I (Euros)

Grupo	Presupuestado	Comprometido	Variación %
Lácara	5.017.214,90	7.303.243,46	+45,56
Salor-Almonte	4.940.038,98	5.894.405,17	+19,32
La Siberia	4.940.038,60	5.700.560,02	+15,40
La Vera	5.067.660,72	5.420.095,65	+6,95
Zafra-Río Bodión	4.940.037,80	5.015.902,11	+1,54
Valle del Ambroz	4.940.038,84	4.992.853,00	+1,07
Montánchez-Tamuja	4.940.038,87	4.961.579,21	+0,44
Sierra de San Pedro	4.973.115,28	4.704.899,43	-5,39
Las Hurdes	3.157.575,10	2.860.524,84	-9,41
Sierra Grande	4.910.347,76	4.357.110,50	-11,27
Las Villuercas	4.940.039,68	4.287.374,39	-13,21
Jerez-Sierra Suroeste	4.842.107,95	4.031.689,25	-16,74
TOTAL	57.608.254,49	59.530.237,03	+3,33

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el SEDER

En la programación financiera de Proder I, al igual que ocurría en Leader II, la aportación comunitaria presupuestada siempre tiene la consideración de máxima. Por tanto, la ejecución de este tipo de fondos va a estar por debajo de su presupuesto. En este caso, en términos absolutos, no llegan a comprometerse algo más de un 10% de los recursos del FEDER y el FEOGA; mientras que, en términos relativos, la financiación europea disminuye un 6% su participación en la inversión final.

Aunque, en mucha menor medida, las aportaciones de las administraciones nacionales, en su conjunto, también están por debajo de lo presupuestado.

Cuadro 5.10: Implicación de las fuentes de financiación en el Programa Proder I (Euros)

Fuentes de financiación	Presupuestado	%	Comprometido	%	Variación % <sup>350</sup>
Fondos europeos	23.149.999,90	40,2	20.428.866,35	34,3	- 11,7
FEOGA	13.829.999,96	24,0	12.290.084,72	20,6	- 11,1
FEDER	9.319.999,94	16,2	8.138.781,63	13,7	- 12,7
Fondos nacionales	9.656.085,60	16,8	9.541.227,08	16,0	- 1,2
Central	1.222.855,32	2,1	1.079.904,54	1,8	- 11,7
Regional	3.733.642,79	6,5	4.268.027,77	7,2	+ 14,3
Local	4.699.587,49	8,2	4.193.294,77	7,0	- 10,8
Fondos privados	24.802.169,00	43,0	29.560.143,59	49,7	+ 19,2
Total	57.608.254,49	100,0	59.530.237,03	100,0	+ 3,3

Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por el SEDER

Como evidencia el cuadro anterior, la menor implicación de la financiación pública se compensa con un compromiso muy superior de la inversión privada (en términos absolutos supera casi en un 20% a lo presupuestado). En términos relativos, los fondos privados pasan de ser el 43% del presupuesto al 49,7% de la inversión final.

Dentro de los recursos aportados por las administraciones nacionales, cabe diferenciar la implicación de la Administración Central del resto de instituciones. En términos absolutos, lo destinado por esta Administración, apenas supone una cuarta parte de la inversión realizada por las administraciones regional o local.

Por tanto, hasta este punto, parece que se confirma la conclusión alcanzada respecto a esta misma cuestión en el caso de la Iniciativa Leader II: parece

<sup>350</sup> Estos porcentajes se refieren a las diferencias entre lo presupuestado y los recursos comprometidos finalmente por cada una de las fuentes de financiación.

probada la capacidad de este tipo de Programas para captar y movilizar, con más intensidad, los recursos de las instituciones y/o agentes más cercanos al territorio.

Es cierto que, en esta ocasión, el comportamiento de la Administración Local no es el mismo que en Leader II. Las instituciones locales no son capaces de comprometer el 10% de lo presupuestado, con lo que disminuye su importancia relativa dentro de la inversión final de Proder I. Destacado ese hecho, y aunque entendemos que la conclusión general no pierde su validez, cabe preguntarse: ¿por qué las instituciones locales beneficiarias de Leader II son capaces de comprometer más recursos que las que participan en Proder I?

Una primera respuesta puede surgir de algunas de las aclaraciones que ya hicimos en el inicio de este epígrafe; incluso es posible matizar la formulación de la pregunta, puesto que, en términos absolutos, no hay tanta diferencia entre la inversión que las instituciones locales realizan en un programa u otro. La diferencia fundamental surge cuando se comparan presupuestos y compromisos finales.

Otras explicaciones podrían referirse a aquellos comentarios críticos centrados en el hecho de que, el interés de muchos Ayuntamientos por ejecutar sus proyectos con cargo a fondos Leader, los llevó a convertirse en auténticos competidores de los promotores privados por la captación de la financiación Leader.

Sea como fuere, en función de los datos disponibles, no es fácil responder a la pregunta formulada. De ahí, que, para tratar de encontrar una respuesta, debamos recurrir a otras técnicas de investigación como el Estudio del Caso. El que hayamos elegido como objeto del citado estudio a un Grupo Proder, nos permitirá evaluar la implicación de las instituciones locales con el Programa y el tipo de acción realizada<sup>351</sup>.

En cuanto a la implicación de las fuentes de financiación en cada una de las medidas, la primera observación debe diferenciar entre medidas productivas e improductivas: en las primeras, la financiación privada es mayoritaria; mientras que en las segundas, la mayor parte de los recursos tienen carácter público.

---

<sup>351</sup> No obstante, al final del apartado siguiente, cuando analicemos el número de acciones realizadas y el tipo de promotor que las realiza, volveremos a referirnos a esta cuestión.

Por otro lado, como también ocurría en Leader II, la distribución de los fondos europeos en las diferentes medidas depende de los objetivos de estas últimas y de su compatibilidad con los fines propios del FEDER o el FEOGA-Orientación.

Después de estas apreciaciones, merece un comentario lo ocurrido en las dos primeras medidas, que equivaldrían a las actuaciones de Conservación y mejora del medioambiente de Leader II, y que en este caso, a pesar de su carácter improductivo, cuentan con una destacable implicación de la financiación privada, de tal forma que sus compromisos finales superan sensiblemente a lo presupuestado.

Otro hecho que merece ser destacado es que, en ambas medidas, los compromisos locales se quedan ligeramente por debajo de su presupuesto. En términos absolutos, los compromisos de la administración local en estas medidas suponen un 30% de su inversión final; mientras que, en Leader II, la mencionada medida suponía más del 40% de la inversión pública local en la Iniciativa.

#### 5.2.2 Promoción de inversiones en sectores distintos a la agricultura o la ganadería:

Analizada la capacidad de Proder I para movilizar los recursos del medio rural, o para lograr la implicación de aquellos agentes o instituciones más próximos al territorio, en este epígrafe pretendemos estudiar en qué medida sus actuaciones contribuyen a la diversificación económica de las zonas en donde se aplica.

En este objetivo lo primero que debemos advertir, nuevamente, es que el nivel de información existente no nos permite conocer, con el mismo grado de detalle que en la Iniciativa Leader II, la naturaleza de cada de las inversiones realizadas por los distintos Grupos de Acción Local. Partiendo de esta premisa, trataremos de alcanzar el pretendido objetivo centrandó nuestro análisis en los siguientes aspectos:

- 1) Distribución de la inversión realizada por medidas y sectores económicos; tanto en el conjunto regional como en cada una de las comarcas que gestionan Proder I.
- 2) Análisis del número de acciones ejecutadas con cargo a cada una de las medidas.
- 3) Estudiar otras variables que nos permitan valorar la contribución de este Programa al desarrollo de sectores económicos distintos a la agricultura o la ganadería.

En relación a la primera de las cuestiones, las medidas de Proder I tienen una clara orientación sectorial. Así, por ejemplo, mientras que la mayoría de las acciones realizadas con cargo a las dos primeras medidas tendrán como objetivo acometer diversos proyectos de construcción o rehabilitación; las acciones realizadas dentro de la sexta medida -en donde la inversión comprometida se corresponde con los gastos de funcionamiento de los CEDER-, son acciones propias del sector servicios.

El carácter sectorial de las medidas productivas se manifiesta incluso en su misma denominación. Las medidas tercera y cuarta tratan de potenciar el desarrollo del turismo rural; la quinta pretende impulsar diversas actividades artesanales, industriales y de servicios; y la séptima se corresponde con el sector agroindustrial.

En definitiva, es obvio que el diseño del Programa Proder y de sus diversas medidas es coherente con el objetivo de diversificar la economía de las zonas rurales y, en lo sustancial, coincide además con el modelo planteado por la Iniciativa Leader II.

Mediante el cuadro 5.11 y el gráfico 5.3, estudiamos la relevancia que cada una de estas medidas tiene dentro de la inversión final de Proder I. Además, el citado cuadro, nos permite comparar la importancia relativa que cada una de esas medidas tiene dentro del presupuesto final del Programa regional.

Cuadro 5.11: Distribución de la inversión por medidas en Proder I (Euros)

Medidas	Presupuestado	%	Comprometido	%
1. Valorización del patrimonio rural	4.760.790,14	8,3	5.517.759,73	9,3
2. Valorización del patrimonio local	3.030.618,50	5,3	3.442.486,48	5,8
3. Agroturismo	10.645.362,82	18,5	8.380.480,29	14,1
4. Turismo local	11.602.873,28	20,1	8.415.867,04	14,1
5. PYMEs, artesanía y servicios	13.091.783,50	22,7	16.803.252,41	28,2
6. Servicios a las empresas rurales	6.491.205,55	11,3	6.487.200,29	10,9
7. Revalorización del potencial agrario	7.985.620,70	13,8	10.483.190,78	17,6
Total	57.608.254,49	100,0	59.530.237,03	100,0

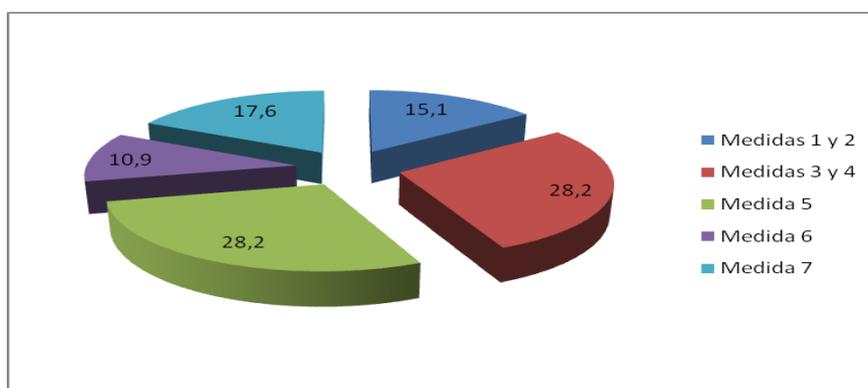
Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por el SEDER

Aunque se producen ligeras variaciones entre ellas, en su conjunto, las medidas improductivas tienen en Proder I el mismo peso relativo que en Leader II, es decir, en torno al 25% del presupuesto y la inversión final.

La conclusión más evidente del cuadro anterior, es el modesto volumen de compromisos finales logrado por las medidas centradas en el desarrollo del sector turístico; que son las únicas en las que no se logra comprometer la inversión presupuestada, y su evolución contrasta con la de las otras dos medidas productivas, que asumen, en sus compromisos finales, el peso relativo perdido por el turismo.

La medida que, proporcionalmente, más aumenta la inversión final es la Revalorización del potencial productivo agrario; mientras que, en términos absolutos, la medida que más recursos compromete es la de PYMES, artesanía y servicios.

Gráfico 5.3: Distribución regional de la inversión final por medidas en Proder I



Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por el SEDER

Respecto a su ejecución comarcal, el peso relativo que las medidas improductivas tienen dentro de los doce Grupos de Acción Local, tampoco difiere sustancialmente de lo acontecido en las zonas Leader. Tal y como podemos comprobar mediante el Cuadro 5.12, los compromisos asumidos por las medidas primera, segunda y sexta, suponen en la mayoría de zonas, entre el 20 y 30% de la inversión final. Casos extremos son: Lácara, en donde el “gasto improductivo” sólo representa un 18,8% del gasto total y, La Vera, en donde las citadas medidas suponen el 33,8% de la inversión.

Sin embargo, sí que es cierto que, entre los diferentes Grupos se producen notables variaciones respecto a los compromisos de cada una de las medidas. Así, por ejemplo, en las dos primeras medidas, los recursos empleados por La Vera casi triplican a lo invertido por Las Hurdes. En cuanto a los gastos de funcionamiento de los CEDER, lo contabilizado dentro de la comarca de Jerez-Sierra Suroeste dobla a los recursos que Lácara imputa a este concepto; no obstante, la importancia relativa de

estas medidas, también está condicionada por el volumen de la inversión final de cada Grupo, de manera que, en términos absolutos, las diferencias no son tan abultadas.

Para evaluar la coherencia que existe entre la articulación del Programa Proder I y su capacidad para contribuir a la diversificación económica del medio rural, debemos referirnos a la importancia relativa que las medidas productivas tienen dentro de los Programas comarcales, pudiendo diferenciar tres tipos de situaciones:

- 1) Aquellos Programas diversificados, en donde las medidas productivas tienen un peso relativo similar. Este sería el caso de Jerez - Sierra Suroeste, Montánchez, La Siberia y, en menor medida, Zafra o Las Villuercas. En estos dos últimos casos, las tres medidas productivas mantienen un mínimo de inversión, con independencia de que, en alguna de ellas, los compromisos finales superen con claridad al resto.
- 2) Grupos de montaña, con grandes recursos naturales y paisajísticos, como el Valle del Ambroz, La Vera, Sierra de San Pedro, o Las Hurdes; que orientan su estrategia de desarrollo hacia el turismo, a pesar de que este sector “no parece capaz por sí sólo, 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”<sup>352</sup>.
- 3) Y, por último, GAL como Lácara, Salor-Almonte, o Sierra Grande - Río Matachel, que concentran sus esfuerzos en el desarrollo de su tejido empresarial y agroindustrial. Esto es así, en unos casos, por su proximidad a las grandes ciudades y, en otros, por las posibilidades que brinda la transformación de los productos primarios.

Estas tres categorías también pudimos diferenciarlas en el análisis de la Iniciativa Leader II y, en línea con las conclusiones obtenidas por Nieto Masot<sup>353</sup>, no hacen sino demostrar que, en las diferentes comarcas en las que se aplican este tipo de políticas, se aprecia una cierta especialización de sus estrategias de desarrollo en función de las características y de los recursos del territorio.

---

<sup>352</sup> Nieto Masot, A. (2007): op. cit. p. 535.

<sup>353</sup> *Ibidem*.

Cuadro 5.12: Distribución porcentual de la inversión realizada en los Programas comarcales Proder I

	LÁCARA	ADISA	LA SIBERIA	LA VERA	ZAFRA	AMBROZ	ADISMONTA	ADESCOVA	LAS HURDES	SIERRA GRANDE	VILLUERCAS	JEREZ
Medidas 1 y 2	11,3	15,9	12,7	22,6	17,4	13,2	13,7	18,5	7,8	17,5	12,9	15,6
Medidas 3 y 4	21,8	13,9	27,1	39,8	19,0	51,9	24,8	42,2	36,5	13,3	30,2	25,0
Medida 5	54,5	38,6	29,6	17,4	31,8	14,5	27,5	18,7	18,2	27,6	16,4	22,8
Medida 6	7,5	9,3	10,4	11,2	10,8	9,3	12,6	12,4	13,2	10,7	13,0	14,5
Medida 7	4,9	22,3	20,2	9,0	21,0	11,1	21,4	8,2	24,3	30,9	27,5	22,1

Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por el Servicio Extremeño de Desarrollo Rural

Cuadro 5.13: Acciones realizadas por los Grupos de Acción Local Proder I

	Lácará	ADISA	La Siberia	La Vera	Zafra	Ambroz	ADISMONTA	ADESCOVA	Las Hurdes	Sierra Grande	Villuercas	Jerez	Total
Medidas 1 y 2	31	18	24	19	37	20	18	13	7	15	28	24	254
Medidas 3 y 4	15	10	30	29	14	42	22	35	19	9	15	14	245
Medida 5	23	25	17	15	18	19	17	19	10	17	12	16	200
Medida 6	23	19	17	24	22	21	28	18	20	21	24	21	251
Medida 7	8	12	10	9	9	10	12	15	6	8	18	10	123
Total	100	84	98	96	100	112	97	100	62	70	97	85	1.073

Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por el Servicio Extremeño de Desarrollo Rural

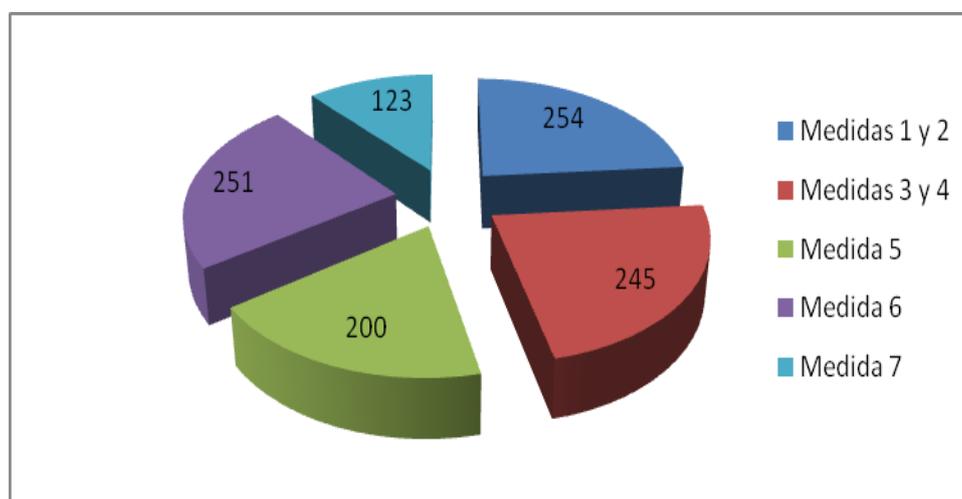
Cuadro 5.14: Plazas de alojamiento creadas en base a las inversiones realizadas en las medidas de desarrollo del turismo rural

	Lácará	ADISA	La Siberia	La Vera	Zafra	Ambroz	ADISMONTA	ADESCOVA	Las Hurdes	Sierra Grande	Villuercas	Jerez	Total
Medidas 3 y 4	20	33	212	383	270	194	148	141	62	196	446	76	2.181

Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por el Servicio Extremeño de Desarrollo Rural

Si en lugar de tomar como referencia la inversión final, analizamos el número de acciones ejecutadas, las conclusiones serían muy similares. Buena prueba de ello son el cuadro 5.13 y el gráfico 5.4, que muestran cómo las acciones realizadas se distribuyen de forma relativamente equilibrada entre las diferentes medidas del Programa regional. En lo que se refiere a las medidas productivas, llama la atención el menor número de acciones contabilizadas dentro de la medida de valorización y comercialización de la producción agraria local.

Gráfico 5.4: Distribución por medidas del número total de acciones realizadas



Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por el SEDER

Aunque es evidente que supone una seria limitación no disponer en Proder de una información tan detallada como la existente para Leader II, no es menos cierto que: 1) El gráfico anterior no deja lugar a dudas sobre la distribución de las acciones realizadas entre las diferentes medidas; y 2) las conclusiones a las que hemos llegado (en base al análisis de la inversión ejecutada o bien en función de las acciones realizadas), pueden ser complementadas con otro tipo de indicadores que nos ilustran sobre la capacidad de este Programa para diversificar la economía del medio rural. El cuadro 5.14, referido al número de plazas de alojamiento creadas gracias a la inversión y a las acciones ejecutadas en las medidas 3 y 4, es un buen ejemplo de ello.

Al margen de la distribución de las acciones realizadas entre las diferentes medidas, para finalizar este epígrafe, debemos referirnos a dos cuestiones más:

- a) El número de acciones financiadas con cargo a Proder I son, prácticamente, la mitad que las ejecutadas por Leader II (1.073 frente a 1.976)<sup>354</sup>. Dado que en el análisis de esta Iniciativa hemos llegado a precisar hasta el tipo de acción promovida, conviene que, en el Estudio del Caso, tratemos de corroborar en qué medida se mantienen, o no, las características de las acciones realizadas en Leader II.

No obstante, como es lógico, esta cuestión no se limita al ámbito regional, sino que afecta a cada uno de los Grupos Proder. Éstos no sólo certifican menos acciones que los Grupos Leader, sino que, además, entre ellos, también existen diferencias: los mejores ejemplos son, por un lado, Las Hurdes (62 acciones realizadas) o Sierra Grande - Río Matachel (70) y, por el otro, el Valle del Ambroz (112).

- b) El tipo de promotor que ejecuta esas acciones está muy definido en función del carácter productivo o improductivo de la medida. Al igual que ocurría en Leader II, la mayor parte de las acciones comprometidas con cargo a las medidas improductivas tienen un promotor de carácter público. Así, por ejemplo, de las 254 acciones promovidas dentro de las medidas 1 y 2, 249 son ejecutadas por administraciones, colectividades o asociaciones; y, 237 de las 251 acciones contabilizadas con cargo a la sexta medida, tienen ese mismo tipo de promotor.

La diferencia entre Proder I y Leader II, estriba en las medidas productivas en donde parece que no se producen las “desviaciones” detectadas en Leader II. En estas medidas, los promotores de carácter privado tienen una presencia muy mayoritaria. Buena muestra de ello es la medida de Pymes, artesanía y servicios, en la que de los 200 proyectos realizados, 174 fueron ejecutados por empresas, autónomos o cooperativas; o la de Revalorización del potencial productivo agrario, en donde 106 de las 123 acciones realizadas tuvieron ese mismo tipo de promotor.

Al margen de las conclusiones que pueda arrojar a este respecto el Estudio del Caso, parece que la presencia de promotores de carácter público en las medidas productivas es menor que la registrada en Leader. Esto podría explicar la evolución de los compromisos asumidos por la administración local dentro de Proder I.

---

<sup>354</sup> Dado que en nuestro análisis de la citada Iniciativa hemos llegado a precisar hasta el tipo de acción promovida, conviene que en el Estudio del Caso, tratemos de corroborar en qué medida se mantienen -o no- las características de las acciones realizadas en Leader II.

### 5.2.3 Participación de la población y otros parámetros intangibles:

En el capítulo tercero, ya estudiamos esas características del enfoque Leader que lo convierten en un singular modelo de desarrollo; ya explicamos la relevancia que en ese método tienen la implicación de la población, su identificación con el territorio o la escala utilizada para la implantación de este tipo de políticas.

Reiteramos algunas de estas explicaciones en el epígrafe 4.2.3; por tanto, ahora no pretendemos volver a referirnos a ellas, ni a la relevancia que en nuestra investigación tiene el Estudio del Caso, para tratar de valorar adecuadamente la contribución de las políticas de desarrollo rural a este tipo de cuestiones.

En este punto, tan sólo pretendemos cuantificar, para el caso de Proder, los mismos parámetros que ya estudiamos en el capítulo anterior respecto a Leader II.

Como refleja el Cuadro 5.15, los resultados cosechados por Proder I en esta materia son muy heterogéneos: mientras que en Sierra Grande-Río Matachel se promovió la creación de nueve colectivos sociales; en otras comarcas no se creó ni una sola asociación (La Vera, Zafra-Río Bodión y Jerez-Sierra Suroeste).

Cuadro 5.15: Creación colectivos sociales en Proder I

Grupo	Asociaciones
Lácara	1
Salor-Almonte	1
La Siberia	1
La Vera	0
Zafra-Río Bodión	0
Valle del Ambroz	2
Montánchez-Tamuja	3
Sierra de San Pedro	2
Las Hurdes	4
Sierra Grande-Río Matachel	9
Las Villuercas	2
Jerez-Sierra Suroeste	0
Total	25

Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por el SEDER

## Capítulo 6: Contribución de Leader y Proder al desarrollo rural de Extremadura

6.1 Los programas de desarrollo rural como respuesta a los procesos de emigración

6.2 Objetivos muy ambiciosos para unos recursos muy limitados

6.3 Contribución de Leader II y Proder I al desarrollo económico del medio rural



## 6.1 Los programas de desarrollo rural como respuesta a los procesos de emigración:

Cualquier acción encaminada a la diversificación y revitalización de las economías rurales estará abocada al fracaso si estas zonas no cuentan con un mínimo equilibrio demográfico. Este es precisamente uno de los principales hándicaps de este tipo de espacios (especialmente, en aquellas zonas de montaña menos accesibles y con mayores condicionantes para el ejercicio de la actividad agraria).

Desde los años cincuenta hasta principios de los noventa, la población rural sufre disminuciones que llegan a rondar, e incluso superar, el 40%<sup>355</sup>. Estos grandes movimientos migratorios son consecuencia de la concentración del proceso de industrialización en torno a los llamados polos de crecimiento de carácter urbano; del papel subordinado que respecto a los mismos le fue asignado a los espacios rurales; y del incumplimiento de aquellas teorías que -como las neoclásicas-, defendían que, tras la concentración de la población y la actividad productiva, se sucedería otra etapa en la que ambos factores se distribuirían por el territorio<sup>356</sup>.

Tal y como muestra el siguiente cuadro, este proceso de emigración fue selectivo: se cebó especialmente con los más jóvenes.

Cuadro 6.1: Perfil generacional de los emigrantes rurales

Edad	Entidades < 2.000 habitantes			Entidades < 10.000 habitantes		
	1950-60	1960-70	1970-81	1950-60	1960-70	1970-81
5-14	29,7%	26,2%	23,0%	22,5%	24,0%	25,5%
15-29	41,7%	37,4%	47,7%	39,3%	33,2%	32,3%
30-44	16,5%	20,2%	16,5%	20,4%	22,0%	20,6%
45-59	7,1%	10,8%	7,5%	11,0%	13,5%	13,9%
> 60	5,0%	5,4%	5,2%	6,7%	7,3%	7,7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Camarero Rioja, L. A. (1997)<sup>357</sup>

<sup>355</sup> García Sanz, B. (1999): op. cit. p. 48.

<sup>356</sup> Sáez Pérez, L. A.; Pinilla Navarro, V.; y Ayuda Bosque, M<sup>a</sup>. I. (2001): "Políticas ante la despoblación en el medio rural: un enfoque desde la demanda". Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural, nº 1, pp. 214-218.

<sup>357</sup> Camarero Rioja, L. A. (1997): "Pautas demográficas y espaciales de las transformaciones del medio rural: Ruralidad y agricultura", en Gómez Benito, C. y González Rodríguez, J. J. (Coord.): "Agricultura y sociedad en la España contemporánea". Ed. MAPA y CIS. Madrid, p. 233.

Aunque con menor intensidad en los municipios de mayor tamaño, la franja de edad que más sufre la emigración, es la situada entre los 15 y 29 años. Este grupo, junto con el de la población de entre 5 y 14 años, ronda e incluso supera, en todos los períodos y con independencia del tipo de municipio, el 60% de los emigrados.

Como analiza el propio Camarero<sup>358</sup>, durante los años ochenta y hasta principios de los noventa, el proceso migratorio se mantiene en los términos descritos. Es cierto que, durante este período, se observa un ligero cambio de tendencia en los sectores con mayor edad (franjas comprendidas entre 45 y 59 años, y mayores de sesenta). El saldo migratorio de este colectivo, es ligeramente positivo y está condicionado por aquellos que, tras finalizar su vida laboral, optan por regresar al medio rural, paliando en cierta forma la emigración de los más jóvenes.

La primera consecuencia de este proceso será el envejecimiento de la población. El cuadro 6.2, refleja la proporción que representan los mayores de 65 años dentro del conjunto de la población rural; mientras que, el cuadro 6.3 analiza la estructura de la población por edades a mediados de la década de los años noventa según el tamaño de los municipios:

Cuadro 6.2: Envejecimiento de la población rural

Año	% > de 65 años	% > de 70 años	% > de 75 años
1950	7,7%	4,7%	2,4%
1960	8,8%	5,5%	3,0%
1970	11,9%	7,3%	4,0%
1981	15,5%	10,6%	6,1%
1991	19,2%	13,0%	8,3%

Fuente: Camarero Rioja, L. A. (1997)<sup>359</sup>

Cuadro 6.3: Estructura por edades de la población según tamaño del municipio

Edad	< 500 hab.	Entre 500 y 2.000 hab.	Entre 2.000 y 10.000 hab.
< 15 años	10%	13%	17%
Entre 16 y 64	59%	63%	66%
De 65 y más	31%	24%	17%

Fuente: García Sanz (1999)<sup>360</sup>

<sup>358</sup> Camarero Rioja, L. A. (1997): op. cit. p. 242.

<sup>359</sup> Camarero Rioja, L. A. (1997): op. cit. p. 234. Datos referidos a pueblos con menos de 2000 habitantes.

Junto a la discriminación por edad del fenómeno migratorio, otra de las causas que explican sus dramáticos efectos sobre la vitalidad demográfica de las zonas rurales es la discriminación por sexo: las mujeres emigraron más que los hombres.

La especial incidencia del fenómeno migratorio entre los colectivos de jóvenes y mujeres, además del envejecimiento del medio rural, provoca su masculinización y la ausencia, en el mismo, de los recursos humanos más dinámicos y cualificados. Como causas de una mayor emigración femenina podemos destacar<sup>361</sup>:

- 1) Ausencia de oportunidades laborales en el medio rural al margen de la agricultura.
- 2) La fácil colocación que muchas jóvenes rurales encontraron en el ámbito urbano desempeñando labores que requerían poca formación.
- 3) Crisis de unas explotaciones familiares, cuyos herederos naturales serían los hijos varones, y en las que el trabajo femenino no estaba ni reconocido, ni remunerado.
- 4) Las carencias de infraestructuras (electricidad, agua corriente<sup>362</sup>), servicios básicos (sanidad, educación), y equipamientos domésticos, dificultaban aún más el trabajo desempeñado por las mujeres en el hogar familiar.
- 5) La sociedad patriarcal rural, suponía la dependencia económica de la mujer, y un férreo control social de la misma ejercido por los varones de la familia.
- 6) En las últimas décadas, este proceso, más moderado que en etapas anteriores, se ha visto reforzado por el acceso a la formación superior de los jóvenes rurales, en especial de las mujeres. El sistema educativo contribuye así a la expulsión del medio rural de este colectivo. A menudo, el hecho de que las jóvenes rurales accedan y culminen estudios superiores, tiene mucho que ver con la actitud de las madres quienes, renegando de su propia experiencia, ven en esta estrategia, una oportunidad para que sus hijas puedan acceder a mejores condiciones de vida.

---

<sup>360</sup> García Sanz, B. (1999): op. cit. p. 49. Datos elaborados en función del padrón de habitantes de 1996.

<sup>361</sup> Rico González, M. y Gómez García, J. M<sup>a</sup>. (2009): "La contribución de la mujer en la economía rural de Castilla y León". Revista de Economía Agraria y Recursos Naturales, nº 9-2, pp. 51-77; Rico González, M. y Gómez García, J. M<sup>a</sup>. (2003): "Mujeres y despoblación en el medio rural de Castilla y León". Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural, nº 3, pp. 151-184; Sabate Martínez, A. (1992): "La participación de las mujeres en la reactivación de las zonas rurales desfavorecidas", en Valcárcel-Resalt, G. y Troitiño Vinuesa, M. A. (Coord.): op. cit. pp. 124-125.

<sup>362</sup> Según Sampedro Gallego, R. (1996): "Mujeres del campo: Los conflictos de género como elemento de transformación social del mundo rural", en García de León, M. A.: "El campo y la ciudad (Sociedad rural y cambio social)". Ed. MAPA, Madrid, p. 91. En 1970 un 40% de los hogares rurales (aquellos situados en municipios con una población inferior a 10.000 habitantes), carecían de agua corriente, o infraestructuras básicas como un retrete, y un 75% no tenían baño o ducha.

Los jóvenes rurales no son ajenos al proceso de emigración. A pesar de su posición de privilegio, al ser considerados los sucesores o herederos naturales de la explotación, ante las difíciles relaciones entre padres e hijos<sup>363</sup>, muchos de estos últimos optarán por abandonar la actividad agraria y, por ende, el medio rural.

No obstante, tal y como hemos señalado, la emigración femenina será mucho más acentuada y, como consecuencia de ella, se producirá la masculinización de la población rural. Es cierto que, al igual que ocurre con la emigración y el envejecimiento de la población, la masculinización, no se dará con la misma intensidad en todos los municipios. En unos casos y otros, como muestran los cuadros, 6.1, 6.3 y 6.4, los municipios de menor tamaño sufrirán en mayor medida estos fenómenos.

La heterogeneidad de los municipios rurales genera una gran diversidad de situaciones respecto a la vitalidad y características demográficas de cada uno de ellos. Autores como: Molinero Hernando<sup>364</sup>, García Sanz<sup>365</sup> o Castillo Valero y García Cortijo<sup>366</sup>, coinciden en señalar que, aún dentro de un mismo territorio, pueden existir diferencias respecto a la evolución demográfica de sus poblaciones, distinguiendo entre: 1) aquellas con un mayor dinamismo, que coincidirán con las localidades de mayor tamaño, cabeceras de comarca, que cuentan con una mejor dotación de servicios y equipamientos y con economías más diversificadas; y 2) los municipios más pequeños, donde serán más intensos los procesos de emigración, envejecimiento y masculinización.

Si tomamos como referencia la franja de edad comprendida entre 15 y 44 años, el cuadro 6.4, que analiza el número de hombres existentes por cada 100 mujeres, nos ofrece una buena muestra del nivel de masculinización de los municipios rurales españoles en función de su tamaño.

---

<sup>363</sup> La propia Sampedro, al referirse a esta cuestión en su citada obra (pp. 91-95), destaca la importancia que en estas relaciones tuvo la modernización y capitalización de la agricultura. Este proceso relegó a un segundo plano los conocimientos tradicionales de unos padres (titulares de la explotación), que se resistirán a ver socavada su autoridad, ante la capacidad de los hijos para afrontar con mayores garantías las nuevas exigencias de la agricultura moderna.

<sup>364</sup> Molinero Hernando (1999): op. cit. pp.65-92.

<sup>365</sup> García Sanz, B. (1999): op. cit. p. 57.

<sup>366</sup> Castillo Valero, J. S. y García Cortijo, M<sup>a</sup>. C. (2011): "Los distritos rurales: un nuevo concepto de desarrollo territorial. Modelos Centro-Periferia en Castilla La Mancha". Estudios de Economía Aplicada, vol. 29, nº1, pp. 165-188.

Cuadro 6.4: Varones por cada 100 mujeres

Tamaño población	Varones
< 500 hab.	127
De 500 a 2000 hab.	114
De 2000 a 10.000 hab.	107
Más de 10.000 hab.	101
Capitales	102
Total	102

Fuente: García Sanz (1999)<sup>367</sup>

En última instancia, el resultado final de este proceso de emigración, envejecimiento y masculinización, serán bajas tasas de natalidad y altos índices de mortalidad. Desde los años ochenta hasta la actualidad, el medio rural español se va a caracterizar por un crecimiento vegetativo negativo<sup>368</sup>.

Partiendo de lo general (analizados los principales rasgos del proceso de emigración de la población rural en nuestro país) pretendemos ahora, estudiar con mayor detalle la evolución reciente de la población rural en aquellas zonas beneficiarias de los programas de desarrollo rural estudiados.

No en vano, el objetivo máximo de las diferentes convocatorias de la Iniciativa Leader o del Programa Proder será mantener la población en el medio rural. Incluso, más que un objetivo, para muchas comarcas, esa será la auténtica prioridad: frenar las tendencias migratorias que siguen deteriorando unas estructuras demográficas ya de por sí esquiladas, tras el largo proceso de emigración que se inició en nuestro país a principios de la década de los años cincuenta del pasado siglo.

#### 6.1.1 Evolución de la población en las comarcas que gestionaron la Iniciativa Leader:

Estudiado el proceso histórico de evolución de la población rural, el cuadro 6.5, parte del inicio de la década de los ochenta, con la finalidad de poder determinar cuál era la evolución de la población antes de que, a principios de los años noventa, en sus diferentes convocatorias, se empezara a aplicar la Iniciativa Leader.

<sup>367</sup> García Sanz, B. (1999): op. cit. p. 52. Datos elaborados en función del padrón de habitantes de 1996.

<sup>368</sup> Camarero Rioja, L. A. (1997): op. cit. p. 234.

Constatado el ritmo de disminución de la población rural en los ochenta, pretendemos comparar ese dato con la evolución de esta variable durante el período en el que se aplicaron las diferentes ediciones de la Iniciativa Leader (1991-2008)<sup>369</sup>.

Cuadro 6.5: Evolución de la población en las comarcas Leader (1981-2008)

	1981	1991	2008	Variación 81-91	Variación 91-08
La Serena	57.369	49.923	44.699	-13,5	-10,5
Alcántara	15.908	13.811	12.712	-13,2	-7,9
Tentudía	27.194	24.032	21.792	-11,6	-9,3
Jerte	12.868	11.818	11.388	-8,1	-3,6
Gata	26.844	25.063	23.539	-6,6	-6,1
ADICOMT	39.671	37.715	36.519	-4,9	-3,2
Olivenza	32.483	30.985	32.792	-4,6	+5,8
ADESVAL	35.917	34.628	34.667	-3,6	+0,1
Campiña Sur	31.219	30.581	27.466	-2	-10,2
ARJABOR	37.371	38.154	42.434	+2	+11,22
Total	316.844	296.710	288.008	-6,3	-2,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística

Aunque durante el período 1991-2008, la mayoría de las comarcas siguen perdiendo población, la conclusión más evidente es que lo hacen a un menor ritmo. Salvo la Campiña Sur, en todos los casos se produce una evolución favorable de la variable estudiada; las comarcas que en los ochenta perdían población intensamente, lo hacen ahora de una forma más suave; y, aquellas otras comarcas que antes tenían una mejor evolución, durante la aplicación de Leader superan esa tendencia (ARJABOR es el mejor ejemplo de ello, pero también debemos referirnos a ADERCO o ADESVAL).

Por otro lado, entre los aspectos más negativos, destacaríamos el hecho de que, entre los Grupos que sufren un mayor retroceso de su población, se encuentran también aquellos que, de forma ininterrumpida, gestionan Leader durante el período 1991-2008; este el caso de La Serena, Alcántara, Gata y -en menor medida-, Jerte.

<sup>369</sup> El análisis de la evolución de la población nos obliga a estudiar un período de tiempo lo suficientemente amplio como para que las conclusiones a las que podamos llegar cuenten con el rigor necesario. Para ello, debemos abstraernos de los cambios que se producen a lo largo de las diferentes convocatorias de la Iniciativa, tanto en los Grupos que la gestionan (en Leader I tan sólo son cuatro), como en los municipios implicados en cada uno de ellos (en Leader + se producen algunas variaciones reseñables en la composición de los GAL, no obstante, aquellos municipios que dejaron de ser zona Leader, fueron beneficiarios del Programa Proder II). Así pues, nuestro estudio de la evolución de la población rural toma como referencia aquellos municipios y GAL que se configuraron en Leader II.

### 6.1.2 Evolución de la población en las comarcas que gestionaron el Programa Proder:

A partir del análisis anterior, y manteniendo los criterios empleados<sup>370</sup>, el cuadro 6.6 resume la evolución de la población en las doce comarcas Proder:

Cuadro 6.6: Evolución de la población en las comarcas Proder (1981-2008)

	1981	1991	2008	Variación 81-91	Variación 91-08
Hurdes	7.370	5.944	5.172	-19,3	- 13,0
Villuercas	12.857	10.896	8.788	-15,2	- 19,3
ADESCOVA	19.545	16.724	15.668	-14,4	- 6,3
La Vera	30.787	27.258	25.775	-11,4	- 5,4
Montánchez - Tamuja	20.045	18.434	18.102	-8,0	- 1,8
La Siberia	28.208	26.488	23.916	-6,1	- 9,7
Ambroz	8.390	7.966	7.803	-5,0	- 2,0
Zafra - Río Bodión	47.758	46.682	49.031	-2,2	+ 5,0
Sierra Grande - Río Matachel	11.100	10.893	10.904	-1,9	+ 0,1
Jerez - Sierra Suroeste	35.139	35.033	32.183	-0,3	- 8,1
Salor - Almonte	19.619	19.857	20.454	+1,2	+ 3,0
Lácara	30.608	32.031	37.776	+4,6	+ 17,9
Total	271.426	258.206	255.572	-4,9	- 1,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística

En su conjunto, durante los años ochenta, la evolución de la población de aquellas comarcas que años después serían beneficiarias de Proder I, es muy similar a la que durante este mismo período tuvieron las zonas Leader.

Aunque el ritmo de disminución de la población es algo inferior que el registrado en el caso anterior, lo cierto es que, esa disminución de casi un 5% esconde abultadas diferencias en la evolución que la variable estudiada tiene en unos Grupos y otros: mientras que Hurdes, Villuercas y Valencia de Alcántara, fueron las zonas con mayor ritmo de decrecimiento poblacional en la década de los ochenta; la intensidad del crecimiento en Lácara, duplicó al registrado en ARJABOR que, durante el citado período, fue el único Grupo Leader en el que aumentó la población.

<sup>370</sup> Aunque la aplicación de Proder no se inicia hasta la segunda mitad de los noventa, utilizamos el mismo horizonte temporal que en el caso anterior con la finalidad de poder contrastar la evolución de la población en unas comarcas y otras. En este caso, los Grupos de Acción Local y municipios que tomamos como referencia, son los beneficiarios de Proder I en la segunda mitad de la década de los años noventa.

Al igual que ocurría con los Grupos Leader, analizada la evolución de la población en estas zonas durante el período 1991-2008, la conclusión más evidente es que, aún disminuyendo la población, la intensidad con la que se produce este fenómeno se reduce significativamente<sup>371</sup>. Todos los Grupos mejoran la tendencia registrada en los años ochenta salvo las Villuercas, La Siberia, y Jerez - Sierra Suroeste.

En el citado período, ese decrecimiento medio del -1%, también esconde importantes diferencias: frente al incremento experimentado por Lácara, tenemos otras zonas como Villuercas o Hurdes que, de los 22 Grupos estudiados, son las comarcas en las que, proporcionalmente, más disminuye la población.

En su conjunto, no existen grandes diferencias entre las zonas Leader y Proder, aunque, si descendemos al análisis de lo ocurrido en cada uno de los GAL, sí que pueden apreciarse diferentes tendencias. Cabe distinguir entre:

1. Comarcas con problemas de despoblamiento: alejadas de los principales núcleos de actividad económica, periféricas, montañosas, tradicionalmente aisladas, y con escasos aprovechamientos agrícolas y ganaderos. Este es el caso de Hurdes, Villuercas, La Siberia, Jerez-Sierra Suroeste, La Serena, Campiña Sur, o Alcántara.
2. Comarcas en las que aumenta la población: diferenciando aquellas zonas próximas a las grandes ciudades de la región (Lácara, Olivenza, Salor-Almonte); de aquellos Grupos que cuentan con ciudades de tipo medio, que se convierten en motores de la economía comarcal (ARJABOR o Zafra-Río Bodión). Por otra parte, también debemos referirnos a esas otras áreas caracterizadas por una agricultura productiva y de regadío, como el citado Campo Arañuelo, o el Valle del Alagón.

Aunque consideremos a las políticas de desarrollo rural como una iniciativa que trata de hacer frente al despoblamiento rural, para valorar en sus justos términos la contribución de las mismas a esta cuestión, hay que tener muy presente tanto la magnitud del problema, como los recursos que se consignan para afrontarlo<sup>372</sup>.

---

<sup>371</sup> El que en los Grupos Proder, el ritmo de decrecimiento sea inferior al de las zonas Leader se debe, en parte, a lo ocurrido en Lácara. El crecimiento de esta comarca se debe, en buena medida, a la incorporación de algunas entidades locales menores a los municipios que configuran ese GAL.

<sup>372</sup> Valls Barreda, S. (1998): "Desarrollo rural sostenible. Situación y problemática actual del mundo rural extremeño". Trabajo de investigación dirigido por Pérez Rubio, J. A.

## 6.2 Objetivos muy ambiciosos para unos recursos muy limitados:

Estudiada la evolución de la población, y teniendo en cuenta la última idea expuesta en la pregunta anterior, es preciso preguntarse en qué medida la acción de estos Programas puede influir en este tipo de variables. Dicho de otra forma, ¿las políticas de desarrollo rural con enfoque territorial tienen capacidad para modificar sensiblemente las tendencias a la despoblación del medio rural o la estructura económica del mismo?

Durante el período 1994-1999, en el medio rural extremeño se realizaron importantes inversiones europeas. Aunque es complicado cuantificarlas de una forma precisa<sup>373</sup>, al menos es posible distinguir varios tipos de inversión<sup>374</sup>:

- 1) Aplicación de los Fondos Estructurales, en la política de estructuras agrarias, y dentro del Marco de Apoyo Comunitario (MAC). Para este fin, los fondos europeos se especializaron en distintos ámbitos: a través del FEDER se realizaron actuaciones en caminos rurales, investigación agraria o creación de centros de empleo; el FSE, financió la formación y capacitación agraria; y el FEOGA-Orientación, invirtió en mejorar los sistemas de regadíos, producción agraria, concentración parcelaria, etc.
- 2) Otras medidas incluidas en el MAC, no vinculadas a la política de estructuras agrarias, financiadas -fundamentalmente- con las aportaciones del FEDER y, en menor medida, del FSE. El FEDER, realizó actuaciones que trataron de fortalecer el desarrollo del tejido económico y de alguno de sus sectores emergentes como el turismo o la agroindustria. Por su parte, la mayoría de los recursos empleados por el FSE se destinaron a las políticas de reinserción laboral de desempleados.
- 3) Medidas de Acompañamiento de la PAC financiadas por el FEOGA-Orientación, con el propósito de potenciar el cese anticipado de la actividad agraria, la reforestación de tierras agrarias o la implantación de actuaciones agroambientales.
- 4) Iniciativas de desarrollo rural como la Iniciativa Leader o el Programa Proder.

---

<sup>373</sup> La principal dificultad viene derivada de la propia estructura de los programas comunitarios, de tal forma que, no existe un único programa en el que se incluyan las inversiones destinadas al medio rural, y a su desarrollo, sino que se dan multitud de actuaciones, distribuidas por ejes y medidas y ejecutadas (dentro de la administración regional) por muy diversas instancias.

<sup>374</sup> Mejías Guisado, F. (2006): op. cit. pp. 171-217.

El siguiente cuadro, resume las inversiones realizadas por estos fondos durante el período señalado y, pone en evidencia, la escasa importancia relativa que los recursos destinados a Leader y Proder tienen dentro de la inversión total:

Cuadro 6.7: Inversión pública en el medio rural extremeño (1994-1999)<sup>375</sup>

	Unión Europea	Nacional	Total
MCA - Estructuras agrarias	364.856	121.621	486.477
MCA - Inversiones no agrarias <sup>376</sup>	196.279	70.730	267.009
Medidas Acompañamiento PAC	183.768	61.256	245.024
Programas Leader y Proder	49.949	22.463	69.412
Total	794.852	276.070	1.067.922

Fuente: Mejías Guisado, F. (2006). Consejería de Desarrollo Rural, Junta de Extremadura

Como podemos comprobar, el carácter experimental de Leader y Proder, queda acreditado por los escasos recursos que se destinan a los mismos, y que apenas suponen un 6,5% de la inversión realizada en el medio rural extremeño durante el período analizado. La importancia relativa de estos programas, sería todavía menor, si tenemos en cuenta las transferencias realizadas por el FEOGA-Garantía dentro de la política de mercados y rentas agrarias. Estas transferencias, vinculadas al conocido como primer pilar de la PAC, son muy superiores a la suma total del resto de medidas estudiadas. Su importe anual asciende a 480 millones de euros durante el período 1994-1999<sup>377</sup>.

Por tanto, los resultados obtenidos por los programas de desarrollo rural deben ser valorados en su justa medida. Respecto a la aplicación de Leader II y Proder I en Extremadura, González Regidor, partiendo de sus limitados recursos, niega su capacidad “para reemplazar la ausencia de un verdadero plan de desarrollo rural en cada zona rural de regiones como Extremadura”<sup>378</sup>. Estas iniciativas sólo pueden ser consideradas como complementarias de aquellos otros programas que, orientados al desarrollo agrario o al crecimiento regional, cuentan con recursos muy superiores.

<sup>375</sup> Cantidades expresadas en miles de euros.

<sup>376</sup> En sus cálculos, Mejías Guisado no incorpora el total de la inversión realizada por este concepto, sino que sólo tiene en cuenta la inversión que, según sus estimaciones, se había realizado en el medio rural (para ello considera medio rural a aquellos municipios con una población inferior a los 20.000 habitantes). Sin entrar a valorar la delimitación realizada, en esta cuestión y para el propósito de nuestra investigación, entendemos que la aproximación realizada por Mejías Guisado es correcta.

<sup>377</sup> Mejías Guisado, F. (2006): op. cit. p. 213.

<sup>378</sup> González Regidor, J. (2006): op. cit. p.36.

### 6.3 Contribución de Leader II y Proder I al desarrollo económico del medio rural:

Aclarada la dimensión real de este tipo de programas, a partir de su carácter subordinado y complementario respecto a otro tipo de inversiones, debemos ahora evaluar su capacidad para contribuir al desarrollo económico y productivo de las zonas rurales. Con este propósito, centraremos nuestra atención en indicadores de especial interés como el número de empresas o empleos creados.

En conjunto, la Iniciativa Leader II (241) y el Programa Proder I (233), promueven la creación de casi 500 nuevas empresas (concretamente 474). Los cuadros 6.8 y 6.9, muestran la distribución por comarcas del número de empresas creadas:

Cuadro 6.8: Creación de empresas en la Iniciativa Leader II

Gata	Jerte	ADECA	Campaña Sur	La Serena	ARJABOR	Olivenza	Tentudía	ADICOMT	ADESVAL
28	26	23	29	9	31	31	19	18	27

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de cierre de la Iniciativa Leader II en Extremadura

Cuadro 6.9: Creación de empresas en Proder I

Grupo	Empresas
Lácara	24
Salor-Almonte	15
La Siberia	13
La Vera	25
Zafra-Río Bodión	12
Valle del Ambroz	21
Montánchez-Tamuja	13
Sierra de San Pedro - ADESCOVA	27
Las Hurdes	12
Sierra Grande-Río Matachel	20
Las Villuercas	32
Jerez-Sierra Suroeste	19

Fuente: Memorias finales de los Grupos PRODER I

Como podemos apreciar, existen notables diferencias entre el número de empresas promovidas por los diferentes Grupos de Acción Local: mientras que Olivenza, ARJABOR o Las Villuercas superan la treintena; otros, como La Siberia, Zafra-Río Bodión, Las Hurdes o Montánchez-Tamuja, apenas crean doce-trece empresas. El Grupo con peores resultados respecto a este indicador es La Serena.

Al igual que ocurre con la creación de empresas, el objetivo general de este tipo de programas, no se refiere explícitamente a la creación de empleo. Sí que encontramos una mención a esta cuestión dentro de sus objetivos instrumentales; no en vano, la creación o consolidación de puestos de trabajo, se considera un requisito sine qua non para conseguir mantener la población en el medio rural.

Al analizar la aportación que este tipo de programas realiza a la creación de empleo, debemos tener muy presente que no tiene la misma relevancia crear empleo fijo, que temporal. De la misma forma, puede haber pequeñas inversiones que, si bien no crean nuevos empleos, sí que sirven para consolidar los ya existentes. Mediante los cuadros 6.10 y 6.11, estudiamos estas tres variables en todos los grupos de la región:

Cuadro 6.10: Creación de empleo en la Iniciativa Leader II

	Fijos		Temporales		Consolidados	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Gata	85	61	100	103	97	43
Jerte	29	23	42	43	171	71
Alcántara <sup>379</sup>	14	16	3	1	20	7
Campiña Sur	40	34	2	9	39	38
La Serena	44	13	0	4	79	17
ARJABOR	43	40	20	19	10	9
Olivenza	52	18	11	5	188	58
Tentudía	39	16	18	10	74	33
ADICOMT	53	42	115	87	154	106
ADESVAL	117	53	41	68	54	14
	516	316	352	349	886	396
Total	832		701		1.331	

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de cierre de Leader II en Extremadura

Como podemos apreciar a partir de los cuadros 6.10 y 6.11, como consecuencia de los proyectos realizados con cargo a Leader II y Proder I, se consolidan un total de 2.467 empleos, se crean 1.575 empleos fijos y 1.020 temporales.

En ambos programas, los resultados obtenidos por los distintos Grupos de Acción Local en cada una de las categorías estudiadas son muy diferentes.

<sup>379</sup> En Alcántara no es posible concretar el sexo de los beneficiarios de: 41 empleos fijos, 9 temporales, y 49 consolidados.

No obstante, esta no es la conclusión más importante a la que podemos llegar tras analizar los datos incluidos en los Cuadros 6.10 y 6.11.

Cuadro 6.11: Creación de empleo en el Programa Proder I

	Fijos		Temporales		Consolidados	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Lácara	52	38	7	13	35	25
Salor-Almonte	16	28	24	8	98	15
La Siberia	38	35	6	0	53	51
La Vera	25	30	19	2	92	88
Zafra-Río Bodión	54	29	15	14	171	98
Valle del Ambroz	28	12	17	19	118	68
Montánchez-Tamuja	25	9	20	8	23	18
Sierra de San Pedro	72	29	21	22	39	12
Las Hurdes	7	8	8	15	4	6
Sierra Grande	47	41	9	22	34	12
Las Villuercas	39	23	25	22	22	11
Jerez-Sierra Suroeste	31	27	2	1	25	18
	434	309	173	146	714	422
Total	743		319		1.136	

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de cierre de Leader II en Extremadura

La principal idea que debemos destacar es la capacidad de estos Programas para crear o consolidar puestos de trabajo. Es evidente que, en cada una de las comarcas beneficiarias de Leader II o Proder I, el número de empleos consolidados es insignificante en relación con los existentes; y los creados son anecdóticos, si los comparamos con el paro registrado. Si bien esto es cierto, no lo es menos el hecho de que, con los recursos empleados, los resultados en materia de creación de empleo sí que merecen una consideración bien distinta. En esta línea, González Regidor, compara los algo más de 5.000 empleos creados o consolidados en la región con el hecho de que, por ejemplo, en el conjunto nacional, Leader II creara en total unos 20.000 empleos, y concluye diciendo: “Estaríamos, por tanto, ante unos resultados relativos muy notables para esta región, aunque de un alcance limitado en valores absolutos: la realidad rural de Extremadura no se cambia con ese limitado número de empleos”<sup>380</sup>.

<sup>380</sup> González Regidor, J. (2006): op. cit. p. 53.



## Capítulo 7: Estudio del Caso: Aplicación del Programa Proder en la comarca de La Vera

7.1 Objetivos del Estudio del Caso.

7.2 Justificación del Caso elegido.

7.3 Aspectos metodológicos y fuentes de información.

7.4 Características de los proyectos realizados y origen de los promotores.

7.5 Valoración de la contribución de Proder al desarrollo de la comarca.

7.6 Contribución a los aspectos intangibles propios del modelo de desarrollo propuesto.

7.7 Valoración de los promotores privados respecto a la aplicación de Proder.

7.8 Consideraciones finales



### 7.1 Objetivos del Estudio del Caso:

Aunque en los primeros epígrafes de este documento ya nos referimos a las aportaciones que este capítulo debía hacer al conjunto de la investigación, precisar ahora esos objetivos, nos permite definir mejor la tarea a realizar. Así pues, respecto a esta parte de nuestro trabajo, diferenciamos dos grandes objetivos:

a) Responder a aquellas cuestiones que no pudieron ser contrastadas en el capítulo quinto, estudiando la implementación sobre el territorio del Programa Proder I. Entre esas preguntas, para las que no pudimos encontrar respuesta, destacamos:

- ¿qué tipo de proyectos ejecutan los promotores privados?; ¿hasta qué punto se trata de acciones realmente innovadoras?; ¿cuál es su distribución sectorial?
- Y, respecto a los proyectos de carácter público, ¿qué tipo de acciones realizan los Ayuntamientos?; ¿se producen las mismas desviaciones que en Leader II?; ¿qué presencia tienen los proyectos municipales dentro de las medidas productivas?
- El Programa Nacional Proder, tanto cuando se refiere a sus posibles beneficiarios, como cuando relaciona los objetivos de algunas de sus medidas, hace una mención expresa a los agricultores como destinatarios de estas ayudas; a este respecto, cabe preguntarse: ¿esto es así?; ¿hasta qué punto los agricultores y ganaderos se convierten en promotores de proyectos Proder?

b) Analizar una serie de cuestiones relacionadas con la aplicación sobre el territorio de este tipo de programas. Entre estas cuestiones cabe señalar las siguientes:

- Evaluar su contribución al desarrollo de la comarca y la percepción que, respecto a esta contribución, tienen aquellos que participan directamente en su ejecución.
- Estudiar en qué medida se cumplen las características inmateriales o intangibles del método Leader, imposibles de valorar mediante un análisis de tipo cuantitativo como el realizado en capítulos anteriores. Nos estamos refiriendo a peculiaridades como: la existencia de una dimensión comarcal en los procesos emprendidos; la identificación de la población con el territorio; etc.
- Analizar la contribución de Proder a la viabilidad de los diferentes proyectos ejecutados y a los diversos sectores productivos, en función de la valoración realizada por quienes han promovido directamente su ejecución.



## 7.2 Justificación del Caso elegido:

Elegir el Caso objeto de estudio, es una decisión de gran trascendencia que puede condicionar el éxito de la investigación. Desde el punto de vista metodológico es imprescindible: a) que el Caso escogido tenga claros sus límites; y b) que sea un Caso relevante, es decir, válido para contrastar aquello que queremos estudiar. Entendemos que La Vera reúne estas condiciones y constituye un Caso idóneo dado que:

- Se trata de una comarca con unas fronteras claramente definidas.

Situada en el noreste de la provincia de Cáceres, limita al norte con el extremo sur de la Sierra de Gredos y con el Valle del Jerte; al este con las provincias de Ávila y Toledo; al sur con el río Tiétar; y al oeste con la comarca de Plasencia.



Con una superficie total de 885.98 km<sup>2</sup>, La Vera nos permite delimitar fácilmente las fronteras de nuestro Estudio del Caso. La comarca está compuesta por un total de diecinueve municipios que, en su mayoría, tienen forma estrecha y alargada, combinando zonas de alta montaña, en su parte norte; con otras de llanura sedimentaria de fértil regadío, en las vegas del Tiétar situadas al sur.



- Además de contar con unas fronteras perfectamente definidas, en La Vera existen una serie de factores que hacen de esta comarca un lugar ideal para poner en práctica las políticas de desarrollo rural estudiadas. Estos factores, convierten a La Vera en un ejemplo paradigmático, en un Caso relevante, para poder profundizar en el análisis de las consecuencias que para el medio rural tiene la aplicación de los Programas Leader II y Proder I. Entre esas características podemos destacar:
  - a) Existencia de grandes recursos naturales y paisajísticos que implican importantes potencialidades para el desarrollo del turismo rural y la diversificación económica.

Entre estos recursos debemos resaltar los dos accidentes orográficos que delimitan La Vera, al norte y al Sur: la Sierra de Gredos y el Tiétar.

En función de su altitud, Gredos atesora una enorme riqueza de flora y fauna; sus estribaciones caracterizan la fisiografía verata. Algunas de las sierras más emblemáticas son: La Covacha (Losar); Los Infiernillos (Guijo de Santa Bárbara); El Cancho (Talaveruela); La Panera (Aldeanueva)...

Por otro lado, hay que mencionar la red hidrográfica de la Sierra de Gredos; compuesta por múltiples Gargantas, con aguas puras y cristalinas, que desembocan en el río Tiétar y constituyen un gran atractivo de esta zona. Algunos ejemplos son: Alardos, Minchones, Gualtamino, Cuartos, Vadillo, Jaranda, San Gregorio, etc.

El encajamiento de estas Gargantas en el lecho granítico de Gredos, da lugar a la formación de “charcos” naturales, saltos de agua, y zonas de baño, que se convierten en un recurso turístico de primer orden en la temporada de verano. Algunas de estas zonas reciben nombres propios: Las Pilas (Collado); Las Ollas (Cuacos de Yuste); El Trabuquete, la Estaca y el Calajomero (Guijo de Santa Bárbara); El Lago (Jaraíz); Puente Jaranda (Jarandilla); Puente de Cuartos (Losar); Charcos del Tobogán, el Calambuco o la Cascada del Diablo (Villanueva); etc.

La riqueza paisajística es también una consecuencia de su climatología. La influencia de la Sierra de Gredos condiciona el clima verato creando un microclima mediterráneo caracterizado por suaves temperaturas y abundante humedad.

A las potencialidades turísticas que brindan los recursos naturales, hay que añadir notables recursos culturales entre los que sobresalen: 1) fiestas declaradas de interés turístico regional como Los Empalaos en Valverde, o El Peropalo en Villanueva; y 2) un ingente patrimonio arquitectónico y cultural, repartido por toda la comarca<sup>381</sup>, y cuyos máximos exponentes son los cuatro municipios declarados Conjuntos Histórico-Artísticos: Villanueva, Pasarón, Garganta la Olla y Valverde.

- b) La Vera posee una larga tradición en la elaboración de una serie de productos muy característicos, que tienen una gran calidad, e incluso son elementos que identifican a la comarca, tales como el pimentón, el tabaco o el queso de cabra. Conviene recordar que, tanto Leader como Proder, incorporan dentro de sus programas de desarrollo comarcales, medidas específicamente orientadas a la valorización de los productos y las producciones locales.

Por otra parte, como ya hemos estudiado, uno de los grandes objetivos de este tipo de programas es mantener la población en el medio rural. En este sentido, el Caso escogido también es muy representativo, puesto que, la evolución de la población en La Vera, sigue las mismas pautas que el resto del medio rural extremeño.

En esa evolución, detallada en el Cuadro 7.1, es posible diferenciar tres períodos:

- Período 1930-1960: en el que el descenso de la mortalidad y el mantenimiento de altas tasas de natalidad, dan lugar a un notable crecimiento de la población: de los 29.861 habitantes de 1930 se pasan a los 42.207 de 1960 (un 40% más).
- Período 1960-1991: donde se produce una notable disminución de la población, debido a un intenso proceso de emigración. En consecuencia, la población de 1991 (concretamente 27.258 habitantes) es incluso inferior a la de 1930.
- Período 1991-2011: caracterizado por una disminución de la población mucho más suave que en la etapa anterior. Incluso algunos municipios logran estabilizar su número de habitantes. Mientras que en la etapa 1960-1991, la población de la comarca disminuye en torno a un 35%; durante esta década la reducción es sensiblemente inferior, apenas llega al 5%.

---

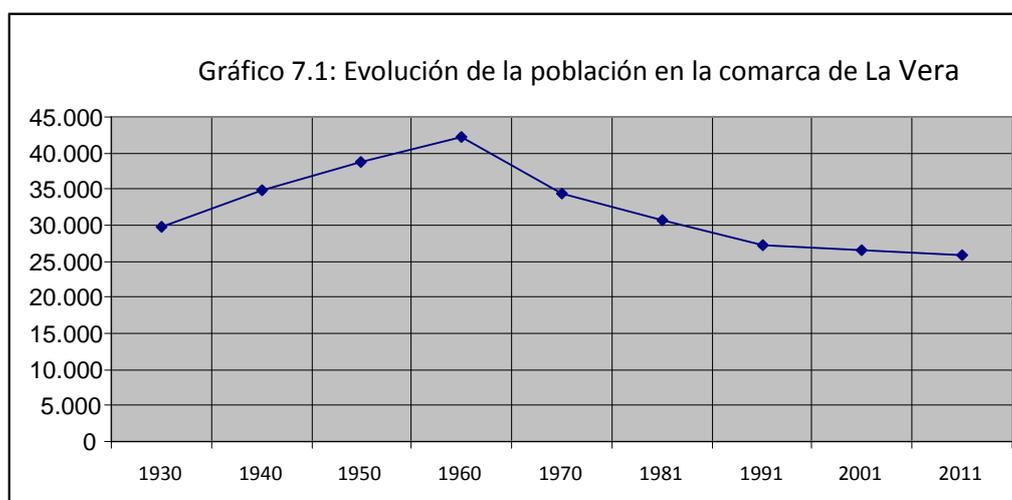
<sup>381</sup> Un detallado estudio de los recursos culturales y patrimoniales de la comarca, podemos encontrarlo en la candidatura presentada por ADICOVER en Proder I; concretamente, en su Tomo I, pp. 125-130.

Cuadro 7.1: Evolución de la población de los municipios en la comarca de La Vera

	1930	1940	1950	1960	1970	1981	1991	2001	2011
Aldeanueva de la Vera	2.697	3.093	3.667	4.005	3.505	2.558	2.476	2.485	2.216
Arroyomolinos	1.071	1.143	1.244	1.272	944	727	603	576	486
Collado	278	351	346	1.603	1.549	656	355	220	188
Cuacos de Yuste	1.522	1.636	1.691	1.826	1.430	963	930	966	902
Garganta la Olla	1.846	2.047	2.089	2.055	1.832	1.133	1.168	1.169	1.023
Gargüera	606	742	840	680	441	279	271	188	123
Guijo de Santa Bárbara	839	1.013	1.039	865	774	691	542	483	405
Jaraíz de la Vera	4.897	5.765	6.538	8.130	6.379	8.748	7.263	6.568	6.791
Jarandilla de la Vera	2.539	3.090	3.316	3.626	3.039	3.144	3.022	3.082	3.098
Losar de la Vera	2.439	3.177	3.430	3.693	3.264	2.904	2.855	3.203	2.910
Madrigal de la Vera	1.911	2.223	2.687	2.899	2.352	1.686	1.735	1.803	1.815
Pasarón de la Vera	1.812	1.925	1.845	1.378	1.120	1.000	724	700	677
Robledillo de la Vera	669	835	868	855	466	379	316	316	305
Talaveruela de la Vera	782	874	873	872	786	614	535	444	392
Tejeda de Tiétar	1.040	1.214	1.522	1.794	1.530	1.137	979	1.023	877
Torremenga	485	615	732	1.005	717	573	557	555	664
Valverde de la Vera	997	1.203	1.538	1.308	919	789	655	570	574
Viandar de la Vera	630	651	765	744	677	512	311	310	267
Villanueva de la Vera	2.801	3.306	3.765	3.597	2.603	2.294	1.961	1.978	2.109
Total comarca	29.861	34.903	38.795	42.207	34.327	30.787	27.258	26.639	25.822

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Los datos del período 1930-1991, corresponden al Censo de la población de hecho; y para la etapa 1996-2011 proceden del padrón municipal de habitantes.

El siguiente gráfico representa la evolución de la población durante todo el período analizado. En el gráfico se distinguen claramente las tres etapas señaladas:

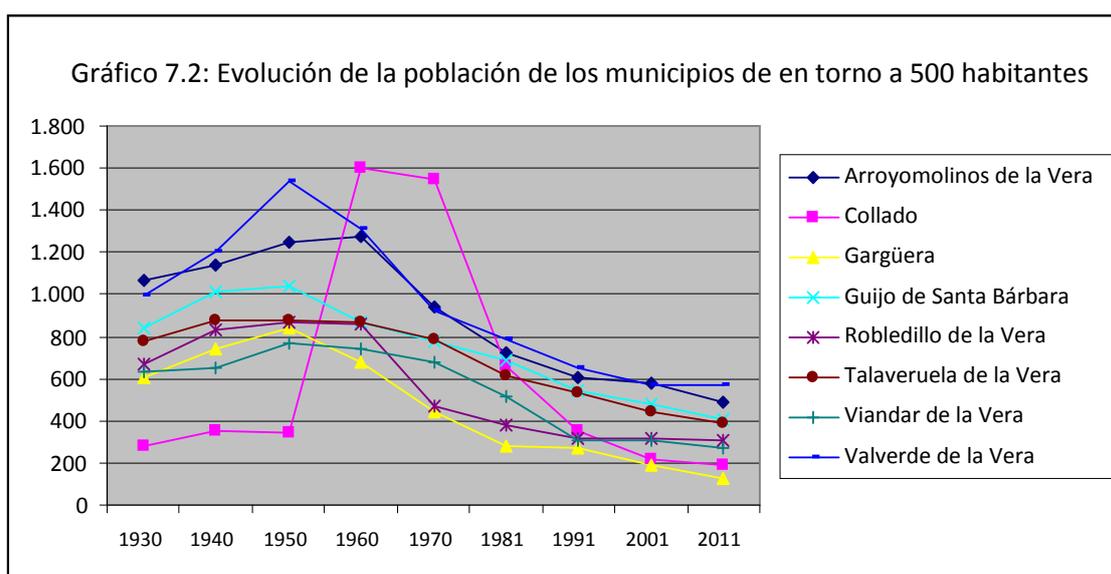


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

Dentro de la evolución de la población en el conjunto de la comarca, existen diversas tendencias en función del tamaño de los municipios. Se pueden diferenciar tres grupos:

### 1.- Municipios con una población menor o igual a 500 habitantes:

Tanto en el período 1991-2011, como a lo largo del proceso de emigración, que se produjo a partir de los años sesenta del pasado siglo, este tipo de municipios son los que más población pierden en términos relativos.

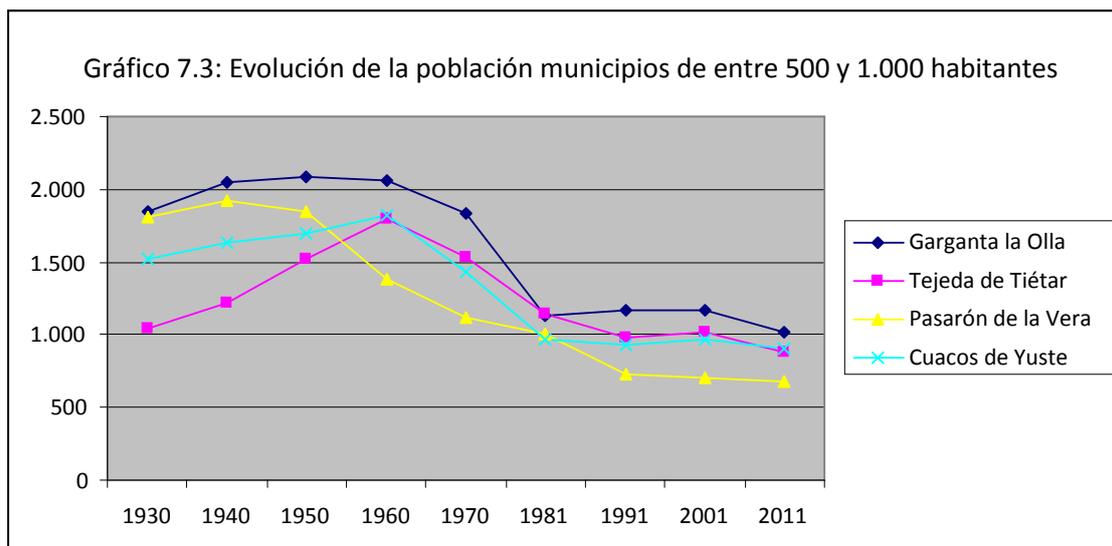


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

Si centramos nuestro análisis en lo ocurrido durante el período 1991-2011, merecen un comentario especial los descensos de población de Gargüera (-54,61%) y Collado de la Vera (-47,04%). También pierden una parte importante de su población Talaveruela (-26,73%); Guijo de Santa Bárbara (-25,27%); Arroyomolinos (-19,40%); y, en menor medida, Viandar (-14,15%) o Valverde (-12,36%). La excepción a la evolución demográfica de este tipo de municipios sería Torremenga, que es el pueblo que más crece de toda la comarca durante el referido período (+19,21%, tal vez como consecuencia de su proximidad al municipio más poblado de La Vera, Jaraíz).

### 2.- Municipios de entre 500 y 1.000 habitantes:

Como muestra el gráfico 7.3, la evolución de la población de las localidades incluidas dentro de esta categoría, tiene grandes similitudes entre sí.

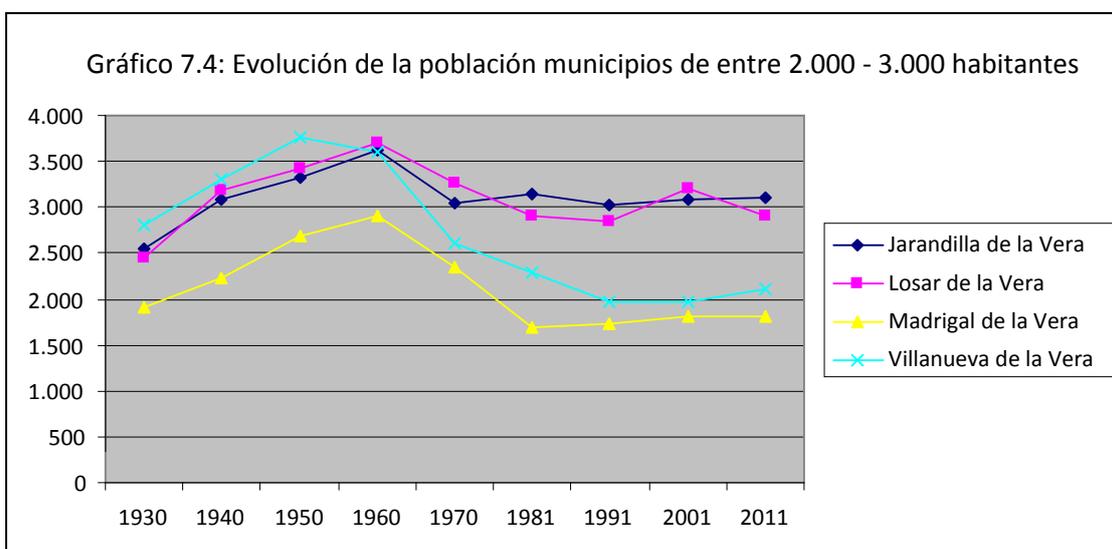


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

Si observamos la evolución de la población en estos municipios durante las últimas décadas (1991-2011), concluiremos que todos ellos se caracterizan por un descenso de la población más suave que aquellos otros de menor tamaño. A su vez, dentro de esa tendencia, podríamos distinguir: localidades en las que el descenso de la población (aún siendo menor) todavía es significativo, como Garganta la Olla (-12,41%) o Tejada de Tiétar (-10,42%); de otras localidades donde la disminución es muy inferior como Pasarón de la Vera (-6,49%) o Cuacos de Yuste (-3,01%).

### 3.- Municipios de entre 2.000 y 3.000 habitantes:

Tal y como muestra el gráfico 7.4, los municipios incluidos dentro de esta categoría, vuelven a tener una evolución poblacional muy similar.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

Durante el período 1991-2011, los citados municipios son capaces de mantener e incluso aumentar su población. Mientras que en localidades como Losar (+1,93%) o Jarandilla (+2,51%), ese incremento es más leve; en otras como Madrigal (+4,61%) o Villanueva de la Vera (+7,55%), esa tendencia cobra un mayor brío. Dentro de este tipo de municipios, la evolución de la población en Aldeanueva (-10,5%), supone una excepción a lo ocurrido en el resto de localidades.

Para finalizar, dentro de la justificación de la elección de esta comarca como objeto del Estudio del Caso, debemos mencionar una serie de factores que se refieren, tanto al Programa de desarrollo como a los técnicos responsables del mismo:

1) Respecto al Programa de desarrollo, lo primero que debemos destacar, es el hecho de que La Vera accediera a la financiación de Proder I después de gestionar la medida de Adquisición de Capacidades de Leader II. Entendemos que esta circunstancia permitió al GAL elaborar y madurar adecuadamente su estrategia de desarrollo. Así lo demuestra el siguiente hecho: en el proceso de selección de Proder I en la región, la candidatura de ADICOVER fue la segunda más valorada.

No obstante, y eso también nos parece digno de mención, los niveles de ejecución final del Programa (+6,95%), no tienen ninguna variación especialmente relevante y se mantienen próximos a la media regional (+3,33%).

La elección de un Grupo Proder como objeto del Estudio del Caso, nos permitirá profundizar en el análisis de la ejecución de este tipo de Programas. Con este análisis, pretendemos responder a algunas de las preguntas que han quedado pendientes en el estudio de la ejecución global de este Programa (Capítulo quinto).

2) Una última razón que justifica la selección de esta comarca como objeto del Estudio del Caso es la buena acogida que encontramos, tanto en los responsables de la Asociación para el Desarrollo Integral de la Comarca de La Vera (ADICOVER) como en su gerente y sus equipos técnicos. Todos ellos han colaborado con nuestra investigación en todo momento y de forma activa; sin poner límite alguno a la información y documentación solicitada. Sin esa magnífica disposición no habría sido posible realizar este trabajo.



### 7.3 Aspectos metodológicos y fuentes de información:

Para alcanzar los objetivos planteados en el primer epígrafe de este capítulo, tomaremos como referencia las acciones realizadas por Proder en la comarca de La Vera. Ahora bien, respecto al tipo de análisis que vamos a realizar, debemos distinguir entre:

- El análisis empírico empleado para responder a las preguntas surgidas en el capítulo quinto en cuando a determinados aspectos de la aplicación del Programa Proder.
- La aplicación de una metodología de tipo cualitativo, que centra la mayor parte del Estudio del Caso y que ha exigido un amplio trabajo de campo. Dentro de este trabajo de campo, hay que diferenciar la utilización de varias fuentes de información:

1ª.- Estudio de la documentación relacionada con la aplicación del Programa.

Esta tarea fue realizada durante varias semanas en la sede de ADICOVER, y en la misma pudimos contar con la asistencia de los técnicos del CEDER.

En esta primera fase del trabajo de campo configuramos el “universo” de nuestra investigación; es decir, documentamos y localizamos a los promotores de las diferentes acciones Proder (direcciones, teléfonos de contacto, conocimiento de los proyectos ejecutados, de las inversiones definitivas, etc.)

Al contrario que en el referido análisis empírico centrado en las acciones Proder I; en esta segunda parte, además de los proyectos realizados durante la segunda mitad de los años noventa, y con el propósito de darle una mayor fiabilidad a nuestra investigación, también incluimos en nuestro análisis los proyectos financiados por Proder II durante la primera mitad de la década de los 2000.

Al tomar en consideración este segundo grupo de proyectos, estamos ampliando nuestro ámbito de estudio, abarcando un período de diez años, que parece un plazo de tiempo razonable como para que la acción de este tipo de Programas pueda verse materializada sobre el territorio.

El Anexo I recoge las acciones realizadas por Proder en sus dos ediciones.

## 2º.- Realización de entrevistas.

Esta es la principal fuente de información utilizada en el trabajo de campo.

Las entrevistas semiestructuradas, o en profundidad, se componen de una serie de preguntas abiertas que no propician que el entrevistado se extienda demasiado en su respuesta. Por sus características, este tipo de entrevistas representan una opción intermedia respecto a las otras alternativas existentes: a) la encuesta o entrevista estructurada, que implica la realización de preguntas cerradas; y b) la entrevista abierta, que no tiene preguntas concretas, y se realiza de manera espontánea, en un clima de confianza entre el entrevistado y el entrevistador.

Dado el tipo de investigación realizada y los objetivos planteados, creemos que esta clase de entrevistas son las más adecuadas: no son un instrumento cerrado, (incapaz de incorporar aquellas valoraciones de interés que puedan hacer los entrevistados); y al mismo tiempo, su carácter semiabierto, permite el análisis y el tratamiento conjunto de la información obtenida.

Es cierto que, para garantizar esa última cuestión, hemos tenido que estudiar con detenimiento las preguntas que se realizarían a cada uno de los posibles entrevistados (promotores, alcaldes y representantes de colectivos sociales).

## 3º.- Evaluación in situ de cada uno de los proyectos que forman parte de la muestra.

Junto al análisis de documentación de interés, o la realización de entrevistas, la observación del Caso constituye otra importante fuente de información.

Tras contactar telefónicamente con los posibles entrevistados, y con la finalidad de conocer "in situ" las características de sus proyectos, optamos por mantener las entrevistas en el lugar de la inversión (a pesar de tener que realizar múltiples desplazamientos, tanto a la comarca como a sus diferentes localidades).

Además, la visita a cada uno de los proyectos fue de gran utilidad en la realización de las entrevistas: aportó un contacto directo con las personas claves en nuestro Estudio, y nos permitió comprender -de primera mano-, el objetivo de las inversiones realizadas, su viabilidad, su carácter innovador, etc.

Partiendo de las acciones realizadas por Proder en La Vera (Anexo I), antes de plantear la realización de las citadas entrevistas, y dadas las diferencias respecto a la denominación de las medidas incluidas en las dos ediciones del Programa, atendiendo a sus fines, las agrupamos en categorías homogéneas tal y como indica el siguiente cuadro:

Cuadro 7.2: Correlación entre los objetivos de las medidas Proder I y II

<u>Medidas Proder I</u>	<u>Medidas Proder II</u>
1. Valorización del patrimonio rural } 2. Valorización del patrimonio local }	6. Conservación y mejora del entorno
3. Agroturismo } 4. Turismo local }	3. Fomento del turismo en el mundo rural
5. PYMES, artesanía y servicios _____	4. Pequeñas empresas, artesanía y servicios
6. Servicios a las empresas rurales _____	1. Apoyo técnico al desarrollo rural
7. Revalorización del potencial agrario _____	5. Valorización de la producción agraria
8. Mejora extensión agraria y forestal	2. Formación y acceso al mercado laboral

Fuente: Elaboración propia

De esta forma, en las acciones Proder, distinguimos entre las realizadas con cargo a medidas productivas (turismo rural, pymes, y valorización agraria); y no productivas (recuperación del patrimonio rural, conservación del medioambiente, y gastos de funcionamiento del CEDER). En función del tipo de medida y de los objetivos de la investigación, en la realización de las entrevistas, diferenciamos dos colectivos<sup>382</sup>:

- Promotores privados, que ejecutan proyectos dentro de las medidas productivas.
- Representantes públicos de carácter municipal.

Respecto al primer grupo, para obtener una muestra de las acciones más interesantes de cara a la realización de entrevistas, aplicamos los siguientes criterios:

- a. Que el impulso, y la principal fuente de financiación de la acción, sean privados.
- b. Que la subvención de Proder tenga una entidad mínima de 12.000 €.
- c. Que la aportación de Proder tenga una cierta relevancia para la financiación del proyecto; suponiendo, al menos, un 20% de la inversión final.

Como consecuencia de la aplicación de estos criterios sobre los proyectos de carácter productivo, obtenemos la muestra recogida en el Cuadro 7.3.

<sup>382</sup> Los modelos de entrevistas utilizados para cada uno de estos colectivos se recogen en el Anexo II.

Cuadro 7.3: Muestra de proyectos realizados por promotores privados en La Vera (Euros)

	Proyecto	Localidad	Inversión	Subvención	%	Programa
Turismo rural	Casa Rural y mesón típico	Arroyomolinos	136.159,69	34.039,92	25,0	Proder II
	Creación Hospedería rural	Collado	107.789,98	53.892,02	50,0	Proder I
	Construcción Casa Rural	Cuacos	193.509,81	83.811,56	43,3	Proder I
	Construcción Casa Rural	Cuacos	220.654,14	105.688,68	47,9	Proder I
	Reformas en Hotel Rural	Cuacos	34.795,75	15.658,08	45,0	Proder II
	Construcción Casa Rural	Gargüera	102.122,98	20.424,60	20,0	Proder II
	Granja Escuela	Jaraíz	161.665,05	76.131,45	47,1	Proder I
	Casa Rural La Bodega	Jarandilla	38.276,26	12.000,00	30,6	Proder I
	Reformas en restaurante	Jarandilla	87.550,26	14.297,40	20,0	Proder II
	Mejoras en Hotel Rural	Jarandilla	198.887,77	39.287,11	20,0	Proder II
	Reformas en Hostal Rural	Losar	91.507,46	23.998,78	26,0	Proder I
	Reformas en Hostal Rural	Losar	145.724,30	47.528,87	32,6	Proder I
	Construcción Casa Rural	Madrigal	216.051,01	41.585,96	20,0	Proder II
	Construcción Casa Rural	Pasarón	89.085,60	22.096,06	25,0	Proder II
	Reformas en Hotel Rural	Pasarón	174.912,81	34.293,00	20,0	Proder II
	Construcción Casa Rural	Torremenga	394.564,13	120.202,42	30,5	Proder I
	Construcción Casa Rural	Valverde	79.026,08	25.605,16	32,4	Proder I
	Reformas en restaurante	Valverde	31.929,12	14.044,84	44,0	Proder I
	Construcción Casa Rural	Valverde	338.415,58	63.985,59	20,0	Proder II
	Creación Casa Rural	Villanueva	98.598,90	25.940,99	26,3	Proder I
	Alojamiento rural	Villanueva	37.570,46	18.671,44	49,7	Proder I
	Ampliación Casa Rural	Villanueva	133.680,83	40.036,38	30,0	Proder I
Creación restaurante	Villanueva	35.185,42	12.820,46	36,0	Proder II	
Museo zoológico de burros	Villanueva	32.721,91	13.088,36	40,0	Proder II	
Pymes, artesanía y servicios	Ampliación repostería	Cuacos	52.857,82	12.263,32	23,2	Proder I
	Creación Centro formación	Cuacos	143.465,28	71.630,22	49,9	Proder I
	Mejoras Centro formación	Cuacos	63.724,00	31.862,00	50,0	Proder II
	Museo artesanía de madera	Guijo	101.470,24	24.040,48	23,7	Proder I
	Vehículo distribuidora queso	Jarandilla	22.294,44	12.000,22	53,8	Proder II
	Creación taller restauración	Jarandilla	166.087,07	42.001,22	25,0	Proder II
	Taller de confección	Losar	39.978,34	19.989,17	50,0	Proder I
	Modernización carpintería	Losar	93.661,29	46.779,28	50,0	Proder I
	Maquinaria empresa gráfica	Madrigal	300.506,05	120.202,42	40,0	Proder I
	Servicio taxi minusválidos	Pasarón	30.512,01	13.171,26	43,0	Proder II
	Mejora empresa audiovisual	Talaveruela	70.639,27	22.306,35	32,0	Proder I
	Empresa cocina casera	Villanueva	28.176,46	13.726,26	49,0	Proder II
Valorización agraria	Ampliación matadero aves	Cuacos	161.457,30	36.060,73	22,3	Proder I
	Maquinas fábrica pimentón	Cuacos	28.178,64	13.942,13	49,5	Proder I
	Granja ecológica gallinas	Jaraíz	36.654,19	18.327,09	50,0	Proder I
	Mejoras fábrica pimentón	Jaraíz	45.318,62	24.333,91	53,7	Proder I
	Mejoras quesería artesanal	Losar	56.577,91	27.803,95	49,0	Proder II
	Mejoras cooperativa agraria	Pasarón	52.962,67	25.684,27	48,5	Proder I
	Maquinaria para almazara	Valverde	86.149,17	41.439,71	48,1	Proder I
	Maquinaria fábrica aceituna	Viandar	205.862,11	59.812,30	29,0	Proder II

Fuente: Elaboración propia

Con excepción de las acciones que habían cesado en su actividad (y que precisamos en la última pregunta de este capítulo cuando nos interesamos por la viabilidad de los proyectos ejecutados), la realización de entrevistas fue posible en la inmensa mayoría de los casos. De la disponibilidad que encontramos en los promotores damos buena cuenta en el epígrafe referido a los agradecimientos. Tan sólo tuvimos que renunciar a la celebración de tres entrevistas: dos de los proyectos realizados con cargo a Proder I (aún manteniéndose operativos habían cambiado de promotor); y en un tercer caso, desistimos de llevar a cabo la entrevista, dado el desinterés y la actitud negativa del beneficiario de la acción a colaborar con nuestra investigación.

Además de contar con la valoración de los promotores de los proyectos recogidos en el cuadro anterior, el interés por entrevistar a los alcaldes de la comarca está justificado por su activa implicación en la gestión de Proder. Aunque es cierto que una parte de ellos, incluso participa en las deliberaciones y decisiones de ADICOVER<sup>383</sup>, la implicación a la que nos referimos viene dada por su condición de promotores de acciones de carácter local, o por la relevancia que tuvo su criterio a la hora de decidir qué proyectos de carácter público serían financiados por Proder I y II en sus municipios.

Dentro de estas acciones, en primer lugar, debemos distinguir los proyectos orientados a la conservación del medioambiente o a la recuperación del patrimonio rural, que tienen un promotor local de carácter público y cuentan con una financiación Proder superior o igual al 70% de la inversión (Cuadro 7.4).

Otro segundo grupo de acciones, estaría compuesto por los proyectos en los que, manteniendo ese carácter público y esa misma orientación, la aportación Proder no es tan mayoritaria, dada la implicación de otras fuentes de financiación o una mayor aportación municipal (Cuadro 7.5).

Junto a estos dos tipos de proyectos, también debemos destacar una serie de acciones, abordadas dentro de las medidas productivas, y en las que el liderazgo y la financiación municipal fueron determinantes (Cuadro 7.6).

---

<sup>383</sup> Dentro de la composición del Grupo de Acción Local están representados los diferentes Ayuntamientos de la comarca. A título de ejemplo, en el período durante el que realizamos el trabajo de campo, la presidencia de ADICOVER la ostentaba el alcalde de Jarandilla, mientras que a los alcaldes de Cuacos de Yuste, Guijo de Santa Bárbara, Talaveruela y Viandar, les correspondía una vocalía.

Cuadro 7.4: Proyectos de carácter público financiados principalmente por Proder (Euros)

Proyecto	Localidad	Inversión	Subvención	%	Programa
Construcción depuradora	Aldeanueva	42.181,86	38.515,96	91,31	Proder I
Mejoras colegio de Mesillas	Aldeanueva	28.689,36	25.242,51	87,98	Proder I
Guardería infantil Mesillas	Aldeanueva	33.634,27	33.423,92	99,37	Proder I
Reparación de torre iglesia	Arroyomolinos	20.595,03	15.841,69	76,92	Proder I
Restauración Torre de iglesia	Cuacos	42.929,61	30.050,61	70,00	Proder I
Recuperación Ermita Santa Ana	Cuacos	45.930,31	33.172,72	72,22	Proder I
Hogar de Ancianos	Cuacos	40.977,31	36.385,51	88,79	Proder I
Edificio usos culturales	Cuacos	152.665,00	152.665,00	100,0	Proder II
Celebración Ruta Emperador	Cuacos	14.953,49	13.506,10	90,00	Proder II
Fiesta San Jerónimo	Cuacos	1.500,00	1.500,00	100,0	Proder II
Escultura Serrana de La Vera	Garganta	35.000,00	28.000,00	80,00	Proder II
Estudio sobre el saber popular	Gargüera	12.931,00	12.931,00	100,0	Proder II
Recuperación lavadero	Guijo	46.851,14	46.851,14	100,0	Proder II
Mejora tres lugares de interés	Guijo	8.611,28	8.611,28	100,0	Proder II
Restauración imagen religiosa	Jaraíz	1.776,00	1.776,00	100,0	Proder II
Restauración material religioso	Jaraíz	6.136,41	6.136,41	100,0	Proder II
Reforma residencia ancianos	Jarandilla	41.510,27	38.705,18	93,24	Proder I
Restauración iglesia	Jarandilla	53.200,00	40.745,84	77,00	Proder II
Restauración Ermita Sopedrán	Jarandilla	6.366,18	6.366,18	100,0	Proder II
Punto información turística	Losar	7.145,22	7.091,08	99,00	Proder II
Aula Universidad Popular I	Madrigal	17.000,92	15.800,00	93,00	Proder II
Aula Universidad Popular II	Madrigal	48.879,95	48.690,71	99,90	Proder II
Restauración órgano iglesia	Pasarón	63.413,00	63.413,00	100,0	Proder II
Restauración iglesia	Robledillo	29.259,45	26.632,73	91,00	Proder II
Edificio para usos culturales	Talaveruela	37.610,52	37.610,52	100,0	Proder II
Restauración iglesia	Torremenga	6.321,48	6.321,48	100,0	Proder II
Edificio usos múltiples	Torremenga	53.922,74	47.124,00	87,00	Proder II
Construcción de Fuente	Valverde	4.063,67	4.063,67	100,0	Proder I
Recuperación Ermita S. Blas	Valverde	54.644,86	42.088,88	77,00	Proder I
Iluminación artística Castillo	Valverde	16.030,00	16.030,00	100,0	Proder II
Creación de zona de recreo	Valverde	11.021,55	11.021,55	100,0	Proder II
Mejoras en paraje natural	Valverde	12.000,00	12.000,00	100,0	Proder II
Mejoras en piscina natural	Viandar	88.547,11	81.774,98	92,00	Proder II
Restauración iglesia	Viandar	48.680,69	38.447,84	79,00	Proder II
Edición libro-guía sobre aves	Villanueva	6.166,40	6.010,00	97,00	Proder II

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 7.5: Proyectos de carácter público financiados en menor medida por Proder (Euros)

Proyecto	Localidad	Inversión	Subvención	%	Programa
Restauración de retablos	Aldeanueva	42.467,52	6.176,57	14,67	Proder I
Restauración iglesia	Collado	19.296,52	6.010,12	31,15	Proder I
Restauración iglesia	Cuacos	55.232,17	25.603,88	46,00	Proder II
Restauración retablos Iglesia	Garganta	96.840,93	58.104,55	60,00	Proder II
Restauración retablo mayor	Gargüera	26.974,17	12.020,24	44,56	Proder I
Creación residencia femenina	Jaraíz	547.755,00	145.264,62	26,52	Proder I
Equipos emisora de radio	Jaraíz	6.342,18	3.171,09	50,00	Proder I
Recuperación Ermita Salobral	Jaraíz	124.424,58	56.198,62	45,16	Proder I
Restauración cubierta iglesia	Jarandilla	68.038,27	33.572,00	49,34	Proder I
Centro de día para mayores	Jarandilla	41.236,55	20.618,27	50,00	Proder II
Refugio de montaña	Talaveruela	19.232,39	12.020,24	62,50	Proder I

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 7.6: Proyectos municipales en medidas productivas realizados por Proder (Euros)

Proyecto	Localidad	Inversión	Subvención	%	Programa
Campamento infantil	Arroyomolinos	203.441,00	101.456,02	49,87	Proder I
Pavimentación Mesillas	Collado	41.024,26	20.512,13	50,00	Proder I
Modernización oficina turismo	Cuacos Yuste	2.574,87	1.287,43	50,00	Proder II
Centro promoción turística	Villanueva	33.726,00	33.726,00	100,0	Proder II
Realización Mercado Vetón	Guijo	17.592,78	17.592,78	100,0	Proder II

Fuente: Elaboración propia

Al margen de este tipo de proyectos de marcado carácter local, las entrevistas a los diecinueve alcaldes de la comarca también nos permitieron obtener su valoración respecto a aquellas otras acciones que, gestionadas directamente por la Asociación de desarrollo, cuentan con una orientación comarcal.

Esos proyectos suponen un buen número de acciones, y aunque el hecho de que la mayor parte de su financiación proceda de Proder pudiera hacer pensar que están encuadradas dentro de medidas no productivas, también podemos encontrar muchas de ellas en las medidas de carácter productivo; bien es cierto que, en este último caso, se trata de actuaciones de carácter público, tal y como muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 7.7: Proyectos de carácter comarcal financiados principalmente por Proder (Euros)

	Proyecto	Inversión	Subvención	%	Programa
Apoyo al desarrollo rural	Funcionamiento CEDER	516.822,97	515.516,60	99,80	Proder I
	Funcionamiento CEDER	595.772,22	401.801,53	67,00	Proder II
	Promoción comarca Carlos V	28.950,18	28.950,18	100,0	Proder I
	Diagnóstico comarcal	24.401,09	24.401,09	100,0	Proder I
	Jornadas Turismo Rural 2000	8.654,57	8.654,57	100,0	Proder I
	Jornadas Desarrollo Sostenible	1.114,81	1.114,81	100,0	Proder I
	Jornadas Turismo Rural 2001	5.149,89	5.149,89	100,0	Proder I
	Señalización rutas senderismo	23.439,47	23.439,47	100,0	Proder I
Formación	Promoción del cabrito verato	22.801,21	20.501,00	90,00	Proder II
	Curso de innovación agraria	26.145,34	12.839,58	49,00	Proder II
	Coordinación de formación	22.248,43	22.248,43	100,0	Proder II
Turismo rural	Guía Virtual	22.327,60	22.327,60	100,0	Proder I
	Guía de la Vera	9.607,18	9.607,18	100,0	Proder I
	Concurso fotográfico	2.404,05	2.404,05	100,0	Proder I
	Oficina de Servicios Múltiples	5.262,48	2.774,35	52,72	Proder I
	TURINTERIOR	6.022,60	6.010,12	99,79	Proder I
	Campaña promoción	36.382,83	36.060,73	99,11	Proder I
	Feria de artesanía	798,14	798,14	100,0	Proder I
	Campaña promoción turística	36.230,71	36.060,73	99,53	Proder I
	Vallas delimitación	21.261,40	21.261,40	100,0	Proder I
	Edición de folletos	9.858,04	9.858,04	100,0	Proder I
	Placas identificativas	1.803,04	1.803,04	100,0	Proder I
	Periódico La Comarca	23.370,13	8.206,82	35,12	Proder I
	Feria artesana de Jaraíz 2004	2.536,92	2.536,92	100,0	Proder II
	V Jornadas de turismo rural	6.493,04	6.493,04	100,0	Proder II
	Proyecto Amapola	7.999,73	7.999,73	100,0	Proder II
	Promoción turística La Vera	11.875,95	11.875,95	100,0	Proder II
	Edición folleto turístico	12.000,00	6.000,00	50,00	Proder II
	Folleto promoción turística	13.436,80	13.436,80	100,0	Proder II
	Señalización rutas senderismo	23.372,68	23.372,68	100,0	Proder II
	Programas turísticos	46.013,35	46.013,35	100,0	Proder II
	IV Turismo rural en La Vera	12.574,25	12.574,25	100,0	Proder II
	Asistencia INTUR 2003	2.471,97	2.471,97	100,0	Proder II
	Realización página web	20.453,00	20.453,00	100,0	Proder II
	Promoción turística	58.519,98	58.519,98	100,0	Proder II
Asistencia feria turística I	1.158,85	1.158,85	100,0	Proder II	
Extremadura Rural	6.000,00	6.000,00	100,0	Proder II	
Pymes	Stand artesanos	10.097,00	5.048,50	50,00	Proder I
	Guía de Artesanos	13.225,39	13.225,39	100,0	Proder I
	Encuentro artesanos	1.202,02	1.202,02	100,0	Proder I

	Placas Proder identificativas	2.675,00	2.675,00	100,0	Proder II
	Apoyo proyecto trabajo en red	2.799,73	2.799,73	100,0	Proder II
Valorización	Ensayo con tabaco ecológico	41.529,34	41.529,34	100,0	Proder II
	SAP Rural 2003	9.158,05	9.158,05	100,0	Proder II
	Estudio trazabilidad pimentón	23.200,00	23.200,00	100,0	Proder II
	Jornadas del queso en Trujillo	424,88	424,88	100,0	Proder II
	Proyecto Carpquania	25.000,00	25.000,00	100,0	Proder II
Conservación y mejora entorno	Análisis potencial de la Biomasa	483,34	483,34	100,0	Proder II
	Promoción Cultural 2003	21.475,00	21.475,00	100,0	Proder II
	Universidades Populares	4.497,02	4.497,02	100,0	Proder II
	Semana cultural de La Vera	28.884,52	28.884,52	100,0	Proder II
	Actividad sociocultural	17.722,92	17.722,92	100,0	Proder II
	Promoción Cultural 2004	24.000,00	24.000,00	100,0	Proder II
	Encuentro ADESNE	324,20	324,20	100,0	Proder II
	Visor turístico GPS	15.000,01	15.000,01	100,0	Proder II
	Campaña promoción local	5.785,35	5.785,35	100,0	Proder II
	Periódico La Comarca	17.653,53	3.005,06	17,00	Proder I

Fuente: Elaboración propia

Con la realización de estas entrevistas, comprobamos cómo muchos de los promotores o de los alcaldes de la comarca, habían mantenido una relación más o menos directa con ADICOVER; no tanto en virtud de su citada condición, sino en base a su colaboración con otro tipo de colectivos sociales. Así, por ejemplo, mientras que los promotores habían tenido responsabilidades en asociaciones que formaban parte del GAL (caso de los empresarios turísticos y la Asociación de Turismo Rural de La Vera, ATURIVE), algunos de los alcaldes de la comarca, pertenecían o habían pertenecido a la Junta Directiva de ADICOVER, no por su condición de representantes públicos, sino por ser miembros de este otro tipo de colectivos sociales<sup>384</sup>.

En cualquier caso, es indudable que estas entrevistas nos permiten acceder a la opinión de quienes han participado directamente en la gestión de este Programa. Los cuadros 7.8 y 7.9, resumen las inversiones ejecutadas por los promotores privados incluidos en la muestra, y aquellas implícitas a las diversas acciones de carácter público, en donde la participación e implicación de los alcaldes fue fundamental.

<sup>384</sup> Podemos referirnos a los casos del alcalde de Robledillo, miembro de la Junta Directiva de ADICOVER en representación de la Asociación de Ganaderos del Baldío de Torreseca; o el de Arroyomolinos que, tras desempeñar importantes funciones en ADICOVER, aún seguía perteneciendo a su Junta Directiva en representación de Comisiones Obreras. Esto puede confirmar algunas de las ideas expuestas en capítulo tercero, epígrafe 3.2, respecto a la participación real y la composición de los GAL.

Cuadro 7.8: Inversión realizada dentro de las acciones seleccionadas en la muestra (Euros)

Tipo de acción	Apoyo técnico	Turismo	Pymes	Valorización	Patrimonio rural
Cuadro 7.3		3.180.385,30	883.561,20	673.160,61	
Cuadro 7.4					1.141.146,08
Cuadro 7.5					1.047.840,28
Cuadro 7.6		257.334,65		41.024,26	
Cuadro 7.7	1.204.305,20	400.234,72	29.999,14	99.312,27	135.825,89
Total muestra	1.204.305,20	3.837.954,67	913.560,34	813.497,14	2.324.812,25
Total Programa	1.204.305,20	4.230.097,15	1.665.948,03	1.369.413,23	2.324.812,25
Porcentaje	100%	90,73%	54,84%	59,40%	100%

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 7.9: Inversión realizada en función del tipo de medida

	Inversión en muestra	Inversión total	Porcentaje
Medidas productivas	5.565.012,15	7.265.458,41	76,6%
Medidas improductivas	3.529.117,45	3.529.117,45	100%
Total	9.094.129,60	10.794.575,86	84,2%

Fuente: Elaboración propia

Como es bien sabido, las investigaciones basadas en el método del Estudio del Caso, no justifican su representatividad por la realización de un gran número de entrevistas; es decir, esta cualidad no puede justificarse en términos estadísticos, porque la misma metodología empleada circunscribe el trabajo de campo al caso objeto de estudio. Dicho de otra forma, la representatividad de la muestra, no puede valorarse por la realización de cientos de entrevistas a promotores y/o alcaldes, puesto que simplemente no existen.

En esta línea, Coller defiende que la representatividad de las investigaciones basadas en la metodología del Estudio del Caso debe justificarse en términos analíticos, acreditando (tal y como hemos hecho en el epígrafe 7.2), que “el caso es apropiado para el tipo de discusión teórica que se quiere dilucidar con su análisis”<sup>385</sup>.

Partiendo de esa premisa, tal y como muestran los Cuadros 7.8 y 7.9, la realización de entrevistas a una muestra de promotores privados y a los más destacados líderes locales, nos permite contar con las opiniones cualificadas de quienes,

<sup>385</sup> Coller, X. (2000): “Estudio de casos”. Colección de cuadernos metodológicos nº 30. Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, p. 56.

directamente, han participado en la gestión y ejecución del 84,2% de las inversiones realizadas por Proder en la comarca de La Vera.

Sin duda, este último porcentaje es un dato determinante para valorar -en sus justos términos-, la representatividad, validez y fiabilidad de la investigación realizada.

No obstante, respecto al rigor de la investigación, debemos destacar una última fase del trabajo de campo, en la que tratamos de corregir los posibles sesgos en los que, dado el tiempo transcurrido entre la ejecución de Proder y la realización de nuestro estudio, pudieran haber incurrido los entrevistados.

De esta forma, una vez obtenidas las primeras conclusiones de las entrevistas a promotores y alcaldes, procedimos a “triangular” las mismas mediante la celebración de reuniones de trabajo con los responsables de la ejecución técnica de Proder en La Vera. Estos encuentros no tenían como objetivo la realización de un mayor número de entrevistas, sino que su finalidad era la de contrastar hasta qué punto los primeros resultados de la investigación coincidían -o no-, con la opinión de quienes, desde el punto de vista técnico, tenían un mayor conocimiento del Programa.

Estos encuentros se repitieron con las conclusiones finales del trabajo de campo, y nos permitieron confirmar con una opinión técnica, las valoraciones que alcaldes y promotores habían realizado respecto a ese conjunto de acciones, de carácter comarcal y no productivo, relacionadas en el Cuadro 7.7.



#### 7.4 Características de los proyectos realizados y origen de los promotores:

Tomando como referencia el análisis realizado en el *epígrafe 4.2.2*, el objetivo de este punto es estudiar las acciones financiadas por Proder en la comarca de La Vera, analizando algunos de sus aspectos más relevantes.

El Cuadro 7.10, muestra la distribución de las acciones realizadas dentro de las denominadas medidas no productivas según la finalidad del proyecto ejecutado:

Cuadro 7.10: Acciones realizadas por Proder I y II dentro de las medidas no productivas

Gastos de funcionamiento <sup>386</sup>				Formación <sup>387</sup>	Recuperación del patrimonio rural <sup>388</sup>								
a <sub>1</sub>	b <sub>1</sub>	c <sub>1</sub>	d <sub>1</sub>	a <sub>2</sub>	a <sub>6</sub>	b <sub>6</sub>	c <sub>6</sub>	d <sub>6</sub>	e <sub>6</sub>	f <sub>6</sub>	g <sub>6</sub>	h <sub>6</sub>	i <sub>6</sub>
37	1	4	1	3	5	19	8	5	17	1	3	1	3
43				3	62								

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de cierre de Proder I y II en La Vera

A diferencia de lo que ocurrió en la Iniciativa Leader II, en el caso de Proder, parece que la presencia de promotores públicos de carácter local es bastante más discreta. En las medidas no productivas, las únicas acciones en donde predomina ese tipo de promotor son la a<sub>6</sub>, c<sub>6</sub>, d<sub>6</sub>, g<sub>6</sub> y h<sub>6</sub>; lo que supone en torno a veinte actuaciones de los más de sesenta proyectos ejecutados dentro de esa medida.

En relación al tipo de acción realizada, otra de las cuestiones que merecen ser destacadas es la relevancia de los proyectos de carácter inmaterial o intangible. De todas las acciones recogidas en el Cuadro 7.10, las únicas en las que se da un carácter material, o que se basan en la ejecución de una obra, son las promovidas por los Ayuntamientos y aquellas que tuvieron como finalidad la recuperación de elementos de carácter religioso.

En Leader II, la medida de Conservación y recuperación del entorno, permitió la realización de multitud de proyectos que supusieron la ejecución de infraestructuras y

<sup>386</sup> Dentro de este concepto diferenciamos entre: a) Gastos de funcionamiento del CEDER; b) Asistencias técnicas al CEDER; c) Acciones de sensibilización de la población; y d) Otro tipo de actuaciones.

<sup>387</sup> En esta medida incluimos los cursos formativos de diversa índole organizados dentro de Proder II.

<sup>388</sup> En esta medida debemos distinguir entre: a) Recuperación de elementos del patrimonio rural de carácter público; b) Recuperación de elementos del patrimonio rural de carácter religioso; c) Construcción de infraestructuras y equipamientos públicos; d) Construcción de infraestructuras sociales y asistenciales; e) Actuaciones culturales de carácter inmaterial, realización de inventarios y difusión de recursos culturales; f) Realización de estudios y/o inventarios sobre recursos naturales y el aprovechamiento de los residuos; g) Restauración de áreas naturales degradadas; h) Construcción de infraestructuras y equipamientos para la educación ambiental e interpretación de los recursos naturales; i) Otro tipo de actuaciones.

obras de la más diversa condición. Esta era una de las ideas clave para comprender la extraordinaria implicación de la financiación local en la ejecución de la citada Iniciativa.

La gran mayoría de las acciones recogidas en el Cuadro 7.10, tienen una dimensión comarcal, son gestionadas por el GAL y no cuentan con ese carácter material.

Tal y como muestra el Cuadro 7.11, este hecho también se repite en el caso de aquellos proyectos de carácter público acometidos dentro de las medidas productivas. En este caso, los Ayuntamientos tan sólo promueven dos de las acciones realizadas.

Cuadro 7.11: Acciones con promotores de carácter público dentro de las medidas productivas

Turismo rural <sup>389</sup>			Pymes, artesanía y servicios <sup>390</sup>			Valorización agraria <sup>391</sup>		
a <sub>3</sub>	b <sub>3</sub>	c <sub>3</sub>	a <sub>4</sub>	b <sub>4</sub>	c <sub>4</sub>	a <sub>5</sub>	b <sub>5</sub>	c <sub>5</sub>
2	2	28	3	1	1	2	2	1
32			5			5		

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de cierre de Proder I y II en La Vera

En relación a la excesiva presencia que en Leader II tuvieron los municipios como promotores de proyectos de diversa naturaleza, los datos incluidos en los Cuadros 7.10 y 7.11, parecen demostrar que en Proder no se producen las mismas desviaciones. Este hecho podría explicar la desigual implicación que los Ayuntamientos tuvieron dentro de las disposiciones financieras de ambos programas<sup>392</sup>.

Estudiadas las acciones de carácter público, analizaremos ahora aquellas otras que cuentan con una orientación productiva y fueron financiadas, en su mayor parte, por promotores privados. En el estudio de este tipo de actuaciones nos interesa centrar nuestra atención en su distribución sectorial y su carácter innovador.

El Cuadro 7.12, desglosa este tipo de proyectos en función de la medida productiva y del fin con el que se realizan.

<sup>389</sup> Dentro de este concepto diferenciamos: a) Construcción de infraestructuras y dotaciones turísticas de carácter público promovidas por Ayuntamientos; b) Construcción de infraestructuras y dotaciones turísticas de carácter público promovidas por el GAL; c) Acciones de promoción y difusión realizadas por el GAL.

<sup>390</sup> En esta medida incluimos: a) Acciones de promoción de la artesanía realizadas por el GAL; b) Otras acciones de promoción y difusión diseñadas por el GAL; c) Otras acciones promovidas por el GAL.

<sup>391</sup> Todos los proyectos de carácter público de esta medida están gestionados por ADICOVER. Respecto a su finalidad, debemos distinguir entre: a) Acciones de investigación en los productos más característicos de la comarca; b) Promoción del queso de cabra; c) Otras acciones.

<sup>392</sup> Recordemos que esta cuestión quedó pendiente de análisis en el *epígrafe 5.2.1*.

Cuadro 7.12: Acciones con promotores privados dentro de las medidas productivas

Turismo rural <sup>393</sup>			Pymes, artesanía y servicios <sup>394</sup>								Valorización agraria <sup>395</sup>			
a <sub>3</sub>	b <sub>3</sub>	c <sub>3</sub>	a <sub>4</sub>	b <sub>4</sub>	c <sub>4</sub>	d <sub>4</sub>	e <sub>4</sub>	f <sub>4</sub>	g <sub>4</sub>	h	a <sub>5</sub>	b <sub>5</sub>	c <sub>5</sub>	d <sub>5</sub>
27	5	3	3	2	4	4	4	3	3	6	3	5	2	8
35			29								18			

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de cierre de Proder I y II en La Vera

A pesar de que el número de acciones recogido en el cuadro anterior es muy inferior al que tomamos como referencia cuando estudiamos esta misma cuestión en el segundo punto del capítulo cuarto, las conclusiones obtenidas son muy similares:

- 1) La estructura del Programa y la definición de sus medidas, contribuyen a la realización de acciones de diversa índole. No obstante, la distribución sectorial de los proyectos realizados es bastante limitada e incluso en algunos casos, como en el del turismo rural, se concentran de una forma muy relevante en un solo tipo de actividad (lo que entra en franca contradicción con algunas de las ideas estudiadas en el *epígrafe 3.3.3*).
- 2) Por otro lado, como también ocurría en el caso de la Iniciativa Leader II, ninguna de las acciones recogidas en el cuadro anterior podría ser utilizada como ejemplo paradigmático de innovación en el medio rural.

Además de las características de los proyectos realizados, la otra cuestión que estudiamos en este epígrafe, se refiere al origen de los promotores privados, que desglosamos en el siguiente cuadro en función de las diferentes medidas productivas:

Cuadro 7.13: Origen de los promotores en las diferentes medidas productivas

	Turismo rural	Pymes y Valorización agraria
Nativos	63%	86%
Retornados	6%	14%
Neorrurales	31%	

Fuente: Elaboración propia a partir de la realización de entrevistas

<sup>393</sup> Dentro de esta medida diferenciamos entre: a) Creación, reforma, o equipamiento de infraestructuras de alojamiento; b) Creación, reforma, o equipamiento de infraestructuras de restauración; y c) Creación, reforma o equipamiento de empresas de servicios turísticos complementarios.

<sup>394</sup> Por sectores de actividad, distinguimos entre: a) Artesanía; b) Textil; c) Alimentación y repostería; d) Carpintería de madera o metálica; e) Gráfica y fotografía; f) Construcción; g) Formación; h) Otras acciones.

<sup>395</sup> Respecto al sector al que se dirigen las acciones realizadas, debemos diferenciar entre: a) Queso de cabra; b) Pimentón; c) Aceite de oliva; d) Otras actuaciones.

Entre las diferentes medidas productivas, la principal diferencia que existe en lo que respecta a la procedencia de sus promotores, radica en la presencia de un notable número de empresarios de origen neorrural dentro de la medida de turismo rural.

Si tenemos en cuenta que todos aquellos que han reformado negocios turísticos son nativos, los proyectos abordados por neorurales y retornados dentro de esta medida, realizan proyectos dirigidos a la construcción de casas rurales. Esta puede ser una de las razones que expliquen el siguiente hecho: en algunas de las entrevistas realizadas a los promotores de esta medida, hemos detectado una cierta “sensación” de que la mayor parte de las inversiones acometidas las han realizado “gente de fuera”.

Dentro de la medida de turismo rural, ese 63% de promotores nativos, no incluye a ningún agricultor. Este dato puede ser una buena muestra de la diferencia que existe entre los resultados de la aplicación práctica de esta medida, y la filosofía y el planteamiento inicial de complementar las rentas agrarias. Recordemos, además, que en Leader II, la presencia de agricultores como promotores de este tipo de acciones, también fue anecdótica.

La procedencia de los promotores en las otras dos medidas productivas<sup>396</sup>, está muy definida a favor de aquellos que tienen su origen en la propia comarca.

---

<sup>396</sup> A diferencia de los proyectos promovidos por Proder dentro de la medida de turismo rural, donde la totalidad de los promotores fueron personas físicas, en el caso de las otras dos medidas productivas, y especialmente en la referida a la Valorización y comercialización agraria, una parte de las acciones fueron promovidas por personas jurídicas (Cooperativas de Pasarón y Losar, Asociación de discapacitados de Jaraíz o Unión de Productores de Pimentón). Dentro del Cuadro 7.13, dadas las profundas vinculaciones de este tipo de colectivos con la comarca, en lo que se refiere a su origen, los hemos considerado como nativos.

## 7.5 Valoración de la contribución de Proder al desarrollo de la comarca:

Tomando como referencia la valoración de quienes participan directamente de la aplicación de Proder en la comarca de La Vera, este capítulo trata de analizar una serie de aspectos referidos a los objetivos implícitos de las políticas de desarrollo rural y a las peculiaridades del enfoque Leader.

En este apartado nos centramos en la primera cuestión. Para realizar su estudio, en las entrevistas realizadas, pedimos a los alcaldes de la comarca y a los promotores de los diversos proyectos, que valorasen en qué medida creían que Proder había contribuido al desarrollo de la comarca, a la diversificación de su economía, al mantenimiento de la población, al incremento de la renta y a la mejora del bienestar social.

No obstante, antes de abordar el análisis de la información obtenida, debemos ser muy conscientes del punto en el que estamos en nuestra investigación: frente a la subjetividad implícita a cada una de las respuestas ofrecidas por los entrevistados, en los capítulos anteriores, ya hemos obtenido algunas conclusiones que tenemos que tener muy presentes en la interpretación de los resultados del trabajo de campo.

Especialmente, debemos partir de lo estudiado en el *epígrafe 6.2*, cuando constatamos que los recursos asignados a estos programas, su dimensión real, es tan limitada como insuficiente para acometer los objetivos propuestos, con otra finalidad que no sea la de complementar otro tipo de políticas mejor dotadas económicamente.

Partiendo de este papel subsidiario, también debemos tener muy en cuenta cuál es la evolución real de la comarca. Aunque resulta complejo obtener información agregada a nivel comarcal, los siguientes datos muestran inequívocamente la tendencia respecto a algunas de las variables por las que preguntamos a nuestros entrevistados. Las respuestas de estos últimos, no pueden ser interpretadas obviando el contenido de los cuadros 7.14, 7.15 y 7.16. Estos cuadros, parecen apuntar, tal y como analizamos en el *epígrafe 3.2*, que el interés de este tipo de programas radica, no tanto en sus resultados macroeconómicos, como en las bondades implícitas al modelo de desarrollo propuesto.

Cuadro 7.14: Crecimiento vegetativo en La Vera (1994-2010)

	1994	2010
Índice de natalidad por 1.000 habitantes	7,0	7,6
Índice de mortalidad por 1.000 habitantes	9,3	12,3
Crecimiento vegetativo	- 2,3	- 4,7

Fuente: Para 1994, Candidatura ADICOVER al PRODER I, Instituto Nacional de Estadística  
Para 2010, Datos económicos y sociales, Centro de Estudios Caja España. Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 7.15: Activos ocupados en La Vera (1991-2004)

	1991	2004
Agricultura	38,9	46,9
Industria	11,4	6,9
Construcción	15,6	15,9
Servicios	34,1	30,3
	100%	100%

Fuente: Para 1991, Candidatura ADICOVER al PRODER I, Instituto Nacional de Estadística.  
Para 2004, Datos económicos y sociales, Centro de Estudios Caja España. Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 7.16: Renta disponible en municipios mayores a 1.000 habitantes (Euros)

	Renta 1992	Actualización 1992-2003 <sup>397</sup>	Renta 2003
Jaraíz	5.288,91 - 6.611,13	7.647,76 - 9.559,69	8.300 - 9.300
Losar	3.515,92 - 4.207,08	5.084,02 - 6.083,44	7.200 - 8.300
Jarandilla	6.611,13 - 7.933,36	9.559,69 - 11.471,64	8.300 - 9.300
Aldeanueva	6.611,13 - 7.933,36	9.559,69 - 11.471,64	7.200 - 8.300
Villanueva	7.939,37 - 9.706,34	11.480,33 - 14.035,37	8.300 - 9.300
Madrigal	5.288,91 - 6.611,13	7.647,76 - 9.559,69	8.300 - 9.300
Garganta	5.288,91 - 6.611,13	7.647,76 - 9.559,69	7.200 - 8.300

Fuentes: Para 1992, Candidatura ADICOVER al PRODER I, Banesto 1993.  
Para 2003, Diagnóstico Ambiental y Estratégico de la Mancomunidad de La Vera, Anuario La Caixa 2005

El cuadro 7.14, nos muestra cómo, durante el período 1994-2010, la disminución de la población por causas naturales se intensifica notablemente. Además, esa tendencia no se compensa con los movimientos migratorios, sino que se agudiza. Tal y como analizamos en el cuadro 7.1, en el período 1991-2011, la disminución de la población en comarca de La Vera se cifra en un -5,27%. Aunque este porcentaje es inferior al de décadas anteriores, también es sensiblemente superior al registrado durante el período 1991-2008 por el conjunto de las zonas Leader (-2,9%), y Proder (-1%).

<sup>397</sup> Para la actualización de la renta en el período enero 1992/enero 2003, hemos tenido en cuenta el valor del IPC acumulado para dicho período (44,6%) conforme a los datos aportados por el INE.

La evolución de los activos ocupados estudiada en el cuadro 7.15, evidencia cómo, en contra de la pretendida diversificación económica, el peso relativo del sector primario no sólo no disminuye, sino que aumenta un 8% en detrimento de los activos ocupados de los sectores secundario y terciario. Además, en lo que respecta a la creación de empleo, cabe destacar que en marzo de 1994, el desempleo en La Vera era del 12,6%<sup>398</sup>; mientras que en ese mismo mes del ejercicio 2011 se situaba en el 13,3%<sup>399</sup>.

Por último, con respecto a las conclusiones derivadas del cuadro 7.16, aún teniendo presentes las limitaciones implícitas a las fuentes de información disponibles, la muestra de los municipios no deja lugar a dudas de cuál ha sido la evolución de su renta durante el período analizado. Con excepción del incremento del nivel de renta registrado en Losar (que en 1992 era el municipio con menor renta), la tónica general ha sido la disminución de la renta en aquellos municipios donde esta variable era más elevada (Villanueva, Aldeanueva y Jarandilla), o su mantenimiento en el resto.

Con independencia del indicador utilizado, la tendencia que muestran estos datos parece evidente y está exenta de cualquier interpretación subjetiva. A partir de estas premisas, estamos en disposición de iniciar el análisis de la información obtenida en nuestro trabajo de campo.

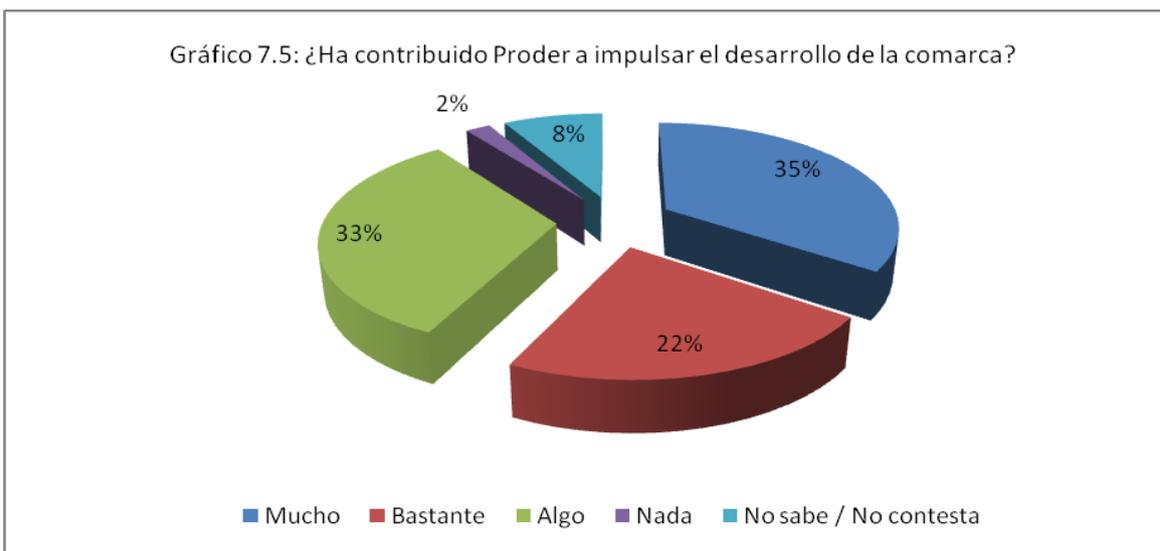
Como comentamos al inicio de este epígrafe, en todas las entrevistas solicitamos a alcaldes y promotores que valorasen la aportación de Proder al desarrollo de la comarca.

Teniendo en cuenta nuestras premisas de partida, las respuestas de los agentes locales no podían haber sido más contradictorias, puesto que, tal y como refleja el gráfico 7.5, hay un reconocimiento generalizado respecto a la contribución de este tipo de programas al desarrollo de la comarca. Buena prueba de ello es que un 90% de los entrevistados, considera que Proder contribuye al desarrollo de la comarca, e incluso, de ese 90%, el 35% entienden que esa aportación es elevada y, un 22%, estiman que la ejecución de Proder ha impulsado bastante el desarrollo de la comarca. Tan sólo un 2% de los entrevistados, considera que Proder no ha contribuido al desarrollo comarcal.

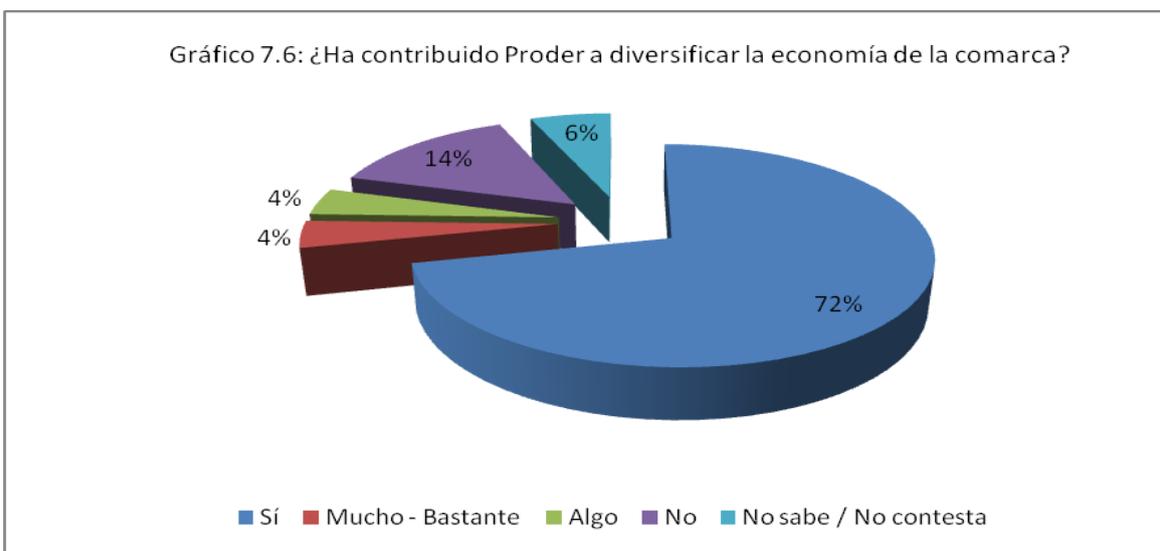
---

<sup>398</sup> Candidatura de ADICOVER al PRODER I: op. cit. p. 74.

<sup>399</sup> Centro de Estudios Caja España. Informe datos económicos y sociales comarca de La Vera, 2012, p. 6.



Esta primera valoración condiciona las respuestas relacionadas con la siguiente cuestión. Así, por ejemplo, los entrevistados también parecen compartir una opinión positiva respecto a la capacidad de Proder para contribuir a la diversificación económica de la comarca, tal y como muestra el gráfico 7.6.



Es cierto que, cuando solicitamos a los entrevistados la concreción del sector o sectores en los que Proder materializa esa apuesta por la diversificación económica, la inmensa mayoría de quienes respondieron positivamente a la pregunta anterior (e incluso consideraron que la aportación de Proder a esa materia había sido mucha o bastante), apuntan una única actividad: el turismo rural. Así lo muestra el siguiente gráfico: sólo un 5% de quienes creen que Proder ha contribuido a la diversificación económica, piensan que lo ha hecho apostando por todos los sectores.

Gráfico 7.7: ¿Por qué sectores ha apostado Proder para diversificar la economía?



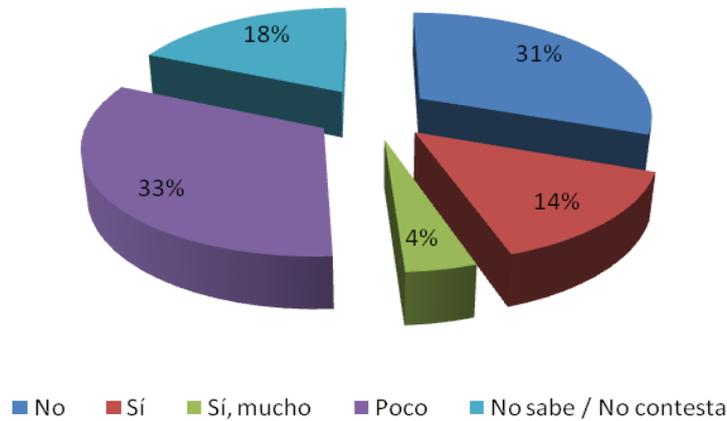
Es más, las referencias al sector turístico, son incluso frecuentes entre quienes consideran que Proder no ha contribuido a la diversificación económica, o lo ha hecho en escasa medida: casi un 80% de quienes hacen esta valoración, se refieren también a la aportación del citado programa al sector del turismo rural.

Es evidente que si Proder hubiera diversificado la economía, debería haber impulsado el desarrollo, sino de todos, sí de varios de sus sectores económicos. Por mucho que se desarrolle el turismo, sólo con este sector, es difícil admitir que se haya podido conseguir el citado objetivo. En esta línea se sitúan este último grupo de entrevistados.

Además de analizar la contribución de Proder al desarrollo de la comarca, o a su diversificación económica, en las entrevistas realizadas también pedimos a los alcaldes y promotores locales que valorasen la capacidad de Proder para frenar la regresión demográfica, incrementar la renta, o mejorar la calidad de vida de la población local.

Tal y como podemos comprobar en los gráficos 7.8, 7.9, y 7.10, en relación con estos últimos aspectos, los entrevistados no solo consideran menos relevante la aportación de Proder, sino que también muestran una mayor dificultad a la hora de opinar sobre estas materias. Parece que los entrevistados son plenamente conscientes de que la evolución de estas variables depende de otros muchos factores y políticas, al margen del alcance que pudiera tener un determinado programa de desarrollo rural.

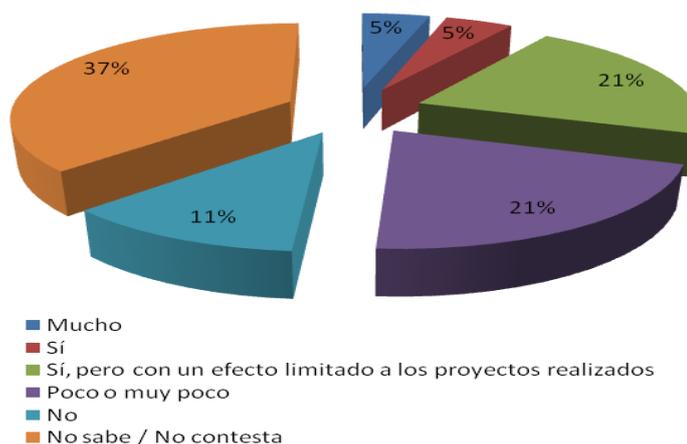
Gráfico 7.8: ¿Ha contribuido Proder a mantener la población en la comarca?



Del porcentaje de entrevistados que creen que Proder sí ha contribuido a esta cuestión, una parte de ellos justifica su respuesta, en base a la llegada de neorrurales, o a la creación de nuevos empleos. Por otro lado, en el tratamiento conjunto de los datos, hemos observado que la valoración ofrecida por los promotores de turismo rural es más negativa que la que realizan los promotores del resto de medidas productivas. Estos últimos promotores, en lugar de considerar que Proder no ha contribuido al mantenimiento de la población, entienden que ha contribuido algo o poco.

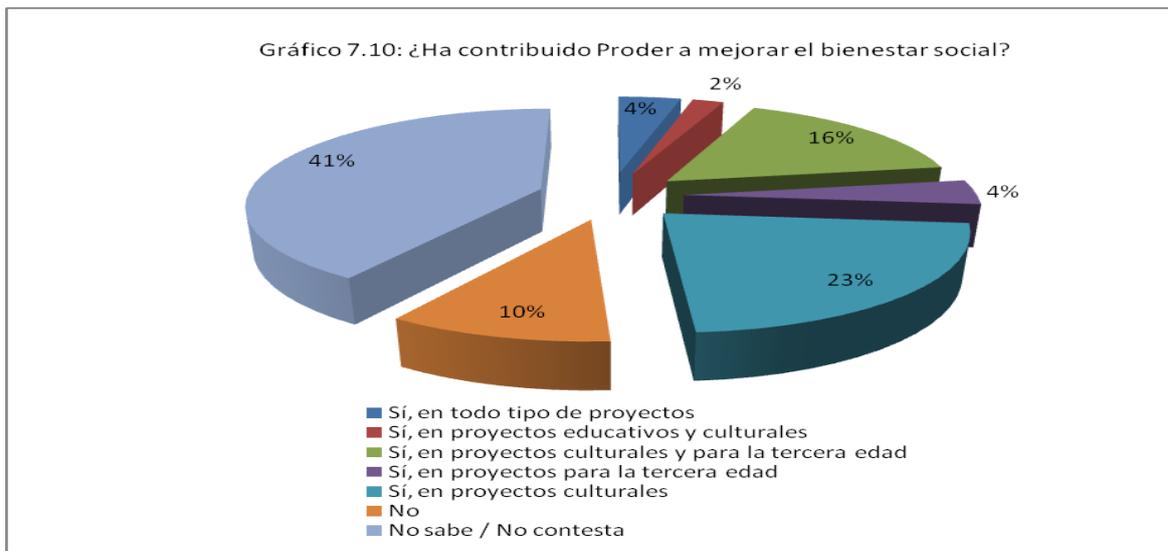
Como muestra el gráfico 7.9, cuando nos interesamos por la capacidad de Proder para contribuir al incremento de la renta de la población local, el porcentaje de quienes no son capaces de valorar esta cuestión aumenta significativamente en relación a la pregunta anterior (ya de por sí sensiblemente superior a las dos primeras).

Gráfico 7.9: ¿Ha contribuido Proder a incrementar la renta de la población local?



Lo mismo ocurre cuando nos interesamos por la contribución de Proder a la mejora del bienestar social: un 41% de los entrevistados, no es capaz de valorar el papel de Proder en la creación de dotaciones que mejoren la calidad de vida de la población local. Dentro de este porcentaje, es llamativo el desconocimiento que los promotores tienen respecto a esta cuestión: un 60% de los mismos, son incapaces de responder a la pregunta; e incluso un 20% de quienes han gestionado proyectos de turismo rural, llega a afirmar que Proder, “no está para eso”.

Tal y como estudiamos en el *epígrafe 3.2*, cuando caracterizamos al enfoque Leader como un modelo participativo, este desconocimiento de los empresarios podría corroborar las críticas de Guiberteau Cabanillas respecto a la capacidad de los distintos sectores representados en el GAL para implicarse -constante y altruistamente- en la toma de decisiones. Según el citado autor, la actitud de los empresarios dentro del GAL parece centrarse más bien en la defensa de sus intereses y en la obtención de subvenciones.



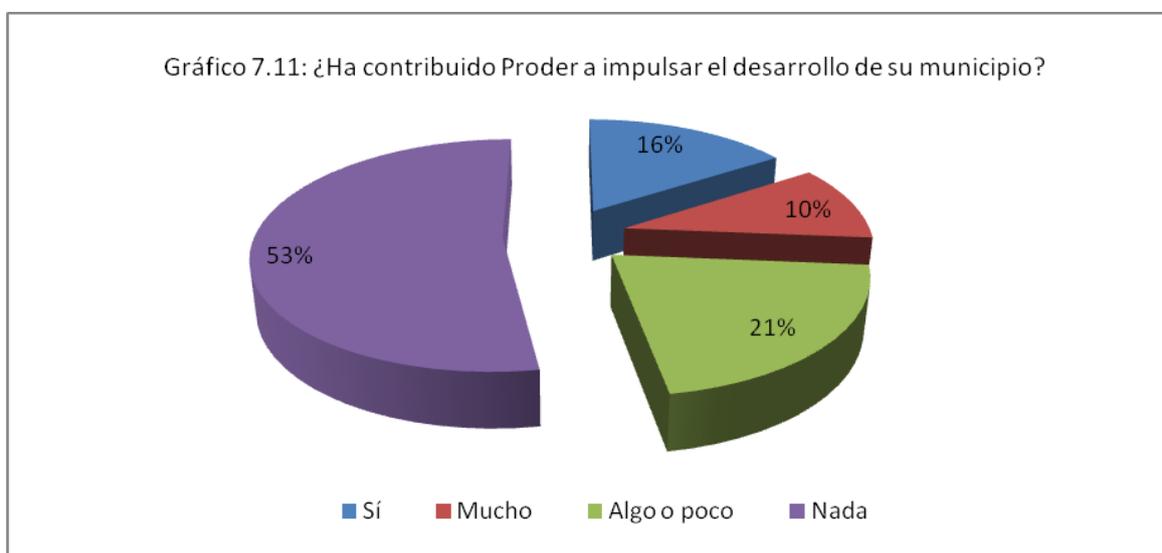
Tan sólo un 4% de los entrevistados considera que Proder ha contribuido a mejorar el bienestar social con todo tipo de proyectos. En aquellas materias, como la sanidad o la educación, cuyo ámbito competencial se escapa claramente de un programa de desarrollo de escala local, las respuestas de los entrevistados son muy minoritarias: ningún entrevistado se refiere a proyectos de sanidad; y el 2% que cita proyectos educativos, lo hace en base a las campañas de sensibilización realizadas por ADICOVER. De entre quienes responden favorablemente a esta cuestión, la mayor parte, destaca los proyectos culturales y, en segundo lugar, los dirigidos a la tercera edad.

Por tanto, en las preguntas analizadas dentro de este epígrafe, podríamos diferenciar dos tipos de respuestas:

- 1) La valoración positiva que los agentes locales realizan respecto a la aportación de Proder al desarrollo de la comarca o a su diversificación económica.
- 2) El mayor desconocimiento, y la peor valoración, que tienen los entrevistados (en especial promotores privados) respecto a la aportación de Proder al mantenimiento de la población, al incremento de las rentas, o a la mejora del bienestar social.

Si partiendo de lo expuesto al inicio de este epígrafe, y de los datos reflejados en los cuadros 7.14, 7.15 y 7.16, ya son llamativos los resultados obtenidos respecto a la positiva valoración que merece la contribución de Proder al desarrollo de la comarca (gráfico 7.5), más lo son, si tenemos en cuenta las respuestas que los alcaldes dan a esta misma pregunta, cuando es formulada refiriéndonos, en exclusiva, al ámbito municipal.

Como muestra el gráfico 7.11, cuando solicitamos a los alcaldes que valoren la aportación de Proder al desarrollo de sus municipios, las respuestas que obtenemos son mucho peores que las que este mismo colectivo realiza respecto al ámbito comarcal.



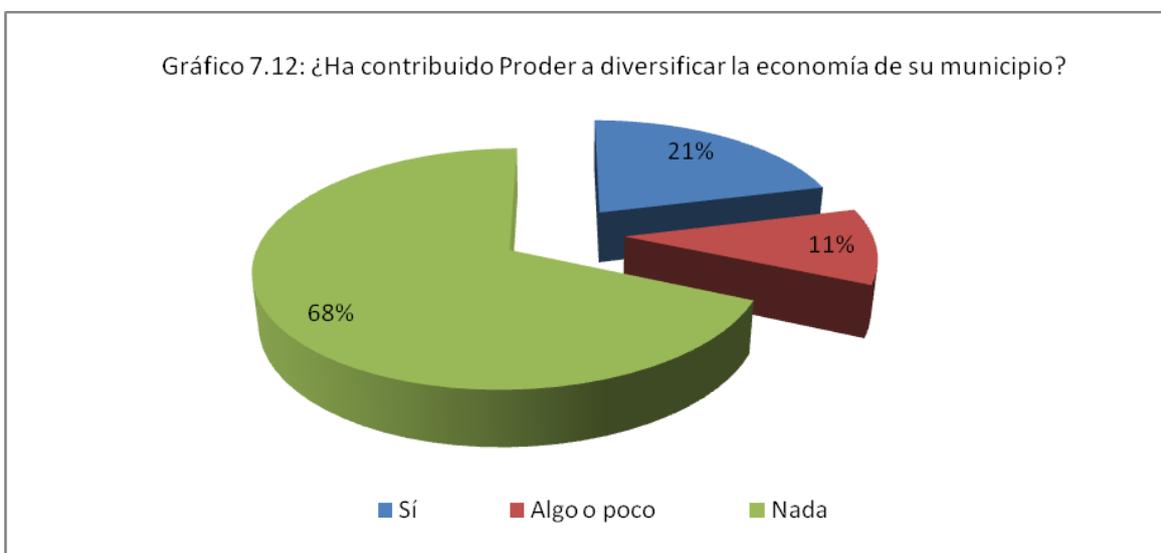
Mientras que el 63% de los alcaldes considera que Proder ha contribuido mucho o bastante al desarrollo de la comarca, cuando nos referimos al ámbito municipal, ese porcentaje se reduce al 10%. Además, es necesario aclarar que, en el momento de la realización de la entrevista, quienes se pronuncian en este sentido, son alcaldes con puestos de notoria responsabilidad al frente de ADICOVER y de la Mancomunidad.

Por el contrario, mientras que un 74% de los alcaldes valoran como nula o escasa la aportación de Proder al desarrollo de su municipio, en el ámbito comarcal, esta impresión tan negativa sólo la tienen un 21% de los alcaldes.

Esta contradicción en la percepción que tienen los alcaldes en relación a lo que Proder aporta al desarrollo local y comarcal, también nos la encontramos en la valoración que realizan respecto a su contribución a la diversificación económica.

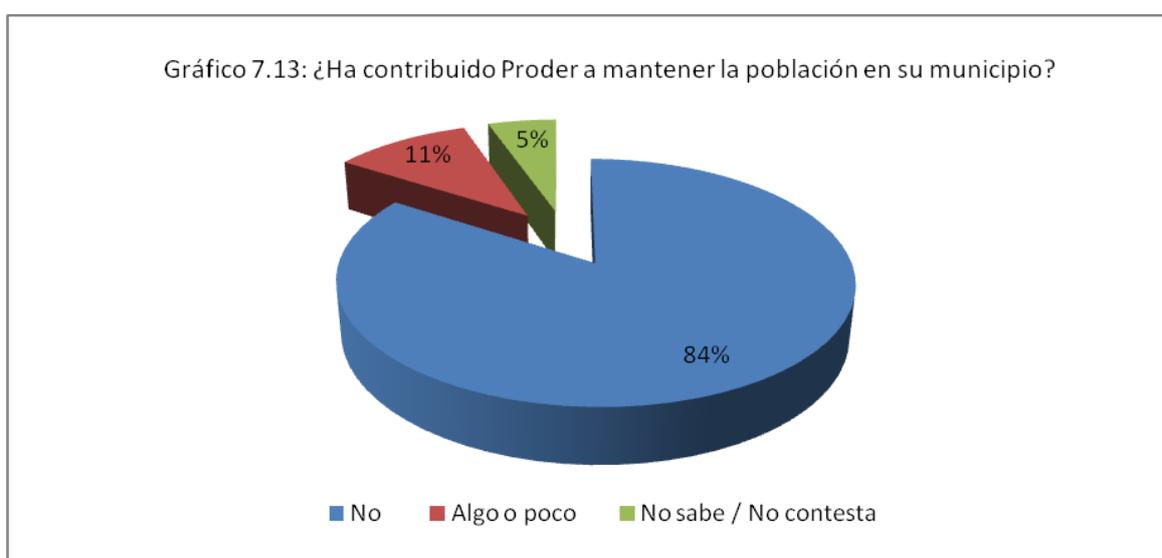
Un 90% de los alcaldes, realiza una valoración positiva del papel de Proder en la diversificación económica de la comarca; frente a tan sólo un 5% que realiza una valoración negativa.

Sin embargo, formulada esa misma pregunta refiriéndonos al ámbito local, las respuestas obtenidas son muy distintas: el porcentaje de quienes consideran que Proder no ha contribuido a esta materia se incrementa hasta el 68%, y tan sólo un 21% realiza una valoración positiva (entre los cuales, nuevamente, se encuentran aquellos que desempeñan cargos vinculados a la representación de ADICOVER y la Mancomunidad).



Parece evidente que si Proder no ha contribuido al desarrollo o a la diversificación económica de los municipios, es poco probable que pueda haberlo hecho en el conjunto de la comarca. Es cierto que, las respuestas de los entrevistados a estas cuestiones son una buena muestra de la dimensión comarcal del programa y de la positiva valoración que de ella realizan los agentes locales.

Aunque no de forma tan evidente, estas diferencias entre la percepción local y comarcal de Proder, se mantienen incluso en aquellos otros aspectos peor valorados. Así, por ejemplo, la impresión que tienen los alcaldes respecto al papel de Proder en el mantenimiento de la población en sus municipios es más negativa que la que obtuvimos cuando, en el ámbito comarcal, preguntamos a los agentes locales por esta misma cuestión (gráfico 7.8)<sup>400</sup>. Entonces, sólo un 31% de los entrevistados, consideró que Proder no había contribuido al mantenimiento de la población; mientras que ahora (tal y como muestra el gráfico 7.13) la gran mayoría de municipios responde en ese sentido<sup>401</sup>.



Cuando contrastamos las valoraciones realizadas respecto al papel que Proder ha podido tener en el incremento de la renta de la población, obtenemos una conclusión muy similar. Sin ser ésta una de las materias mejor valoradas en Proder, y partiendo de los datos reflejados en el gráfico 7.9, la impresión comarcal es mejor que la local; donde, casi el 80% de los alcaldes, considera que el citado programa no habría tenido ningún efecto sobre la renta de la población y tan sólo un 11% entiende que habría influido algo o poco en esta materia.

<sup>400</sup> Si limitamos nuestro análisis a las entrevistas realizadas a los alcaldes, comprobamos cómo persisten esas diferencias: mientras que el 84% considera que Proder no ha contribuido a mantener la población en sus municipios; cuando esa pregunta se refiere al ámbito comarcal, el porcentaje se reduce al 37%.

<sup>401</sup> En relación al ámbito local, las respuestas de los alcaldes son coherentes con la evolución poblacional de sus municipios: tan sólo dos de los alcaldes de las localidades en las que se mantiene o aumenta ligeramente la población (aquellas con una dimensión de entre 2000 y 3000 habitantes) creen que Proder ha podido contribuir algo a esta cuestión. Ningún regidor de un municipio con una población inferior a 1000 habitantes, valora positivamente el papel que Proder ha podido tener en el mantenimiento de la población de su localidad; incluso el alcalde de Torremenga, aún admitiendo la favorable evolución de la población en su municipio, considera que este hecho no guarda relación alguna con la aplicación de Proder.

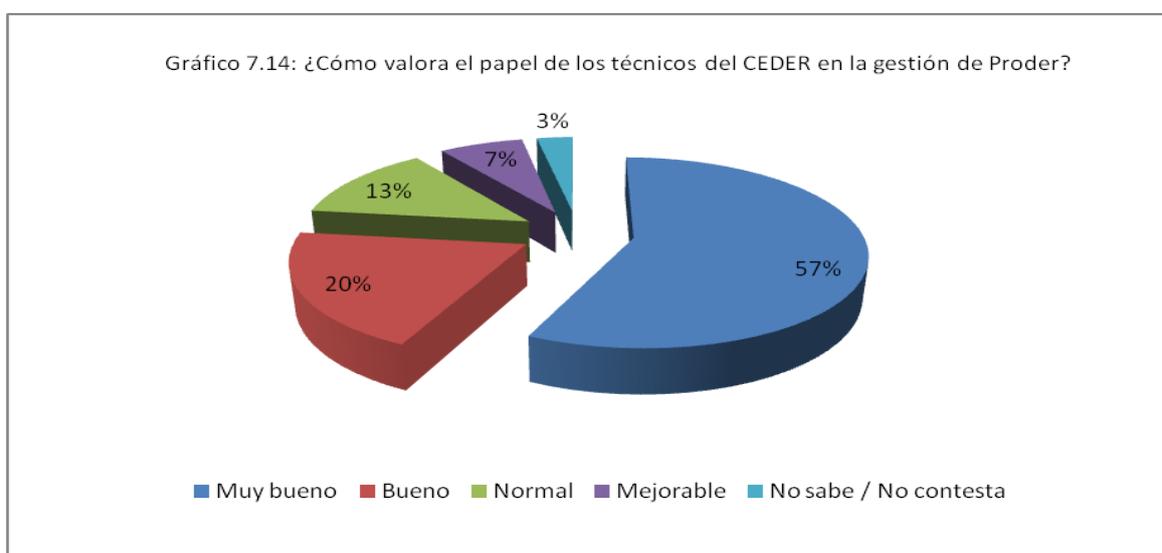
## 7.6 Contribución a los aspectos intangibles propios del modelo de desarrollo propuesto:

Analizada la relevancia de Proder sobre diversos aspectos relacionados con el desarrollo de la comarca, en este apartado evaluamos hasta qué punto la aplicación del citado programa cumple con las características propias del modelo de desarrollo rural propuesto. En este empeño, centramos nuestra atención en una serie de aspectos:

*a) la dimensión comarcal del programa y el papel que ha podido desempeñar para fortalecer la identidad de la población con el territorio.*

El enfoque territorial, supone la aplicación de los programas de desarrollo rural dentro de una estrategia de desarrollo de ámbito comarcal. Éste es precisamente uno de los principales rasgos que diferencian a Proder o Leader de otro tipo de programas. Para aplicar los citados programas, se conciben dos órganos con funciones bien distintas: el Grupo de Acción Local y el Centro de Desarrollo Rural (CEDER). Tal y como vimos en el epígrafe 3.2, este último (ubicado en la sede central del Grupo), está compuesto por los técnicos encargados de la gestión y ejecución del programa.

La información, tramitación y justificación de las subvenciones, obligó a los promotores privados a mantener infinidad de contactos con el CEDER. De esta forma, de entre todos los que, de una manera u otra, participan directamente de la aplicación del programa, los promotores son, sin duda, quienes mejor pueden valorar el papel del CEDER y de sus técnicos. De ahí que, ésta sea una de las cuestiones que nos interesan en las preguntas realizadas a este tipo de entrevistados.

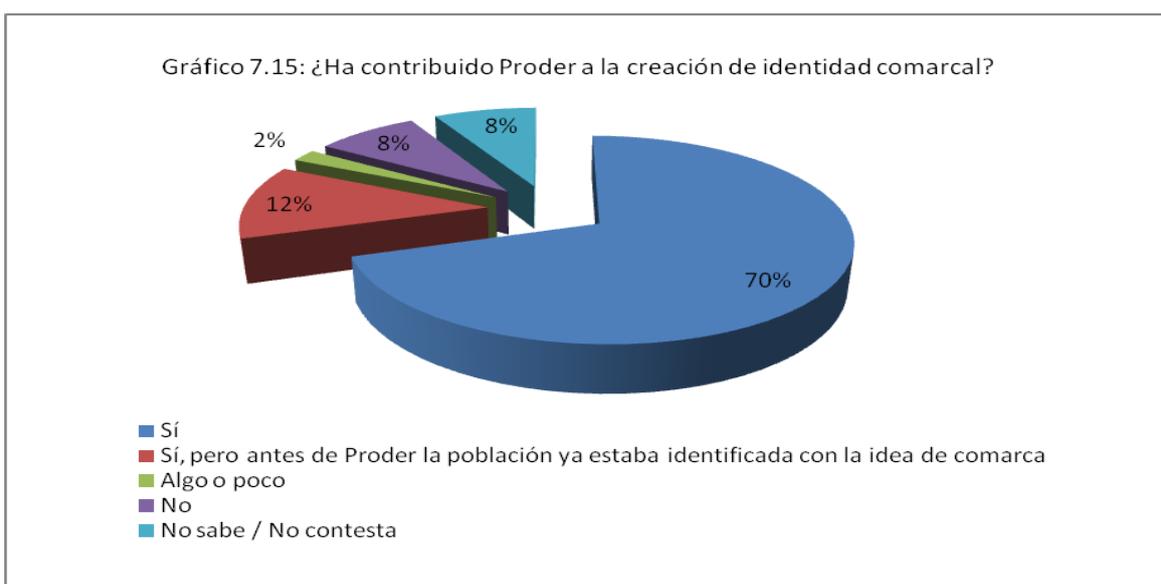


Tal y como muestra el gráfico anterior, más del 75% de los promotores privados consideran positiva, o muy positiva, la actuación de los técnicos del CEDER. Quienes realizan este tipo de valoración, destacan la implicación y la cercanía que caracteriza a los diferentes miembros del equipo técnico del CEDER.

Estos resultados confirman el buen hacer de estos profesionales, y muestran la buena consideración que los promotores de acciones productivas tienen de la labor realizada por este órgano. De hecho, cuando evaluamos el papel que Proder ha podido jugar para fortalecer la identificación de la población con su territorio, éste es uno de los factores más comentados por los entrevistados.

Para evaluar esa última cuestión, las entrevistas realizadas se ampliaron a los alcaldes, muchos de los cuales destacaron determinadas acciones que, gestionadas directamente por ADICOVER, habrían redundado en beneficio de la idea de comarca. Algunos ejemplos de los más citados fueron: participación en ferias, campañas de promoción, o la misma concepción comarcal de la gestión del programa.

Como vemos en el gráfico 7.15, el 70% de los entrevistados, cree que Proder ha contribuido a crear identidad de comarca. A este porcentaje hay que añadir otro 12% que, aunque entiende que la existencia de esa identidad era anterior a Proder, admite que, con sus actuaciones, este programa ha contribuido a reforzar dicha identidad.



Si atendemos a las respuestas obtenidas en función de la localidad en la que residen los entrevistados, merecen ser destacadas las opiniones de los alcaldes de municipios como Gargüera o Collado, quienes consideran que la identidad comarcal está más arraigada en localidades de la denominada “Vera alta”<sup>402</sup> que en los suyos (vinculados a efectos institucionales o administrativos a La Vera desde fechas más recientes).

Algunas de las respuestas de los promotores privados, también apuntan en idéntica dirección y la mitad de los que se pronuncian en el sentido de que Proder ha contribuido a reforzar la identidad comarcal (pero que la misma ya existía antes de la aplicación del programa), residen en municipios de la “Vera alta”; y otros, que responden en esa misma línea (aún no residiendo en esta zona), en lo que se refiere al sentimiento de pertenencia comarcal, diferencian tácitamente entre estas dos áreas.

*b) la existencia de un cierto efecto difusión que implique multiplicar los beneficios de las acciones realizadas más allá del mismo Proder.*

Para estudiar esta cuestión volvemos a centrar nuestro análisis en las entrevistas realizadas a promotores privados. Como vimos en el epígrafe 3.2, este tipo de programas trata de fomentar la realización de proyectos innovadores que impliquen la generación de un cierto efecto difusión.

Cuando preguntamos a los promotores por esta cuestión, la gran mayoría entendía que la ejecución de sus proyectos había podido animar a otras personas a emprender iniciativas parecidas (con el apoyo de Proder o sin él).

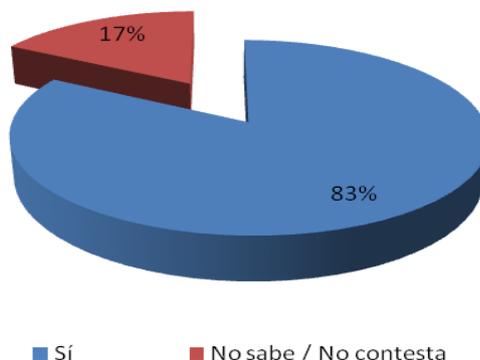
Esa impresión es especialmente mayoritaria en el turismo rural, donde un 94% de los promotores se pronuncia en ese sentido. Incluso los promotores de otras medidas productivas, cuando responden positivamente a la cuestión planteada, justifican su respuesta en función de la gran proliferación de proyectos en el sector turístico.

Los resultados que refleja el gráfico 7.16, no dejan lugar a dudas. También debemos destacar, el hecho de que la inmensa mayoría de promotores, incapaces de valorar otros aspectos implícitos a la aplicación de Proder, respecto a esta cuestión, sí que demostraron tener un determinado criterio.

---

<sup>402</sup> La “Vera alta” estaría compuesta por los municipios que se sitúan entre Cuacos de Yuste y Madrigal.

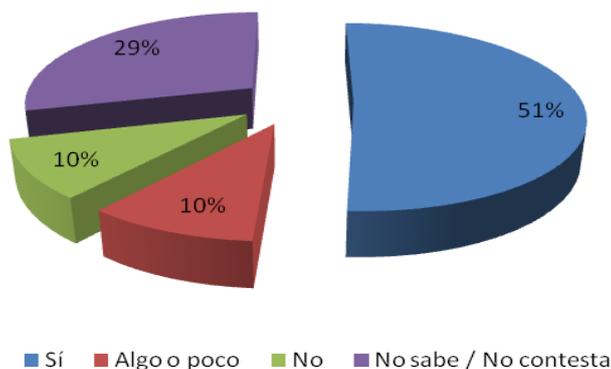
Gráfico 7.16: ¿Cree que Proder ha podido animar a otras personas a emprender proyectos parecidos al suyo?



*c) la capacidad de Proder para contribuir a la conservación del medioambiente.*

Tal y como muestra el siguiente gráfico, la mayor parte de los entrevistados, considera que Proder ha contribuido a la conservación de los recursos naturales; máxime, si comparamos los porcentajes de entre quienes responden positivamente a la pregunta (51%), y quienes lo hacen en sentido negativo (tan sólo un 10% de los entrevistados).

Gráfico 7.17: ¿Ha contribuido Proder a la conservación de los recursos naturales?



Un 40% de los promotores privados no responden a esta pregunta. Si bien es cierto que, de entre los que sí lo hacen, son muy mayoritarios los que entienden que Proder ha contribuido a conservar y recuperar los recursos naturales. Por el contrario, los alcaldes, incluso llegan a detallar las acciones realizadas en sus municipios destacando: la señalización y acondicionamiento de senderos, creación de miradores, puntos limpios, recuperación de pequeños espacios verdes, rehabilitación de zonas degradadas, etc.

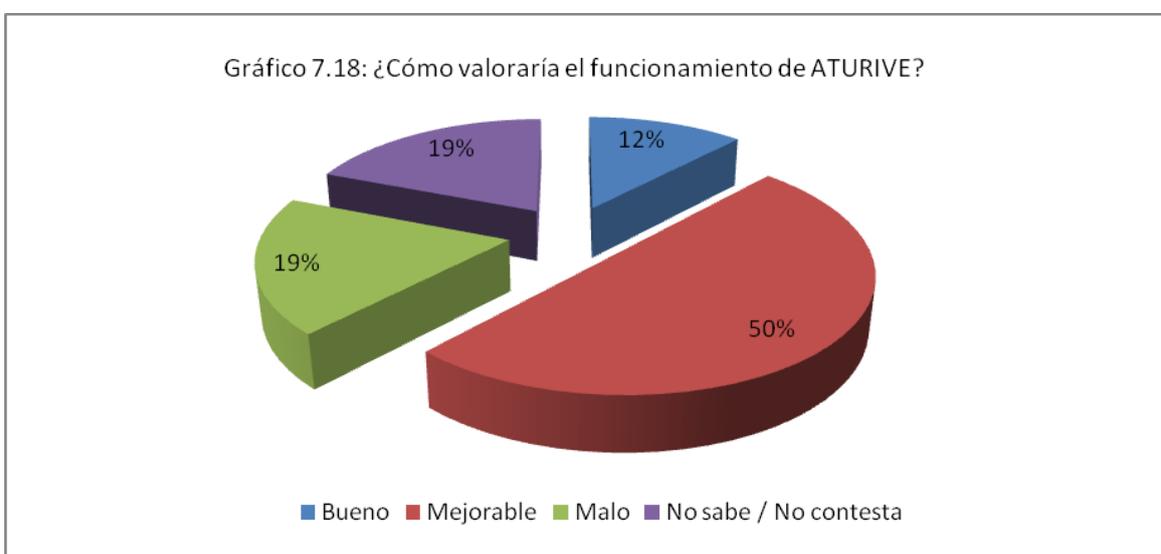
*d) implicación de la población en el proceso de desarrollo:*

Como vimos en el epígrafe 3.2, ésta es una de las principales peculiaridades del enfoque Leader. En la práctica, supone articular la sociedad a través de colectivos muy diversos que permitan sensibilizar e implicar a la población local en el proceso de desarrollo. Buena muestra de la importancia de este tema, es el hecho de que, en un principio, este tipo de asociaciones deberían representar hasta un tercio de las Juntas Directivas de los Grupos de Acción Local que gestionan los programas comarcales.

En las entrevistas realizadas a promotores privados, haciéndonos eco de la relevancia de esta cuestión, nos interesamos por su implicación en este tipo de colectivos, así como por el funcionamiento de los mismos.

Los resultados fueron muy distintos en función del tipo de medida: mientras que el 75% de los promotores de turismo rural formaban parte de ATURIVE (Asociación de Turismo de la Vera); el 93% de los promotores de las otras dos medidas productivas admitieron que no pertenecían a ningún tipo colectivo de ámbito comarcal. Este último dato, es muy elocuente para poder valorar -en sus justos términos- en qué medida la aplicación de Proder ha podido contribuir a la agrupación de los empresarios en torno a colectivos sectoriales de ámbito comarcal capaces de generar sinergias para sus socios.

Pero, incluso en los ámbitos en donde parece existir una cierta unión, como es el caso del turismo, la mitad de los entrevistados en este sector consideran mejorable el funcionamiento de ATURIVE y tan sólo un 12% la valoran como buena.

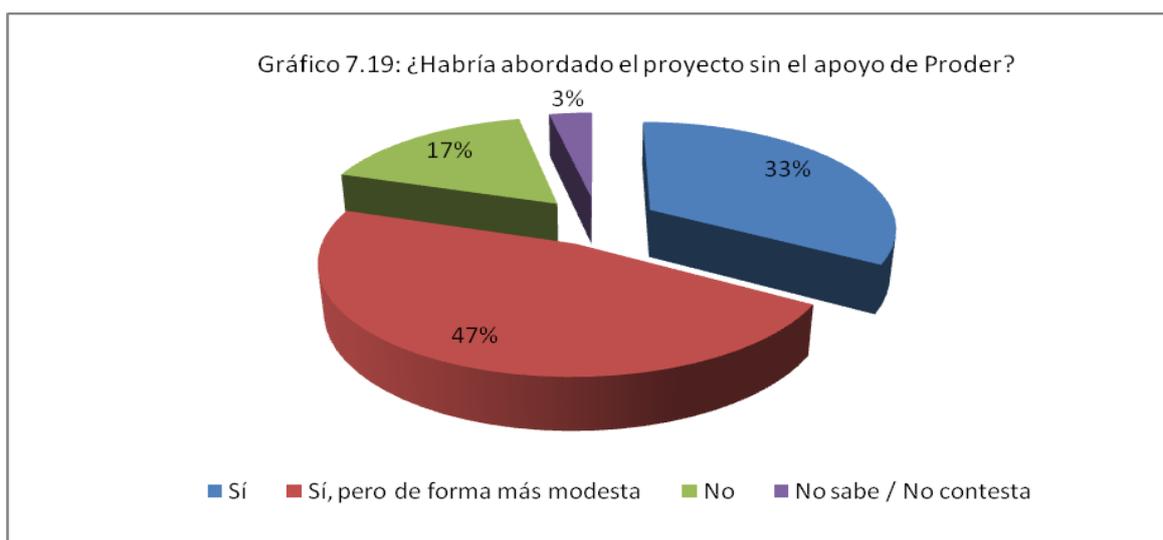




### 7.7 Valoración de los promotores privados respecto a la aplicación de Proder:

Como explicamos al inicio de este capítulo, uno de los objetivos más novedosos de nuestra investigación se centra en la evaluación de este tipo de programas, no en base a los indicadores habitualmente utilizados a tales efectos, sino en función de la valoración que los empresarios que participan directamente de la aplicación de Proder, realizan respecto a: 1) la relevancia que las subvenciones concedidas tuvieron para la ejecución de sus proyectos; 2) la viabilidad de los mismos; y 3) el papel que este tipo de programas ha podido tener en el desarrollo de su sector económico.

En relación con el primero de estos puntos, el gráfico 7.19, nos muestra cómo la mayor parte de los empresarios admiten que hubieran abordado los proyectos sin la subvención Proder; si bien, una buena parte de ellos, reconoce que la inversión realizada habría sido más modesta y dilatada en el tiempo.



Incluso de entre aquellos que reconocen que habrían abordado sus proyectos sin la subvención Proder, hay quienes admiten la dificultad añadida que ello hubiera implicado y la necesidad de buscar otro tipo de subvenciones.

Aunque en la mayoría de los casos, los promotores admiten que la ayuda Proder no fue indispensable para la materialización de sus proyectos, sí que reconocen que dicho Programa fue el aliciente, el justificante, la excusa, por la que se deciden a realizar unas inversiones que llevaban tiempo madurando y considerando necesarias para la expansión; e incluso, supervivencia de sus negocios. Con ello, implícitamente, están corroborando la capacidad de Proder para impulsar inversiones en el medio rural.

La principal diferencia que podríamos señalar entre las respuestas obtenidas en las diferentes medidas productivas es que, dentro de ese porcentaje de empresarios que no habrían realizado sus proyectos sin la ayuda Proder; el 80% serían promotores de turismo rural. Además, la mayor parte de ellos, realizaron sus inversiones en Proder I, donde la cofinanciación para la medida de turismo rural fue muy superior. Esto podría indicar que, en esa primera convocatoria, las subvenciones recibidas sí que tuvieron una mayor importancia para promover este tipo de acciones.

Dentro de las acciones productivas seleccionadas en la muestra (Cuadro 7.3), es posible distinguir entre proyectos que suponen la creación de nuevas empresas y aquellos otros que implican la mejora de negocios ya existentes.

En su conjunto, la mayoría de las acciones se enmarcan dentro de esa última opción, aunque con notables diferencias entre los proyectos realizados dentro de la medida de turismo rural y las otras dos medidas: el 80% de las inversiones que suponen la creación de nuevos negocios son proyectos de turismo rural.

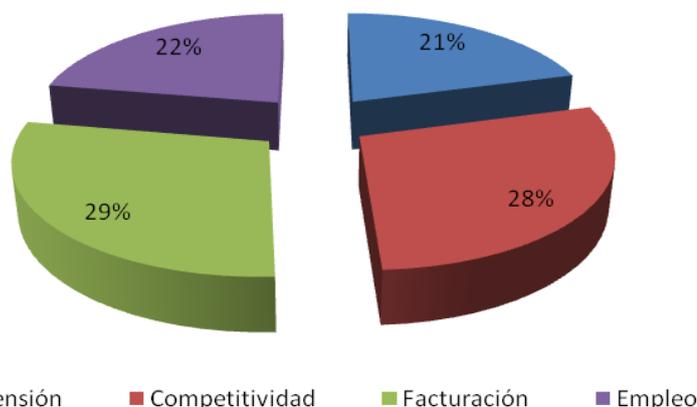
Dentro de la citada medida, un 50% de las acciones implican el desarrollo de nuevas actividades. Sin embargo, en las otras dos medidas productivas, los proyectos de nueva creación apenas suponen un 14% de todas las acciones realizadas.

Partiendo de estas diferencias, nos interesamos por la forma en que la subvención Proder redunde en la mejora de los proyectos realizados:

Una parte de los promotores cuyas acciones suponen la creación de una nueva actividad, reconocen que la subvención Proder les permitió ser más ambiciosos a la hora de abordar sus proyectos, incrementando la inversión inicialmente prevista.

Por otro lado, la práctica totalidad de quienes realizan acciones orientadas a la mejora de sus negocios (el 66,6% de los proyectos productivos tienen este carácter), muestran su satisfacción con la inversión realizada y, cuando tratan de explicar la forma en la que la inversión Proder ha contribuido a la mejora de sus empresas, destacan una serie de aspectos que resumimos en el siguiente gráfico:

Gráfico 7.20: ¿Qué aspectos han mejorado con la modernización de su negocio?



Los aspectos más destacados por los promotores son: la contribución de Proder a la mejora de su competitividad; y el consiguiente incremento de su nivel de facturación (especialmente en los años siguientes a la realización de la inversión).

En el sector turístico, todos los negocios con una amplia trayectoria, y auténticos referentes en sus municipios (tales como los Hoteles Moregón o Jaranda, el Hostal Vadillo o el Restaurante Casa Tarra), valoran positivamente la aportación del proyecto Proder a la competitividad de sus empresas, así como a su nivel de facturación y de empleo.

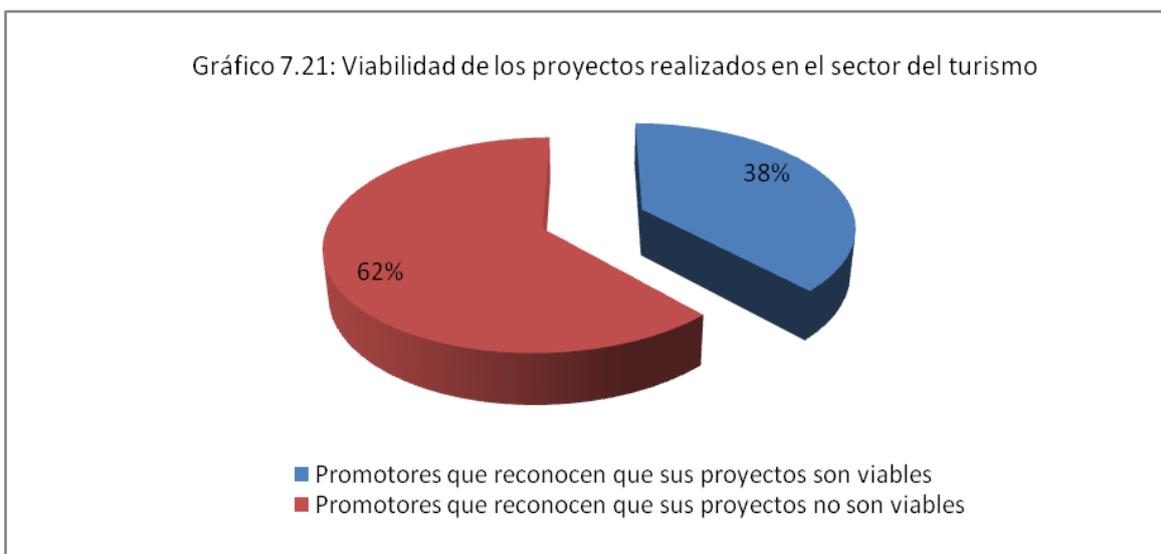
Sin embargo, también en esta cuestión, podemos observar alguna diferencia en las valoraciones realizadas por los promotores de las diferentes medidas productivas: mientras que apenas un tercio de los promotores de turismo rural destacan la contribución de Proder al incremento de la dimensión de sus negocios; un 90% de quienes realizan sus inversiones en las otras medidas, sí valoran este aspecto.

Por tanto, aunque en todos los casos se trata de inversiones que modernizan los negocios ya existentes, este último dato parece apuntar a que el carácter de la actuación sí que es distinto. Los proyectos realizados en el sector del turismo rural, suponen la mejora de las infraestructuras y de los servicios de inmuebles en los que desde hace décadas se venía realizando esa actividad. En cambio, en el caso de algunas de las acciones emprendidas dentro de las otras medidas, las inversiones realizadas implicaron el traslado y ampliación de empresas que, hasta el momento, habían venido desarrollando su actividad con limitados medios y en locales de reducida dimensión.

Cuando analizamos la opinión de los promotores respecto a la viabilidad de sus negocios, el primer dato que estudiamos es el número de proyectos fallidos. Tomando como referencia las 24 acciones que conforman la muestra de proyectos de turismo rural, constatamos que cinco de ellas habían cesado en su actividad; esto supone en torno a un 20% de la inversión y de las subvenciones concedidas para este tipo de actuaciones.

Ese porcentaje es muy superior al de las otras medidas productivas donde, de un total de 20 acciones, tan sólo fracasaron dos: apenas un 4,4% de la inversión y un 5,7% de las subvenciones concedidas por Proder para este segundo grupo de proyectos.

Estas diferencias se confirman cuando analizamos la valoración que los promotores de las diferentes medidas productivas realizan respecto a la viabilidad de sus negocios. Tal y como muestran los gráficos 7.21 y 7.23, los promotores que ejecutan proyectos de turismo rural, valoran este último aspecto de una forma mucho más negativa que los del resto de medidas productivas.



En función de las respuestas obtenidas por parte de este grupo de promotores, se pueden diferenciar dos tipos de proyectos: mientras que aquellos que realizaron acciones de restauración, o que abordaron la mejora y modernización de alojamientos con amplia experiencia en la comarca, consideran viables las inversiones realizadas; quienes realizaron inversiones destinadas a la creación o construcción de Casas Rurales reconocen que sus proyectos no son viables. Esto nos lleva a formular una nueva pregunta a este último tipo de promotores: *¿se puede vivir de una Casa Rural?*

Las respuestas a la pregunta realizada, son tan elocuentes, que vamos a tomarlas como referencia para exponer nuestras conclusiones:

Empezaremos por dos promotores que se dedican, en exclusiva, a la gestión de sus negocios, pero al mismo tiempo reconocen que no son rentables: Alberto García y Susana Ayala. Son los promotores del Hotel Rural Turcal y del Hotel Rural la Casa de Pasarón; ninguno de los dos pertenece a la comarca (ambos provienen del ámbito urbano donde han desarrollado su vida profesional o académica), y ambos realizaron importantes inversiones en base a recursos propios.

Para Alberto, después de una serie de años de intensa actividad profesional, crear un Hotel Rural es la forma de “cambiar de vida”, y ese es el objetivo que persigue. Susana, que pasa su juventud entre Plasencia y Madrid, finaliza sus estudios de Turismo en una universidad de la capital, llega el momento de incorporarse al mundo laboral y la forma de conseguirlo es la creación de un Hotel Rural; sus padres, con algún antepasado en Pasarón, le plantean comprar una antigua casa y transformarla en Hotel Rural.

Ninguno de los dos promotores cumple con el perfil planteado originariamente por la Iniciativa Leader, que entendía al turismo rural, como un instrumento útil para complementar la renta de agricultores y ganaderos, mediante la realización de modestas inversiones que permitan la rehabilitación de edificaciones o construcciones existentes para su uso como alojamientos rurales.

Cuando preguntamos a Alberto si hubiera abordado el proyecto sin el apoyo de Proder contesta: *“en aquel momento sí, puesto que desconocía la realidad del sector, pero, con los conocimientos de ahora, hubiera hecho otra cosa”*. Respecto a la viabilidad de los alojamientos rurales, afirma tajante: *“aquellos promotores que se hayan lanzado a abrir negocios por recibir una subvención, ya están cerrados, porque al final los números no salen”*; y, cuando le preguntamos por la situación del sector concluye: *“si se hiciera un estudio sobre la viabilidad de muchos de los negocios de turismo rural existentes, el resultado sería que la gran mayoría de ellos son inviables”*. *“En su caso, el proyecto se realizó sin recurrir al endeudamiento y gracias a eso se mantiene”*.

La valoración de Alberto coincide con lo reflejado en el gráfico 7.21: todos los promotores que optan por la creación de nuevos alojamientos, reconocen que sus negocios no son lo suficientemente rentables como para dedicarse en exclusiva a ellos.

Cuando a Susana Ayala le planteamos la misma cuestión, es decir, si hubiera abordado el proyecto sin la ayuda Proder, responde: *“en ese momento no y a día de hoy menos todavía (...), realmente la inversión realizada no estaba justificada por la demanda existente”*; y, continua reconociendo: *“no nos planteamos la actuación como un negocio y ahora estamos pagando las consecuencias, hemos reducido al máximo todos los gastos y a pesar de ello las cuentas no nos salen”*.

Respecto a los posibles efectos que la actual crisis pueda estar teniendo sobre la viabilidad de su negocio, Susana, admite que la demanda ha disminuido más de lo que se pudiera creer en función de los informes “oficiales”; y, denuncia: *“los datos que se manejan por las administraciones respecto al nivel de ocupación son totalmente erróneos”*. En esta denuncia también coincide Alberto García, quien considera: *“las estadísticas que hablan de niveles de ocupación superiores al 20% son falsas”*.

Si la caída de la demanda es una consecuencia de la actual crisis económica y, por tanto, podemos considerarla como una cuestión coyuntural, Susana Ayala, destaca otro factor que lastra la rentabilidad de su negocio y que, a diferencia del anterior, se trata de un factor estructural: el exceso de oferta de alojamientos turísticos que pueden haber propiciado los programas de desarrollo rural como Proder.

Para argumentar tal afirmación, Ayala, pone como ejemplo la última convocatoria de subvenciones realizada por ADICOVER, y afirma: *“donde más proyectos se han presentado es en el sector turístico, estamos cambiando el monocultivo del tabaco por monocultivo de turismo, y estamos viendo que esto no es la panacea”*.

De hecho, cuando la preguntamos si cree que Proder ha podido animar a otras personas a emprender proyectos parecidos al suyo, contesta: *“me temo que sí, en la última convocatoria de ADICOVER, se han presentado doce nuevos proyectos relacionados con el turismo y en mi opinión no son sostenibles (...). En la comarca existe un exceso de oferta de alojamientos turísticos, se ha creado una “burbuja” en torno al turismo rural y lo*

*cierto es que “no se pueden pedir peras al olmo”; es decir, no se pueden pedir alojamientos maravillosos, con inversiones enormes que no se pueden mantener ¿y la rentabilidad?, el turismo no es lo que parece y la rentabilidad es muy limitada, se trata de una fuente complementaria de ingresos pero no se puede vivir sólo de ella”.*

A pesar del tono de lamento empleado, la reflexión de Susana Ayala, no hace sino confirmar la filosofía con la que nacen este tipo de ayudas: complementar rentas de agricultores y ganaderos, mediante la realización de modestas inversiones.

Los resultados de nuestra investigación parecen confirmar que todas aquellas inversiones que se han alejado de esa filosofía inicial, tienen serias dificultades para brindar a sus promotores unos márgenes de rentabilidad aceptables.

Emilio Pérez, además de ser el promotor de la Casa Rural El Colmenarejo, es arquitecto técnico y reconoce haber tramitado multitud de proyectos dirigidos a la creación de casas rurales. En cuanto a las características de las inversiones realizadas afirma: *“todos los proyectos que he tramitado han sido con una proyección y unas calidades muy superiores al rendimiento previsiblemente obtenido; las inversiones realizadas no están justificadas y difícilmente se podrán amortizar”*. Y todo ello, a pesar de que, tal y como reconoce: *“el turismo rural inicialmente se concibe como una ayuda a las familias para arreglar una vieja edificación y obtener unas rentas adicionales y complementarias, no para hacer unas inversiones tan importantes”*. Emilio valora la evolución de la demanda turística de la siguiente forma: *“hace 10-11 años existía más demanda turística y además tenía más capacidad adquisitiva. Ahora, los turistas llegan a la Casa Rural y procuran no moverse de allí, llenando la nevera y gastando lo menos posible”*.

Jacinto Fonseca, director del Hostal Vadillo, confirma el carácter complementario de los ingresos procedentes del turismo: *“no se puede vivir en exclusiva de un negocio de turismo rural. El invierno es muy largo y la temporada depende prácticamente del mes de agosto”*. Cuando le preguntamos si cree que Proder ha podido animar a otras personas a emprender proyectos parecidos al suyo, responde afirmativamente, explicando que en su localidad, Losar de la Vera, *“durante décadas sólo han estado ellos, mientras que actualmente existen 3 ó 4 negocios más”*.

María Castro, promotora del Hotel Rural Juan de Austria, y una de las más destacadas representantes de ATURIVE durante la ejecución de Proder I y II, considera que *“en los inicios del desarrollo del turismo rural, Proder fue esencial para la creación de plazas hoteleras, pero, una vez superada esa primera fase, y habiendo llegado el momento donde había suficientes plazas de alojamiento, no se supo reorientar el papel de Proder. Se siguieron creando más plazas, que no se deberían haber creado, puesto que ello implicó el sobredimensionamiento del sector, de manera que, actualmente, hay más oferta que demanda, y eso no se debe a que la demanda haya disminuido como consecuencia de la crisis (que también), sino a un exceso de oferta de alojamientos”*.

Gerardo Llorente, promotor de la Casa Rural “La Rosa de los Vientos” entiende que: *“se ha pasado de una situación en la que no existía capacidad de alojamiento, a otra en la que hay un exceso de oferta; y esto se produce antes de que, como consecuencia de la actual crisis económica, disminuyera fuertemente la demanda (...). Si no tuviera que cumplir con los requisitos de la concesión de la subvención, me plantearía cerrar”*.

Antonio Jiménez, promotor de la Casa Rural Atuvera, considera que: *“existe un exceso de oferta de plazas de alojamiento y que, aún así, Proder sigue subvencionando más y más proyectos de turismo rural, de tal manera que en los últimos años ha permitido un sobredimensionamiento del sector (...) actualmente el nivel de ocupación es muy bajo y su Casa Rural está en venta. Una Casa Rural no es un negocio, es más una forma de vida”*.

Cuando Antonio Jiménez justifica su decisión de crear una Casa Rural debido a razones personales, o cuestiones intangibles (*“una forma de vida”*), estaría coincidiendo con el promotor del Hotel Rural Turcal, Alberto García, ambos de origen neorrural.

No son los únicos promotores que, compartiendo ese mismo origen, confiesan haber emprendido sus negocios con este tipo de motivación. Este también es el caso de Soledad Mérida quien, cuando se le pregunta si hubiera abordado el proyecto sin el apoyo de Proder, responde: *“Sí, llevaba toda la vida viviendo en Madrid; lo hice por un estilo de vida en el medio rural y por una serie de factores personales. La ayuda de Proder no fue la causa del proyecto. Si alguien se mete en una inversión de estas características por la subvención es que no sabe lo que hace”*.

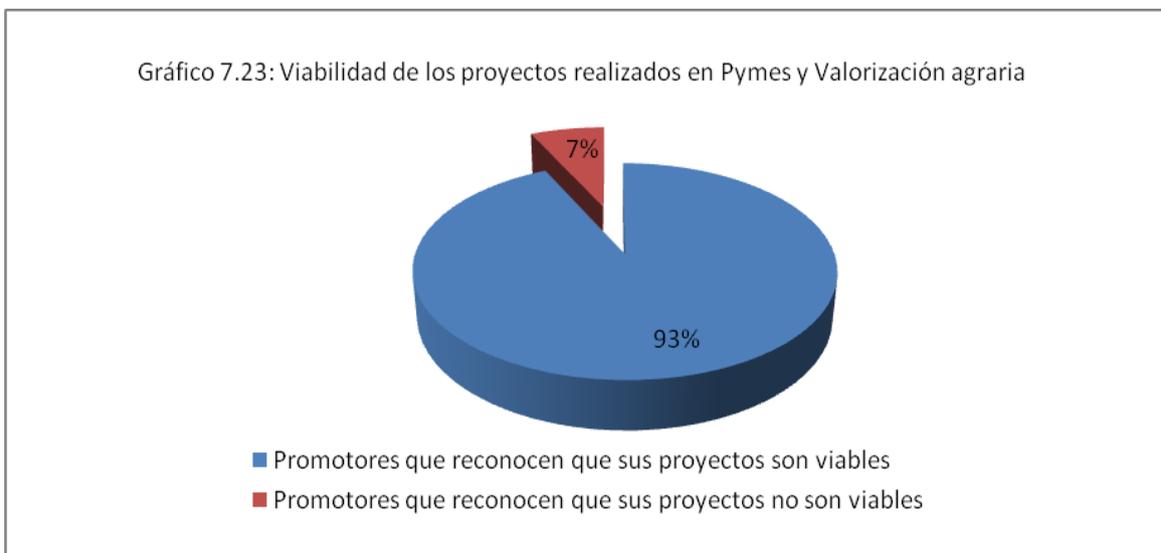
Soledad era una funcionaria de un importante Ayuntamiento de Madrid. Un día decide pedir una excedencia, volver al pueblo de sus padres y crear una Casa Rural. Pasados unos años, cuando finaliza el período de excedencia, vuelve a ocupar su plaza de funcionaria: *“si hubiera sido un negocio fantástico a lo mejor hubiera decidido no volver (...). Si alguien se planteó que el turismo iba a ser el remedio para el medio rural, se equivocó; el medio rural tiene que subsistir en base a otros proyectos, como, por ejemplo, mejor trato para el campo y el campesino”,* y concluye: *“si tienes la hipoteca pagada, a lo mejor modestamente podrías ir viviendo de tu casa rural, pero como negocio, no.”*

Dionisio Hinojal, promotor de la Casa Rural “La Toza”, valora la aportación realizada por Proder al sector del turismo rural con estas palabras: *“gracias a Proder se han hecho muchas cosas, ahora bien, cuestión distinta es la viabilidad real de estos proyectos; nunca voy a amortizar la inversión realizada en las habitaciones (...). Quien quiera ganar dinero con el turismo rural se equivoca”.*

Si la reflexión de Dionisio es generalmente compartida por quienes han realizado inversiones similares a la suya, también es cierto que, otros promotores que realizaron proyectos de turismo rural en Proder I, reconocen haber disfrutado (a finales de los noventa, primera mitad de los 2000), de un período de auténtica bonanza, que les permitió amortizar rápidamente las inversiones realizadas. El éxito inicial de estos promotores, puede ser una de las razones que explican el posterior incremento de la oferta de este tipo de alojamientos. A modo de conclusión, el siguiente gráfico refleja la opinión de los promotores de alojamientos sobre la existencia de un exceso de oferta.



Evidentemente, la valoración negativa que realizan quienes invierten en la creación de casas rurales, condiciona los resultados reflejados en el gráfico 7.21. Entonces decíamos que, respecto a la viabilidad de sus negocios, existe una sustancial diferencia entre la percepción de los promotores de turismo rural y los promotores del resto de medidas productivas; buena muestra de ello es el siguiente gráfico:



Un 93% de los promotores de Pymes, artesanía y servicios, y Valorización y comercialización agraria, consideran viables los proyectos realizados. Este porcentaje se reduce a tan sólo el 38% en el caso de la medida dirigida a la promoción del turismo rural.

La viabilidad de los proyectos realizados condiciona la actividad de sus promotores. Así, por ejemplo, el 50% de los promotores de turismo rural se ve obligado a complementar las rentas obtenidas de sus negocios con otro tipo de actividades.

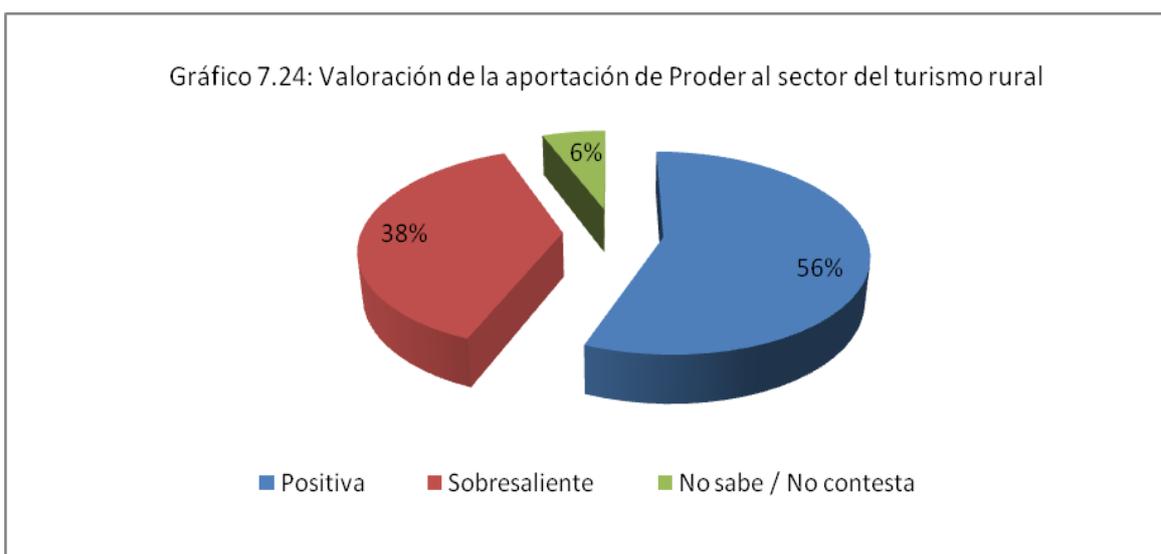
Paradójicamente, se recurre a la estrategia de la pluriactividad, aunque, con un sentido diametralmente opuesto al inicialmente previsto. En un principio, Leader plantea la necesidad de que los agricultores recurran a esta estrategia, para complementar los ingresos que les aportan sus explotaciones con los obtenidos del turismo rural. Sin embargo, en la ejecución de Proder en la comarca de La Vera, no solo no nos encontramos a ningún agricultor como promotor de este tipo de acciones, sino que aquellos (una buena parte neorrurales), que realizaron importantes inversiones para la creación de casas rurales, se ven ahora obligados a emplear la citada estrategia para complementar los limitados ingresos que les aportan los proyectos realizados.

Por su parte (y en línea con las conclusiones ya obtenidas), si estudiamos esta misma cuestión refiriéndonos a los promotores de las otras dos medidas productivas<sup>403</sup>, constatamos cómo el porcentaje de los que se ven obligados a complementar los ingresos generados por su negocio con otro tipo de actividades se reduce al 10%.

De las tres cuestiones que nos proponíamos analizar al comienzo de este epígrafe, faltaría referirnos a la valoración que los promotores privados realizan del papel que este tipo de políticas ha podido tener en el desarrollo de su sector económico. A este respecto, algunas de las conclusiones obtenidas son al menos curiosas.

A pesar de la opinión que muchos de los promotores de turismo rural tienen respecto a la viabilidad de sus proyectos, cuando les preguntamos por esta cuestión, la mayoría de ellos realiza una evaluación muy positiva en cuanto a la contribución de Proder al desarrollo del turismo rural en la comarca de La Vera.

Esta aparente contradicción, nos recuerda a la percepción que los alcaldes tenían acerca de la aportación de Proder al desarrollo de su municipio y de la comarca. Tal vez, favorecida por esa gran cantidad de acciones de carácter público realizadas por ADICOVER en el ámbito del turismo rural, la buena valoración que realizan los promotores en relación a la aportación de Proder a este sector, ratifica esa arraigada dimensión comarcal que parece haber caracterizado a la aplicación del Programa.



<sup>403</sup> En este caso nos referimos únicamente a los promotores que sean personas físicas y no jurídicas.

Como fácilmente podemos deducir del gráfico anterior, ninguno de los promotores entrevistados valora negativamente la contribución de Proder al desarrollo del sector turístico; incluso un 38% la califica de sobresaliente.

En lo que se refiere a las otras dos medidas productivas, es necesario diferenciar los proyectos realizados dentro de la medida de Pymes, artesanía y servicios, de los orientados a la valorización y comercialización de la producción agraria.

Las acciones realizadas dentro de la primera medida son diversas (transporte urbano, formación, equipos de sonido, restauración de obras de arte, carpintería de madera, etc.); en estos casos, la mayor parte de los promotores consideran que la aportación de Proder a su sector se limita a su proyecto. Aunque esta variedad sectorial nos impide obtener conclusiones más amplias como las alcanzadas en el sector del turismo rural, debemos señalar que, promoviendo este tipo de proyectos, Proder habría propiciado la prestación de una serie de servicios en el medio rural que antes no existían.

Por otro lado, en la medida de Valorización y comercialización agraria, las observaciones que realizan sus promotores son muy distintas: mientras que unos consideran irrelevantes las acciones realizadas dentro del sector del pimentón o del tabaco; otros, los promotores de los proyectos orientados a la valorización y comercialización del queso de cabra, o el aceite de oliva, destacan la importancia que las inversiones realizadas por Proder han tenido para sus respectivos sectores.

## 7.8 Consideraciones finales:

En este capítulo hemos analizado el caso de la comarca de La Vera, un territorio cuyas características lo convierten en un caso idóneo para estudiar la aplicación de las políticas de desarrollo rural: patrimonio histórico, recursos naturales y paisajísticos, productos agrarios de calidad susceptibles de una mayor valorización, etc.

Tras la revisión de diversas fuentes de información secundarias, nuestro estudio se ha centrado en recabar y analizar la opinión de los actores individuales e institucionales presentes en el territorio, y que han protagonizado la aplicación de las estrategias de desarrollo rural en el marco del Programa Proder.

Tal vez, de los resultados obtenidos, la principal conclusión que podríamos destacar es que los beneficios inherentes a la aplicación del denominado “enfoque Leader” trascienden, superan, a los efectos económicos que sobre la comarca de La Vera pueda haber tenido la realización de un determinado volumen de inversiones.

Dentro de las peculiaridades del modelo de desarrollo aplicado, destaca, muy especialmente, su dimensión comarcal que, a su vez, explica en buena medida la capacidad de Proder para fortalecer la identidad de la población con su territorio.

Entre otros aspectos, para entender esa concepción comarcal, es preciso ser consciente del papel que desempeña el equipo técnico encargado de la gestión del programa, y la proximidad que mantiene con los agentes locales. Otro factor que parece contribuir a fortalecer la idea de comarca, es el número de proyectos de carácter público realizados directamente por el Grupo de Acción Local.

En última instancia, la mejor muestra del acierto del enfoque territorial del programa es la buena valoración que los entrevistados realizan respecto a su contribución al desarrollo y a la diversificación económica de la comarca. Esta buena imagen de la que goza Proder es muy superior a la que -objetivamente-, dados los resultados obtenidos y los recursos disponibles, hubiera merecido. E incluso (y esto también es importante), es notablemente superior a la valoración que los alcaldes realizan cuando se les pide que evalúen la contribución de Proder a esos mismos factores, pero respecto a cada uno de sus municipios.

No obstante, a pesar de esa buena valoración, y al margen del desconocimiento que los promotores muestran respecto a la filosofía de este tipo de programas, sí que parece que los entrevistados son conscientes de que los recursos con los que cuenta Proder son insuficientes para influir en otro tipo de variables de carácter más general: el mantenimiento de la población en la comarca, el incremento del nivel de renta, o la mejora de bienestar social de la población local.

La diversidad de las acciones realizadas parece estar en función de las medidas del programa: mientras que en la medida de pymes, artesanía y servicios se distribuyen entre diversas actividades; las acciones financiadas con cargo a la medida de turismo rural se concentran en actividades de alojamiento y restauración.

En ambos casos, ninguno de los proyectos realizados fue promovido por agricultores o ganaderos. Sin embargo, en la medida orientada a la valorización de la producción agraria ocurre lo contrario, y nos encontramos con que la mayor parte de los promotores son cooperativas capaces de extender los beneficios de las acciones realizadas a las pequeñas explotaciones agrícolas y ganaderas.

Por regla general, los proyectos realizados dentro de la citada medida, son un buen ejemplo de cómo este tipo de programas puede contribuir a la diversificación económica del medio rural, reteniendo sobre el territorio el valor añadido generado por algunas de las producciones y cultivos más característicos de cada zona.

Los resultados obtenidos demuestran, con meridiana claridad, que la viabilidad de los proyectos realizados también depende del tipo de medida en la que se encuadran: apenas un 40% de los promotores de turismo rural reconocen que sus inversiones son viables; mientras que en el caso de las otras dos medidas productivas, el citado porcentaje supera el 90%. Esta idea, puede tener una gran relevancia de cara a la definición futura de este tipo de programas.

A pesar de la dudosa viabilidad de muchas de las inversiones realizadas, los entrevistados reconocen la notable contribución realizada por Proder en favor del desarrollo del turismo rural; si bien es cierto que también se comparte la idea de que dicho programa ha sido el responsable del sobredimensionamiento del sector.

## Conclusiones



A pesar de su heterogeneidad, múltiples instituciones, así como los diversos autores que han estudiado el medio rural europeo, llegan a la misma conclusión: las zonas rurales comunitarias comparten diversas características y se ven afectadas por una serie de problemas comunes.

En dicho entorno, se presentan especiales dificultades físicas y desventajas socioeconómicas que se manifiestan en un conjunto de variables: mayor desempleo, menor nivel de renta y de estudios, inferior tasa de actividad, envejecimiento y masculinización de la población, mayor aislamiento, menores servicios, etc.

No obstante, en los últimos tiempos, ese espacio ha experimentado cambios sustanciales: frente a la tradicional visión dicotómica que identificaba “lo rural” y “lo agrario”, confrontándolo con algo totalmente distinto como era “lo urbano”; actualmente, las relaciones sociales y económicas entre ambos espacios son mucho más fluidas: no sólo no representan medios antagónicos y en confrontación, sino que son complementarios. Se adopta, por tanto, una nueva dimensión del territorio, donde el ámbito de actuación sobre el que se deben definir y aplicar las estrategias de desarrollo rural será la comarca.

El origen de esa visión, que identificó lo rural con lo agrario (e impuso en dicho espacio un enfoque agrario y productivista) debemos situarlo en el período posbélico, a lo largo de los años sesenta; cuando, dada la importancia que el Tratado de Roma otorga a la cuestión agraria, se pone en funcionamiento la Política Agraria Común.

Como consecuencia del modelo adoptado, en apenas una década, la PAC consiguió un enorme incremento de las producciones agrícolas y ganaderas, asegurando el abastecimiento alimentario en el espacio comunitario; aunque, con la misma rapidez, también originó una serie de consecuencias negativas cuya corrección marcará la evolución de dicha política hasta la actualidad: incremento del coste presupuestario, conflictos con otros países como consecuencia de las prácticas proteccionistas empleadas, impactos en el medio ambiente, desajustes internos en su aplicación que provocan diferencias sustanciales entre los beneficios que de dicha política reciben los diferentes cultivos, países, o explotaciones, etc.

Durante la década de los años ochenta, las primeras y tímidas reformas introducidas en la política agraria no resolvieron ninguno de los problemas planteados; incluso, frente a la reducción de los márgenes en algunos cultivos o productos, la reacción de los agricultores fue incrementar e intensificar aún más sus producciones. Sin embargo, en este período, sí que se producen cambios sustanciales en la concepción, y en las funciones, que las instituciones comunitarias asignan al medio rural.

Este cambio funcional del medio rural rompe la identidad que hasta entonces vinculaba unívocamente lo rural y lo agrario. Supone reconocer la pérdida de importancia relativa del sector primario en términos de empleo y producción, la necesidad de invertir recursos en el medio rural al margen de la agricultura, y de avanzar en la cohesión económica y social de todo el territorio comunitario. Frente al modelo de desarrollo agrario se impone otro modelo, más integral y plurisectorial, de desarrollo rural.

La Comisión Europea materializa estos planteamientos en dos documentos de gran relevancia: el informe “Perspectivas sobre la Política Agraria Comunitaria” (1985), y la Comunicación “El futuro del Mundo rural” (1988).

En los años noventa la Comisión Europea marca un hito en la aplicación de las políticas de desarrollo rural en el ámbito comunitario. El mejor exponente de este hito son las dos convocatorias de la Iniciativa Leader.

A principios de la citada década, las tensiones surgidas en el seno de la Ronda Uruguay del GATT, dado el notable proteccionismo agrario aplicado por la Europa comunitaria, y los cada vez más evidentes desequilibrios internos implícitos al funcionamiento de la PAC, provocan su primera gran reforma en Junio de 1992.

A finales de los años noventa, la Agenda 2000 supone una nueva revisión de la política agraria, que profundiza en los cambios introducidos con la reforma de 1992. Básicamente, persigue dos grandes objetivos: a) cumplir los compromisos asumidos respecto a la liberalización del comercio de productos agrarios; y b) disminuir los excedentes agrarios y el peso de la política agraria dentro del presupuesto comunitario.

Durante todo este período, las instituciones comunitarias tratan de paliar el desgaste de la PAC ante la opinión pública europea y justificar su necesaria reforma, concediendo -en sus discursos- una creciente relevancia a la política de desarrollo rural; destacando la importancia que el mantenimiento de la población en dicho espacio tiene para la conservación y protección del medio ambiente. Sin embargo, aunque aparentemente la Agenda 2000 consolida la política de desarrollo rural como segundo pilar de la PAC, la relevancia que en los discursos comunitarios se concede a la misma, contrasta con la congelación de sus recursos presupuestarios.

Además, existe un hándicap añadido: muchos de los recursos asignados a ese segundo pilar implican, en la práctica, la imposición de un enfoque agrario dentro de las políticas de desarrollo rural. Este hecho, entra en franca contradicción con los planteamientos defendidos por la Comisión a mediados de los años ochenta.

La agrarización de los recursos destinados al desarrollo rural, evidencia que, para las instituciones comunitarias, dentro del largo proceso de reforma de la PAC, las políticas de desarrollo rural no son una auténtica prioridad; son sólo una excusa para justificar la reforma y legitimar socialmente esa política, pero no una prioridad.

En ese sentido, en el marco de las complejas negociaciones que se producen -primero en el GATT y después en la OMC- para avanzar en la liberalización del comercio de productos agrarios, la Comisión Europea entiende el desarrollo rural no como un fin en sí mismo, sino como una coartada, que le permitirá mantener parte de las ayudas destinadas a la agricultura justificándolas ahora como medidas de desarrollo rural.

A lo largo de la década de los 2000, la política agraria es objeto de nuevas reformas que mantendrán las líneas maestras y los objetivos de las llevadas a cabo en los años noventa, sin que ninguna de ellas implique incrementos significativos de los fondos asignados al desarrollo rural. Un buen ejemplo del carácter limitado de estos fondos lo representa el sexenio 2000-2006, en donde este tipo de ayudas apenas representa un 11% de los recursos asignados a la PAC. Además, de los 51,5 mil millones de euros destinados durante ese período a las políticas de desarrollo rural, dos mil millones correspondían a la Iniciativa Leader y tan sólo un 10% de los recursos restantes estaban desvinculados de la actividad agraria.

Aunque los orígenes teóricos de las políticas de desarrollo rural son diversos y heterogéneos -incluso hay quien los considera escasos-, o aunque la amplia literatura existente utilice diferentes términos para referirse al desarrollo (endógeno, desde abajo, local, integrado, participativo, multisectorial...), en última instancia, su propósito fundamental será contribuir al desarrollo de las zonas más desfavorecidas y con ello a la cohesión económica y social del territorio.

En lo que respecta a las características de las políticas de desarrollo rural, el “enfoque Leader”, supone su materialización dentro de una estrategia definida por una serie de peculiaridades: a) un enfoque territorial, que concibe al ámbito comarcal como el eje sobre el que articular su estrategia de desarrollo; b) un carácter integrado, que apuesta por la diversificación económica del medio rural, sin depender de la evolución de ningún sector o actividad en concreto; c) una dinámica participativa, que logre implicar a la población local en la toma de decisiones; d) un modelo que considera a la innovación como un instrumento fundamental para impulsar el desarrollo de las zonas más desfavorecidas; e) que propicia la cooperación transnacional con la finalidad de fomentar el trabajo en red y el intercambio de experiencias exitosas; y f) que concibe la sostenibilidad como principio transversal que debe guiar todas las acciones de desarrollo.

En buena medida, gracias al efecto difusión logrado por la aplicación de Leader I en cuatro comarcas extremeñas durante la primera mitad de los años noventa, la segunda convocatoria de esta Iniciativa, significó una movilización sin precedentes del mundo rural extremeño en la segunda mitad de la citada década.

El origen de Proder I debemos situarlo en ese gran interés de las diferentes comarcas por participar del modelo de desarrollo propuesto por Leader. Ante unos recursos insuficientes para atender las demandas de todas las zonas rurales, Proder I supuso que la mayor parte de las comarcas extremeñas excluidas de Leader II, pudieran recibir los fondos necesarios para aplicar este tipo de políticas. En total, gracias a la combinación de ambas actuaciones, 22 comarcas, 297 municipios, y 563.270 habitantes se beneficiaron en Extremadura de la aplicación de Leader II y Proder I.

La ejecución financiera de estos programas no deja lugar a dudas de su capacidad para activar los recursos de las zonas rurales. Desde el inicio de su aplicación,

umentan notablemente las cantidades asignadas en sus presupuestos iniciales. Estos incrementos en Proder I, incluso llegaron a doblar los recursos iniciales.

De la misma forma, también es destacable que los compromisos finalmente asumidos por ambos Programas superan su presupuesto definitivo, si bien es cierto que, en este caso, existen diferencias en el nivel de ejecución logrado por las diferentes comarcas extremeñas.

Mientras que en Leader II todos los Grupos de Acción Local son capaces de comprometer los recursos presupuestados, en Proder I esto no ocurrió en casi la mitad de las comarcas. Incluso, algunos Grupos como Las Hurdes, Sierra Grande - Río Matachel, Las Villuercas, o Jerez - Sierra Suroeste, se quedaron bastante por debajo. Este hecho, pudiera ser una buena muestra del menor nivel de maduración de las estrategias de desarrollo de estos Grupos. Así, al menos, podría deducirse en función de la valoración que de algunos de estos programas realiza, en sus primeros encuentros, la Comisión de selección de Proder I en Extremadura.

Por otra parte, el análisis realizado también muestra que Leader y Proder son capaces de incentivar más intensamente la implicación de los recursos endógenos, de manera que, quienes más se comprometen en su aplicación son los inversores privados locales y las instituciones más cercanas al territorio (administración local y regional).

No obstante, en Leader II, la implicación municipal parece obedecer a ciertas prácticas en donde los Ayuntamientos tratan de aprovechar los fondos de la citada Iniciativa para abordar todo tipo de inversiones; y, en ese empeño, no les importa entrar en competencia con los promotores privados por la captación de los fondos Leader. Esta conducta, que podemos considerarla como una desviación respecto al papel asignado a estas instituciones, no se produce en Proder I. A su vez, este diferente comportamiento, podría explicar la menor implicación de las corporaciones locales en este programa.

Aunque en las evaluaciones oficiales, y en los informes finales de cada uno de los Grupos, el número de acciones realizadas es un dato al que se concede gran relevancia, las actuaciones detectadas en algunas medidas productivas de Leader II, confirman la prudencia con la que se debe utilizar este indicador para valorar su eficacia.

En términos generales, es incuestionable que la estructura de estos programas y la distribución de su inversión por medidas, ha sido coherente con el enfoque multisectorial de las políticas de desarrollo rural, y con su objetivo de contribuir a la diversificación económica de dicho espacio.

Aunque Leader II y Proder I suponen la ejecución de inversiones en diversos sectores distintos de la agricultura y ganadería, no es menos cierto que, en algunas medidas, los proyectos realizados se concentran en un limitado número de actividades. Así, por ejemplo, en la gestión de la medida de turismo rural en el Programa Leader II, de los 177 proyectos realizados por promotores privados, 110 se dirigieron a la creación de plazas de alojamiento, 23 a negocios de restauración, y tan sólo nueve tuvieron como objetivo la creación de servicios complementarios al turista.

A pesar de esta limitación en la variedad de las acciones realizadas, la creación de plazas de alojamiento, o el número de proyectos realizados en actividades de restauración y hostelería, no dejan lugar a dudas de la relevancia que Leader II y Proder I tuvieron para el desarrollo del sector turístico en el medio rural extremeño.

Sin embargo, en ambos programas, la ejecución de esta medida, se aleja del propósito fundamental por el que fue planteada por la Comisión: complementar las rentas agrarias. La presencia de agricultores como promotores de acciones de turismo rural es testimonial. Por el contrario, tal y como muestra nuestro estudio del caso, los promotores de origen neorrural, parecen tener una gran relevancia en el desarrollo de los proyectos turísticos; especialmente, aquellos referidos a la creación de casas rurales.

En cualquier caso, el análisis empírico de la aplicación de Leader II y Proder I en la región, acredita la capacidad de estos programas para movilizar los recursos del medio rural, para promover proyectos empresariales y fomentar la actividad económica en sectores distintos a la agricultura o la ganadería, para activar y lograr la implicación de los recursos, personas, e instituciones más próximas al territorio. Para conseguir este objetivo, el método empleado se convierte en un instrumento útil para el fomento de nuevas empresas y para la creación y consolidación de empleos.

Sin embargo, su aplicación demuestra igualmente que su margen de actuación está hipotecado por unos recursos económicos muy limitados, hasta el punto de que podríamos calificarlos de “anecdóticos”, en comparación con los destinados para otros fines. Por tanto, más allá de su carácter subsidiario, los recursos destinados a los programas de desarrollo rural Leader II y Proder I, carecen de capacidad real para alcanzar los objetivos planteados, y corregir los problemas demográficos, económicos, y sociales, inherentes a la crisis estructural del medio rural.

Mediante el estudio del caso de La Vera podemos constatar que la valoración que realizan de este tipo de programas quienes mejor conocen su aplicación, es mucho más positiva de lo que cabría esperar en función de lo expuesto en el párrafo anterior. La explicación de este hecho está relacionada con la importancia que, dentro del enfoque Leader, tienen esa otra serie de variables de carácter intangible o inmaterial.

Los resultados ofrecidos por el estudio del caso parecen confirmar las conclusiones obtenidas por otras investigaciones cuando destacan que el interés fundamental de este tipo de programas radica en el modelo de desarrollo propuesto, y en el método empleado para conseguirlo.

De entre todas esas peculiaridades intangibles del método Leader, merece ser destacada la referida a su dimensión comarcal que, a su vez, es fundamental para comprender la contribución de este tipo de programas en el fortalecimiento de la identidad de la población con su territorio.

Otros aspectos inmateriales que parecen recibir una valoración positiva, son los relacionados con la conservación del medio ambiente, o el denominado “efecto difusión” (que se refiere a la capacidad que tienen las acciones realizadas para servir de ejemplo a otros promotores, e impulsar la realización de inversiones similares). A este respecto, es cierto que, dentro de Leader II, la medida de Cooperación transnacional (con cargo a la que deberían haberse abordado proyectos que propiciaran el trabajo en red y el intercambio de experiencias exitosas entre Grupos pertenecientes a diversos países de la UE), dista mucho de cubrir las expectativas que suscitó en un principio.

Tal vez, dentro de las peculiaridades del enfoque Leader, los resultados más modestos serían los relacionados con el carácter innovador de los proyectos financiados. Al margen de que éste no sea un requisito formal de Proder I, en lo que se refiere a Leader II, la Comisión Europea anunciaba en la segunda convocatoria de esta Iniciativa una mayor exigencia respecto a esta cuestión. Sin embargo, más allá de la modernización o ampliación de negocios ya existentes, lo cierto es que, la mayor parte de los proyectos realizados no podrían ser utilizados como ejemplo paradigmático de acción innovadora.

Respecto a la participación de la población en los procesos de desarrollo, el estudio del caso nos ha permitido profundizar en este aspecto, y confirmar la modesta contribución de este tipo de programas a la articulación de la sociedad rural, y a la promoción de su implicación en los procesos de desarrollo. Por otra parte, hay una gran disparidad en el número de colectivos sociales creados en cada una de las comarcas.

Por último, el análisis de la aplicación del Programa Proder en la comarca de La Vera, muestra que no todas las medidas productivas contribuyen de la misma forma al desarrollo de las zonas rurales: los proyectos realizados dentro de la medida de pymes, artesanía y servicios, así como las inversiones orientadas a la valorización de la producción agraria, son más viables que aquellos otros proyectos que, realizados dentro de la medida de turismo rural, tienen como objetivo la construcción de casas rurales. Paradójicamente, en un sentido bien distinto al planteado inicialmente por la Comisión Europea, una parte de los promotores de este último tipo de proyectos, ante la escasa viabilidad de sus establecimientos, se ven obligados a recurrir a la pluriactividad para obtener otros ingresos que les permitan complementar sus rentas.

## Conclusões



Apesar da sua heterogeneidade, várias instituições, bem como os diversos autores que têm estudado o meio rural europeu, chegam à mesma conclusão: as zonas rurais comunitárias partilham diversas características e são afetadas por uma série de problemas comuns.

Neste panorama, apresentam-se dificuldades físicas especiais e desvantagens socioeconómicas que se manifestam num conjunto de variáveis: mais desemprego, nível de rendimentos e estudos mais baixo, taxa de atividade inferior, envelhecimento e masculinização da população, maior isolamento, menos serviços, etc.

Não obstante, nos últimos tempos este espaço tem sofrido alterações substanciais: face à tradicional visão dicotómica que identificava “o rural” e o agrário”, confrontando-o com algo totalmente distinto como era “o urbano”, as relações sociais e económicas entre ambos os espaços são, atualmente, muito mais fluídas: não só não representam meios antagónicos e em confronto, como são também complementares. Adota-se, portanto, uma nova dimensão do território, onde o âmbito de atuação sobre o qual se devem definir e aplicar as estratégias de desenvolvimento rural, vai ser a comarca.

A origem dessa visão, que identificou o rural com o agrário (e impôs nesse espaço um enfoque agrário e produtivista) deve ser situada no período pós-bélico, ao longo dos anos sessenta quando, dada a importância que o Tratado de Roma outorga à questão agrária, se põe em funcionamento a Política Agrícola Comum.

Como consequência do modelo adotado, a PAC conseguiu, em apenas uma década, um enorme incremento das produções agrícolas e pecuárias, assegurando o abastecimento alimentar no espaço comunitário. Apesar de que, com a mesma rapidez, também tenha dado origem a uma série de consequências negativas cuja correção marcará a evolução da referida política até à atualidade: aumento do custo orçamental, conflitos com outros países como consequência das práticas protecionistas utilizadas, impactos no ambiente, desajustes internos na sua aplicação que provocam diferenças substanciais entre os benefícios que os diferentes cultivos, países ou explorações, etc., recebem de tal política.

Durante a década de oitenta, as primeiras e tímidas reformas introduzidas na política agrícola não resolveram nenhum dos problemas expostos. Inclusivamente, face à redução das margens de alguns cultivos ou produtos, a reação dos agricultores foi a de incrementarem e intensificarem ainda mais as suas produções. Contudo, neste período, produzem-se alterações substanciais na conceção, e nas funções, que as instituições comunitárias atribuem ao meio rural.

Esta modificação da função do meio rural tem impacto na identidade que até então vinculava univocamente o rural e o agrário. Implica reconhecer a perda de importância relativa do sector primário em termos de emprego e produção, a necessidade de investir recursos no meio rural à margem da agricultura, e de avançar na coesão económica e social de todo o território comunitário. Face ao modelo de desenvolvimento agrícola impõe-se outro modelo, mais integral e plurisectorial, de desenvolvimento rural.

A Comissão Europeia materializa estas abordagens em dois documentos de grande relevância: o relatório “Perspetivas sobre a Política Agrícola Comunitária” (1985) e a Comunicação “O futuro do Mundo rural” (1988).

Nos anos noventa, a Comissão Europeia estabelece um marco na aplicação das políticas de desenvolvimento rural no âmbito comunitário. O maior expoente deste marco são as duas convocatórias da Iniciativa Leader.

No início dessa década, as tensões surgidas no seio da Ronda Uruguai do GATT, dado o notável protecionismo agrícola aplicado pela Europa comunitária, e os desequilíbrios internos implícitos ao funcionamento da PAC, cada vez mais evidentes, provocam a sua primeira grande reforma, em Junho de 1992.

Em finais dos anos noventa, a Agenda 2000 implica uma nova revisão da política agrícola, que aprofunda as modificações introduzidas com a reforma de 1992. Basicamente, persegue dois grandes objetivos: a) cumprir os compromissos assumidos quanto à liberalização do comércio de produtos agrícolas; e b) diminuir os excedentes agrícolas e o peso da política agrícola dentro do orçamento comunitário.

Durante todo este período, as instituições comunitárias tentam atenuar o desgaste da PAC perante a opinião pública europeia e justificar a sua necessária reforma, concedendo, nos seus discursos, uma crescente relevância à política de desenvolvimento rural, destacando a importância que a permanência da população nesse espaço tem para a conservação e proteção do ambiente. No entanto, embora aparentemente a Agenda 2000 consolide a política de desenvolvimento rural como segundo pilar da PAC, a relevância que se concede a esta nos discursos comunitários contrasta com o congelamento dos seus recursos orçamentais.

Existe ainda outro handicap: muitos dos recursos atribuídos a esse segundo pilar implicam, na prática, a imposição de uma abordagem agrícola dentro das políticas de desenvolvimento rural. Este facto entra em franca contradição com as abordagens defendidas pela Comissão em meados dos anos oitenta.

A agricolização dos recursos destinados ao desenvolvimento rural demonstra que, para as instituições comunitárias, dentro do longo processo de reforma da PAC, as políticas de desenvolvimento rural não são uma autêntica prioridade. São apenas uma desculpa para justificar a reforma e legitimar socialmente essa política, mas não uma prioridade.

Nesse sentido, no quadro das complexas negociações que se produzem – primeiro no GATT, e mais tarde na OMC – para avançar na liberalização do comércio de produtos agrícolas, a Comissão Europeia entende o desenvolvimento rural não como um fim em si próprio, mas um alibi, que lhe permitirá manter parte dos apoios destinados à agricultura, justificando-os agora como medidas de desenvolvimento rural.

Ao longo da década de 2000, a política agrícola é objeto de novas reformas que mantêm as linhas mestras e os objetivos das levadas a cabo no anos noventa, sem que nenhuma delas implique incrementos significativos dos fundos atribuídos ao desenvolvimento rural. Um bom exemplo do carácter limitado destes fundos é o sexénio de 2000-2006, em que este tipo de apoios representa apenas 11% dos recursos atribuídos à PAC. E ainda, dos 51,5 mil milhões de euros destinados durante esse período às políticas de desenvolvimento rural, dois mil milhões correspondiam à Iniciativa Leader e só cerca de 10% dos recursos restantes estavam desvinculados da atividade agrícola.

Embora as origens teóricas das políticas de desenvolvimento rural sejam diversas e homogêneas – há quem inclusivamente as considere escassas – e embora a vasta literatura existente utilize diferentes termos para se referir ao desenvolvimento (endógeno, de base, local, integrado, participativo, multissetorial, etc.), em última instância, o seu propósito fundamental será contribuir para o desenvolvimento das zonas mais desfavorecidas e, dessa forma, para a coesão económica e social do território.

Quanto às características das políticas de desenvolvimento rural, a “abordagem Leader” pressupõe a sua materialização dentro de uma estratégia definida por uma série de peculiaridades: a) uma abordagem territorial, que concebe o âmbito comercial como o eixo sobre o qual articular a sua estratégia de desenvolvimento; b) um carácter integrado, que aposta na diversificação económica do meio rural, sem depender da evolução de nenhum sector ou atividade em concreto; c) uma dinâmica participativa, que consiga implicar a população local na tomada de decisões; d) um modelo que considera a inovação como um instrumento fundamental para impulsionar o desenvolvimento das zonas mais desfavorecidas; e) que propicia a cooperação transnacional com a finalidade de fomentar o trabalho em rede e o intercâmbio de experiências de sucesso; e f) que concebe a sustentabilidade como princípio transversal que deve guiar todas as ações de desenvolvimento.

Em grande medida, graças ao efeito de difusão alcançado pela aplicação do Leader I em quatro comarcas extremenhas durante a primeira metade dos anos noventa, a segunda convocatória desta Iniciativa significou uma mobilização sem precedentes do mundo rural extremo durante a segunda metade da referida década.

Na origem do Proder I devemos situar esse grande interesse das diferentes comarcas em participarem no modelo de desenvolvimento proposto pelo Leader. Face a uns recursos insuficientes para atender as demandas de todas as zonas rurais, o Proder I possibilitou que a maior parte das comarcas extremenhas excluídas do Leader II pudessem receber os fundos necessários para aplicar este tipo de políticas. No total, graças à combinação das duas atuações, 22 comarcas, 297 municípios e 563 270 habitantes foram beneficiados na Extremadura pela aplicação do Leader II e do Proder I.

A execução financeira destes programas não deixa dúvidas em relação à sua capacidade para ativar os recursos das zonas rurais. Desde o início da sua aplicação, as quantidades atribuídas nos orçamentos iniciais aumentam notavelmente. Estes incrementos no Proder I, chegaram inclusivamente a duplicar-se em relação aos recursos iniciais.

Da mesma forma, também é de salientar que os compromissos assumidos finalmente pelos dois Programas superam o seu orçamento definitivo, embora seja certo que neste caso existem diferenças ao nível de execução alcançado pelas diferentes comarcas extremenhas.

Enquanto que no Leader II todos os Grupos de Ação Local são capazes de comprometer os recursos orçamentados, no Proder I isto não aconteceu em quase metade das comarcas. Inclusivamente, alguns grupos como Las Hurdes, Sierra Grande–Río Machel, Las Villuercas, ou Jerez–Sierra Suroeste ficaram bastante por debaixo. Este facto, podia ser um bom exemplo do menor nível de maturação das estratégias de desenvolvimento destes Grupos. Isto é o que pelo menos se podia deduzir em função da apreciação de alguns destes programas efetuada pela Comissão de seleção do Proder I na Extremadura nos seus primeiros encontros.

Por outro lado, a análise realizada também mostra que o Leader e o Proder são capazes de incentivar de forma mais intensa a implicação dos recursos endógenos, de maneira que os que mais se comprometem na sua aplicação são os investidores privados locais e as instituições mais próximas ao território (administração local e regional).

Não obstante, no Leader II a implicação municipal parece obedecer a certas práticas em que as Câmaras Municipais aproveitam os fundos da referida Iniciativa para abordarem todo o tipo de investimentos, e, para tal, não se importam de entrar em concorrência com os promotores privados pela captação dos fundos Leader. Este comportamento, que podemos considerar como um desvio em relação ao papel atribuído a estas instituições, não se verifica no Proder I, e podia, ao mesmo tempo, explicar a menor implicação das corporações locais neste programa.

Embora nas avaliações oficiais, e nos relatórios finais de cada um dos Grupos, o número de ações realizadas seja um dado ao qual se dá grande importância, as atuações detetadas nalgumas medidas produtivas do Leader II confirmam a prudência com que este indicador deve ser utilizado para avaliar a sua eficácia.

Em termos gerais, é inquestionável que a estrutura destes programas e a distribuição do seu investimento por medidas foi coerente com o enfoque multisectorial das políticas de desenvolvimento rural, e com o seu objetivo de contribuir para a diversificação económica desse espaço.

Apesar de que o Leader II e o Proder I implicam a execução de investimentos em diversos sectores distintos da agricultura e pecuária, não é menos certo que, nalgumas medidas, os projetos realizados se concentram num número limitado de atividades. Assim, por exemplo, na gestão da medida de turismo rural no Programa Leader II, dos 177 projetos realizados por promotores privados, 110 dirigiram-se para a criação de alojamento, 23 para negócios de restauração, e apenas 9 tiveram como objetivo a criação de serviços complementares ao turista.

Apesar desta limitação na variedade das ações realizadas, a criação de alojamento, ou o número de projetos realizados em atividades de restauração e hotelaria, não deixam dúvidas sobre a relevância que o Leader II e o Proder I tiveram no desenvolvimento do sector turístico no meio rural extremo.

Contudo, em ambos os programas a execução desta medida afasta-se do propósito fundamental para o qual foi planeado pela Comissão: complementar os rendimentos agrícolas. A presença de agricultores como promotores de ações de turismo rural é prova disso. Pelo contrário, tal e como demonstra o nosso estudo de caso, os promotores de origem neo-rural parecem ter uma grande relevância no desenvolvimento dos projetos turísticos, especialmente os referentes à criação de casas rurais.

Em qualquer dos casos, a análise empírica da aplicação do Leader II e do Proder I na região confirma a capacidade destes programas para mobilizarem os recursos do meio rural, para promoverem projetos empresariais e fomentarem a atividade económica em sectores diferentes da agricultura ou pecuária, para ativarem e alcançarem

a implicação dos recursos, pessoas e instituições mais próximas do território. Para conseguir este objetivo, o método utilizado torna-se um instrumento útil para o fomento de novas empresas e para a criação e consolidação de emprego.

No entanto, a sua aplicação demonstra igualmente que a sua margem de atuação está hipotecada por uns recursos económicos muito limitados, até ao ponto em que os podíamos qualificar de “ridículos”, em comparação com os recursos destinados a outros fins. Portanto, mais do que o seu carácter subsidiário, os recursos destinados aos programas de desenvolvimento rural Leader II e Proder I carecem de capacidade real para alcançarem os objetivos traçados, e corrigirem os problemas demográficos, económicos e sociais inerentes à crise estrutural do meio rural.

Através do estudo de caso de La Vera podemos constatar que a avaliação deste tipo de programas feita por aqueles que melhor conhecem a sua aplicação, é muito mais positiva do que se podia esperar em função do exposto no parágrafo anterior. A explicação para este facto está relacionada com a importância que essa outra série de variáveis de carácter intangível ou imaterial tem dentro do enfoque Leader.

Os resultados oferecidos pelo estudo de caso parecem confirmar as conclusões obtidas por outras investigações, quando destacam que o interesse fundamental deste tipo de programas radica no modelo de desenvolvimento proposto e no método usado para o alcançar.

Entre todas essas peculiaridades intangíveis do método Leader, merece especial destaque a que se refere à sua dimensão comarcal, que, por sua vez, é fundamental para compreender a contribuição deste tipo de programas para o fortalecimento da identidade da população com o seu território.

Outros aspetos imateriais que parecem receber uma apreciação positiva são aqueles relacionados com a conservação do ambiente, ou o chamado “efeito difusão” (que se refere à capacidade que as ações realizadas têm para servirem de exemplo a outros promotores, e impulsionarem a realização de investimentos semelhantes). Quanto a isto, é verdade que, dentro do Leader II, a medida de Cooperação

transnacional (na qual se deveriam ter abordado projetos que propiciassem o trabalho em rede e o intercâmbio de experiências de sucesso entre Grupos de diversos países da UE), distancia-se muito de cumprir as expectativas que suscitou num princípio.

Talvez, dentro das peculiaridades do enfoque Leader, os resultados mais modestos fossem os relacionados com o carácter inovador dos projetos financiados. À margem de que este não seja um requisito formal do Proder I, no que se refere ao Leader II, a Comissão Europeia anunciava na segunda convocatória desta Iniciativa uma maior exigência quanto a esta questão. No entanto, mais do que a modernização ou ampliação de negócios já existentes, a verdade é que a maior parte dos projetos realizados não podiam ser utilizados como exemplo paradigmático de ação inovadora.

Quanto à participação da população nos processos de desenvolvimento, o estudo de caso permitiu-nos aprofundar este aspeto, e confirmar a modesta contribuição deste tipo de programas para a articulação da sociedade rural, e para a promoção da sua implicação nos processos de desenvolvimento. Por outro lado, há uma grande disparidade no número de coletivos sociais criados em cada uma das comarcas.

Por último, a análise da aplicação do Programa Proder na comarca de La Vera demonstra que nem todas as medidas produtivas contribuem da mesma forma para o desenvolvimento das zonas rurais: os projetos realizados dentro da medida de pequenas e médias empresas, artesanato e serviços, bem como os investimentos orientados para a valorização da produção agrícola, são mais viáveis do que outros projetos que, realizados dentro da medida de turismo rural, têm como objetivo a construção de casas rurais. Paradoxalmente, num sentido muito diferente daquele que foi inicialmente traçado pela Comissão Europeia, uma parte dos promotores deste último tipo de projetos, perante a escassa viabilidade dos seus estabelecimentos, vê-se obrigada a recorrer à pluriatividade para obter outras receitas que lhes permitam complementar o seu rendimento.

## Bibliografía



### Bibliografía citada:

Acta Única Europea. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Nº L 169/1-29, 29 de junio 1987.

ADICOVER: Candidatura presentada para optar a la concesión de Proder I. Noviembre, 1996.

Alario Trigueros, M. (2004): "El turismo rural en España", en Molinero Hernando, F.; Majoral Moliné, R.; García Bartolomé, J. M.; y García Fernández, G. (Coord.): "Atlas de la España Rural". Ed. MAPA. Madrid, pp. 356-359.

Alberdi Collantes, J. C. (2008): "El medio rural en la agenda empresarial: La difícil tarea de hacer partícipe a la empresa del desarrollo rural". Investigaciones geográficas nº 45, pp. 63-91.

Altieri, M.: "Agroecología. Bases para una agricultura sustentable". Ed. CLADES. La Habana, 1995.

Arnalte Alegre, E. (1993): "Modelo productivo de la agricultura europea y la reforma de la PAC", en Arnalte Alegre, E.; García Álvarez-Coque, J. M.; Romero González, J. y Sorni Martí, J. (Coord.): "Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa". MAPA, pp. 277-289.

Arnalte Alegre, E. y Oliveira Baptista, F. (2009): "Producción Agraria, Gestión Ambiental y Transición Rural. Tres dimensiones de la "cuestión rural" en la Península Ibérica", en Moreno, L.; Sánchez, Mª. M.; y Simões, O. (Coord.): "Cultura, Inovação e Território. O Agroalimentar e o Rural". Ed. Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais. Lisboa, pp. 1-15.

Asociación Europea de Información sobre Desarrollo Local: "Evaluar el valor añadido del enfoque Leader". Cuaderno nº 4 del Observatorio Europeo Leader. Bruselas, 1999.

Asociación Europea de Información sobre Desarrollo Local: "La financiación local en los territorios rurales". Cuaderno nº 9 del Observatorio Europeo Leader. Bruselas, Septiembre 2000.

Asociación Europea de Información sobre el Desarrollo Local: "Innovación y desarrollo rural". Serie Informes del Observatorio, nº 2. Bruselas, 1997.

Asociación Europea de Información sobre el Desarrollo Local: "La competitividad territorial. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de Leader". Cuaderno nº 6 del Observatorio Europeo de Innovación y Desarrollo Rural. Bruselas, 1999.

Barceló, V. (Coord.): "Liberalización, ajuste y reestructuración de la agricultura española". MAPA, Serie Estudios. Madrid, 1991.

Beltrán, C. (1995): "Mecanismos e instrumentos de la Iniciativa Comunitaria Leader II", en Ramos Real, E. y Cruz Villalón, J. (Coord.): "Hacia un nuevo sistema rural". Ed. MAPA. Madrid, pp. 483-494.

Berga Monge, A. y González Gutiérrez-Barquín, M. (1999): "Importancia de los productos con denominación de origen o específica", en Ramos Real, E. (Coord.): "El desarrollo rural en la Agenda 2000". Ed. MAPA. Madrid, pp. 479-494.

Blanc, M. (1987): "Pluriactividad y movilidad del trabajo: un enfoque macroeconómico", en Arkleton Research: "Cambio rural en Europa". Programa de investigación sobre las estructuras agrarias y la pluriactividad. Ed. MAPA. Madrid, pp. 89-109.

Bote Gómez, V.: "Turismo en espacio rural. Rehabilitación del patrimonio sociocultural y de la economía social". Ed. Popular. Madrid, 2001.

Bryden, J. M. (1988): "Evaluación de un programa de desarrollo regional. El caso de las Highlands e Islas de Escocia", en Etxezarreta Zubizarreta, M. (Comp.): "Desarrollo Rural Integrado". Ed. MAPA y Diputación de Barcelona. Madrid, pp. 271-304.

Brun, A. (1987): "Pluriactividad agraria en Francia: medidas y concepciones", en Arkleton Research: "Cambio rural en Europa". Programa de investigación sobre las estructuras agrarias y la pluriactividad. Ed. MAPA. Madrid, pp. 247-274.

Buller, H. y Wright, S. (1990): "Rural development: problems and practices". Gower, Aldershot.

Calatrava Requena, J. (1995): "Actividad agraria y sustentabilidad en el desarrollo rural: El papel de la investigación/extensión con enfoque sistémico", en Ramos Real, E. y Cruz Villalón, J. (Coord.): "Hacia un nuevo sistema rural", pp. 303-327.

Calvo Palomares, R. (2009): "Reflexiones sobre el modelo de desarrollo local: Propuesta de un decálogo de retos de futuro". Revista de Investigaciones Regionales, nº 14, pp. 133-153.

Camarero Rioja, L. (1991): "Tendencias recientes y evolución de la población rural en España", Revista Política y Sociedad, nº 8, pp. 13-24.

Camarero Rioja, L. (1996): "El mundo rural en la era del ciberespacio: Apuntes de sociología rural", en García de León, M<sup>a</sup>. A. (Coord.): "El campo y la ciudad". Ed. MAPA. Madrid, pp. 123-151.

Camarero Rioja, L. (1997): "Pautas demográficas y espaciales de las transformaciones del medio rural: Ruralidad y agricultura", en Gómez Benito, C. y González Rodríguez, J. J. (Coord.): "Agricultura y sociedad en la España contemporánea". Ed. MAPA y CIS. Madrid, pp. 225-246.

Cambra Fierro, J. y Villafuerte Martín, A. (2009): "Denominaciones de origen e indicaciones geográficas: Justificación de su empleo y valoración de su situación actual en España", en Lamo de Espinosa, J. (Coord.): "El nuevo sistema agroalimentario en una crisis global". Mediterráneo económico, nº 15. Ed. Cajamar. Almería, pp. 329-350.

Campesino, A.; Sánchez, M.; Rengifo, J. I. (2010): "Extremadura", en López, D. y Del Valle, E. (Dir.): "La actividad turística española en 2009". AECIT (Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo). Ed. Ramón Areces. Madrid, pp. 437-450.

Castillo Valero, J. S. y García Cortijo, M<sup>a</sup>. C. (2011): "Los distritos rurales: un nuevo concepto de desarrollo territorial. Modelos Centro-Periferia en Castilla La Mancha". Estudios de Economía Aplicada, vol. 29, nº1, pp. 165-188.

Castillo Valero, J. S. y Ramos Real, E. (2010): "El nuevo desarrollo rural y el futuro de la política rural en la Unión Europea", en García Álvarez-Coque, J. M. y Gómez Limón, J. A. (Coord.): "Chequeo médico de la PAC. Y perspectivas de la Política Agraria Común tras 2013". Ed. Ministerio Medio Ambiente, Rural y Marino y Eumedia S.A. Madrid, pp. 177-212.

Cejudo García, E. (2000): "Los desequilibrios territoriales de la PAC". Cuadernos Geográficos, nº 30, pp. 143-163.

Centro de Estudios Caja España (2012): "Informe datos económicos y sociales comarca de La Vera". Ed. Caja España de Inversiones, Salamanca y Soria.

Ceña Delgado, F. (1994): "Planteamientos económicos del Desarrollo Rural: Perspectiva histórica". Revista de Estudios Agrosociales, nº 169, pp. 11-52.

Colino Sueiras, J. y Martínez Paz, J. M. (2005): "El desarrollo rural: segundo pilar de la PAC", en García Delgado, J. L. y García Grande, M. J. (Dir.): "Política Agraria Común: balance y perspectivas". Colección Estudios Económicos La Caixa, nº 34. Barcelona, pp. 70-99.

Coller, X.: "Estudio de casos". Colección de cuadernos metodológicos nº 30. Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 2000.

Comisión de las Comunidades Europeas (1981): "Guidelines for European agriculture", COM (81) 608 final. Suplemento 4/81. Boletín de las Comunidades Europeas. Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

Comisión de las Comunidades Europeas (1988): "El futuro del mundo rural". Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo. Suplemento 4/88. Boletín de las Comunidades Europeas. Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

Comisión de las Comunidades Europeas (1991): "Evolución y futuro de la Política Agraria Común". Suplemento 5/91. Boletín de las Comunidades Europeas. Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

Comisión de las Comunidades Europeas (1992): "Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad". Dirección General de Políticas Regionales, Bruselas.

Comisión Europea (1991): "Programme européen d'analyse méthodologique pour l'évaluation des politiques structurelles: étude de définition". CEOPS.

Comisión Europea (1991): Comunicación por la que se fijan las directrices de unas subvenciones globales integradas para las que se invita a los Estados miembros a presentar propuestas que respondan a una Iniciativa comunitaria de desarrollo rural (91/C 73/14). Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 19 de marzo de 1991.

Comisión Europea (1994): "Europa 2000+: cooperación para la ordenación del territorio". Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

Comisión Europea (1994): "Método de Evaluación Actividades de Naturaleza Estructural". Bruselas.

Comisión Europea (1994): Comunicación por la que se fijan las orientaciones para las subvenciones globales a los programas operativos integrados para los cuales se pide a los Estados miembros que presenten solicitudes de ayuda dentro de una iniciativa comunitaria de desarrollo rural (94/C 180/12). Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 1 de julio de 1994.

Comisión Europea (1995): "Sound and efficient management 2000". Bruselas.

Comisión Europea (1996): "Evaluation: Concrete steps towards best practice across the Commission" SEC 96/659 final. Bruselas.

Comisión Europea (1997): "Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia". (COM (97) 2000). Suplemento 5/97. Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

Comisión Europea (1997): "Evaluating EU expenditure programmes". Bruselas.

Comisión Europea (1997): "Rural Developments", CAP 2000, Working document. Bruselas.

Comisión Europea (2000): Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (Leader +) (2000/C 139/05). Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 18 de mayo del 2000.

Comisión Europea (2002): "Revisión Intermedia de la Política Agrícola Común". Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (COM (2002) 394).

Comisión Europea (2002): MEMO/02/198, "Indicative figures on the distribution of direct farm aid".

Comisión Europea (2003): Informe financiero de la Unión Europea 2002. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

Comisión Europea (2007): "Preparándose para el chequeo de la reforma de la PAC", (COM (2007) 722 final).

Comisión Europea (2008): Comunicación 2008/2550 por la que se aprueba el Libro Verde sobre la cohesión territorial: "Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte". (COM (2008) 616 final).

Comisión Europea (2009): "Desarrollo rural en la Unión Europea". Información estadística y económica. Informe 2008. Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural.

Compés López, R. (2010): "De la deconstrucción a la refundación: Elementos para un cambio de modelo de la reforma de la PAC 2013" en García Álvarez-Coque, J. M. y Gómez Limón, J. (Coord.): "Chequeo médico de la PAC. Y perspectivas de la Política Agraria Común tras 2013". Ed. Ministerio Medio Ambiente, Rural y Marino y Eumedía S.A. Madrid, pp. 129-153.

Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura: Orden de 22 de Julio de 1994, por la que se establecen las normas de tramitación de ayudas a la Iniciativa Comunitaria Leader II. Diario Oficial de Extremadura, nº 86, 26 de julio de 1994.

Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura: "Programa Leader II de la Comunidad Autónoma de Extremadura". Dirección General de Estructuras Agrarias. Mérida, 1995.

Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura: Orden de 23 de Septiembre de 1996, por la que se establecen normas de aplicación del Programa de Desarrollo y Diversificación Económica en zonas rurales. Diario Oficial de Extremadura, nº 112, 26 de septiembre de 1996.

Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura: Orden de 1 de octubre de 2001, por la que se adaptan al ámbito regional las orientaciones de la Iniciativa Leader +. Diario Oficial de Extremadura, nº 118, 11 de octubre de 2001.

Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura: "Evaluación final de la Iniciativa Comunitaria Leader II en Extremadura". ECOTONO, 2002.

Consejo de la Unión Europea (2006): Decisión sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (período de programación 2007-2013) (2006/144/CE). Diario Oficial de la Unión Europea L/55, 25 de febrero de 2006.

Consejo de la Unión Europea (2009): Decisión de 19 de enero por la que se modifica la Decisión 2006/144/CE, sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (2007-2013).

Consejo Económico y Social de las Comunidades Europeas (1990): Dictamen en relación al proyecto de Comunicación de la Comisión por el que se invita a los Estados miembros a presentar propuestas en el marco de la Iniciativa Leader. Pleno 280º, 18 de octubre de 1990.

De los Ríos Carmenado, I.; Alier Gándaras, J. L.; Díaz Puente, J. M. y Yagüe Blanco, J. L. (2002): "La Iniciativa LEADER, un planteamiento de desarrollo rural desde la innovación y el conocimiento local: Resultados y experiencias", en De los Ríos Carmenado, I. (Coord.): "Innovación para el desarrollo rural: La Iniciativa Leader como Laboratorio de aprendizaje". Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid. Madrid, pp. 75-138.

Del Canto Fresno, C. y De Casabianca, F. (Coord.): "Innovación y desarrollo en áreas rurales". Ed. MAPA. Madrid, 1996.

Delgado, M<sup>a</sup>. M.; Ramos, E.; Gallardo, R.; y Ramos, F. (1999): "De las nuevas tendencias en evaluación a su aplicación en las Iniciativas Europeas de desarrollo rural" en Ramos, E. (Coord.): "El desarrollo rural en la Agenda 2000". Ed. MAPA. Madrid, pp. 323-344.

ECOTONO y EUROPARC: Actas 8º Congreso Europarc-España. "Espacios protegidos: Oportunidades para el desarrollo sostenible". Ed. Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid, 2002.

Efstratoglou-Todoulou, S. (1995): "Las estrategias de ajuste de los hogares agrarios y la función de la pluriactividad en los diferentes contextos socioeconómicos mediterráneos", en Ramos Real, E. y Cruz Villalón, J. (Coord.): "Hacia un nuevo sistema rural". Ed. MAPA. Madrid, pp. 519-543.

Enciso de Yzaguirre, V. y Roche López, C. (2006): "Fiscalidad y desarrollo rural en España. Los beneficios fiscales del mundo rural español". CIRIEC-España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 55, pp. 91-124.

Equipo de desarrollo rural de la Universidad de Córdoba: "Evaluación preliminar de la Iniciativa Leader II en España". MAPA. Dirección General de Planificación y Desarrollo Rural, 1998.

Esparcia Pérez, J. y Noguera Tur, J. (1999): "Reflexiones en torno al territorio y al desarrollo rural" en Ramos Real, E. (Coord.): "El desarrollo rural en la Agenda 2000". MAPA. Madrid, pp. 9-44.

Esparcia Pérez, J. (2001): "Las políticas de desarrollo rural: Evaluación de resultados y debate en torno a sus orientaciones futuras", en García Pascual, F. (Coord.): "El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades". Ed. MAPA. Madrid, pp. 267-309.

Esteban, Mª.; Rodríguez, A.; Moreno, J.; Altuzarra, A.; y Larrañaga, J. (2009): "La evaluación de la Política Regional Europea. Análisis empírico de las metodologías aplicadas". Investigaciones regionales, nº 14, pp. 157-184.

Etxezarreta, M. (1988): "La génesis del desarrollo rural integrado", en Etxezarreta, M. (Comp.): "Desarrollo Rural Integrado". Ed. MAPA y Diputación de Barcelona. Madrid, pp. 17-29.

Etxezarreta, M. (1995): "Una visión crítica de las políticas agrarias españolas en el contexto internacional", en Ramos Real, E. y Cruz Villalón, J. (Coord.): "Hacia un nuevo sistema rural". Ed. MAPA. Madrid, pp. 169-202.

Etxezarreta, M.; Cruz, J.; García Morilla, M. y Viladomíu, L.: "La agricultura familiar ante las nuevas políticas agrarias comunitarias". Ed. MAPA, Serie Estudios. Madrid, 1995.

FAO: "El estado mundial de la agricultura y la alimentación". Parte III. Roma, 1989.

Flores, D. y Barroso, Mª O. (2011): "Desarrollo rural, economía social y turismo rural: un análisis de casos". CIRIEC-España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 70, pp. 55-80.

Foro IESA: "Del desarrollo rural al desarrollo territorial. Reflexiones a partir de la experiencia española". Ed. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. FEADER. Madrid, 2009.

García Álvarez-Coque, J. M. (2004): "La reforma de la PAC y el futuro de las ayudas agrarias". Revista Valenciana de Economía y Hacienda, nº 11, pp. 163- 183.

García Azcárate, T. (1986): "Reflexiones sobre "El Libro Verde" y la crisis de la Política Agraria Común". Revista de Estudios Agrosociales, nº 136, pp. 11-39.

García Bartolomé, J. M. (1991): "Sobre el concepto de ruralidad: crisis y renacimiento rural". Revista Política y Sociedad, nº 8, pp. 87-94.

García de León, Mª. A. (Coord.): "El campo y la ciudad". Ed. MAPA. Madrid, 1996.

García Delgado, J. L. y Grande García, M. J. (2005): "Nacimiento y desarrollo de una idea: de la Conferencia de Stressa en 1958, a la Reforma McSharry en 1992", en García Delgado, J. L. y García Grande, M. J. (Dir.): "Política Agraria Común: balance y perspectivas". Colección Estudios Económicos La Caixa, nº 34. Barcelona, pp. 17-43.

García García, Y. (2007): "Consideraciones metodológicas en torno a "lo rural": La complejidad de su definición" en Pérez Rubio, J. A. (Coord.): "Los intangibles en el desarrollo rural". Universidad de Extremadura. Servicio de Publicaciones, Cáceres, pp. 35-53.

García Grande, M. J. (2005): "El último decenio: aplicación y consecuencias de las reformas de la PAC", en García Delgado, J. L. y García Grande, M. J. (Dir.): "Política Agraria Común: balance y perspectivas". Colección de Estudios Económicos de La Caixa, nº 34. Barcelona, pp. 44-69.

García Hernández, M<sup>a</sup>. y De la Calle Vaquero, M. (2006): "Turismo en el medio rural: conformación y evolución de un sector productivo en plena transformación. El caso del Valle del Tiétar (Ávila)". Cuadernos de turismo, nº 17, pp. 75-101.

García Lobo, L. N. y Quintero Rizzuto, M<sup>a</sup> (2009): "Desarrollo local y nueva ruralidad". Economía, nº 28, pp. 191-212.

García Sanz, B. (1994): "Alcance y significado de las entidades singulares de población como concepto para cuantificar la población rural". Revista Estudios Agrosociales, nº 168, pp. 199-234.

García Sanz, B. (1999): "Cambios demográficos en la nueva ruralidad española", en Ramos Real, E. (Coord.): "El desarrollo rural en la Agenda 2000". Ed. MAPA. Madrid, pp. 47-64.

García Sanz, B. (2002): "Apuntes para un Libro Blanco para el Desarrollo Rural", ponencia impartida dentro de la Jornada temática "El mundo rural". Madrid, 23 de Mayo de 2002.

Garrido García, D. y Ramos Real, E. (2013): "Calidad y desarrollo rural: una propuesta metodológica para la evaluación de marcas de calidad territorial". Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, nº 234, pp. 127-157.

Garrido Martín, J. L. (Coord.): "La caza. Sector económico. Valoración por subsectores". Fundación para el Estudio y Defensa de la Naturaleza y la Caza (FEDENCA). Ed. Exlibris. Madrid, 2012.

Gómez Mendoza, J. (1995): "Desarrollo rural y espacios naturales protegidos", en Ramos Real, E. y Cruz Villalón, J. (Coord.): "Hacia un nuevo sistema rural". Ed. MAPA. Madrid, pp. 381-410.

Gómez Ramos, A. (2009): "Análisis del potencial de los bio-combustibles desarrollados a escala local como oportunidad para el desarrollo rural sostenible en Castilla y León", en Moreno, L.; Sánchez, M<sup>a</sup>. M.; y Simões, O. (Coord.): "Cultura, Inovação e Território. O Agroalimentar e o Rural". Ed. Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais. Lisboa, pp. 255-262.

González Fernández, M. (2006): "Idas y vueltas en el desarrollo rural". Revista de Estudios Agrosociales, nº 211, pp. 121-142.

González Regidor, J.: "El futuro del medio rural en España. Agricultura y desarrollo económico". Ed. Consejo Económico y Social. Madrid, 2000.

González Regidor, J. (2006): "El método Leader: Un instrumento territorial para un desarrollo rural sostenible. El caso de Extremadura", en González Regidor, J. (Dir.): "Desarrollo Rural de Base Territorial: Extremadura (España)". Ed. MAPA y Consejería de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura. Badajoz, pp. 13-90.

Guiberteau Cabanillas, A. (2002): "Fortalezas y debilidades del modelo de desarrollo rural por los actores locales", en Márquez Fernández, D. (Coord.): "Nuevos Horizontes en el desarrollo rural". Universidad Internacional de Andalucía. Ed. AKAL. Madrid, pp. 87-104.

Guzmán Casado, G. y Morales Hernández, J. (2012): "Agroecología y Agricultura ecológica. Aportes y sinergias para incrementar la sustentabilidad agraria". Agroecología, nº 6, pp. 55-62

Hervieu, B. (1997): "Agricultura y desarrollo rural: La convergencia necesaria", en *Leader II Magazine*, nº 15, pp. 6-13.

Isturiz Agudo, J. M. y Puras Gil, F. (1992): "Programa de desarrollo integrado en áreas desfavorecidas de Navarra (DIADENA)", en Valcárcel-Resalt, G. y Troitiño Vinuesa, M. A. (Coord.): "Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas". Ed. MOPT. Madrid, pp. 261-272.

Ivars Baidal, J. A. (2000): "Turismo y espacios rurales: concepto, filosofía y realidades". *Revista de Investigaciones Geográficas*, nº 23, pp. 59-88.

Kaysser, B.: "La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental". Ed. Armand Colin. París, 1990.

Krugman, P. (1991): "Increasing Returns and Economic Geography", *The Journal of Political Economy*, vol. 99, nº 3. University of Chicago, pp. 483-499.

Labrador, J. (2007): "Un ejemplo de coherencia: la producción ecológica y el desarrollo rural sostenible". *Actualidad Leader: Revista de desarrollo rural*, nº 38, pp. 10-11.

Labrador, J.; Falero, B.; y Reyes, J. L. (1997): "Olivar ecológico en Extremadura". *Agricultura: Revista Agropecuaria*, nº 774, pp. 58-60.

Labrador, J. (2002): "Aproximación a las bases técnicas de la agricultura ecológica", en Labrador, J.; Porcuna, J. L.; y Bello, A. (Ed.): "Manual de Agricultura y ganadería ecológica". Ed. Eumedía y Diputación de Córdoba. Madrid, pp. 17-35.

Labrador, J.; Sicilia, A.; y Torrejón, A. (2009): "Agroecología, fertilidad y mediterraneidad". *Agroecología*, nº 4, pp. 97-110.

Lamo de Espinosa, J. (1991): "Reflexiones críticas sobre la nueva PAC". *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 156, pp. 67-83.

Langreo Navarro, A. (2004): "Una visión territorial de la industria alimentaria", en Molinero Hernando, F.; Majoral Moliné, R.; García Bartolomé, J. M.; y García Fernández, G. (Coord.): "Atlas de la España Rural". Ed. MAPA. Madrid, pp. 348-353.

Lázaro Araujo, L. (1995): "El desarrollo rural en el contexto de la Unión Europea", en Ramos Real E. y Cruz Villalón, J. (Coord.): "Hacia un nuevo sistema rural". MAPA. Madrid, pp. 237-255.

León Sicard, T. E. (2009): "Agroecología: Desafíos de una ciencia ambiental en construcción". *Agroecología*, nº 4, pp. 7-17.

Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. BOE nº 299, 14 de diciembre de 2007.

López Ontiveros, A. (1992): "Recursos cinegéticos y desarrollo", en Valcárcel-Resalt, G. y Troitiño Vinuesa M. A. (Coord.): "Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas". Ed. Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Madrid, pp. 105-122.

MAPA: "Programa Nacional de la Iniciativa Comunitaria Leader II". Madrid, Octubre 1994.

MAPA: "Programa Nacional Proder I". Madrid, Julio 1996.

Márquez Fernández, D. (2002): "Bases metodológicas del desarrollo rural", en Márquez Fernández, D. (Coord.): "Nuevos Horizontes en el desarrollo rural". Universidad Internacional de Andalucía. Ed. AKAL. Madrid, pp. 11-28.

- Martz, W. (1987): "Introducción: Pequeño empresariado y desarrollo rural", en Arkleton Research: "Cambio rural en Europa". Programa de investigación sobre las estructuras agrarias y la pluriactividad. Ed. MAPA. Madrid, pp. 113-116.
- Massot Martí, A. (1993): "La transición hacia una nueva PAC y un nuevo derecho agrario en la perspectiva de la unión económica y monetaria". Noticias de la CEE, nº 97, pp. 43-57.
- Massot Martí, A. (1998): "Hacia una nueva política rural integrada en una Europa abierta". Revista Española de Economía Agraria, nº 182, pp. 9-74.
- Massot Martí, A. (2010): "La revisión presupuestaria como marco general de la PAC pos 2013", en García Álvarez-Coque, J. M. y Gómez Limón, J. A. (Coord.): "Chequeo médico de la PAC. Y perspectivas de la Política Agraria Común tras 2013". Ed. Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino y Eumedia S.A. Madrid, pp. 105-128.
- Mejías Guisado, F. (2006): "Programas comunitarios de desarrollo rural. Aplicación e impacto en Extremadura", en González Regidor, J. (Dir.): "Desarrollo Rural de Base Territorial: Extremadura (España)". Ed. MAPA y Consejería de Desarrollo Rural Junta de Extremadura. Badajoz, pp. 171-219.
- Méndez Gutiérrez del Valle, R. y Gil Quindós, J. M. (1996): "Innovación y sistemas productivos locales: El caso de Fuensalida", en Del Canto Fresno, C. y De Casabianca, F. (Coord.): "Innovación y desarrollo en áreas rurales". Ed. MAPA. Madrid, pp. 19-44.
- Méndez, R. y Sánchez Moral, S. (2004): "Industrialización rural en España", en Molinero Hernando, F.; Majoral Moliné, R.; García Bartolomé, J. M.; y García Fernández, G. (Coord.): "Atlas de la España Rural". Ed. MAPA. Madrid, pp. 342-347.
- METRASEIS: "Turismo cinegético en España". Secretaría General de Turismo. Madrid, 1985.
- Millán Escriche, M. (2002): "La diversificación en el medio rural como factor de desarrollo". Papeles de Geografía, nº 36, pp. 223-238.
- Millet Soler, M. (2005): "La PAC y las negociaciones comerciales internacionales" en García Delgado, J. L. y García Grande, M. J. (Dir.): "Política Agraria Común: balance y perspectivas". Colección de Estudios Económicos de La Caixa, nº 34. Barcelona, pp. 154-189.
- Molinero Hernando, F. (1999): "Caracterización y perspectivas de los espacios rurales españoles", en Ramos Real, E. (Coord.): "El desarrollo rural en la Agenda 2000". MAPA. Madrid, pp. 67-92.
- Moltó Mantero, E. y Hernández Hernández, M<sup>a</sup>. (2004): "La funcionalidad de los medios rurales en las sociedades urbanas". Investigaciones geográficas, nº 34, pp. 63-75.
- Mora Aliseda, J. (2001): "Extremadura Fin de Siglo: Análisis de sus 383 municipios". Ed. Cemesa.
- Moreno, L.; Sánchez, M<sup>a</sup>. M.; y Simões, O. (Coord.): "Cultura, Inovação e Território. O Agroalimentar e o Rural". Ed. Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais. Lisboa, 2009.
- Moyano Estrada, E. (1998): "La política agraria en el proceso de integración europea". Revista de Fomento Social, nº 53, pp. 47-68.
- Mulero Mendigorri, A.: "Espacios rurales de ocio. Significado general y análisis en la Sierra Morena cordobesa". Ed. MAPA y Diputación de Córdoba. Madrid, 1995.
- Myrdal, G.: "Economic theory and under-developed regions". Duckworth. London, 1957.
- Nicholls, C. I. y Altieri, M. A. (2012): "Modelos ecológicos y resilientes de producción agrícola para el siglo XXI". Agroecología, nº 6, pp. 28-37

- Nieto Masot, A. (2007): "El desarrollo rural en Extremadura: Las políticas europeas y el impacto de los programas Leader y Proder". Tesis doctoral dirigida por Gurría Gascón, J. L. y Leco Berrocal, F.
- O'Hara, P. (1987): "Dentro de la <<caja negra>>: la necesidad de examinar la dinámica interna de las explotaciones agrarias familiares", en Arkleton Research: "Cambio rural en Europa". Programa de investigación sobre las estructuras agrarias y la pluriactividad. Ed. MAPA. Madrid, pp. 179-192.
- OCDE (1988): "Formulation de la politique rurale. Nouvelles tendances", París.
- OCDE (1994): "Creating rural indicators for shaping territorial policy", París.
- Olaizola Tolosana, A. y Manrique Persiva, E. (1992): "Estrategia de adaptación de pequeñas explotaciones en el marco de la PAC. La agricultura a tiempo parcial en un área de montaña", Revista de Estudios Agro-Sociales, nº 161, pp. 99-122.
- ONU (1987): "Nuestro futuro en común". Informe Comisión Mundial Medio Ambiente y Desarrollo.
- Perdomo Molina, A. C. (2013): "Una propuesta desde la etnoagronomía para la agrobiodiversidad y la erosión genética de agroecosistemas tradicionales". Agroecología, nº 7, pp. 41-46.
- Pérez Rubio, J. A.: "Formas de aproximación a la estructura social de Extremadura: Burocratización, terciarización y clases medias". Ed. Cámara de Comercio e Industria de Cáceres. Cáceres, 1996.
- Pérez Rubio, J. A. (Coord.): "Los intangibles en el desarrollo rural". Ed. Servicio de publicaciones de la Universidad de Extremadura. Cáceres, 2007.
- Pérez Rubio, J. A.; García García, Y.; y Blanco Gregory, R. (2009): "Valoración de formas de vida y de obtención de rentas en el medio rural de Extremadura (España)", en Moreno, L.; Sánchez, M<sup>a</sup>. M.; y Simões, O. (Coord.): "Cultura, Inovação e Território. O Agroalimentar e o Rural". Ed. Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais. Lisboa, pp. 157-164.
- Pérez Rubio, J. A. y Gurría Gascón, J. L. (Coord.): "Neorrurales en Extremadura. Una aproximación a los flujos y orientaciones de los nuevos pobladores. El caso de las Villuercas y Sierra de Gata". Servicio de publicaciones de la Universidad de Extremadura. Cáceres, 2010.
- Pérez Yruela, M. (1990): "La sociedad rural", en Giner, S. (Coord.): "España, Sociedad y Política", Tomo I, Ed. Espasa Calpe. Madrid, pp. 199-241.
- Pérez Yruela, M. y Giménez Guerrero, M<sup>a</sup>. M. (1994): "Desarrollo local y desarrollo rural: el contexto del programa Leader". Papeles de Economía Española, nº 60/61, pp. 219-233.
- Persson, L. O. (1987): "La pluriactividad en las explotaciones agrarias en el norte de Suecia. Un debate para la política rural y agraria", en Arkleton Research: "Cambio rural en Europa". Programa de investigación sobre las estructuras agrarias y la pluriactividad. Ed. MAPA. Madrid, pp. 133-152.
- Pisani, E. (1994): "Pour une Agriculture Marchande et Ménagère". Editions de l'Aube SL.
- Pugliese, E. (1988): "Estratificación social y trabajo a tiempo parcial", en Etxezarreta, M. (Comp.): "Desarrollo Rural Integrado". Ed. MAPA y Diputación de Barcelona. Madrid, pp. 143-178.
- Pulido Fernández, J. I. y Cárdenas García, P. J. (2011): "El turismo rural en España. Orientaciones específicas para una tipología aún en desarrollo". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº 56, pp. 155-176.
- Quintana, J.; Cazorla, A.; y Merino, J. (Coord.): "Desarrollo rural en la Unión Europea: Modelos de participación social". Ed. MAPA. Madrid, 1999.

Ramos Real, F. (1995): "El desafío del sector agroalimentario: un reto de competitividad", en Ramos Real E. y Cruz Villalón, J. (Coord.): "Hacia un nuevo sistema rural". Ed. MAPA. Madrid, pp. 345-379.

REDR (2011): Informe resumido del Grupo de Trabajo Temático 1 - Tratamiento de especificidades territoriales y necesidades en programas de desarrollo rural.

Reglamento (CE) 1974/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Diario Oficial de la Unión Europea L/368, 23 de diciembre de 2006.

Reglamento (CE) 73/2009 del Consejo de 19 de enero de 2009 por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) 1290/2005, 247/2006, 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) 1782/2003. Diario Oficial de la Unión Europea L 30/16, 31 de enero de 2009.

Reglamento (CE) 74/2009 del Consejo, de 19 de enero, que modifica el Reglamento 1698/2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Diario Oficial de la Unión Europea, L 30/100, 31 de enero de 2009.

Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA). Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 160/80, 26 de junio de 1999.

Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre Fondos Estructurales. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 161/1, 26 de junio de 1999.

Reglamento (CE) nº 1263/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo al IFOP. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 161/54, 26 de junio de 1999.

Reglamento (CE) nº 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común. Diario Oficial de la Unión Europea L 209/1, 11 de agosto de 2005.

Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Diario Oficial de la Unión Europea L 277/1, 21 de octubre de 2005.

Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la PAC y se instauran determinados regímenes de ayudas a los agricultores. Diario Oficial de la Unión Europea L 270/1, 21 de octubre de 2003.

Reglamento (CE) nº 1783/1999 del Parlamento y del Consejo, de 12 de julio, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Diario Oficial de la Unión Europea L 213/1, 13 de agosto de 1999.

Reglamento (CE) nº 1784/1999 del Parlamento y del Consejo Europeo, de 12 de julio, relativo al Fondo Social Europeo. Diario Oficial de la Unión Europea L 213/5, 13 de agosto de 1999.

Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo, de 24 de junio, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes. Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 185/9, 15 de julio 1988.

Reglamento (CEE) nº 2081/93 del Consejo, de 20 de julio, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2052/88 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y 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. Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 193/5, 31 de julio 1993.

Reglamento (CEE) nº 2083/93 del Consejo, de 20 de julio, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 4254/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 193/34, 31 de julio 1993.

Reglamento (CEE) nº 2084/93 del Consejo, de 20 de julio, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 4255/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo al Fondo Social Europeo. Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 193/39, 31 de julio 1993.

Reglamento (CEE) nº 2085/93 del Consejo, de 20 de julio, que modifica el Reglamento (CEE) nº 4256/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88 en lo relativo al FEOGA, Sección Orientación. Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 193/44, 31 de julio 1993.

Reglamento (CEE) nº 4254/88 del Consejo, de 19 de diciembre, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 374/15, 31 de diciembre 1988.

Reglamento (CEE) nº 4255/88 del Consejo, de 19 de diciembre, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo al Fondo Social Europeo. Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 374/21, 31 de diciembre 1988.

Reglamento (CEE) nº 4256/88 del Consejo, de 19 de diciembre, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo al FEOGA-Orientación. Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 374/25, 31 de diciembre 1988.

Rengifo Gallego, J. I. (2012): "Evaluación de la actividad cinegética de Extremadura en los albores del siglo XXI. Retos a corto y medio plazo". Revista de Estudios Geográficos, Vol. LXXIII, pp. 189-214.

Rico González, M. (2005): "El turismo como nueva fuente de ingresos para el medio rural de Castilla y León". Cuadernos de Turismo, nº 16, pp. 175-195.

Rico González, M. y Gómez García, J. M<sup>a</sup>. (2003): "Mujeres y despoblación en el medio rural de Castilla y León". Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural, nº 3, pp. 151-184.

Rico González, M. y Gómez García, J. M<sup>a</sup>. (2009): "La contribución de la mujer en la economía rural de Castilla y León". Revista de Economía Agraria y Recursos Naturales, nº 9-2, pp. 51-77.

Ruíz Avilés, P. (1995): "Perspectivas y nuevas orientaciones del turismo rural", en Ramos Real, E. y Cruz Villalón, J. (Coord.): "Hacia un nuevo sistema rural". Ed. MAPA. Madrid, pp. 495-515.

Sabate Martínez, A. (1992): "La participación de las mujeres en la reactivación de las zonas rurales desfavorecidas", en Valcárcel-Resalt, G. y Troitiño Vinuesa, M. A. (Coord.): "Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas". Ed. MOPT. Madrid, pp. 123-138.

Sáez Pérez, L. A.; Pinilla Navarro, V.; y Ayuda Bosque, M<sup>a</sup>. I. (2001): "Políticas ante la despoblación en el medio rural: un enfoque desde la demanda". Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural, nº 1, pp. 211-232.

Sampedro Gallego, R. (1996): "Mujeres del campo: Los conflictos de género como elemento de transformación social del mundo rural", en García de León, M. A.: "El campo y la ciudad". Ed. MAPA. Madrid, pp. 79-101.

Sancho Comíns, J. y Reinoso Moreno, D. (2012): "La delimitación del ámbito rural: una cuestión clave en los programas de desarrollo rural". Revista Estudios Geográficos, Vol. LXXIII, pp. 599-624.

Sevilla Guzmán, E. y González de Molina, M. (1996): "Sobre la agroecología: Algunas reflexiones en torno a la agricultura familiar en España", en García de León, M<sup>a</sup>. A. (Coord.): "El campo y la ciudad". Ed. MAPA. Madrid, pp. 155-197.

Sevilla Guzmán, E. y Soler Montiel, M. (2009): "Del desarrollo rural a la Agroecología. Hacia un cambio de paradigma", en López García, D. y Rodríguez Villasante, T. (Coord.): "Crisis del medio rural. Procesos sustentables y participativos". Documentación Social, nº 155. Ed. Cáritas española. Madrid, pp. 25-41.

Slee, B. (1999): "¿De una política sectorial a una espacial? Una perspectiva desde el Norte de Europa acerca de las necesidades de cambio en la política de la UE", en Ramos Real, E. (Coord.): "El desarrollo rural en la Agenda 2000". Ed. MAPA. Madrid, pp. 193-217.

Sorokin, P. A. y Zimmerman C. (1929): "Principes of rural-urban sociology". Henry Holt, New York.

Soto Hardiman, P. (2006): "El programa Leader: una revisión analítica", en González Regidor, J. (Dir.): "Desarrollo Rural de Base Territorial: Extremadura (España)". Ed. MAPA y Consejería de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura. Badajoz, pp. 133-169.

Sumpsi Viñas, J. M<sup>a</sup>. (1994): "La política agraria y el futuro del mundo rural", Revista de Estudios Agrosociales, nº 169, pp. 149-174.

Sumpsi Viñas, J. M. (2009): "La crisis alimentaria mundial", en Lamo de Espinosa, J. (Coord.): "El nuevo sistema agroalimentario en una crisis global". Mediterráneo económico, nº 15. Ed. Cajamar. Almería, pp. 29-45.

Tió Saralegui, C. (1993): "Críticas a la reforma de la PAC". ICE, nº 720-721, pp. 19-29.

Tió Saralegui, C. (2009): "El reto energético y su impacto sobre el sector agrario", en Lamo de Espinosa, J. (Coord.): "El nuevo sistema agroalimentario en una crisis global". Mediterráneo económico, nº 15. Ed. Cajamar. Almería, pp. 67-86.

Tortosa Peiró, J. (1999): "El desarrollo rural: una apuesta para garantizar un mundo rural vivo", en Ramos Real, E. (Coord.): "El desarrollo rural en la Agenda 2000". MAPA. Madrid, pp. 159-170.

Troitiño Vinuesa, M. A. (1992): "Turismo y medio ambiente en zonas de montaña", en Valcárcel-Resalt, G. y Troitiño Vinuesa, M. A. (Coord.): "Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas". Ed. Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Madrid, pp. 79-99.

Unión Europea (2012): "La política agrícola común: La historia continua". Oficina de publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo

Valcárcel-Resalt, G. (1992): "Desarrollo local en España: utopía o realidad", en Valcárcel-Resalt, G. y Troitiño Vinuesa, M. A. (Coord.): "Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas". Ed. Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Madrid, pp. 19-43.

Valls Barreda, S. (1998): "Desarrollo rural sostenible. Situación y problemática actual del mundo rural extremeño". Trabajo de investigación dirigido por Pérez Rubio, J. A.

Vázquez Barquero, A.: "Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno". Ed. Pirámide. Madrid, 1999.

Vega Crespo, J. (2005): “¿Quiénes son los verdaderos beneficiarios de la PAC?” en García Delgado, J. L. y García Grande, M. J. (Dir.): “Política Agraria Común: balance y perspectivas”. Colección de Estudios Económicos de La Caixa, nº 34. Barcelona, pp. 100-123.

Viladomiu, L. y Rosell, J. (1998): “Evaluando políticas, programas y actuaciones de desarrollo rural”. Revista de Economía Agraria, nº 182, pp. 297-308

Viladomiu, L. y Rosell, J. (2008): “Análisis comparativo de los Programas de Desarrollo Rural 2007-2013: Niveles español y europeo”. VII Reunión CIER. Coimbra.

Viladomiu, L. y Rosell, J. (2009): “Los Programas de Desarrollo Rural (2007-2013) de la Unión Europea y sus enfoques alternativos”, en Moreno, L.; Sánchez, M<sup>a</sup>. M.; y Simões, O. (Coord.): “Cultura, Inovação e Território. O Agroalimentar e o Rural”. Ed. Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais. Lisboa, pp. 51-61.

Yurjevic, A. (1997): “Políticas para un desarrollo rural humano y agroecológico”. Agroecología y Desarrollo. Nº 11/12. CLADES. Santiago de Chile.

Yurjevic, A. (1995): “Un desarrollo rural humano y agroecológico”, en Cadenas Marín, A. (Ed.): “Agricultura y Desarrollo Sostenible”. Ed. MAPA. Madrid, pp. 241-279.

### Bibliografía consultada:

Andrés Sarasa, J. L. (2000): "Aportaciones básicas del turismo al desarrollo rural". Cuadernos de Turismo, nº 6, pp. 45-59.

Anton, J. (2007): "Agricultural Support in the WTO Green Box: An analysis of EU, US and Japanese spending", Working paper for the International Center for Trade and Sustainable Development.

Arkleton Research: "Cambio rural en Europa". Programa de investigación sobre las estructuras agrarias y la pluriactividad. MAPA. Madrid, 1987.

Arnalte Alegre, E. (2002): "PAC y desarrollo rural: una relación amor-odio". Información Comercial Española, nº 803, pp. 45-60.

Asociación Europea de Información sobre el Desarrollo Local: "La competitividad de los territorios rurales a escala global: Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de Leader. Innovación en el medio rural". Cuadernos nº 6/5 del Observatorio Europeo de Innovación y Desarrollo Rural. Bruselas, 2001.

Atienza Serna, L. (1992): "Del proteccionismo agrario a las nuevas tendencias del desarrollo rural (estrategias de futuro)". Revista de Estudios Agro-sociales, nº 161, pp. 311-322.

Berumen, A.: "Competitividad y desarrollo local en la economía global". Ed. Escuela Superior de Gestión Comercial y Marketing. Madrid, 2006.

Bonete, R.: "Condicionamientos internos y externos de la PAC". Ed. MAPA. Madrid, 1994.

Bostron, J. C. (1991): "Espace Rural et Agriculture, des Cartes pour Réfléchir". POUR, nº 130-131, pp. 29-36.

Brunet, F. (1999): "Curso de integración europea". Ed. Alianza. Madrid, 1999.

Buckwell, A. y Sumpsi, J. Mª. (Coord.): "La PAC del futuro a debate", nº 176/177. Monográfico de la Revista Española de Economía Agraria. Ed. MAPA, 1996.

Burguillo Cuesta, M. (2005): "La revisión intermedia de la PAC y el desarrollo rural sostenible". Revista de Información Comercial Española, nº 2831, pp. 29-38.

Cadenas Marín, A. (Coord.): "Agricultura y desarrollo sostenible". Ed. MAPA. Madrid, 1995.

Camarero, L. A.: "Del éxodo rural y del éxodo urbano. Ocaso y renacimiento de los asentamientos rurales en España". MAPA, Serie Estudios. Madrid, 1993.

Cánoves Valiente, G.; Herrera Jiménez, L.; y Villarino Pérez, M. (2005): "Turismo rural en España: paisajes y usuarios, nuevos usos y nuevas visiones". Cuadernos de Turismo, nº 15, pp. 63-76.

Cejudo García, E. y Maroto Martos, J. (2000): "Algunas reflexiones sobre la política agraria comunitaria". Polígonos, nº 10, pp. 61-83.

Ceña Delgado, F. (1992): "Transformaciones del mundo rural y políticas agrarias". Revista de Estudios Agrosociales, nº 162, pp. 11-35.

COAG: "Reforma de la PAC, ¿Qué cambia?". Madrid, 2005.

Colino, J. y Noguera, P. (1999): "La difícil convergencia de las agriculturas europeas", en García Delgado, J. L. (Dir.): "España, Economía: ante el siglo XXI". Ed. Espasa Calpe. Madrid.

Collantes Gutiérrez, F. (2004): "La evolución de la actividad agrícola en las áreas de montaña españolas (1860-2000)". Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros, nº 201, pp. 79-104.

Comisión Europea (1999): "Estrategia Territorial Europea (ETE): Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE". Bruselas.

Comisión Europea (2003): MEMO/03/128, "Propuestas de la Comisión para la reforma de la PAC".

Comisión Europea (2013): "Agricultura: Una asociación entre Europa y los agricultores", Oficina de publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

Compés, R. y García Álvarez-Coque, J. M.: "La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España". Ed. Fundación Alternativas. Madrid, 2009.

Compés, R.; García Álvarez-Coque, J. M.; Reig, E.: "Agricultura, Comercio y Alimentación. OMC y Negociación multilateral". MAPA, Serie Estudios. Madrid, 2001.

Consejería de Agricultura y Medioambiente de la Junta de Extremadura, y MAPA: "Informe de cierre de la Iniciativa Leader II en la Comunidad Autónoma de Extremadura". Junio, 2002.

Consejería de Agricultura y Medioambiente de la Junta de Extremadura, y MAPA: "Informe de cierre del Programa Proder I en la Comunidad Autónoma de Extremadura". Junio, 2002.

De Reguero Oxinalde, M.: "Ecoturismo: nuevas formas de turismo en el espacio rural", Ed. Bosch. Barcelona, 1994.

De los Ríos Carmenado, I. (Coord.): "Innovación para el desarrollo rural: La Iniciativa Leader como Laboratorio de aprendizaje". Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid. Madrid, 2002.

Declaración de Cork (1996): "Por un paisaje rural vivo". Revista Leader II Magazine. Observatorio Europeo Leader, Bruselas.

Del Canto Fresno, C. (Coord.): "Desarrollo rural: Ejemplos europeos". Ed. MAPA. Madrid, 1992.

Delgado Serrano, M<sup>a</sup>. M.: "La política rural europea en la encrucijada". Ed. MAPA. Madrid, 2004.

Delgado Viñas, C. (2007): "Breve historia crítica y análisis comparativo de las políticas aplicadas en Europa a las áreas de montaña". Investigaciones Geográficas, nº 42, pp. 35-59.

Etxezarreta Zubizarreta, M. (Comp.): "Desarrollo Rural Integrado". Ed. MAPA y Diputación de Barcelona. Madrid, 1988.

Fernández del Hoyo, J. J. (1994): "La política agraria común (PAC) y sus reformas". Ed. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1994.

Fischler, F. (1997): "Por una nueva Iniciativa comunitaria para el desarrollo del mundo rural". Leader Magazine, nº 16, pp. 36-38.

García Álvarez-Coque, J. M. (2003): "La agricultura española ante la reforma de la Política Agrícola Común". Papeles de Economía Española, nº 96, pp. 2-19.

García Álvarez-Coque, J. M. (2004): "La reforma de la Política Agrícola Común y la reclasificación de la ayuda interna". Cuadernos de Economía, vol. 27, nº 73, pp. 53-74.

García Álvarez-Coque, J. M. (Coord.): "La reforma de la Política Agraria Común: preguntas y respuestas sobre el futuro de la agricultura". Ed. Eumedia. Madrid, 2006.

García Álvarez-Coque, J. M. y Gómez Limón, J. A. (Coord.): "Chequeo médico de la PAC". Ed. Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino y Eumedia S.A. Madrid, 2010.

- García Azcárate, T. (1985): "Consecuencias sobre los agricultores regionales de la adhesión de España a las Comunidades Europeas". Serie Universitaria, nº 223, Fundación Juan March.
- García Azcárate, T. (1994): "La reforma de la PAC y la agricultura familiar en España". II Jornadas de Estudios Agrarios de la Universidad de Lleida.
- García Azcárate, T. (2001): "Reflexiones sobre el futuro de la Política Agraria Común", en Álvarez, A. (Coord.): "Economía Agraria y Recursos Naturales. Nuevos enfoques y perspectivas". Asociación Española de Economía Agraria. Madrid.
- García Grande, M. J. (2000): "La reforma de la Política Agraria Común en la Agenda 2000 y la agricultura española", en González Blanco, R. y Maesso Corral, M. (Coord.): "España en el escenario del Euro". Ed. Civitas. Madrid.
- García Delgado, J. L. y García Grande, M. J. (Dir.): "Política Agraria Común: balance y perspectivas". Colección de Estudios Económicos de La Caixa, nº 34. Barcelona, 2005.
- García Henche, B. (2005): "Características diferenciales del producto turismo rural". Cuadernos de Turismo, nº 15, pp. 113-133.
- García Pascual, F. (Coord.): "El mundo en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades - X Coloquio Geografía Rural de España". Ed. MAPA. Madrid, 2001.
- García Sanz, B. (1994): "Nuevas claves para entender la recuperación de la sociedad rural". Papeles de Economía Española, nº 60/61, pp. 204-218.
- García Sanz, B. (2003): "La industria agroalimentaria y el desarrollo rural". Papeles de Economía Española, nº 96, pp. 96-111.
- García Sanz, B.: "La sociedad rural ante el siglo XXI". Ed. MAPA, Serie Estudios. Madrid, 1999.
- Garrido Yserte, R.; Mancha Navarro, T.; y Cuadrado Roura, J. R. (2007): "La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea: veinte años de avance y un nuevo futuro". Investigaciones regionales, nº 10, pp. 239-266.
- Gómez Benito, C. y González Rodríguez, J. J. (Coord.): "Agricultura y sociedad en la España contemporánea". Ed. MAPA y CIS. Madrid, 1997.
- Gómez-Limón, J. A. y Barreiro, J. (Coord.): "La multifuncionalidad de la agricultura en España". Ed. MAPA y Eumedia. Madrid, 2007.
- González Fernández, M. (2005): "Desarrollo rural en zonas de montaña. Más allá de las políticas europeas". Unión Pequeños Agricultores: "Agricultura Familiar en España 2005", pp. 159-164.
- González Fernández, M. y Camarero Rioja, L. A. (1999): "Reflexiones sobre el desarrollo rural: las tramoyas de la postmodernidad". Revista Política y Sociedad, nº 31, pp. 55-68.
- González Regidor, J. (Coord.): "Desarrollo rural sostenible: Un nuevo desafío". Ed. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Madrid, 2008.
- González Regidor, J. (Dir.): "Desarrollo Rural de Base Territorial: Extremadura (España)". Ed. MAPA y Consejería de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura. Badajoz, 2006.
- Gonzalo, M. y Velarde, J.: "Reforma de la PAC y Agenda 2000. Nuevos tiempos, nueva agricultura". Ed. MAPA. Madrid, 2000.
- Goodland, R. (Coord.): "Medio ambiente y desarrollo sostenible más allá del Informe Brundtland". Colección de Estructuras y procesos: Serie Medio Ambiente, nº 3. Ed. Trotta. Madrid, 1997.

Grupo SEILLAC (1994): "Agricultura, Sociedad y Territorio". Revista de Estudios Agrosociales, nº 165, pp. 177-193.

Hathaway, D. e Ingco, M. (1995): "Agricultural Liberalization and the Uruguay Round. Conference on the Uruguay Round and the Developing Economies". World Bank Conference, January 26-27.

Hervieu, B. (1996): "Agricultura y territorio: nuevas orientaciones para la política agraria". Revista Española de Economía Agraria, nº 176/177, pp. 167-190.

Hervieu, B.: "Los campos del futuro". Ed. MAPA, Serie Estudios. Madrid, 1997.

Hitiris, T. y Vallés, J.: "Economía de la Unión Europea". Ed. Prentice Hall. Madrid, 1999.

Kayser, B. (1992): "L'avenir des espaces ruraux". Futuribles, pp. 3-27.

Krugman, P.: "Desarrollo, Geografía y Teoría Económica". Ed. Antoni Bosch. Barcelona, 1997.

Labrador, J.; Porcuna, J. L.; y Bello, A. (Ed.): "Manual de Agricultura y ganadería ecológica". Ed. SEAE y Eumedia. Madrid, 2002.

Lamo de Espinosa, J.: "La nueva política agraria de la Unión Europea". Ed. Encuentro. Madrid, 1998.

Lamo de Espinosa, J. (Coord.): "El nuevo sistema agroalimentario en una crisis global". Mediterráneo económico, nº 15. Ed. Cajamar. Almería, 2009.

Leal, J.L.; Leguina, J.; Naredo, J.M.: "La agricultura en el desarrollo capitalista español (1940-1970)". Ed. Siglo XXI. Madrid, 1975.

Leguina Villa, J. y Sánchez Morón, M. (Coord.): "Acción administrativa y desarrollo rural". Ed. MAPA y Tecno. Madrid, 1994.

López García, D. y Rodríguez Villasante, T. (Coord.): "Crisis del medio rural. Procesos sustentables y participativos". Documentación Social, nº 155. Ed. Cáritas española. Madrid, 2009.

López Ontiveros, A. y García Verdugo, F. J. (1991): "Geografía de la caza en España". Agricultura y Sociedad, nº 58, pp. 81-112.

MAPA: "Libro blanco de la agricultura y el desarrollo rural". Madrid, 2003.

MAPA: "Manual de Leader II". Madrid, Febrero 1998.

MAPA: "Normativa, procedimiento y modelo de solicitud. Iniciativa Leader II". Madrid, Junio 1994.

MAPA: Actas de los Comités de seguimiento de la ejecución del Programa Nacional Proder I.

Márquez Fernández, D. (Coord.): "Nuevos horizontes en el desarrollo rural". Universidad Internacional de Andalucía. Ed. AKAL. Madrid, 2002.

Martínez Bujanda, A. (1998): "Un modelo para el siglo que viene". Actualidad Leader nº 4, pp. 8-9.

Massot Martí, A. (1996): "Una política agroalimentaria y rural para una Unión Europea del Bienestar". Revista Española de Economía Agraria, nº 176/177, pp. 99-144.

Massot Martí, A. (1998): "El impacto agrario en la Agenda 2000 y la PAC. La agro-Agenda 2000: ¿En defensa de un modelo agrario europeo?". Vida Rural 15/98, pp. 24-30.

Massot Martí, A. (2008): "La PAC tras el Health Check". Papeles de Economía Española, nº 117, pp. 210-226.

Miguel, J. L.; Júdez, L.; De Andrés, R; Urzainqui, E. (2009): "La Política Agraria Comunitaria y su aplicación en España". XXV Encuentro Arethuse.

Millán Escriche, M. (2000): "Iniciativas de las Comunidades Europeas para el desarrollo local". Revista NIMBUS, nº 5-6, pp. 43-53.

Millaruelo Aparicio, J. y Orduña Rebollo, E. (Coord.): "Municipio Rural y Desarrollo Local". Ed. Ciudad Argentina. Madrid, 2002.

Millet, M.: "La regulación del comercio internacional. Del GATT a la OMC". Colección de Estudios Económicos de La Caixa, nº 24. Barcelona, 2001.

Molinero Hernando, F. y Alario Trigueros, M. (1994): "La dimensión geográfica del desarrollo rural: una perspectiva histórica". Revista de Estudios Agrosociales, nº 169, pp. 53-87.

Molinero Hernando, F.; Majoral Moliné, R.; García Bartolomé, J. M.; y García Fernández, G. (Coord.): "Atlas de la España Rural". Ed. MAPA. Madrid, 2004.

Mora, J.; Gutiérrez, J. A.; Polo, M<sup>a</sup>. E.; e Hidalgo, V. (Coord.): "I Congreso Nacional sobre Desarrollo Rural y Agrario en las Vegas del Guadiana". Ed. Huso 30. Cáceres, 2004.

Morra Imas, L. G. y Rist, R. C.: "El camino hacia los resultados". Ed. Gondo. Banco Mundial, 2012.

Moya Moreno, M. (1999): "Un instrumento para la vertebración del territorio", en Actualidad Leader, nº 5, pp. 8-9.

Moyano Estrada, E. (2005): "Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural. A propósito del nuevo reglamento de desarrollo rural". Revista de Fomento Social, nº 238, pp. 219-241.

Murga, M<sup>a</sup>. A. (Coord.): "Desarrollo local y Agenda 21". Ed. Pearson Educación. Madrid, 2006.

Ortiz Miranda, D. y Ceña Delgado, F. (2002): "Efectos de la política agroambiental de la Unión Europea en el mundo rural". Revista de Información Comercial Española, nº 803, pp. 105-116.

Phillips, E. y Pugh, D.: "La tesis doctoral. Cómo escribirla y defenderla. Un manual para estudiantes y sus directores". Ed. Bresca. Barcelona, 2008.

Ramos Real, E. (Coord.): "El desarrollo rural en la Agenda 2000". Ed. MAPA. Madrid, 1999.

Ramos Real, E. y Cruz Villalón, J. (Coord.): "Hacia un nuevo sistema rural". Ed. MAPA. Madrid, 1995.

Reig Martínez, E. (2002): "La multifuncionalidad del mundo rural". Revista de Información Comercial Española, nº 803, pp. 33-44.

Reglamento (CE) nº 2792/1999 del Consejo, de 17 de diciembre, por el que se definen las modalidades y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 337/10, 30 de diciembre de 1999.

Sancho Comins, J. (Coord.): "Desarrollo rural. De los fundamentos a la aplicación". Cooperación Internacional. Ed. Thomson. Madrid, 2002.

Solbes, P. y Tió, C. (1985): "La adhesión de España al Mercado Común". Papeles de Economía, nº 25, pp. 326-349.

Sotte, F. (1996): "La dimensión regional de una nueva PAC orientada al desarrollo rural integrado". Revista Española de Economía Agraria, nº 176/177, pp. 145-166.

Sumpsi Viñas, J. M<sup>a</sup> (Coord.): "Modernización y cambio estructural en la agricultura española". Ed. MAPA, Serie Estudios. Madrid, 1994.

Sumpsi Viñas, J. M<sup>a</sup>. (2003): "Una nueva política agraria para una nueva Unión". Papeles de Economía Española, nº 96, pp. 42-59.

Tamames, R. (1992): "Del proteccionismo agrario a las nuevas tendencias de desarrollo rural (Internacionalización y Cambio estructural)". Revista de Estudios Agrosociales, nº 161, pp. 281-309.

Tracy, M. (1993): "El espíritu de Stresa". Revista de Estudios Agrosociales, nº 165, pp. 13-37.

Valcárcel-Resalt, G. y Troitiño Vinuesa M. A. (Coord.): "Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas". Ed. Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Madrid, 1992.

Vázquez Barquero, A.: "Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo". Ed. Pirámide. Madrid, 1988.

Vázquez Barquero, A. (2007): "Desarrollo Endógeno: Teorías y Políticas de Desarrollo Regional". Investigaciones Regionales, nº 11, pp. 183-210.

Villar, C. y Carbonell, J.: "La agricultura europea y la política agraria". Ed. MAPA. Madrid, 1996.



Índice de cuadros y gráficos



### Índice de cuadros:

Cuadro 2.1: Evolución del gasto agrario y comparación con el comunitario (1965-1979).

Cuadro 2.2: Evolución del gasto agrario y comparación con el comunitario (1980-1989).

Cuadro 2.3: Compromisos adoptados en la Ronda Uruguay (En porcentajes).

Cuadro 2.4: Evolución del gasto agrario y comparación con el comunitario (1990-1999).

Cuadro 2.5: Perspectivas financieras de la UE, sexenio 2000-2006 (Millones de euros).

Cuadro 2.6: Distribución del gasto de la PAC, años 2007 y 2008.

Cuadro 2.7: Distribución por ejes del FEADER (2007-2013).

Cuadro 3.1: Análisis DAFO del enfoque territorial.

Cuadro 3.2: Tipología de denominaciones protegidas.

Cuadro 4.1: Financiación inicial de la Iniciativa Leader II (Euros).

Cuadro 4.2: Distribución de los recursos iniciales en la Medida B (Euros).

Cuadro 4.3: Programa financiero inicial de la Iniciativa Leader II en Extremadura (Euros).

Cuadro 4.4: Programa financiero definitivo de la Iniciativa Leader II en Extremadura (Euros).

Cuadro 4.5: Candidaturas e importes solicitados y concedidos Medida A (Miles de euros).

Cuadro 4.6: Criterios utilizados en la selección de los programas comarcales candidatos a la Medida de Adquisición de Capacidades.

Cuadro 4.7: Candidaturas e importes solicitados y concedidos Medidas B y C (Miles de euros).

Cuadro 4.8: Criterios utilizados en la selección de las candidaturas en las Medidas B y C

Cuadro 4.9: Dotación inicial para los Grupos procedentes de la Medida A (Miles de euros).

Cuadro 4.10: Ejecución por medidas del Programa Regional.

Cuadro 4.11: Compromisos finales de la Iniciativa Leader II en Extremadura (Euros).

Cuadro 4.12: Ejecución comarcal de los Programas de Innovación (Euros).

Cuadro 4.13: Implicación de las fuentes de financiación en el Programa Regional (Euros).

Cuadro 4.14: Importancia relativa de las submedidas del Programa de Innovación Regional.

Cuadro 4.15: Distribución de la inversión realizada en los Programas de Innovación.

Cuadro 4.16: Acciones realizadas por los GAL con cargo a las submedidas no productivas.

Cuadro 4.17: Acciones realizadas por los GAL con cargo a las submedidas productivas.

Cuadro 4.18: Acciones con financiación e iniciativa pública o colectiva, realizadas con cargo a las submedidas productivas.

- Cuadro 4.19: Proyectos privados ejecutados dentro de la medida de turismo rural.
- Cuadro 4.20: Porcentaje de los proyectos de alojamiento en la inversión de la submedida B<sub>3</sub>.
- Cuadro 4.21: Plazas de alojamiento creadas en base a las inversiones de la submedida B<sub>3</sub>.
- Cuadro 4.22: Acciones realizadas por los Grupos de Acción Local con cargo a la submedida Pymes, artesanía y servicios.
- Cuadro 4.23: Distribución del número de acciones realizadas según su importe.
- Cuadro 4.24: Recursos comprometidos según el importe de las acciones.
- Cuadro 4.25: Participación de la Cooperación Transnacional dentro de los compromisos finales.
- Cuadro 4.26: Implicación de la inversión privada en las acciones de Cooperación Transnacional.
- Cuadro 4.27: Colectivos sociales creados por la Iniciativa Leader II en Extremadura.
- 
- Cuadro 5.1: Financiación inicial del Programa Proder I (Euros).
- Cuadro 5.2: Distribución de los recursos iniciales por medidas (Euros).
- Cuadro 5.3: Programa financiero inicial del Programa Proder I en Extremadura (Euros).
- Cuadro 5.4: Presupuesto final de Proder I en Extremadura (Euros).
- Cuadro 5.5: Puntuación según el informe técnico de las candidaturas Proder I en Extremadura.
- Cuadro 5.6: Propuesta de baremación de la Dirección General de Estructuras Agrarias respecto a las diferentes candidaturas Proder I.
- Cuadro 5.7: Baremación definitiva de las candidaturas Proder I en Extremadura.
- Cuadro 5.8: Compromisos finales del Programa Proder I en Extremadura (Euros).
- Cuadro 5.9: Ejecución comarcal de los Programas Proder I (Euros).
- Cuadro 5.10: Implicación de las fuentes de financiación en el Programa Proder I (Euros).
- Cuadro 5.11: Distribución de la inversión por medidas en Proder I (Euros).
- Cuadro 5.12: Distribución porcentual de la inversión realizada en los Programas comarcales.
- Cuadro 5.13: Acciones realizadas por los Grupos de Acción Local en Proder I.
- Cuadro 5.14: Plazas de alojamiento creadas en base a las inversiones realizadas en las medidas de desarrollo del turismo rural.
- Cuadro 5.15: Creación de colectivos sociales en Proder I.
- 
- Cuadro 6.1: Perfil generacional de los emigrantes rurales.
- Cuadro 6.2: Envejecimiento de la población rural.
- Cuadro 6.3: Estructura por edades de la población según tamaño del municipio.

Cuadro 6.4: Varones por cada 100 mujeres.  
Cuadro 6.5: Evolución de la población en las comarcas Leader (1981-2008).  
Cuadro 6.6: Evolución de la población en las comarcas Proder (1981-2008).  
Cuadro 6.7: Inversión pública en el medio rural extremeño (1994-1999).  
Cuadro 6.8: Creación de empresas en la Iniciativa Leader II.  
Cuadro 6.9: Creación de empresas en Proder I.  
Cuadro 6.10: Creación de empleo en la Iniciativa Leader II.  
Cuadro 6.11: Creación de empleo en el Programa Proder I.

Cuadro 7.1: Evolución de la población de los municipios en la comarca de La Vera.  
Cuadro 7.2: Correlación entre los objetivos de las medidas Proder I y II.  
Cuadro 7.3: Muestra de proyectos realizados por promotores privados en La Vera (Euros).  
Cuadro 7.4: Proyectos de carácter público financiados principalmente por Proder (Euros).  
Cuadro 7.5: Proyectos de carácter público financiados en menor medida por Proder (Euros).  
Cuadro 7.6: Proyectos municipales en medidas productivas realizados por Proder (Euros).  
Cuadro 7.7: Proyectos de carácter comarcal financiados principalmente por Proder (Euros).  
Cuadro 7.8: Inversión realizada dentro de las acciones seleccionadas en la muestra (Euros).  
Cuadro 7.9: Inversión realizada en función del tipo de medida.  
Cuadro 7.10: Acciones realizadas por Proder I y II dentro de las medidas no productivas.  
Cuadro 7.11: Acciones con promotores de carácter público dentro de las medidas productivas.  
Cuadro 7.12: Acciones con promotores privados dentro de las medidas productivas.  
Cuadro 7.13: Origen de los promotores en las diferentes medidas productivas.  
Cuadro 7.14: Crecimiento vegetativo en La Vera (1994-2010).  
Cuadro 7.15: Activos ocupados en La Vera (1991-2004).  
Cuadro 7.16: Renta disponible en municipios mayores de 1.000 habitantes (Euros).

#### Anexo I:

Cuadro 1: Proyectos realizados por Proder I en la comarca de La Vera (Euros).  
Cuadro 2: Proyectos realizados por Proder II en la comarca de La Vera (Euros).

### Índice de gráficos:

Gráfico 2.1: Peso del gasto agrario dentro del gasto comunitario (1958-1999)

Gráfico 2.2: Presupuesto asignado en la Cumbre de Berlín a políticas agrarias y de desarrollo rural para el sexenio 2000-2006 (millones de euros)

Gráfico 2.3: La evolución del gasto de la PAC: 1980-2010

Gráfico 2.4: Inversión en el segundo pilar de la PAC en España (1996-2001)

Gráfico 3.1: Articulación de la estrategia Leader en los procesos de desarrollo endógeno

Gráfico 3.2: Evolución de la Producción Agrícola Ecológica en España (1991-2006)

Gráfico 3.3: Productos agroalimentarios amparados por D.O.P. e I.G.P

Gráfico 4.1: Colaboración Grupo de Acción Local - Equipo de investigación

Gráfico 4.2: Sistema de pagos de los fondos comunitarios en Leader II

Gráfico 4.3: Mapa regional de las comarcas Leader II

Gráfico 4.4: Distribución regional por submedidas de los compromisos finales.

Gráfico 4.5: Distribución de la inversión en los Programas de Innovación comarcales.

Gráfico 5.1: Sistema de pagos de los fondos comunitarios en Proder I.

Gráfico 5.2: Mapa regional de las comarcas Proder I.

Gráfico 5.3: Distribución regional de la inversión final por medidas en Proder I.

Gráfico 5.4: Distribución por medidas del número total de acciones realizadas.

Gráfico 7.1: Evolución de la población en la comarca de La Vera.

Gráfico 7.2: Evolución de la población en los municipios de en torno a 500 habitantes.

Gráfico 7.3: Evolución de la población en los municipios de entre 500 y 1000 habitantes.

Gráfico 7.4: Evolución de la población en los municipios de entre 2000 y 3000 habitantes.

Gráfico 7.5: ¿Ha contribuido Proder a impulsar el desarrollo de la comarca?

Gráfico 7.6: ¿Ha contribuido Proder a diversificar la economía de la comarca?

Gráfico 7.7: ¿Por qué sectores ha apostado Proder para diversificar la economía?

Gráfico 7.8: ¿Ha contribuido Proder a mantener la población en la comarca?

Gráfico 7.9: ¿Ha contribuido Proder a incrementar la renta de la población local?

- Gráfico 7.10: ¿Ha contribuido Proder a mejorar el bienestar social?
- Gráfico 7.11: ¿Ha contribuido Proder a impulsar el desarrollo de su municipio?
- Gráfico 7.12: ¿Ha contribuido Proder a diversificar la economía de su municipio?
- Gráfico 7.13: ¿Ha contribuido Proder a mantener la población en su municipio?
- Gráfico 7.14: ¿Cómo valora el papel de los técnicos del CEDER en la gestión de Proder?
- Gráfico 7.15: ¿Ha contribuido Proder a la creación de identidad comarcal?
- Gráfico 7.16: ¿Cree que Proder ha podido animar a otras personas a emprender proyectos parecidos al suyo?
- Gráfico 7.17: ¿Ha contribuido Proder a la conservación de los recursos naturales?
- Gráfico 7.18: ¿Cómo valoraría el funcionamiento de ATURIVE?
- Gráfico 7.19: ¿Habría abordado el proyecto sin el apoyo de Proder?
- Gráfico 7.20: ¿Qué aspectos han mejorado con la modernización de su negocio?
- Gráfico 7.21: Viabilidad de los proyectos realizados en el sector del turismo.
- Gráfico 7.22: ¿Cree que existe un exceso de oferta de alojamientos rurales?
- Gráfico 7.23: Viabilidad de los proyectos realizados en Pymes y Valorización agraria.
- Gráfico 7.24: Valoración de la aportación de Proder al sector del turismo rural.



Anexos



Anexo I

Acciones realizadas por el Programa Proder en la comarca de La Vera



Cuadro 1: Proyectos realizados por Proder I en la comarca de La Vera (Euros)

	Proyecto	Localidad	Inversión	Subvención	%
Medida 1	Restauración iglesia	Collado	19.296,52	6.010,12	31,15
	Creación residencia femenina	Jaraíz	547.755,00	145.264,62	26,52
	Construcción depuradora	Aldeanueva	42.181,86	38.515,96	91,31
Medida 2	Restauración de dos retablos	Aldeanueva	42.467,52	6.176,57	14,67
	Restauración del retablo mayor	Gargüera	26.974,17	12.020,24	44,56
	Mejoras en el Colegio Mesillas	Aldeanueva	28.689,36	25.242,51	87,98
	Restauración Torre de iglesia	Cuacos	42.929,61	30.050,61	70,00
	Rehabilitación Ermita Sta. Ana	Cuacos	45.930,31	33.172,72	72,22
	Periódico La Comarca	Comarca	17.653,53	3.005,06	17,00
	Hogar de Ancianos	Cuacos	40.977,31	36.385,51	88,79
	Guardería infantil Mesillas	Aldeanueva	33.634,27	33.423,92	99,37
	Construcción de Fuente	Valverde	4.063,67	4.063,67	100,0
	Rehabilitación Ermita San Blas	Valverde	54.644,86	42.088,88	77,00
	Reparación de torre iglesia	Arroyomolinos	20.595,03	15.841,69	76,92
	Restauración cubiertas iglesia	Jarandilla	68.038,27	33.572,00	49,34
	Equipos para emisora de radio	Jaraíz	6.342,18	3.171,09	50,00
	Refugio de montaña	Talaveruela	19.232,39	12.020,24	62,50
	Reforma residencia ancianos	Jarandilla	41.510,27	38.705,18	93,24
	Rehabilitación Ermita Salobral	Jaraíz	124.424,58	56.198,62	45,16
Medida 3	Campamento infantil	Arroyomolinos	203.441,00	101.456,02	49,87
	Construcción de Casa Rural	Villanueva	98.598,90	25.940,99	26,31
	Construcción de Casa Rural	Valverde	79.026,08	25.605,16	32,40
	Guía Virtual	Comarca	22.327,60	22.327,60	100,0
	Granja Escuela	Jaraíz	161.665,05	76.131,45	47,09
	Alojamiento rural y actividades	Villanueva	37.570,46	18.671,44	49,70
	Guía de la Vera	Comarca	9.607,18	9.607,18	100,0
	Concurso fotográfico	Comarca	2.404,05	2.404,05	100,0
	Casa rural	Jarandilla	38.276,26	12.000,00	30,65
	Construcción Hotel Rural	Torremenga	394.564,13	120.202,42	30,46
	Ampliación casa rural	Villanueva	133.680,83	40.036,38	29,95
	Construcción Casa Rural	Cuacos	193.509,81	83.811,56	43,31
	Equipo informático Casa rural	Jaraíz	1.571,83	785,80	50,00
	Construcción Casa Rural	Cuacos	220.654,14	105.688,68	47,89
Medida 4	Reforma hostel	Tejeda Tiétar	28.149,63	6.010,12	21,35
	Reforma en hostel	Losar	91.507,46	23.998,78	26,22
	Oficina de Servicios Múltiples	Comarca	5.262,48	2.774,35	52,72
	TURINTERIOR	Comarca	6.022,60	6.010,12	99,79
	Campaña promoción	Comarca	36.382,83	36.060,73	99,11
	Feria artesanía Jaraíz	Comarca	798,14	798,14	100,0

Medida 4	Reforma hostel	Losar	145.724,30	47.528,87	32,62
	Adecuación local hospedería	Collado	107.789,98	53.892,02	50,00
	Reforma restaurante	Valverde	31.929,12	14.044,84	43,98
	Campaña promoción turística	Comarca	36.230,71	36.060,73	99,53
	Vallas delimitación	Comarca	21.261,40	21.261,40	100,0
	Edición de folletos	Comarca	9.858,04	9.858,04	100,0
	Reformas restaurante	Valverde	14.502,98	7.012,07	48,35
	Placas identificativas	Comarca	1.803,04	1.803,04	100,0
	Periódico La Comarca	Comarca	23.370,13	8.206,82	35,12
Medida 5	Precocinados caseros	Aldeanueva	11.714,68	5.857,34	50,00
	Estampación artesanal de telas	Villanueva	8.610,49	4.226,02	49,08
	Ampliación industria repostera	Cuacos	52.857,82	12.263,32	23,20
	Vehículo empresa audiovisual	Talaveruela	70.639,27	22.306,35	31,57
	Taller de confección	Losar	39.978,34	19.989,17	50,00
	Centro de Formación	Cuacos	143.465,28	71.630,22	49,93
	Maquinaria taller textil	Madrigal	19.658,50	9.015,18	45,86
	Construcción nave industrial	Losar	72.404,01	7.814,23	10,79
	Museo piezas artesanales	Guijo	101.470,24	24.040,48	23,69
	Stand artesanos	Comarca	10.097,00	5.048,50	50,00
	Maquinaria empresa gráfica	Madrigal	300.506,05	120.202,42	40,00
	Nave para carpintería	Losar	93.661,29	46.779,28	49,95
	Maquinaria empresa pintura	Jaraíz	3.969,05	1.984,50	50,00
	Guía de Artesanos	Comarca	13.225,39	13.225,39	100,0
	Encuentro artesanos	Comarca	1.202,02	1.202,02	100,0
Medida 6	Promoción comarca Carlos V	Cuacos	28.950,18	28.950,18	100,0
	Diagnóstico comarcal	Valverde	24.401,09	24.401,09	100,0
	Jornadas Turismo Rural 2000	Arroyomolinos	8.654,57	8.654,57	100,0
	Jornadas Desarrollo Sostenible	Jarandilla	1.114,81	1.114,81	100,0
	Jornadas Turismo Rural 2001	Garganta	5.149,89	5.149,89	100,0
	Señalización rutas senderismo	Comarca	23.439,47	23.439,47	100,0
	Funcionamiento CEDER <sup>404</sup>	Comarca	516.822,97	515.516,60	99,80
Medida 7	Ampliación matadero de aves	Cuacos	161.457,30	36.060,73	22,33
	Construcción de nave	Pasarón	52.962,67	25.684,27	48,50
	Maquinaria para almazara	Valverde	86.149,17	41.439,71	48,10
	Mejora en nave de Cooperativa	Arroyomolinos	12.325,12	6.778,82	55,00
	Maquinaria fábrica pimentón	Cuacos	28.178,64	13.942,13	49,48
	Pavimentación Mesillas	Collado	41.024,26	20.512,13	50,00
	Reforma fábrica pimentón	Cuacos	19.202,37	9.601,18	50,00
	Granja ecológica de gallinas	Jaraíz	36.654,19	18.327,09	50,00
	Reforma fábrica pimentón	Jaraíz	45.318,62	24.333,91	53,70

<sup>404</sup> Dentro de este concepto ADICOVER desarrolló un total de 18 acciones.

Cuadro 2: Proyectos realizados por Proder II en la comarca de La Vera (Euros)

	Proyecto	Localidad	Inversión	Subvención	%
Medida 1	Funcionamiento CEDER <sup>405</sup>	Comarca	595.772,22	401.801,53	67,0
Medida 2	Promoción del cabrito verato	Comarca	22.801,21	20.501,00	90,0
	Curso de innovación agraria	Villanueva	26.145,34	12.839,58	49,0
	Coordinación de formación	Comarca	22.248,43	22.248,43	100,0
Medida 3	Feria artesana de Jaraíz 2004	Comarca	2.536,92	2.536,92	100,0
	V Jornadas de turismo rural	Comarca	6.493,04	6.493,04	100,0
	Proyecto Amapola	Comarca	7.999,73	7.999,73	100,0
	Modernización oficina turismo	Cuacos Yuste	2.574,87	1.287,43	50,0
	Modernización Casa Rural	Guijo	3.802,00	1.900,85	50,0
	Promoción turística La Vera	Comarca	11.875,95	11.875,95	100,0
	Empresa actividades turísticas	Collado	27.252,64	11.688,46	43,0
	Casa Rural "La Picota"	Valverde	338.415,58	63.985,59	20,0
	Restaurante "Ringurrango"	Villanueva	35.185,42	12.820,46	36,0
	Casa Rural "Fábrica de la luz"	Madrigal	216.051,01	41.585,96	20,0
	Reforma Hotel Moregón	Cuacos	34.795,75	15.658,08	45,0
	Rehabilitación para Casa Rural	Pasaron	89.085,60	22.096,06	25,0
	Equipamiento Casa Rural	Guijo	1.231,32	606,66	49,0
	Mejoras Hotel Juan de Austria	Jarandilla	198.887,77	39.287,11	20,0
	Mejoras en Casa Rural	Cuacos	18.952,01	9.371,76	49,0
	Apartamentos Turísticos	Jaraíz	117.105,49	11.663,92	10,0
	Mejora restaurante Casa Tarra	Jarandilla	87.550,26	14.297,40	20,0
	Compra piraguas turísticas	Collado	5.922,26	2.605,79	44,0
	Construcción Casa Rural	Gargüera	102.122,98	20.424,60	20,0
	Núcleo Zoológico de burros	Villanueva	32.721,91	13.088,36	40,0
	Casa Rural y Mesón típico	Arroyomolinos	136.159,69	34.039,92	25,0
	Realización Mercado Vetón	Guijo	17.592,78	17.592,78	100,0
	Hotel Rural Casa de Pasarón	Pasarón	174.912,81	34.293,00	20,0
	Centro promoción turística	Villanueva	33.726,00	33.726,00	100,0
	Edición folleto turístico	Comarca	12.000,00	6.000,00	50,0
	Casa Rural "Entre aguas"	Villanueva	173.652,32	20.758,76	12,0
	Folleto promoción turística	Comarca	13.436,80	13.436,80	100,0
	Señalización rutas senderismo	Comarca	23.372,68	23.372,68	100,0
Programas turísticos	Comarca	46.013,35	46.013,35	100,0	
IV Turismo rural en La Vera	Comarca	12.574,25	12.574,25	100,0	
Asistencia INTUR 2003	Comarca	2.471,97	2.471,97	100,0	
Realización página web	Comarca	20.453,00	20.453,00	100,0	

<sup>405</sup> Dentro de este concepto ADICOVER certificó un total de 15 acciones.

Medida 3	Promoción turística	Comarca	26.177,24	26.177,24	100,0
	Asistencia feria turística I	Comarca	1.158,85	1.158,85	100,0
	Impulso y promoción turística	Comarca	6.353,10	6.353,10	100,0
	Promoción turística	Comarca	25.989,64	25.989,64	100,0
	Extremadura Rural	Comarca	6.000,00	6.000,00	100,0
Medida 4	Empresa cocina casera	Villanueva	28.176,46	13.726,26	49,0
	Reforma centro de Formación	Villanueva	11.160,00	5.580,00	50,0
	Equipamiento informático	Jaraíz	3.449,00	1.724,50	50,0
	Maquinaria empresa gráfica	Jaraíz	320.223,16	47.914,52	15,0
	Equipos estudio fotografía	Jarandilla	12.632,28	6.316,14	50,0
	Taller de restauración	Jarandilla	166.087,07	42.001,22	25,0
	Equipamiento informático	Jaraíz	1.365,62	682,81	50,0
	Distribuidora de quesos	Jarandilla	22.294,44	12.000,00	53,8
	Equipamiento centro formativo	Cuacos	63.724,00	31.862,00	50,0
	Maquinaria empresa artesanía	Jaraíz	8.050,00	4.025,00	50,0
	Adquisición taxi minusválidos	Pasarón	30.512,01	13.171,26	43,0
	Maquinaria carpintería madera	Losar	14.594,91	7.297,45	50,0
	Equipos estudio fotografía	Jaraíz	12.805,55	6.402,77	50,0
	Equipamiento informático	Villanueva	18.887,00	9.443,50	50,0
	Equipamiento informático	Jaraíz	637,93	318,96	50,0
	Maquinaria carpintería metal	Jaraíz	2.414,44	1.207,22	50,0
	Placas identificativas proyectos	Comarca	2.675,00	2.675,00	100,0
	Apoyo proyecto trabajo en red	Comarca	2.799,73	2.799,73	100,0
Medida 5	Mejoras Quesería San Simón	Cuacos	94.608,00	11.405,00	12,0
	Riego en Finca Madroñuelo	Villanueva	307.907,47	30.494,74	10,0
	Maquinaria fábrica pimentón	Cuacos	9.691,36	4.845,68	50,0
	Mejoras Cooperativa agraria	Pasarón	11.607,53	5.403,37	47,0
	Mejoras en Quesería artesanal	Losar	56.577,91	27.803,95	49,0
	Mejoras en Quesería	Losar	53.999,73	2.000,00	4,0
	Mejoras en fábrica pimentón	Cuacos	10.261,00	5.130,50	50,0
	Ensayo con tabaco ecológico	Comarca	41.529,34	41.529,34	100,0
	SAP Rural 2003	Comarca	9.158,05	9.158,05	100,0
	Estudio trazabilidad pimentón	Comarca	23.200,00	23.200,00	100,0
	Jornadas del queso en Trujillo	Comarca	424,88	424,88	100,0
	Proyecto Carpquania	Comarca	25.000,00	25.000,00	100,0
	Maquinaria fábrica aceitunas	Viandar	205.862,11	59.812,30	29,0
	Mobiliario almazara aceitunas	Cuacos	36.313,51	10.696,31	29,0
		Análisis potencial de la Biomasa	Comarca	483,34	483,34
Edificio usos culturales		Cuacos	152.665,00	152.665,00	100,0
Restauración iglesia		Torremenga	6.321,48	6.321,48	100,0

Medida 6	Restauración imagen religiosa	Jaraíz	1.776,00	1.776,00	100,0
	Restauración material religioso	Jaraíz	6.136,41	6.136,41	100,0
	Mejoras en piscina natural	Viandar	88.547,11	81.774,98	92,0
	Restauración iglesia	Robledillo	29.259,45	26.632,73	91,0
	Punto información turística	Losar	7.145,22	7.091,08	99,0
	Restauración iglesia	Jarandilla	53.200,00	40.745,84	77,0
	Escultura la Serrana de La Vera	Garganta	35.000,00	28.000,00	80,0
	Aula Universidad Popular	Madrigal	48.879,95	48.690,71	99,9
	Recuperación lavadero público	Guijo	46.851,14	46.851,14	100,0
	Edificio para usos culturales	Talaveruela	37.610,52	37.610,52	100,0
	Celebración Ruta del Emperador	Cuacos	14.953,49	13.506,10	90,0
	Aula Universidad Popular	Madrigal	17.000,92	15.800,00	93,0
	Iluminación artística Castillo	Valverde	16.030,00	16.030,00	100,0
	Creación de zona de recreo	Valverde	11.021,55	11.021,55	100,0
	Edificio usos múltiples	Torremenga	53.922,74	47.124,00	87,0
	Estudio sobre el saber popular	Gargüera	12.931,00	12.931,00	100,0
	Restauración Ermita Sopetrán	Jarandilla	6.366,18	6.366,18	100,0
	Restauración retablos Iglesia	Garganta	96.840,93	58.104,55	60,0
	Promoción Cultural 2003	Comarca	6.525,00	6.525,00	100,0
	Promoción Cultural 2003	Comarca	6.350,00	6.350,00	100,0
	Promoción Cultural 2003	Comarca	4.600,00	4.600,00	100,0
	Promoción Cultural 2003	Comarca	4.000,00	4.000,00	100,0
	Universidades Populares	Comarca	4.497,02	4.497,02	100,0
	Semana cultural de La Vera	Comarca	28.884,52	28.884,52	100,0
	Actividad sociocultural	Comarca	17.722,92	17.722,92	100,0
	Promoción Cultural 2004	Comarca	6.200,00	6.200,00	100,0
	Promoción Cultural 2004	Comarca	3.500,00	3.500,00	100,0
	Promoción Cultural 2004	Comarca	5.300,00	5.300,00	100,0
	Promoción Cultural 2004	Comarca	9.000,00	9.000,00	100,0
	Encuentro ADESNE	Comarca	324,20	324,20	100,0
	Mejora tres lugares de interés	Guijo	8.611,28	8.611,28	100,0
	Mejoras en paraje natural	Valverde	12.000,00	12.000,00	100,0
	Fiesta San Jerónimo	Cuacos	1.500,00	1.500,00	100,0
	Edición libro-guía sobre aves	Villanueva	6.166,40	6.010,00	97,0
	Restauración iglesia	Viandar	48.680,69	38.447,84	79,0
	Restauración iglesia	Cuacos	55.232,17	25.603,88	46,0
Restauración órgano iglesia	Pasarón	63.413,00	63.413,00	100,0	
Centro de día para mayores	Jarandilla	41.236,55	20.618,27	50,0	
Visor turístico GPS	Comarca	15.000,01	15.000,01	100,0	
Campaña promoción local	Comarca	5.785,35	5.785,35	100,0	



Anexo II

Modelos de entrevistas empleados en el trabajo de campo del Estudio del Caso



## ENTREVISTAS A PROMOTORES PRIVADOS

### Preguntas respecto al proyecto realizado:

- 1.- ¿Cuál fue el proyecto presentado al Programa Proder?
- 2.- ¿Cómo accedió al Programa?, ¿Iniciativa propia o de los gestores del programa?,  
¿Cuál ha sido el papel de estos gestores en su proyecto?
- 3.- ¿Qué aportación recibió?
- 4.- ¿En qué medida mejoró su empresa con el proyecto Proder?
  - a) Estructura productiva.
  - b) Dimensión de su empresa.
  - c) Competitividad.
  - d) Nivel de producción.
  - e) Número de trabajadores.
- 5.- ¿Hubiera abordado el proyecto sin el apoyo de Proder?, ¿por qué?

### Preguntas referidas a la aportación de Proder al sector económico:

- 1.- ¿Cuál es la aportación de Proder a su sector económico?
- 2.- ¿Cree que Proder ha podido animar a otras personas a emprender proyectos parecidos al suyo?, ¿ejemplos?

### Preguntas respecto a la articulación de su sector:

- 1.- ¿Su empresa está asociada a alguna organización sectorial comarcal?, ¿cuál?
- 2.- ¿Cuál es el funcionamiento de este tipo de asociaciones?

### Preguntas en relación a la aportación de Proder al conjunto de la comarca:

- 1.- ¿En qué medida cree que Proder...
  - a) ¿Ha impulsado el desarrollo endógeno y sostenido de la comarca?
  - b) ¿Ha diversificado la economía?, ¿en qué sectores económicos?, ¿turismo?
  - c) ¿Ha propiciado el mantenimiento de la población y contribuido a que se frene la regresión demográfica?
  - d) ¿Ha elevado la renta de la comarca?
  - e) ¿Ha mejorado el bienestar social de la población en la comarca?
    - Sanidad.
    - Educación.
    - Tercera edad.
    - Infraestructuras culturales y deportivas.
  - f) ¿Ha contribuido a la conservación de los espacios y recursos naturales?
  - g) ¿Ha reforzado la identidad de la comarca?
  - h) En comparación con otras comarcas o zonas, ¿Cree que la comarca de La Vera ha mejorado o ha empeorado?

### Otras consideraciones que desee hacer el entrevistado:

- 1.- ¿Desea hacer alguna otra consideración?

## ENTREVISTAS A REPRESENTANTES MUNICIPALES

### Preguntas en relación a la aportación de Proder al municipio:

- a) ¿Ha impulsado el desarrollo endógeno y sostenido de su municipio?
- b) ¿Ha diversificado la economía?, ¿el desarrollo de otros sectores económicos?
- c) ¿Ha propiciado el mantenimiento de la población y contribuido a que se frene la regresión demográfica?
- d) ¿Ha elevado la renta del pueblo?
- e) ¿Ha mejorado el bienestar social de la población local?
  - Sanidad.
  - Educación.
  - Tercera edad.
  - Infraestructuras culturales y deportivas.
- f) ¿Ha contribuido a la conservación de los espacios y recursos naturales?

### Preguntas en relación a la aportación de Proder al conjunto de la comarca:

#### 1.- ¿En qué medida cree que Proder...

- a) ¿Ha impulsado el desarrollo endógeno y sostenido de la comarca?
- b) ¿Ha diversificado la economía?, ¿en qué sectores económicos?, ¿turismo?
- c) ¿Ha propiciado el mantenimiento de la población y contribuido a que se frene la regresión demográfica?
- d) ¿Ha elevado la renta de la comarca?
- e) ¿Ha mejorado el bienestar social de la población en la comarca?
  - Sanidad.
  - Educación.
  - Tercera edad.
  - Infraestructuras culturales y deportivas.
- f) ¿Ha contribuido a la conservación de los espacios y recursos naturales?
- g) ¿Ha reforzado la identidad de la comarca?
- h) En comparación con otras comarcas o zonas, ¿Cree que la comarca de La Vera ha mejorado o ha empeorado?

### Otras consideraciones que desee hacer el entrevistado:

#### 1.- ¿Desea hacer alguna otra consideración?