

**Iniciativas Europeas de Desarrollo Local: Del Desarrollo Agrario al
Desarrollo Rural Integrado**

**Miguel Ángel Troitiño Vinuesa
Catedrático de Geografía Humana
Universidad Complutense de Madrid**

**IV CONGRESO INTERNACIONAL
DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.
GOBIERNO DE ARAGÓN – FUNDICOT
ZARAGOZA 2-5 DE ABRIL DE 2003**

**Iniciativas Europeas de Desarrollo Local: Del Desarrollo Agrario al Desarrollo
Rural
Integrado**

O. Introducción.

Un acercamiento correcto a los problemas relacionados con el desarrollo del mundo rural europeo requiere clarificar las dinámicas territoriales, identificar los fenómenos emergentes, evaluar la situación real de las complementariedades entre los sistemas urbanos y el mundo rural y conocer la incidencia de las políticas de desarrollo rural que se han aplicado durante los últimos años. La comprensión relacional y territorial de los problemas del mundo rural, mas allá de las realidades administrativas, es una necesidad urgente si realmente se quiere impulsar estrategias integradas, acordes con las realidades y las necesidades de los diferentes territorios. El mundo rural del siglo XXI demanda nuevas fórmulas de intervención y de gestión, fórmulas que permitan una emergencia real de los territorios y una utilización mas correcta de sus potencialidades, en el marco de nuevas estrategias de cooperación y desarrollo **(1)**.

En 1988 la publicación del informe “ **El Futuro del Mundo Rural**”, en el marco de la reforma de los Fondos Estructuras de la Unión Europea, abrió un interesante debate sobre los problemas del medio rural europeo, sus funciones, su papel en las nuevas estructuras territoriales y, también, aunque en menor medida, sobre las políticas de desarrollo rural. De este debate surgió, en buena medida, una interpretación diferente del medio rural, superadora de visiones agraristas, y se sentaron las bases para afianzar nuevas metodologías de trabajo.

La puesta en marcha de la Iniciativa Comunitaria LEADER significó un cambio de rumbo en las formas de pensar el mundo rural y también en las metodologías del desarrollo rural. Se produjo un cambio cualitativo, en este sentido señalaba **Gilbert Dalla Rosa**: “ **La puesta en práctica por la U.E. del programa Leader en 1990-1991 es importante pues, más allá de la financiación, es la afirmación simbólica de que al lado del desarrollo económico tradicional basado esencialmente sobre el papel de las empresas y la difusión de las actividades a partir de polos de decisión fuertemente estructurados, se puede contar también con otras formas de desarrollo. Esta es la del desarrollo local guiada a escala de las microregiones, en zonas rurales con frecuencia marginadas**” (1996).

Tras algo más de una década en la andadura de la Iniciativa LEADER , aunque su incidencia haya sido desigual según los estados miembros de la Unión Europea, es un buen momento para reflexionar sobre su incidencia en el desarrollo local, situándola en el marco del debate sobre el desarrollo territorial europeo, impulsado tanto por la **Estrategia Territorial Europea (1999)** como por **Los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo (Hannover, 2000)**. ¹

Aunque existen otros programas europeos con incidencia en el desarrollo local, Equal, Interreg, etc., nos centraremos en los LEADER y los PRODER por considerar que son los que mejor nos permiten articular la discusión sobre el mundo rural del

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación Estrategias de Cooperación Y Desarrollo Territorial en Madrid y Castilla-La Mancha (BSO2002-04233-C10-09). Financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

siglo XXI y también sobre las políticas de desarrollo rural. Valorar de forma ajustada los resultados de los LEADER y PRODER, así como su metodologías de trabajo, parece oportuno cuando el LEADER + comienza su andadura, se está planteando la revisión de la Agenda 2000, la Unión Europea parece decidida a impulsar el llamado segundo pilar de la PAC, el desarrollo rural, y el Estado Español y las Comunidades Autónomas preparan sus libros blancos sobre el desarrollo rural. Todo parece indicar que se abren nuevas vías de actuación y que quizás todavía sea posible dar respuestas ajustadas a las necesidades y a las demandas de los territorios rurales, unos territorios en movimiento pero donde, en muchos casos, la situación continua siendo bastante crítica.

En esta ponencia, tras un repaso rápido a la trayectoria de las iniciativas europeas de desarrollo rural, realizaremos una presentación de la diversidad del mundo rural, tomando como referencia el territorio español, para finalmente dejar planteadas algunas de las cuestiones que puedan desarrollarse en debates posteriores.

I. Del Futuro del Mundo Rural al LEADER+: la paulatina emergencia de la diversidad del mundo rural.

En el marco de los debates sobre el desarrollo territorial sostenible, el desarrollo rural empieza a considerarse como uno de los ejes centrales de la revisión de la Agenda 2000, sin embargo el primer pilar de la PAC, política de mercados, consume el grueso de las partidas financieras y los recursos que se asignan al segundo pilar, aunque en crecimiento, continúan siendo bastante limitados. Aquí radica una de las cuestiones centrales del debate: ¿ realmente hay una voluntad política decidida para avanzar hacia una política europea de desarrollo rural, ajustada al grado de ruralidad de los diferentes territorios y a su nivel de desarrollo ?. Sin una apuesta decidida en esta dirección no será fácil a amortiguar el retraso rural con respecto al medio urbano ni poner en marcha estrategias de desarrollo sostenible territorializadas, capaces de impulsar la diversificación de actividades y la puesta en valor de su rico y diversificado patrimonio natural y cultural.

En el medio rural inciden diversidad de instrumentos, LEADER, PRODER, nuevas medidas de política rural (2000-2006) y programas sectoriales de naturaleza diversa, se avanza, con lentitud, hacia una visión mas transversal del desarrollo rural y uno de los grandes retos continua siendo la coordinación, desde el territorio, de políticas y actuaciones de naturaleza diversa. Ciertamente, la Unión Europea ha tenido un papel importante en el momento de impulsar acciones de apoyo al medio rural, aún cuando el impacto de los LEADER y PRODER haya sido diferencial, siendo las zonas de economía mas diversificada las que mejor han aprovechado los recursos mientras que en las zonas en situación mas crítica no siempre se han conseguido desencadenar dinámicas de desarrollo. Esta situación parece evidenciar que es necesario, en el marco de una verdadera política de desarrollo rural, un mayor ajuste entre las políticas y los programas con las características y las dinámicas de los diferentes territorios. La PAC ha tenido efectos territoriales muy negativos y las políticas de desarrollo rural, si quieren ser eficaces y sostenibles medioambientalmente, tendrán que tener muy presentes diversidad territorial europea.

En cualquier caso, el camino recorrido en un periodo de tiempo bastante corto, poco mas de una década, ha sido importante y al respecto se ha señalado: “ **En los años noventa, las zonas rurales reservaron a los europeos y sus dirigentes**

políticos una “buena sorpresa”, al afirmarse en ocasiones como espacios dinámicos e innovadores, atractivos para los ciudadanos y para las empresas. La inversión demográfica registrada recientemente en algunas regiones cambia radicalmente el orden establecido. De repente, la visión que se tiene del campo deja de ser condescendiente y se vuelve interrogativa. Lo que antaño se consideraba como un retraso pasa a ser como una suerte. En resumen, el análisis de las ventajas y dificultades de las zonas rurales ha cambiado completamente y sigue cambiando”(Jouen, M. 2001).

El mundo rural, aunque en ocasiones sea con muletas, camina y ese “renacer” al que se refería Bernard Kaiser a comienzos de la década de 1990, se va haciendo realidad, la sociedad despierta y quiere ser protagonista de su futuro.

1.1. El Futuro del Mundo Rural (1988) y la Reforma de los Fondos Estructurales(1988).

La reforma de los Fondos Estructurales de la Unión Europea (1988) y el informe sobre El Futuro del Mundo Rural (1988) marcan un cambio rumbo y sirven de base para un primer impulso de las políticas de desarrollo rural (**González Cabrera, 2002**). La reforma de los fondos estructurales se orientó a centrar el esfuerzo comunitario en las regiones con mayores dificultades: el objetivo 1 se dirigía al fomento del ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, el objetivo 2 a las zonas industriales en proceso de reconversión y el objetivo 5b a las zonas rurales en declive fomentando el desarrollo rural.

El Futuro del Mundo Rural sienta las bases sobre las cuales la Unión Europea pondrá en marcha una tímida política de desarrollo rural, ausente de la PAC hasta ese momento. Frente a los tres problemas tipo del medio rural, presión de la evolución moderna, declive rural con despoblación y abandono de determinados territorios, se plantea la necesidad de estrategias de base orientadas a diversificar las economías rurales basándose en las potencialidades locales. Las acciones de desarrollo rural empiezan a concebirse a partir de las realidades y de los problemas locales (**Troitiño, 1996**).

Frente a las “**presiones de la evolución moderna**”, caso de la urbanización del campo y su utilización para el esparcimiento, se señala que el problema fundamental no es tanto la aceleración del desarrollo económico como le “**protección reforzada**” del medio rural, apostándose por una ordenación integral para que las regiones afectadas sacasen el máximo partido de las nuevas demandas. En el marco de una concepción dinámica del territorio y el paisaje, el verdadero reto está tanto en la conservación de recursos y valores como en el control de los nuevos usos y el funcionamiento de las diversas actividades.

En relación con el “**declive rural**” se apuesta por acciones relativas al sector agrario y por una diversificación económica que responda a las necesidades e iniciativas locales, privilegiando la valorización del potencial endógeno. Para hacer frente a los problemas del despoblamiento y el abandono de tierras, aspecto clave en la desarticulación social y en la desvertebración territorial, se considera necesario mantener las poblaciones rurales, reforzar la artesanía y las pequeñas industrias, desarrollar el sector forestal y conservar el medio natural y el patrimonio cultural como activos fundamentales para un desarrollo controlado del turismo.

En suma, el futuro de mundo rural se hacía depender estrechamente de una ordenación territorial integrada que perfilase el modelo de utilización del suelo, de programas integrados de desarrollo local y de la conservación y manejo del medio

natural y del patrimonio cultural. La dinámica de la última década ha puesto de manifiesto los efectos negativos de la disociación de políticas de ordenación del territorio, desarrollo local y planificación medioambiental.

La reforma de los fondos estructurales permitió, además de mejorar las infraestructuras de comunicación y de servicios, necesarias para preparar el territorio para el desarrollo, actuaciones orientadas a la diversificación de la actividad agraria, el fomento de las PYMES y el impulso del turismo, la formación profesional, la mejora de las infraestructuras de las zonas rurales y la protección de los recursos naturales, del medio ambiente y del patrimonio cultural.

El apoyo a las iniciativas locales aparece como uno de los ejes fundamentales de cualquier política de desarrollo rural, configurándose nuevas vías de intervención por parte de los poderes públicos y el LEADER será, sin duda, uno de los ejemplos mas significativos.

I.2. La Iniciativa Comunitaria LEADER I : Una fórmula innovadora para el desarrollo rural .

En 1991 la Comisión Europea decidía poner en marcha **la Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural LEADER I (1991-1994)**, modelo de desarrollo en las zonas rurales situadas en las regiones menos desarrolladas (regiones objetivo 1) o zonas rurales de otras regiones (Objetivo 5b). El objetivo era demostrar que era posible impulsar el desarrollo de las comarcas rurales mediante un enfoque integrado, concebido a nivel local con participación de la población afectada, a través de sus instituciones y sus organizaciones representativas, constituidas en Grupos de Acción Local. El LEADER se orienta a diversificar la economía rural, hasta ese momento excesivamente polarizada en el sector agrario, promoviendo iniciativas empresariales en el sector turístico, la transformación de productos locales, la artesanía, los servicios y actividades de carácter medioambiental.

La principal aportación del LEADER es, sin duda, la introducción de una metodología de trabajo a favor del desarrollo rural donde la población local asume el protagonismo y se comprometa con el futuro de los territorios donde habita, una verdadera revolución en relación con las fórmulas de desarrollo rural que se venían aplicando hasta esos momentos. Según **Yves Champetier (1996)** el LEADER tiene ocho características esenciales:

- Su vinculación con las regiones menos desarrolladas y las zonas rurales en declive.
- Actúa en zonas geográficas homogéneas y de tamaño reducido, con una población entre los 5.000 y los 100.000 habitantes.
- Existencia de un partenariado local organizado como “grupo de acción local” (GAL).
- Cada grupo local diseña una estrategia de desarrollo acorde con las características de su territorio, en el marco de un enfoque global y multisectorial.
- La estrategia de desarrollo queda recogida en un Plan o Programa de Desarrollo de tres años de duración y siete orientaciones cuyo contenido es objeto de un contrato LEADER.
- La participación financiera europea se lleva a cabo mediante el procedimiento de “ subvención global”.

- Se fundamenta en la implicación activa de las poblaciones locales, empresas, asociaciones y colectividades.
- Funcionamiento en red con el objetivo de favorecer el intercambio y la transmisión de experiencias.

Se persigue, en suma, que los territorios y las sociedades rurales emerjan y asuman una responsabilidad plena en la construcción de las geografías del futuro.

La respuesta a la Iniciativa Comunitaria fue todo un éxito, se crearon 217 grupos LEADER, la inversión total ascendió a 1.154.697.000 ECU, la participación comunitaria a 442.000.000 ECU, la superficie abarcada fue de 364.057 Km² y la población a 11.424.000 habitantes. Los datos medios de las zonas LEADER fueron de 1.685 Km², 52.889 habitantes y 41,4 Hab./km².

En España de los 108 programas presentados se pusieron en marcha 52, en un territorio de 81.855 Km², una población de 1.854.305 habitantes, con una densidad media de 22,6 habitantes por Km². Los grupos responsables de los Centros de Desarrollo tenían diferentes tipos de personalidad jurídica: 33 eran sociedades o asociaciones de carácter civil con participación de entes públicos, entes privados y organizaciones profesionales agrarias; 15 estaban constituidos por administraciones públicas de carácter local; y 4 por fundaciones o patronatos. Allí donde la implicación de la sociedad civil fue mayor los resultados fueron también mas satisfactorios.

En España, mas allá del montante financiero, una inversión total del orden de los 45.000 millones de pesetas, con una aportación del 35,6% por parte de la CE, el **LEADER significó una movilización del mundo rural** y brindó una oportunidad para formalizar iniciativas y proyectos que, en algunos territorios, llevaban bastante tiempo latentes, este fue el caso de los Programas de Ordenación y Promoción de Zonas de Montaña (**Valcárcel- Resalt; Troitiño; 1992**).

En la valoración del LEADER I se ha resaltado la participación de la población local, el rebrote cultural que impulsa la voluntad de emprender, la aparición de múltiples innovaciones en el método del desarrollo local, la diversificación de las economías locales, la consideración del medio ambiente como eje estratégico del desarrollo local y la importante movilización de capitales privados. Además, el LEADER I ayudó a tomar conciencia por los agentes locales de la dimensión europea de sus problemas y divulgó métodos de desarrollo local integrados.

Otra de las grandes aportaciones del LEADER I fueron el inicio de la recuperación de la confianza en el futuro, la toma de conciencia sobre la importancia de seguir un enfoque global del desarrollo rural y la incorporación de este tipo de planteamientos en otras intervenciones públicas. Sirvió, en suma, para crear una nueva cultura del desarrollo y para llevar la esperanza a territorios que ya la habían perdido.

I.3. La Iniciativa Comunitaria LEADER II (1994-1999) y el Programa Operativo PRODER I (1996-1999): La difusión territorial del método LEADER.

Los buenos resultados de la Iniciativa Comunitaria LEADER I conducen a una segunda convocatoria durante el periodo 1995-1999. Los objetivos fundamentales del LEADER II son:

* Garantizar la continuidad del LEADER I en el apoyo a las iniciativas locales ejemplares de desarrollo rural.

* Apoyar operaciones innovadoras, de demostración y transferibles que ilustren las nuevas vías que puede seguir el desarrollo rural.

* Multiplicar los intercambios de experiencias y la transferencia de conocimientos específicos a través de una red europea de desarrollo rural.

* Apoyar proyectos de cooperación transnacional que surjan de los agentes locales de las zonas rurales y traduzcan su solidaridad.

El LEADER II también se aplica a zonas rurales objetivo 1 y 5b, limitándose un máximo del 10% de los créditos a las zonas 5b. Las medidas subvencionables se articulan alrededor de: **adquisición de competencias**, una etapa previa a la realización de programas de innovación a zonas donde el desarrollo local constituía una novedad; **programas de innovación rural** (apoyo técnico al desarrollo rural, formación profesional, turismo rural, pequeñas empresas, valoración in situ y comercialización de la producción agraria y conservación y mejora del medio ambiente y del entorno);, **cooperación transnacional**; y **red europea de desarrollo rural**, un instrumento de intercambio de logros, experiencias y conocimientos.

El compromiso financiero de la Unión Europea con la Iniciativa LEADER se reforzó de forma significativa, ascendiendo a 1.400 millones de ECUS. En España la difusión territorial del LEADER fue una realidad y se pusieron en marcha 133 programas. Esta difusión territorial de la iniciativa, mas allá de los resultados concretos de cada programa y de los problemas vinculados con la gestión y la coordinación interadministrativa, de los cuales los gerentes de los Centros de Desarrollo Rural son testigos privilegiados, es una prueba evidente de que la sociedad rural empezaba a despertar y que, mas allá de aprovechar las subvenciones, también existía un compromiso de futuro con el territorio.

El efecto demostración de la iniciativa LEADER ha tenido éxito en España y el Ministerio de Agricultura, el único de los países de la Unión, puso en marcha el Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales Objetivo 1. (PRODER I). Esta iniciativa fue bien acogida y dio la oportunidad para desarrollar programas de desarrollo rural a territorios que no habían podido acceder al LEADER II, bien es cierto que en estos programas el protagonismo de la sociedad civil fue bastante más débil y los vicios del clientelismo político se hicieron mas patentes. Se pusieron en marcha un total de 101 programas, 97 mediante Grupos de Acción Local y 4 gestionados desde las administraciones regionales.

La difusión territorial del LEADER II y del PRODER I evidenciaron que en el medio rural español estaba demandando, especialmente por aquellos que viven de y en el medio rural, un impulso mas decidido y un mayor compromiso financiero con el desarrollo rural. Se iban sentando las bases para orientar la reforma de la Agenda 2.000 y eliminar los efectos mas perversos que la PAC , especialmente en los territorios mediterráneos en situación más crítica y en las explotaciones familiares (Casabianca, 1998).

I.4. La Declaración de Cork (1996) y la Agenda 2.000: Por un mundo rural vivo y hacia una política integrada de desarrollo rural.

Las ideas impulsadas por la Iniciativa Comunitaria LEADER , junto con otras actuaciones impulsadas por agentes públicos y privados, irán dando sus frutos. La **Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural**, en la línea del informe del Parlamento Europeo sobre “ **La política rural europea y la creación de una carta rural europea**”, marca un nuevo impulso a la hora de definir la nueva política para el mundo rural. Un territorio de gran diversidad paisajística y cultural que representa el 80% de la superficie de la Unión y donde vive el 25% de la población.

La Conferencia de Cork ha planteado la necesidad de una nueva política integral, multisectorial y participativa, que abra el horizonte del futuro creando políticas que permitan el desarrollo rural basándose en sus cualidades específicas con una mejor aplicación de los fondos y programas estructurales europeos. La **Declaración de Cork: Un Medio Rural Vivo**, tras poner de relieve la singularidad y valor de las zonas rurales, la necesidad de diversificar las economías rurales, la atención creciente que los ciudadanos prestan a la calidad de vida, la necesidad de adecuar la PAC a las nuevas realidades y la necesidad de promover la capacidad local de construir un desarrollo sostenible, sistematiza un programa de 10 puntos o mandamientos para el desarrollo rural para la U.E. :

- 1. Preferencia rural.** El desarrollo rural sostenible debe colocarse en la cabecera de la agenda de la Unión Europea y convertirse en el principio fundamental que sostenga toda la política rural.
- 2. Enfoque integrado.** La política de desarrollo rural debe ser de concepto multidisciplinar y de aplicación multisectorial, con una clara dimensión territorial.
- 3. Diversificación.** Implica el apoyo a la diversificación de la actividad social y económica así como el fortalecimiento del papel de las pequeñas ciudades.
- 4. Sostenibilidad.** Se orienta a promover un desarrollo rural que sostenga la calidad y el atractivo de los paisajes rurales europeos.
- 5. Subsidiaridad.** La política de desarrollo rural debe descentralizarse y basarse en la asociación y la cooperación.
- 6. Simplificación.** Se reclama una simplificación radical de la legislación.
- 7. Programación.** Los programas de desarrollo rural deben basarse en procedimientos transparentes e integrados en un solo programa para cada región.
- 8. Financiación.** Impulsar el uso de recursos financieros locales para promover proyectos locales de desarrollo rural.
- 9. Gestión.** Incrementar la capacidad y eficacia administrativa de los gobiernos locales y regionales y de los grupos comunitarios de base.
- 10. Evaluación e investigación.** Transparencia de los procedimientos, garantía del buen uso de los dineros públicos y estímulo de la investigación y la innovación.

La declaración concluye urgiendo a los políticos de Europa un compromiso para hacer las áreas rurales mas atractivas para vivir y para trabajar y a jugar un papel activo en la promoción de un desarrollo rural sostenible. La Declaración de Cork pone de manifiesto la madurez de la sociedad rural europea y su compromiso con un desarrollo territorial integrado y sostenible.

La **Agenda 2000** ya asume que la PAC deberá asumir el reto de la ampliación de la U.E. Durante el periodo 2000-2006 los cuatro fondos (FEDER, FEOGA, FSE, IFOP) financiarán acciones basadas en tres objetivos: apoyo a regiones menos favorecidas, reconversión de zonas industriales en declive y recursos humanos. Las iniciativas comunitarias se simplifican y la LEADER+ incidirá en los territorios rurales.

En la Agenda 2000, aunque de forma tímida, el desarrollo rural para a ser el segundo pilar de la PAC, con ampliación al conjunto de los territorios de la Unión Europea. Los principios sobre los que se asienta la nueva política de desarrollo rural son los siguientes: multifuncionalidad de la agricultura, el carácter multisectorial e integrado de la economía rural, la subsidiaridad y la concertación a escala territorial y la transparencia en la gestión de los programas (**González de Canales, 2002**). No hay duda, las ideas innovadoras se han ido abriendo camino y, tanto en el mundo de la teoría como en el de la práctica , existe bastante acuerdo sobre los principios que deberían inspirar el desarrollo rural. Sin embargo ¿ cuales son las razones para que las estructuras cambian con tanta lentitud y las zonas rurales en situación mas crítica continúen careciendo de recursos para iniciar un despegue que en otros territorios ya parece haber comenzado?, ¿ el problema es solo de recursos o de unas estructuras territoriales, sociales y administrativas que bloquean el desarrollo?.

1.5. El LEADER+ (2000-2006) y el PRODER II: La consolidación de un enfoque territorial del desarrollo rural.

Las dos primeras iniciativas LEADER sirvieron no sólo para subvencionar programas de desarrollo rural comarcales, sino también para la progresiva consolidación de una nueva metodología de trabajo en los procesos de desarrollo rural. Se trata de un enfoque novedoso orientado a buscar el éxito en contextos rurales muy diferentes y que pivota sobre los siguientes principios:

- 1. Enfoque Territorial**, supone basarse en los recursos de cada comarca para responder mejor a las necesidades locales.
- 2. Enfoque Ascendente**, significa que en los programas la búsqueda de soluciones y decisiones parten de abajo hacia arriba.
- 3. Grupo de Acción Local**, como forma de cooperación horizontal donde se agrupan en condición de socios agentes e instituciones locales y comarcales representativos.
- 4. La Innovación**, en el sentido de que las acciones aporten valor añadido respecto a otras intervenciones en la comarca.
- 5. El Enfoque Integral y Multisectorial**, contemplando conjuntamente las potencialidades de los distintos sectores de la economía y los recursos locales.
- 6. Modalidades de Gestión y Financiación Descentralizadas**, siendo el grupo de acción local qué promotores de proyectos son los beneficiarios finales de las subvención.
- 7. Organización en Red y Cooperación Transnacional**, para facilitar la comunicación de experiencias y resultados, intercambiar conocimientos y asociarse en proyectos comunes con grupos de otros países.

El LEADER+ mantiene su papel de laboratorio de experimentación y descubrimiento para nuevos enfoques en la política de desarrollo rural. No pretende

ser una mera continuidad del LEADER II y está destinado a fomentar y apoyar estrategias integradas y de gran calidad para el desarrollo rural a escala local. Pone el énfasis en cuatro **temas aglutinadores** (utilización de nuevos conocimientos y tecnologías, mejora de la calidad de vida, valorización de los productos locales y valorización de los recursos naturales y culturales), el carácter piloto, los partenariados de calidad y en los proyectos interterritoriales y transnacionales.

Para el conjunto de la Unión Europea está previsto que se pongan en marcha un total de 938 Grupos de Acción Local. En España se cuenta con 145 grupos, siendo el GAL la única fórmula de organización de los programas comarcales y pudiéndose beneficiar todos los territorios rurales. Las medidas subvencionables se agrupan en cuatro ejes: estrategias de desarrollo (adquisición de competencias, gastos de gestión y funcionamiento, servicios a la población, patrimonio, valorización de productos locales y agrarios, PYMES y servicios, valorización del patrimonio natural y arquitectónico, turismo, otras inversiones, formación y empleo); cooperación interterritorial y transnacional; puesta en red; y gestión, seguimiento y evaluación.

La financiación procede de los fondos comunitarios de la UE, la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales y de la inversión privada, con un total de 5.046,5 millones de euros, de los cuales 2.105,1 millones serán financiados por el FEOGA-ORIENTACION. Para España el total de fondos comunitarios que le corresponden es de 496,9 millones de Euros.

El progresivo incremento de los grupos LEADER evidencia que el territorio rural está emergiendo, reclamando un mayor protagonismo y haciendo un esfuerzo considerable por consolidar nuevas fórmulas y métodos de desarrollo. Una de las cuestiones de debate es si estas fórmulas y métodos de desarrollo están calando por igual en los distintos niveles administrativos. La apertura del LEADER+ hacia programas interterritoriales es, sin duda, un nuevo reto en la línea de eliminar determinados bloques de unas estructuras administrativas poco acordes, en ocasiones, con las dinámicas de los territorios.

EL PRODER II (2000-2006) es aplicable potencialmente a todo el territorio nacional y se articula como un conjunto de medidas de desarrollo endógeno en zonas rurales que forman parte de la programación de desarrollo rural autonómica. En las regiones objetivo 1 forman parte de los Programas Operativos Integrados Regionales y en las regiones fuera de objetivo uno son los Programas Regionales de Desarrollo Rural. Se trata de 162 programas comarcales gestionados por grupos de acción local, en las doce comunidades autónomas que han decidido implementar el PRODER II, en las cinco restantes (Baleares, Murcia, Navarra, La Rioja y País Vasco) no se desarrolla.

Los objetivos siguen los planteamientos de la filosofía LEADER: desarrollo endógeno y sostenido del medio rural, el fortalecimiento y la diversificación de la economía, el mantenimiento de la población, la elevación de las rentas y el bienestar social de sus habitantes y la conservación del espacio y los recursos naturales. Los beneficiarios de las subvenciones son los Grupos de Acción Local, cuando la CC.AA decide que la gestión de los programas se realice por este método organizativo, y las CC.AA (en Aragón, Cataluña y Madrid por ser regiones fuera del objetivo 1). Las medidas subvencionables son bastante numerosas y ello puede limitar la eficacia de los programas.

La financiación procede de Fondos de la U.E., Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y, en su caso, de las entidades locales y la inversión del sector privado. La financiación pública del PRODERII asciende a un total

de 827,732 millones de euros de gasto público y a 520, 713 millones de euros de aportación de la UE.

El elevado número de programas LEADER+, 145, y PRDODER II, 162, pone de manifiesto, por un lado, la progresiva difusión territorial de las nuevas fórmulas de desarrollo rural y, por otro, deja planteada la pregunta ¿ con unos recursos tan limitados es posible realmente impulsar estrategias eficaces de desarrollo rural global y multisectorial?.

II. Dinámicas y Tipologías de Territorios: Una aproximación al desajuste entre los “territorios administrativos” y las “realidades territoriales”.

Una de las principales aportaciones del método LEADER ha sido , sin duda, el enfoque territorial integrado y multisectorial, sin embargo su aplicación requiere contar con una sociedad civil activa y capaz de protagonizar su propio futuro, con lo cual los territorios en situación más crítica corren el riesgo de quedarse al margen del proceso. También, una vez que los principios y los procedimientos del método se han generalizado, puede ocurrir que planteamientos en exceso generalizados choquen con un territorio de gran diversidad. En función de ello, para evitar que el debate se centre sólo en las iniciativas de desarrollo local o en los procedimientos operativos, con sus ajustes y desajustes, puede ser oportuno que a una pregunta que se está generalizando, Cork. Revisión Agenda 2.000, Libros Blancos, etc. ¿ que desarrollo rural queremos ? se añada otra ¿ que territorios rurales, en plural, tenemos?. De esta forma estaremos en mejores condiciones para evaluar en que medida tanto la Iniciativa LEADER como otros programas de desarrollo han servido para dar respuestas adecuadas a las necesidades de los territorios.

Para ello presentaremos la tipología de territorios que establecimos en el proyecto que, por encargo del Ministerio de Medio Ambiente, en el marco de la Iniciativa Comunitaria INTEREG IIC, realizamos sobre la Red Complementaria del Sistema Urbano Español (Troitiño et Al. 2001). En realidad se trata de una tipología de los territorios rurales, entendido este término en sentido amplio, al sólo dejar fuera del estudio las grandes áreas metropolitanas y las ciudades medias (capitales de provincia y ciudades con mas de 50.000 habitantes) y su área de influencia inmediata.

El método de análisis utilizado, tomando como referencia general el conjunto del Estado español, presta especial atención a los aspectos dinámicos, intenta desvelar los factores emergentes y focaliza la interpretación alrededor del poblamiento, entendido como la forma de ocupar, organizar y vivir un territorio. Se trata, en suma, de un método multicriterio que sobre una base cuantitativa prima las dimensiones cualitativas e interpretativas, con el objetivo de comprender la diversidad del territorio que se analiza (Troitiño et Al. 2002). El territorio de estudio son 441.000 Km², 7.100 municipios y una población del orden de los 13 millones de habitantes (**Cuadro nº 1 y mapa 1**).

CUADRO 1: TIPOLOGÍA DE TERRITORIOS. CARACTERIZACIÓN GENERAL

Territorio	Nº Municipios	Nº Entidades	Superficie	Población 1996	Densidad 1996	Tipología de POBLACIÓN ACTIVA POR SECTORES DE ACTIVIDAD					Plazas		Empleo	Superficie
						D. Demográfica 1981-96	I. Vejez	%Primario	% Secundario	%Terciario	Alojamiento / 1.000 hab	Industrial / 1.000 hab	Protegida	
A1	612	8.176	56.662	797.306	14,07	-15,06	164,33	35,19	32,02	32,79	21,47	68,48	28,12	
A2	1.407	2.862	85.331	981.235	11,5	-12,2 1	64,54	35,7	31,77	32,55	16,15	64,05	11,92	
B1	372	12.596	23.483	688.565	29,32	-14,07	193,9	38,31	31,19	30,5	26,26	70,71	18,03	
B2	915	4.843	67.671	827.298	12,23	-9,69	157,54	27,9	34,89	37,21	113,01	83,84	38,8	
C1	904	1.504	33.965	503.927	14,84	-13,04	189,76	31,89	31,33	36,78	18,05	86,46	4,28	
C2	1.195	5.148	98.492	3.420.389	34,73	0,82	100,11	28,54	37,83	33,63	14,21	25,06	7,83	
D1	286	555	12.382	682.823	55,15	4,94	107,53	21,76	43,2	35,03	13,12	155,7	8,35	
D2	338	782	12.087	372.055	29,05	-7,48	178	30,01	33,11	36,88	20,62	139,29	0,4	
D3	275	732	7.104	700.699	98,63	4,24	107,45	16,55	44,35	39,1	13,59	199,77	10,27	
E1	16	1.735	1.495	133.715	89,44	0,82	121,41	28,07	39,28	32,67	31,85	79,08	3,99	
E2	130	4.114	9.971	1.090.356	109,35	12,31	95,79	26,38	31,44	42,18	111,21	97,04	20,76	
E3	55	231	2.684	415.926	154,96	29,02	94,79	11,08	34,43	54,5	290,64	106,65	27,15	
F1	337	1.423	11.511	1.107.887	96,25	12,16	84,51	13,18	48,39	38,43	17,45	174,57	11,63	
F2	66	147	3.044	67.310	22,11	0,65	156,85	16,99	42,45	40,56	78,85	78,05	22,6	
F3	49	163	3.837	194.928	50,81	4,27	80,69	36,44	32,1	31,46	10,45	78,99	14,03	
G1	30	350	4.511	329.547	73,05	81,8	51,48	7,55	23,71	68,74	475,06	101,32	27,92	
G2	106	764	6.032	857.422	142,15	17,42	68,42	12,3	29,46	58,24	120,37	82,57	34,65	
G3	8	84	638	25.306	39,66	1,73	109,92	16,54	28,39	55,07	60,77	46,27	61,49	
Suma	7.101	46.209	441.620	13.196.694	29,88									
Total Red	7.101	46.208	441.627	13.196.694	29,88	1,64	114,67	25,37	36,05	38,58	57,8	112,56		

A.1. Zonas de Montaña
A.2. Zonas desfavorecidas
B.1. Zonas de diversidad económica.
B.2. Áreas de funcionalidad turística.
C.1. Zonas de baja densidad y pequeñas ciudades en crisis.
C.2. Zonas de densidad media y realidad económica más diversificada.
D.1.Regadíos intensivos en vegas fluviales
D.2.Regadíos extensivos
D.3.Territorios multifuncionales

E.1. Litorales Tradicionales
E.2. Litorales Multifuncionales.
E.3. Litorales de Monocultivo Turístico
F.1. Áreas de expansión económica y diversificación funcional
F.2. Áreas de funcionalidad residencial y de ocio.
F.3. Territorios de influencia urbana difusa.
G.1. Territorios de monocultivo turístico.
G.2. Territorios de pervivencias tradicionales y multifuncionalidad.
G.3. Territorios de equilibrio precario y riqueza patrimonial.

FUENTE: TROTIÑO VINUESA ET AL. (2002): LA RED COMPLEMENTARIA DEL SISTEMA URBANO ESPAÑOL

La diversidad y la heterogeneidad es el rasgo dominante pudiéndose diferenciar siete tipologías de territorios, dentro de las cuales se establecen diversas variantes: Ruralidad profunda, fuertes condicionantes naturales y dificultades de vertebración; Regresivos de cierto dinamismo y potencial medioambiental y cultural; Rurales tradicionales, de cierta estabilidad y presencia significativa de pequeñas ciudades; De vitalidad agraria y reforzamiento de la multifuncionalidad; Litorales; Áreas de expansión de áreas metropolitanas y zonas de fuerte urbanización; Insulares (mapa 2).

II. 1. Territorios de Ruralidad Profunda, Fuertes Condicionantes Naturales y Dificultades de Vertebración.

Esta categoría tiene una fuerte significación territorial, 2.019 municipios, se extiende por 141.993 Km² y alberga 1.778.541 habitantes. La densidad media es muy baja, 12, 5 habitantes Km². El aspecto mas significativo estriba en la pervivencia de su carácter regresivo, sin que se apunten con claridad elementos que actúen potencialmente como factores locales de desarrollo. En las dos últimas décadas han perdido del orden del 15 % de su población. Hay dos tipologías básicas de territorios: **zonas de montaña y zonas desfavorecidas.**

Las zonas de montaña se corresponden con comarcas de orografía agreste situadas en el interior de la Península, Macizo Galaico, Prepirineo, Sistema Ibérico, Montes de Toledo, Sierra Morena y Montañas Béticas. Agrupan el 8,62% de los municipios del territorio rural, el 12,83% de la superficie y sólo el 6,04% de la población. La densidad media es de 14, 07 hab/Km² y el tamaño medio de los municipios de 1.303 habitantes. Se trata de un territorio envejecido que carece del impulso endógeno necesario para acometer operaciones de desarrollo en un medio que presenta numerosas limitaciones para el desarrollo de las actividades agrarias y también para su conversión en territorio turístico.

Las zonas desfavorecidas, son las que tradicionalmente han presentado fuertes limitaciones para desarrollar una agricultura competitiva ya sea por condicionantes edáficos o por altitud media (Zamora, Salamanca, Extremadura, Ciudad real, páramos de Guadalajara, área de Guadix-Baza, zona central de Teruel, etc.) . Tienen una acusada significación territorial, el 19,81% de los municipios y el 19,32% del territorio, únicamente concentran el 7,44% de la población y la densidad media es de tan solo 11,5 hab./Km² y el tamaño medio de los municipios de 697 habitantes. La situación crítica se acentúa donde el poblamiento está basado en pequeños núcleos, siendo mas atenuada en las zonas de economía agraria extensiva y poblamiento concentrado de cierta entidad como la comarca de Trujillo y la zona occidental de Ciudad Real.

II.2. Territorios Regresivos de Cierta Dinamismo y Potencial medioambiental y Cultural.

Esta tipología destaca por su fuerte significación territorial y su carácter regresivo, un total de 1.779 municipios, 108.814 Km² y una población de 1.515.863 habitantes. La densidad media es de 14 hab./Km² y viene experimentando una caída sostenida. Tiene una importancia riqueza en recursos naturales y culturales susceptibles de transformarse, a medio plazo, en recursos potenciales de desarrollo. Podemos diferenciar dos tipos básicos de territorios: Zonas de diversidad económica y áreas de funcionalidad turística.

Las zonas de diversidad económica se corresponden con comarcas donde pervive la economía agraria tradicional, ya sea de base agrícola, forestal o ganadera. Todavía mas del 35% de los activos trabajan en el sector primario. En algunos casos,

El Bierzo, Liébana, Somiedo, La Vera ...) cuentan con un rico y diversificado patrimonio cultural y natural. Representan el 5,24% de los municipios, el 5,32% de la superficie y el 5,22% de la población, su densidad, 29, 32 hab./Km², es similar a la media del territorio rural. Son territorios tradicionalmente bastante poblados donde la economía agraria no permite mantener la población y donde el turismo, junto a la actividad constructiva que dinamiza, desempeña una función complementaria.

Las áreas de funcionalidad turística, en estas comarcas la economía agraria tradicional a entrado en una situación de crisis total y únicamente su dotación de recursos ambientales de orientación turística puede frenar las tendencias regresivas. Constituye una tipología de fuerte significación territorial, el 12,98% de los municipios y el 15,32% de la superficie, con fuerte presencia de áreas de montaña: Alto Gredos, Sierra de Bejar, Alpujarra, Sanabria, Picos de Europa, Serranía de Cuenca...). Su población es de tan solo 827.298 habitantes, el 6,27%, y la densidad media de 12, 23 hab./Km². En los últimos años, gracias a la incidencia del turismo, se amortiguan las tendencias regresivas, sin embargo el proceso está muy lejos de haberse generalizado y tiende a concentrarse en un limitado número de núcleos de cada comarca.

II.3. Territorios Rurales Tradicionales, de Cierta Estabilidad y Presencia Significativa de Pequeñas Ciudades.

Esta categoría está asociada a comarcas rurales estabilizadas cuya economía sigue basándose en actividades agrícolas de secano. Agrupa 2.099 municipios, el 29,95% del territorio y 134.457 Km², el 29,99%. Tiene una población de casi cuatro millones de habitantes y una densidad del orden de los 30 hab./Km² y una tendencia a la estabilidad. Hay dos tipos de territorios nítidamente diferenciados: las zonas de baja densidad de población y pequeñas ciudades en crisis y las zonas de densidad media y realidades económicas mas diversificadas.

Las zonas de baja densidad de población y pequeñas ciudades en crisis, se corresponden con buena parte de las tierras interiores de Castilla y León, ocupan el 7,69% del territorio y solo el 3,82% de la población, con una densidad baja, 14,84 hab/Km², resultado de una pérdida progresiva de efectivos y de un acusado envejecimiento. Las actividades agrícolas tradicionales, fuertemente mecanizadas, no son capaces de mantener la población y apenas se vislumbran otras oportunidades de empleo. La estructura fragmentada del poblamiento favorece la situación, 554,44 habitantes por municipio, y las antiguas cabeceras comarcales pierden buena parte de sus funciones dentro de un proceso de simplificación económica.

Las zonas de densidad media y realidades económicas mas diversificadas, este territorio, aunque con semejanzas con el anterior en el modelo de ocupación y aprovechamiento del territorio, agrupa 1.195 municipios que se extienden por 98.492 Km² y acogen a un total de 3.420.389 habitantes. La densidad media es elevada en el contexto rural del interior península, 34,73 Km². Son territorios demográficamente estables con capacidad endógena de crecimiento que necesitan superar el marco agrario. La presencia de recursos humanos y de pequeñas ciudades está impulsando la diversificación de la base económica.

II.4. Territorios de Vitalidad Agraria y Reforzamiento de la Multifuncionalidad.

Esta categoría está asociada a comarcas rurales de cierto dinamismo, cuya vitalidad ha estado asociada a actividades agrícolas de regadío. Estas actividades son la base de un complejo agroindustrial o industrias con especializaciones no agrarias en el marco de sistemas urbanos difusos de alta complejidad, característica del litoral

mediterráneo. Comprende un total de 899 municipios, el 12,66% del territorio, solo 32.293 Km² y una población de algo mas de 1,7 millones de habitantes y una densidad de 54,36 Habitantes/Km², teniendo ya una dinámica ligeramente positiva. Hay tres tipos territoriales: regadíos intensivos en vegas fluviales, regadíos extensivos y territorios multifuncionales.

Los regadíos intensivos en vegas fluviales agrupan el 4,03% de los municipios y el 2,8% de la superficie y el 5,17% de la población, del orden de 700.000 habitantes. La densidad media es de 55,15 hab./Km² con tendencia al incremento. Son zonas de inmigración donde la actividad agrícola ha impulsado el desarrollo de un sector industrial de transformación bastante pujante.

Los regadíos extensivos se corresponden con zonas de regadío mas modernas y en régimen extensivo de las cuencas del Duero y el Ebro. Son un total de 338 municipios, 12.807 Km² y 372.055 habitantes y una densidad de 29,05 hab./Km². La dinámica es regresiva pues la agricultura no ha tenido capacidad para impulsar un complejo agroindustrial pujante.

Los territorios multifuncionales se definen por una extraordinaria complejidad funcional con presencia de agricultura intensiva de regadío, actividades industriales y de servicios vinculadas a grandes áreas urbanas y espacios de fuerte urbanización turística. Ocupa el 3,87% de los municipios y el 1,61% del territorio y en población el 5,31%. La densidad media es elevada, 98,63 Hab./Km² y la dinámica muy positiva. Un espacio dinámico con una fuerte presencia de industria, altamente urbanizado y de relaciones internas y externas complejas.

II.5. Territorios Litorales.

Esta tipología está asociada a la franja del litoral peninsular, 201 municipios, 14.150 Km² y una población de 1.639.997 habitantes, con una densidad de 116 hab./km² y una dinámica muy positiva. Un territorio de alta vitalidad, variando en función del nivel de desarrollo del turismo, la proximidad a las áreas urbanas y el grado de pervivencia de la economía tradicional. Hay tres situaciones básicas: territorios litorales tradicionales, territorios litorales multifuncionales y territorios de monocultivo turístico.

Los territorios litorales tradicionales, únicamente 16 municipios que dan el perfil mas tradicional en la costa cantábrica y gallega. Sostienen una población de 133.715 habitantes, con una densidad de 89,44 habitantes/ Km² y un poblamiento disperso, 1.735 entidades de población. El sector primario continua teniendo un peso importante y un perfil poco evolucionado, con débil presencia de la industria y el turismo, en un contexto de relativa estabilidad demográfica.

Los territorios litorales multifuncionales son ámbitos donde a las actividades tradicionales, agrícolas o pesqueras, se han unido el turismo y la industria. Son ámbitos dinámicos y diversificados (Rías Bajas, costa de Asturias, Delta del Ebro, costa andaluza ..). Un total de 130 municipios, 9.971 Km² y mas de un millón de habitantes, con una densidad de 109,35 hab./Km². Un territorio dinámico y una economía bastante diversificada, con fuerte presencia del sector servicios, en muchas ocasiones ya de orientación turística.

Los territorios de monocultivo turístico presentan una dependencia absoluta de la actividad turística, se localiza en la franja costera mediterránea y mantiene marcas turísticas conocida desde décadas (Costa de la Luz, Costa Blanca, Costa del

Azahar , Costa Dorada ...). Son 55 municipios con 415.926 habitantes y una densidad de 155 hab./Km². y fuerte crecimiento. El sector servicios es dominante siendo los territorios de especialización turística y elevado dinamismo territorial.

II.6. Territorios de Áreas Metropolitanas y Zonas de Fuerte Urbanización.

El impacto directo o indirecto de la urbanización constituye un factor clave para explicar la dinámica de muchos territorios de base rural, especialmente en el radio de acción de áreas metropolitanas potentes y dinámicas. En esta tipología se incluyen 452 municipios, 18.392 Km² y una población de 1.370.125 habitantes. La densidad media , 74,49 hab./km², y el crecimiento demográfico de los últimos años remiten a territorios dinámicos que se integran en estructuras territoriales mayores. Se definen tres tipos en función de especializaciones funcionales: áreas de expansión económica y diversificación funcional, áreas de funcionalidad residencial y de ocio y territorios de influencia urbana difusa.

Las áreas de expansión económica y diversificación funcional se corresponden con los territorios donde el impacto de la urbanización es mas directo (corredor del Henares, noreste de Toledo, La Garrocha, territorios intersticiales entre las capitales vascas o municipios en el entorno de ciudades medias). Incluye un total de 337 municipios, 1.107.887 habitantes y una densidad próxima a los 100 hab./Km², tienen un dinámica demográfica y edificatoria expansiva. Se insertan dentro de áreas urbanas de límites poco definidos y son ámbitos privilegiados para ciertas implantaciones industriales como demuestra que casi el 50% de la población ocupada se encuadre en el secundario.

Las áreas de funcionalidad residencial y de ocio son territorios al servicio de las demandas y las necesidades urbanas con funciones residenciales y de ocio difuso en paisajes de fuerte atractivo turístico, son los casos del Guadarrama madrileño y segoviana o de buena parte de la sierra de Gredos. Son un total de 66 municipios que se extiende por algo más de 3.000 Km² y tienen una población de 67.310 habitantes con fuerte presencia del aprovechamiento forestal. El consumo puntual de “naturaleza” tiene poca entidad para generar dinámicas positivas, la población es reducida, 22,11 hab./km² y el crecimiento escaso.

Los territorios de influencia urbana difusa son ámbitos difíciles de delimitar pues la influencia urbana está en relación con corredores de accesibilidad y se manifiesta de formas diversas como mercados de trabajo dependientes de las áreas urbanas, espacios de ocio difuso, etc. Son del orden de 50 municipios, donde viven casi 200.000 habitantes y una densidad media de 51 hab./Km², muestran una dinámica positiva y existe cierto equilibrio entre los tres sectores de actividad.

II.7. Territorios Insulares.

La insularidad introduce rasgos diferenciales y también escalas de análisis diferentes, aún cuando los procesos sean similares a los que se desarrollan en el ámbito peninsular. En conjunto son 114 municipios, 11.181 Km², con una población de 1.212.175 habitantes y una elevada densidad, 108 hab./km². Son territorios dinámicos y las realidades varían en función del tamaño de las islas y de la mayor o menor presión turística y urbana. El turismo tiene siempre un papel determinante y se diferencian tres situaciones básicas: territorios de monocultivo turístico, territorios de pervivencias y multifuncionalidad y territorios de equilibrios precarios y riqueza patrimonial.

Los territorios de monocultivo turístico se corresponden con los ámbitos donde la actividad turística marca la dinámica territorial, son los casos de Lanzarote, Fuerteventura, suroeste de Tenerife, sur de Gran Canaria y la bahía de Alcudia en Mallorca. Un total de 30 municipios con 4.511 Km², casi 330.000 habitantes y una densidad media de 73 hab./km². Tienen una dinámica demográfica expansiva en relación con el fuerte crecimiento turístico, con 475 plazas hoteleras por cada 1.000 habitantes y una explosión del parque residencial. La especialización en el sector servicios es absoluta.

Los territorios de pervivencias tradicionales y multifuncionalidad presentan una cierta diversificación económica aunque el principal factor de transformación sea el turismo. Se trata de una tipología característica del noreste y centro de Mallorca, Menorca, Ibiza, las fachadas de barlovento de Tenerife y gran Canaria y la isla de La Palma. Un total de 106 municipios, algo más de 857.000 habitantes y una densidad alta, 142,15 hab./Km². Su dinámica es positiva y el turismo constituye la principal actividad de transformación, sin embargo pervive un sector primario de cierta significación y el sector secundario está muy relacionado con la construcción.

Los territorios de equilibrios precarios y riqueza patrimonial se corresponden con zonas donde el turismo no ha entrado de forma masiva con lo cual, si bien mantienen mejor su patrimonio natural y cultural, su dinámica de desarrollo es mas débil, son los casos de Hierro y La Gomera. Un total de 8 términos municipales con poco más de 25.000 habitantes y una densidad de 40 hab./Km². Su dinámica demográfica es de débil crecimiento y predominan las actividades del sector servicios. Mantener la riqueza patrimonial y elevar el nivel de vida de la población requiere manejar el turismo en el marco de los parámetros de la sostenibilidad.

La tipología de territorios que, de una forma sucinta, hemos presentado evidencia, por un lado, la gran diversidad del territorio rural y por otro la existencia de grado de ruralidad muy diferentes en función de las características y dinámicas de los territorios, mayor o menor diversificación económica, grado de influencia del proceso de urbanización y mayor o menor presencia de las actividades turísticas y de la residencia secundaria y el ocio urbano. En cualquier caso, las comarcas con alto grado de ruralidad ocupan una parte muy significativa de nuestro territorio y su futuro reclama estrategias de desarrollo de base territorial y carácter integrador.

III. Debates abiertos y cuestiones pendientes.

Nos encontramos frente al reto de contribuir a configurar los territorios del siglo XXI y ello demanda de nuevas de intervención y de gestión que propicien tanto la emergencia definitiva de los territorios rurales como una utilización correcta de sus recursos y potencialidades. La revisión de la Agenda 2000 y los debates de los **libros blancos** del desarrollo rural ofrecen oportunidades que no se pueden desaprovechar. Por otra parte, para trabajar con eficacia en la construcción del mundo rural del futuro hay que tener claros los factores explicativos de las dinámicas territoriales actuales y el papel real que a la hora de impulsar procesos de desarrollo pueden tener el patrimonio natural y cultural del medio rural; en el caso español resulta evidente que comprender lo que ocurre en el medio rural requiere tener muy presente la difusión territorial de la urbanización y el protagonismo del turismo y las actividades vinculadas al ocio urbano.

El informe sobre el Futuro del Mundo Rural abrió un interesante debate sobre la problemática del mundo rural, superando la visión agrarista de los problemas, y la

Iniciativa Comunitaria LEADER, dentro de sus posibilidades, introdujo un cambio radical en las políticas y en los métodos relacionados con el desarrollo rural, propiciando la emergencia de los territorios y de las sociedades que los habitan, evidenciando la diversidad y riqueza del rural europeo, reforzando la autoestima y generando esperanzas y deseos de construir proyectos de futuro. Tras décadas de emigración y abandono, algunos grupos sociales empiezan a pensar que puede merecer la pena vivir en el mundo rural.

La lentitud y las dificultades existentes para revisar la PAC y reforzar el segundo pilar, el del desarrollo rural, plantean dudas sobre la existencia real de avanzar hacia una nueva política europea de desarrollo rural, adaptada a las necesidades y al grado de ruralidad de los diferentes territorios; algo que vienen reclamando los diferentes Grupos de Acción Local y las diversas redes de desarrollo rural. La territorialización de las políticas de la U.E. es un clamor, sin embargo las decisiones políticas no siempre van esa dirección. Los desajustes entre la teoría y la práctica siguen presentes y no hay duda que sin territorializar las políticas resulta casi imponible alcanzar avances significativos en el desarrollo sostenible.

El llamado “renacer” o “despertar” rural ofrece luces y sombras. Las luces están en los territorios de mayor dinamismo y economías diversificadas, allí donde la sociedad civil es más dinámica y está mejor organizada. Las sombras caen del lado de los territorios en situación más crítica, en zonas de montaña y desfavorecidas poco atractivas para el turismo y la residencia secundaria; en estos territorios continua la despoblación, el abandono y el descontrol territorial.

Las Iniciativas comunitarias de desarrollo local, especialmente la Iniciativa LEADER, más allá de bloqueos administrativos y burocráticos, se han revelado como una fórmula válida para impulsar procesos de desarrollo rural, evidenciando que sin diversificación económica es imposible impulsar procesos de desarrollo y eso por mucho que a las actividades agrarias se les asigne un carácter multifuncional. Por otra parte, no hay que olvidar que los programas LEADER, por sus propias características y limitación de recursos, difícilmente han podido impulsar procesos de desarrollo territorial realmente integrados, dado que el protagonismo ha correspondido, en muchos casos, a las políticas sectoriales.

La difusión territorial de la Iniciativa LEADER, 217 programas en el LEADER I y casi 1.000 en el LEADER+, más rápida que el incremento de las aportaciones financieras, puede ser una de sus debilidades al impedir concentrar las acciones en los territorios en situación más crítica, donde la sociedad civil apenas existe, la administración local es muy débil y hay que empezar por crear cultura de desarrollo.

La sociedad que vive del mundo rural y habita en este territorio está demandando una apuesta más decidida en favor del desarrollo rural, única vía para sacar a muchos territorios de un letargo secular y para poder impulsar medidas activas de conservación de su patrimonio natural y cultural.

El éxito de los programas LEADER y PRODER ha guardado estrecha relación con el mayor o menor protagonismo de la sociedad local, luego aquellas iniciativas o actuaciones que tratan de frenarla o controlarla se están convirtiendo en factores de bloque que es necesario eliminar, en caso contrario se estaría minando uno de los pilares del desarrollo local que, entre otras muchas cosas, implica un cambio cultural profundo.

El impulso por parte del MAPA y de las CC.AA. de los programas PRODER evidencia que el efecto demostración de la iniciativa LEADER, al menos en España,

ha dado sus frutos, aún cuando el control político/burocrático haya estado presente y el papel de la sociedad civil, en ocasiones por su débil capacidad organizativa, haya sido menor. La masiva respuesta evidencia que existe una demanda social de fórmulas nuevas de desarrollo que aún no está totalmente satisfecha.

Los avances en las políticas de desarrollo territorial se mueven por impulsos y en este sentido la Declaración de Cok en favor de un **medio rural vivo** significa, en buena medida, la maduración de un proceso social y un pronunciamiento en favor de un desarrollo rural sostenible, de base territorial y profundamente enraizado en la sociedad local, sin que ello implique olvidar las complementariedades territoriales y la cooperación entre el mundo rural y el urbano.

La sociedad avanza con rapidez sin embargo no es fácil ajustar las estructuras a las nuevas realidades, se camina con lentitud y las zonas rurales en situación más crítica, en España mas de 200.000 Km² y unos 5.000.000 millones de habitantes, carecen del apoyo necesario para iniciar un proceso que les encamine hacia nuevas fórmulas de desarrollo ya que las tradicionales se han manifestado sobradamente ineficaces.

El LEADER+ y el PRODER II significan, en alguna medida, la consolidación del enfoque territorial en el desarrollo local; sin embargo, ahora que el método ya está consolidado y experimentado, ¿ no parece como si existiese un cierto debilitamiento del compromiso político o un miedo de los burócratas para que la sociedad civil coja definitivamente las riendas de su territorio ?.

La difusión territorial del LEADER+ y del PRODER II en España , 145 y 162 programas respectivamente, positiva a nivel general puede tener el riesgo, al contar con unos montantes financieros bastante limitados, de reducir la eficacia de las actuaciones propuestas. Por otra parte, en un territorio rural tan diverso como el que hemos analizado, una excesiva homogeneización en el contenido de los programas puede llevar aparejados algunos riesgos.

En el caso español, uno de los países de la Unión Europea donde, junto con Irlanda y Portugal, mejor ha prendido la semilla del LEADER , sus territorios empiezan a tener imagen de marca y el territorio rural continua teniendo un importante protagonismo parece evidente que a los LEADER y a los PRODER quizás se les esté pidiendo demasiado: resolver el problema de amplios territorios en crisis, con fuertes condicionantes naturales, una base económica simplificada, un territorio desvertebrado y una sociedad desarticulada por la emigración masiva, falta de cultura emprendedora y una sociedad civil débil y escasamente organizada.

La diversidad de **territorios rurales** refuerza la necesidad de estrategias integradas de desarrollo territorial, superadoras de actuaciones sectoriales y que sitúen en primer plano la coordinación de actuaciones, la gestión profesionalizada y el protagonismo de la sociedad civil organizada.

La revisión de la Agenda 2.000 y los debates sobre el desarrollo rural, impulsados por los libros blancos del MAPA y las CC.AA., deberían servir para avanzar en la territorialización de las políticas de desarrollo rural y para crear marco operativos que permitan impulsar estrategias de desarrollo territorial integrado, apoyadas en una lectura dinámica de las diversas realidades, superadoras de bloqueos burocráticos y límites administrativos. Este puede ser uno de los caminos para avanzar en un desarrollo sostenible del mundo rural.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN.

Casabianca, F. De (1998): “ Política comunitaria y ordenación del territorio. Necesidad de una adaptación de la PAC al contexto mediterráneo”. Anales de Geografía de la Universidad Complutense, 18, pp. 37-46.

Champetier, Y. (1996): El enfoque local del desarrollo rural. La Iniciativa comunitaria LEADER. En Valcárcel- Resalt, G.; Troitiño, M.A.; Esteban, L. (coords): Desarrollo Local y medio Ambiente. La Iniciativa Comunitaria LEADER. Diputación de Cuenca. Pp. 161- 166.

Comisión Europea (2002/2003). Newsletter, Nº 50.

Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural. Declaración de CorK: Un medio Rural Vivo. Cork. 1996.

Dalla Rosa, G.(1996): La formación superior de expertos en desarrollo local”. En Valcárcel-Resalt, G.; Troitiño, M.A.; Esteban, L. (coords): Desarrollo Local y medio Ambiente. La Iniciativa Comunitaria LEADER. Diputación de Cuenca. Cuenca, pp. 69-86.

García Rodríguez, J.L. (Ed. 2002): **Identidad y Desarrollo Local. Perspectivas de la globalización desde las islas Canarias. Cabildo Insular de la Palma. Santa Cruz de la Palma**

Gonzáles de Canales, F. (2002): “ El punto de vista de los grupos de desarrollo rural”(1). Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural. MAPA. Madrid, 22 págs.

González Cabrera, A.(2002): “ El punto de vista de los grupos de desarrollo rural” (2). Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural. MAPA. Madrid, 35 págs.

Jouen, M. (2001): “ La europa rural al principio del tercer milenio”. LEADER II magazine, 25, pp. 4-9.

Molina Ibáñez, M. (2002): “ Reflexiones sobre el desarrollo rural en Castilla y León. Problemáticas de Futuro”. Libro Blanco del Desarrollo Rural en Castilla y León, 34 págs (inédito).

Troitiño Vinuesa, M.A. et Al. (2001): La Red Complementaria del Sistema Urbano Español. Proyecto Marco: “ Estudio Prospectivo del Sistema Urbano de Sudoeste Comunitario”. Documento de Síntesis. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid (inédito).

Troitiño Vinuesa, M.A. et Al. (2002): “ La Red Complementaria del Sistema Urbano Español: Un nuevo marco interpretativo”. III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Gobierno del Principado de Asturias/ FUNDICOT. Madrid. Pp. 357-273.

Troitiño Vinuesa, M.A. (1996): La ordenación del Espacio rural. En García Merino, Luis V. (Editor): Pequeños municipios. Espacios rurales. Universidad de Cantabria. Pp. 60-78.

Valcárcel- Resalt, G. ; Troitiño, M.A, (Dtores): Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas. MOPT. Madrid.

[http:// redrural.mapya.es](http://redrural.mapya.es)

[http:// europa.eu.int](http://europa.eu.int)

EL DESARROLLO LOCAL ENDÓGENO EN ZONAS DE BAJA DENSIDAD DE LA EUROPA SUROCCIDENTAL. EXPERIENCIAS COMARCALIZADORAS. EL CASO DE ARAGÓN

Vicente Bielza de Ory

Las zonas de baja densidad se definen en primer lugar por la subpoblación pero también, económicamente, por su débil valor añadido por unidad de superficie y por el uso del suelo extensible, de dedicación prioritariamente rural y escaso suelo urbanizado. A esta situación se llega en extensas áreas del interior – especialmente de montaña- de Europa Suroccidental tras un largo proceso migratorio iniciado con la revolución industrial, que acarrea una serie de problemas socioeconómicos, ecológicos y territoriales que empiezan a ser abordados por políticas territoriales en el segundo tercio del siglo XX, sin demasiado éxito, para ser complementadas o sustituidas a finales del mismo por políticas de desarrollo local endógeno, que en algunos casos se apoyan en procesos comarcilizadores de distinto signo. Aquí expondremos, después de tratar de la orientación de la ordenación territorial de la Unión Europea hacia el desarrollo sostenible y endógeno a partir de los años noventa, las experiencias comarcilizadoras llevadas a cabo en Francia, Galicia, Cataluña y Aragón, diferenciando las dos primeras, en que sus políticas van directamente dirigidas al desarrollo endógeno, de las dos últimas en que la comarca primero es definida legalmente como entidad local.

1.El desarrollo local endógeno en zonas de baja densidad

1.1.La conformación de las zonas de baja densidad en Europa SW y sus problemas socioeconómicos y territoriales

El equilibrio demográfico, económico y territorial al que había llegado Europa en el siglo XVIII, una vez recuperada de las pestes del XVII, se empieza a alterar con la revolución industrial, a finales del mismo, y durante el XIX y parte del XX. Como es sabido, mientras que la ciudad multiplicaba sus puestos de trabajo en la industria, ofreciendo salarios más altos y seguros, el campo destruía los del primario al mecanizarse. Los desequilibrios campo-ciudad, provocados por la revolución industrial y las consiguientes migraciones, tuvieron alcance transregional e internacional en Europa occidental. Así, por ejemplo, las migraciones interregionales de la, hasta entonces, rica España interior de la era preindustrial a la periférica España costera, industrializada primero (Cataluña y P. Vasco), y turistizada después (litoral mediterráneo e islas) provocaron la despoblación masiva del centro peninsular con excepción de algunos islotes urbanos. Este espacio de bajas densidades se continúa por el centro del Pirineo, alargándose por el Limousin hacia el macizo Central, configurando lo que en las estrategias territoriales europeas, se ha denominado la Diagonal Continental, que se prolonga por el sur, desde las Castillas pasando por Extremadura, hasta el Algarve y el Alentejo .

¿Cuáles son los problemas demográficos, económicos, sociales y ambientales, amén de los territoriales que se desprenden de la baja densidad?.

El primer problema demográfico de la despoblación es la pérdida cuantitativa de recursos humanos, el descenso consiguiente de la densidad, la falta de efectivos para gestionar el territorio. Las regiones tradicionalmente sangradas por la emigración se envejecen, ya que el éxodo se alimenta del grupo etario joven y, procreador: la pirámide de edades va perdiendo base, el equilibrio entre varones y mujeres se altera, la natalidad desciende y la mortalidad relativa crece, por lo que, aunque se detenga la emigración, el decrecimiento vegetativo, lleva de la subpoblación a la despoblación. Una sociedad envejecida es una sociedad poco emprendedora, dominada por la gerontocracia, lo que lastra su futuro.

Desde el punto de vista económico, las migraciones no fueron más que una solución temporal para resolver los desequilibrios socioeconómicos. En las áreas rurales emigracionales, de momento, los recursos per capita aumentaron al disminuir el número de personas entre las que se

repartía la renta. Pero, pronto, las rentas producidas decrecen; al acusarse el éxodo de la gente joven, más dinámica, al recortarse las iniciativas (p. ej. dejan de cultivarse las parcelas más difíciles, en pendiente...) y al descender la productividad por persona ocupada; al final acaban disminuyendo también las rentas producidas per capita, aunque las pensiones de jubilación y otras subvenciones puedan compensar las rentas familiares disponibles. En conjunto, se puede hablar de un auténtico círculo vicioso de la despoblación rural, iniciada en la falta de empleos rentables, que provoca el éxodo con la consiguiente regresión demográfica hasta niveles de subpoblación, que a su vez reduce las dotaciones de servicios y equipamientos y el consiguiente deterioro de la calidad de vida. Todo ello debilita la atracción de un medio rural subpoblado, agravándose el problema de la escasa ocupación, realimentándose el proceso hasta la despoblación total, si no hay políticas que la detengan.

Junto a los problemas demográficos y económicos y en buena parte merced a ellos, se produjo una pérdida de masa social crítica y una desestructuración social o comunitaria. Hay una masa social mínima para poder funcionar un grupo humano por debajo de la cual es difícil mirar al futuro.¹ La disminución de la masa social vino acompañada de una depauperación de la misma y una desestructuración de la vida de comunidad. La sociedad rural, o mejor, la comunidad rural de “roles” prefijados fue perdiendo cuadros debilitándose el aliento vital. El reacomodo a la sociedad urbano-industrial de la antigua comunidad rural, la superación de la gerontocracia es posible cuando los jóvenes que salieron a formarse a la ciudad retornan para hacerse cargo de la agricultura, la industria agroalimentaria y los servicios rurales o emprenden nuevas iniciativas apoyándose en los recursos endógenos, pero desde experiencias exógenas.

En el orden ecológico, la despoblación generó efectos contradictorios como en el económico. A primera vista el descenso de población pudo hacer presumir una ventaja ecológica, un menor número de transgresiones ecológicas por parte de la población² pero hay que tener en cuenta que no es la residente, la campesina, prácticamente integrada en el ecosistema antrópico la que impacta negativamente, sino la transeúnte, la turista, que se ha multiplicado con la sociedad postindustrial. Además la subpoblación o despoblación actual ha advenido al medio rural después de una sobrepresión demográfica durante los últimos tiempos preindustriales, acompañada de una gestión inadecuada de los recursos naturales, provocando profundas alteraciones en la biocenosis, al pasar de una sobreexplotación a una infraexplotación.³

La deforestación y posterior abandono de las tierras no sólo ha significado pérdidas edáficas, sino también desequilibrios hidrológicos, inundaciones y desbordamientos con peligro para la vida humana. Las conquistas pastorales a costa del bosque, cuando en el pasado la carga ganadera en alza obligaba a ello, y el ulterior descenso, han significado el embastecimiento de los pastos. Los bosques que no desaparecieron en la etapa de presión demográfica y sobreexplotación, al emigrar la población han entrado en fase de subexplotación. Ello ha significado que el sotobosque se espesara, se rearborizara y se cubriera de maleza. La repoblación forestal, sustituyendo las pérdidas de quercineas por coníferas, junto a la falta de limpieza del bosque, ha aumentado la ignoscibilidad de

¹ Unamuno, a principios del s. XX, cuando contraponía las sociedades de las grandes ciudades a las de las pequeñas, decía: “A todo esto podrá decirse que mejor acaso que una pequeña ciudad sería una aldea, un lugarejo, una alquería, tal vez. Pero no, pues falta en ella aquel mínimo de sociedad orgánica sin la cual nuestra personalidad corre tanto riesgo como puede correr en el seno de la metrópoli” Unamuno, M.: *Por tierras de Portugal y de España*. Ed Aguilar. Madrid, 1911, pp. 245-246

² V. Bielza. *La población en la provincia de Teruel* Instº de Estudios Turolenses, Zaragoza, 1988 p. 55.

³ La presión poblacional en el comienzo de la transición demográfica, al descender la mortalidad y mantenerse la alta fecundidad, obligó a roturar parcelas marginales, antes dedicadas a la explotación silvo-pastoral. El éxodo rural significó el abandono de muchas explotaciones dispersas en la montaña y de las parcelas marginales en pendientes o abancaladas, de difícil mecanización. La pérdida de suelos por erosión, al faltar la cubierta vegetal, ha provocado en muchos casos la regresión irreversible. Como señalara J. Costa, refiriéndose a los montes descuajados por la desamortización en la Puebla de Roda, cuando afirmaba: “No me lo ha contado nadie, he recorrido el Pirineo y lo he visto con mis propios ojos”. Costa, J.: *Discurso de la constitución de la Cámara Agrícola del Alto Aragón*, Huesca, 1892

aquel. La falta de población rural hace más indefenso el bosque a la hora de extinguir los incendios. La dedicación de parte de aquel al ocio y turismo le hace más vulnerable aún.

En conjunto pues, la baja densidad supone problemas demográficos, económicos, sociales y ambientales que se traducen en desórdenes territoriales, que afectan no sólo a las zonas despobladas, sino a toda la sociedad y al conjunto del territorio donde se inscriben.

1.2..Las primeras políticas (exógenas) de Ordenación Territorial en las zonas de baja densidad

En qué medida, cuándo y cómo han actuado los poderes públicos para resolver estos problemas en Europa Occidental.

De entrada hay que decir que las políticas de ordenación del territorio se desplegaron por primera vez, no en las zonas de bajas densidades provocadas por el éxodo rural, sino en las zonas desarrolladas, crecidas de forma galopante o deprimidas, tras la primera industrialización, a raíz de la crisis económica de los años 30. Había habido políticas ordenadoras del uso del suelo a principios del S. XX en las periferias de las metrópolis, cual “longa manus” del urbanismo. Hubo también en los años veinte políticas supramunicipales en la cuenca del Ruhr y en otras mancomunidades que habían crecido rápidamente por el desarrollo minero-industrial (HILDEBRAND, 1996). Pero entre tanto poco se preocupaban los poderes públicos de las áreas rurales que se iban abandonando y dónde la presión sindical o el conflicto público eran esporádicos⁴.

Realmente el primero que se interesa en Europa, con análisis y soluciones, del espacio rural en proceso de abandono o de invasión como consecuencia de la industrialización, es un geógrafo británico, L. Dudley Stamp⁵, que apoyado en el mapa de usos del suelo, impulsó un proceso de reagrarización que, paralelo al de dispersión industrial fuera de las grandes metrópolis, desembocó en la ley *Town and Country Planning Act* de 1947, en que se marca una línea de ordenación conjunta del campo y de la ciudad, apoyándose en el distrito (STAMP, 1960, BIELZA, 2002).

A partir de la II Guerra Mundial las políticas de ordenación del Territorio, se mueven en el occidente europeo bajo el modelo desarrollista, entre una priorización de la ordenación de los usos del suelo, en el caso de los países más densamente poblados e industrializados, y la búsqueda de la corrección de los grandes desequilibrios socioeconómicos de carácter regional, como ocurrió en Francia y los estados del suroeste europeo, donde se extendían amplias zonas de baja densidad. Pero en éstos preocupaban más el desarrollo económico y polarizado del conjunto estadístico de las regiones menos industrializadas, atrayendo inversiones exógenas hacia *les métropoles de équilibre*, que el múltiple problema territorial (socioeconómico, demográfico y ecológico) de las zonas de bajas densidades. El modelo desarrollista del tercer cuarto del siglo XX, como es sabido, se basaba en una rígida división internacional del trabajo, en la movilidad de capital, trabajo y tecnología y en la atracción de la inversión industrial exterior hacia unos determinados puntos – polos- desde los que se transmitirían flujos de desarrollo al resto de la región. De hecho, como comprobamos en Aragón, la teoría de los polos (de F. Perroux) sólo produjo el efecto succión, concentrando la mitad de la población en Zaragoza y dos tercios de las rentas, pero el efecto *spray* no ha alcanzado a la región, quedándose en un incipiente entorno metropolitano⁶.

La crisis europea del desarrollismo a partir del 73 fue también la crisis de la planificación indicativa y la parálisis de las intervenciones públicas en el territorio. El fracaso de las políticas

⁴ Por ejemplo pudo haberlos en alguna comarca con ocasión de la aparición de la primera maquinaria agrícola

⁵ Nombrado en 1941 vicepresidente de la Comisión Scott, después de que se había abordado el problema del galopante desempleo de los países negros británicos en 1931 y que la Comisión Barlow aconsejara reconducir las inversiones industriales, que atraían Londres y Birmingham, hacia los países negros y el mundo rural. Stamp, L. Dudley: *Applied Geography*. Londres. Penguin Books. 1960

⁶ Cuando en el caso español, al final del franquismo y del desarrollismo se quiso descender en la jerarquía urbana al impulso de las cabeceras comarcales, para llegar al ámbito rural y contener la emigración, como habían hecho las provincias forales de Navarra y Álava, se echó encima la crisis económica y el cambio de régimen.

regionales, que podemos denominar exógenas, para el equilibrio y ordenación territorial, especialmente en las zonas de baja densidad del interior continental, se debió, en parte, a la insuficiencia de objetivos e instrumentos. El objetivo de elevar el nivel de vida y no la calidad de vida de la población, centró los esfuerzos en los fines puramente economicistas, dejando de lado los demográficos, sociales y ecológicos: no fueron planes completos de ordenación del territorio, por lo que al llegar la crisis económica manifestaron sus debilidades. Por otro lado la obsesión en Europa O. era atraer inversiones exógenas, a poder ser de las multinacionales, olvidándose de los recursos endógenos. En suma el territorio se reducía a un soporte o contenedor de actividades, a un “espacio”, considerado isotrópico y homogéneo, como mandaban los modelos, donde la ordenación de los usos del suelo o las cuestiones medioambientales estaban al margen o quedaban en un segundo plano. Por eso el territorio, complejo en la realidad, no reaccionaba positivamente al aplicarsele modelos “exógenos”

.Las políticas regionales desarrollistas no consiguieron contener el despoblamiento primero y la caída de las rentas después en las zonas de baja densidad, a las que no llegó el ansiado efecto spray desde los polos. En conjunto el aparente acercamiento de rentas entre las regiones industriales y rurales de la etapa desarrollista se interrumpió con la crisis. La falta de inversiones exteriores condujo a la búsqueda de la potenciación de los recursos endógenos.

Tras la crisis de la planificación territorial de los 70 sólo se mantuvo vivo el interés en el Consejo de Europa, mediante reuniones periódicas de los expertos y ministros responsables de la ordenación territorial y en el Estado francés, en que siguieron vigentes y algo latentes la DATAR y los planes de desarrollo socioeconómicos. El Consejo de Europa produjo un documento *La Carta Europea de Ordenación del Territorio* en 1983 (Estrasburgo-Torremolinos), que tendría más que carácter de obligatoriedad, autoridad moral para influir en la posterior política territorial de los Estados y regiones europeas y en particular en las leyes de Ordenación del Territorio de nuestras Comunidades Autónomas. En cuanto al gran objetivo del desarrollo socioeconómico equilibrado lo planteaba para “permitir un nuevo impulso de las regiones en decadencia o amenazadas por graves problemas de empleo, principalmente por las migraciones de la mano de obra”. Luego, entre los objetivos particulares trataba en primer lugar de las regiones rurales: “Es indispensable crear condiciones de vida equivalentes entre ciudad y campo tanto a nivel económico, social, cultural y ecológico como en materia de infraestructuras y equipamientos”. Mas adelante la Carta Europea se ocupaba de “las regiones de montaña, dada la importancia de las funciones que cumplen a nivel ecológico, económico, social, cultural, agrícola y como reserva de recursos naturales, ... a las que se debe reservar un lugar específico y adecuado en el marco de la política de ordenación del territorio”.

De hecho, en los países de la CEE, a principios de los 80, tanto las regiones de montaña como las rurales, en general, eran objeto de atención de políticas de intervención pública, bien a nivel nacional, mediante leyes de montaña, como la española de 1982, o la francesa de Desarrollo y Protección de la montaña de 1985, o bien a nivel europeo, desde la Política Agraria Comunitaria (PAC), que sería reformada en 1992. Por lo que, antes de entrar en las políticas conjuntas campo-ciudad y la combinación de los modelos regional-local, diseñadas en los 90 desde la Unión Europea, conviene que recordemos cómo se formulaba inicialmente la PAC en pro del productivismo y cómo se reenfocó después hacia la pluriactividad, la terciarización y la función ambiental.

La PAC de los primeros tiempos, centrada en la subvención de los precios, no logró aminorar las diferencias de rentas campo-ciudad, y por tanto, de detener las tendencias migratorias, con el consiguiente envejecimiento de activos y abandono de tierras, acompañado de los problemas ecológicos ya enunciados. La reforma del 92 intentó atajar las secuelas económicas, sociales, ambientales desde el espíritu del desarrollo sostenible, sancionado en la Conferencia de Río del 92. La subvención directa a los agricultores por hectárea o cabeza de ganado, para paliar la liberalización de los precios, las jubilaciones anticipadas, con el fin de que accedan jóvenes

agricultores que hagan las explotaciones más rentables, son combinadas con medidas que convierten al agricultor en agente ambiental de las zonas extensivas, mediante subvenciones para dejar de cultivar y recuperar espacios forestales.

El agricultor pasa de un productivismo muy centrado en el sector primario a una pluriactividad y a un uso terciario del medio rural, mediante los programas de desarrollo territorial integrado *Leader* (iniciados en 1991), en los que se crean Grupos de Acción Local a nivel de territorios comarcales para abordar programas de innovación y desarrollo rural. La pluriactividad ya se había iniciado en la montaña, donde antes se perdieron rentas y población. Así por ejemplo, la ley de Montaña del país gallo proponía normas que permitieran al agricultor llevar a cabo otras actividades – sobre todo turismo rural – sin ser gravado impositivamente más que por una⁷.

La de la PAC no fue la única reforma llevada a cabo en la UE. La baja efectividad de la política regional comunitaria seguida hasta la década de los 80 condujo a una profunda reestructuración de los fondos estructurales desde el principio de subsidiariedad, apoyando en los 90 la implantación de políticas de desarrollo local, ya iniciadas anteriormente por los poderes regionales y locales, como salida de una crisis que había restringido las inversiones exógenas.

La revalorización del potencial endógeno, del territorio y del medio ambiente fue pareja en Europa O. al reconocimiento de la instancia regional o autonómica como la más adecuada para la ordenación del territorio.

1.3..El desarrollo local endógeno en las políticas territoriales europeas de los 90

Después de la crisis de la política territorial desarrollista, a comienzos de los noventa: los expertos, por una parte, los países unitariamente, por otra y la Unión Europea, en su conjunto, alumbran una nueva prospectiva del territorio, en la que se impone la cohesión socioterritorial desde el espíritu del tratado de Maastricht y el desarrollo sostenible de la convención de Río del año 1992, contando con el desarrollo local endógeno. Ya en la década anterior se vio la necesidad de buscar modelos de desarrollo sustitutorios o complementarios ante la falta de respuesta de los modelos convencionales, en que el desarrollo se polarizaba en unas pocas áreas urbanas y en los principales ejes de comunicación, dejando al margen las zonas rurales de baja densidad. Las políticas regionales apoyadas en los modelos de economía neoliberal no consiguieron corregir los procesos despobladores y los descensos de empleo y rentas de las áreas de baja densidad, ni introducir inversiones e innovaciones en las mismas, que en cambio fueron atraídas por las áreas metropolitanas y urbanas. Los efectos succión prevalecieron sobre los de difusión.

Ante el relativo fracaso de las políticas anteriores se intentan conocer y valorizar las ventajas comparativas de cada territorio y de sus recursos, integrando a la población activamente en los procesos de desarrollo, logrando una mejor utilización de los recursos locales y especialmente de los humanos a partir del desarrollo endógeno. entendido, según Vázquez Barquero, como “La capacidad de liderar el propio proceso de desarrollo, unido a la movilización de los recursos disponibles en el área, de su potencial de desarrollo”...y que contiene “tres dimensiones que dan lugar a las acepciones de desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo duradero”⁸ (VAZQUEZ BARQUERO, 2000) es decir que a la dimensión tradicional, contemplada por los modelos convencionales se añaden la otras dos, volviendo, de algún modo, a la visión holística del geógrafo Stamp.

La dinámica económica y productiva se desarrolla desde los noventa en un entorno de competencia creciente como consecuencia de la aceleración del proceso de globalización, lo que empezó a provocar un aumento de los desequilibrios territoriales a escala mundial que tiende a trasladarse a las escalas inferiores si no se abordan políticas correctoras, entre las que destacan las de desarrollo endógeno. La nueva política regional se orienta a potenciar los mecanismos de

⁷ Junto con la pluriactividad y la sostenibilidad se destaca también una mayor participación de la mujer en el mercado laboral, de manera que la nueva PAC tiene un mejor enfoque de cara a contener la despoblación.

⁸ VAZQUEZ BARQUERO, A.: “Desarrollo local y territorio” en *Desarrollo local: Manual de uso*. ESIC.Ed. FAMP. Madrid, 2000

organización del territorio y las iniciativas que permiten a las ciudades y regiones responder a los desafíos de la globalización⁹ (VÁZQUEZ BARQUERO, 1999)

La Conferencia permanente de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa aprobó la resolución numº 257 en 1993, en la que se aconsejaban fórmulas de coordinación territorial, adaptadas a la realidad territorial y combinando las políticas exógenas de desarrollo regional con las endógenas de desarrollo local, utilizando como unidad estratégica la comarca, el *pays* o el *district*¹⁰

Detener la despoblación se convirtió en un objetivo de la Ordenación del Territorio europeo. El Comité de Desarrollo Espacial de la Unión Europea en los “*Principios para una política de ordenación del territorio europeo*” (Leipzig, 1994) señalaba de una manera textual: “*A raíz de los drásticos cambios que afectan al sector agrario es preciso orientarse hacia nuevas actividades económicas compatibles con la protección del medio ambiente, ecoturismo, gestión del paisaje, agricultura ecológica, etc, que permitan detener la despoblación del campo, manteniendo sobre el terreno a la población requerida para desarrollar modelos de asentamiento y preservar los paisajes naturales*”

Finalmente en 1999 la Unión Europea aprueba el documento-marco titulado: *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea (ETE)*, en que desde la convergencia de objetivos, alcanzada en la Carta Europea de 1982-83, de equilibrar socioeconómicamente las partes del territorio y ordenar y proteger los usos del suelo - rebautizados desde la cohesión y la sostenibilidad- se apuesta de cara al mundo rural despoblado, por el desarrollo endógeno y la asociación ciudad-campo, partiendo del sistema policéntrico de ciudades y la accesibilidad, mediante la red de infraestructuras e infoestructuras. Es decir, las soluciones a los problemas de despoblación, provocados por la atracción de las ciudades, hay que abordarlas desde las propias ciudades, pero fomentando el desarrollo endógeno. Ello significa apostar por la complementariedad del exogenismo, propiciado desde el sistema policéntrico de ciudades, apoyado en las infra e infoestructuras,, con el endogenismo proveniente del propio medio rural.

La ETE en el apartado titulado Desarrollo endógeno, diversidad y eficacia de los espacios rurales propone las siguientes opciones políticas a desarrollar por parte de los países de la UE:

-13. *Promoción de estrategias de desarrollo diversificadas, adaptadas a los potenciales específicos de las áreas rurales y que permitan el desarrollo endógeno (incluida la promoción de la multifuncionalidad de la agricultura). Apoyo a las zonas rurales en materia de educación y formación, así como de creación de empleos fuera del sector agrícola.*

-14. *Refuerzo de las ciudades pequeñas y medianas en el medio rural como núcleos de cristalización del desarrollo regional, y promoción de su integración en redes.*

-15. *Garantía de una agricultura sostenible, aplicación de medidas medioambientales y diversificación de la utilización agrícola de los suelos.*

-16. *Promoción y apoyo a la cooperación y al intercambio de experiencias entre zonas rurales.*

-17. *Utilización del potencial de las energías renovables en las zonas rurales y urbanas teniendo en cuenta las condiciones locales y regionales, en particular el patrimonio natural y cultural.*

-18. *Explotación de los potenciales de desarrollo de un turismo respetuoso del medio ambiente en redes.*

Si analizamos la opción política nº 13 de la ETE, vemos la importancia del desarrollo endógeno,. La opción 14 mantiene -como sostenía Vazquez Barquero en el comienzo del proceso comarcalizador gallego- la validez de la política de polos para este nivel inferior de la jerarquía urbana. Las opciones 17 y 18, dentro del desarrollo endógeno y de la multifuncionalidad, subrayan

⁹ VÁZQUEZ BARQUERO, A.:” El desarrollo local en los tiempos de globalización” *CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales, XXI* (1221)1999 pp.721

¹⁰ La fórmula, entonces todavía teórica, propuesta desde la Xunta de Galicia por A. Precedo fue objeto de especial interés.

la valorización de los patrimonios natural y cultural como potencial de un turismo ecológico y rural¹¹

La ETE en el apartado titulado Asociación entre ciudad y campo propone, con interés para la fijación de la población en el medio rural, las siguientes opciones políticas :

-19. *Mantenimiento de unos niveles básicos de servicios y de transportes públicos en las ciudades pequeñas y medianas de las zonas rurales, en particular en las áreas en declive.*

-20. *Promoción de la cooperación entre ciudad y campo con el fin de reforzar las regiones funcionales.*

-22. *Promoción y apoyo de la cooperación en asociación entre ciudades pequeñas y medianas a escala nacional y transnacional, por medio de proyectos comunes e intercambios de experiencias.-*

- 23. *Promoción de redes profesionales entre PYME urbanas y rurales.*

La primera se refiere a la necesidad de dotar de equipamientos e infraestructuras a las cabeceras comarcales en aras de que la población de las áreas rurales dependientes quede suficientemente atendida y la segunda sigue apostando por la cooperación campo-ciudad, para fortalecer la región o comarca funcional, tal y como apuntábamos como solución para detener la despoblación de Aragón en 1979¹² y hoy se está empezando a abordar desde un proceso comarcalizador ampliamente consensuado entre todas las fuerzas políticas aragonesas. Pero no ha sido Aragón la única región en apostar por la comarcalización como una forma de equilibrar su territorio, en cuanto que la política de *pays* en Francia afecta a bastantes regiones de baja densidad y en España, anteriormente desde diferentes modelos, Cataluña y Galicia iniciaron procesos comarcalizadores,

2.Las experiencias comarcalizadoras en relación con el desarrollo endógeno

Dentro del panorama europeo diferenciaremos por un lado las experiencias francesa y gallega que definen la comarca o *le pays* como un espacio-programa de cara al desarrollo endógeno y territorial, de los casos de Cataluña y Aragón en que la comarca se define legal y políticamente como una entidad local con competencias propias o delegadas , desde las que se puede abordar, entre otras, la de ordenación territorial. En Francia se parte de una ley de ordenación del territorio en que se abre la posibilidad de generar espacios-programas a escala de *pays* (comarca) pero no nuevas entidades locales . El proceso gallego es más parecido al francés, en cuanto que la comarca es antes que nada una unidad de desarrollo local .

2.1. La experiencia francesa

En Francia, contando con el viejo concepto geográfico de *pays* –equivalente a nuestra comarca- y de su utilización desde los setenta como unidad de ordenación y desarrollo territorial, se elaboran dos leyes-marco para la ordenación del territorio en los años noventa y a partir de ellas, se deja a la iniciativa de las comunas asociarse libremente entre sí para formar *le pays* como instancia territorial más adecuada para el desarrollo endógeno¹³. Esta nueva unidad territorial es un territorio - marco, un espacio-programa, sobre el cuál se actúa mediante un plan de desarrollo endógeno, previamente definido, y renovado cada diez años . El proceso se desarrolla a partir de las leyes n°95-115 del 4 de febrero de 1995 de “orientación para la ordenación y el desarrollo del territorio”,¹⁴ o LOADT y n°99-533 del 25 de Junio de 1999 de “orientación para la ordenación y el desarrollo duradero del territorio”, o también LOADDT, con las que se pretende desarrollar solidaridades activas entre el medio urbano y el rural, entre el centro y la periferia, complementando la planificación convencional, apoyada en las metrópolis de equilibrio y los contratos región-Estado , con el desarrollo local endógeno a partir de los contratos de *pays*.

¹¹ Tal y como se planteó desde la ley de Parques Culturales de Aragón en 1997. Bielza de Ory, V.: “Desarrollo sostenible, turismo rural y parques culturales”. *Cuad. de Inv. Geográfica*. Univ. Rioja, Tomo XXV, 1999, pp.125-137

¹² Bielza de Ory, V.: *La población aragonesa y su problemática actual*. Lib. General, Zaragoza, 1979

¹³ En este apartado hemos tenido en cuenta la aportación de los colegas de la Univ. de Pau V. Berdoulay y S. Clarimont en un trabajo que llevamos en común , actualmente en curso, sobre la comparación entre los dos lados del Pirineo Central en relación con los procesos de comarcalización.

¹⁴ Llamada ley Pasqua por el ministro que la llevó a la Asamblea francesa, como la del 99 se denomina ley Voyne

2.1.1 El viejo concepto de *pays* de la ciencia geográfica aplicado a la ordenación del territorio

La noción de *pays*, antigua en la ciencia geográfica francesa, se refiere a territorios rurales, de pequeña talla, homogéneos, cuya unidad es ante todo paisajística. El *pays* es identificado a menudo –como en la escuela alemana de Ratzel– con el “área de extensión de un paisaje geográfico” (MAX SORRE, 1958).

A finales del XIX desde la emergente geografía vidaliana se criticaba la artificialidad de los departamentos franceses y se proponía una división administrativa en regiones y *pays*, por encima y por debajo de aquellos¹⁵. L. Gallois en 1908 afirmaba que el *pays* representa el escalón más recomendable para regenerar Francia, complementado por nuevas divisiones supradepartamentales, las regiones, que según Vidal de la Blache (1888,1910) corresponderían al área de influencia de las ciudades. Desde entonces las tesis regionales francesas contemplaban el *pays* como unidad de análisis geográfico, donde fácilmente coincidían la uniformidad física y la comunidad de modo de vida de sus habitantes.

Las “nuevas geografías” del último tercio del siglo XX marginaron la vieja noción de *pays* al sustituir los lugares por los espacios, tachando aquellos de estar un tanto afectados por el determinismo físico. Es entonces paradójicamente cuando la administración de la ordenación del territorio la adopta bajo las expresiones “*contrats de pays*”, “*pays d'accueil touristique*”...Según Leurquin¹⁶ *le pays* aparece como instrumento de *l'aménagement* en 1967 con la creación de los primeros parques naturales regionales en Francia.

En 1975 la CIAT (*Comité Interministériel à l'aménagement du territoire*) emprende la política del contrato de *pays*, destinada a asegurar la redinamización de las zonas rurales en dificultades, mediante la diversificación de la economía rural y particularmente con “*les pays d'accueil touristique*”. Es el momento de la crisis económica y, en parte, del modelo planificador convencional que abrirá paso dentro de la crisis a los modelos endógenos¹⁷.

2.1.2. La nueva perspectiva en la Francia de los noventa: la LOADT y el *pays*

La DATAR en 1990 abre “*Le Débat National pour L' Aménagement du Territoire*” a los expertos e instituciones del Estado. Dentro de los nuevos condicionantes territoriales y después del descrédito de la perspectiva anterior se preguntaron los especialistas: ¿Es posible alumbrar una renovada perspectiva?. En el debate nacional francés intervinieron muchos y diversos expertos, aportando interesantísimos análisis, como el que se publicó por Berdoulay y Soubeyran¹⁸ que concluían que la forma de planificar en los 90, debe tener en cuenta además de la escala estatal, la regional, la local y la europea, implicar a los agentes empresariales y sociales, movilizándolo los espíritus, coordinando las políticas de los diferentes actores públicos y privados. La política territorial, presidida por la sostenibilidad, debe superar la exclusividad de los expertos mediante debates públicos” (BERDOULAY Y SOUBEYRAN, 1994). El debate nacional, abierto por la DATAR en 1990, fué recogido oficialmente en “*Le Document Introductif du Débat National pour l'Aménagement du Territoire*” en 1993. El documento refuerza la acción de las colectividades locales, la descentralización, la movilización de las empresas y la utilización de los contratos-plan, (DATAR, 1993)

La ley, fruto del debate de expertos y políticos, se promulgó en 1995 bajo el significativo título de “*Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*” (LOADT)

¹⁵ Así P. Foncin, geógrafo y amigo de Vidal de la Blache y director de la enseñanza secundaria planteaba en su obra, “Les pays de France: projet de fédéralisme administratif” crear 332 regiones articuladas mediante 300 arrondissements (marco administrativo próximo al *pays*)

¹⁶ Leurquin, P. “La France et la politique de pays. Paris. La Découverte. Syros, 1997

¹⁷ Vid. Bielza, V. *Experiencias y replanteamiento de la ordenación del territorio en Europa: retos en relación con la ciudad. Rev. Geographicalia, Zaragoza 2002*

¹⁸ En *Espaces et Sociétés* bajo el significativo título “*Les nouveaux territoires de la prospective*” (BERDOULAY Y SOUBEYRAN, 1994)

.Sus instrumentos financieros se destinan a reforzar los mecanismos de corrección de los desequilibrios regionales y permiten articular discriminaciones positivas en favor de ciertas zonas (MARCOU, 1994) lo que beneficia las actuaciones en las de baja densidad. En la LOADT aparece un nuevo marco territorial, le *pays*, que se define como un territorio que presenta una cohesión geográfica, cultural, económica o social y refleja la comunidad de intereses económicos y sociales, e incluso la solidaridad ciudad-espacio rural (art. 22.1 y 23) como marco adecuado para el desarrollo local y urbano¹⁹. La descentralización complica considerablemente el reparto de competencias ente el Estado y las diferentes colectividades locales con tres grados. La O.T. se descentraliza desde el Estado a través de la región con el contrato -programa, manteniendo " *le département*" o provincia, y pasando por la nueva figura del "pays" o comarca hasta llegar al municipio²⁰.

Muchos geógrafos franceses quedaron implicados antes y después de la promulgación de la nueva ley en responder a la pregunta " *quelle est la maille territoriale la plus adéquate pour conduire une politique d'aménagement du territoire?*" ²¹ Los anteriores trabajos, coordinados por el recientemente fallecido Bernard Kayser, sobre los roles y funciones de los "burgos" –cabeceras comarcales- en las dinámicas y recomposiciones de las sociedades locales y los llevados a cabo por Jean-Paul Laborie²², permitieron convocar pocas semanas después de aprobarse la ley francesa de O.T. un coloquio en Nantes sobre *Bourgs et petites villes*,²³ donde se revitalizó la noción de *pays* vinculada a la de " *bassins de vie*" .

El director de DATAR J. Louis Guigou en la *Rev. d'Economie Régionale et Urbaines* publicaba en 1996 ²⁴ una valoración de la ley de orientación del año anterior, señalando, desde una renovación de la concepción de la ordenación territorial, la compatibilización entre las políticas a largo y corto plazo. Las primeras son las de organización estructural del territorio, mediante el Esquema Nacional de O.T., una organización más pertinente del espacio, fundada sobre las nociones de " *pays*" y de redes de " *villes*", la cooperación intermunicipal, y la solidaridad interregional.²⁵.

La LOADT en cuanto a la figura del *pays* dejaba indefinidas algunas cuestiones como la forma de organización jurídica, el modo de financiación de los proyectos de desarrollo, la articulación entre *pays* y mancomunidades, modalidades de asociaciones, etc., dejándolo a la experimentación y observación en los 57 *pays-test*

2.1.3. Le pays y su delimitación en la ley de ordenación territorial y desarrollo sostenible de 1999 (LOADDT)

La *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire* de junio de 1999 modificó la LOADT de 1995 , añadiendo la nota de la sostenibilidad o durabilidad al desarrollo, sin cuestionar la existencia del *pays* como marco de proyecto de desarrollo , pero despejando la ambigüedad relativa a la posibilidad de que desembocase en una nueva porción político-administrativa del territorio. La supresión del artº24 de la LOADT significa la definición exclusiva del *pays* como territorio de proyecto, como espacio-programa, donde el proyecto en común prevalece sobre el perímetro común.

¹⁹ Deberán buscarse coincidencias entre " *pays*" y los antiguos " *arrondissements*"

²⁰ excesivamente pequeño en la mayoría de los casi 30.000 " *communes*" rurales.

²¹ ¿cuál es la malla territorial más adecuada para conducir una política de O.T.?

²² sobre el conjunto de las pequeñas ciudades, para medir sus transformaciones cara a los procesos de metropolización de los últimos años

²³ Coloquio de Nantes, 23-25 de marzo de 1995. Publicado dos años después (LABORIE el RENARD, 1997)

²⁴ J. Louis Guigou publicaba un significativo artículo a caballo entre la visión del experto (como Prof. de Universidad) y la del responsable político-técnico, " *Pour une conception positive et renouvelée de l'aménagement du territoire*" en la *Rev. d'Economie Régionale et Urbaines* París, 1996

²⁵ Las políticas operacionales a corto plazo se llevan a cabo sobre las zonas que sufren profundos handicaps Se mezclan así en la LOADT el tratamiento social curativo a corto término y el tratamiento estructural preventivo, a largo plazo, del territorio (GUIGOU, 1996).

La constitución del *pays* queda más precisada que en la ley anterior. Delimitado libremente a partir de la iniciativa local, no es un nuevo escalón administrativo, sino un territorio de proyecto de desarrollo endógeno, que puede superponerse a los límites departamentales o regionales²⁶. Según el artº 2 debe presentar una cohesión territorial y un proyecto como consecuencia de la comunidad de intereses socioeconómicos, así como, en su caso, las solidaridades recíprocas entre *ville* y espacio rural

Sin que sea obligatorio, resulta deseable que les *pays* se inscriban en el cuadro de las cuencas de empleo, como el área de atracción de una pequeña villa o aglomeración. El artº 2.2 se refiere a dicha *bassin d'emploi* como escalón mayor de la política de ordenación territorial: "La política de ordenación y desarrollo duradero del territorio se apoya en las elecciones estratégicas siguientes:

- Reforzamiento de los polos de desarrollo de vocación europea e internacional, susceptibles de ofrecer alternativas a la región parisina

- El desarrollo local, organizado en el cuadro de las cuencas de empleo y fundado sobre la complementariedad y la solidaridad de los territorios rurales y urbanos".

Así el *pays* es definido como un territorio vivido y un espacio polarizado por una entidad urbana, de talla variable, cuyo proyecto es definido en una *charte de pays*, para el que no dispone de medios financieros propios, debiendo acudir a la financiación de las entidades locales, departamentos, regiones, al *contrat de plan Etat/Region*, al *Fondo nacional d'aménagement du territoire* y, eventualmente, a los fondos europeos.

La delimitación del perímetro del *pays* viene precisada en el decreto de 19 de septiembre del 2000, que desarrolla el artº 22 de la ley de 1995, modificada por la de 1999. Se establece un largo proceso desde la delimitación provisional, propuesta por los actores locales, hasta convertirse en definitiva con intervención del departamento, la región y el prefecto o prefectos del Estado en la o las regiones concernidas. Así se conjuga la libertad de la iniciativa local con el papel de la región y del Estado en aras de un desarrollo equilibrado del territorio francés, mediante la complementariedad entre lo endógeno y lo exógeno.

2.1.4. La carta del *pays* como proyecto común de desarrollo local sostenible

La carta de desarrollo del *pays* (*charte de développement* o *charte de pays*) es el documento fundador del *pays*, en el que desde el perímetro definitivo se establece la estrategia en materia de desarrollo socioeconómico, de gestión del espacio y organización de los servicios. Los ayuntamientos y grupos inscritos elaboran la carta en el Consejo de Desarrollo –según el decreto– "como reflejo de la diversidad de las actividades económicas, sociales, culturales y asociativas del territorio".

El desarrollo sostenible debe constituir el principio fundador de la *charte de pays*, del mismo modo que aparece explicitado en el propio título de la ley de 1999. El artº22 estipula que dicha carta: "expresa el proyecto común de desarrollo sostenible del territorio, según las recomendaciones inscritas en las agendas 21 locales del programa "Actions 21", que son la traducción local de los acuerdos internacionales de la cumbre de Río de Janeiro de 1992 y las orientaciones fundamentales de organización espacial que se desarrollan, así como las medidas que permiten su puesta en obra; ello quiere reforzar las solidaridades recíprocas entre la villa y el espacio rural".

La carta fija para un horizonte mínimo de diez años las principales orientaciones del territorio y precisa los medios de los que se debe dotar para cubrir tales objetivos²⁷. Frente a la multiplicación de acciones puntuales y sectoriales, la LOADDT propone una acción global, integrada y participativa del desarrollo, de modo que concertación y diálogo deben prevalecer en la elaboración de la carta. La acción global e integrada respondería, de algún modo, a la concepción

²⁶ En septiembre del 2002 de los 252 *pays* había 9 interregionales.

²⁷ Según D. Voynet, el ministro que presentó la ley de 1999, esta sería más "développeuse que strictement aménageuse", desarrollista mas que ordenadora

vidaliana y paisajística de la geografía clásica francesa de contemplar holísticamente *le pays*, análogamente a lo que había propiciado Stamp desde el *district*.

Para reforzar el carácter democrático y participativo, inspirado en la Conferencia de Río, de la carta- proyecto que estructura el futuro del *pays* la LOADDT instituye un *Conseil de développement* como órgano consultivo, creado a iniciativa de los ayuntamientos y asociaciones de los mismos para la elaboración de la carta y que debe ser informado al menos una vez al año de la marcha del proyecto (artº 25 LOADDT).

En la práctica hay problemas en el grado de participación del *Conseil* en la elaboración de la *charte*, en la verdadera implicación de todos los agentes concernidos –económicos, sociales,culturales y asociativos-, en el grado de movilización de la sociedad civil y el nivel de concertación. Hay que tener en cuenta -como dijimos- que la desestructuración de la comunidad rural, operada tras el éxodo rural, dificulta en Francia o en España dicha movilización. Actualmente el margen de maniobra del que disponen en les *pays* los representantes de la sociedad civil parece todavía reducido.

En un informe de la propia DATAR de septiembre del 2002²⁸ se describe una centena de *conseils de développement*, dentro de los 252 *pays* en marcha, cuya configuración registra muchas variaciones de un *pays* a otro:

- en término de efectivos,
- por la diversidad de sus miembros (siempre están presentes los representantes políticos, también hay representantes consulares y sindicales y en menor medida representantes de asociaciones)
- por las modalidades de su constitución (bien por designación de los políticos, bien por consulta de los organismos socio-profesionales, e incluso, en una minoría de casos, por designación de los actores socio-profesionales y asociativos)
- por sus competencias y capacidad de intervención (raros son los consejos que cuentan con un reglamento interior)

La extensión de les *pays* reconocidos como territorios-proyecto es muy desigual en las distintas regiones francesas, siendo las más avanzadas las de Bretaña (18 *pays* con perímetros definitivos) y Centre (19), donde había una mayor tradición de cooperación intercomunal.

2.2. La experiencia gallega

La Xunta de Galicia con el Plan de Desarrollo Comarcal de 1991 apostó por la comarca como marco estratégico para la cohesión territorial, tanto del sector público como para el privado, mediante el establecimiento de órganos institucionales de coordinación. A partir de un modelo teórico construido por el geógrafo A. Precedo²⁹, que fue objeto de refrendo por el Consejo de Europa en 1993, se aprobó la Ley de Desarrollo Comarcal en 1996 y el Mapa Comarcal de Galicia en 1997, como referencia para la reorganización territorial de los servicios públicos, la distribución comarcal de los equipamientos y la aplicación preferente de los programas sectoriales. El intento en 1999 por parte de un partido de la oposición en el parlamento gallego de implantar la comarca como entidad local fue rechazado por los restantes grupos políticos. Por tanto la comarcalización en Galicia es una estrategia para desarrollar los recursos endógenos de las comarcas, fomentar la cooperación público-privada, con el fin de implementar un modelo de desarrollo regional complementario, con el que conseguir un territorio más equilibrado.

2.2.1. El modelo teórico

En el inicial modelo teórico se razona la necesidad de un modelo de desarrollo territorial integrado que, siendo complementario de la política regional existente, intente lograr una mejora del equilibrio territorial y de la cohesión socioeconómica. Dicho modelo es el Plan de Desarrollo

²⁸ DATAR,ETD: “Etat des lieux des pays au 30 septembre 2002”. Paris.2002

²⁹ Quiero expresar mi agradecimiento a la información aportada por Precedo, principal responsable del proceso que describimos y con el que he coincidido en Santiago, Zaragoza y Madrid en debates sobre estas cuestiones desde hace muchos años. Vid. principalmente: PRECEDO LEDO, A.:Desarrollo Territorial y planificación comarcal. El plan de desarrollo comarcal de Galicia. Xunta de Galicia. Santiago, 1994, 190 pp.

Comarcal (PDC), en cuanto que la comarca es la unidad territorial estratégica para su implantación, basado en la filosofía del desarrollo local. Según Precedo, su principal impulsor, la comarca es el marco más adecuado para promover la participación social, la coordinación administrativa, la cooperación público-privada, la racionalización de los servicios públicos y su acercamiento al ciudadano, así como la inserción del sistema productivo local en los mercados exteriores. Se trata por tanto de un proceso endógeno que se inscribe en un modelo integral e integrado de gestión territorial, donde se combinan un modelo regional, vinculado a los niveles superiores del sistema de ciudades y a los sistemas económicos privilegiados, propios de los circuitos internacionales y otro comarcal/local, que tiene como objetivos fijar y mantener las capacidades relacionadas con los recursos locales y que se apoya en las pequeñas ciudades y villas. La estrategia de promoción de iniciativas productivas se plantea para captar iniciativas exógenas, mejorar la competitividad local y promover futuros agentes económicos.

El modelo gallego, propuesto por A. Precedo, fue objeto de especial interés en la Conferencia permanente de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa que aprobó la resolución numº 257 en 1993, aconsejando fórmulas de coordinación territorial, que combinen políticas exógenas con endógenas de desarrollo local, utilizando como unidad estratégica la comarca.

2.2.2. Organos e instrumentos de los Planes de desarrollo comarcales

Los órganos para llevar a cabo los Planes de Desarrollo comarcales son: El Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial adscrito a Presidencia de la Xunta, el Consejo de cada comarca, la Comisión de Planificación y Desarrollo Comarcal que coordina los distintos planes y donde están representadas todas las Consellerías de la Xunta y los agentes socioeconómicos de la comarca. Los Planes de Desarrollo Comarcal constan de un estudio socioeconómico, un estudio de los recursos territoriales y una propuesta de estrategias.

Los instrumentos de promoción con participación de agentes públicos y privados de cada comarca son las Fundaciones para el Desarrollo de las Comarcas, entes jurídicos vinculadas a los Consellos Comarcales, con un gerente al frente y que deben fomentar los recursos endógenos desarrollando las estrategias del Plan. La Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia es un órgano técnico de elaboración de estudios, planificación, gestión y dinamización que mediante convenios con las anteriores asiste a las mismas.

2.2.3. Balance del Plan de Desarrollo comarcal

El balance del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia en su escaso tiempo de aplicación es positivo, en cuanto instrumento estratégico para la articulación de acciones territoriales, mediante un modelo voluntario de planificación integrada y participativa, en consonancia con las recomendaciones de la UE. Combina el objetivo de la corrección de los desequilibrios territoriales con el del desarrollo sostenible, dinamizando los recursos locales contando con las organizaciones intermedias, para difundir el desarrollo en las zonas rurales de baja densidad.

Según Doval: “En sus casi diez años de funcionamiento, la mayoría de los órganos e instrumentos técnicos de planificación creados por el plan, están demostrando ser útiles como instrumentos estratégicos para la articulación de acciones territoriales, pero sobre todo, su papel ha sido especialmente activo en la dinamización y sensibilización de la población, y en la generación y promoción de iniciativas económicas, así como en la elaboración de proyectos estratégicos de desarrollo y en la gestión de programas e iniciativas comunitarias. En este sentido, la creación de una estructura de dinamización territorial propia, en cierto modo descentralizada pero coordinada desde la Administración Pública, y la ampliación y consolidación de la red de desarrollo local, sustentada básicamente en torno a las Fundaciones y los Centros Comarcales, están en condiciones de encauzar los procesos de difusión, innovación y diversificación productiva que surjan en las comarcas. Ahora bien, su potencial de crecimiento y eficacia en el futuro dependerá, en buena medida, de la implantación del plan en todas las comarcas y de la capacidad de articular

mecanismos de coordinación eficaces y estables en el espacio y en el tiempo que garanticen la continuidad de las acciones emprendidas”³⁰(DOVAL, 2001).

2.3. La experiencia catalana

En Cataluña la División Provincial de Javier de Burgos, de 1833 , inspirada en el modelo departamental francés, fue vista como una tentativa de fragmentación de la realidad territorial catalana. De ahí que surgiera con fuerza la reivindicación de la comarca como base de una división territorial más adecuada a la realidad del espacio catalán. Las Bases de Manresa de 1892, formulación del catalanismo político del siglo XIX, recuperaron la comarca calificada de natural, como unidad de la división territorial catalana.

El Estatuto catalán de 1932 reconoció a la Generalitat la competencia para establecer sus demarcaciones territoriales. El geógrafo Pau Vila realizó una encuesta en todos los municipios de Cataluña sobre la percepción de la adscripción comarcal de cada población, y sobre su dependencia de la cabecera de comarca a la hora de acudir a la búsqueda de servicios comerciales, médicos, etc. El trabajo se plasmó en una propuesta de 38 comarcas administrativas, agrupadas en 9 regiones o veguerías. La división comarcal fue oficializada por el decreto de 27 de agosto de 1936, que no definía si las comarcas delimitadas se configuraban como entidades locales, del modo en que lo son en la actualidad, o como meras circunscripciones de desconcentración administrativa de la Generalitat, como parece que fueron en la práctica .

El Estatuto Catalán de 1979 recogió la vieja aspiración comarcalista, más tarde definida y precisada en su dimensión jurídico-administrativa en las actuales Leyes de Organización Territorial de 1987. El Estatuto de Autonomía de Cataluña, establece que la Generalitat estructurará su organización territorial en municipios y comarcas, y podrá crear demarcaciones supracomarcas³¹.

2.3.1.La delimitación y la organización comarcal

La Ley de Organización Comarcal define la comarca como una entidad local formada por la agrupación de municipios contiguos, que tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines. Y añade que corresponde a la comarca realizar actividades y prestar servicios públicos de interés supramunicipal, asegurar el establecimiento y la prestación adecuada de los servicios municipales en el territorio comarcal .

El establecimiento de la división comarcal de Cataluña, recogiendo la división de P. Vila, incluyó la consulta previa a la totalidad de los municipios catalanes y la decisión final se adoptó mediante Ley del Parlament de Catalunya. Cualquier modificación posterior de la división territorial establecida, se habría de hacer por ley.

La Ley de Bases de Régimen Local exige, al igual que sucede con las Diputaciones, que los órganos de gobierno de las comarcas, sean representativos de los ayuntamientos que agrupen. Ello determina que la elección de los miembros del Conseil Comarcal, no pueda ser directa.

La Ley Comarcal establece la estructura básica del Conseil Comarcal como ente administrativo comarcal que comprende: el pleno, el presidente, la comisión especial de cuentas y el gerente³².

³⁰ Antonio DOVAL ADÁN: “Desarrollo y territorio: la estrategia de intervención territorial seguida por el plan de desarrollo comarcal de Galicia entre 1990-2000 “ CIUDAD Y TERRITORIO. Estudios Territoriales, XXXIII {127} 2001

³¹ La Ley de Bases de régimen local, concibe la comarca u otra entidad que agrupe varios municipios, como una solución a la necesidad de facilitar al ámbito territorial respectivo una gestión propia unificada o bien la prestación de servicios. Por su parte la Ley Municipal de Régimen Local de Cataluña, establece que la autonomía de la Comarca para gestionar sus intereses.

³² Las atribuciones del pleno son bastante similares a las que la normativa vigente atribuye a los plenos municipales y provinciales . El presidente y el gerente comarcas, se reparten las funciones que en el ámbito municipal corresponderían al alcalde. Así las funciones de dirección política y la representación institucional, corresponde al presidente , en tanto que la gestión es atribución

2.3.2. Las competencias comarcales: programas de actuación comarcal

La Ley Comarcal diseña un sistema competencial basado en tres grandes bloques: Las competencias comarcales propias, las competencias supramunicipales y las ejercidas en colaboración con la Generalitat.

Las competencias propias, son aquellas en que las comarcas pueden ejercer algún tipo de competencia (ordenación del territorio y urbanismo, sanidad, servicios sociales, cultura, deporte, educación, salubridad pública y medio ambiente) pero que en el momento en que la comarca entra en juego, ya está ocupado por otras administraciones. Las distintas leyes sectoriales que regulan dichas materias son las encargadas de reconocer dicha competencia comarcal. La ley-marco, a diferencia de los municipios, no les atribuye unos servicios mínimos obligatorios comarcales³³.

El segundo bloque de competencias son las de origen municipal. La ley comarcal concreta las funciones que ha de desplegar la comarca respecto de las competencias y los servicios municipales, especialmente de asistencia, cooperación, suplencia o complemento de actuaciones municipales. Trata de superar la incapacidad prestacional de los pequeños municipios rurales, derivada de su escasez demográfica o económica, sin menoscabar la autonomía municipal, previendo mecanismos de carácter voluntario como son la delegación de competencias de los ayuntamientos hacia la comarca o bien la firma de convenios.

La ley prevé la posibilidad de que las comarcas puedan intervenir en las competencias de los municipios siempre que exista una justificación por razón de interés comarcal, tiene su mayor expresión en la posibilidad de comarcalizar servicios municipales. Entre otros mecanismos de articulación competencial entre la comarca y los municipios, se contempla la aprobación de *Programas de actuación comarcal*, los denominados PAC. Estos instrumentos que aprueba el Consejo Comarcal previa audiencia de los municipios afectados e información pública general, se erigen como el requisito obligatorio para que la comarca pueda establecer servicios y actividades en aquellos campos correspondientes a la competencia municipal. El programa de actuación es imprescindible para determinar, entre otros, las actividades y servicios municipales, susceptibles de ser ejercidos por la comarca por medio de delegación o de convenio.

Sin perjuicio de las competencias de las diputaciones provinciales, en cada comarca puede haber un servicio de cooperación y asistencia municipal, encargado de asesorar en materia jurídica, administrativa, económica y financiera, y de obras y servicios, a los municipios que lo soliciten.³⁴

El tercer bloque de competencias son aquellas delegadas del Govern de la Generalitat. La Ley Comarcal prevé que la Generalitat pueda delegar competencias a favor de la instancia local más idónea. Ésta ha sido la vía seguida con mayor asiduidad para dotar de contenido competencial a las comarcas. Así, las diversas leyes sectoriales, han previsto la delegación o asignación de competencias en materia de educación (transporte escolar, comedores y colonias escolares) cultura (archivos y museos) servicios sociales, juventud, fomento de la ocupación, carreteras de la red local, gestión del plan único de obras y servicios, etc.

propia del gerente, figura que ha quedado a medio camino entre el funcionario eventual, por la forma de su libre nombramiento por el pleno Consejo, y la de jefe ejecutivo-político por el alcance de sus funciones.

³³ Las leyes sectoriales han actuado de distintas formas: Hay leyes de atribución de ciertas funciones de forma genérica a las entidades locales, incluyendo a todas ellas sin distinción. Otras leyes reconocen el derecho de las comarcas a participar en el proceso de elaboración de planes y otras decisiones que adopta la Generalitat, por ejemplo la ley de residuos. En tercer lugar hay leyes sectoriales que contemplan la participación de las comarcas en las actuaciones de la Generalitat en el seno de una institución con funciones de alcance comarcal o intercomarcal (Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro). Por otra parte, los Conseils Comarcals están representados como tales en multitud de órganos colegiados de la administración autonómica. También hay leyes que atribuyen a las comarcas funciones específicas con un contenido más decisivo en colaboración con otras administraciones.

³⁴ En cualquier caso, la comarca debe garantizar de manera subsidiaria el ejercicio de las corporaciones municipales, las funciones de secretaría y control y fiscalización reservadas a los funcionarios de habilitación estatal.

Además las comarcas, de forma libre, o también inducidas por la disponibilidad de una financiación convenida con la *Generalitat* emprenden iniciativas muy diversas, no reconducibles a títulos competenciales específicos, sino a una capacidad genérica de promoción económica y empresarial, industrial, turística, de ocio., entre otros. De lo anterior resulta que no podemos hablar de un sistema cerrado de competencias comarcales, sino que se trata de un marco que se ha de adaptar a las concretas circunstancias de cada ámbito territorial.

2.3.3. La financiación

Los recursos económicos de las comarcas, para sufragar el coste de la prestación de los servicios asumidos son algunos ingresos propios (tasas, precios públicos y contribuciones especiales) y sobre todo las participaciones en ingresos y subvenciones de la *Generalitat*, a partir del fondo de Cooperación Local de Cataluña, creado en 1989 y destinado íntegramente a las comarcas. Depende cada año de la decisión del Parlamento de Cataluña al aprobar la ley de presupuestos de la *Generalitat*. El criterio de reparto es por competencias y servicios asumidos, por población, y por superficie.

Además hay que añadir las múltiples subvenciones específicas para gastos corrientes e inversiones establecidas por los diferentes departamentos de la *Generalitat*. Los proyectos del *Conseil Comarcal* han de ser intermunicipales³⁵. En conjunto el 60% de los ingresos totales de los *Conseils* comarcales son corrientes, de los que un 80% proceden de la *Generalitat*, como transferencia no condicionada, sino de libre destino.

2.3.4. Balance y futuro de las comarcas

Para los actuales responsables de la *Generalitat*³⁶ las comarcas y los *conseils* comarcales, se han consolidado como demarcaciones territoriales y órganos de gestión supramunicipales respectivamente, mostrándose como un factor positivo en la mejora de la gestión de los servicios públicos. Aspiran a que en los próximos años, mediante un incremento sustancial del fondo de cooperación local, una parte importante de las subvenciones específicas que actualmente reciben en la administración comarcal se transformen en ingresos incondicionados, debiendo orientarse los criterios de reparto en función del nivel de servicios prestados. Hay que potenciar las competencias en materia de asistencia y cooperación con los demás entes locales, que actualmente se encuentra de forma mayoritaria en manos de las Diputaciones Provinciales³⁷. En un futuro va a continuar la tendencia de los *Conseils* Comarcales, como coordinadores de diversas acciones municipales lo que permitirá integrar las actuaciones municipales con planificación comarcal en las economías de escala³⁸. En este proceso juega un papel esencial la voluntad por parte de cada municipio, por lo que el proceso de atribución competencial va a tener un carácter marcadamente asimétrico, adaptándose a cada realidad concreta. En este marco adquieren una especial relevancia los programas de actuación comarcal que vienen a definir el ámbito funcional de articulación de cada Consejo Comarcal.

La visión de la oposición es menos optimista: Tarradellas recuperó al comienzo de la democracia las veguerías y comarcas de la II República, impulsándolas, Pujol ha utilizado la comarca más como instrumento electoral y partidista que como unidad territorial de desarrollo. Al perder la mayoría absoluta en el *Parlament* la oposición ha obligado a crear una comisión al efecto (presidida por Roca) para entre otras cosas revisar la composición de los *Conseils* Comarcales que hasta ahora benefician al partido en el poder.

3. El proceso comarcal aragonés y el desarrollo endógeno

³⁵ Los municipios aportan en ocasiones un tercio del gasto total, completando los dos tercios subvencionados por la *Generalitat*

³⁶ Recogiendo lo expresado por R, Espadales, Dir. Gral de Administración Local de Cataluña en Alabarracín, septiembre del 2000

³⁷ Todas las comarcas pueden desplegar la función esencial de asistencia y cooperación con los ayuntamientos, en especial las asistencias jurídicas y técnicas dirigidas a aquellos que por su falta de medios y de población, así lo requieran

³⁸ En esta línea los *Conseil* Comarcales, podrían suplir las deficiencias prestacionales que sufren municipios de menor capacidad de gestión con la prestación de servicios de ámbito supramunicipal

Aragón, con una tradición comarcalista, enmarcada como Cataluña en la historia de la Corona de Aragón, conoció desde la Edad Media divisiones análogas a la comarca para la administración del territorio: merinados en el siglo XIII, sobrecullidas en el XV, veredas en el XVII, hasta los corregimientos del XVIII. A lo largo de la historia se van planteando variaciones en las delimitaciones de los territorios administrados desde las pequeñas ciudades de Aragón, pero éstas suelen ser casi siempre las mismas³⁹ Suele haber correlación entre las sedes de dichas divisiones administrativas y los principales centros mercantiles medievales y modernos. La coincidencia o, mejor, aprovechamiento de las relaciones socioeconómicas para estructurar la organización administrativa dió gran fuerza y pervivencia a dicha estructura, apoyada en la red formada por Zaragoza, Calatayud, Huesca, Teruel, Jaca, Barbastro, Ejea, Tarazona, Alcañiz, Alabarracín.... Tras la revolución industrial sólo hubo que añadir como centros comarcales los nuevos núcleos minero-industriales, luego terciarizados: Monzón, Sabiñánigo, Andorra...(BIELZA, 1992) Los Decretos y Ley del Estado Español dividieron Aragón en 1834 en 29 partidos judiciales, en 1965 en 14 y en 1988 en 16 . El número y tamaño de los postreros mapas judiciales son más acordes con la tradición comarcal aragonesa que los primeros, que se parecen más al número y dimensión de las delimitaciones comarcales creadas por la ley aragonesa de 1996

Las comarcas pervivieron hasta el siglo XX –prevalentemente en el norte- en torno a los mercados semanales y cabeceras comarcales dispensadoras de servicios. Durante la transición democrática hubo movimientos minoritarios en pro de una organización autonómica apoyada en la comarca. El estatuto de autonomía de la Comunidad de Aragón recogió en su artículo 5, la posibilidad de conformar comarcas: “Aragón estructura su organización territorial en municipios y provincias. Una ley de Cortes podrá ordenar la constitución de comarcas”

Apoyándose en los antecedentes geográficos, históricos, administrativos y en determinados estudios, entre los que destaca “Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón”, encargado por la propia DGA⁴⁰, la creación de las comarcas en Aragón ha seguido un proceso muy distinto que el llevado a cabo en otros territorios, aunque se ha aproximado más al modelo catalán que al francés o al gallego. En Aragón la creación de la comarca como nuevo ente administrativo-territorial ha sido una iniciativa legal dimanante de las Cortes aragonesas, apoyada en un amplio consenso partidista, a propuesta de sucesivos gobiernos, que se ha acelerado en la última legislatura, teniendo en cuenta la tradición comarcal aragonesa y contando con la voluntad de los municipios integrantes de las nuevas comarcas.

Antes de adoptar las medidas propias de comarcalización se había elaborado una ley de Mancomunidades de Municipios , en la que se regulaban las relaciones entre municipios para gestionar servicios de interés público que en algunos casos revestían un carácter más general y podían constituir un embrión comrcal. En 1990 existían 47 mancomunidades en Aragón, agrupando a casi la mitad de los municipios aragoneses, prioritariamente del norte.

El marco jurídico en el que se basa el proceso de comarcalización de Aragón está integrado por las Leyes de Comarcalización de 1993, de Delimitación Comarcal de 1996, de

³⁹ De la actual provincia de Huesca, se repiten Jaca, Barbastro y Huesca (menos Aínsa y Benabarre). De la provincia de Zaragoza, aparecen siempre Tarazona, Calatayud y Zaragoza, algo menos Daroca y Ejea y, con menos frecuencia, Sos y Borja. De la provincia de Teruel, son reiterativas Teruel, Albaracín y Alcañiz (menos Montalbán). Vid.UBIETO, Antonio (1983): “Divisiones Administrativas”, en *Historia de Aragón*. Anubar, Zaragoza

⁴⁰ BIELZA DE ORY, V.(1992): *Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón*. Diputación General de Aragón, Zaragoza El número de treinta, la delimitación y la denominación de las comarcas fueron deducidas por un doble método, hipotético-deductivo basado en criterios funcionales y modelos e inductivo a partir de encuestas. También hacíamos una propuesta alternativa de ordenación territorial, de mayores costes para la Administración, potenciando las áreas más subdesarrolladas y deprimidas, lo que significaría ampliar las supracomarcas a trece, (pivotando sobre las ocho funcionales obtenidas del análisis más otras cinco pluripolares), de las que a su vez dependerían 39 comarcas.

Administración local de 1999, y de Medidas de Comarcalización de 2001. Durante esta legislatura se van creando por ley sucesivamente las comarcas, definidas en el 96, hasta alcanzar la totalidad de las mismas (32), con excepción de la de Zaragoza

3.1. Ley de comarcalización de Aragón (1993)

Esta ley pone de manifiesto en su preámbulo⁴¹ “la existencia de comarcas en Aragón, en cuanto realidades geográficas, económicas, culturales e históricas con características e intereses comunes”⁴². Se opta claramente para su caracterización por criterios de cohesión social intermunicipal o funcionales y no de uniformidad física o territorial⁴³. La creación de este nuevo nivel de administración pública es necesaria porque así se consigue: “una mejor organización territorial de los servicios públicos, el acercamiento de su gestión a los ciudadanos, el impulso a nuevas tareas públicas acordes con los tiempos, y un mejor equilibrio de las condiciones de vida dentro de Aragón”. En este sentido la comarca se revela como “el más adecuado y activo protagonista y gestor de las directrices de política territorial”.

La comarca hace posible la descentralización de competencias, por parte de la provincia y de la administración de la comunidad autónoma, hacia la comarca. Trata de hacer posible la pervivencia institucional, democrática y representativa de aquellos pequeños municipios cuya subsistencia carece de sentido como administraciones públicas de competencias generales⁴⁴.

Es decir que la comarca creada por la ley aragonesa es ante todo una nueva entidad local para mejorar la organización territorial, concentrando servicios de los pequeños municipios y descentralizando competencias de la administración autonómica. En menor medida es concebida como instrumento de política territorial y la posibilidad del desarrollo endógeno no se menciona.

Esta ley opta por dejar en una primera etapa su creación o promoción a la iniciativa de los municipios o de las mancomunidades de interés comarcal⁴⁵. Para constituir una comarca, es necesario que el acuerdo sea adoptado por los dos tercios de los municipios de la delimitación comarcal y que agrupe a dos tercios del censo electoral. Estas iniciativas de creación de comarcas se deben basar en un estudio documentado que justifique la creación de la comarca y en el que constan una serie de requisitos⁴⁶

Las comarcas se crean por ley de las Cortes de Aragón, dónde se determinará su denominación, su ámbito territorial, su capitalidad, la composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno, así como las competencias y recursos económicos propios de los mismos.

Las competencias que se otorgan a este nuevo nivel administrativo en la ley de comarcalización son muy diversas y aparecen desordenadas en relación al orden de los departamentos de la DGA, pero serían reordenadas en la comisión parlamentaria institucional de cara a las leyes posteriores. En la ley-marco de la comarcalización se deja la puerta abierta a unas

⁴¹ Siguiendo en buena medida lo expuesto en el libro *Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón*.

⁴² “Este es un hecho que acredita los vínculos y relaciones entre los municipios de determinadas zonas y en torno a diversas ciudades, y que espontáneamente es sentido por sus poblaciones respectivas como bases comunes de convivencia”.

⁴³ Apoyándose en los defendidos en la mencionada obra.

⁴⁴ En Aragón hay 338 municipios de menos de 250 habitantes, de los cuales 111 con una población inferior a 100. La ley quiere respetar el valor de esos núcleos de población como entidades representativas, evitando su desaparición por consunción, fusión, o incorporación a otros, prestando, la comarca, aquellas funciones y servicios que aisladamente a muchos municipios les es imposible realizar

⁴⁵ La Comunidad autónoma se reserva, en algunos supuestos, el derecho de iniciar el proceso comarcalizador, al final del mismo y dónde la delimitación comarcal pudiese tener más reticencias por parte de los ayuntamientos. La realidad ha sido que no ha hecho falta esta medida en cuanto que durante esta legislatura se ha incentivado el proceso mediante el ofrecimiento de subvenciones a los municipios que iniciaran el proceso.

⁴⁶ Denominación, municipios que comprende, capitalidad, relación de servicios que haya que desempeñar, órganos de gobierno y su composición, medios económicos, existencia de vínculos históricos, económicos, sociales y culturales que configuren la comarca, eficacia administrativa para la gestión de los servicios que se vayan a prestar.

posibles transferencias o delegación de competencias de la Provincia hacia las comarcas, así como la concentración de competencias de los municipios.

El consejo comarcal gobierna y administra la comarca y está integrado por miembros elegidos por los partidos con base en los resultados electorales municipales. El presidente es elegido una vez que el consejo comarcal se constituye.

3.2.Ley de delimitación comarcal de Aragón de 1996 y la creación de las primeras comarcas

El artículo 4^a de la ley de Comarcalización disponía que “el territorio de cada comarca, constituido por el conjunto de los términos de los municipios que la integren, deberá coincidir con los espacios geográficos en que se estructuren las relaciones básicas de la actividad económica y cuya población esté vinculada por características sociales, historia y tradición comunes que definan bases peculiares de convivencia”. Después de la consulta de diversos trabajos, estudios y antecedentes sobre el tema, la comunidad autónoma llevó a cabo una delimitación que sometió a consulta pública de las Entidades Locales. El proyecto de ley pasó a las Cortes para su tramitación, donde se llegó a definir un mapa de 33 comarcas con amplio consenso en la ley aprobada el 2 de diciembre de 1996⁴⁷. Esa delimitación es la base para las propuestas comarcales futuras, ya que se constituyen unidades básicas, las cuales pueden agruparse entre sí para constituir una comarca mayor (supracomarca o subregión) si se viese conveniente.

Las comarcas resultantes varían mucho en extensión, número de municipios y población. El territorio de las más extensas septuplica con creces el de las más pequeñas⁴⁸. La Comunidad de Calatayud cuenta con 67 municipios o sea más de diez veces que los que cuenta la de Andorra, que sólo tiene seis en la ley del 96. La población de las comarcas en torno a las capitales de provincia está engrosada por estas, hasta los 630.161 habitantes en la de Zaragoza, mientras hay once que no llegan a los 10.000 habitantes (Maestrazgo y Albarracín menos de 5.000). Los problemas de organización territorial se complican además de por la disparidad de tamaños territoriales y demográficos porque hay cuatro comarcas supraprovinciales: Jacetania, Hoya de Huesca, Monegros y Bajo Cinca⁴⁹.

Las leyes de comarcalización y delimitación comarcal de 1993 y 1996, respectivamente constituyen un ambicioso proyecto de reorganización administrativo-territorial. La segunda hizo menos imprescindible la necesidad exigida por la primera de un estudio documental justificativo para iniciar la creación de la comarca, al haberse aprobado por la ley la delimitación general. La reforma del Estatuto de Autonomía, aprobada por la ley orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, ha otorgado a Aragón competencias exclusivas en materia de régimen local. La ley de Administración local de Aragón del 9 de Abril de 1999 en el artículo 2 reconoce como entidades locales además de los municipios y las provincias a las comarcas.

Con todo el marco legislativo reseñado, en los años 200 y 2001 desde el Departamento de Presidencia mediante un Programa de Política Territorial en que se instrumentaban subvenciones para afrontar la creación de comarcas y contando con un consenso partidista y la iniciativa local se

⁴⁷ El número de comarcas de la ley de Delimitación, así como su denominación y delimitación coincide bastante en la provincia de Huesca con la deducidas de las BER y de las *Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón*. En la provincia de Teruel, que como vimos es la más necesitada de propuestas equilibradoras del territorio, pasan más subcomarcas a comarcas, sobre todo en el caso de la montaña turolense:

⁴⁸ Cinco Villas 2901 km², Ribera Alta del Ebro 416.

⁴⁹ Calaceite y Valdetormo pertenecientes al Bajo Aragón aparecían enclavados según la ley de Delimitación en el territorio del Matarraña. Implícitamente quedó modificada por el artº 75 de la ley 7/1999 de Administración Local, que dispone en su punto 2:”en todo caso, la comarca deberá tener continuidad territorial”. Explícitamente, al crearse por ley ambas comarcas.

crearon ocho comarcas ⁵⁰. El ejemplo aceleró el proceso planteando la necesidad de tomar medidas de ajuste y coordinación a finales del 2001.

3.3. Ley de Medidas de Comarcalización del 2001: Competencias y financiación

La ley de Medidas de Comarcalización, pretende ajustar el proceso y definir mejor varios aspectos, como el de fijar el contenido competencial que tendrán las comarcas, proporcionando además, elementos suficientes para la atribución de medios financieros y personales con los cuales poder atender las nuevas responsabilidades.

En el artículo 4 se recogen las competencias aumentando las especificadas hasta 18 y agrupándolas de forma más racional que en el capítulo III de la ley de Comarcalización. Se pueden transferir de la DGA a las comarcas, mediante una comisión mixta de transferencias, competencias en las siguientes materias: Ordenación del territorio y urbanismo, transportes, protección del medio ambiente, servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos, sanidad y salubridad pública, acción social, agricultura, ganadería y montes, cultura, patrimonio cultural y tradiciones populares, deporte, juventud, promoción del turismo, artesanía, protección de los consumidores y usuarios, energía, promoción y gestión industrial, ferias y mercados comarcales, protección civil y prevención y extinción de incendios, y enseñanza.

Por acuerdo de los cinco partidos con representación parlamentaria se establecieron tres paquetes de transferencias a realizar desde la DGA, comenzando en esta legislatura por las culturales, deportivas, sociales y las que ya ejercían las mancomunidades. Entre las competencias todavía no transferidas figuran aquellas donde es más posible fomentar el desarrollo endógeno, cuales son las de ordenación del territorio, agricultura y gestión industrial. Así la comarca podrá ejercer la iniciativa pública para la realización de actividades económicas de interés comarcal y participará, en su caso, en la elaboración de los programas de ordenación y promoción de recursos agrarios de montaña y en la gestión de obras de infraestructura y de servicios públicos básicos que en ellos se incluyan.

La financiación de la comarca y del Consejo Comarcal se llevan a cabo mediante subvenciones y transferencias provenientes de los presupuestos de la DGA: Programa de Política Territorial, Fondo de cohesión comarcal y transferencias incondicionadas cuya valoración se lleva a cabo en la comisión mixta de transferencias, mediante una fórmula determinada en el artº 45, donde interviene el número de municipios y de habitantes.

En lo que respecta a la delimitación comarcal el artículo 3 dice que “será aquella que se contenga en su Ley de creación, entendiéndose, en su caso, modificada la denominación y descripción territorial que se contenga en la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal”. Las leyes creadoras de las comarcas, anteriores y posteriores a la ley de Medidas, que van a alcanzar en la actual legislatura a 32 de las 33 comarcas previstas (todas menos la de Zaragoza) han variado poco las delimitaciones definidas en la ley del 96, de modo que no ha llegado a la veintena el número de municipios que han cambiado de comarca a solicitud propia. Ha sido en la provincia de Teruel, la de menor tradición comarcal y mancomunal, donde ha habido mayores movimientos⁵¹.

3.4..Las leyes básicas de la ordenación territorial de Aragón y la comarca como unidad de ordenación,

⁵⁰ El 27 de diciembre del 2000 se creó la del Aranda, seguida por las de Comunidad de Calatayud, Alto Gállego, ... hasta Gúdar-Javalambre de 21 de diciembre del 2001

⁵¹ También se han dado cambios notables a favor de Monegros, en aras de acercarse la nueva entidad local a la comarca natural más que a la funcional. En las bandas de indiferencia que aparecían en la cartografía resultante del trabajo citado “*Bases y propuesta...*”, como la del Gállego medio, ha habido un cierto baile a lo largo del proceso comarcalizador.

Las discrepancias en cuanto a la delimitación comarcal son menores que las que puede haber entre ciertos sectores de la población sobre su valor de cara al desarrollo económico. Hay suspicacias sobre su utilización, como en Cataluña, como instrumento partidista. Desde la oposición se exigió el coste cero del proceso, tanto en recursos económicos como de funcionarios y la no multiplicación de instancias administrativas. Pero de cualquier modo el problema mayor se advierte en la difícil articulación de la comarca resultante del proceso explicado con las contradicciones que contiene la legislación de ordenación territorial .

Previa y paralelamente al proceso comarcalizador, se aprueban en 1992 la Ley de Ordenación del Territorio, y en 1998 la Ley de Directrices Generales de Ordenación Territorial (LOTA). La primera alude en varios artículos a las comarcas advirtiéndose cierta confusión en su definición y posible aplicación a la Ordenación del Territorio, en cuanto que unas veces se alude a criterios funcionales y en otros a criterios de uniformidad para su conformación, cuando en las leyes comarcalizadoras está clara la prevalencia de los primeros.

El artº 2 de la LOTA del 92 define como objetivo fundamental, a) de la ordenación del territorio: "Definir, proteger y mejorar la estructura territorial de Aragón, en aras a conseguir un desarrollo equilibrado de sus comarcas". Es decir que de los dos objetivos establecidos por la Carta Europea de 1983 (en la que se apoya y a la que alude en su preámbulo la ley aragonesa): el reequilibrio socioeconómico entre las partes del territorio y la ordenación física del espacio según un concepto rector, el primero quiere alcanzarse según este artículo 2º, desde unas parcelas territoriales llamadas comarcas. Ello es correcto. Como también lo es que en el artº 11.2 se diga que "Las Directrices Parciales de Ambito Territorial tienen por finalidad la ordenación de áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas o funcionales...".

La gran contradicción de la LOTA en relación a la posterior comarcalización se plantea entre los artículos 17-f) y 18. El 17 se refiere a las determinaciones que, como mínimo, contendrán las Directrices Generales . La f), en concreto, determina la: "Delimitación de las áreas geográficas objeto de protección especial... destinadas a la preservación o explotación de recursos naturales..."⁵². En cambio el artº 18 de la ley de Ordenación del 92 dice "1. En la indicación de las áreas geográficas a que se refiere la determinación f) del artº anterior se establecerán como mínimo las siguientes categorías": deprimidas, en desarrollo, congestionadas..., es decir que en vez de clasificar de cara a la protección lo hace para el desarrollo⁵³: Esta clasificación de las áreas geográficas en razón de su nivel de renta y capacidad de desarrollo se suele hacer en la práctica de la ordenación territorial buscando el reequilibrio socioterritorial de las mismas , lo que, apoyándose en el artículo 2 de la misma ley, tendría que ser a partir de las comarcas funcionales y de ningún modo de las áreas de protección, que normalmente se definen desde criterios de uniformidad y no de cohesión, como aquellas.

La Ley de Directrices Generales de 1998 es más prudente en el tema comarcal y no contiene contradicciones, aunque no aclara las provocadas por la ley del 92. Define el modelo territorial de Aragón, a partir de un sistema de ciudades que enlaza con la organización comarcal para la política de equipamientos comunitarios. La jerarquía urbana, se apoya en un sistema rango-tamaño, tal y como fue definida en el libro de "*Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón*" precitado. La Ley dentro del epígrafe D) *Directrices Territoriales*, en el apartado II se refiere a las *Directrices de Población, Sistema de ciudades y equipamientos comunitarios*, donde la tercera, bajo el título *Comarcalización, servicios esenciales y mejora del equilibrio territorial* dice que "La estructura comarcal será la que se determine una vez concluido el proceso previsto en la

⁵² y que consiguientemente por su homogeneidad, deducida de la repetición de una variable de la naturaleza sin solución de continuidad territorial, sería susceptible de una Directriz Parcial de Ambito Territorial no comarcal, por no funcional , si las comarcas se definen como se hizo en las leyes comarcales posteriores desde criterios de funcionalidad y no de uniformidad

⁵³ " a) Areas deprimidas, caracterizadas por su bajo nivel de renta..., b) Areas en desarrollo..., c) Areas congestionadas..., d) Areas especiales...

Ley 10/1999, de comarcalización de Aragón y en la Ley 8/1996 de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón”

3.5. Las comarcas resultantes del proceso y las posibilidades de desarrollo endógeno

Como consecuencia de todo el largo proceso de delimitación han quedado unas comarcas en las que se apuntan una serie de problemas de cara a servir como instrumento de desarrollo endógeno, además del resultante de la legislación de Ordenación del Territorio :

- Las desiguales magnitudes en población, territorio, número de municipios, desarrollo económico... genera dificultades a la hora de organizar y ordenar el territorio, empezando por los criterios con los que se fijan las cantidades estipuladas para evaluar el coste de las transferencias de cada comarca, que condiciona la financiación posterior. Hay serias discrepancias entre algunas comarcas que no aceptan los criterios de reparto de la Ley de Medidas.
- Las comarcas pequeñas, comenzando por las de menos de cinco mil habitantes, tienen dificultades para encarar las competencias transferibles. Algunos consejos comarcales ya están devolviendo competencias
- La falta de tamaño de muchas de las 32 comarcas para gestionar podría solucionarse agrupando muchas competencias en las cabeceras de las supracomarcas, tal y como se desprende de la jerarquía del sistema urbano, definido en la ley de Directrices⁵⁴. Es un nivel donde pueden coincidir competencias transferidas y /o delegadas de la D.G.A. Por otro lado a la hora de definir territorios Leader y Proder en esta legislatura se ha recurrido a agrupar comarcas en supracomarcas⁵⁵

◦ La todavía falta de coordinación, a pesar de los esfuerzos del Departamento de Presidencia y de las repetidas llamadas de la legislación y del Legislativo, de los diferentes Departamentos de la Administración Autonómica que a veces proyectan la localización de equipamientos y definen ámbitos (o zonas de actuación) sin una perspectiva comarcal .

◦ La ausencia en amplios territorios del centro y del sur , hasta épocas recientes, de fórmulas asociativas entre los municipios (Mancomunidades y proyectos Leader) que ha influido en una falta de cultura asociativa municipal. Ello ha provocado que haya habido serias disonancias entre los antiguos territorios Leader y los nuevos entes comarcales⁵⁶.

◦ La falta de participación ciudadana, a la hora de elaborar los planes estratégicos comarcales, en cierta medida motivada por lo anterior. De hecho parte de la iniciativa privada que exigen para los Leader en la Unión Europea se ha cubierto con asociaciones creadas desde los ayuntamientos. A esta escala, numerosas son las asociaciones de diversa índole que podrían aportar propuestas de actuación. Esto reforzaría sin duda alguna el sentimiento comarcal de la población. Pero como ocurre en Francia, Cataluña o Galicia el problema mayor es el de la desestructuración social, la falta de cuadros e iniciativas en el medio rural.

◦ La excesiva potenciación que están realizando las comarcas recientemente constituidas del turismo, dejando de lado otras actuaciones más urgentes que podrían tener las comarcas. Quizá hay que tener en cuenta que el turismo ha entrado en el primer paquete de transferencias y los resultados positivos alcanzados desde los programas Leader en dicha materia.

◦ Las transferencias pendientes en materia de Ordenación territorial, gestión industrial y agrícola deberán contar con los programas Leader y Proder, que afectan a más de la mitad del territorio

⁵⁴ Tomado del libro “Bases y propuesta...” del 92.

⁵⁵ Así p.ej. se han asociado las comarcas del Aranda y Comunidad de Calatayud en el Leader Plus, que pertenecen a la supracomarca de Calatayud, o las de Tierras de Jiloca y laguna de Gallocanta, correspondientes a las comarcas de Campo de Daroca y Jiloca

⁵⁶ Así por ejemplo entre el CEDEMATE y la comarca del Maestrazgo.

aragonés⁵⁷ y que están cosechando éxitos en el desarrollo rural integral, así como con el estímulo del asociacionismo y de la cooperación y de las iniciativas privadas para estimular el desarrollo endógeno

A pesar de estos problemas la delimitación comarcal alumbrada desde un gran consenso partidista en Aragón es un primer paso de tipo organizativo-administrativo para alcanzar un mejor desarrollo equilibrado y sostenible del territorio aragonés, en la línea predicada en la *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la Unión Europea*, aprobada en Postdam, el año 1999. Pero falta todavía integrar mejor el nuevo modelo político territorial en la normativa de ordenación del territorio, que, como vimos, necesita reformas, e impulsar el desarrollo rural integrado desde las nuevas unidades territoriales, apoyándose en las cabeceras comarcales y en una mayor iniciativa privada.

BIBLIOGRAFIA

- BARATZ, M.: "La ordenación territorial europea". *II Cong. O.T. en Aragón*, Zaragoza 1.995.
- BARROWS, HH.: "Geography as Human Ecology". *Annals Association American Geographers* XII, 1923, pp. 1-14.
- BENKO, G.: "Technologies nouvelles, développement urbain et changement social" in *Les nouveaux aspects de la théorie social*. Caen 1988, Paradigme, pp. 123-137.
- BERDOULAY, V. Y SOUBEYRAN, O.: "Les nouveaux territoires de la prospective" *Espaces et Sociétés* nn 74/75. Ed. Harmattan, París 1.994
- BERTRAND, G Et. DOLFUS, C.: "Le paysage et son concept". *Rev. L'Espace Géographique* T.II, nº 3, 1973, pp. 161-163.
- BIELZA DE ORY, V.: *La población aragonesa y su problemática actual*. Lib. General, Zaragoza, 1979
- *La población en la provincia de Teruel* Instº de Estudios Turolenses, Zaragoza, 1988 p. 55.
 - "El sistema de ciudades en las directrices generales de O.T.". *Rev. Aragonesa de Admón Pública*. nº 6-7, Zaragoza 1.995, pp.357-3 80.
 - "Desarrollo sostenible, turismo rural y parques culturales". *Cuad. de Inv. Geográfica*. Univ. Rioja, Tomo XXV, 1999, pp.125-137
 - "Experiencias y replanteamiento de la ordenación del territorio en Europa: retos en relación con la ciudad". *Rev. Geographicalia*, Zaragoza, 2002
- BIELZA, V. et HUMBERT, A.: "Le rôle de petites villes dans l'aménagement du territoire en Espagne: le cas de l'Aragon". In LABORIE, J.P. et RENARD, J.. *Bourgs et petites villes* pp. 185-198 Presses Univeritaires du Mirail. Toulouse, 1997, 471pp.
- BRUNET, R.: "Contribution au debat sur l'amenagement du Territoire en Franca, *L'espace géographique* nº 1, 1.994.
- CASTELLS, M.: *The information City: Information Technology, Economic, Restructuring and the Urban-Regional Process*. Oxford. Basil Blackwell, 1989
- CASTELLS, M. Y BORJA, J.. *Loca l y glaobal*. Taurus, Madrid, 1997
- CENTRO DE ESTUDIOS URBANOS: "Urbanización y funciones de las ciudades de la C. E.", Universidad de Liverpool 1992
- COMITE DE DESARROLLO TERRITORIAL, U. EUROPEA: *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea*. Luxemburgo 1.999, 89 pp.
- CONSEJO DE EUROPA: *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Estrasburgo-Torremolinos, 1982-1983.
- DATAR: *Le debat national pour l'aménagement du Territoire. Doc. Introductif*. La Documentation Française. Paris, 1993, 124 pp.
- DATAR,ETD: "Etat des lieux des pays au 30 septembre 2002". Paris.2002
- DOVAL ADAN, A.: "La estrategia de intervención territorial seguida por el plan de desarrollo comarcal de Galicia entre 1990-2000 " *CIUDAD Y TERRITORIO. Esfudios Territoriales*, XXXIII {127} 2001
- DUDLEY STAMP, L.: *Applied Geography*. London, 1.960, Penguin Books, 247 pp.
- GEORGE, P.: *La Géographie active*. Paris, 1.964. P.U.F. Trad. Ariel 414 pp. Barcelona.
- GUIGOU, J.L.: "Pour une conception positive et renouvelée de l'aménagement du territoire". *Rev. Economie Regionale Et Urbaine*, 1.996
- HALL, P.: *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo del siglo xx*. Ed. Serbal. Barcelona, 1996, 494 pp.
- HILDENBRAND SCHEID, A.: *Política de Ordenación del Territorio en Europa*. Univ, Sevilla, 1.996., 541 pp.
- "Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: Una visión comparada en vísperas del siglo XXI" *CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales*, XXI (1221)1999

⁵⁷ En Aragón sólo tres zonas fueron receptoras del primer programa Leader: Sobrarbe-Ribagorza, Maestrazgo y Jiloca-Gallocanta. El éxito de la primera iniciativa animó a otras comarcas, de modo que para el Leader II (1995-99) fueron trece, incluidos los tres del primer programa, los que se configuraron como grupos de acción local, hasta afectar a la mitad del territorio aragonés (Red Aragonesa de Desarrollo Rural, 2000).

- HUMBERT, A.: "Patrimonio cultural y geografía. Los paisajes culturales". *Jornadas sobre Patrimonio cultural: un enfoque pluridisciplinar*. Depto de E. y Cultura. D.G.A., Zaragoza, mayo 1.998.
- KAYSER, B.: " El espacio rural: un nuevo campo de relaciones campo-ciudad". *Rev. Geografía de la Univ. de Barcelona*, 1.972.
- LABASSE, J.: *L'organisation de l'espace*. París, Hermann, 1.972, 618 pp.
- LABORIE, J.P. et RENARD, J.. *Bourgs et petites villes* Presses Univeritaires du Mirail. Toulouse, 1997, 471pp.
- LACAZE, J.P.: *L'aménagement du territoire*. Evreux. Francia. 1.996. Ed. Flammarion. 128 pp.
- LÁZARO ARAUJO, L.: "Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local."
"El desarrollo local y los fondos estructurales" *CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales*, XXI (1221)1999
- LEURQUIN, P. "La France et la politique de pays. Paris. La Découverte.Syros, 1997
- LEWIS, W.A.: *The principles of Economie Planing*, 1.949 y 1969. G. Allen. Londres.
- MARCOU, G y SIEDENTOPF, H.: " Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio". *Mong. Rev. Aragonesa de Admón. Pública*. D.G.A. Zaragoza, 1.994, 274 pp.
- MERLIN, P.: *Géographie de l'aménagement*. París, 1.998. P.U.F. 334 pp.
- PANIZZA, M.: "Geografía física e pianificazione territoriale" in La Sardegna nel mondo mediterraneo, vol. 9, pp.3-13 Bologna,1995, Patron Editore.
- PRECEDO LEDO, A.:Desarrollo Territorial y planificación comarcal. El plan de desarrollo comarcal de Galicia. Xunta de Galicia. Santiago, 1994, 190 pp.
- UBIETO, Antonio (1983): "Divisiones Administrativas", en *Historia de Aragón*. Anubar, Zaragoza
- VAZQUEZ BARQUERO, A.: "El desarrollo local en los tiempos de globalización CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales, XXI (1221)1999 pp.721
-Desarrollo local y territorio"en *Desarrollo local: Manual de uso*. ESIC.Ed. FAMP. Madrid, 2000

LA ECONOMÍA SOCIAL EN EL DESARROLLO DE UN TERRITORIO

Anna Plana Montaña. Directora General de la Confederació de Cooperatives de Catalunya. C/
Bailén 22. Principal 2ª. 08010 Barcelona. Tel.:93 265 60 00 . Fax: 93.265.40.65.

ccc@cooperativescatalunya.coop

RESUMEN

La presente ponencia muestra las vinculaciones y las complicidades entre dos modelos de progreso desde el punto de vista territorial: la economía social y el desarrollo local. Para mostrar la identidad de esta relación ahondamos de forma paralela en el concepto y las características de ambos modelos, demostrando claramente la sinergia y la simbiosis de una convivencia conjunta: las diferentes fórmulas jurídicas de la economía social (cooperativas, sociedades laborales, mutualidades, fundaciones, asociaciones), son activadores idóneos para el desarrollo local en términos de sostenibilidad; y al mismo tiempo, es el territorio el ámbito embrionario , de crecimiento y consolidación ideal de este sector económico. Para ilustrar este discurso se presentan dos experiencias distintas: la de la cooperativa La Fageda y el Programa de Promoción del Cooperativismo en el Territorio.

CONCEPTO DE ECONOMÍA SOCIAL

Una de las últimas definiciones de economía social de la UE fue aprobada en Marzo de 2002:

“Las organizaciones de economía social son actores económicos y sociales activos en todos los sectores. Se caracterizan principalmente por sus metas y por su distintiva forma de empresariado. La economía social incluye organizaciones como: cooperativas, sociedades mutuales, asociaciones y fundaciones. Estas empresas son particularmente activas en ciertos ámbitos como la protección social, servicios sociales, salud, banca, seguros, producción agrícola, consumo, trabajo asociativo, mercado artesanal, vivienda, provisión de insumos, servicio comunitario, educación y capacitación, el área de la cultura, deportes y actividades de esparcimiento.” (CEP – CMAF. Conferencia Europea Permanente de Cooperativas. Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones)

La Confederació de Cooperatives de Catalunya junto con otros agentes de la economía social catalanes, ha estado trabajado en los últimos meses en consensuar una definición de la economía social más detallada, desde una perspectiva amplia e integradora:

“Conjunto de organizaciones privadas de carácter empresarial y/o social que desarrollan una actividad de contenido económico y que, independientemente de su formulación jurídica, comparten una lógica de funcionamiento que es su rasgo diferencial y que se define en base a las siguientes características comunes:

- la primacía de la persona sobre el capital;
- la persecución de finalidades de interés para sus miembros (interés común o mutuo) o para la colectividad (interés general) por encima del lucro individual;
- la aplicación y reinversión de parte o la totalidad de sus excedentes económicos al cumplimiento de las finalidades y objetivos contenidos en el punto anterior;
- la autonomía de gestión;
- y la defensa y la adecuación a los principios de solidaridad, responsabilidad social y democracia participativa.”

AGENTES DE LA ECONOMÍA SOCIAL

En función de la definición anterior, los agentes que formarían parte de la economía social serían:

- cooperativas
- sociedades laborales
- mutualidades
- fundaciones
- asociaciones
- ONG
- cajas de ahorro
- fondos de pensiones colectivos

CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA SOCIAL

Entendemos que la economía social supone una forma distinta de hacer empresa, de hacer economía; distinta a la del sector público y distinta a la actividad privada tradicional que tiene como único fin el lucro. Para entender la economía social es necesario partir de la base que es un modelo orientado a cubrir necesidades, y no a lucrar.

Por ello el concepto de economía social implica que, aunque como en cualquier empresa los resultados económicos son un índice importantísimo a la hora de evaluar los logros y la viabilidad de un proyecto empresarial, en el caso de la economía social no es el único; términos como la solidaridad, la cohesión social y los vínculos territoriales también son indicadores del éxito en este tipo de organizaciones.

Y es que la identidad, principios y valores de la economía social apuestan por un modelo empresarial con una doble vertiente y funcionalidad: la económica y la social; y es de este doble parámetro de donde surge la denominación de *economía social*.

Consecuentemente, esta enfoque implica que la economía social no se define a partir de un campo de actividad o de producción específico, sino que para profundizar en su concepto es necesario tener en cuenta que la economía social:

- Se define en relación a una lógica de funcionamiento determinada en la que destacan, entre otras, el arraigo a la comunidad donde se insertan, el interés colectivo como su objetivo social o la defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad medioambiental;
- que han configurado un conjunto de empresas socialmente responsables, generando puestos de trabajo estables y de calidad, con experiencias innovadoras y diferenciadoras;
- con una estructura y tamaño empresarial dinámico y flexible que permite una alta adaptabilidad a los cambios y a las necesidades locales.

Es evidente que estos tres vectores señalados como unos de los conformadores de la identidad de la economía social están estrechamente vinculados con el desarrollo local.

En términos de representación , y según datos del Ministerio de Trabajo de 2002, la economía social supuso el 7% del PIB español en el 2000, y manteniendo un nivel de empleo asalariado del 6,2%.

ECONOMÍA SOCIAL Y DESARROLLO LOCAL

Si cambiamos de perspectiva y focalizamos ahora la atención en el otro elemento de la relación, el desarrollo local, podemos deducir que los objetivos y las estrategias implícitos en este modelo de progreso, en el que los protagonistas principales son los agentes locales y el proceso se desarrolla de forma endógena aprovechando el potencial social e institucional, es evidente que no se complementa con el modelo económico tradicional.

Si identificamos el desarrollo local con el desarrollo de las capacidades de las personas, la capacidad de autogobierno de las comunidades a partir de la democracia participativa o una economía estable y controlada por la propia comunidad, son evidentes las relaciones y complicidades con el modelo de la economía social.

En este sentido podemos enumerar las aportaciones de la economía social al desarrollo local en los siguientes ámbitos:

- las organizaciones de economía social tiene su origen en el territorio y surgen como respuesta a sus necesidades locales, consolidándose en la convivencia geográfica del colectivo productor y el colectivo cliente/beneficiario;
- la economía social crea puestos de trabajo estables y de calidad para la población local, que es sinónimo de cohesión social y de progreso endógeno.
- la economía social por su carácter de economía relacional en combinación con sus raíces locales, tiende a crear sólidas vinculaciones con otros grupos del territorio cómo puede ser el partenariado con autoridades locales, sindicatos, empresas tradicionales o asociaciones privadas, lo que configura una estructura en red y garantiza su consolidación;
- la economía social basa su comportamiento en el diálogo, la participación, la cooperación... en una palabra: la implicación, que supone para el ciudadano una forma de influencia

directa en el proceso económico, que puede representar un modelo de participación cívica para otros entornos.

No es de extrañar pues, que si analizamos las diversas definiciones del concepto de economía social observamos que en la gran mayoría de ellas, cuando se refieren a las estrategias de este patrón económico se remarca la necesidad del trabajo en red y de la participación de los ciudadanos del territorio, la creación de un nexo fuerte entre territorios, empresariado y políticas sociales, y el fomento de mecanismos financieros que refuercen el lazo con el territorio, como por ejemplo a través de la reinversión social de los excedentes empresariales.

Las empresas de economía social, por su condición de PYME, forma parte del tejido empresarial español mayoritario y por su doble funcionalidad económica y social, es un corrector y compensador de las desigualdades en el territorio.

COOPERATIVA LA FAGEDA: UN EJEMPLO

La Cooperativa La Fageda nace en el año 1982 en la población catalana de Olot (comarca de La Garrotxa), por la iniciativa de un grupo de 14 personas con deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales, sus familiares y un psicólogo especializado, Cristóbal Colon. Su objetivo es la reinserción socio-laboral de personas con trastornos mentales severos y con disminución de sus capacidades psíquicas, de la comarca de la Garrotxa. La Cooperativa La Fageda esta situada en el corazón del *Parc Natural de la Zona Volcànica*, en un bosque de hayas emblemático en Catalunya, *La Fageda d'en Jorda*.

En sus inicios empiezan a realizar trabajos de manipulados para otras empresas y de jardinería para al ayuntamiento local. En 1985 inician la actividad de ganadería poniendo en marcha una estabulación de vacas de leche y en 1987 entra en funcionamiento el vivero de planta autóctona. En estos cinco años se consolida el proyecto, así como la capacidad económica de la cooperativa y la de crear puestos de trabajo. El 1992, con la entrada de España en al CEE y la implantación de las cuotas en la producción láctea hay un replanteamiento de la cooperativa que se concreta en la transformación de la materia primera producida, la leche, en yogures y postres, en una planta de

producción que se construye en la propia finca donde se encuentra el resto de instalaciones. Se empieza la distribución en el mercado hospitalario e institucional (escuelas, residencias de tercera edad...) y posteriormente al mercado convencional de gran consumo, penetrando en principio en los establecimientos de la comarca. La granja y la planta de producción tienen el certificado de calidad ISO-2001. Un único dato: actualmente se elaboran semanalmente más de 400.000 yogures.

Así es cómo la cooperativa La Fageda se convierte en una cooperativa integral:

- garantiza la producción propia de leche para abastecer la demanda interna de consumo;
- se trata la leche para su transformación en yogures y postres lácteos, con una capacidad actual de 5.000 litros/hora, con un volumen autorizado de 1.800.000 litros;
- se tratan los purines que genera el ganado;
- disponen de laboratorio propio para analizar la producción y garantizar todo el ciclo de tratamiento;
- disponen de departamento comercial propio que negocia directamente con los comercios y grandes superficies.
- y asumen la formación de los cooperativistas.

Desde el punto de vista empresarial su valor diferencial respecto a sus competidores es la calidad del producto, elaborado con leche recién ordeñada y el control integral de producción de la materia primera. En sus estrategias de comunicación, en las que es necesario resaltar que nunca se ha utilizado el componente social del proyecto, destacamos su vinculación con la política turística comarcal con la puesta en marcha de unas visitas guiadas a sus instalaciones que acogen anualmente alrededor de 30.000 personas, y su diseño de marca esta basado en los elementos propios de la comarca. En estos momentos sus productos están presentes en toda Catalunya, en la mayoría de los grandes hospitales, y en las principales cadenas de distribución

Actualmente la institución acoge a 115 personas, 45 de las cuales reciben servicios de terapia Ocupacional, pues sufren un grado importante de afectación que les impide realizar actividades laborales mínimamente productivas. Las 70 personas restantes están trabajando en diferentes actividades empresariales de la cooperativa, en régimen de Centro Especial de Empleo, es decir bajo el formato de empleo protegido vigente en España. Además disponen de 4 viviendas tuteladas

donde residen 36 personas, de las 115 citadas, que no tienen familia que pueda responsabilizarse de ellos.

Cómo dice Cristóbal Colon, alma y gerente de la cooperativa, cuando se explica La Fageda debe hacerse referencia a sus dos realidades: la social y la empresarial, pues son las dos caras de una misma moneda. Todos los proyectos realizados no han desviado los objetivos sociales originales, que si traducimos a cifras alguno de ellos son claramente contundentes: la tasa de paro en la comarca de la Garrotxa del colectivo de personas con trastornos mentales severos y disminución de sus capacidades psíquicas es de 0%.

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DEL COOPERATIVISMO EN EL TERRITORIO

En principio, y antes de presentar el Programa de Promoción del Cooperativismo en el Territorio, paso a presentar brevemente la entidad a la que represento. La Confederació de Cooperatives de Catalunya, constituida en 1984, tiene como misión ser el órgano representativo del conjunto del cooperativismo en Catalunya, dando cohesión a la diversidad del mundo cooperativo a la vez que es la herramienta de divulgación y promoción de los principios cooperativos y de defensa de sus intereses.

Todas las federaciones de cooperativas existentes en Catalunya, un total de 6, están adscritas a la Confederació:

- Federació de Cooperatives Agràries de Catalunya
- Federació de Cooperatives de Consumidors i Usuaris de Catalunya
- Federació de Cooperatives d'Ensenyament de Catalunya
- Federació de Cooperatives d'Habitatges de Catalunya
- Federació de Cooperatives de Serveis i Transportistes de Catalunya
- Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya

Cada una de ellas tiene su propia estructura, historia y particularidades. El formar parte de la Confederació representa una vía de integración y potenciación de la cultura cooperativista.

Los rasgos de cultura de organización más significativos y diferenciales de la Confederació son:

- el carácter **multisectorial**;
- el carácter de **eje vertebrador** del cooperativismo catalán;
- el carácter **dinamizador de la transversalidad** del hecho cooperativo;
- y, en consecuencia, el carácter de **interlocutor representativo** del sector ante la administración y los organismos vinculados a la Economía Social.

Las funciones de la Confederació de Cooperatives de Catalunya:

1. Proporcionar a las Federaciones miembro un marco común a fin de potenciar su representatividad en el entorno socioeconómico.
2. Ser interlocutor, como agente social reconocido, ante las administraciones y organizaciones vinculadas a la Economía Social.
3. Dar soporte a las Federaciones en su buen funcionamiento.
4. Proponer e impulsar proyectos transversales que fomenten y promuevan el cooperativismo.
5. Promover la intercooperación, a nivel nacional e internacional, para el desarrollo de la Economía Social.

Es precisamente en vinculación con la función 4, proponer e impulsar proyectos transversales que fomenten y promuevan el cooperativismo, que en el transcurso del presente año la Confederació de Cooperatives de Catalunya desarrollará una experiencia piloto de un programa de promoción del cooperativismo en el territorio. Para contextualizar más este proyecto es necesario resaltar que en el Plan Director de 2002 de la Confederació un de los objetivos específicos para la promoción del cooperativismo, fue el de establecer líneas de colaboración con los grupos de acción local de desarrollo local en diferentes territorios, por entender que este modelo es coherente y válido para nuestro objetivo.

A modo de ejemplo, la Federació de Cooperatives Agràries de Catalunya y la Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya, están representadas en su conjunto en la mayoría de grupos de acción local de Catalunya que desarrollan los programas europeos LEADER y PRODER.

Pero antes de seguir ¿que es una cooperativa?. De forma muy sucinta podemos decir que una cooperativa es una empresa formada por un grupo de personas con un proyecto empresarial y social común, con el objetivo de mejorar la situación económica y social de sus socios y del entorno comunitario. Son 7 los principios que rigen el movimiento cooperativista, según Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional (órgano internacional de representación del cooperativismo): adhesión voluntaria y abierta, gestión democrática de los socios, participación económica de los socios, autonomía e independencia, educación, formación e información, cooperación entre cooperativas y interés por la comunidad. Estos dos últimos principios son una clara referencia a la vinculación de la economía local con la filosofía del desarrollo local.

El Programa de Promoción del Cooperativismo en el Territorio, tiene como objetivo la difusión y promoción de la fórmula empresarial cooperativa desde el territorio, a partir de la creación de una red de agentes especializados en la empresa cooperativa. Este programa se financiará a través del programa de Agentes de Desarrollo Local (ADL) de la Generalitat de Catalunya. La experiencia se desarrollará en tres comarcas adyacentes del norte de Catalunya: Alt Empordà, Ripolles y La Garrotxa, en las que la fórmula cooperativa está poca extendida. El Alt Empordà están trabajando en la gestión del PRODER y las otras dos comarcas en Leader +; además son territorios que ya han trabajado diversos proyectos de desarrollo intercomarcal y por tanto se ha establecido una dinámica de trabajo de cooperación. Mediante el programa piloto que se iniciara este año se creara una red de 3 ADL, uno por comarca, especializados en cooperativismo y economía social

Las funciones de estos agentes serán:

- diseñar y ejecutar actividades para promover el desarrollo cooperativo;
- definir el mapa cooperativo comarcal;
- ofrecer asistencia técnica a las cooperativas de nueva creación o a las que requieran esta asistencia para desarrollar cambios estratégicos;
- fomentar la creación de asociaciones comarcales intersectoriales;
- participar en la promoción de la relación de las cooperativas con las organizaciones sociales y económicas y en proyectos de desarrollo local, más allá del ámbito cooperativo;
- organizar acciones formativas a nivel de sensibilización, transversal de gestión cooperativa y específica en función de las necesidades de las cooperativas;

- organizar acciones educativas de promoción del cooperativismo a través de créditos específicos en la formación profesional, de facilitar prácticas empresariales en cooperativas y de programas de simulación de empresas cooperativas.

La supervisión y la dinamización de la red de agentes será responsabilidad de la Confederació de Cooperatives de Catalunya, pero se ha previsto el establecimiento de convenios entre la Confederació y los Consells Comarcals correspondientes, para crear una comisión de seguimiento con todos los entes implicados, que garantice la efectividad de todo el proceso.

REFLEXIONES

En definitiva, y después de todo el planteamiento presentado, parece obvio concluir que potenciar políticas de fomento y consolidación de la economía social es sinónimo de potenciar el desarrollo local y viceversa. Después de analizar las relaciones de complicidad e interdependencia entre la economía social y desarrollo local y el beneficio mutuo que de ello se derivan, cabría esperar que los dos modelos utilizaran al máximo el potencial que le proporciona su suma. En la práctica hay todavía un largo camino que recorrer; no es suficiente con que en los estatutos o convenios de organizaciones y entidades se exprese la voluntad de esta colaboración porque conceptualmente este claro que debe ser así.

En realidad la mayoría de políticas administrativas, grupos de acción local y organizaciones de economía social, solo exprimen, y cuando lo hacen, una mínima parte de los beneficios que supone una acción coordinada. Y ello dibuja un escenario en el que economía social y desarrollo local crecen y se desarrollan sin conocerse bien, sin tenerse demasiado en cuenta y sin aprovechar el enriquecimiento de unas políticas conjuntas que les permitan desarrollar a fondo los principios que les unen a ambos.

BIBLIOGRAFÍA

Varios. Dossier preparatorio de la Primera Conferencia Europea sobre Economía Social en Europa Central y Oriental. Coordinado por Bruno Roelants. CECOP. Praha. Economía Social 2002.

García Jané, J. Artículo: Desenvolupament Local i Globalització Cooperativa.

Tomás Carpi, J:A. Artículo: Desenvolupament Local i Economía Social. Revista Nexe, quaderns d'autogestió i economia cooperativa. Enero 1998. Núm, 1

ASPECTOS CRÍTICOS SOBRE LA NORMATIVA Y REGLAMENTACIÓN QUE REGULA LA APLICACIÓN DEL PIC LEADER PLUS

(filosofía “versus” reglamentación en LEADER PLUS)

Malaquias Jimenez Ramírez
(Gerente del Centro de Desarrollo Rural de La Manchuela, Albacete)

Juan Segarra Font
(ex-gerente de la Mancomunidad de Municipios de la Sierra del Segura, Albacete)

RESUMEN

No resulta fácil reglamentar sobre principios de actuación en materia de Desarrollo Rural, cuando éstos están impregnados de un carácter novedoso. Si a esta dificultad se le añade presiones en forma de disputas partidistas, celos en los protagonismo de la gestión, afán de control administrativo o desconocimiento práctico del procedimiento novedoso a aplicar, será fácil concluir que el nuevo método a aplicar estará tan maniatado y constreñido que difícilmente podremos rastrear los principios básicos que impulsaron, en su momento, un filosofía nueva en la aplicación de programas de Desarrollo Rural. Los gestores de éstos programas de desarrollo, deberán batallar no solamente con las dificultades propias de sus territorios poco estructurados, sino también con unas reglamentaciones que secuestran, a nuestro modo de entender, los principios novedosos del “método Leader”

Introducción

El análisis que presentamos sobre el P.I.C. Leader + y P.O. Proder 2 se basa en los principios básicos aceptados, por todos, como “*elementos identificativos*” de los programas de desarrollo rural, y que se ha venido definiendo como “**Método Leader**”: PARTICIPACIÓN (de la población local y de los agentes que viven en el territorio para intervenir en sus políticas de desarrollo). AUTONOMIA (del Grupo de Acción Local, para diseñar su estrategia y definir sus prioridades). INNOVACION Y CARÁCTER PILOTO (de las actuaciones que se promueven para descubrir y transferir nuevas soluciones a los viejos problemas). DESARROLLO INTEGRAL (que afecta a toda la vida de las zonas rurales y que, por tanto, no son actuaciones “sectoriales” o “parciales”). COOPERACION (y establecimiento de redes estables que ofrezcan un panorama global a las actuaciones locales). TERRITORIO (o lugar delimitado y con personalidad propia, donde vive “gente” que tiene su propia idiosincrasia). SIMPLIFICACION DE LOS PROCEDIMIENTOS (Mecanismos administrativos ágiles para no entorpecer los procesos de desarrollo)

El trabajo presenta, en primer término, la definición teórica de “*elementos identificativos*” presentados a través de citas de firmas autorizadas en temas de desarrollo rural, relacionados con la iniciativa Leader o el P.O. Proder. Por otro lado, presenta las “reglamentaciones” que definen y concretan lo que se supone hay que hacer para aplicar esos principios. Estas vienen citadas a continuación y harán referencia a: Comunicación de la comisión a los Estados miembros 2000/C 139/05 En el resto del texto “Comisión”. Ministerio de Agricultura. Real Decreto 2/2002, de 11 de Enero. En adelante MAPYA Orden de 18-10-2001, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de Castilla-La Mancha. Orden de 2 de noviembre de 2001, de la Conselleria

de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Comunidad Valenciana. Orden de 5 de septiembre de 2001, de la Consejería de Agricultura y Ganadería de Castilla y León .

I.- En general, lo que se entiende por método leader:

La expresión “Método Leader” no es una invención de este trabajo ni cosa reciente. Podríamos afirmar que esta expresión es usada desde las primeras evaluaciones que se realizaron sobre la experiencia Leader I desde 1991. La consolidación del término nos la da el hecho de aparecer en la misma Comunicación de la Comisión en el art. 14.2.c. La convocatoria de la J.C. C. León usa este término en 7 ocasiones (Art.7.c Art. 8.c Art. 12.13 Art. 13.1º párrafo. Art. 13.3º párrafo. Art. 17 en el penúltimo y último párrafo), curiosamente, no aparece en las demás convocatorias objeto de estudio. Resulta evidente que las expresiones nacen y son empleadas por aquellos que de forma cotidiana están inmersos en el manejo de los conceptos que contienen dichas expresiones, lo que nos lleva a pensar que la convocatoria de la J.C. C. León está influenciada por personas que, de forma habitual y cotidiana, están cerca del desarrollo de estos programas. No podemos decir lo mismo de las otras convocatorias. Evidentemente, estamos sacando a colación nuestra primera opinión: **Las órdenes no están, en general, impregnadas de la experiencia cotidiana del desarrollo de los programas.** A pesar de que oficialmente todas las convocatorias presumen de la participación de los “agentes” en consultas previas, es claro que ha sido una postura más formal que real. Si se quisiera profundizar más en esta opinión se podrían rescatar de muchas papeleras (o en archivos ya olvidados de algunos ordenadores) los trabajos, opiniones y propuestas realizadas por técnicos y responsables de distintos grupos con respecto a los conceptos que este trabajo pretende analizar, y se demostraría con más evidencia que en ningún caso se han materializado estas opiniones, es más, se ha legislado en dirección opuesta.

Otro asunto que llama poderosamente la atención es el tratamiento que la Comisión ha dado a la descripción de los objetivos Leader+, que los define así:

La nueva iniciativa completará los programas generales impulsando actividades integradas, concebidas y aplicadas por grupos de cooperación que operen a escala local. El Objetivo de LEADER + es incitar y ayudar a los agentes del mundo rural a reflexionar sobre el potencial de su territorio en una perspectiva a más largo plazo. Asimismo, dicha iniciativa pretende fomentar la aplicación de estrategias originales de desarrollo sostenible integradas, de calidad y destinadas a la experimentación de nuevas formas de:

- Valorización del patrimonio natural y cultural
- Mejora del entorno económico a fin de contribuir a la creación de empleo,
- Mejora de la capacidad de organización de las respectivas comunidades.(C139 /2000 art. 8)

Por su parte el MAPYA reproduce:

La iniciativa comunitaria "Leader Plus", como complemento a los programas generales, tiene por finalidad el fomento de las estrategias originales de desarrollo sostenible y de calidad, destinadas a la experimentación de nuevas formas de valorización de patrimonio natural y cultural, de mejora del entorno económico, a fin de contribuir a la creación de empleo y de la mejora de la calidad de organización de las respectivas comunidades rurales.(R.D.2/2002 Art. 2)

Y la J.C. C. Mancha, repite :

“La I.C. Leader + como complemento de los programas generales, tiene por finalidad el fomento de las estrategias originales de desarrollo sostenible y de calidad y

destinadas a la experimentación de nuevas formas de valorización del patrimonio natural y cultural, de mejora del entorno económico a fin de contribuir a la creación de empleo y de la mejora de la capacidad de organizaciones de las respectivas comunidades rurales (Orden de 18/10/01 Art. 4)

Resulta realmente curioso que de la expresión: “programa que completa a los programas generales” se pase a “como complemento de los programas generales”. Que se elimine: “el objetivo del Leader + es incitar y ayudar a los agentes del mundo rural a reflexionar sobre el potencial de su territorio en una perspectiva a más largo plazo” y sin embargo se mantenga textualmente el resto de la definición de los objetivos Leader. ¿Por qué no se reproduce todo textualmente? En nuestra opinión se ha pretendido quitar “hierro” o importancia al programa con respecto a otras iniciativas nacionales que afecten a los territorios. En el fondo, estamos preguntando ¿qué papel tienen que jugar estos programas de desarrollo en cada territorio?

La concepción de los programas Leader, por parte de la Comisión, va dirigida a que sean éstos, los territorios, los grupos, los que asuman el papel de integradores. La Comisión entiende y sabe que en estos territorios nadie asume este papel, ni las administraciones regionales, provinciales ni locales. Sin embargo, estas últimas administraciones no contemplan esa necesidad, es más, la ven como una amenaza a sus competencias.

La intención de la Comisión no se dirige hacia la creación de micro-administraciones, mientras que la intención de las convocatorias nacionales se dirige a que los grupos sean meramente apéndices administrativos.

Es curioso que se haya copiado textualmente el segundo párrafo de la definición de los objetivos del programa Leader +. El peso dado por la Comisión y por las convocatorias nacionales a los conceptos “original” y “experimentación”, no creemos que sea el mismo.

Veamos cómo se definen los objetivos en la G. Valenciana y en la J.C. C. León, donde estos términos han desaparecido.

En la convocatoria de la G. Valenciana aparece como obligación de los GAL:

“Se encargarán, como función principal, de desempeñar, de estimular, dinamizar y movilizar a la población y, en especial, a las empresas del territorio, para que propongan actuaciones de ejecución del plan, asesorándoles en su diseño y puesta en práctica.(Orden 2/11/01 Art. 4.3.a)

En la convocatoria de la J.C. C. León vemos una definición más “original”:

“De acuerdo con la Comunicación 2000/C 139/05 y con la citada Decisión se podrán presentar por las Entidades interesadas planes de desarrollo rural, de carácter local, para su aplicación «abajo-arriba», o «botom up», y respetando las políticas comunitarias (sostenibilidad, igualdad de género,etc.), que incidan especialmente en el mantenimiento de la población del medio rural mediante el potenciamiento de un empleo generador de complementos de los ingresos que actualmente se tienen en el medio rural, diversificando sus ocupaciones en el contexto de su potencialidad productiva, dando una mayor calidad de vida y, a la vez, preservando la personalidad e idiosincrasia del mismo.(Orden 5/901 párrafo 9 de la introducción)

Antes de entrar a analizar uno de los conceptos más evidentes del “método Leader” como es la Participación, no queremos dejar pasar la oportunidad de observar las fechas de las publicaciones de las convocatorias en el ámbito nacional:

MAPYA	J.C. C. Mancha	G. Valenciana	J.C. C. León
11/01/02	18/10/01	2/11/01	5/9/01

De las tres comunidades estudiadas, no se puede establecer una diferencia realmente significativa de fechas, aun siendo llamativos los dos meses de diferencia entre la más pronta y la más tardía. No olvidemos que la maquinaria administrativa estaba suficientemente preparada para publicarlas de forma inmediata. Las CC.AA. habían presentado “su” programa recientemente, y se estaba a la “espera” de la aprobación de la Comisión para realizar la consiguientes convocatorias regionales, y además ya estábamos con retraso sobre la realidad de las comarcas. Lo que llama la atención es la convocatoria del MAPYA.

Hay que considerar que el procedimiento, como no puede ser de otra manera, es que la Comisión convoca a los Estados, éstos a las Comunidades Autónomas y, finalmente, éstas a los Grupos de Acción Local

¿Por qué la regulación de la aplicación de Leader y Proder del Ministerio de Agricultura se publica posteriormente?. A nadie se le escapa que afectará a la totalidad de los G.A.L., independientemente de su pertenencia a comunidad autónoma. Lo Lógico hubiera sido que el MAPYA publicara en primer lugar su regulación y luego las comunidades autónomas se regentaran sobre la base de esta legislación de ámbito superior.

Con esta forma de actuar, tan española, no se puede saber cuál es el principio y cual es el final. Si, por ejemplo, en Castilla la Mancha nos preguntamos qué administración es la responsable de la aplicación de la elegibilidad previa, ¿cuál es la respuesta? ¿del Ministerio porque su regulación es de ámbito superior? o ¿de la Consejería de Agricultura porque la ha publicado primero?. Alguien puede tener respuesta si a alguien se le ocurre preguntar ¿qué administración es la autora de la definición “española” de los objetivos Leader+?

De hecho, los que hemos vivido el proceso de cerca, sabemos que todas las comunidades autónomas conocían (como lo conocíamos los agentes locales) el contenido de la regulación del MAPYA. ¿Por qué se publica posteriormente?. Sencillamente porque entran en el ruedo todos los juegos políticos partidistas. Y este es nuestra segunda opinión: **La convocatoria de los programas Leader+ y Proder 2 ha sido objeto de juego partidista.** Manipulaciones en las confecciones de las “comarcas”, manipulaciones en los procesos de selección de grupos, manipulación en las composiciones de los propios GAL.....¿Qué explicación cabal se tiene para razonar el inmenso retraso que ha sufrido la aplicación de los programas, si no incluimos en nuestros razonamientos las intrigas e intereses (estúpidos por otra parte) políticos?. ¿Cómo se puede justificar que las I.C. Leader I y II hayan sido más rápidas en su aplicación que la tercera convocatoria llamada Leader+? Las causantes de buena parte de los retrasos en la aplicación de los programas han sido debidas a “negociaciones” de partidos, que se han desarrollado no en función de claves técnicas, sino en función de la composición política de los grupos. En síntesis, un enfrentamiento de administraciones de un signo contra administraciones de otro.

II.- Participación

*No podremos alcanzar un desarrollo duradero de los espacios rurales si no conseguimos movilizar a la población sobre el terreno. La nueva Iniciativa comunitaria debe comenzar exactamente en este punto y respaldar, como hasta el presente, a los grupos locales. **Por una nueva Iniciativa comunitaria para el desarrollo del mundo rural**, Discurso de clausura del Sr. Franz Fischler, (CEADR). Bruselas, 11 de noviembre de 1997. fuente: LEADER Magazine nr.16 - Inverno, 1997/98*

- 16.12. Los representantes locales elegidos son los primeros dinamizadores de los procesos de desarrollo de las zonas rurales con impedimentos de desarrollo. Los entes locales son las entidades que dan apoyo a los principales proyectos de inversión destinados a la creación de empleo y la dinamización general de la economía. Por consiguiente, sería perjudicial que, en vez de favorecer la proyección local, se supeditase Leader + a la visión burocrática y dirigista en el ámbito europeo, nacional o regional.
(Dictamen del Comité de Regiones. Bruselas, 17 de febrero de 2000 (2000/C 156/04; DOCE 6-6-2000))

- 16.6. Una última observación para recordar que el enfoque de Leader + requiere la existencia de una asociación de desarrollo local responsable de la concepción y ejecución de un plan de acción local y, al mismo tiempo y en términos globales, un proceso intenso de animación, movilización y participación de la población y de las entidades locales. Leader no es viable sin una dinámica local, sin una apuesta por la creación de una cultura de desarrollo a escala territorial. Por ello es fundamental que Leader + siga teniendo una fuerte componente de animación y asistencia técnica para el desarrollo, ya que ello permitirá financiar una amplia gama de actividades e iniciativas, como la creación y el funcionamiento de redes de animación (con estructura, equipamiento y recursos humanos propios), la elaboración de instrumentos de información y animación destinados al territorio y la organización de fiestas y festivales.
(Dictamen del Comité de Regiones. Bruselas, 17 de febrero de 2000 (2000/C 156/04; DOCE 6-6-2000))

La participación no es ni espontánea ni barata. Esto es así en todas partes, pero especialmente en zonas con dificultad de crecimiento donde el despoblamiento es el índice más común de estos territorios y el más alarmante.

Participar es algo más (mucho más) que figurar en una lista, pertenecer a , o ser miembro de...

En zonas geográficas donde las soluciones comunes no logran implantar niveles de desarrollo similares a otras zonas, se debe imponer una estrategia donde las medidas a tomar sean moldeadas según una realidad que es diferenciada gracias a la participación en su diseño de la población afectada (Desarrollo endógeno). Para este tipo de medidas, se necesita imperiosamente y le es imprescindible la participación de los “agentes” locales. Sin embargo, más que participación lo que es necesario es la implicación por parte de estos agentes locales, en las propuestas de futuro de un territorio.

No es fácil, como hemos comentado, el provocar, animar y finalmente conseguir una verdadera participación, y para ello es necesario que la responsabilidad de los actos sea proporcional.

Leeremos a continuación los siguientes textos normativos: Comisión 12 y Reglamento 1260/99 Art.9.1; MAPYA Art.29; J.C. C. Mancha .Art.20.3; G. Valenciana Art.4.1.c y d

Está claro que toda participación debe ser responsable y ceñirse a la legislación vigente. Entre las obligaciones, por si alguien se ha olvidado, el MAPYA y la J.C. C. Mancha les recuerda que también están las económicas MAPYA Art. 17.2 y Art.4.3 y J.C. Mancha Art. 8.2. No creemos que la redacción por parte de la comisión intente obviar las responsabilidades de los grupos, pero evidentemente el estilo y lo que se pretende remarcar es muy distinto.

Nos preguntamos cómo se puede compaginar el “respaldo” que la nueva Iniciativa Comunitaria tiene que ofrecer a los G.A.L (ver la declaración del Sr. Fischler al inicio de este capítulo) con la “apología” de responsabilidades que el MAPYA y la Junta de Castilla la Mancha hacen en sus convocatorias. Responsabilidades sobre terceros de

dudosa base jurídica y escandalosa repercusión sobre el “proceso intenso de animación, movilización y participación de la población y de las entidades locales.”(ver tercer párrafo de las declaraciones de los responsables europeos sobre “participación” al inicio de este capítulo) Pero también nos preguntamos qué dinamización y participación se espera cuando la orden de la C. Valenciana. “**obliga**” a una formación del G.A.L. determinada, y de forma escandalosa, “**obliga**” a que el presidente sea elegido de entre “algunos” miembros determinados y debido a su función pública dentro del propio GAL. Aquí no nos preguntamos si podremos evitar la “visión dirigista”, (Ver segundo párrafo de las declaraciones de los responsables europeos sobre “participación” al inicio de este capítulo) aquí nos preguntamos si las leyes democráticas de nuestro país o nuestras regiones permiten una Asociación donde el 50% de sus miembros no pueden acceder al cargo de Presidente. ¿Ha pasado la convocatoria de la C. Valenciana. por sus filtros jurídicos?

La intención de las órdenes de convocatoria no tiene entre sus fines fomentar y propiciar la participación de la población. Más bien al contrario.

III.- Autonomía

*.-Se debe poner de relieve la cuestión de las asociaciones locales puesto que, en muchos países, la creación del grupo de acción local (GAL) sigue siendo la innovación básica de LEADER. Probablemente convendría que se ampliase la función de dicho GAL en las políticas territoriales, tanto en los territorios beneficiarios de la futura iniciativa como en los demás territorios. Tal vez su autonomía y capacidad de gestión también deberían ser reforzados, así como su función de correa de transmisión o de socio de políticas más sectoriales o por categorías. **seminario LEADER – junio 1999 – Valencia (E), Observatorio Europeo Leader***

.- 16.1. La innovación más importante de la iniciativa comunitaria Leader + (I y II) consiste en el enfoque adoptado que puede resumirse en los siguientes puntos:

.....

— Dinámica ascendente: deriva de la animación de las entidades y la población de un territorio que se ven a sí mismos como sujetos de un proceso de desarrollo local.

— Gestión descentralizada: a cargo de un grupo de acción local, al que se concede un amplio margen de autonomía para que gestione el proceso con la flexibilidad necesaria.

(Dictamen del Comité de Regiones. Bruselas, 17 de febrero de 2000 (2000/C 156/04; DOCE 6-6-2000)

Un elemento imprescindible como herramienta de trabajo: para que se dé la participación es necesario disponer de la suficiente autonomía y de la suficiente capacidad de decisión.

Leeremos para analizar este punto: MAPYA Art. 9; J.C.C. Mancha Art.9,3. Art. 11,2 y Art.17,3 G. Valenciana Art. IV

La J.C. C. Mancha, por si alguien lo duda, añade que el dictamen previo de “Todos los proyectos de gasto o inversión” ha de ser vinculante. Es más, se ha exigido a todos los grupos en fase de aprobación de programas, la declaración expresa de esta vinculación.

La intención “insana” de este dictamen previo es la de liberar de responsabilidad al grupo.....

No nos engañemos:

Por un lado las administraciones autonómicas pretenden decirle a los GAL cómo tiene que ser su equipo técnico: Qué retribuciones y qué tipo de contrato. Cuánto se podrán gastar en equipación y funcionamiento. Les van a decir qué pueden aprobar y qué no. En el caso de la J.C. C. Mancha, además, procurarán la homogenización de las ayudas en la Región.

Por otro lado, se les hace responsables de toda pérdida, no por mala gestión del propio grupo, sino de la responsabilidad de la gestión de terceros????

Sin negar la buena fe de algunos, y reconociendo resignadamente una buena cantidad de miopía social en otros -aunque denunciando un evidente afán de control de las administraciones hacia los grupos-, queda claro que se pretende presentar a la elegibilidad previa como un acto de protección a los GAL.

El que realmente quiera proteger a los grupos que asuma la responsabilidad de acciones de terceros.

¿Qué interés, nos preguntamos, tendrán las administraciones regionales en saber el “contenido” y la cuantía de los contratos laborales o de servicios que el grupo establezca? ¿Qué se teme? ¿Qué se busca?.

¿Es así como se pretende “reforzar” la autonomía de los grupos? Es evidente que no, **nuestra opinión es que las Administraciones no terminan de fiarse de los Grupos y pretenden controlarlos antes de que puedan cometer cualquier irregularidad. Predomina el afán de control y la desconfianza al de autonomía de los Grupos.**

IV.- Innovación y carácter piloto

.-El "+" que, a partir de ahora, se añade a LEADER subraya más que nunca el valor demostrativo de la Iniciativa. LEADER tiene que fomentar y experimentar acciones de desarrollo originales, cuyo fin sea orientar las políticas rurales y servir de ejemplo a todas las zonas rurales de la Unión. Franz Fischler, Comisario europeo de agricultura y desarrollo rural (CEADR). fuente: LEADER Magazine N.23 - Verano 2000

*.-Precisamente porque deseamos contar en el futuro con una política reformada para el espacio rural, necesitamos también poder experimentar y probar nuevas ideas para el desarrollo rural. La nueva Iniciativa comunitaria debe mantener su carácter de "laboratorio", es decir, debe haber "química" entre los agentes. Debemos atrevernos a realizar nuevos enlaces, y no debe pasar nada si alguna vez fracasa una experiencia. No obstante, debemos organizar nuestro laboratorio de tal forma que no se lleve a cabo la misma experiencia varias veces en sitios distintos. La nueva Iniciativa comunitaria también debe proseguir fomentando las verdaderas innovaciones. Tiene que facilitar la realización de proyectos que no pueden, al menos por el momento, ser financiados por los programas de los Fondos Estructurales o por la política de desarrollo rural. En este campo, habría que dar prioridad en la nueva Iniciativa comunitaria a las inversiones denominadas "blandas" frente a las inversiones tradicionales denominadas "duras". **Por una nueva Iniciativa comunitaria para el desarrollo del mundo rural, Discurso de clausura del Sr. Franz Fischler, (CEADR) Bruselas, 11 de noviembre de 1997.** fuente: LEADER Magazine nr.16 - Inverno, 1997/98*

.- 16.5. A este respecto consideramos importante señalar que un plan de acción para el desarrollo integrado de un territorio rural no puede constar exclusivamente de acciones innovadoras. Un plan de estas características ha de incluir una elevado número de iniciativas y proyectos que den respuesta a los problemas y expectativas locales, debe tener un impacto local y, por consiguiente, contribuir a profundizar una dinámica local de

desarrollo. Lo que es innovador es el plan en su conjunto, pero algunas acciones, aun no siendo innovadoras, pueden resultar necesarias para garantizar la viabilidad, la coherencia y la solidez de todo el proceso.

(Dictamen del Comité de Regiones. Bruselas, 17 de febrero de 2000 (2000/C 156/04; DOCE 6-6-2000)

No deja de ser elocuente el ejercicio contar palabras:

Nº DE VECES QUE SE EMPLEA UN TERMINO SEGÚN LA CONVOCATORIA					
	COMISI ON	MAPYA	J.C. C.Mancha	G. Valenciana	J.C. C.León
EXPERIMENTACION	4	1	1	0	1
INNOVACION	2	0	2	2	2
PILOTO	10	3	3	4	7
ORIGINALES	3	2	1	1	4
TOTALES	19	6	7	7	14

Viendo estos resultados uno se explica la súplica que hace la Comisión a los Estados, cuando en el Art. 8 de la Comunicación dice (mejor ruega): “.....Sería deseable que los Estados miembros participasen en este esfuerzo de experimentación con las propuestas que vayan a presentar”. Da la impresión que después de 10 años de práctica del “modelo Leader” aún no se tiene confianza en que algunos se hayan enterado.....

Para esta sección hemos escogido los siguientes textos normativos: Comisión Art. 14 cap. 1; Art. 14,2,c; Art. 33; Art 14,2,c y Art. 8. Del MAPYA los Art, 5.4; 4.o y Anexo III,4; De la J.C. C.Mancha el Anexo III, 3; de la G. Valenciana el Art. 5,1,c y finalmente de la J.C. León los Art. 13, 17 y 7.c

Evidentemente, el “espíritu” del “método Leader” se acerca más a las palabras del Sr. Fischler que a muchos redactores de convocatorias. ¿Cuántos se rasgarán las vestiduras si leen las palabras del Sr. Fischler y los dictámenes del Comité de Regiones?

En algunas convocatorias es difícil captar el carácter experimental de los programas. Es más fácil encontrar el carácter administrativo: “en todo caso se garantizarán los principios de colaboración, objetividad, imparcialidad, eficacia, eficiencia, transparencia, publicidad y libre concurrencia” recordado en:

MAPYA en su Anexo III.3; y Anexo VI.10.

En la convocatoria de la J.C. C. Mancha en el Art. 5.2, en el 7.1 y en el Anexo III 3.j,

La G. Valenciana en su Art. 3.2, Anexo II.A.9

En J.C. C. León en su Art. 12.5

No estamos analizando la obligatoriedad que todo el mundo debe cumplir para el manejo de fondos públicos, estamos hablando de si la filosofía que sustenta el “método Leader” es respetada por las administraciones nacionales y autonómicas.

¿Cómo encajar dentro de la filosofía de las administraciones nacionales, más preocupadas de las formas y del “correcto funcionamiento administrativo” que de la experimentación, el carácter de “laboratorio” y el “no debe de pasar nada si alguna vez fracasa una experiencia”?

¿Qué innovación impulsaremos cuando no tenemos derecho al fracaso?

¿Quién se atreve a probar nuevas ideas?

La verdadera misión de las convocatorias nacionales radica (ya podemos decir que radicaba) en buscar este punto de equilibrio. La transparencia de las actuaciones de los grupos y la colaboración de las administraciones que inciden en el mismo territorio, son

los que deben permitir los actos experimentales y, por consiguiente, los posibles fracasos. Sin embargo, nos hemos quedado en normativas que cercan y comprimen el quehacer de los grupos a propuestas ya contrastadas y seguras.

Es evidente que de una lectura pausada de las convocatorias se desprende más el interés del correcto funcionamiento administrativo que un apoyo a la innovación y a la experimentación de nuevos caminos de desarrollo, todo sobre la base de la incapacidad de la administración de asumir los riesgos que conllevan, necesariamente, las acciones experimentales y las actividades innovadoras.

V.- Desarrollo Integral

.-Conscientes de que la política agrícola no puede resolver por sí sola problemas tan vastos como el empleo, el crecimiento económico o la conservación del medio ambiente, tenemos que abordar estos problemas más directamente, mediante políticas de desarrollo rural hechas "a la medida", aptas para acompañar los cambios que tienen lugar en las zonas rurales. Franz Fischler, (CEADR). fuente: LEADER Magazine nr.25 - Invierno 2000/ 2001

.- 16.7. El Programa Leader + debería poner un énfasis especial en aquellas acciones que tengan una perspectiva integradora, articulando de manera sinérgica y complementaria las diferentes inversiones que concurran en un mismo objetivo.
(Dictamen del Comité de Regiones. Bruselas, 17 de febrero de 2000 (2000/C 156/04; DOCE 6-6-2000)

Textos normativos sobre desarrollo integral Comisión Art. 14.2; MAPYA Art. 5.4. ANEXO III.2.; J.C. C. Mancha Anexo III.A.1; G. Valenciana Art. Tercero.5.1.a) y J.C. C. León Art. 7 a. a)

Por un lado, se pone de manifiesto la contradicción que existe entre querer aplicar una “estrategia global-integral” e imponer la obligatoriedad de elegir un solo aspecto aglutinante. En principio, puede valer la filosofía de afrontar un enfoque integral a partir de temas aglutinantes, pero cuando elegir un tema aglutinante significa renunciar a potenciar o animar otros aspectos (por ejemplo, cuando se elige la comercialización de productos locales como tema aglutinante, ya no son “elegibles” actuaciones sobre nuevas tecnologías o sobre medioambiente (Art. 7 Régimen Ayudas Decisión nº C(2001) 1245, de 18 de mayo) es poner una seria limitación al carácter global de la estrategia. Al final, ha tenido que ser la imaginación de la mayor parte de los Grupos los que, después de demostrar su coherencia, han optado por no limitarse a un solo aspecto de su desarrollo, sino al concepto global en donde entran todas las actuaciones que inciden en el desarrollo local, que normalmente son casi todas. De nuevo ha sido necesario moverse por el filo de la legalidad para poder aplicar un principio que parece evidente y reconocido al método Leader, como es la globalidad, sin enfrentarse de forma directa a una normativa limitante y “secuestradora” del principio fundamental

Por otra parte, queremos llamar la atención sobre la literalidad que aportan las redacciones de las normativas españolas sobre este punto.

Si en aspectos tan importantes como el definir los objetivos del programa, las distintas administraciones son capaces de incluir aspectos distintos, de dar una interpretación más personal, de variar, en definitiva, la descripción primera realizada por la UE., nos preguntamos: ¿por qué en este aspecto se es tan literal? Al fin y al cabo sólo se está

definiendo una de las características o principios por los que se regirá el modelo de desarrollo a aplicar, es decir, que el desarrollo sea integral.

La Real Academia Española dice que integral significa Global, total.

Por tanto, una política integradora en una comarca será aquella que tenga en cuenta todas las demás políticas que intervienen en un territorio para concertarlas y dirigir las a un mismo fin. ¿O no? Esta es la cuestión.

Mientras unos piensan que la vocación integradora y concertante se ha de dirigir “exclusivamente” a la aplicación del programa, otros pensamos que esta vocación se tiene que dirigir a todo el territorio. ¿Acaso alguien piensa que es posible ser integrador sólo en algunos aspectos del desarrollo de un territorio y en otros no? ¿Cuántas estrategias de desarrollo ha de tener un territorio?

¿Puede una organización de carácter privado realizar esta labor?

¿Puede un equipo técnico de 3-4 personas realizar la labor de aplicación de un programa y coordinarse con el resto de políticas?

¿Las políticas gestionadas por las distintas administraciones en el mismo territorio tienen este carácter integral y concertado?

La idea de desarrollo integrado va unido al concepto de Territorio, del que más adelante hablaremos. Ambos necesitan de una “actitud” política positiva y real. Difícilmente se podrán integrar en un territorio políticas de empleo, de género o de promoción económica si las distintas administraciones que ya están actuando en estos campos no tienen la más mínima intención, no solamente de hacer políticas integradoras, sino tan siquiera de la más mínima voluntad de colaboración. Situación que no solamente ocurre con respecto a programas de desarrollo como Leader o Proder, sino también entre las propias secciones de las mismas administraciones.

Creemos que las órdenes de convocatoria no reconocen la capacidad que los grupos deberían tener para incidir en políticas de desarrollo integral, más allá de la aplicación estricta del programa.

VI.- Cooperación y trabajo en red

*.-Me gustaría que el intercambio de experiencias, el aprendizaje mutuo y las posibilidades de cooperación no sufran un fracaso a causa de barreras lingüísticas y territoriales o bien por culpa de una delimitación de las regiones elegibles. **Por una nueva Iniciativa comunitaria para el desarrollo del mundo rural, Discurso de clausura del Sr. Franz Fischler,**(CEADR). Bruselas, 11 de noviembre de 1997. fuente: LEADER Magazine nr.16 - Inverno, 1997/98*

.- 16.16. El Comité suscribe en líneas generales la petición de la Comisión de que la cooperación no se limite al mero intercambio de experiencias. Convendría, no obstante, no excluir de la ayuda el simple intercambio de experiencias, en cuanto forma de cooperación independiente.

(Dictamen del Comité de Regiones. Bruselas, 17 de febrero de 2000 (2000/C 156/04; DOCE 6-6-2000)

Los textos normativos son: Comisión Capítulo (3) Art. 15; MAPYA Art. 10; G. Valenciana Art.III 5.2 y J.C. C. León ART. 8 c

Para nosotros, los conceptos de cooperación entre territorios y el trabajo en red están intrínsecamente ligados. En realidad, consideramos que la aportación innovadora en la

cooperación entre territorios, que puede aportar la puesta en práctica del “Método LEADER”, es que esta colaboración sea realizada en Red.

Nos resulta evidente que trabajar en Red es más que el simple intercambio de experiencias, pero también nos resulta evidente que es más que hacer acciones concretas en común.

Para que la acción en común sea fruto del trabajo en red es necesario, además de previo intercambio de experiencias, crear ambientes y herramientas de trabajo conjuntos. Es necesario crear espacios de encuentro, definir objetivos comunes, marcar estrategias conjuntas..... Es aportar, al ejercicio de intercambio, valores de sostenibilidad, en el tiempo y en la acción, de los efectos de la cooperación, arraigando en cada grupo cooperante sólidos flujos de comunicación y sinergia en sus acciones.

Reducir la concepción de trabajo en red a la ejecución de “acciones” determinadas, es simplificar y vaciar de contenido el auténtico sentido sinérgico del trabajo en red.

Sólo desde esta concepción simplista de la comprensión de lo que es “trabajo en red”, se puede entender la “obligatoriedad” de la pertenencia en una Red.

Creemos que la concepción de Cooperación y Trabajo en Red, por parte de las Administraciones, se encamina, una vez más, a buscar comparaciones y evaluaciones, más que a facilitar una buena práctica de cooperación en red entre territorios. Y por tanto, manifestamos que las administraciones tienen un concepto simplista de lo que realmente significa trabajar en red.

Para evitar reiteraciones, solamente señalaremos, sin otro comentario, la previa autorización de las Administraciones autonómicas de los proyectos de cooperación???? En el capítulo de Autonomía y de Simplificación de procedimientos se comenta suficientemente nuestra visión sobre este tipo de posturas por parte de las Administraciones.

VII.- Territorio

Desde La aparición de la I.C. Leader I los programas de desarrollo se enmarcan dentro de un territorio y dentro de un GAL.

El concepto de territorio es básico para la implantación de una política de desarrollo determinada.

Vivimos un momento histórico donde la definición de territorio es causa de más de una discusión, enfrentamiento teórico y práctico, tan práctico que se llega a organizar guerras por la definición o control de un territorio. Así, vivimos la contradicción de ver aparecer movimientos nacionalistas, incluso nuevos estados, cuando estamos inmersos en un planteamiento “globalista” de la economía (fundamentalmente).

Aunque en la evaluación de los primeros Leader I se consideraba positiva la creación de un concepto de “comarca” entre los habitantes, (de) como un territorio determinado al que se aplicaba una estrategia de desarrollo Leader, y a pesar del aplauso más o menos sincero por parte de las distintas administraciones públicas a este trabajo de “comarcalización”, la realidad nos hace ver que en el fondo no es una estrategia asumida, ni por las Administraciones Públicas ni por muchas estrategias de desarrollo de ámbito local. El concepto, la idea de comarca, es demasiado avanzada y peligrosa para el “status quo”.

Etimológicamente, “comarca” (con-marca) es un territorio con marca. El territorio se puede delimitar en función de mil variantes. El problema viene cuando un territorio consigue tener “marca”, automáticamente surge la necesidad de organizar la vida

pública de los habitantes de este territorio a través de administraciones y poderes políticos. Es en este momento cuando surgen los problemas.....

Si analizamos las convocatorias de los programas Leader + y Proder 2, veremos que el trato ofrecido a los conceptos de “territorio” y “comarca” puede variar sustancialmente. Adelanto que, en nuestra opinión, los contrastes, más que una toma de postura, es una ignorancia ante la diferencia sustancial de los dos conceptos. En realidad, lo que queremos decir es que, para los “administradores de los programas de desarrollo”, el concepto de territorio y comarca es el mismo.

Así, nos podemos encontrar que para unos hay que hablar de “programas territoriales” (Comisión y J.C. C. Mancha), para otros son “programas comarcales”(MAPYA), y para un tercer grupo, quizás por aquello de no pillarse los dedos, se trata de “Planes de desarrollo Rural“G. Valenciana y J.C. C. León).

El uso de ambos conceptos, indistintamente, nos lleva a opinar que para los legisladores de estas órdenes ambos conceptos significan lo mismo, sin embargo, no nos deja de asombrar el uso de las distintas terminologías en unos casos y en otros. Veamos el siguiente cuadro:

INSTITUCIÓN	COMARCA	TERRITORIO
	Nº DE VECES EMPLEADO	Nº DE VECES EMPLEADO
MAPYA	84	14
COMISION	0	63
J.C. C. León	9	75
G. Valenciana	0	42
J.C. C. Mancha	3	55

Las ordenes de convocatorias para Leader + y Proder 2 marcan perfectamente como han de ser diseñados uno y otro: para el GAL (MAPYA Art.4.2.a.) “están constituidos por un conjunto equilibrado y representativo de interlocutores públicos y privados implantados a escala local que definen una estrategia, informan y asesoran a la población rural, movilizan y estimulan a las comunidades en orden al desarrollo económico y social de su comarca, y promueven la ejecución de proyectos de inversión que generen empleo o mejoren la calidad de vida”.

En la Comunicación de la Comisión, se habla siempre de “Territorios afectados” o de “Estrategias Territoriales (Capítulo 1 C 2000). En la orden de la J.C. C. Mancha se sigue el concepto de la Comisión y siempre se habla de “territorios” y “Programas Territoriales”. Como hemos resaltado, en la definición del GAL la Orden del MAPYA se refiere constantemente al concepto de “comarca” o “programas comarcales” (Art. 7 para Leader + y Capítulo II Art. 14 para Proder). En Castilla León se habla de “Territorio” (Art. 4) y de “Programas de Desarrollo Local” (Art. 5), sin embargo, en el Art. 3 cuando define a los GAL, dice (o se les escapa) que “los operadores institucionales y socioeconómicos.....que estén establecidos en las respectivas comarcas, estarán en condiciones de presentación de candidaturas en la presente convocatoria”. En la Comunidad Valenciana se habla sólo de “Territorio” y de “estrategia de desarrollo rural territorial”. (Disposición general segunda y tercera)

VIII.- Simplificación de los Procedimientos

*.-Creo que la simplificación de los procedimientos de gestión es un factor decisivo para motivar a los ciudadanos y asegurar el éxito de nuestra política.....aprovecharemos la ocasión que nos brinda la reforma de los Fondos Estructurales y de la PAC para hacer que la política de la Unión resulte también más inteligible. Creo que nos hacen falta normas claras que se deben establecer en cuanto dé inicio el nuevo período de aplicación.... En el contexto de la reforma de los Fondos Estructurales se ha propuesto facilitar la ejecución financiera de los programas mediante anticipos y también un sistema de reembolso de los gastos..... Pienso que es una buena idea para simplificar y acelerar los procedimientos. La Iniciativa comunitaria podría ser una forma idónea de probar esta innovación organizativa. **Por una nueva Iniciativa comunitaria para el desarrollo del mundo rural**, Discurso de clausura del Sr. Franz Fischler. Bruselas, 11 de noviembre de 1997. fuente: LEADER Magazine nr.16 - Inverno, 1997/98*

Leer los textos siguientes: MAPYAAnejo VI; J.C. C.Mancha Art. 11, 1 y 2

Al oír o leer las palabras del Sr. Franz Fischler, algunos teníamos la esperanza de liberar los programas de desarrollo de la carga de burocratización que en la ejecución del LEADER II se había soportado, ilusión que creemos haber demostrado defraudada a lo largo de la exposición de nuestras opiniones en este trabajo. Exposición que termina con una breve muestra de los trabajos encomendados al Responsable Administrativo Financiero, pero que podrían ser acompañados por la larga e interminable exposición de los trámites burocráticos que una acción de determinada debe pasar para llegar a buen término.

Creemos que la elegibilidad previa incrementa los trámites burocráticos innecesariamente.

Creemos que la necesidad de justificar independientemente a cada administración su aportación económica por cada proyecto en particular para poder librar sus fondos, es multiplicar por dos la burocracia necesaria.

Creemos que el afán de control del “buen hacer” de los grupos ha llevado a las administraciones a bloquear el funcionamiento de éstos, consigue así el efecto contrario del deseado por las palabras del Sr. Fischler.

Si como bien dice el Sr. Fischler, la simplificación de los procedimientos ha de ser un camino para la motivación de los ciudadanos y la forma de “asegurar el éxito de nuestra política” creemos con firmeza que el desarrollo de la Iniciativa en España no está planteada en esta dirección.

Creemos que el planteamiento de las Administraciones nacionales no se encamina a la simplificación de los procedimientos y, por tanto, siguiendo la reflexión del Sr. Fischler, creemos que no se encamina a la “consecución de la motivación de los ciudadanos y para asegurar el éxito de nuestra política”.

IX.- Conclusión

Creemos, y así lo hemos expuesto, que la traslación del “Método LEADER”, desde la “filosofía LEADER” a la normativa que regula los programas de desarrollo rural LEADER + y Proder 2, se ha hecho mal y tarde, que se ha secuestrado la esencia de los principios propuestos por estas iniciativas, ya que:

Se obstaculiza la verdadera participación

Se recorta la autonomía de los grupos

No se facilita las propuestas innovadoras

No se opta por el desarrollo integral

No hay una apuesta decidida por una cooperación en red espontánea

Se tiene miedo a la apuesta por el territorio con-marca

Y, en general, prima más el “rigor” administrativo, el “control” presupuestario y la metodología de la selva secuestradora de la burocracia que las propuestas imaginativas, el riesgo de la innovación y el carácter experimental y piloto de las propuestas de desarrollo.

Pero el secuestro no es eliminación.

Los programas existen, los Grupos están vivos y actúan, y por supuesto las comarcas mantienen su evolución hacia un desarrollo cada vez más participativo, integral y sostenible; y al mismo tiempo y a pesar de todo, las Administraciones son cada vez más sensibles y receptivas a esta filosofía y a esta metodología.

Creemos que la acción de secuestro por parte de las Administraciones viene dada más por posturas inconscientes y de viejos prejuicios de una parte del “aparato burocrático”, que por posturas cerriles de partidismos trasnochados o por mala voluntad inconfesada de querer cargarse el enfoque LEADER. Hay que reconocer que todas las ideologías novedosas que han ido provocando el progreso de la humanidad a lo largo de los siglos se han encontrado, en sus inicios, con el rechazo de las estructuras oficiales; eso, hasta que la lógica de la evolución hace que se integren en el sistema, pasen de ser nuevas a ser viejas, y surjan otras nuevas que, con la inevitable oposición del aparato, se vayan instalando en la sociedad. En definitiva, el método LEADER no iba a ser la excepción de la regla universal de la evolución basada en ensayos y errores.

Por eso reconocemos, a pesar de todo lo expuesto, que hay decisiones importantes a favor de la metodología LEADER, y decisiones tomadas por las mismas Administraciones que han provocado su secuestro. La propia existencia de los programas Proder, entre otras, así nos lo indica. No podemos negar que las Administraciones han promovido la aplicación de la metodología participativa; podían haber planeado otra forma más oficialista para aplicar todo el montante de los Programas Operativos, sin embargo realidades como Proder, los Pactos Locales de Empleo, el apoyo a las propuestas de Asociaciones de Desarrollo por parte de los Programas de Iniciativa Comunitaria, y otras experiencias similares, demuestran que las Administraciones tienen la suficiente sensibilidad, y que además intuyen que algunos beneficios sociales se consiguen con esto.

En nuestro caso, ha sido la propia innovación que ha representado la metodología LEADER, en cuanto a propuestas de una nueva forma de hacer las cosas en el mundo del Desarrollo Rural, lo que ha provocado en las Administraciones, poco ágiles y torpes en general ante situaciones nuevas, una actitud encogida y miedosa.

Confiamos plenamente que las dinámicas surgidas durante la experiencia de la aplicación de LEADER I, II y Proder I permitirá a los grupos, a los territorios, seguir desarrollando una metodología que permita encontrar soluciones a los problemas básicos del mundo rural.

En definitiva, todos los implicados en este proceso (Grupos, población local, Administraciones) vamos en el mismo barco, y a nadie nos interesa que se hunda, lo que sí podría conseguirse, probablemente, es una sencilla manera de desplegar las velas de este barco para aprovechar mejor los vientos favorables en pro de una navegación más agradable y mejor orientada hacia el puerto al que todos queremos llegar, al que al final, seguro, llegaremos.

La identidad en el enfoque territorial en las políticas de desarrollo rural

Sebastián Lozano Mudarra

IDENTIDAD, TERRITORIO Y POLITICAS EUROPEAS

Con el agotamiento de las grandes políticas sectoriales y verticales, como la Política Agrícola Común, se empieza a hablar en la década de los ochenta del pasado siglo, de políticas de desarrollo rural que llevan implícitas una necesaria concepción de espacio geográfico por tener que explorarse caminos de desarrollo más integrales, con parámetros no sólo agrícolas y ganaderos, sino también medioambientales, culturales, turísticos, etc.

La Iniciativa Comunitaria Leader I supuso la plasmación de ese debate con una nueva concepción de la política de desarrollo rural que llevaba aparejada un enfoque territorial, una visión integrada y un proceso participativo. Desarrollo en un territorio concreto, abordado con políticas en forma de prisma, con muchas caras, y llevado a cabo con el protagonismo evidente de su población..

La Iniciativa Comunitaria Leader II aplicó el efecto multiplicador de Leader I y trató de dar importación a la innovación en los proyectos.

Estas Iniciativas Comunitarias hicieron surgir unos espacios territoriales que tenían identidad propia o la buscaron, y algunos la encontraron, al nuclearse y organizarse alrededor de políticas colectivas de desarrollo. Al final de Leader II la comarcalización práctica de España y posiblemente de Europa, es una realidad al margen de que tenga o no carácter aún administrativo y político. No creo que medie mucho tiempo para que España, en todas sus Comunidades Autónomas tenga estructura administrativa comarcal. Y en la

mayoría de ellas han sido las Iniciativas Comunitarias las que las han conformado.

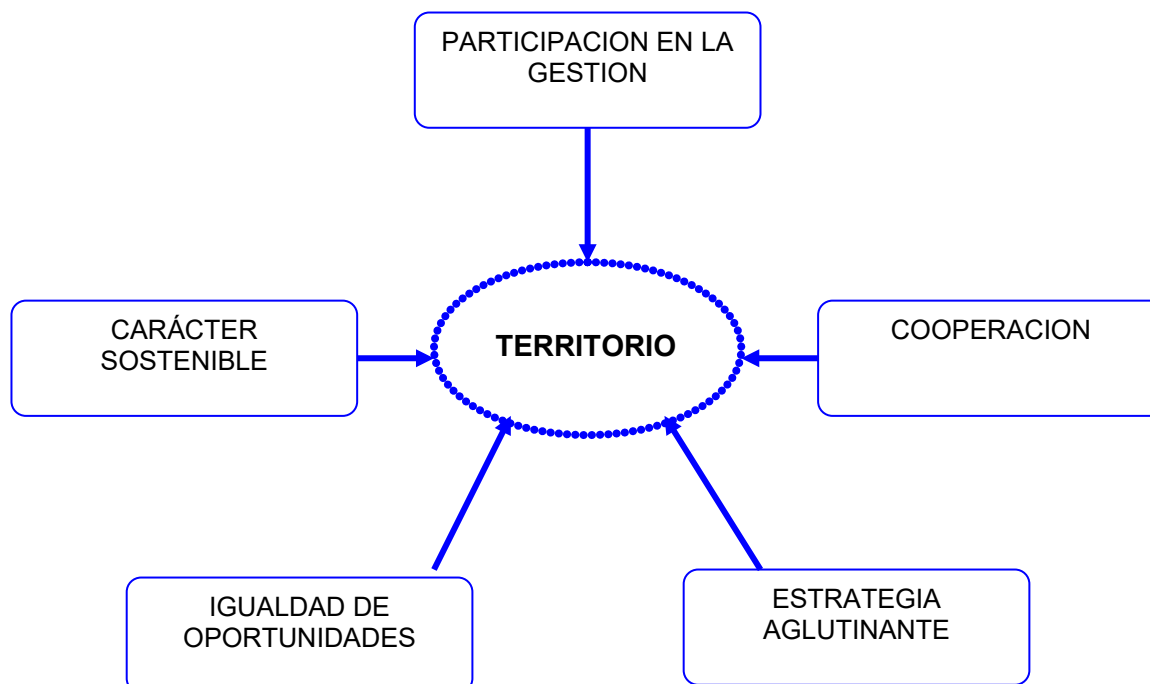
La Iniciativa Comunitaria Leader+ refuerza la necesidad de garantizar la participación, obligando a una gestión con presencia equilibrada de todo el tejido comarcal, e introduce algunas variables interesantes:

- Estrategias de desarrollo coherentes alrededor de algún elemento – fuerza del territorio
- La obligatoriedad de cooperar con otros territorios para sacar a las Comarcas de su exceso de identidad que las lleve a convertirse en reservas indias y alcancen masas críticas viables para sus estrategias.
- La igualdad de oportunidades para colectivos desfavorecidos, impulsadas desde otras Iniciativas Comunitarias de Recursos Humanos.
- El carácter sostenible de la estrategia, ante la prioridad medioambiental de las políticas europeas.

PRODER II en España no es sino una ampliación nacional de Leader con más o menos rigor.

Sin embargo, es necesario la evolución de la Iniciativa Comunitaria de Recursos Humanos. Han pasado de una concepción de la igualdad de oportunidades muy vertical (sectores económicos, empresas, mujeres, jóvenes, discapacitados, etc.) a otra también de enfoque territorial y con participación. Se han acercado a las políticas de desarrollo rural, lo mismo que éstas han incorporado las políticas de igualdad de oportunidades. No han tenido la valentía de fusionarlas, complicando la vida en la gestión de muchos territorios teniendo que crear estructuras de gestión paralelas a efectos legales, con los mismos componentes.

Al final todas las políticas empiezan a centrarse en un territorio, como espacio geográfico físico con identidad, que defiende la participación en la gestión, la cooperación con otros territorios, estrategias aglutinantes, la igualdad de oportunidades y el carácter sostenible.



Existe, en los últimos dos años, otra nueva vertiente de la política comunitaria sobre la Responsabilidad Social de las Empresas que tendrá que desembocar también en la vinculación de la misma con un territorio.

El Libro Verde de la Comisión habla de la RSE como integración voluntaria por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores.

Posteriormente, la Comunicación de la Comisión Europea del 2 de julio de 2002 aborda y concreta mucho más la RSE, donde el desarrollo sostenible, la igualdad de oportunidades y la participación de los trabajadores son puntos claves de este nuevo concepto, que por otra parte no es ninguna novedad para las políticas de desarrollo rural, y además lo plantean sin vinculo alguno con donde se produce, con el territorio, con la identidad. Nos imaginamos que en su recorrido pronto desembocará en el territorio, porque una empresa es socialmente responsable si está vinculada con el territorio donde se ubica y con el resto de las empresas del mismo.

IDENTIDAD Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Está muy asumido por todos que cada comunidad territorial se ha ido conformando de los ingredientes de la historia natural y la historia social. La resultante es la construcción de unas relaciones entre grupos humanos y usos del territorio que desembocan en la consolidación de una identidad y una cultura propia, constitutiva de lo que algunos llaman el hecho diferencial (Jesús G. Regidor y Jaime Izquierdo).

En la identidad se implican los recursos endógenos, humanos, institucionales, naturales y patrimoniales, los valores tangibles y los intangibles, las creencias y las realidades para diseñar una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, una organización del territorio y una organización social.

Si bien es verdad que la identidad cultural de un territorio es un recurso endógeno valioso, singular e irreplicable, no es menos cierto que para una estrategia de desarrollo hacen falta muchas más cosas.

De forma muy básica y simplificada podríamos decir que para diseñar una estrategia de desarrollo de un territorio con su identidad partimos de un diagnóstico del mismo, con sus problemas y sus fortalezas y todos los aditamentos que ya conocemos cuantitativos y cualitativos.

Ahora bien, a la hora de enfrentarnos sobre qué estrategia adoptamos, está muy supeditada al tipo de valores, principios, normas y comportamientos que colectivamente se comparten y que van a determinarla. Es lo que algunos llamamos eufemísticamente que queremos una *“estrategia con alma”*.

Estamos hablando de una estrategia donde los actores de los territorios participan en un proceso de desarrollo que conlleve una serie de aspectos indisociables económicos, sociales y culturales, que toman en consideración conjuntamente lo cuantitativo y lo cualitativo. Se trata de un desarrollo con dimensión humana, respetuoso con los recursos culturales,

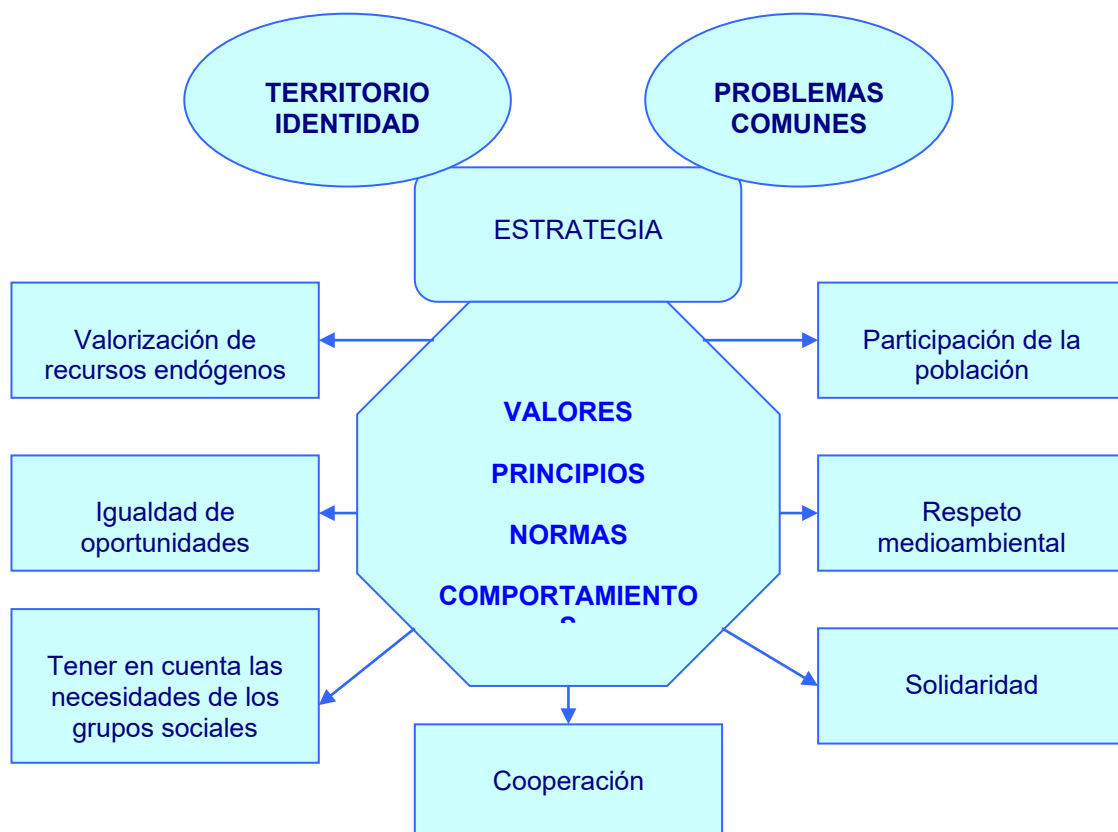
entendiendo el territorio como un espacio de equilibrio dinámico, sostenible entre el medioambiente y las actividades humanas, armonioso y favorable para la salud de las personas.

Es una estrategia donde a todos los niveles de la organización del territorio, se garantiza la participación solidaria de los responsables políticos y los actores económicos, sociales y sus asociaciones, en un proyecto colectivo y coherente.

Es una estrategia que se rige por los principios de la igualdad de oportunidades para todos los colectivos desfavorecidos.

Es una estrategia que busca la sinergia interempresarial y la solidaridad dentro del territorio.

Es una estrategia que trabaja en cooperación con otros territorios, al mismo tiempo que consolida la identidad, reforzando su apertura al mundo, garantizando la autenticidad de los “savoir- faire” artesanales y las tradiciones y construir una identidad fundada en valores comunes y compartidos.



Es indispensable la adhesión a estos valores y la apropiación de estas reglas como identificación social, cultural y profesional constituyendo las referencias colectivas e individuales imprescindibles en la dinámica del proyecto.

Con esa “alma” estableceremos una estrategia con vectores de desarrollo económicos, sociales, ambientales, culturales

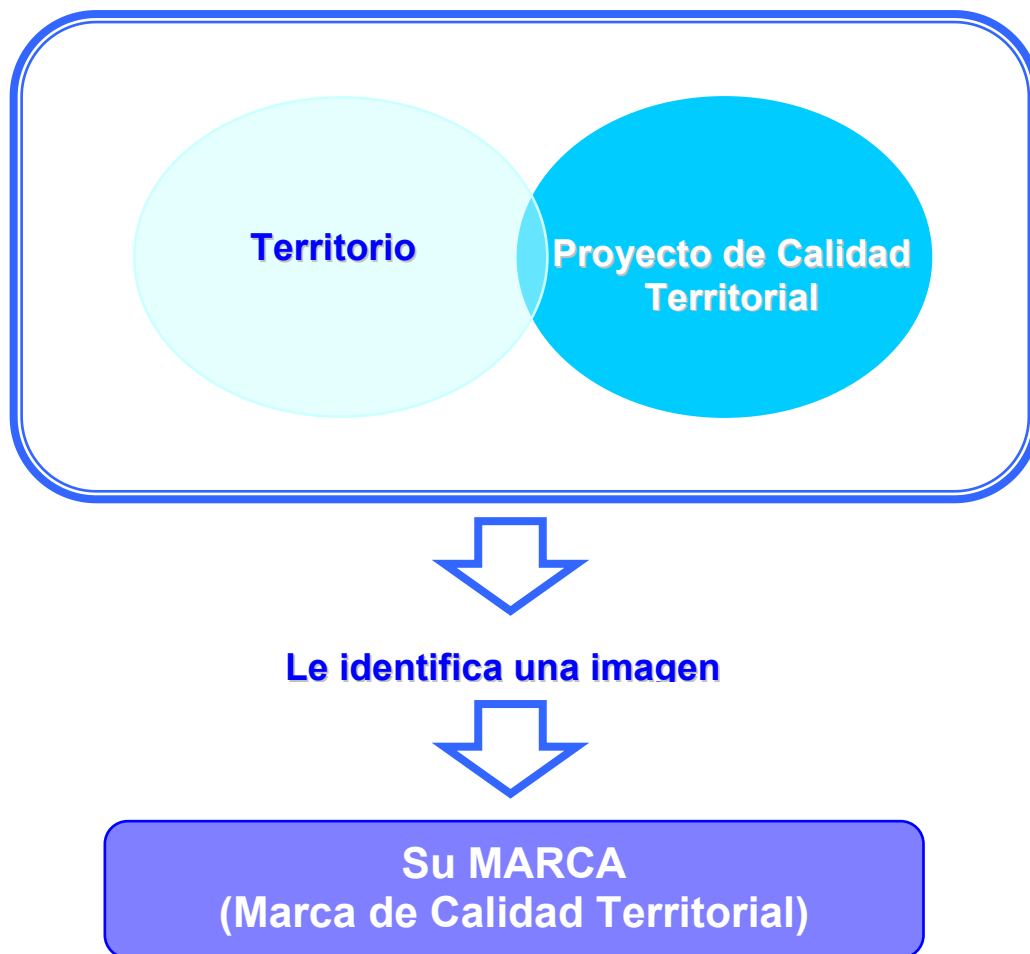
La Calidad Territorial y su imagen

Una estrategia de este tipo es un modelo de desarrollo que llamamos “*Calidad territorial*”



Estamos hablando de una calidad que sobrepasa la calidad normativa y las denominaciones de origen, que afecta igualmente a la “territorialidad “, por lo tanto es una forma nueva de comportamiento solidario que favorezca la calidad de las relaciones humanas, de los territorios, productos y servicios.

Un territorio que tiene un Proyecto de Calidad Territorial debe ser globalmente identificado con una imagen. Esa imagen es su Marca, la Marca de Calidad Territorial.



La Marca de Calidad Territorial, concebida dentro de un proceso de desarrollo sostenible, debe desempeñar un papel motor en ese proceso, garantizando la cohesión de los actores y la coherencia de las acciones. A través del reforzamiento de este tipo de identidad del territorio contribuirá al desarrollo y la valorización del conjunto de las producciones agrupadas bajo una imagen externa del “producto - territorio”, donde la valorización de los elementos fuerza del territorio sean los referentes que acompañan a la imagen del territorio.

Esta estrategia aglutinante es una forma de valorización de los productos locales a través de una estrategia comercializadora de tipo colectivo mediante una marca de calidad territorial.

PLAN DE DESARROLLO EN LA CUENCA ALTA DEL RÍO MIÑO

DEVELOPMENT PLAN FOR THE UPPER WATERSHED OF THE MIÑO RIVER

Mónica Rodríguez Freire¹, Pablo Ramil Rego² & Miguel Cordero Souto¹

¹Laboratorio do Territorio, Dept. Ingeniería Agroforestal

²Laboratorio de Biogeografía, Dept. Botánica

Escuela Politécnica Superior. Campus universitario s/n, 27004 Lugo, Spain.

RESUMEN

El territorio denominado Terras do Miño ha sido incluido recientemente en la red mundial de Reservas de la Biosfera de la UNESCO. Este reconocimiento permitirá una mejor ordenación y planificación, el fomento de la participación ciudadana y la protección de sus recursos. Para cumplir las 3 funciones de las Reservas de la Biosfera, conservación, desarrollo y apoyo logístico, se han delimitado tres zonas: núcleo, tampón y transición. En la zona de transición ha de promoverse el desarrollo sostenible de las poblaciones locales. Para ello habrá de elaborarse un Plan de Desarrollo tomando como eje de desarrollo el agua y los cursos fluviales. En la presente comunicación se propone la metodología y principios guía para su elaboración, puesto que dicho plan establecerá las directrices de desarrollo para los diversos sectores, de modo que llegue a ser un ejemplo real de la compatibilidad entre el desarrollo y la conservación.

ABSTRACT

The land known as Terras do Miño has been recently included in the world-wide UNESCO Biosphere Reserves Network. This acknowledgement will allow for a better spatial planning process, the promotion of citizen participation in the process and the protection of its resources. – A nucleus, buffer and

transition areas have been designated to fulfil the 3 functions assigned to the Biosphere Reserves – conservation, development and logistic support. The transition area will promote the sustainable development of the local settlements and for this a Development Plan will be drafted and based around the development of the water resources and the river courses. This communication proposes the methodology and guidelines for its drafting, since the Plan will establish the development principles for the various sectors. The objective is for it to become a real example of the compatibility between conservation and development.

1. INTRODUCCIÓN

El territorio denominado *Terras do Miño* abarca la casi totalidad de la cuenca alta del río Miño (Lugo, Galicia, España). Recientemente ha sido aprobada la candidatura [1] para su inclusión en la red mundial de Reservas de la Biosfera del programa Hombre y Biosfera (MaB) la UNESCO. Para cumplir las tres funciones de las Reservas de la Biosfera [2] enunciadas anteriormente, conservación, desarrollo y apoyo logístico, se han delimitado tres zonas: (i) núcleo, dedicada a la protección de los ríos, lagunas, bosques aluviales y turberas; (ii) tampón, rodeando la anterior y en las estribaciones montañosas, en la cual se propicia la armonización de las actividades económicas con la conservación del medio y (iii) transición, zona en la que se promueve el desarrollo sostenible de las poblaciones locales. Este territorio ocupa una superficie de más de 3600 km², pertenecientes a 26 términos municipales, en los cuales viven aproximadamente 185000 habitantes. La práctica totalidad de esta población está asentada en la llamada zona de transición, dedicándose un 50% al sector primario, principalmente a la ganadería. Las 20000 explotaciones agrarias registradas gestionan el 70% de la superficie, presentan una baja superficie por explotación (13 ha) y alta edad media de los titulares (57 años). Esta zona adquiere un papel clave en la futura evolución de la Reserva, por ello, siguiendo las recomendaciones del comité MaB, se propone en ella la elaboración y aplicación de un Plan de Desarrollo

Sostenible. La función de desarrollo es la más innovadora de las tres funciones asignadas a las Reservas de la Biosfera; en ella se trata de conciliar las necesidades de desarrollo de la población local con la necesidad de salvaguarda de los recursos naturales para las generaciones venideras. Por este motivo se buscan soluciones novedosas para los problemas y amenazas generados por el modelo de desarrollo convencional, de manera que llegue a armonizar la protección de la naturaleza y el desarrollo territorial [3], contribuyendo de esta manera a encontrar soluciones locales a un problema de ámbito mundial.

2. OBJETIVOS

El objetivo del Plan de Desarrollo Sostenible (PDS) es el impulso, dinamización y coordinación de las estructuras socioeconómicas salvaguardando el aprovechamiento sostenible de los recursos biológicos. Se propone definir un nuevo marco de desarrollo que aglutine las visiones locales de distintos sectores e intereses y las armonice con el desarrollo de las poblaciones locales y con la conservación y mejora del medio ambiente. Ofrece una alternativa al desarrollo únicamente turístico fomentado en muchos espacios naturales. Este Plan supone una reflexión colectiva de la gestión racional de nuestro territorio, evaluando las interacciones entre las actividades humanas y el territorio; es entendido como un pacto entre las comunidades locales y la sociedad.

2. RESULTADOS

Según lo dispuesto en la candidatura, el PDS comienza con una auditoria de los diferentes sectores socioeconómicos, analizando en cada uno de ellos las actividades y estableciendo un diagnóstico y conclusiones para cada sector [4]. A partir de los resultados sectoriales se realiza a un diagnóstico global. Seguidamente se establece la situación deseable o modelo territorial objetivo, imaginando la posible situación futura a unos años vista, técnicamente posible, socialmente aceptable y económicamente viable, teniendo presente la

conservación del medio natural. Esta imagen permite establecer las coordenadas en las que se moverá el modelo de desarrollo, configurando los perfiles deseables: mejora de la calidad de vida, aumento de las expectativas de empleo y renta, mantenimiento de la población joven, inversión del proceso migratorio campo-ciudad, mejora de la situación de la mujer y mejora de las variables ecológicas, permitiendo la corrección de los déficits existentes. Para establecer esta situación de llegada es imprescindible la configuración de grupos de trabajo interinstitucionales y sectoriales en los que participen los agentes públicos y privados que actúan en el territorio, tanto en el diseño del plan como en su ejecución y en su evaluación. El desarrollo sostenible sólo puede ser el resultado de un "pacto" social, la principal garantía de su éxito estriba en que los agentes sociales implicados participen en la toma de decisiones y puedan asumir el modelo de desarrollo como algo propio. Será necesaria la colaboración y coordinación entre todas las administraciones con competencias. Una vez elaborado el documento de trabajo será expuesto y discutido para que el público y las entidades participantes realicen las consideraciones oportunas, las cuales serán analizadas, debatidas e incorporadas al documento en su caso. En el PDS se establecerán los objetivos y directrices generales, las actuaciones e inversiones se concretizarán mediante programas operativos anuales. Entre las acciones destaca el establecimiento del contrato del río Miño, entendido como un acuerdo de gestión entre los habitantes y la cuenca así como la elaboración de diversos códigos de buenas prácticas en la utilización de los recursos y la realización de acuerdos de gestión con propietarios de áreas de interés. Se toma como eje de desarrollo el agua y los cursos fluviales pues gran parte de las actividades humanas tienen, por un lado, repercusiones negativas en ellos, al mismo tiempo que el agua constituye un bien vital básico y un excelente indicador de la calidad ambiental.

9. BIBLIOGRAFÍA

- [1] R. Crecente, P. Ramil, M. Rodríguez (Coord.), *Candidatura a Reserva de la Biosfera de Terras do Miño*, Diputación Provincial de Lugo, Lugo, 2002. Inédito.
- [2] UNESCO, *Reservas de la Biosfera: La estrategia de Sevilla y el Marco Estatutario de la Red Mundial*, UNESCO, París, 1996.
- [3] Comisión Europea, *Estrategia Territorial Europea*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1999.
- [4] X. Arana, *Programa de armonización y desarrollo de las actividades socioeconómicas*, Publicaciones del Gobierno Vasco, Victoria-Gasteiz, 1999.

**VALORACIÓN DE LA INICIATIVA COMUNITARIA LEADER II COMO
ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL EN ARAGÓN EN EL PERIODO
1994-1999**

**ASSESSMENT OF THE COMMUNITY INITIATIVE LEADER II AS RURAL
DEVELOPMENT STRATEGY IN ARAGÓN DURING THE 1994-1999
PERIOD**

M^a Luz Hernández Navarro¹, Ana Castelló Puig¹ y M^a José Poblet Martínez²

(1) Fac. CC. Humanas y de la Educación, Plaza de la Universidad, 3, 22002

Huesca

(2) Serv. Desarrollo Rural, Dip. Gral de Aragón, P^o María Agustín, 36, 50004

Zaragoza

RESUMEN

Este trabajo se ocupa del análisis de lo que ha supuesto en el territorio aragonés la implementación de la Iniciativa Comunitaria Leader II, ya concluida, en relación con otras estrategias de desarrollo rural llevadas a cabo en el mismo periodo de programación 1994-1999 .

ABSTRACT

This paper analyses the impacts resulting of the implementation of the Community Initiative Leader II, already completed, when compared to other rural development strategies implemented during the same 1994-1999 period.

1. LA PROGRAMACIÓN DE DESARROLLO RURAL EN ARAGÓN

Las estrategias de desarrollo rural en Aragón tienen ya una trayectoria consolidada. En los últimos años se han generalizado por la mayor parte del territorio y han aumentado su financiación y marco de acción, como en el resto de la Unión Europea, donde en las últimas décadas ha ido surgiendo un

abanico de posibilidades para las áreas rurales, destinado en última instancia a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, garantizando y reforzando el carácter multifuncional de estos territorios, basado en sus funciones social, económica y ecológica. No obstante los habitantes del mundo rural ven aun incierto su futuro, frente a la próxima ampliación hacia el Este de la Unión Europea y la globalización y liberalización de los mercados. El reto es que esta trayectoria de desarrollo rural se consolide, dando posibilidades de futuro a los logros y la experiencia conseguidos hasta ahora.

España recibió ayudas de los Fondos Estructurales desde su integración la entonces Comunidad Europea en 1986. Hasta 1993 la cuantía de estas ayudas fue muy inferior a la actual, a lo que hay que añadir el menor grado de coordinación entre los Fondos FEDER, FSE y FEOGA.

Durante el periodo de programación 1994-1999 los recursos financieros relativos al desarrollo rural aplicados en Aragón en periodos anteriores respondieron a dos ámbitos de programación distintos: el Documento Único de Programación (DOCUP) para el desarrollo de las zonas rurales de la Comunidad Autónoma de Aragón (Objetivo 5b), 1994-1999, y el Programa de la Iniciativa Comunitaria LEADER II.

En este momento, en las iniciativas de desarrollo rural en el caso de Aragón están En la Comunidad Aragonesa la Programación de Desarrollo Rural para el periodo de programación 2.000-2.006 está compuesta por los siguientes programas, necesarios para la participación en todas las medidas previstas: Programa de Reconversión Regional en virtud del Objetivo 2; Programa Regional en virtud del Objetivo 3; Programa de Desarrollo Rural para la Mejora de las Estructuras de Producción en regiones situadas fuera del Objetivo 1 de España; Programa de Medidas de Acompañamiento de España; Programa de Desarrollo Rural de Aragón; Programa de la Iniciativa Comunitaria Leader + en Aragón.

Desde el punto de vista del desarrollo rural, el periodo 1994-1999 reviste un especial interés, ya que los programas y estrategias puestas en marcha en

estos años ya han concluido, por lo que se está en condiciones de presentar un primer análisis sobre su realización y el impacto que han tenido en el territorio. El análisis y valoración del programa Leader II constituye, precisamente el objetivo de esta ponencia.

2. EL PERIODO DE PROGRAMACIÓN 1994-1999

Tal como acabamos de indicar durante el periodo 1994-1999 se han implementado en Aragón los programas Leader II y el DOCUP para las zonas Objetivo 5b.

Aunque no sea el objeto fundamental de este trabajo, a continuación indicaremos, brevemente, algunas valoraciones sobre el Documento Único de Programación (DOCUP) para el desarrollo de las zonas rurales (Objetivo 5b) de la Comunidad Autónoma de Aragón, puesto que se trata de otra estrategia básica de desarrollo rural en este periodo de programación y nos ayuda a tener una visión de conjunto de estas políticas en el conjunto de Aragón.

El objetivo último del DOCUP era el mantenimiento de unas tasas mínimas de densidad poblacional mediante la mejora del nivel de renta, empleo y calidad de vida y la diversificación de la economía agraria y rural y estuvo financiado por los Fondos Estructurales FEOGA-O, FEDER y FSE.

En conjunto, la mayor parte de sus presupuestos han estado destinados a la infraestructura local y a la renovación y desarrollo de núcleos rurales.

En resumen, el 59% de la inversión del DOCUP se ha destinado a mantener la densidad de población y vertebrar el territorio, mientras que el 41% restante se ha dedicado a poner el valor los potenciales productivos del medio rural. Desde el punto de vista macroeconómico es interesante destacar que la dimensión financiera del DOCUP ha sido muy relevante para el presupuesto de la DGA, llegando a representar un 8% del presupuesto total del periodo.

Su evaluación final del DOCUP es positiva, tanto en lo que se refiere al diseño del programa como a la ejecución y resultados obtenidos. Es importante

señalar que el Objetivo 5b en Aragón ha intervenido en las actividades territoriales y sectoriales de las que se han ocupado las administraciones públicas tradicionalmente. El grado de innovación ha sido bajo, quedando éste en manos de otras iniciativas comunitarias, como Leader, de la que nos ocupamos a continuación. No obstante, actuaciones como las de infraestructuras y equipamientos básicos son imprescindibles para el desarrollo del medio rural aragonés. Han sido muy relevantes las inversiones realizadas en la mejora del hábitat rural.

3. LA INICIATIVA COMUNITARIA LEADER II

La Iniciativa Comunitaria LEADER (Relación entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural) surge en 1991 a raíz de una propuesta de la Comisión de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Unión Europea para poner en funcionamiento acciones que consoliden el desarrollo del medio rural europeo. Las actuaciones planteadas pretenden, en líneas generales, contribuir al mantenimiento de la población en el medio rural, diversificando las actividades económicas que en ellos se desarrollan y propiciando a la vez la revalorización, promoción y mantenimiento del medio y de sus recursos naturales y humanos. La implicación de los habitantes de la zona y el planteamiento de abajo a arriba ha generado altas expectativas en el medio rural y en las instancias políticas, a pesar de que no es la más importante en cuanto al volumen de inversiones.

En el periodo 1991-1994 tres zonas implantaron la Iniciativa LEADER I: Sobrarbe-Ribagorza (provincia de Huesca), Maestrazgo (provincia de Teruel) y Jiloca-Gallocanta (con municipios de las provincias de Zaragoza y Teruel). Entre las tres se gestionó una inversión de 3.495 millones de pesetas, un 11.1% más del coste previsto inicialmente, incremento a cargo sobre todo del sector privado y de la Administración autonómica. El turismo rural y el apoyo a las *pymes* acumuló el 84.3% de los recursos financieros.

La respuesta de la población fue muy positiva y se reconoció como un punto importante el aspecto endógeno del grupo en la respuesta social conseguida. Ahora bien, su principal éxito radicó en el ejemplo demostrativo para la siguiente convocatoria.

EL LEADER II ha tenido menor repercusión territorial y financiera que el objetivo 5b. Mientras que éste último ha afectado al 95% de Aragón y casi al 50% de la población, el primero engloba el 53% del territorio y el 20% de los habitantes. Con unos gastos comprometidos de 28.000 millones de pts. en 5 años ha sido una iniciativa modesta, pero importante por lo que ha supuesto de dinamización del tejido social y empresarial o por la innovación.

	periodo	superficie (km2)	población de derecho (1996)	municipios	coste comprometido (mill. pts.)	coste por superficie (pts/km2)	coste por habitante (pts/hab)
LEADER II	1995-1999	25.375	224.360	452	28.027	1.104.531	124.921
DOCUP 5 b	1994-1999	45.292	559.450	711	102.422	2.261.371	183.047

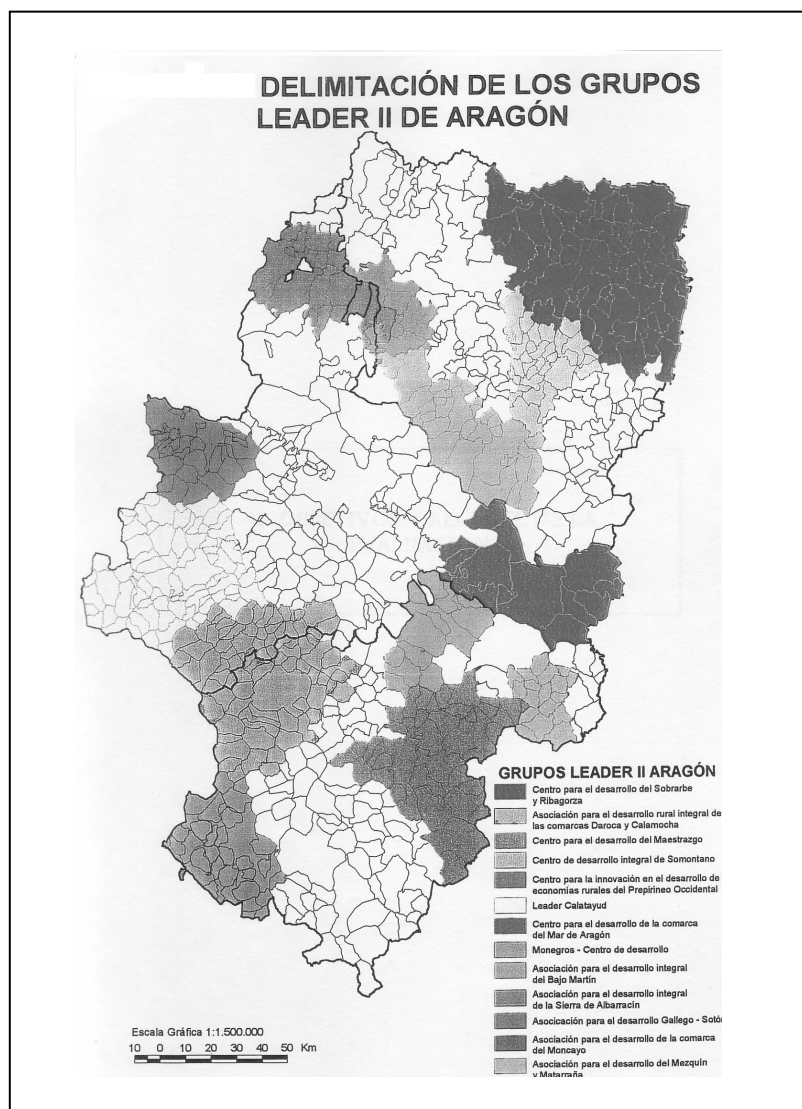
Fuente: DGA

Tabla 1. Datos básicos de las políticas comunitarias de desarrollo rural (1994-1999)

En el programa LEADER II se han constituido 13 Grupos de Acción Local para su gestión: Bajo Martín, Calatayud, Gállego-Sotón, Jiloca-Gallocanta (Daroca-Calamocha), Maestrazgo, Mar de Aragón, Mezquín-Matarraña, Moncayo, Monegros, Prepirineo, Sobrarbe-Ribagorza, Somontano de Barbastro, y Sierra de Albarracín. Los trece grupos han constituido la Red Aragonesa de Desarrollo Rural, que nació en 1995, siendo la Comunidad Aragonesa la primera en España que impulsó la creación de una asociación.

La finalidad de la RADR es favorecer los intercambios de experiencias y alentar la cooperación para alcanzar un verdadero desarrollo de las áreas rurales. Desde ella se han impulsado también las relaciones institucionales. En este sentido merece la pena destacar ahora las relaciones establecidas con la Universidad, para el intercambio de información y experiencias técnicas. La colaboración se extiende también al Curso de Postgrado en "Gestión del

Desarrollo Rural”, Título Propio de la Universidad de Zaragoza (en marcha desde 1990).



Fuente: Diputación General de Aragón

Figura. 1. Mapa de los grupos LEADER II de Aragón (1994-1999).

Las inversiones del programa LEADER II se distribuyen en cuatro medidas: A. Adquisición de capacidades, B. Programas de Innovación Rural, C. Cooperación transnacional, D. Seguimiento y evaluación. De todas ellas, la B es la que ha incluido a los 13 territorios seleccionados y la que tiene el peso fundamental desde el punto de vista presupuestario (99.15% del gasto ejecutado).

Los datos finales nos revelan que se han superado con creces las previsiones iniciales, tanto a escala global como los distintos grupos locales, lo que se puede interpretar como una prueba de que el interés de la iniciativa ha ido creciendo con el tiempo. Se han invertido casi 28.000 millones de pesetas, frente a los 23.500 previstos, por lo que el porcentaje de lo ejecutado sobre lo previsto es del 118.21%.

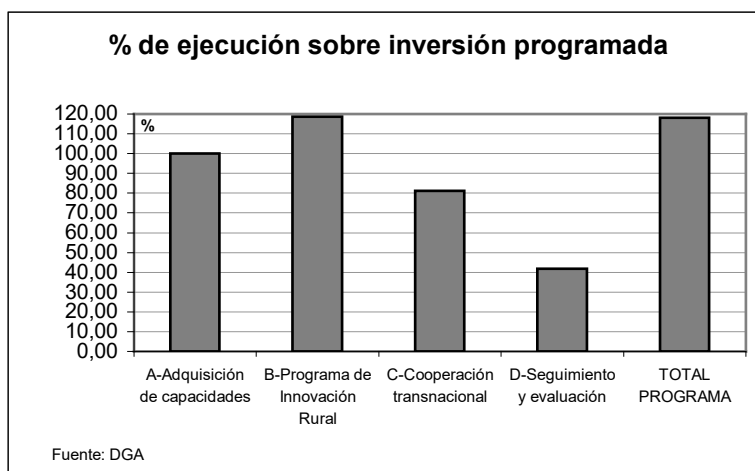


Tabla 2. Porcentaje de ejecución sobre la inversión programada

en millones de pts

Gasto público	9.249
Administración Europea	5.590
Administración Central	1.114
Administración Autonómica	2.175
Administración Local	370
Gasto privado	18.566
TOTAL	27.815

Fuente: DGA

Tabla 3. Distribución del gasto público y privado LEADER II (1995-1999), Aragón



Figura 2. Distribución del gasto público y privado LEADER II (1995-1999), Aragón

La financiación pública se reparte de manera desigual, siendo la Comisión Europea la que aporta un porcentaje mayor (60.4% de la financiación pública), mientras que el Gobierno de Aragón aporta un 23.5%, el Gobierno central un 12% y las administraciones locales el 4% restante.

Una de las características del programa Leader en Aragón ha sido la gestión del tramo único, conseguir que los anticipos, saldos y justificaciones se realizasen respecto al total del periodo y no anualmente, lo que permite mayor agilidad de gestión y mayor disponibilidad de fondos por parte de los Grupos de Acción Local (GAL).

Por medidas el reparto es el siguiente:

INVERSIÓN FINAL POR MEDIDAS según su procedencia (1995-2001)

millones de pts

	Total	Admon. Europea	Admon. Central	Admon. Autonómica	Admon. Local	TOTAL PÚBLICO	PRIVADO
A-Adquisición de capacidades	46	23	1	5	4	33	13
	27.57						
B-Programa de Innovación Rural	9	5.482	1.090	2.119	364	9.055	18.524
B1-Apoyo técnico al desarrollo rural	1.301	674	125	401	51	1.251	49
B2-Formación profesional y ayudas	1.186	537	14	407	51	1.009	177
B3-Turismo rural	9.761	1.519	342	543	112	2.516	7.244
B4-Pequeñas empresas, artesanía	8.901	1.364	96	426	66	1.952	6.949
B5-Valorización y comercialización	3.354	581	148	150	23	901	2.454
B6-Conservación y mejora del medio	3.077	807	365	193	61	1.426	1.651
C-Cooperación transnacional	179	80	23	45	2	150	29
D-Seguimiento y evaluación	10	5		5		10	
	27.81						
TOTAL PROGRAMA	5	5.590	1.114	2.175	370	9.249	18.566

Fuente: DGA

Tabla 4. Inversión por medidas, según su procedencia, LEADER II, Aragón

La medida **A. Adquisición de capacidades** ha recibido el 0.17% del gasto final. Se llevó a cabo en los meses iniciales del programa y su objeto fue sensibilizar a la población, realizar diagnósticos territoriales y dar apoyo técnico para la conversión de las entidades beneficiarias en Grupos de Acción Local. De los 13 grupos, sólo 6 han dispuesto de esta medida. Los que tuvieron un Leader I no la necesitaban y los restantes lo suplieron con un mayor esfuerzo al principio del desarrollo del Programa de Innovación Rural.

Dentro de la medida **C. Cooperación Transnacional** (0.64% del presupuesto) se han llevado a cabo diversos proyectos para la valorización del patrimonio natural y cultural de los distintos territorios o la promoción y comercialización de distintos productos y actividades.

En la medida **B. Programa de Innovación Rural** han sido objeto de ayuda las actividades que cuenten con tres características esenciales: aportación de una innovación con respecto al contexto local (de método, de producto, de procedimiento de fabricación, de mercado), efecto de demostración y posibilidades de transferencia. No obstante, es necesario tener en cuenta que la evaluación final de esta medida ha puesto de manifiesto que la transferencia de actuaciones innovadoras y demostrativas de unos grupos a otros ha sido escasa, por lo que es necesario seguir insistiendo en este aspecto.

Los principales beneficiarios de Leader II han sido particulares y entidades privadas, que han desarrollado la mayoría de las acciones en el marco de las submedidas B3 y B4. Los distintos GAL han desarrollado un número importante del total de actividades, un 31%, aunque esto se ha debido en parte a las submedidas B1, de apoyo técnico al desarrollo rural, y B2, de formación.

Las submedidas de turismo rural y apoyo a pymes son las que han visto aumentar el gasto final en mayor porcentaje respecto al previsto, sobre todo por los aportes de la financiación privada.

La tabla siguiente resume adecuadamente los resultados obtenidos con la ejecución al final del programa LEADER II.

OBJETIVOS	ACCIONES APROBADAS		COSTE MEDIO DE LAS ACCIONES	RESULTADOS	
PRIORITARIOS 1. La dinamización de su desarrollo a través de una estructura de participación de los agentes socioeconómicos y sociales de la zona. 2. El apoyo a las actividades económicas consideradas claves en el actual medio rural.	B1	369	3.524.407	Dotación y funcionamiento de 16 oficinas.	
	B2	737	2.310.091	657 cursos.	24.473 alumnos.
	B3	741	14.146.818	P Alojamiento: 6.253 creadas 2.818 mejoradas	Empleos: 932 creados 579 de mujeres 479 de jóvenes
	B4	876	11.464.463	Empresas: 303 creadas 111 ampliadas 301 modernizadas	Empleos: 1.283 creados 555 de mujeres 825 de jóvenes
	B5	344	10.638.604	Empresas: 135 creadas 25 ampliadas 122 modernizadas	Empleos: 302 creados 97 de mujeres 162 de jóvenes
	B6	345	11.529.820	Nº de proyectos destinados a: Medio natural: 52 Patrimonio edificado: 86 Patrimonio cultural: 29 Empleo creado: 94	
FUNDAMENTALES 1. Fomentar actividades innovadoras realizadas por los agentes locales 2. Crear una imagen y conciencia de la zona. 3. Difundir, dentro y fuera, la concepción y gestión del programa de innovación.					

Fuente: DGA

Tabla 5. Síntesis de los objetivos alcanzados por LEADER II en Aragón

El turismo rural y las acciones relacionadas con las pequeñas y medianas empresas, han sido las principales generadoras de riqueza en la totalidad de los grupos Leader. En concreto, el **turismo rural** (B3) ha creado 932 puestos de trabajo, de los cuales 442 han sido a tiempo completo y 579 para mujeres, siendo este aspecto particularmente importante por las dificultades de este colectivo para incorporarse al mercado laboral. La mayor parte de estos promotores de turismo rural son personas de mediana edad (35 a 54 años) con experiencia previa y formación específica.

La mayoría de los proyectos aprobados han tenido como objetivo la creación, mejora y ampliación de diferentes tipos de establecimientos turísticos, sobre todo alojamientos. También han sido numerosas las acciones de promoción turística de los distintos territorios Leader, ejecutadas por los propios grupos. Se echa de menos la promoción de actividades complementarias para cubrir el ocio de los turistas, siendo éste un posible yacimiento de empleo.

Cabe destacar la gran diferencia de un GAL en esta submedida, Sobrarbe-Ribagorza, que ha consumido el 16.6% de los recursos de esta submedida para todo Aragón, y es el 66.7% del presupuesto de este grupo. Han creado 1.541 (el 27% de las creadas en Aragón con cargo programa Leader II) plazas de alojamiento y han mejorado 246, dando empleo a 223 personas. Es señalable también el hecho de que los grandes beneficiarios en la creación de empleo hayan sido las mujeres y los jóvenes. Esto pone de manifiesto la importancia del turismo como motor de desarrollo en estas comarcas del Pirineo oriental oscense. Ahora bien, la tónica general de todos los grupos ha sido impulsar de forma notable el turismo rural en sus regiones, como queda reflejado en el hecho de que se haya certificado más de lo que estaba previsto.

Las acciones relativas a **pymes, artesanía y servicios** (B4) son las que más puestos de trabajo han creado, 1.283, de los que 1.074 son a jornada completa. En esta ocasión los empleos masculinos son más (728, frente a los 555 de mujeres). Los promotores tienen las mismas características que en el

caso anterior; la casi totalidad de ellos tienen experiencia previa en este campo. Los proyectos que se han llevado a cabo dentro de esta submedida han supuesto la creación de un gran número de nuevas empresas, aunque lo más importante ha sido la ampliación o mejora de los negocios ya existentes.

Aunque Aragón es un territorio en el que la actividad agraria ha sido la base de la economía, la **valorización y comercialización de la producción agraria** y silvícola (B5) no ha estado especialmente desarrollada. Las inversiones han estado destinadas sobre todo a los productos cárnicos, panaderías-pastelerías, aceite de oliva y vinos y licores. La creación de empleo no ha resultado tan importante como cabría esperar, y como ha sido en las otras dos medidas anteriores, y de nuevo los promotores tienen experiencia previa en este campo y formación específica en la actividad a desarrollar. Por los recursos de que dispone la Comunidad Aragonesa ésta debería de ser una submedida mucho más potenciada y generadora de riqueza.

Estas tres submedidas son las más productivas, aquéllas que más inciden sobre la actividad económica, ya que la mayor parte de los proyectos emprendidos están relacionados con la creación, ampliación o modernización de empresas y son las más generadoras de empleo. Estos hechos permiten que estas submedidas hayan concentrado el 79% de la financiación total, un 58% del gasto público y un 90% del privado. Por lo tanto hay una clara división de papeles: la iniciativa privada se concentra en las submedidas productivas, mientras que la pública se hace cargo de las acciones dirigidas al entorno, que son las que no aportan una rentabilidad inmediata.

En el caso de la submedida B6 relativa a la **conservación y mejora del medio** las acciones más desarrolladas han estado relacionadas con la rehabilitación de parajes de interés medioambiental y del patrimonio arquitectónico. Se han creado muy pocos empleos, porque la mayor parte de las acciones las han ejecutado los ayuntamientos con personal propio o con contratos puntuales. Ahora bien, un aspecto positivo es que la mayoría de los trabajos han sido de jornada completa y que ha beneficiado sobre todo a los

jóvenes. Pero no hay que olvidar que todo lo relacionado con el medio ambiente constituye otro yacimiento de empleo, particularmente en estas áreas rurales. La tipología de acciones ha sido de lo más variado: desde la rehabilitación y mejora de elementos del patrimonio cultural, publicaciones, inventarios de impactos ambientales o creación de centros de interpretación.

La submedida B1, necesaria para la **asistencia técnica** y para la sensibilización de la población se ha encargado sobre todo de financiar a los propios GAL. El contacto con algunos de estos grupos revela que sus dificultades han estado ligadas con la escasez de personal y lo amplio de los territorios. No obstante, los promotores y la población en general suele estar satisfecha.

La submedida B2, de **formación profesional y ayudas a la contratación**, ha tenido como objetivo fundamental mejorar la cualificación con el fin último de alcanzar una estabilidad laboral. En varios grupos estas acciones han superado con mucho el presupuesto previsto. Se han realizado 657 cursos, con un total de 24.437 alumnos inscritos, de los que 389 han encontrado empleo a partir de los cursos y 107 han cambiado de trabajo. Ello indica que la repercusión sobre el empleo de los cursos aún es muy escasa y que habría que encontrar la manera de mejorar la eficacia de estos cursos.

Uno de los principios de la iniciativa es la diversificación económica y la multisectorialidad. En este sentido se pueden encontrar distintas sinergias entre sectores y medidas. Por un lado el sector turístico ha tenido importantes relaciones con la industria agroalimentaria (vinos en el Somontano, jamón en Teruel) y con la artesanía. Por otro lado, la medida formativa ha estado en ocasiones supeditada a las necesidades de las otras medidas del programa, es decir, se ha convertido en una herramienta al servicio de otras actividades.

El sector turístico es el que se ha visto más beneficiado por la integración de las distintas acciones. La valorización del patrimonio, tanto natural como cultural, el desarrollo de la artesanía, el impulso de la industria agroalimentaria que utiliza los recursos endógenos de cada territorio, etc., han

servido para conseguir una diversificación de la actividad económica aragonesa y para reimpulsar la actividad turística, gracias a la aparición de nuevas posibilidades y recursos. No obstante, no hay que perder de vista que el turismo rural no es la única alternativa para la diversificación del territorio.

en millones de pts

	B1	B2	B3	B4	B5	B6	total
Sobrarbe-Ribagorza	105	96	1.626	437	58	114	2.435
Somontano de Barbastro	118	101	880	414	478	343	2.334
Monegros	111	94	493	1.452	178	184	2.511
Gállego-Sotón	77	64	680	124	76	272	1.293
Prepirineo	101	84	772	309	146	185	1.597
Moncayo	108	103	443	898	349	234	2.134
Calatayud	89	107	1.270	864	353	342	3.026
Mar de Aragón	82	85	550	983	136	399	2.235
Daroca-Calamocha	132	137	930	815	444	356	2.815
Maestrazgo	107	99	889	661	552	72	2.381
Bajo Martín	82	69	264	839	170	179	1.604
Albarracín	90	67	595	439	98	225	1.514
Mezquín-Matarraña	98	78	370	667	317	171	1.701
TOTAL ARAGÓN	1.301	1.186	9.761	8.901	3.354	3.077	27.579

Fuente: DGA

Tabla 6. Presupuesto certificado por submedidas y grupos

No podemos detenernos en el análisis de la trayectoria desarrollada por cada uno de los grupos, cuestión que por otra parte reviste gran interés. Por ello indicaremos tan sólo algunas ideas como síntesis de la misma (Ruiz, Frutos y Climent, 2000):

- ✓ La Iniciativa Leader II ha contribuido a reforzar la orientación turística de las zonas que ya la tenían antes (Sobrarbe-Ribagorza y Albarracín).
- ✓ Se está reforzando también la orientación industrial de tres de las cinco que la tenían previamente (Bajo Martín, Mar de Aragón – Caspe– y Somontano del Moncayo).
- ✓ Están ayudando a diversificar la economía local de las ocho zonas restantes, entre ellas todas las que tenían una orientación básicamente agraria, con lo cual se está cumpliendo uno de los objetivos clave de esta iniciativa comunitaria.

Es posible concluir que la Iniciativa Comunitaria LEADER II, ha jugado un papel muy destacado en las políticas comunitarias de desarrollo rural, como lo demuestra el hecho de se hayan superado ampliamente sus previsiones y de que haya generado unas amplias expectativas en la convocatoria de LEADER + en todo el territorio aragonés, lo que pone de manifiesto su carácter demostrativo.

El capital privado ha participado de forma mayoritaria (un 67%), lo que permite afirmar que se ha cumplido el objetivo de que el dinero público sirva para estimular a los agentes privados y despertar su capacidad de iniciativa.

4. OTRAS ACCIONES E INICIATIVAS CON IMPACTO EN EL MEDIO RURAL

LEADER II ha sido una iniciativa específica de desarrollo rural. Pero en el periodo 1994-1999 ha habido otras iniciativas de las que también se han beneficiado algunos GAL de Aragón, como INTERREG II, para la cooperación transfronteriza; ADAPT, para la Adaptación-cualificación de la mano de obra; NOW, que tenía como objetivo la igualdad hombre-mujer, o Youthstart, pensada para la adaptación jóvenes. El programa TERRA INCÓGNITA, en el que están incluidos varios GAL está ligado al FEDER.

Lamentablemente no disponemos de datos acerca del impacto que han tenido estas iniciativas. Tan sólo de referencias sobre la implantación en algunos GAL como el del Somontano de Barbastro.

En el caso de Aragón es significativo hablar de las figuras de los **parques culturales**. Actualmente hay 5 parques, tres se encuentran ubicados en la provincia de Teruel –Rio Martín, Maestrazgo y Albarracín- y dos en la provincia de Huesca –Río Vero y San Juan de la Peña-. La característica común a todos ellos es la de agrupar en una misma área geográfica un medio natural privilegiado junto a bienes de singular interés cultural, como pinturas de arte rupestre y conjuntos urbanos de gran valor histórico-artístico. Configuran por

ello espacios de gran valor ecológico, cultural y turístico. Se trata pues de un espacio singular en el que se integran diversos componentes del patrimonio material (histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, antropológico, paleontológico, etnológico, museístico, paisajístico, geológico, industrial, agrícola y artesanal) y del patrimonio inmaterial (lingüístico, gastronómico, tradiciones, fiestas, vestimentas y la acción cultural autóctona). En este espacio todas las actuaciones se han de orientar hacia la *protección y restauración del patrimonio, la acción cultural, el desarrollo rural sostenible y el equilibrio territorial*. Están regulados por la Ley de Parques Culturales, quedando enmarcada dentro de la Ley del Patrimonio Cultural de Aragón, puesto que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de patrimonio cultural de interés para la misma (Hernández y Giné, 2002) [4].

5. CONCLUSIÓN

Es necesario mantener un compromiso serio con el desarrollo rural en este territorio. En conjunto la región dispone de recursos, pero es imprescindible mantener todavía las ayudas económicas, técnicas y de impulso a las acciones innovadoras. No obstante, la verdadera valoración de lo que todas estas estrategias han supuesto la conoceremos el día en el que disminuyan o desaparezcan, esperando que en ese momento hayan sido capaces, al menos, de movilizar los recursos endógenos y los agentes del desarrollo.

Las distintas estrategias de desarrollo rural son tan sólo un instrumento, no un fin en sí mismas. Lo verdaderamente importante es el futuro del territorio y de sus habitantes. En el momento actual, y dada su fragilidad, es necesario seguir manteniendo las políticas de desarrollo y previsiblemente lo será durante bastante tiempo. Pero el desarrollo no se conseguirá únicamente con la llegada de recursos financieros, sino también con la presencia de profesionales bien formados y con recursos capaces de movilizar las potencialidades naturales, humanas y socioeconómicas existentes.

6. BIBLIOGRAFÍA

1. Consejo Económico y Social de Aragón (2.002), *Informe Socioeconómico de la década 1.991-2.000 en Aragón*, CESA, Zaragoza, 323 p.
2. DGA, MAPA, Comisión Europea (2.002), *Informe de evaluación final de la Iniciativa Comunitaria Leader II en Aragón*, 80 p.
3. HERNÁNDEZ NAVARRO, M. L. (2002), El Desarrollo Rural en Aragón: Objetivos, Programas y Realización, Ponencia para la Jornada Autonómica de Aragón del *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural*, 60 p.
4. HERNÁNDEZ NAVARRO, M. L., GINÉ ABAD, H. (2002), Los parques culturales de Aragón: un ejemplo pionero en la protección y gestión turística de espacios culturales y naturales, *Turismo y Transformaciones urbanas en el siglo XXI, V Coloquio de Geografía Urbana y VII Coloquio de Geografía del Turismo*, Universidad de Almería, 197-208.
5. HERNÁNDEZ NAVARRO, M. L., CASTELLÓ PUIG, A. (2.000), El desarrollo rural en la provincia de Huesca: los proyectos Leader, *Hacia un nuevo espacio mediterráneo*, Actas de la III Reunión de Estudios Regionales, Barcelona, 35-44.
7. RUIZ BUDRÍA, E., FRUTOS MEJÍAS, L. M., CLIMENT LÓPEZ, E. (2.000), La iniciativa comunitaria LEADER II y el desarrollo rural: el caso de Aragón, *Geographicalia*, 38, Dpto. Geografía y Ordenación del Territorio, Universidad de Zaragoza, 77-91.
8. RADR (2.000), *El desarrollo rural en Aragón. Aragón LEADER*, Red Aragonesa de Desarrollo Rural, Zaragoza, 131 p.
9. RUBIO TERRADO, P. (1.996), Experiencias de desarrollo rural integral en un área de montaña de la provincia de Teruel, *Actas del VIII Coloquio de Geografía Rural*, AGE y Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 363-377.
10. SIERRA, J., JUSTE, N., FÁBREGAS, P., (2.002), *Seis años de Desarrollo Rural en la Comarca. Somontano*, Programa Leader II (1.996-2.001), CEDER Somontano, Barbastro, 61 p.

**VALORIZACIÓN DE UN TERRITORIO: IMPLANTACIÓN DE UNA AGENDA
21 LOCAL COMO MOTOR DEL DESARROLLO ENDÓGENO. CASO DE LA
A.D.R PRODER II COMARCA DE PONTEVEDRA**

**ASSESSING THE LAND: IMPLANTATION OF A LOCAL AGENDA 21
LOCAL AS MOTOR FOR THE ENDOGENOUS DEVELOPMENT. THE CASE
OF THE A.D.R PRODER II DISTRICT IN PONTEVEDRA**

Carlos J. Álvarez López, Rafael Crecente Maseda, Jorge Blanco Ballón, María Rodríguez Couso.

Universidad de Santiago de Compostela.

Dpto: Enxeñería Agroforestal Escola Politécnica Superior. Campus de Lugo
27003 Lugo.

RESUMEN

La presente comunicación es resultado de un trabajo continuado de un años en el que el Laboratorio de Proxectos e Planificación da Universidade de Santiago de Compostela, prestó una asistencia técnica a un Grupo de Acción Local con ámbito territorial de cinco municipio, de la provincia de Pontevedra.

Los objetivos de este trabajo fueron realizar un diagnóstico territorial, haciendo participar de él a la población –diagnóstico participativo-, con posterior diseño de una estrategia de desarrollo, basada en las potencialidades locales. El resultado final fue la elaboración de una candidatura al programa PRODER II .

Será objeto de esta comunicación centrarse en la parte final de este trabajo, concretamente en el diseño de una estrategia de desarrollo territorial genuina y sostenible, y adaptada tanto a las potencialidades locales como a las propias limitaciones

ABSTRACT

This Communication is the result of a year-long project by which Laboratorio de Proxectos e Planificación da Universidade de Santiago de Compostela¹, lent technical assistance to a Local Action Group involving five municipalities in the province of Pontevedra.

The objectives of this project were to produce a territorial diagnosis in which the population was involved – participatory diagnosis- for later production of a development strategy based on the local potential. The final result was the drafting of an application for the PRODER II Program. This paper focuses on the final stage of the project, that is the design of the strategy for a genuine and sustainable spatial development that fits both the local potential and limitations.

1. INTRODUCCIÓN

El trabajo aquí desarrollado debe ser enmarcado dentro de la propia filosofía LEADER, siendo sus principales aportaciones las siguientes:

- Movilización de los agentes locales para que procedan a una reflexión y se responsabilicen de su territorio;
- Aplicación de un enfoque territorial descentralizado e integrado, basado en un proceso ascendente;
- Apertura de las zonas rurales a otros territorios, mediante el intercambio de experiencias gracias a la constitución de redes;

¹ Project and Spatial Planning Laboratory at the Santiago de Compostela University

- Posibilidad de financiar operaciones de pequeña envergadura cuando existan intermediarios administrativos, técnicos y financieros dispuestos a brindar su apoyo a las personas que presenten pequeños proyectos.

Asimismo el enfoque Leader está basado sobre tres componentes:

1. Territorio: Dirigido a territorios rurales de poca extensión y que formen un conjunto homogéneo desde el punto de vista físico (geográfico), económico y social.

2. Grupo: Serán los beneficiarios de la ayuda financiera y será un conjunto de interlocutores denominados Grupo de Acción Local (GAL), que actuarán como transmisores de la estrategia de desarrollo y se encargarán de su aplicación.

Deberán estar compuestos por un conjunto equilibrado y representativo de los interlocutores de los diferentes sectores socioeconómicos del territorio. En los órganos de decisión, los agentes económicos y las asociaciones deben representar, como mínimo, el 50 % de los agentes locales.

3. Programa o estrategia de desarrollo: La estrategia propuesta por los GAL deberá reunir las siguientes características:

- Deberá tratarse de una estrategia integrada, con un enfoque global, concertado y que se base en la interacción de los operadores, sectores y proyectos, centrada en un aspecto aglutinante, representativo de la identidad, los recursos y los conocimientos técnicos específicos

desarrollados en el territorio en cuestión, capaz de aglutinar a todos los operadores y proyectos de diversos ámbitos en una misma estrategia de desarrollo.

- La estrategia deberá dar prueba de su coherencia y de su arraigo en el territorio, en particular, desde un punto de vista socioeconómico. Además, deberá justificar su viabilidad socioeconómica y su carácter sostenible.
- Deberá demostrar su carácter piloto y la posibilidad de transferencia de los métodos propuestos.
- Deberá demostrar su carácter complementario con las intervenciones de los programas principales que se impliquen en la región.

Vistas todas estas particularidades de la nueva Iniciativa Leader +, debe recordarse que durante los Programas anteriores (Leader I y Leader II), más de la mitad de los fondos fueron invertidos en proyectos encuadrados dentro del llamado "*Turismo Rural*", quizá por haber sido un sector en auge, quizá por no haber sabido buscar correctamente las potencialidades del territorio. La eficacia de estas inversiones aún está sin evaluarse correctamente, pero en muchos casos su repercusión sobre la economía local y la diversificación de actividades está, cuando menos en parte dicho.

A continuación se refleja parte del diagnóstico realizado, así como los elementos más característicos del territorio, todo ellos conducentes a el diseño de un eje federador o aglutinante y posterior estrategia.

DIAGNÓSTICO

En el trabajo que se presenta se describe una estrategia de desarrollo para una los municipios de Barro, Poio, Pontecaldelas, Pontevedra y Vilaboa, ubicados todos en la provincia de Pontevedra. Esta estrategia ha sido promovida por el G.A:L "A.D.R. PRODER II COMARCA DE PONTEVEDRA" beneficiario de un programa PRODER II.. El diseño ha sido elaborado por un equipo de trabajo de la Universidad de Santiago de Compostela

Desde las primeras fases de diseño se ha contado con la participación de la población local. Para eso se ha articulado el GAL entorno a 11 mesas sectoriales:-Mujeres, Comunidades de Montes, Sector forestal, Empresarios y Profesionales, Sector vitivinícola, Sector agroganadero, Comercio y artesanía, Economía social y tercer sector, Asociaciones juveniles, culturales, recreativas y vecinales, Sector institucional, Turismo rural. Se han mantenido reuniones periódicas con todas estas mesas sectoriales, la metodología de trabajo consistió en identificar los puntos fuertes y débiles, detectar las amenazas y oportunidades percibidas por los diferentes agentes y diseñar en común líneas de actuación, iniciativas o proyectos de interés, que puedan contribuir a superar dificultades o aprovechar las ventajas competitivas de cada sector.

El resultado del diagnóstico se expone a continuación

DEBILIDADES	AMENAZAS
--------------------	-----------------

<p>Organización territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desequilibrios territoriales, los municipios de Barro y Pontecaldelas presentan unos indicadores de desarrollo inferiores al resto del territorio. - Medio rural claramente dependiente del urbano. - Deficiencias de servicios y equipamientos en el rural. <p>Colectivos desfavorecidos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de actuaciones integrales dirigidas a estos colectivos y dificultades de inserción laboral. <p>Sistemas productivos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Escasa formación específica orientada a las actividades de la zona. - Deficiente comercialización / transformación de los productos locales. Falta de valor añadido. - Dependencia del eucalipto como monocultivo forestal, con excesiva presión productiva sobre los montes periurbanos. - Deficiente gestión y formación del propietario forestal. - Inexistencia de organización turística conjunta del territorio; deficiente distribución de servicios hosteleros y falta de profesionalización en el sector. 	<p>Organización territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento de zonas de <i>urbanización difusa</i>. Presión sobre los actuales usos del suelo en zonas rurales. <p>Sistemas productivos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Deficiencias en la organización de la oferta de productos locales. - Competencia con vinos D.O Rías Baixas de calidad. - Elevado número de incendios forestales. - Deterioro del patrimonio histórico-artístico y cultural. - Falta de apoyo al diseño de productos artesanos. - Deterioro del patrimonio cultural-natural causado por una presión excesiva en las zonas de mayor concentración del turismo. - Riesgo de desaparición de bodegas por el escaso valor añadido de sus producciones.
FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<p>Organización territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Situación territorial en el Eixo Atlántico, área de dinamismo económico. - Las Rías Baixas se proyectan al exterior con una imagen de calidad. - Diversificación de los sistemas productivos. - Población dinámica, alta participación social <p>Colectivos desfavorecidos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existencia de un tejido asociativo y un elevado dinamismo entre estos 	<p>Organización territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de utilizar la ciudad de Pontevedra como mercado de proximidad para productos locales. <p>Colectivos desfavorecidos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Representación de estos colectivos en el GAL, a través de la mesa sectorial de economía social y tercer sector. <p>Sistemas productivos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Municipio de Barro incluido en la D. O. Rías Baixas, y existencia de movimiento asociativo que persigue la

<p>colectivos</p> <p>Sistemas productivos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incipiente producción hortícola diversificada y de calidad. - Elevada productividad potencial forestal. - Existencia de iniciativas para la producción de nuevos productos obtenidos del monte (setas, plantas medicinales, miel...). - Conjunción en el territorio de reclamos para el turista: cultura, historia, artesanía, paisaje y recursos naturales. 	<p>integración de Vilaboa, Poio y Pontevedra en dicha denominación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existencia de demanda de productos locales en mercados de proximidad. - Existencia de un <i>polo de innovación</i> forestal ENCE; centros de formación e investigación. - Dinamismo de las Comunidades de Montes, con intención de hacer un aprovechamiento integral del monte (uso productivo, ecológico y social). - Posibilidad de ofrecer un turismo complementario al de "sol y playa", aprovechando el incremento de turistas en la última década, y creando sinergias con la ciudad de Pontevedra. - Demanda de actividades de ocio en el medio rural por parte de la población urbana de Pontevedra.
--	--

2. ESTRATEGIA DE DESARROLLO.

El hecho de encontrarnos ante un territorio ubicado en el "Eixo Atlántico", consolidado como eje de desarrollo a nivel regional, confiere unas ventajas competitivas respecto a otras zonas rurales de Galicia (poseer buenas comunicaciones tanto internas como con el exterior, indicadores demográficos y económicos más favorables, conexión con el Norte de Portugal, etc.). Esta situación de privilegio se refuerza con la articulación del territorio alrededor de una ciudad capital provincial, Pontevedra. De todo esto, se configura un territorio con características rururbanas, donde se apunta un dinamismo económico y social capaz de dar impulso al proceso de desarrollo.

Estas ventajas a priori del territorio, pueden traer aparejados modelos de desarrollo poco responsables, "(...) *comprendemos que nuestro actual modelo*

urbano de vida, y particularmente nuestras pautas de división del trabajo y de las funciones, la ocupación del suelo, el transporte, la producción industrial, la agricultura, el consumo y las actividades de ocio y, por tanto, nuestro nivel de vida, nos hace especialmente responsables de muchos de los problemas ambientales con los cuales se enfrenta la humanidad. Este hecho es especialmente significativo si se tiene en cuenta que el 80% de la población europea vive en zonas urbanas” Carta de Aalborg, Mayo 1994).

Por todo esto, es especialmente importante promover un nuevo modelo de desarrollo basado en la sostenibilidad, entendida ésta como un proceso creativo de **abajo - arriba** en busca del equilibrio que se extiende a todos los ámbitos de toma de decisiones a nivel local, que asegure la calidad de vida de las generaciones presentes, sin poner en peligro las condiciones de vida de las generaciones futuras.

Es evidente que nos encontramos ante un territorio con capacidad de impulsar un desarrollo económico, concentrándose el mayor dinamismo alrededor de la ciudad de Pontevedra. Sin embargo también es cierto que existen desequilibrios territoriales, reproduciéndose las habituales desigualdades centro-periferia en las relaciones con su área de influencia comarcal.

La estrategia establece un modelo de desarrollo equilibrado, articulando las relaciones entre lo urbano y lo rural, basándose en la sostenibilidad y donde el desarrollo social, ambiental y económico se complementen para alcanzar una mejor calidad de vida de los ciudadanos/as (*“Integraremos el desarrollo medioambiental en el desarrollo social y económico para mejorar la salud y la*

calidad de vida de nuestros ciudadanos. La estabilidad social y la equidad deben basarse en una economía sostenible que esté acorde con la naturaleza, es decir, en la sostenibilidad medioambiental. La planificación del desarrollo sostenible debe integrar los aspectos medioambientales en los aspectos sociales y económicos y requiere, por tanto, una aproximación transectorial en la planificación y la implementación". Carta de Lisboa, Octubre 1996).

El apoyo y compromiso de los ciudadanos y ciudadanas será imprescindible para la puesta en marcha de un nuevo modelo de desarrollo. Durante la elaboración de esta candidatura la población local ha demostrado un alto grado de participación y de implicación, por lo que consideramos que el G.A.L debe continuar siendo el pilar básico sobre el que se asiente la participación.

En esta clara apuesta por el Desarrollo Sostenible se pretende una valorización económica, social y ambiental del territorio, que no solo garantice la calidad de vida de sus ciudadanos, sino que lo haga asegurando la calidad de vida de las generaciones futuras.

La Agenda 21 Local se plantea como la herramienta básica para la implantación de este modelo, garantizando la sostenibilidad, incluyendo a todos los sectores de la comunidad y estableciendo los procedimientos para la monitorización, seguimiento y reformulación continua.

La implantación de esta nueva forma de actuar "pensando globalmente y actuando localmente", servirá de demostración a territorios rurales y urbanos de cómo un territorio valorizado e implicará una mejora en la calidad de vida

de las generaciones actuales y futuras, tomando conciencia del marco globalizado en que se sitúa. El primer paso que se dará en este sentido será el compromiso municipal de adhesión a la Carta de Aalborg, asumiendo por tanto sus compromisos como se reflejará en distintos apartados de la Estrategia.



Por otra parte la Agenda 21 Local será el eje vertebrador que integrará todas las líneas estratégicas propuestas, la sostenibilidad del programa además de presentarse como un modelo innovador piloto y con posibilidad de transferencia a otros territorios, con carácter complementario con otros programas

El objetivo último del programa es la VALORIZACIÓN DEL TERRITORIO, entendido éste más allá del propio soporte físico, pues incluirá además las personas y agentes que en él actúan, los productos que ese territorio posee, sus recursos patrimoniales (medioambiente, culturales, etc) así como la imagen mental que proyecta.

La estrategia expuesta es el resultado de un proceso de reflexión colectiva que pretende incidir fundamentalmente en la mejora de la calidad de vida de la población local, a través de la valorización del patrimonio natural y cultural, y el fomento de la cohesión social. La herramienta básica para implementar esta estrategia será la puesta en marcha de una Agenda 21- Local, que aportará un nuevo enfoque de hacer desarrollo "desde lo local", fomentando la participación. Se pretende que sea además el motor del ciclo de proyecto territorial de desarrollo, permitiendo su seguimiento y reformulación continua.

OBJETIVOS A ALCANZAR CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO:

OBJETIVO GENERAL: VALORIZACIÓN DEL TERRITORIO.

La VALORIZACIÓN DEL TERRITORIO supone:

- la toma de conciencia de los recursos del territorio en la búsqueda de una coherencia global,
- la implicación de los agentes e instituciones,
- la integración de los sectores de actividad en una lógica de innovación,
- la cooperación con otros territorios y la articulación con las políticas regionales, nacionales, europeas y con el contexto global.

La elaboración y puesta en marcha del proyecto territorial será pues un proceso destinado a adquirir por parte de los agentes locales y las instituciones cuatro capacidades: la capacidad de valorizar su entorno; la de actuar conjunta y sinérgicamente; la de crear vínculos entre sectores de tal

modo que se mantenga *in situ* el máximo valor añadido y, por último, la de establecer relaciones con otros territorios y con el resto del mundo.

La valorización de un territorio va mucho más allá del crecimiento de sus sectores productivos, siendo únicamente estos una parte más. Dentro de este concepto entrarán otros aspectos como la cultura y tradiciones, el patrimonio histórico, la riqueza y diversidad paisajística, así como la receptividad de sus gentes o la propia articulación social. Son en definitiva, un conjunto de aspectos y fenómenos, materiales e inmateriales, personales y colectivos, productivos y no productivos, los que conforman una imagen externa, un conjunto de percepciones que influyen en las actitudes que tanto desde el interior como desde el exterior se puedan tener respecto de un territorio.

Los componentes que integran el concepto global de valorización, son una economía fuerte, un medioambiente sano y una sociedad articulada alrededor de un proyecto común. Los progresos en alguno de estos aspectos deberán suponer avances en los otros, convirtiéndose en un proceso armónico.

Los objetivos específicos desarrollados a continuación están dirigidos a valorizar el territorio en los ámbitos económico, social y ambiental, de forma complementaria y creando sinergias entre ellos.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1.- Revitalización y proyección del patrimonio natural y cultural.

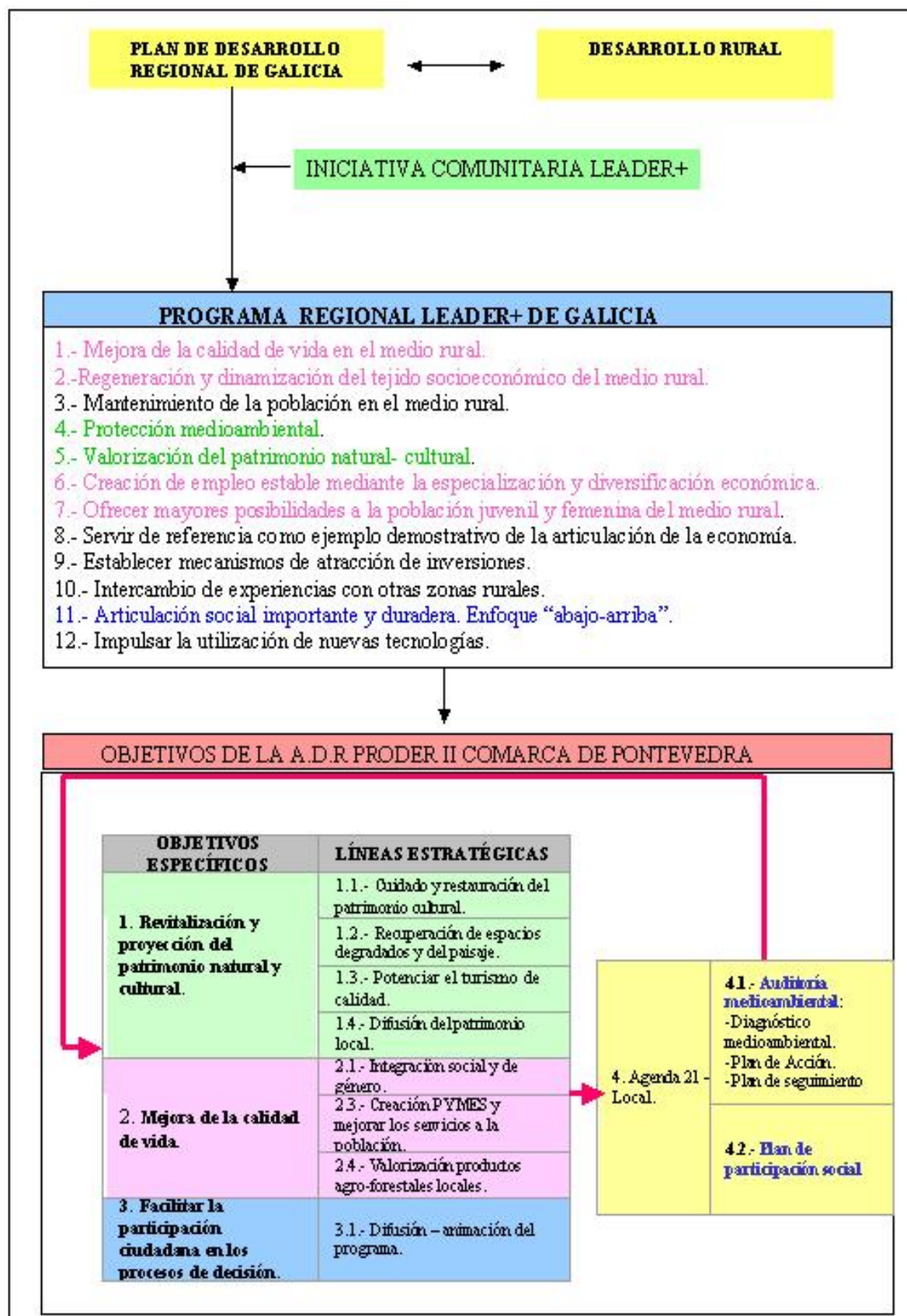
2.- Mejora de la calidad de vida.

3.- Facilitar la participación ciudadana en los procesos de decisión.

4.- Implantación de una Agenda 21-Local.

En el gráfico siguiente se refleja la relación entre estos objetivos, así como las líneas estratégicas que se plantean para la consecución de cada uno de ellos.

Gráfico10 Objetivos específicos y líneas estratégicas.



Del análisis y diagnóstico elaborados en esta candidatura han surgido de forma directa los tres primeros objetivos específicos. Para *asegurar e integrar* estos tres objetivos como modelo de desarrollo sostenible, surge un cuarto objetivo específico: Implantar una Agenda 21 Local, como un instrumento que no solo contribuirá a avanzar hacia el objetivo general, si no que a partir del *Diagnóstico medioambiental* y contando con la *Participación social* generará un *Plan de Acción* que reformule los objetivos anteriores y facilite la aparición de nuevos objetivos; permitiendo a través del *Plan de seguimiento* la formulación de indicadores que evalúen en que medida se alcanzan estos objetivos. De esta forma la Agenda 21 Local garantizará en el tiempo un proceso de desarrollo dinámico y sostenible. (Todos estos puntos de la Agenda 21 se aclaran más adelante).

TERRITORIO DIFUSO Y ARCHIPIÉLAGO DE IDENTIDADES

DIFUSE TERRITORY AND AN ARCHIPELAGO OF IDENTITIES

Ramón Llopis Goig, Miguel Vidal González

Universidad de Valencia, Universidad Politécnica de Valencia

RESUMEN

Ante el desbordamiento del Estado-nación por la soberanía incuestionable de los flujos financieros, se potencian las identidades locales como lugar de arraigo identitario. En ese sentido, mientras que las regiones suponen la primera línea de resistencia frente a ese hundimiento, en el caso de la Comunidad Valenciana, al darse históricamente una debilidad en el “nosotros” común, esa línea se desplaza hacia una miríada de identidades locales, potenciando un hiperlocalismo con conexiones débiles y reactivas. De esta forma, el reto de la segunda modernidad pasa por fomentar un archipiélago de ciudades que no naufrague en el inconmensurable océano globalizado.

ABSTRACT

Before the dismantling of the Nation-State by the unquestionable sovereignty of the financial flows, the local identity is encouraged as a place to find the identity roots. In this sense, while the regions become the first line of resistance in the face of this sinking in the Valencian Community, afflicted by a historic weakness of the common “us” this line splits into a thousand local identities giving raise to a hyperlocality plagued by weak and reactive links. From this perspective, the challenge for the second modernity is to promote an archipelago of cities that would not sink in the vast ocean of globalisation.

1. Introducción

La desvertebración económica, cultural y territorial de la Comunidad Valenciana, ha constituido, tradicionalmente, un obstáculo estructural para la integración del conjunto de su espacio. Las fracturas funcionales a lo largo y ancho del territorio (de tipo económico, relacionadas con infraestructuras, demográficas y relativas a los subsistemas de ciudades) tienen su reflejo sociocultural, y viceversa, en la ausencia de una identidad colectiva fuerte y cohesionada. No existe, por tanto, la creencia consolidada en un *nosotros* culturalmente constituido.

2. Realimentando la fragmentación

En 1990 la Comunidad Valenciana era una de las dos que menor demanda de incrementar la autonomía formulaba: sólo un 8% de los valencianos deseaba un mayor grado de autonomía. El dato es profundamente importante si se tiene en cuenta que en Cataluña era del 41%, en el País Vasco del 43%, en Canarias del 49%, en Baleares del 45%, y en Aragón del 52%. La Comunidad Valenciana, por otro lado, se situaba entre las tres que con mayor porcentaje deseaban un menor grado de autonomía.

TABLA 1

<i>Autonomía deseada respecto de la actual</i>			
<i>C. Autónoma</i>	<i>Mayor</i>	<i>Igual</i>	<i>Menor</i>
Cataluña	41	20	15
País Vasco	43	27	2
Murcia	9	30	22
Baleares	45	27	3
Extremadura	50	18	4
Cantabria	31	19	6
Castilla León	31	29	13
La Rioja	41	14	4
Andalucía	11	27	37
Galicia	6	24	41
Asturias	20	22	2
Canarias	49	13	4
Aragón	52	2	9
C. Valenciana	8	22	29

Fuente: CIS, 1990

Esa pobre ambición de poder autonómico es una de las dimensiones de lo que en otro lugar se ha denominado "síndrome de desamparo aprendido" (Llopis, 1996). La segunda dimensión es el escaso peso que los propios valencianos atribuyen a la Comunidad Valenciana en el contexto de la política estatal y en relación a decisiones que le afectan. En una encuesta de opinión pública de finales de la década de los ochenta, un 55,4% de la población entrevistada consideraba que ese peso era "poco" o "nada".

TABLA 2

Percepción de peso de la Comunidad Valenciana en decisiones que le afectan	
Mucho	1,2
Bastante	11,3
Algo	22,6
Poco	35,9
Nada	19,5
Ns/nc	9,0

Fuente: Sondeo Sigma Dos. Tiempo (10-X-1998).

Se trata pues, de un síndrome de desamparo: se piensa que no se tiene peso para influir pero no se quiere tener más poder.

En sintonía con los anteriores resultados en la Comunidad Valenciana, aparece el mayor porcentaje de población que manifiesta una opinión negativa con relación al proceso de construcción del estado de las autonomías para los intereses del conjunto de los españoles:

TABLA 3

<i>Opinión sobre el proceso de construcción del Estado de las Autonomías</i>				
<i>Comunidad Autónoma</i>	<i>Positivo</i>	<i>Negativo</i>	<i>Ni positivo Ni negativo</i>	<i>Ns/nc</i>
Andalucía	12	26	20	42
Cataluña	35	32	13	2
Madrid	21	29	39	11
País Vasco	20	23	36	21
Galicia	24	21	41	14
Castilla León	17	23	35	25
Comunidad Valenciana	17	37	25	21
TOTAL	21	28	29	22

Fuente: Sondeo Intergallup, enero de 1994, Levante / El Mercantil Valenciano

Además, y sería el tercer aspecto del “síndrome de desamparo aprendido”, hay una profunda desconfianza en la clase política como representante de los intereses de la propia Comunidad Valenciana. La tabla siguiente muestra que en la Comunidad Valenciana aparece el menor porcentaje de los que opinan que la mejor defensa ante los órganos de Bruselas son los representantes propios (49,4%). Junto a Castilla-La Mancha, Castilla-León y Madrid, la Comunidad Valenciana lideraba, en 1994, el ranking de las que creen que la medida más oportuna para defender los intereses propios es la presión al gobierno central.

TABLA 4

<i>Opinión sobre como se defienden mejor ante los órganos de Bruselas los intereses de la Comunidad Valenciana</i>			
<i>Comunidad Autónoma</i>	Con representantes propios	Presionando a los gobiernos de Madrid	No sabe No contesta
Andalucía	62,0	31,0	7,0
Aragón	50,0	26,0	24,0
Baleares	60,0	34,5	5,5
Canarias	62,8	31,2	6,0
Castilla León	48,3	44,0	7,7
Cataluña	76,4	17,1	6,5
Extremadura	59,5	24,5	16,0
Galicia	73,6	24,2	2,2
Navarra	75,9	21,1	3,0
Madrid	49,8	47,0	3,3
Castilla - La Mancha	45,8	43,6	10,6
Murcia	62,0	31,5	6,5
Asturias	61,0	31,5	7,5
La Rioja	54,5	39,0	6,5
Cantabria	88,0	8,5	3,5
Comunidad Valenciana	49,4	44,1	6,6
País Vasco	70,0	21,8	8,3
TOTAL	61,1	31,9	7,0

Fuente: García Ferrando, López Aranguren y Beltrán (1994)

3. Identidad colectiva débil

La identidad colectiva, como indicador sociológico que expresa la conciencia de pertenencia a un territorio político, es el tema del presente apartado.

Al comparar con otras comunidades autónomas del estado español se aprecia que la interiorización del españolismo es, en la Comunidad Valenciana, superior al de las nacionalidades históricas, y también incluso a aquellas regiones con menor raigambre histórica.

La identidad colectiva es un indicador necesario para diagnosticar el estado de autopercepción de una comunidad. Al fin y al cabo, una nación existe en la medida en que sus habitantes comparten una visión y una definición de sí mismos como pueblo que vive en un territorio considerado como propio, y en la medida que pretenden mantener su continuidad como sujeto histórico, que se considera en posesión de unos derechos y aspiraciones a alguna forma de soberanía o, al menos, de no-dependencia, y con alguna forma de identidad colectiva no subordinada o incluida en otras más básicas o dominantes.

En la tabla que aparece a continuación, se aprecia que las diferencias entre Comunidades Autónomas son importantes y significativas. Solamente en el País Vasco predomina la identidad colectiva autóctona sobre los otros dos sentimientos, mientras que en Castilla León, Castilla la Mancha y Madrid predomina el españolismo. En el resto de comunidades predomina la proporción de los que se consideran tan de su propia comunidad como españoles, con cierto predominio de la identidad autonómica sobre el españolismo en Andalucía, Galicia y Canarias. No obstante, la Comunidad Valenciana, como se puede apreciar, aparece entre las de mayor interiorización españolista.

TABLA 5

<i>Identidad colectiva por Comunidades Autónomas</i>					
<i>Comunidad Autónoma</i>	<i>Solo * que español</i>	<i>Más * Tan * como español</i>	<i>más español/Solo que * español</i>		
Andalucía	4	23	61	6	5
Canarias	16	22	48	5	7
Castilla León	1	5	39	12	39
Castilla la Mancha	2	5	45	9	37
Cataluña	11	20	40	15	12

Galicia	12	25	46	10	6
Madrid	1	5	35	6	48
País Vasco	41	17	22	6	8
C. Valenciana	2	3	55	8	30
Total	8	14	47	8	21

(*) Catalán, gallego, valenciano, vasco, etc.

Fuente: CIRES: La realidad social en España: 1996. BBV-BBK-Caja Madrid

Un repaso a una amplia serie de datos registrados a en la década de los ochenta y noventa, permite extraer algunas conclusiones sobre la evolución del sentimiento de identidad colectiva, durante las dos últimas décadas, en la Comunidad Valenciana.

Desde el año 1984 hasta el 2002, en ningún momento hay menos de 30% de la población valenciana que asuma una identidad colectiva española o más española que valenciana. Como muestra la tabla, hay momentos, en las postrimerías de los ochenta y en los prolegómenos de los noventa, en los que la afirmación españolista alcanza entre el 40% y el 60% de los valencianos.

TABLA 6

<i>Evolución de la identidad colectiva en las Comunidad Valenciana</i>												
	84	85	88	90	91	92	93	94	95	96	00	02
SV	1	1	2	2	2	1,9	2,1	3,4	2,9	2	2,4	1,2
MVQE	10	9	9	8	8	10,4	9,5	5,9	4,1	3	15,1	12,5
TVCE	53	49	54	39	31	35,0	46,0	50,1	52,4	55	49,3	51,5
MEQV	15	18	12	12	12	10,6	9,7	9,8	10,5	8	20,3	13,0
SE	21	18	29	41	47	36,3	28	27,9	25,6	30	11,2	20,5

(*) SV: solo valenciano, MVQE: más valenciano que español, TVCE: tan valenciano como español, MEQV: más español que valenciano y SE: solo español
Fuente: Banco de datos del CIS (varios años), CIRES (1996), Moreno, L. (1997), Pérez de Guzmán (1993), García Ferrando y Ariño (2002)

Un segundo indicador sociológico deja patente la debilidad de la identidad colectiva, así como la interiorización del españolismo. Los datos los proporcionan las respuestas a una pregunta habitual en las encuestas de cultura política y opinión pública: ¿Qué ciudadanía le gustaría declarar en su pasaporte? En las respuestas se aprecia que la Comunidad Valenciana es la que obtiene el mayor porcentaje que declara preferir la ciudadanía española (83%). Asimismo, los valencianos son, con la excepción de los madrileños, los

que, en menor porcentaje, preferirían llevar en su pasaporte la ciudadanía de su propia comunidad autónoma (8%).

TABLA 7

<i>Evolución del sentido de ciudadanía por CCAA</i>					
<i>C. Autónomas</i>	<i>Comunidad</i>	<i>España</i>	<i>Europa</i>	<i>Otro</i>	<i>Ns/nc</i>
Andalucía	32	61	4	2	1
Canarias	33	48	6	9	3
Castilla León	10	78	7	1	3
Castilla la Mancha	16	74	6	2	3
Cataluña	41	45	7	5	1
Galicia	47	41	7	5	-
Madrid	6	80	8	4	2
País Vasco	56	29	6	4	6
C. Valenciana	8	83	4	4	2
Total	27	61	6	4	2

Fuente: CIRES: 1996. BBV-BBK-Caja Madrid

De esta manera, una Comunidad Valenciana aún desvertebrada y con un gran referente españolista se enfrenta al debilitamiento de las estructuras del estado-nación y se asoma al siglo XXI en un mundo en permanente cambio.

4. Una Comunidad de ciudades en un mundo de ciudades: El salto de la rana

Con la expresión "el salto de la rana" se ha venido a denominar el proceso por medio del cual las sociedades preindustriales o poco industrializadas intentan acceder a un modelo de desarrollo informacional sin pasar por un estadio industrial intensivo.

En este sentido, la Comunidad Valenciana presenta todos los elementos para realizar "el salto de la rana" en el ámbito de la innovación política, económica, identitaria y social, pasando de una sociedad inmersa en la estadio antiguo del intento de vertebración territorial, de una miríada de identidades nucleares a una red de ciudades vertebradas según un modelo policéntrico, que haga de la flexibilidad organizativa un camino de innovación social, que considere el actual sistema disperso de ciudades el activo más importante de la Comunidad Valenciana, asumiendo y potenciando la personalidad propia de

las diferentes ciudades y garantizando su interconexión para hacer de la cooperación el núcleo central de una identidad común y el camino para conseguir la masa crítica que permita la integración con garantías de éxito en la competitiva red de ciudades europeas, descentralizando políticamente lo que siempre ha estado socialmente descentralizado y asumiendo como identidad una complejidad irreductible.

Especialmente porque la superposición de un archipiélago de ciudades y una gavilla de identidades locales divergentes en la Comunidad Valenciana, no solo favorece una estructura de organización reticular, sino que prácticamente la determina. Por el contrario, la insistencia retórica en la integración bajo un modelo piramidal fuertemente estructurado, no hace sino convertir la gavilla identitaria valenciana en un puzzle de piezas cada vez más irreconciliables.

En definitiva, se propone pasar de ser una gavilla de realidades discordantes a un archipiélago de ciudades unidas por aquello que las separa, o por decirlo de otra forma, se define la tradicional desvertebración de la Comunidad Valenciana como un sistema débilmente vertebrado de forma reticular que necesita ser activado para lograr una "multiplicidad coexistente" (Deleuze) o "multiplicidad dispersa" (Foucault).

5. Un mundo de ciudades

Los primeros teóricos de la globalización, fascinados en un principio por las nuevas posibilidades que parecían sugerir las tecnologías de la información, predijeron la decadencia de las ciudades a causa del impulso de fenómenos como el teletrabajo, la telecompra o la teleasistencia que permitirían una disociación creciente entre lugar y actividad. En definitiva, como recuerda R. Sennett (2000), en los albores de la globalización se extendió la idea de que el lugar iba a perder su importancia.

Sin embargo, lo que ocurre es justo lo contrario; la realidad nos demuestra que se está produciendo el fenómeno opuesto, con una aceleración del proceso urbanizador en todo el planeta. Así, la población urbana no solamente no ha detenido su crecimiento durante las últimas décadas, sino que todas

las previsiones apuntan a un constante aumento de la concentración urbana a nivel mundial.

En definitiva, se ha venido a demostrar que los flujos tienen origen y destino en lugares y que esos lugares necesitan unas determinadas economías de escala y de aglomeración que solamente pueden ofrecer los núcleos urbanos multifuncionales en los que se producen sinergias gracias a "las concentraciones de conocimiento científico y técnico, instituciones, empresas y trabajo cualificado que constituyen las fuerzas de la innovación en la era de la información" (Castells, 2000).

Es decir, las mismas tecnologías de la información vienen a reforzar el paradigma urbano al localizar sus centros de investigación y desarrollo en las ciudades más dinámicas.

No en vano se ha dicho repetidamente que civilización viene de civitas, ciudad, pues la máxima expresión del intercambio en proximidad de ideas, educación, financiación, mano de obra, recursos es el que potencia, al máximo, las economías de especialización.

De esta forma se puede decir que la economía globalizada se articula territorialmente entorno a redes de ciudades (Sassen, 1994). Ciudades que siguen un camino de creciente individualización y desvinculación de los territorios a que tradicionalmente se venían asociando (estado-nación) al lado de un proceso de interconexión entre sí.

Así, las ciudades y su entramado de intercambios aparecen como las nuevas estrellas de un firmamento que ve disminuir la luz de los estados-nación.

6. Comunidad Valenciana. Una Comunidad de ciudades

Las particularidades de la complicada orografía valenciana dieron lugar a determinados núcleos urbanos, especialmente en las comarcas del interior, pero también en la costa, que sin tener la suficiente población, dotaciones comerciales o industria, se constituyeron en centros de atracción de su entorno a causa de su aislamiento y a las distancias que los separaban de otros núcleos urbanos.

Sin embargo, fue sobre todo el desarrollo económico en la Comunidad Valenciana, fundamentado en unas industrias que necesitaban gran cantidad de mano de obra (calzado, textil, muebles, y posteriormente turismo y construcción), las que propiciaron el desplazamiento de las áreas rurales hacia los núcleos urbanos, configurando, sin planificación territorial, la actual estructura de ciudades.

Esta estructura puede ser considerada como un sistema territorialmente disperso y policéntrico, débilmente estructurado según una jerarquía funcional, pero ausente de una ciudad claramente dominadora en el conjunto del ámbito territorial, a pesar de las fuertes influencias de las tres capitales de provincias en sus respectivas áreas de influencia.

Esta dispersión y su débil estructuración han sido consideradas tradicionalmente como algunos de los factores que más han contribuido a la desvertebración del territorio. No obstante, este es el principal activo del que dispone una Comunidad Valenciana dispuesta a caminar por la senda de la "concentración dispersa".

Como proponían en 1980, con una perspectiva llena de lucidez, los autores del libro *Introducció a la Economia del País Valencià*, la realidad territorial autonómica: "... posibilita un crecimiento multipolar que si se hace de una forma mes desconcentrada puede dar lugar a otro modelo territorial más justo y racional para todos los que vivimos y trabajamos en el País Valenciano"

De esa forma, con el nuevo paradigma informacional, "otro modelo territorial" no solamente es adecuado, sino que las nuevas circunstancias potencian sus posibilidades y, por que no añadirlo, su necesidad, especialmente cuando el actual modelo basado en la lógica westfaliana ha demostrado su impotencia unificadora.

En este sentido, la Comunidad Valenciana ha presentado –y a pesar de todo todavía presenta–, la base de una estructura de red en su sistema de ciudades, con conexiones débiles y frecuentemente reactivas. Estructura adecuada para llevar a cabo una política de concentración dispersa, en consonancia con las nuevas posibilidades introducidas por la sociedad de la información.

7. "La concentración dispersa"

"Concentración dispersa" era el término utilizado en 1980 por los autores de la *Introducció a la Economia del País Valencià* para definir su propuesta de estructuración territorial. Sin embargo, un análisis actualizado debería ir mucho más allá, estableciendo la concentración dispersa como un nuevo modelo de gobernabilidad política y de desvertebración vertebradora en lo económico y social en un momento en que las redes de ciudades son ya una realidad surgida gracias a las nuevas tecnologías de la información, que permiten llevar a cabo un proceso que Castells (2001) ha denominado, con una más que significativa coincidencia, "concentración descentralizada".

Este proceso introduce la posibilidad de conseguir en regiones polinucleares y heterogéneas, como es el caso de la Comunidad Valenciana, una masa crítica hasta ahora inexistente en los procesos de intercambio, interacción e interdependencia con el resto de la red española y europea, que no estaría agrupada geográficamente al estilo de las megaciudades, sino dispersa gracias a su actual estructura de ciudades, evitando así las deseconomías externas (polución, tráfico, delincuencia, marginalidad inflación de la vivienda) que afectan a las grandes urbes, y permitiendo un espacio convivencial físico de dimensiones agradables y un tamaño que permita la experimentación de nuevas formas de democracia directa, desactivando las identidades locales reactivas y básicamente aisladas y asumiendo, de esta manera, un mayor sentimiento de pertenencia a un espacio, no homogéneo, pero sí común.

Un camino que aparece esbozado en las siguientes líneas de los mismos autores, cargadas de sentido común: "Para nosotros, la opción más equilibrada a nivel territorial debería basarse en lo que podríamos denominar una política de "concentración dispersa (...) se trataría de aceptar las evidentes ventajas de la concentración territorial, tanto a nivel económico como social y político, pero, sin embargo, con un enfoque diferente. Aprovechando la estructura multipolar de la economía valenciana a nivel territorial, sería necesario potenciar aquellas zonas que poseen las condiciones necesarias para constituirse en regiones urbanas (por ejemplo: L'Alcoiá - El

Comtat- La Costera- La Vall d'Albaida - La Safor o, incluso, la de Castellón) siguiendo, no obstante, un modelo de desarrollo mucho más disperso que el actual”.

Más de veinte años después, y a pesar del nimio avance en este sentido, Gregorio Martín seguirá insistiendo en la importancia para la Comunidad Valenciana de “una red integrada de ciudades que dejan de competir y se sientan parte de una realidad”¹.

8. De la acefalia a la multicefalia asimétrica: Un problema de acefalia

Que la ciudad de Valencia, a pesar de su significación económica y poblacional, y a pesar de la insistencia westfaliana de que a todo territorio le corresponde una capital centralizadora, no es y no ha sido la capital efectiva del territorio que va de Vinaroz a Orihuela, resulta algo bastante evidente. Para casi todos. En realidad, en un territorio tan fragmentado y desvertebrado como el de la Comunidad Valenciana, lo contrario hubiera sido una auténtica anomalía. De hecho, la insistencia en denominar a Valencia como Cap i Casal² no hace más que poner de manifiesto una y otra vez que no lo es.

En realidad, no solo no ha ejercido de capital efectiva sino que ni tan siquiera ha sido capaz de asumir recientemente la coordinación de su Área Metropolitana, viendo cómo se disolvía finalmente el Consell Metropolita de l'Horta (CMH).

En este sentido, los datos de una encuesta dirigida por R. Ll. Ninyoles daban cuenta de la escasa identificación de los intereses de los habitantes de la ciudad de Valencia con el conjunto de la sociedad valenciana. En 1993, un 46,8% de los residentes en la capital de la Comunidad afirmaba tener pocos o ningunos intereses comunes con otras personas de la comunidad. Lo realmente significativo, no obstante, era el gran incremento experimentado respecto a una encuesta dirigida por el mismo autor en el año 1985. Por el contrario, la proporción de personas que declara tener intereses comunes con

¹ *El País*, 9 octubre de 2001

² Expresión popular con la que se hace referencia a la capitalidad autonómica de la ciudad de Valencia.

el resto de los valencianos se reducía en más de once unidades porcentuales durante ese período de ocho años.

TABLA 8

Intereses comunes con otras personas de la comunidad		
	1985	1993
Muchos	14,7%	5,8%
Bastantes	43,9%	41,4%
Pocos	26,5%	35,7%
Ninguno	10,6%	11,1%
Ns/nc	4,2%	6,0%

Fuente: Ninyoles (1996: 69)

9. La multifuncionalidad en la Comunidad Valenciana como riesgo

Existen determinadas ciudades que aspiran a una multifuncionalidad muy superior a la que su potencia como ciudades les permitiría, lo que se traduce en una estéril dispersión y viene a acentuar una crisis fiscal a través de déficits disparados.

Desgraciadamente, esta última es la realidad en que se encuentran inmersas las tres ciudades cabecera de provincia de la Comunidad Valenciana, enfrentadas en un proceso de rivalidad en el que las tres se empeñan en mostrar signos de capitalidad, dada la importancia referencial que tiene el marco provincial.

De esta manera, frente a un imprescindible modelo de especialización a causa del menor tamaño comparativo y a una situación periférica, las autoridades correspondientes se aferran también a que cada una de las tres ciudades disponga de aeropuerto, parque temático, museo de arte moderno, feria de muestras, palacio de congresos, parque tecnológico, lo que no sólo actúa sobre la falta de especialización, sino que refuerza el carácter aislado de cada una de las ciudades al potenciarse una especie de autarquía urbana.

Desde el punto de vista de la red de ciudades europeas, resulta evidente la esterilidad de esta competencia entre ciudades tan próximas y pertenecientes

a un mismo ámbito territorial, competencia que se ha basado fundamentalmente en el agravio comparativo y en la adscripción provincial, y la necesidad de establecer unas relaciones de complementariedad basadas en la cooperación e insertas dentro de una estructura reticular que integre al conjunto de la Comunidad Valenciana. Especialmente porque una estructura reticular penaliza, no tanto el tamaño de los nodos, como su carácter redundante.

10. Multicefalia asimétrica en la Comunidad Valenciana

Pese a encontrar en la Comunidad Valenciana una realidad invertebrada, unas identidades discordantes y un entorno postwestfaliano, los gobernantes siguen empeñados en convertir a la ciudad de Valencia, siempre indecisa de si misma, profundamente dividida y alejada de cualquier tradición de consenso y pacto, con una exigua sociedad civil y al mismo tiempo acostumbrada a expulsar lejos lo mejor de si, en referente central para todo el territorio. Sin duda, el supuesto tácito que alumbra ese empeño es la idea de que a todo territorio "vertebrado" le corresponde una capital que escenifique el poder centralizado. No en vano, el Plan Estratégico Valencia 2015 establece como uno de sus objetivos, conseguir no sólo que sea la capital de un territorio vertebrado y "su consolidación como ciudad emblemática y Cap y Casal de la Comunidad Valenciana", sino, lo que es más meritorio, que vertebre el Arco Mediterráneo.

Pero insistir en el centralismo valenciano no conduce más que a potenciar el distanciamiento dentro de la fragmentación, realimentando el hiperlocalismo en un bucle que impide referirse a posibles vectores de entendimiento. Y si se sigue pensando que Valencia como capital efectiva de un territorio estructurado jerárquicamente según los modelos tradicionales es la culminación de un camino acertado de consecución de una identidad finalmente vertebrada, es a costa de ignorar la tozuda realidad interna y los nuevos modelos relacionales que surgen en el entorno europeo.

No podemos olvidar que si Valencia es la tercera provincia española en cuanto aportación al PIB español, con un 5,65%, Alicante es la cuarta, con un 3,21%,

lo que pone de manifiesto la necesidad de aceptar una realidad fuertemente multipolar, donde se encuentra la auténtica masa crítica de la Comunidad Valenciana³.

Por otra parte, es bien cierto que la imagen de una realidad soñada por ciertos sectores de la sociedad tiene mucho atractivo, como tampoco se puede ignorar la ventaja competitiva que se derivaría de una ciudad de Valencia que ejerciera de manera armoniosa la capitalidad efectiva de todo el territorio homogeneizado en el ámbito, cada vez más competitivo, de la red de ciudades europea.

Pero esa imagen choca con una fragmentación realimentada históricamente, que impide su realización y que lleva a identificar a Valencia como el nodo más importante, por su peso poblacional y económico, del archipiélago de ciudades de la Comunidad Valenciana, pero asumiendo una multicefalia asimétrica al lado de otras ciudades importantes, y consiguiendo de esta forma una masa crítica suficiente gracias a unas economías de escala procedentes de la articulación de un sistema de ciudades coordinado y cooperativo, frente a lo que se podría conseguir gracias a una capitalidad ahora mismo imposible.

Se trataría, por tanto, de abandonar una idea de estratificación puramente arborescente, para facilitar un proceso de articulación ponderada, "reforzando la centralidad de las ciudades -de todas las ciudades, con las lógicas jerarquías derivadas de su tamaño y posición" (Nel.lo, 2001).

Este tipo de articulación exigiría la cesión de actividades de unas ciudades a otras, especialmente por parte de una Valencia que ha jugado un papel acumulativo de capitalidad inexistente, pero también de las otras capitales provinciales en nombre del resto del archipiélago valenciano, evitando el actual esterilizador solapamiento y potenciando la especialización intraterritorial.

Esta multicefalia asimétrica de las principales ciudades, no necesita de complicadas redistribuciones administrativas, sino que se podría conseguir por

³ Funcas (2000)

medio de pactos y acuerdos, ciertamente difíciles, pero que redundarían en beneficio no solamente de los habitantes de esas ciudades, sino de los de sus respectivas áreas de influencia; es decir, la práctica totalidad de una Comunidad Autónoma como la Valenciana.

Pero, para todo ello, sería necesario empezar a abandonar la complaciente visión cortoplacista, tan connatural a la mayoría de los políticos, que representa la habitual inversión mayoritaria en el punto central del sistema jerárquico, en este caso la ciudad de Valencia, para adentrarse por un camino de inversión multipolar bajo modelos de conexión que produzcan a medio plazo un cúmulo de sinergias que superen cuantitativa y cualitativamente los resultados que se derivan de la apuesta centralizadora, o por decirlo de otra manera, creando en la Comunidad Valenciana "solidaridades entre sus eslabones y riqueza en la cadena" (Martín, 2001).

En este punto, apostar por el reforzamiento de unas Comarcas Centrales que se aproximen a lo que sería una región urbana, entra dentro de una lógica aplastante, ya que serviría para facilitar la conexión entre los espacios valenciano y alicantino a través de un territorio de intermediación en cierto modo ajeno al enfrentamiento entre las dos ciudades.

Pero la realidad de este interesante proyecto, cuyo abandono por parte de la Administración Autonómica es evidente y lo aboca a una parálisis de hecho, demuestra una vez más la dificultad del camino que pasa por el abandono de competencias y presupuestos por parte de instituciones superiores en aras de un sistema cooperativo y reticular.

11. Las Comarcas Centrales

La existencia de las denominadas Comarcas Centrales (un territorio equidistante de las ciudades de Alicante y Valencia, configurado por 149 municipios de seis comarcas que engloban cerca de 600.000 habitantes, y el uso del término "macrocomunidad" para referirse a ellas, ponen de manifiesto tanto la debilidad de la capitalidad efectiva de la ciudad de Valencia, como la ausencia de un "alicantinismo" fuerte que aglutine a toda la provincia, ya que

sus principales núcleos, Gandía y Alcoy, distan de Valencia y Alicante 70 y 53 kilómetros respectivamente.

Su posterior constitución en el Consorcio de las Comarcas Centrales Valencianas (CCV), representa un significativo ejemplo de cómo las ciudades pequeñas, enfrentadas a una situación de abandono o de vacío de poder efectivo, se constituyen en redes de ciudades, en un intento de ganar en tamaño e influencia y "con el fin de superar los localismos y establecer mecanismos de cooperación, complementariedad y especialización territorial entre las ciudades que forman las redes", tal y como se refleja en el Estudio de Opinión sobre las Comarcas Centrales (Salom, 1999: 1), especialmente, cuando se reconoce que los proyectos públicos llevados a cabo con anterioridad en la zona "adolecen de fragmentación, localismo y un alcance muy limitado" (Salom, 1999: 53).

Asimismo, esta iniciativa cobra mayor significación si consideramos que los ayuntamientos englobados forman una realidad pluripartidista y pluriprovincial.

Por el contrario, también representa un notable ejemplo de cómo las instancias superiores ven con recelo este tipo de actuaciones, condenándolas a la inanición de recursos, cuando no se enfrentan a ellas con actitud claramente hostil, demostrando así su adscripción al lema del hortelano, que ni gobierna ni deja gobernar, ya que "las iniciativas surgidas en los últimos años en torno a la potenciación de las 'Comarcas Centrales' como un ámbito de cooperación y de ordenación conjunta han reactivado el que fue uno de los conflictos político-sociales más importantes de la región durante los primeros de la etapa autonómica: el relacionado con la organización territorial político administrativa" (Salom, 1999: 37).

Y todo ello pese a que un reciente Informe regional de la OCDE instaba a la aprobación de una ley regional que permitiera crear comarcas funcionales que sin diseñar un nivel administrativo nuevo, delegara tareas y responsabilidades a estas comarcas en determinados ámbitos políticos y financieros en función de sus posibilidades de crecimiento.

En todo caso, su parálisis limita el interesante efecto bisagra que su consolidación tendría para los siempre distantes espacios valenciano y alicantino.

12. Un archipiélago valenciano en el archipiélago europeo

En gran medida, la necesidad y la ventaja de constituir en la Comunidad Valenciana un archipiélago de ciudades poliédricas, viene dada por la equidistancia de este modelo entre una uniformidad problemática y empobrecedora y una miríada de hiperlocalismos incapaces de interrelacionarse entre sí.

En ese sentido, el proyecto europeo viene determinado así mismo por ese doble abismo; por un lado una uniformidad que se desentienda de la diferencia y por otro, un rompecabezas de intereses nacionales imposibles de encajar.

Como escribiera Massimo Cacciari "el archipiélago europeo existe en razón de este doble peligro, realizarse en un espacio ordenado jerárquicamente, o bien en individualidades inhóspitas, 'idiotas', incapaces de buscarse y volverse a llamar, en partes que ya no tienen nada que compartir"⁴.

13. Bibliografía

- [1] Castells, Manuel: *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Volumen 1 (segunda edición). Alianza Editorial. Madrid, 2001
- [2] Sassen, Saskia: *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*. New York. Columbia university Press, 1996
- [3] García Ferrando, Manuel y Antonio Ariño: *Postmodernidad y Autonomía*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2001
- [4] García Ferrando, M.; López Aranguren, E. y M. Beltrán (1996): *La conciencia regional y nacional en la España de las Autonomías*. CIS. Madrid, 1994

⁴ *El País*, 3 de enero de 2003

- [5] Llopis, R.: *Cultura política e identidad en la sociedad valenciana*. Universidad de Valencia, 1996
- [6] Moreno, Luis: *La federalización de España, Siglo XXI*, Madrid, 1997
- [7] Ninyoles, Rafael Lluís: *Sociología de la ciutat de Valencia*, 1996
- [8] Pérez de Guzmán, Torcuato: *Cultura Política*, en Manuel García Ferrando (coord.) *La Sociedad Valenciana de los noventa*, IVEI, 1993
- [9] Sennett, R y Beck, U: "En busca de una nueva orientación". Madrid, *Archipiélago*, número 44, 2000
- [10] Salom, J: *Estrategias y prioridades de los agentes y organizaciones económicas, sociales y políticas de las Comarcas Centrales Valencianas*. Proyecto Concercost, 1999

EL DESARROLLO LOCAL COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

LOCAL DEVELOPMENT AS A MANAGEMENT TOOL FOR PROTECTED NATURAL SPACES

Raquel Palomeque Camacho

0. RESUMEN

Este trabajo se centra en las posibilidades que ofrece el Desarrollo Local como instrumento que complemente y mejore los resultados obtenidos en la planificación y gestión de espacios naturales protegidos mediante las figuras tradicionales propuestas por la ley 4/89: los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y de Uso y Gestión. Para ello analiza las ventajas y desventajas que presenta cada sistema y propone medidas de actuación bajo el marco del Desarrollo Local, dirigidas principalmente a mejorar dos de los puntos débiles encontrados en la gestión actual: la escasa participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y la baja atención prestada al desarrollo socioeconómico de la población, aspectos clave a tener en cuenta si se quiere lograr el éxito de cualquier proyecto.

0. ABSTRACT

This Paper focuses on the possibilities offered by Local Development as a tool to complement and enhance the results of spatial planning and management of natural spaces protected by the traditional tools contemplated in Law 4/89: Spatial Planning for Natural Resources and Use and Management Plans. For this purpose it analyses the advantages and disadvantages of each system and proposes actions framed in the perspective of Local Development. This actions are geared mainly to enhance two of the weak points of the current management style: low citizen participation in the decision taking process and low degree of attention paid to the socio-economic development of the population, both key aspects to consider for a successful project.

1. INTRODUCCIÓN

Desde el año 1994, dos de los principios que orientan la política de desarrollo territorial de la Unión Europea son el "desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural" y "el desarrollo territorial policéntrico y una nueva relación entre campo y ciudad", proponiendo como opción para conseguir esto último, el favorecer el desarrollo endógeno rural. Estas dos consideraciones llevaron en 1999 a formular como objetivo fundamental de la Estrategia Territorial Europea el "desarrollo equilibrado y sostenible del territorio". El mismo documento también señala que esta idea debería ser adoptada tanto por las instituciones europeas, como por los gobiernos y administraciones nacionales, regionales y locales y que sólo sería posible su consecución "mediante la combinación de los objetivos de desarrollo, equilibrio y conservación, junto con su ponderación según las diferentes situaciones territoriales".

De esta manera la Unión Europea abrió y apoyó (principalmente mediante la Iniciativa Comunitaria LEADER) un camino hacia una nueva concepción del desarrollo que se ha denominado de muy distintas maneras: Desarrollo Local, Desarrollo Endógeno Rural, Desarrollo Sostenible Local... y que según Valcárcel-Resalt se define como: "Un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico sostenible, que tiene por finalidad el progreso permanente de la comunidad y de cada individuo integrado en ella".

Sin embargo, en España existen multitud de Espacios Naturales Protegidos (ENP) cuya gestión está muy distante de los principios que señala la Estrategia Territorial Europea. En muchos casos se ha olvidado que estos lugares pueden ser instrumentos de ordenación del territorio, de gestión de recursos o de desarrollo sostenible. Su gestión se ha limitado a declararlos como protegidos consiguiendo así un reclamo turístico más para la región en la que se encuentran o bien se ha basado en la protección a ultranza de los valores ambientales que poseen, olvidando los intereses económicos y sociales de los habitantes de la zona. Esto produce numerosos conflictos, ya que de por sí el medio rural ha sido el gran marginado de las políticas macroeconómicas, lo que le ha llevado a sumirse en una profunda crisis. Se hace necesaria una nueva política de conservación de espacios naturales que integre todas las dimensiones del territorio, incluyendo el componente social y buscando la participación local.

El objetivo de este trabajo es estudiar las posibilidades del Desarrollo Local como instrumento que integre la ordenación de los recursos y de las actividades económicas de un Espacio Natural Protegido, es decir, que consiga la conservación de la naturaleza

manteniendo o incluso aumentando la calidad de vida de la población afectada. De esta manera la conservación se verá como un factor de desarrollo que reactive los niveles de renta y de empleo. Para ello se estudiará cómo es el modelo tradicional de planificación y gestión y las ventajas frente a éste que aporta el Desarrollo Local.

2. LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y LAS FIGURAS TRADICIONALES DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LA LEY 4/89: P.O.R.N. Y P.R.U.G. SU INCIDENCIA EN LA POBLACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA SOCIOECONÓMICO

Los espacios naturales protegidos son aquellos territorios que conteniendo elementos y sistemas naturales de especial interés o valores sobresalientes, son declarados como protegidos por disposición legal estatal y/o autonómica.

En el artículo 45 de la Constitución Española se reconoce el derecho de toda la sociedad a "disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona". Inspirándose en este derecho fundamental se aprobó en España la ley 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestre que sustituyó a una anterior realizada en el año 1975 y se convirtió en un referente importante en el campo de la conservación. Entiende la protección de los espacios naturales no como un fin sino como una consecuencia de la planificación física del territorio. Es, por tanto, una herramienta que contribuye a mantener la biodiversidad y el uso sostenido de los recursos naturales.

La ley establece cuatro categorías de protección en función de los valores a preservar: Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos. Los parques son áreas naturales, poco transformadas por la explotación u ocupación humana, que poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente y en las que se podrá limitar el aprovechamiento de los recursos naturales, prohibiéndose los incompatibles con las finalidades que hayan justificado su creación. En las Reservas está limitada la explotación de los recursos, salvo en aquellos casos en los que sea compatible con la conservación de los valores que se quiera proteger.

La ley básica estatal junto con la legislación autonómica relacionada con el medio ambiente tiene el objetivo común de crear una red de espacios protegidos en la que estén representados los principales ecosistemas del territorio español. La labor de coordinación entre las distintas administraciones requiere de un gran esfuerzo, por lo cual en la legislación estatal se contempla en el Título V, la creación de una comisión nacional integrada por representantes de todas las comunidades autónomas. A pesar de esto, lo que se ha

conseguido es un conjunto heterogéneo de espacios sin ninguna conexión, como afirmaba la OCDE en 1997. La causa principal de este problema es la transferencia de competencias desde el estado a las diferentes comunidades autónomas y a la falta de unificación de criterios en las actuaciones que llevan a cabo.

Algunos ejemplos ilustrativos son los derivados del estudio de la situación de los espacios naturales protegidos en cifras: En España existen 611 espacios protegidos y 47 figuras de protección, de las que sólo 4 como hemos visto anteriormente, son de procedencia estatal. De estas 4 figuras los Paisajes Protegidos y los Monumentos Naturales no han tenido mucha aceptación y masivamente se utiliza la categoría de Parque Natural, a veces de forma no justificada. Analizando la superficie protegida nos encontramos con la misma heterogeneidad: De los 3,3 millones de ha protegidas, Andalucía posee casi la mitad, el resto no llega al 2,5 %. Por superficie relativa vemos que es Canarias la que más territorio ha declarado como protegido: el 44%; y por número de espacios observamos que algunas comunidades tienen alrededor de 100 espacios, es el caso de Andalucía, Canarias, Navarra y Cataluña mientras otras no llegan a 10 e incluso una, La Rioja, sólo posee 1. Además, normalmente la delimitación de los espacios se hace siguiendo las divisiones territoriales administrativas para evitar complicaciones con las gestiones compartidas entre dos comunidades, como sucede en Castilla y León y Andalucía. Se dejan fuera los criterios ecológicos que son los que deberían ser protagonistas.

Dejando aparte estos inconvenientes, nos centraremos en el estudio de tres aspectos que nos interesan a la vista de los objetivos de este trabajo:

1. La eficacia de las figuras de planificación y gestión que propone la ley 4/89: Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG).
2. La participación ciudadana en la planificación y gestión de los espacios protegidos.
3. Las compensaciones económicas que debe recibir la población local de estos espacios.

2.1. LA EFICACIA DE LAS FIGURAS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN QUE PROPONE LA LEY 4/89: PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES (P.O.R.N.) Y PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN (P.R.U.G.).

El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) es un instrumento realizado por los gobiernos autonómicos para planificar los espacios naturales y las especies a proteger dentro de la propia

comunidad. Sus principios fundamentales son: mantener los procesos ecológicos, los ecosistemas básicos, la diversidad, la belleza y singularidad de los paisajes a la vez que el aprovechamiento sostenido de especies y ecosistemas.

El plan debe prever la distribución espacial de los distintos usos, basada en el conocimiento del medio para asegurar una gestión sostenida de los recursos naturales. Sus determinaciones constituyen un límite para cualquier otro instrumento de ordenación territorial y durante su tramitación no pueden realizarse actividades que supongan una modificación sensible de la realidad física o biológica que pueda perjudicar la consecución de los objetivos planteados.

La ley estatal crea este plan como instrumento de planificación de todo el territorio español que debe ser utilizado según los criterios del gobierno autonómico. En la práctica este uso es deficiente e irregular ya que ha quedado restringido a los espacios naturales que van a ser protegidos o a los que ya lo han sido, como suele ser más habitual (hay veces que el PORN se aprueba varios años después de la ley de creación de un espacio protegido). Este hecho tiene aspectos positivos y negativos: es útil porque puede servir de freno a la degradación de un territorio (nuevas urbanizaciones, nuevos cultivos, desecaciones de humedales...) pero hace que se tengan que tomar decisiones de forma muy precipitada sobre los límites del espacio, la figura protectora a aplicar, etc., incluso se puede llegar al extremo de proteger espacios que no lo necesitan. Los datos que ofrece Gómez Limón et al. (2000) al respecto son significativos: En 1999 sólo 89 espacios protegidos tenían PORN; concretamente en Andalucía se declararon en 1989 numerosos parques y reservas que empezaron a tener PORN a partir del año 1994.

Los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) son elaborados por los órganos gestores para determinar las normas generales de uso y gestión de los parques y reservas. Un primer paso para su realización es hacer un diagnóstico general del medio en el que se indica:

- La situación actual del territorio, los usos y factores de amenaza y su evolución al aplicarse las medidas de uso y gestión.
- Ideas generales sobre las necesidades de protección.
- Los recursos potenciales, su promoción y coordinación con fines proteccionistas.
- Los objetivos de protección como limitantes del desarrollo socioeconómico.

Los PRUG de parques nacionales deben someterse a un periodo de exposición pública tal y como se afirma en la ley 41/97 por la cual

se modifican algunos artículos de la 4/89. Además estos planes se deben realizar en el plazo de un año después de la declaración del espacio protegido pero como sucede con los PORN se incumple de manera reiterada, así por ejemplo, según Gómez Limón et al. (2000) en 1999 sólo 150 espacios contaban con PRUG.

Como hemos visto, son numerosas las irregularidades que cometen las administraciones a la hora de planificar y gestionar un territorio valioso desde el punto de vista ambiental. El no seguir la metodología que propone la ley 4/89 trae como consecuencia el que la eficacia de los planes de ordenación y uso de los recursos se vea muy limitada.

2.2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

En la conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, se reconocía formalmente que para tratar los problemas ambientales es imprescindible la colaboración de todos los sectores implicados, entre los que se encuentran gobiernos y administraciones públicas, grupos ecologistas, científicos, empresarios, agricultores... y otros agentes sociales del territorio afectado. Dos años después, la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN) lo ratificaba al afirmar que "los espacios protegidos europeos sólo sobrevivirán y prosperarán si son apoyados por los "paisanos". La gestión compartida, pues, debe ser el camino del futuro".

En España, esta cooperación es apoyada por la ley básica, la Constitución y por parte de la doctrina del Tribunal Supremo, aunque en la práctica no se suele llevar a cabo de una manera efectiva. Un primer contacto que realiza la administración con la población del espacio que se pretende proteger, es la audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones que persigan los mismos objetivos que la ley durante el tiempo que dura la realización del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Esto al final no resulta muy útil porque el realizar los trámites administrativos suponen una barrera, a veces infranqueable, para una población eminentemente rural.

Otro mecanismo de participación social en la gestión de los espacios naturales protegidos son los Patronatos o Juntas Rectoras (Art. 20, ley 4/89), cuya composición y funciones vienen determinadas en las disposiciones reguladoras de la ley de creación del espacio protegido; generalmente están compuestos por las autoridades, asociaciones y organizaciones agrarias, de cazadores, de ecologistas, de montañeros, de empresas... y de otras que puedan

realizar aportaciones sobre la mejora del espacio protegido. La ley estatal deja una puerta abierta a la participación ciudadana a la que suele darse una función meramente consultiva.

En España hay alrededor de 14 millones de personas que viven o visitan estos territorios al año, lo que hace que sea imprescindible tener en cuenta el componente social ligado a la declaración de un espacio como protegido. En general la población "visitante" concibe y acoge de buen grado la protección porque lo entiende como algo necesario, pero a los habitantes que viven en esos lugares se les imponen normas y restricciones que deben aceptar, es decir, se les limitan sus derechos y se le amplían sus obligaciones, generándose conflictos que se ven agravados por la falta de información, tanto sobre la política general de creación del espacio protegido como sobre la gestión. Se introducen cambios en el uso de los recursos naturales, ya que determinadas actividades pueden ser prohibidas por su fuerte impacto ambiental mientras se abre la posibilidad de que surjan otras nuevas. Todo esto hace que, frecuentemente, la iniciativa para proponer la declaración de un espacio como protegido, no nazca de la población local, sino de las asociaciones conservacionistas que son las que conocen y valoran los recursos naturales de la zona.

2.3. COMPENSACIONES ECONÓMICAS

La ley 4/89 entiende y prevé el impacto negativo que puede suponer el declarar un espacio como protegido en el modo de vida de la población y por ello contempla la posibilidad de otorgar compensaciones adecuadas a cada tipo de limitación socioeconómica que se produzca. Para ello habla de Áreas de Influencia Socioeconómica en las que se agrupan los términos municipales incluidos en el espacio natural protegido y su Zona Periférica de Protección, cuya función es amortiguar los impactos ecológicos o paisajísticos del exterior. El tipo de compensaciones y las medidas necesarias para llevarlas a cabo deben ser especificadas por las comunidades autónomas en la ley de creación del espacio natural protegido. Sin embargo, las dificultades para realizar estimaciones de este tipo con detenimiento, hacen que no sean examinados todos los cambios que puede sufrir la población. Otro problema es el hecho de que las ayudas no suelen estar dirigidas al desarrollo de la región y son otorgadas tarde. Un ejemplo es el Parque Nacional de Cabañeros, en el que las ayudas se contemplaron nueve años después de la protección del espacio. Al final los que asumen los costes derivados de la protección son los propios habitantes de la zona.

A continuación se exponen distintos ejemplos de Espacios Naturales Protegidos en los que se han producido conflictos sociales o en los que su gestión es deficiente y acaba perjudicando en definitiva a la población local y a los valores ecológicos que poseen:

Parque Natural de Oyambre (Cantabria)

Este espacio ocupa una superficie de 5000 ha en los términos municipales de Valdáliga, San Vicente de la Barquera y Comillas. Incluye las rías de San Vicente y La Rabia y las playas, dunas, acantilados, prados y bosques que se extienden entre ambas. Su declaración de espacio protegido se produjo en 1988 gracias a la presión de un amplio sector ciudadano liderado por los grupos ecologistas de la zona. Sin embargo cuenta con la oposición de una gran asociación de propietarios de fincas ya que la presión urbanística es enorme.

En cuanto a los aspectos relacionados más directamente con la gestión del parque hay que destacar que se han producido numerosas irregularidades. Después de la declaración del espacio como protegido se redactó el Plan Especial de la Zona Periférica de Protección, sin consultarlo con el patronato del parque y sin tener redactado ni aprobado el correspondiente PORN Y PRUG. El resultado es que la ley de creación de este Parque Natural no ha conseguido frenar los intereses urbanizadores de los propietarios de fincas ni de los ayuntamientos, ni ha conseguido frenar su degradación.

Parque Nacional Picos de Europa (Cantabria, Castilla y León y Asturias)

En Mayo de 1995 se declaró oficialmente la protección como Parque Nacional de los Picos de Europa y a pesar de esto, aún sigue arrastrando muchos problemas. Años después de esta declaración seguían sin existir planes de desarrollo sostenible ni de ayudas compensatorias en el área de influencia del área protegida a ayuntamientos y vecinos. El Plan Rector de Uso y Gestión se realizó y estuvo en información pública durante un mes, después del cual no se puso en funcionamiento. En cuanto a los órganos de gestión hay que destacar el mal funcionamiento del patronato, cuyos acuerdos no se cumplen y cuyas reuniones obligatorias cada cuatro meses son aplazadas hasta mucho tiempo después. Además se siguen realizando actividades prohibidas expresamente en el PORN y el turismo de masas no ha sido controlado, ni por el propio parque con la realización del PRUG, que se aprobó en 2002, ni por las administraciones públicas que permiten la realización de funiculares, como el de Bulnes y Fuente Dé. El número de visitas anuales al parque oscila alrededor de 1.600.000 según el Ministerio de Medio Ambiente.

Es una característica común a la gestión de muchos espacios protegidos la visión tan parcial que se tiene del territorio, lo que provoca que no se logre un equilibrio en todas y entre todas las

dimensiones que lo integran. Esto genera cierta inestabilidad en la zona, ya que siempre hay algún elemento que resulta perjudicado. A continuación se presenta una estrategia de gestión cuyo rasgo distintivo es precisamente el ver al territorio como un todo, es decir, como un conjunto de dimensiones interrelacionadas entre sí.

3. EL DESARROLLO LOCAL COMO PRÁCTICA: ALGUNAS EXPERIENCIAS ÚTILES

Durante muchos años, se tuvo en España la idea de que la mejor estrategia de desarrollo para un territorio era concentrar la actividad económica y productiva en los núcleos urbanos. Esta estrategia que se ha denominado de concentración/difusión urbano-industrial es la que ha sido apoyada por los expertos y políticos españoles especialmente durante los años cincuenta y sesenta. Sin embargo, realizando estudios más a fondo se ha visto que esta estrategia ha convivido durante muchos años con otra basada en los procesos de industrialización difusa o endógena de las áreas rurales presentes todo el territorio y que ha crecido y se ha mantenido sin una política regional favorable.

Quizá uno de los aspectos que más interesa destacar es que surge de la misma población como respuesta a una situación de crisis, es una forma de rebelarse contra las políticas macroeconómicas que no solucionan problemas, como el paro o los bajos niveles de renta, sino que acentúan todavía más los desequilibrios existentes entre estas zonas y las urbanas. Esto fue posible gracias a la existencia de una gran capacidad empresarial, además de otros factores económicos, culturales y sociales.

En la actualidad las estrategias y teorías de desarrollo han cambiado su orientación y se caracterizan por una prestar una mayor atención al mantenimiento del medio ambiente y de los recursos naturales, a la potenciación de los recursos endógenos para evitar dependencias del exterior, a la calidad de vida de la población y no tanto al crecimiento económico como objetivo fundamental en sí mismo.

En este marco tiene su origen como paradigma de desarrollo lo que se ha denominado Desarrollo Local, estrategia en la que el territorio pasa de ser soporte de actividades a agente transformador de la realidad social. Se puede definir como un proceso de crecimiento y cambio estructural, que afecta a una comunidad territorialmente definida, y que se concreta en una mejora del nivel de vida de sus habitantes. Es por tanto, una acción territorial global que conjuga cuatro dimensiones: Económica, cultural, ambiental y política.

La población local juega un papel esencial en la definición de esta estrategia, ya que es la que decide poner un freno a todas las influencias externas que limitan su desarrollo y potenciar sus recursos, sin cortar las relaciones que la unen con el resto del territorio.

No existe un procedimiento concreto al que atenerse cuando se quiere llevar a cabo en una zona una estrategia de Desarrollo Local. Es un proceso dinámico que requiere que cada proyecto se adapte a las necesidades de cada comunidad local para lograr el éxito. Sí que se pueden dar algunos puntos orientativos obtenidos del análisis de muchas experiencias de Desarrollo Local:

1. Organización de los representantes locales en un grupo (Grupo de Acción Local) cuyas funciones son promover y potenciar el desarrollo local con la ayuda de socios. Están formados por representantes de organismos e instituciones públicas y por agentes privados (asociaciones de empresarios, agricultores, mujeres, ecologistas...) que se reúnen cada cierto tiempo (una vez al mes o cada dos meses) para tomar decisiones por votación sobre la concesión de proyectos.

2. Creación de estructuras estables de información, formación, asesoramiento, que realicen estudios de todo tipo (económicos, ambientales, sociales...), de comercialización y marketing...

3. Implantación de un equipo multidisciplinar responsable de las funciones mencionadas en el punto anterior, es decir, se encarga de gestionar todos los aspectos técnicos del programa: Elaborar y la redacción del programa de desarrollo y divulgarlo, realizar acciones encaminadas a lograr la participación de la población local, informar a los interesados sobre las ayudas que pueden recibir para sus proyectos así como tramitarles las mismas y controlar y verificar su utilización en el proyecto en el caso de que sean concedidas.

4. Movilización de los agentes y actores locales y dinamización de la población en general para que sean parte activa en el proyecto

5. Planificación estratégica de desarrollo local, lo que conlleva la definición de objetivos, ejes de desarrollo, medidas, acciones y proyectos.

6. Concertación económica con las administraciones, entidades financieras, e instituciones de apoyo y asesoramiento.

7. Formación específica de los agentes y técnicos de desarrollo, formación "a la carta" de trabajadores y especialistas para las PYME, formación de emprendedores, formación cooperativa y asociativa que favorezca las iniciativas de autoempleo y el progreso socioeconómico y por último, formación de las capacidades humanas de jóvenes o de otros colectivos que les permita asumir nuevas competencias en el proceso de desarrollo local. De lo que se trata, en definitiva es de formar su propio capital humano.

8. Valorización de los recursos endógenos, tanto humanos (formación, intercambios...) como materiales (monumentos, naturaleza, materias primas...) e inmateriales (leyendas, historia, cultura...).

9. Fomento de las señas de identidad, creando así un área territorial bien delimitada y homogénea en cuanto a cultura, intereses y objetivos.

10. Mantenimiento de la agricultura tradicional como eje del proyecto para conservar la cultura local y adquirir una identidad propia.

11. Mantenimiento del medio natural, ya que es importante como fuente de recursos e imprescindible para tener una buena calidad de vida. Fomento de un turismo rural respetuoso con el medio ambiente y con la cultura local, que actúe además como motor de desarrollo socioeconómico.

12. Trabajar en red mediante las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones.

13. Información a la población local de todos los aspectos del plan, al mismo tiempo que se da una imagen llamativa hacia el exterior con el fin de atraer inversiones, visitantes... que den vida al área y potencien el desarrollo local.

14. Investigación y desarrollo (I+D). Es necesario para identificar y descubrir recursos internos, valorar sus posibilidades de movilización, tecnologías requeridas para su explotación, analizar las demandas y los segmentos del mercado más idóneos... y por último realizar análisis de viabilidad de los proyectos diseñados basándose en el recurso local.

Desde la política europea se empezó a promover el Desarrollo Local desde 1988 debido a la existencia de grandes regiones que presentaban un desarrollo insuficiente. Se llevó a cabo la reforma de

los fondos estructurales de la Unión Europea y se mejoraron las infraestructuras, la formación y lo más importante, se empezó a apoyar las iniciativas locales. La Iniciativa Comunitaria LEADER se origina en 1991 como resultado de esta reforma. Básicamente su papel es fomentar el desarrollo duradero de un territorio apoyándose en los recursos locales, logrando que sea la misma población la que lo asuma y estimulando las necesidades empresariales del conjunto, no sólo de unos pocos. Para ello concede subvenciones a Grupos de Acción Local que presenten iniciativas para una zona rural con una población comprendida entre 5000 y 100000 habitantes aproximadamente.

En España, la aplicación del programa LEADER ha resultado un éxito rotundo, porque en la mayoría de los casos ha conseguido alcanzar sus objetivos de forma plena. Las áreas de actuación presentan una serie de características en común (algunas de las cuales también son propias de los espacios naturales protegidos) que las hace extremadamente vulnerables, como por ejemplo, la baja densidad de población y la tendencia a que disminuya aún más, el alto riesgo de deterioro del medio natural, la alta tasa de desempleo y de población activa agraria, el debilitamiento de los servicios...

Como vimos anteriormente hay dos cuestiones que resultan problemáticas en la planificación y gestión de los espacios naturales protegidos: la participación ciudadana y la modificación de las características socioeconómicas de la población afectada. Desde el Desarrollo Local son tratados de una manera totalmente diferente, no son problemas sectoriales a resolver sino que son aspectos bien integrados en todo el proceso de desarrollo.

La implicación de la población en la puesta en marcha y desarrollo del proyecto es considerado como imprescindible principalmente por dos razones: porque la población local es fuente de conocimiento y porque es un apoyo a la hora de abordar problemas esenciales y sus posibles soluciones. LEADER reconoce que para lograr el éxito de cualquier trabajo es necesaria la participación de la población local, y que las posibilidades de conseguirlo dependen de la diversidad de grupos sociales que se comprometan; esta participación puede darse, según la fase del proyecto, a tres niveles diferentes:

1. Consulta sobre las proposiciones, una vez que se les ha informado adecuadamente y teniendo en cuenta los medios de cada uno.
2. Participación en el debate y toma de decisiones.
3. Dirección del proceso.

El otro aspecto que señalábamos anteriormente, es el que se refiere a las características socioeconómicas de la región. El programa LEADER considera necesario realizar un estudio a fondo de los problemas, proyectos y perspectivas de cada grupo de población de dos maneras: Realizando análisis de los datos existentes si son suficientes, o si no, a partir de encuestas. Los datos que se obtengan son de un gran valor ya que pueden ser utilizados para identificar, aplicar, gestionar y evaluar proyectos de desarrollo, porque ponen en evidencia las necesidades de la población.

Una idea importante a subrayar sobre la Iniciativa LEADER es que a los dos años de su puesta en funcionamiento es obligatorio realizar una evaluación y un control de los resultados.

A continuación se describen 2 experiencias de desarrollo local llevadas a cabo con éxito en dos regiones deprimidas del sur de España:

Sierra del Segura

La comarca "Sierra del Segura" está situada al sur de la provincia de Albacete, limitando con Granada, Murcia y Jaén. Tiene una extensión de 2664 km², 116 núcleos de población y unos 25.600 habitantes (aproximadamente 9,6 hab./km²). Es una comarca de montaña típica, con limitaciones geográficas y climáticas, con problemas socioeconómicos graves (envejecimiento de la población, despoblamiento, rentas bajas, sin tejido social, con pocas infraestructuras y servicios...), con recursos insuficientemente explotados y alta tasa de desempleo. Además es una reserva de gran interés ecológico y antropológico, ya que aporta un buen patrimonio cultural.

Ante esta situación, la Mancomunidad "Sierra del Segura" diseñó y planificó una estrategia de desarrollo basada en 4 puntos:

- Desarrollo del turismo rural.
- Promoción y apoyo a las pequeñas y medianas empresas.
- Formación socio-profesional de la población.
- Mejora y valorización de productos agrarios.
- Potenciación y dinamización socio-cultural.

Para ello tomaron varias medidas, fruto del análisis de los problemas detectados. Por ejemplo, para hacer progresar el sector del turismo rural las actuaciones fueron las siguientes:

- Incentivación de la creación de plazas hoteleras y campings.
- Edición de folletos de promoción de la región, así como guías, videos, ferias...

- Desarrollo de un plan para proteger y conservar el medio natural y artístico.
- Creación de una oficina de turismo.
- Campañas para restaurar fachadas de edificios, zonas de baño, gastronomía...
- Creación de una red de comercialización de productos y servicios.
- Formación de empresarios y profesionales.

Sierra Morena de Sevilla

El ámbito de actuación de esta segunda experiencia es una zona declarada Parque Natural en la que se aplicó el programa LEADER. Cuenta con 10 municipios, 167.000 ha y más de 31.000 habitantes. Es un territorio con un inmejorable medio natural al que van dirigidas la mayor parte de las iniciativas de desarrollo. Se crearon empresas de turismo rural, como granjas-escuelas, campamentos, rutas hípicas, alojamientos, así como tiendas de productos artesanos, fábricas de embutidos y empresas relacionadas con el aprovechamiento del corcho. Lo que se consiguió fue la revitalización del tejido económico mediante la creación de una red de empresas relacionadas entre sí, la creación de empleo y el apoyo a las iniciativas empresariales de los jóvenes.

4. LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS COMO FACTOR DE DESARROLLO EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO LOCAL

Los valores naturales, histórico-culturales, paisajísticos y agrarios de los espacios protegidos se han convertido en un recurso escaso y muy apreciado en la sociedad actual debido a la fuerte industrialización y urbanización que predomina en todo el territorio. Son lugares que sirven de recreo y esparcimiento para la población urbana y como fuente de recursos directamente explotables para la población rural.

Pueden considerarse ejes de desarrollo si son utilizados como reclamo que potencie el turismo rural, turismo que ha de hacerse de manera equilibrada y sostenible para no degradar sus valores. Hay que tener en cuenta que se harán necesarias nuevas infraestructuras que pueden ocasionar contaminación, vertidos, fuertes impactos... y por ello hay que integrarlo en el medio rural, tener las actividades controladas y mantener protegidas aquellas áreas más frágiles desde el punto de vista ambiental.

Indudablemente, si la población local lo sabe aprovechar, el turismo es una actividad muy rentable desde el punto de vista económico pero se hace necesario superar el dilema problema-oportunidad que conlleva su explotación. Hay muchos ejemplos de

espacios protegidos, especialmente de Parques Nacionales en los que el turismo de masas no controlado mediante el PRUG, ha puesto en grave peligro los aspectos ecológicos del territorio.

5. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS MODELOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEFINIDOS

A continuación se enumeran de forma sintética los puntos positivos y negativos de los planes de ordenación y uso de los recursos naturales y del desarrollo local para ofrecer una visión más clara del tema:

VENTAJAS PORN Y PRUG
<ul style="list-style-type: none">• Su objetivo fundamental es la conservación y mantenimiento de los ecosistemas y procesos ecológicos de los espacios protegidos, algo fundamental en este tipo de espacios.• La ordenación del territorio que se realiza en el PORN es imprescindible a la hora de gestionar cualquier área y bien realizada, es fuente de numerosos beneficios para la población local.• Las normas que se imponen en el PRUG son válidas y muy recomendables para mantener los recursos naturales en buen estado.• Estos planes, en definitiva, lo que pretenden es lograr el desarrollo sostenible en el territorio al que se refieren, objetivo deseable no sólo para estos lugares sino para todos.

DESVENTAJAS PORN Y PRUG
<ul style="list-style-type: none">• La realización y aprobación de estos planes conlleva numerosos trámites, lo que provoca importantes retrasos que terminan por debilitar la protección del espacio que se pretende proteger.• La oposición de la población y a veces de las propias administraciones locales y/o autonómicas, que ven amenazados sus intereses económicos es un factor importante que hace que peligre el éxito de los planes.• Los mecanismos de participación pública son insuficientes, ya que por su mal funcionamiento o por otras causas no se ven recogidas

todas las alegaciones de la población local. Además, sobre las resoluciones a tomar, sólo es consultada, no participa en el proceso de decisión como tal. La gestión suele caer principalmente en la figura del Director-Conservador.

- Las infracciones cometidas por las administraciones públicas o los habitantes y/o visitantes de los espacios protegidos no suelen ser multadas.

- Uno de los problemas más importantes de los espacios protegidos es la fuerte presión turística que sufren. El PRUG es el documento que debe contemplar las medidas necesarias de control, pero pocas veces los resultados obtenidos son efectivos.

- Las ayudas socioeconómicas a la población suelen tardar en llegar, además suelen darse en forma de subvención, con lo cual, los realmente beneficiados suelen ser unos pocos.

- La información que recibe la población sobre la creación del parque, su gestión, actividades que van a ser restringidas, etc., es deficiente.

- No se invierte en educación ambiental para favorecer la aceptación de la protección.

- No existen criterios unificados de aplicación de los planes entre todas las administraciones.

- Sus objetivos no van más allá de la mera protección de espacios y no valoran adecuadamente los recursos naturales.

- Documentos muy rígidos que en la práctica se limitan a establecer limitaciones y restricciones.

- La zonificación del espacio que se realiza en los PRUG suele estar muy condicionada por los límites de propiedad.

- No existen mecanismos adecuados de evaluación de estos planes.

VENTAJAS DESARROLLO LOCAL

- Las iniciativas de desarrollo surgen frecuentemente de la misma población local, ya que se aprecian de una manera más clara las ventajas económicas, que son las que mayor peso suelen tener.

- Grandes posibilidades de éxito de los proyectos debido a la fuerte implicación de la población en todas las fases, ya que tienen la facultad de tomar decisiones.
- Considera la formación de la población local como un punto clave para lograr su desarrollo.
- Realizar inversiones es fácil ya que se aprovechan los recursos endógenos.
- Cada proyecto es único y está adaptado a las características del territorio. No hay ejes de desarrollo preestablecidos. Esto es posible porque se trabaja en la zona y se conoce mejor las necesidades de la gente.
- La evaluación de los proyectos cada cierto tiempo (2 años en la I. C. LEADER) es algo obligatorio, esto ayuda a rediseñar las líneas de acción si fuera necesario.
- Su objetivo último es lograr el desarrollo sostenible de la región al que se refiere, (igual que las figuras de gestión de la ley 4/89) algo deseable para todos los territorios en general.

DESVENTAJAS DESARROLLO LOCAL

- Al pretender mejorar la calidad de vida de la población local puede que se pasen por alto cuestiones ambientales, ya que no señala con tanta exactitud como los PRUG las actividades que están sometidas a evaluación de impacto ambiental.

6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

Como hemos visto la planificación y gestión de los espacios naturales protegidos en la actualidad presenta múltiples deficiencias. Se hace necesario que se integre de manera real la conservación y el desarrollo socioeconómico del territorio, se hace imprescindible avanzar hacia el desarrollo sostenible, permitiendo que los verdaderos artífices y protagonistas del proyecto sea la misma población local.

Quizá una solución útil sea integrar acciones propias del desarrollo local encaminadas a favorecer la participación de la población en la planificación y gestión de su territorio y el desarrollo económico (puntos débiles de la gestión actual) junto con los planes que habilita la ley 4/89, es decir, promover el desarrollo endógeno

("de abajo a arriba") a la vez que se conservan y mejoran los valores naturales propios del territorio.

Esta integración de estrategias pasaría por la creación en primer lugar de un Grupo de Acción Local, algo que se ha visto que es importantísimo en el desarrollo de un territorio, que se encargue de informar a la población sobre los beneficios y las posibilidades que conlleva la protección así como a incentivar a las vocaciones empresarias a explotar, entre otros, el recurso "espacio protegido", como reclamo turístico, en la medida en que lo permita el PORN y el PRUG. Se puede revitalizar la sociedad y la economía de una región mediante la creación de infraestructuras que atraigan a los turistas después de la visita al espacio protegido en sí y que sean fuente de crecimiento económico y de nuevos empleos para los municipios cercanos, como ecomuseos, alojamientos de calidad, centros de interpretación, observatorios de aves, tiendas de productos artesanos, campamentos, práctica de deportes, campos de trabajo...

Por otra parte también sería necesario que el Grupo de Acción Local trabajara durante la fase de información pública del PORN y PRUG para favorecer la participación de los habitantes de las zonas afectadas de una manera más efectiva. Se podrían organizar entrevistas entre los gestores del parque, la administración y los colectivos sociales afectados para conocer de una manera más cercana cuál es la situación real de la sociedad y qué es lo que demanda. Por otra parte se favorecería la aceptación de los planes y su consiguiente éxito. De esta manera se tendría más presente a la hora de implantar limitaciones y otorgar compensaciones a la población del área afectada.

Sin embargo, cualquier propuesta para mejorar la planificación y gestión de los espacios naturales protegidos quedará anulada si no va acompañada del convencimiento de todos los sectores implicados (administración, gestores, población) de la importancia de trabajar bajo unos mismos objetivos que deben hacer suyos, para así lograr la conservación de la naturaleza y el desarrollo local.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Barrero, A. (1996). Espacios naturales protegidos... superficialmente. Ecosistemas nº 18. España.
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una estrategia de la U.E. para el sector forestal. (1998).
- Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la U.E. (1999).

- García, A. (2000). Picos de Europa, con más pena que gloria. Quercus nº 173. España.
- Giménez Romero, C. (1994). Cómo entender y promover el desarrollo local: Reflexiones desde la antropología y la sociología. Cuadernos de Aguilar. Textos de apoyo 3. Ed. Fundación Universidad Autónoma de Madrid.
- Godard, O., Ceron, J. P., Vinaker, K., Passaris, S. (1987). Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: Un esquema de análisis para el desarrollo local. Estudios territoriales, Instituto del territorio y urbanismo. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- Gómez Limón, J., De Lucio, J.V., Múgica de la Guerra, M., (2000). Los espacios naturales protegidos en el estado español en el umbral del siglo XXI. Ed. Fernando González Bernáldez. Madrid.
- González Rayón, A. (1997). Oyambre, una joya de la costa cántabra amenazada pese a su protección legal. Quercus nº 137. España.
- Valcárcel-Resalt, G., Troitiño Vinuesa, M.A., Esteban Cava, L. (1996). Desarrollo local y medio ambiente. La iniciativa comunitaria LEADER. Diputación Provincial de Cuenca, Área de Cultura.
- Vázquez Barquero, Antonio (1988). Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo. Ed. Pirámide. Madrid.
- Sánchez Pérez-Moneo, L. Compromiso de las corporaciones locales en el desarrollo local. Primeras jornadas de Almería hacia el pleno empleo.
- Sánchez Pérez-Moneo, L. (2000). Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra Calderona. Anotaciones al Programa de Actuación propuesto desde una perspectiva de desarrollo local. Consellería de Medio Ambiente. Comunidad Valenciana.
- Sánchez Pérez-Moneo, L. (1993). "Posibilidades del desarrollo local en el medio rural". En Maya, Paniagua y Bello (eds.): Jornadas sobre desarrollo rural. El mundo rural en la encrucijada: repercusiones territoriales de la Política Agraria Común. León: Diputación Provincial de León; pp. 151-171.
- VV. AA. Medio natural, desarrollo sostenible, participación social y juvenil. Ed. Quercus. 1996.

- www.cederul.unizar.es
- www.europarc-es.org
- www.fundame.org
- www.fundicot.org
- www.jccm.es
- www.mma.es
- www.unescoeh.org
- www.ucm.es
- www.upm.es

Iniciativa Comunitaria LEADER: "Evaluación y resultados en el área del Peloponeso Norte en Grecia"

Community Initiative LEADER: "Evaluation and results in the area of the Northern Peloponeso in Greece "

Koutsodimou Stavroula, Peloponeso Norte Development Company S.A,

GR 2002, Levidi Arkadias

Maria Poulou, Hypodomi, Economists Consultants Ltd. 20.

Solomou Str.,

GR 106 82 Athens

RESUMEN

La Iniciativa Comunitaria LEADER I, fomentaba el desarrollo de las áreas de montaña y las áreas desfavorecidas iniciando actuaciones innovadoras y la cooperación entre agencias locales. La Iniciativa Comunitaria LEADER II fomentaba el Desarrollo Integrado de todos los sectores económicos de los grupos sociales locales. La Iniciativa LEADER +, continuaba las actuaciones de las dos iniciativas previas fomentando un desarrollo sostenible de alta calidad del medio rural via programas piloto, a la vez que mejoraba actuaciones que disminuyeran el aislamiento de áreas seleccionadas en todos los niveles sociales y económicos. La implementación de todas las fases de la Iniciativa LEADER en general y el éxito de su implantación en la región griega del Peloponeso norte en especial son los temas de este informe.

ABSTRACT

The Community Initiative LEADER I, promoted the development of mountain and less favoured areas by initiating innovative actions and the co-operation between local agencies. The Community

Initiative LEADER II promoted the Integrated Development of all the economic sectors and the local social groups. The Initiative LEADER +, continued the actions of the prior two promoting a high quality sustainable development in rural areas via pilot programmes. It also enhanced actions geared to decrease the isolation of the selected areas at all the economic and social levels. This report discusses the implementation of all the stages of the LEADER Initiative in general and the success of its implantation in the Greek region of the Northern Peloponeso in particular.

1. LA INICIATIVA COMUNITARIA LEADER

Como todas las iniciativas comunitarias, la Initiative Leader (Liaison Entre Les actuaciones de Development de l' Economie Rurale) se concibió como un plan piloto que funcionara como un instrumento que aportara el elemento de innovación en la política de desarrollo de las áreas rurales más necesitadas. Dentro de este marco, la primera versión, Iniciativa LEADER I, fue aprobada in 1991(91/C/73/14) con un período de implementación de cuatro años (1991-1994). Las ayudas financieras se otorgaron en forma de subvenciones o Planes de Negocio Integrados para que todas las agencias de desarrollo rural pudieran aplicar las medidas apropiadas siguiendo las directrices de los Reglamentos de Implementación.

2. INICIATIVA COMUNITARIA LEADER I

Los criterios básicos que caracterizan a las áreas rurales y que han originado las directrices de selección de la Iniciativa Comunitaria LEADER I son los siguientes:

- ⇒ Disminución del empleo y las actividades agrarias.
- ⇒ Abandono, por jóvenes con un nivel de educación relativamente satisfactorio, de las zonas rurales

- ⇒ Aumento del nivel de desempleo de los habitantes de las zonas rurales y de la población que vive bajo ciertas condiciones.
- ⇒ Aumento del aislamiento debido al cese de ciertos servicios prestados por organismos o entidades.
- ⇒ Deterioro del entorno medioambiental

Aquellas zonas que cumplían las condiciones arriba citadas (en su mayoría zonas montañosas y desfavorecidas) tenían que buscar nuevas orientaciones, formas de desarrollo y actuaciones que pusieran en contacto a los diferentes interesados. El objetivo básico de la Iniciativa LEADER I era garantizar el elemento de innovación en la inversión. Que los planes que iban a recibir financiación conllevaran un valor añadido real en relación con otras actuaciones financiadas en el marco de Planes de Negocio o en relación a otros Planes ya contemplados en el marco del Primer Apoyo de Marco Comunitario.

Además de los objetivos generales ya mencionados, se identificaron objetivos específicos en cada área para REVITALIZAR/EMPOWER el campo, impulsar el desarrollo de actividades no agrícolas como alternativa y fuente complementaria de ingresos para la población local, la protección del medioambiente, etc.

Las características listadas a continuación son las promovidas por los planes impuestos por los Grupos de Acción Local (GALs) y los Organismos Colectivos en las áreas seleccionadas:

- ⇒ La diferencia y el carácter innovador de su enfoque en lo que concierne al desarrollo del medio rural.
- ⇒ Los resultados esperados en cuanto al desarrollo del área seleccionada.

Todas las acciones y planes implementados dentro del marco de esta Iniciativa se relacionan con las siete medidas listadas a continuación:

- ◆ **Apoyo técnico para el desarrollo rural (Medida 1)**
- ◆ **Educación profesional (Medida 2)**
- ◆ **Turismo rural (Medida 3)**
- ◆ **Pequeñas compañías e industrias y servicios prestados a pequeña escala (Medida 4)**
- ◆ **Explotación y comercialización, in situ, de la producción agrícola, forestal y pesquera local (Medida 5)**
- ◆ **Otras medidas (Medida 6)**
- ◆ **Creación de las infraestructuras necesarias para el funcionamiento de las agencias de implementación (Medida 7)**

En Grecia, especialmente, la Iniciativa Comunitaria LEADER I se aplicó en 27 áreas clasificadas como montañosas y desfavorecidas, de un total de 54 municipios que abarcaban un área de 40.104 millas cuadradas, es decir, el 30% de la superficie total del país. La población que ocupaba esta área seleccionada era 1.378.000 habitantes, es decir, el 14% de la población total del país.. *(Ministerio Griego de Agricultura Informe Final sobre la Iniciativa Comunitaria LEADER I, 1996).*

Las actuaciones implementadas en el marco de esta Iniciativa se listan en la tabla 1:

Tabla 1: Medidas de la Iniciativa LEADER I y las actuaciones correspondientes efectuadas

Descripción de las Medidas	Actuaciones Efectuadas
Medida 1: Apoyo técnico al desarrollo rural	138
Medida 2: Formación profesional	154
Medida 3: Turismo rural	807
Medida 4: Pequeños negocios, Industrias caseras y Servicios ofrecidos a pequeña escala	258

Medida 5: Explotación y comercialización, in situ, de la producción agrícola, forestal y pesquera local	264
Medida 6: Otras Medidas	86
Medida 7: Creación de infraestructuras para facilitar la labor de las agencias de implementación	25
TOTAL	1732

Fuente : H Ministerio Griego de Agricultura Informe Final sobre la Iniciativa Comunitaria LEADER I, 1996

2.1. Resultados Generales de la implementación de la Iniciativa Comunitaria LEADER I

Las dificultades a las que se ha enfrentado la implementación de esta Iniciativa han tenido que ver con las agencias implementadoras, las agencias intermedias y el resto de las administraciones públicas involucradas. De los 217 programas específicos que se implementaron en Grecia una gran mayoría se han convertido en actuaciones diferenciadas inefectivas. (muchos de los Grupos de Acción Local han asignado una atención excesiva al turismo mientras que subestimaban el apoyo necesario a la pequeña empresa)

A pesar de ello, la implementación de estos programas ha traído resultados positivos no solo a *niveles institucionales*, sino al de los *organismos físicos*. In spite of that, the implementation of these programs has brought about positive results not only to the *institutional level* but also to the *physical bodies*.

A **nivel institucional** se puede distinguir:

- La movilización de la ciudadanía en apoyo de las actuaciones de los Grupos de Acción Local
- La adquisición de experiencia y el contacto con nuevas formas de programación y administración dirigidas directamente al apoyo de iniciativas locales para el desarrollo de zonas rurales
- Entendimiento de la necesidad de implementar actuaciones integradas enfatizando la explotación de las actuaciones y actividades implementadas bajo otros programas para multiplicar los beneficios sobre la zona, etc

A nivel de organismos físicos se pueden distinguir:

- La activación de acciones seleccionadas y fomentadas consideradas como complementarias de actuaciones contempladas por otras Iniciativas CFS en zonas enfrentadas a problemas relacionados con el desarrollo de zonas rurales.
- El fomento de la producción agraria local
- La explotación de ventajas locales comparativas
- La explotación de lugares importantes, naturales o históricos, dirigida a preservar el patrimonio cultural y fomentar el turismo.

3. INICIATIVA COMUNITARIA LEADER II

Dentro del marco de una política más global de Iniciativas relacionadas con el desarrollo rural, la Iniciativa LEADER II entró en vigor en 1994 con la decisión 94/C-180/12/1-7-1994 de la Unión Europea por un período de tiempo de seis años de duración (1994-2000) y dirigida a dar a las zonas rurales una oportunidad para desarrollar sus ventajas propias.

Por medio de esta Iniciativa, el enfoque de la Iniciativa LEADER I se generalizó, otorgando a la vez más importancia al carácter innovador de los Planes que abarcaba. Su objetivo era fomentar las **agencias locales** asumir **acciones innovadores enfocadas en distintas direcciones y diseminar las experiencias de forma que contribuyeran en la medida de lo posible a la implementación de un Desarrollo Rural Integrado**. El carácter innovador de las acciones de la Iniciativa LEADER II no se limitaba a la metodología de los planes (basada en el prototipo LEADER I), sino a su contenido técnico, ya fuera referido al producto mismo, al método de construcción o a elementos adicionales. Los planes de las agencias de desarrollo local tenían que determinar cuales eran las circunstancias que fomentaban la innovación para estimar la

potencialidad de la demostración y transferencia del Know-how y/o la tecnología aplicada al espacio rural.

Se decidió que la gestión y supervisión de la Iniciativa LEADER II para cada país se llevara a cabo por una agencia intermedia. En el caso de Grecia la agencia designada fue el Ministerio de Agricultura, responsable en dicha capacidad de implementar el Programa Nacional aprobado por la Unión Europea a la vez que era responsable de la gestión de las Medidas de la Iniciativa relacionadas con el Apoyo Técnico.

Por último, esta Agencia Intermedia tenía como misión identificar situaciones especiales, como el método de Implementación del Programa a seguir por las Agencias Locales, sus relaciones y obligaciones hacia la Agencia Intermedia, la planificación detallada del curso de implementación del programa, los procedimientos a seguir y las estipulaciones de publicación e implementación de actuaciones seleccionadas por estas agencias y los inversores finales, etc.

Las agencias encargadas de implementar los programas locales pertenecían a los categorías a las que pertenecían las de la Iniciativa LEADER I:

a) **Grupos de Acción Local**, participadas por agencias colectivas locales (Organizaciones de Administración Local, Sindicatos o Empresas con organismos de Administración Locales, Asociaciones Agrarias o sus unidades, otras agencias sociales o profesionales) con una estructura de compañías anónimas cuyo principal objetivo era la creación del desarrollo local a través de la revitalización de los recursos locales.

b) **Agencias Colectivas** del espacio rural, públicas o privadas, que llevaran a cabo las actuaciones en un marco de desarrollo lógico para una sección geográfica local determinada.

Los beneficiarios finales de esta Iniciativa podían ser todas las personas naturales o institucionales (Inversores privados, Cuerpos de la Administración Local, Empresas de la Administración Local, Asociaciones, etc.) La distribución de los beneficiarios de la Iniciativa LEADER II se detalla en la tabla 2:

Tabla 2: Distribución de los beneficiarios Europeos de la Iniciativa Leader II [Abril 1999]*

ESTADO MIEMBRO	GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL (GALs9)	OTROS COLECTIVOS	BENEFICIARIOS DEL LEADER II (04/1999)
BÉLGICA	18	-	18
AUSTRIA	31	9	40
DINAMARCA	12	-	12
ALEMANIA	121	46	167
ESPAÑA	131	-	131
FINLANDIA	22	-	22
FRANCIA	167	1	168
GRECIA	50	4	54
IRLANDA	34	3	37
ITALIA	175	10	185
LUXEMBURGO	2	-	2
PAÍSES BAJOS	4	-	4
PORTUGAL	48	-	48
SUECIA	12	-	12
REINO UNIDO	60	8	68
TOTAL	887	81	968

Revista Leader Primavera 1999, 20th Edición

3.1 Resultados Generales de la Implementación de la Iniciativa LEADER II

Debido a los limitados recursos financieros disponibles por medio de esta Iniciativa, se estableció cómo objetivo general **apoyo a las actividades que aportaban la innovación como elemento de desarrollo de las dinámicas endógenas de las áreas rurales.** Esta premisa hacía que las inversiones en infraestructura no fueran un opción productiva ya que su coste total excedía los Las actividades a las que se podía optar con los fondos de la Iniciativa LEADER II presentaban pequeñas diferencias de las de la Iniciativa LEADER I tal como se analiza a continuación:

'FASE A' : " Adquisición de Capacitación" cquiring of Capabilities"

Se refiere a la fase preliminar que contiene los siguientes objetivos: análisis de las necesidades del área seleccionada, publicidad, educación y concienciación de la población para que participe activamente en la programación de los procedimientos de desarrollo, la creación de una Agencia de desarrollo local y el Plan Local de Desarrollo Rural.

'FASE B': "Programas de Desarrollo Rural Innovadores"

Las Agencias de Implementación designadas establecieron estos programas y los relacionaron con el desarrollo de todo el espacio rural, incluyendo varias actuaciones. Tenían que contener características de innovación, potencialidad de transferencia de tecnología, multiplicidad de resultados, complementariedad con otras actividades, creación de empleo, diversificación de empleo y producción, etc. Estas actuaciones se incluyeron en 6 Medidas según sus características distintivas:

- **Apoyo Técnico (Medida 1):** Se ocupa sobre todo de financiar los gastos operacionales de las Agencias de Implementación Local.
- **Educación Profesional (Medida 2):** Las actuaciones de esta Medida se conectaron a las actuaciones incluídas en el resto de las Medidas del programa y se aplicaron según las reglas del Fondo Social Europeo.
- **Turismo Rural (Medida 3):** En el marco de esta Medida las actuaciones fueron también diseñadas por Agencias locales y dirigidas a la planificación estratégica del desarrollo del turismo local.
- **Pequeña Empresa (Medida 4):** Se otorgaron subvenciones a las actuaciones dirigidas al fomento de la pequeña empresa local.
- ♦ **Explotación y in situ and trading of agricultural, forestry and fishing production (Medida 5):** Esta Medida incluye las

actuaciones que fomentan la producción y comercialización de productos locales.

♦ **Conservación y mejora del Entorno Natural y el espacio circundante (Medida 6):** Se están otorgando fondos para la rehabilitación, promoción y explotación de zonas de interés local.

♦ **'FASE C' : " Cooperación Transnacional"**

Comprende los planes de la Unión Europea que se han llevado a cabo de forma conjunta entre Agencias de Implementación pertenecientes a dos o más Estados Miembros. La Tabla 3, a continuación, detalla los porcentajes de subsidios y la propia contribución de las Agencias para la implementación de dichas Medidas comprendidas en las tres Fases arriba descritas:

Table 3: Fases y Medidas de la Iniciativa LEADER II

LAS ACTUACIONES	Máxima Subvención	Mínimo Percentage de Contribución Propia
FASE A : Adquisición de Capacidades	80%	20%
FASE B : Programas de Desarrollo Rural Innovadores	60%	40%
Medida 1 : Apoyo Técnico	70%	30%
Medida 2 : Professional Training	70%	30%
Medida 3 : Turismo Rural	60%	40%
Medida 4 : Pequeña Empresa	60%	40%
Medida 5 : Explotación y comercialización, in situ, de la producción agrícola, forestal y pesquera local	60%	40%
Medida 6 : Conservación y mejora del Entorno Natural y el espacio circundante	80%	20%
FASE C: Cooperación Transnacional	71%	29%

Source: Hellenic Ministry of Agriculture

En Grecia, especialmente, el Programa Marco de Gasto Público Total de 208M ECUs (aprox. 64 Billones de Dólares,) fue aprobado por la CE para el período de 1994-1999, y del que la Contribución Europea fue de 151.724.137,931 EUROS y la Contribución Nacional de 36.096.845,2 EUROS.

Las actuaciones aprobadas para implementarse en cada fase del marco de la Iniciativa LEADER II se detallan en la Tabla 4 a continuación:

Table 4: Fases y Medidas de la Iniciativa LEADER I y actuaciones aprobadas

Descripción de las Medidas	Actuaciones Implementadas
FASE A : Adquisición de Capacidades	2
FASE B : Programas de Desarrollo Rural Innovadores	3253
Medida 1 : Apoyo Técnico	70
Medida 2 : Capacitación Profesional	160
Medida 3 Turismo Rural	1150
Medida 4 : Pequeña Empresa	508
Medida 5 : Explotación y comercialización, in situ, de la producción agrícola, forestal y pesquera local	765
Medida 6 : Conservación y mejora del Entorno Natural y el espacio circundante	600
FASE C: Cooperación Transnacional	16
TOTAL	3271

Fuente: Ministerio Griego de Agricultura LEADER + 2000-2006.

En lo concerniente a la Fase C se ha observado una característica falta de interés por parte de las Agencias de Desarrollo Local y los Colectivos en la implementación de Cooperación Transnacional y solo se han llevado a cabo un número limitado de actuaciones en este sentido.

4. IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA COMUNITARIA LEADER II EN EL PELOPONESO NORTE

4.1. Areas de Intervención Seleccionadas

El área de intervención que ha sido seleccionada pertenece geográficamente a la Región del Peloponeso situada en el sur de

Grecia y constituye su principal área montañosa en un territorio de 4.937,9 km² (79,356 habitantes). El área se reparte entre 3 municipios colindantes (Argólida, Arcadia y Corintia) de gran heterogeneidad, no solo en lo que respecta a las características naturales y geomorfológicas, sino a su población. Esta zona está aquejada de los problemas característicos del entorno rural heleno/griego, como el gran número de pequeñas propiedades, abandono de las áreas rurales por la parte activa de su población, quizá debido a la cercanía de centros urbanos donde se está desarrollando actividad industrial. El aislamiento económico no atrae inversores de fuera y los ahorros locales tienden a invertir en otras áreas. La mayoría de la población se dedica a actividades agrícolas.

4. 2. La Implementación de la Iniciativa Comunitaria LEADER II

Un factor de gran importancia en la concienciación y activación de la población local fue la transferencia de las experiencias positivas disfrutadas por las zonas en las que se implementó la Iniciativa Comunitaria LEADER I. Esta transferencia tuvo un efecto positivo en la población local que empezó a mostrar interés en invertir en programas patrocinados por la Iniciativa LEADER II. En noviembre del 1997 se aprobó el Programa Local LEADER II. El Grupo de Acción Local se constituyó con una estructura corporativa de Sociedad Anónima (SA) que incluía, como socios fundadores a las 102 agencias de administración local, mientras que el Ministerio de Agricultura se designaba como Agencia Intermedia- responsable de la gestión y seguimiento de la Iniciativa en todo el territorio nacional-.

El objetivo estratégico del Programa Local era el desarrollo del área a través de prácticas innovadoras, como alternativas al turismo tradicional (turismo de salud, deportivo, de montaña, ecoturismo, religioso, visitas a bodegas y a yacimientos arqueológicos) y al

desarrollo sostenible de productos locales. Los inversores potenciales expresaron gran interés en este planteamiento. Se implementó un 25% de los planes de negocio propuestos inicialmente.

Los Grupos de Acción Local del Area del Peloponeso Norte implementaron, de las tres fases incluidas en la Iniciativa Comunitaria LEADER II, las Medidas de la **Fase B** detalladas a continuación:

Medida 1: Apoyo Técnico

Medida 2: Capacitación profesional (relacionada con el turismo y la agricultura biológica)

Medida 3: Turismo rural

Medida 4: Pequeña Empresa – Industrias Caseras

Medida 5: Explotación y comercialización de la producción agrícola.

En cuanto a la 6th Medida, Conservación y Mejora del Medioambiente, se planificaron dos importantes actuaciones en dos cañones con dos importantes ecosistemas. El seguimiento de estas intervenciones revela que estas actuaciones no se realizaron en el marco de la Iniciativa LEADER II debido a falta de fondos, pero se abordaron localmente por medio de la creación de asociaciones locales impulsada por la Administración Local. Parte de las actuaciones se realizaron dentro del marco del programa LIFE.

Fase 3: La Cooperación Transnacional no se aplicó en esta zona ni en la totalidad del territorio griego, debido a la falta de interés observado en las Agencias de Desarrollo Local y los Colectivos involucrados en este aspecto de sus programas.

La Empresa de Desarrollo Local del Peloponeso Norte, sin embargo, tuvo la oportunidad de desarrollar redes y cooperaciones, oficiales y no oficiales, a través de los programas ADAPT, NOW, YOUTHSTART y ECOS – OUVERTURE que fueron implementados de forma simultánea con la Iniciativa Comunitaria Leader II.

4.3. Impactos resultantes de la implementación de la Iniciativa Comunitaria Leader II

4.3.1. Impact in Employment

La Iniciativa LEADER, a pesar de no haber estado dirigida específicamente a la creación de empleo, resultó muy efectiva en este sentido. Los puestos de trabajo creados se diferenciaban de los ofrecidos en ciudades y otros mercados de trabajo tradicionales: el medio rural ofrece un mínimo de “puestos de trabajo normales” y éstos pueden ser a tiempo completo, de estación, a distancia y complementar otras actividades. La Iniciativa LEADER sirvió para que ciertos potenciales, a menudo subestimados en el pasado, aparecieran y en vez de considerarse como actividades de secundarias, éstas modalidades laborales se conectaron y la sociedad del Peloponeso Norte supo hacer buen uso de ellas. A la vez, las Agencias Locales han conectado estas actividades y recursos generadores de ingresos con la emergencia de un desarrollo sostenible efectivo.

Las 65 actuaciones implementadas en la zona crearon los 201 puestos de trabajo clasificados a continuación:

- 83 permanentes
- 68 de estación o corta duración.
- 50 ya existentes

La creación de nuevos puestos de trabajo no estaba relacionada exclusivamente a las pequeñas empresas y las industrias caseras, (se han creado tres empresas y una compañía de construcción de aluminio ha sido modernizada), sino en sectores conectados a nuevas formas de aprovechamiento de recursos rurales para el turismo y el ocio. De esta forma y dentro del marco de la Medida 3 (Turismo Rural) se han creado las siguientes estructuras:

14 plazas de hostelería: 12 nuevas y 2 extensiones

13 extensiones: 7 restaurantes nuevos y 6 modernizaciones

8 actuaciones de turismo alternativo

Es un hecho conocido que el Turismo Rural creado en base al deseo de apertura y a la obtención de ingresos complementarios depende a menudo de la iniciativa empresarial de las mujeres.

En cuanto a la Capacitación Profesional, las actuaciones de la Iniciativa Comunitaria Leader II, que han contribuido a otros programas - como por ejemplo el program in NOW - atañen específicamente a mujeres que quieren empezar una actividad empresarial o reincorporarse al mercado laboral.

Los puestos de trabajo creados para mujeres equiparaban en número a los creados para los hombres, con lo que se garantizaba el efecto equilibrante que la Iniciativa LEADER ha obrado a menudo en el limitado mercado laboral rural.

4.3.2. Impacto sobre los Indicadores Generales de la Zona

La zona del Peloponeso Norte se ha beneficiado especialmente de la implementación de la Iniciativa LEADER II. La población rural se ha reanimado y las agencias financieras y sociales han contribuido a una mayor calidad del desarrollo. A la vez, la Iniciativa LEADER II, en su capacidad de instrumento integrador, ha tenido un efecto positivo para hacer que la zona resulte más atractiva para los visitantes. También ha dado brindado a los habitantes la oportunidad de proteger y explotar sus características.

Tabla 5: Consecuencias reflejadas por los Indicadores Generales de la zona antes y después de la implementación de la Iniciativa LEADER II

	ANTES DE LA INICIATIVA LEADER II	DESPUÉS DE LA INICIATIVA LEADER II	CAMBIO EFECTUADO
Plazas de hostelería	766	942	23%
Pequeña Empresa -	138	22	8%

Industrias Caseras			
Productos Nuevos	21	25	19%
Creación de Empleo	1121	1322	18% (13% nuevos puestos de trabajo)

Fuente :Informe Final de la Evaluación de la Iniciativa Leader II en Grecia, Empresa de Desarrollo Local del Peloponeso Norte, SA JUNIO 2002.

Si examinamos con detenimiento la situación laboral de la zona, antes e inmediatamente después de la implementación de programas locales, observaremos cambios no solo en el aumento de plazas hosteleras, sino en la creación de pequeños negocios e industrias caseras y la identificación de las estrategias adecuadas para que la comercialización de productos locales genere nuevos puestos de trabajo.

4.4. Problemas – Debilidades manifestadas durante la implementación del programa

En el caso de la Iniciativa LEADER II - implementada en la zona del Peloponeso Norte - y tal como ocurre a la mayoría de los Estados- Miembros desfavorecidos, la mayoría de las dificultades que surgieron estaban relacionadas con la administración y otras con la incapacidad de entender el enfoque "de la base hacia arriba" de la Iniciativa LEADER.

La mayoría de los obstáculos presentes a nivel local tuvieron que ver con las siguientes circunstancias:

1. Retraso en el comienzo del programa
2. Retraso de los organismos administrativos en conceder al sector privado las licencias necesarias para su operación (licencias de construcción, permisos de operación, etc.)
3. Pobre respuesta de los inversores en cuanto a completar los documentos necesarios - recibos de pagos.

4. Los recursos financieros limitados

La Iniciativa catalizó una nueva dinámica y motivó a la población, y a los grupos de la población que se habían retirado del proceso de participación en el desarrollo de los procedimientos o incluso de la identificación de las potencialidades de la zona. Los Grupos de Acción Local trataron de crear nuevas relaciones entre las diferentes categorías de la población local, entre el sector privado y el sindical y entre los diferentes servicios de la administración, para fortalecer las perspectivas de inversión. A pesar de todos los esfuerzos se enfrentaron a una actitud reticente a la implementación de planes de negocio por parte de los colectivos.

Finalmente, debemos señalar la falta de coincidencia entre los recursos disponibles y las necesidades locales que llevaron a la selección de actuaciones individuales, dirigidas, sobre todo, a la mejora del espíritu empresarial y en menor medida al desarrollo integrado en el más estricto sentido de la palabra. Aunque es por todos entendido que el enfoque de desarrollo integrado es una necesidad urgente, este enfoque es lamentablemente "más loado que implementado".

4.5. Evaluación total

La explotación de los recursos naturales, la participación de la población local, el impulso de iniciativas privadas y el enfoque de "abajo a arriba", han sido características críticas de las implementaciones de programas locales implementados con éxito. Todos los fondos disponibles se invirtieron (con un porcentaje de absorción del 100%). De un breve informe sobre las actuaciones del

programa se desprende que el objetivo principal, que consistía en la mejora de la actividad económica de la zona, se alcanzó con éxito.

Tabla 6. Implementación de los objetivos llevada a cabo con éxito durante la aplicación de la Iniciativa LEADER II

ACTUACIONES PLANIFICADAS INCLUIDAS EN EL PROGRAMA		RESULTADOS DEL PROGRAMA	CONSECUCCIÓN DE OBJETIVOS SATISFACTORIA
Las actuaciones	73	65	82%
Plazas hoteleras	210	176	84%
Empleo	279	201	72%
Creación de Empleo resultante de cada actuación	$279/73=3,82$	$201/60=3,35$	88%
Productos Nuevos	5	5	100%

Fuente: Informe de Evaluación de la Iniciativa Leader II en Grecia, Empresa de Desarrollo Local del Peloponeso Norte SA Junio 2002.

El área, por si misma, posee un valioso entorno natural y cultural, una gran variedad de tradiciones y monumentos parte del patrimonio cultural y agrícola que han sido seriamente considerados en el marco de la estrategia para la expansión de los servicios de turismo y la oferta de ocio.

La contribución de la Empresa de Desarrollo Local ha sido de particular importancia en el desarrollo de los planes de la zona, cuya capital se encuentra en su centro geográfico, propiciando la proximidad entre ciudadanos, ideas, y las partes más pequeñas de la zona. Esto le brindó la oportunidad al Grupo de Trabajo Local de centrarse, alcanzar un mayor entendimiento y ver desde nuevas perspectivas los recursos locales de las áreas rurales. También tuvieron la oportunidad de hablar con los residentes locales y decidir conjuntamente las mejores formas de explotar los recursos de la zona.

De la descripción del programa y la evaluación de sus resultados se puede decir que la Iniciativa LEADER ha demostrado ser la Iniciativa Comunitaria más popular en el área del Peloponeso Norte.

También se puede señalar que se dio un importante “efecto intangible”: que los residentes empezaron a ver a su zona bajo una luz más positiva. Las actuaciones y actividades dieron a los ciudadanos un sentimiento de orgullo e identidad. “Se han hecho más cosas y quedan más por hacer en el futuro.”

4. 6. Análisis P.F.P.D.O.A.

PUNTOS FUERTES	PUNTOS DÉBILES
<ul style="list-style-type: none"> • Entorno natural • Patrimonio Histórico y Cultural • Producción de productos y servicios de calidad • Creación de Empleo • Creación de inversiones sostenibles y productivas • Proximidad a Atenas 	<ul style="list-style-type: none"> • No implementación de la Fase 'A': Adquisición de capacitación. • No implementación de la Fase 'C': Cooperación Transnacional • Falta de coincidencia entre los recursos y las necesidades para alcanzar un desarrollo integrado • Infraestructuras poco adecuadas (carreteras etc.)
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Olimpiadas 2004: Aumento de visitantes ⇒ Fortalecimiento de la economía local • Proximidad a Olympia y relación cultural • Tensión para el cambio de preferencias en los destinos turísticos • Aumento de la demanda por la calidad – productos biológicos • Incorporación de las mujeres al sector laboral • Ventajas derivadas de la participación en una red 	<ul style="list-style-type: none"> • Un entorno intensamente competitivo a nivel nacional e internacional • Desempleo de personal científico cualificado • Reducción de subvenciones y ayudas en los próximos años

5. INICIATIVA COMUNITARIA LEADER +

La Iniciativa Comunitaria LEADER + es la continuación de las dos Iniciativas previas y está dirigida:

a) Al desarrollo integrado, de alta calidad y sostenible de las zonas rurales a través de implementaciones piloto.

β) El apoyo e impulso para que el aislamiento de las zonas montañosas y desfavorecidas seleccionadas a todos los niveles sociales y económicos. También está dirigido al aumento de la competitividad de las zonas rurales por medio del uso óptimo de sus recursos financieros, naturales y humanos, la creación de nuevas formas de ingresos a la vez que se fomenta la protección del patrimonio cultural y natural.

La gran diferencia entre esta intervención y las dos iniciativas anteriores es que la naturaleza de "programa piloto" se garantiza por medio de agrupamientos y cooperaciones. Por consiguiente, se da más importancia a la red formada por empresas similares o complementarias, a la publicidad y promoción en común, la cooperación y el apoyo colectivo del espíritu emprendedor como factores que pueden garantizar la sostenibilidad y complementariedad de las actuaciones.

Según las directrices del Consejo Europeo anunciadas en el año 2000 (E.E./C139/18.5.2000) un Plan de Negocio implementado que fue aprobado por la Decisión E(2001)3562/19.11.2001

El coste total del Plan de Negocio ha sido evaluado con un presupuesto de 392,6 mil. EUROS, mientras que el presupuesto de Gasto Público es de 251,18 mil. EUROS, de los que 182,90 mil. EUROS se aporta como contribución de las Comunidades (Fondos FEOGA).

5.1. Perspectivas adquiridas de la Iniciativa Comunitaria LEADER + en el Peloponeso Norte

El Grupo de Acción Local del Peloponeso Sur ha formulado su estrategia dentro del marco de la Iniciativa LEADER + y de acuerdo al tema de la concentración. La explotación de los recursos naturales y culturales, incluyendo todas las zonas clasificadas como "Zonas NATURA" con los que se apoyan los planes de negocios para todos los sectores económicos (turismo, agricultura, servicios, etc.) y actuaciones de apoyo hacia la implementación de su programa. El objetivo estratégico de este Plan de Desarrollo es **la explotación turística del área de intervención seleccionada.** Para alcanzar este objetivo se han propuesto **direcciones múltiples**, programadas según el criterio de coherencia geográfica y temática, accesibilidad de los pueblos y comunidades seleccionados así como de cada dirección e investigación local expresada para que se fomente, como valor añadido, la identidad y producción local como parte de la oferta turística. Teniendo como principal dirección la promoción de los objetivos arriba citados la estrategia se ha planificado con los siguientes conceptos en mente: **centros de alojamiento (casas de invitados, hoteles, granjas en las que se ofrece alojamiento) y áreas de concentración** de visitantes en núcleos centrales en los que haya **casas de invitados, restaurantes, oferta gastronómica y otros servicios y productos de especial calidad** con el objeto de:

1. Crear y mejorar la calidad de la infraestructura ya existente y los servicios turísticos de la zona.
2. Establecer la calidad como criterio en la explotación de los productos locales tradicionales.
3. Conectar en una red de sectores y actividades relacionadas todos los aspectos del plan (hostelería, alimentación, patrimonio cultural y natural, industrias caseras y artesanía)

Los **ciudadanos locales** son los que reciben la mayor atención en esta estrategia. Se les invita a activar su creatividad, su imaginación, su inspiración, su entusiasmo y su capacidad

económica. También se les invita a ser innovadores y a contribuir como protagonistas al esfuerzo común del impulso del desarrollo.

6. BIBLIOGRAFÍA

Christopoulou, OI. (1997), *"Rural space development"*, Notes on Seminars and Theoretical Courses, University of Thessaly Publications, Volos, Greece.

European Commission, (1998), *"Rural Development"*, Luxembourg: Official Publications Service for Europe.

European Observatory Of Leader, (2000) *"Atlas For Leader Rural Development"*, Bruxelles

European Leader Observatory, (2000), *"Complementarities between LEADER and other Rural Areas"*, Leader Seminars June 1999 - February & March 2000, Gesves (Wallonie - B) - Valencia (E) Potsdam (D) - Venezia (I) working papers and case studies, Bruxelles.

Geskou, If. and Gousios, D. (1999): Local Development and Human Resources, Notes on Seminars and Theoretical Courses, University of Thessaly Publications, Volos, Greece.

Gousios, D. (1999), *"Rural pace and Small Town: from agriculturalization to local development"*, Notes on Seminars and Theoretical Courses, University of Thessaly Publications, Volos, Greece.

Hellenic Ministry of Agriculture (2002), *"Final Evaluation Report of the LEADER + 2000-2006 Community Initiative"*, Athens, Greece.

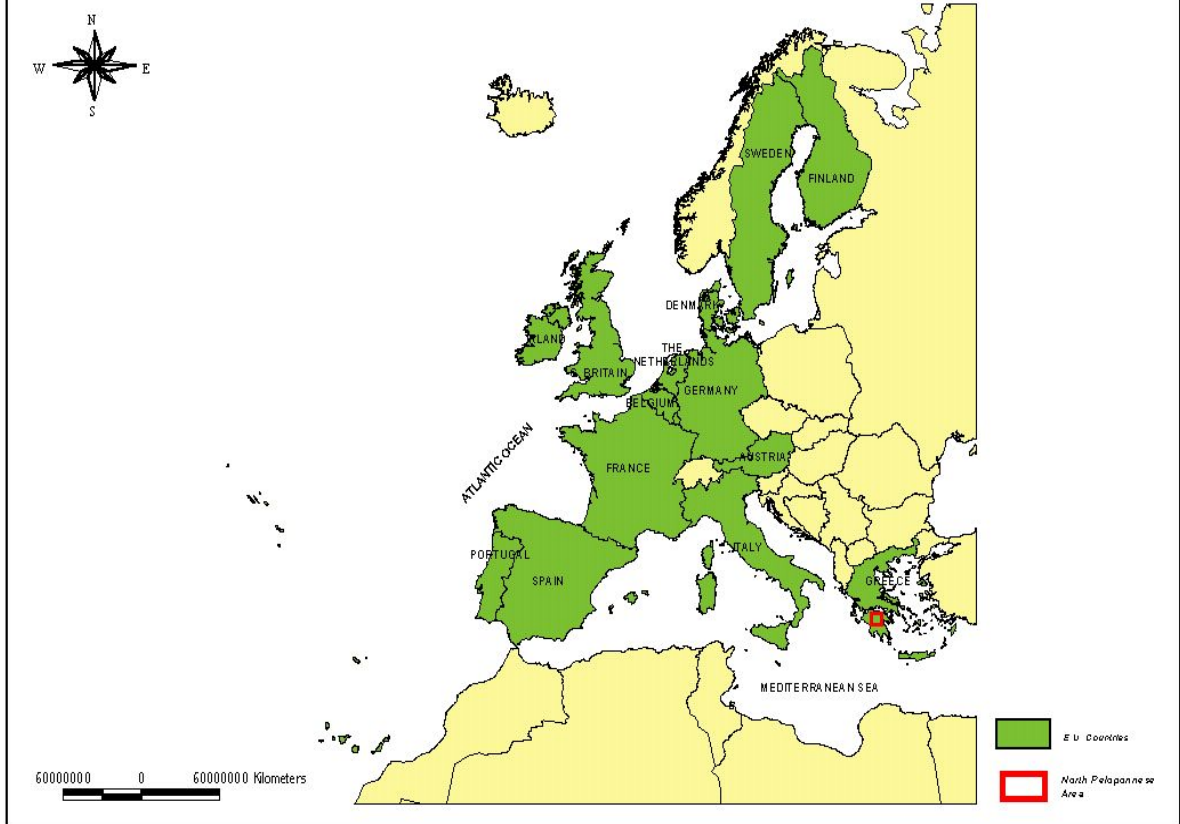
Koustouros, G. (2003), "*Palms of Culture in the heart of attractive Peloponnese*", Paper presented in the 3rd Agrotica Conference: "Pilotic Dimension of LEADER +", Thessaloniki, Greece.

Peloponneso Norte Development Company S.A., (2001), "*Final Evaluation Report*", Levidi, Greece

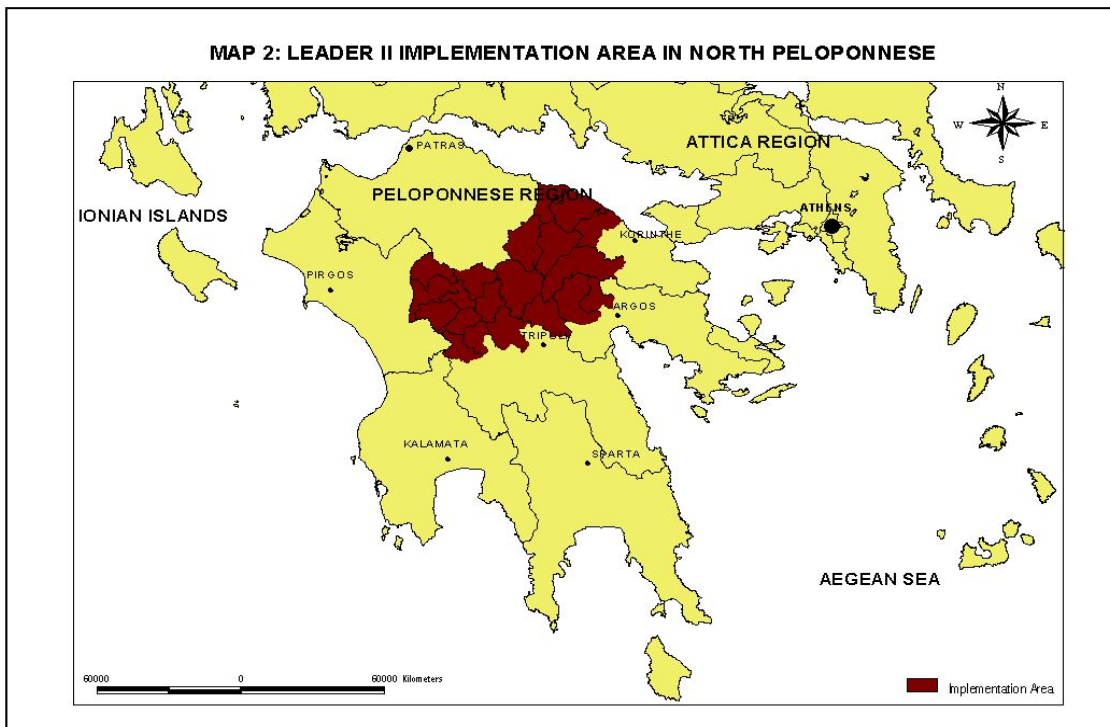
Roux, B. (2000), '*Développement local dans les zones rurales fragiles (méditerranéennes)*', Séminaires et Enseignements Théoriques, Centre d'Etudes Superieres en Aménagement C.E.S.A, pp.14-22, Tours, France.

Xatzantonis, D, (2001), "*Conclusions from Evaluation of Iniciativa LEADER II in Greece*", Project Manager of LEADER II Evaluation, Hellenic Ministry of Agriculture, Athens, Greece

MAP 1: NORTH PELOPONNESE IN THE E.U.



MAP 2: LEADER II IMPLEMENTATION AREA IN NORTH PELOPONNESE



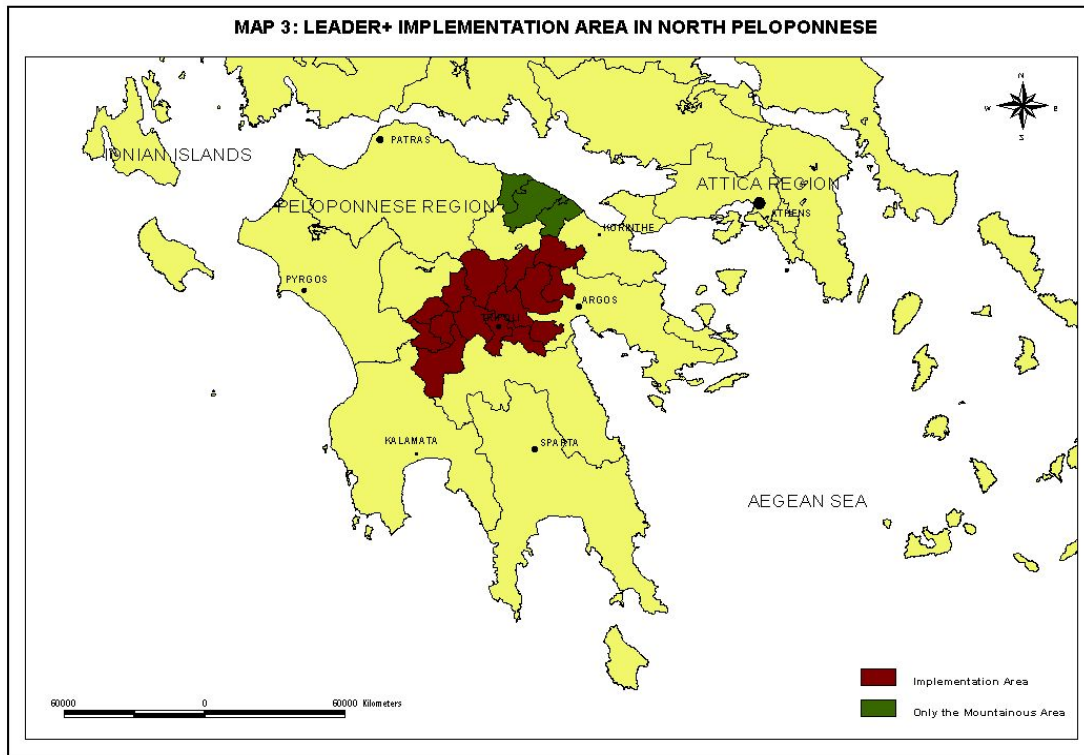


Tabla 7. Municipios incluidos en la implementación del LEADER II en el Peloponeso Norte

1. Lirkeia
2. Alea
3. Koutsopodi
4. Nemea
5. Evrostini*
6. Stimfalia
7. Feneos
8. Sikionion*
9. Ksilokastro
10. Vitina
11. Gortunos
12. Dimitsana
13. Levidiou
14. Mantineia
15. Trikolonon
16. Tropaia
17. Falanthos
18. Kontovazaina
19. Iraia
20. Kleitoros
21. Lagadion

Tabla 8. Municipios incluidos en la implementación del LEADER + en el Peloponeso Norte

1. Lirkeia
2. Alea
3. Koutsopodi
4. Nemea
5. Falaisia
6. Tripoli
7. Megalopoli
8. Sikionion*
9. Evrostinis
10. Vitina
11. Gortunos
12. Dimitsana
13. Koruthiou
14. Levidiou
15. Mantineia
16. Trikolonon
17. Falanthos

Fuente: Empresa de Desarrollo del Peloponeso S.A.

Ex - Informe de pre- evaluación,
Junio 2002

Fuente: Empresa de Desarrollo del Peloponeso S.A.
Ex - Informe de pre- evaluación,
Junio 2002

* Solo las zonas de montaña

ACTUACIONES EN LAS COMARCAS DE SOMONTANO Y JACETANIA PARA UN DESARROLLO LOCAL

Blanca Loscertales Palomar
Ignacio Pardinilla Bentué
Departamento de Geografía
y Ordenación del Territorio.
Universidad de Zaragoza.

Resumen

La comunicación que presentamos analiza las transformaciones socioespaciales de dos espacios comarcales aragoneses y las actuaciones realizadas desde diferentes instancias para la consecución de un adecuado y equilibrado desarrollo económico sostenible. La ordenación territorial implica agentes muy diferentes e investigadores de múltiples disciplinas y toda actuación encaminada a considerar o utilizar al patrimonio como recurso exige una adecuada ordenación y planificación, especialmente teniendo en cuenta la fragilidad de dichos espacios.

La transferencia de competencias a las comarcas, las figuras de protección de espacios naturales y culturales, los centros de desarrollo local encargados de gestionar y asesorar a los diferentes agentes locales, tienen un importante papel.

1. Introducción

La Comunidad Autónoma de Aragón está inmersa en un proceso de comarcalización del que se deriva una nueva división comarcal y la descentralización de diferentes competencias para gestionar diversas actividades, prestar y desarrollar diferentes servicios y poder llevar a cabo actuaciones de Ordenación del Territorio encaminadas a un desarrollo equilibrado y sostenible. Cada comarca es una entidad de

carácter supramunicipal, constituida por un número variable de municipios, que se justifica por la existencia de vínculos territoriales, históricos, económicos, sociales y culturales entre los municipios que la forman, por la conveniencia de la gestión supramunicipal de los servicios y por su viabilidad económica¹.

La comunicación que presentamos se centra en las actuaciones realizadas en las comarcas de Jacetania y del Somontano de Barbastro, encaminadas a un desarrollo local, equilibrado y sostenible conforme con la Estrategia Territorial Europea definida en Potsdam². En ambas comarcas y por diferentes factores, existen fuertes desequilibrios territoriales, demográficos y económicos; son además espacios que requieren una adecuada protección que hay que conjugar en todo momento con las políticas de desarrollo socioeconómico.

2. Caracterización comarcal

Jacetania es una comarca de montaña, si bien este carácter montañoso común no significa uniformidad; ello ha condicionado la diferente utilización del territorio a lo largo del tiempo; tanto cuando la actividad agropecuaria tradicional era casi exclusiva, como en la actualidad al incorporar otras actividades, entre las que destaca el turismo invernal, que ha beneficiado especialmente a las áreas directamente impactadas, pero ha incrementado paralelamente los desequilibrios territoriales horizontales y verticales. Jaca, su capital, es una ciudad de servicios íntimamente vinculada al resto del espacio comarcal sobre el que ejerce una importante influencia.

El Somontano de Barbastro gira en torno a su capital comarcal, Barbastro, centro industrial y de servicios; dinamizador de una comarca, en la que las actividades terciarias adquieren cada vez mayor importancia como consecuencia del desarrollo turístico.

¹ V. Ley 10/ 93 de Comarcalización, publicada en el BOA de 4 noviembre de 1993; la Ley 8 / 1996 de 2 de diciembre de Delimitación Comarcal de Aragón, publicada en el B.O.A. nº 145 de 11 de diciembre, que estableció los municipios de cada una de las Comarcas y la Ley 23 / 2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización. La Ley 9 de 2002, de 3 de mayo, creó la Comarca de Jacetania y la Ley 4 / 2002 de 25 de marzo la del Somontano

² V. BIELZA DE ORY, V. (2001): "Patrimonio y turismo sostenible desde la ordenación del territorio: el caso del Pirineo aragonés" en *Estudios Geográficos*.passim. Madrid.

El declive de las actividades agropecuarias tradicionales, la despoblación, el envejecimiento demográfico, las diferentes potencialidades del territorio de cara a asumir nuevas actividades económicas y la vulnerabilidad de un medio frágil, exigen adoptar medidas especiales de protección para evitar su degradación, y de desarrollo para frenar su despoblación, teniendo en cuenta el papel de la población local como conservadora del medio en el que vive.

3. Actuaciones para un desarrollo local

El desarrollo rural constituye desde hace algo más de un decenio uno de los principales objetivos de la Política Agraria Comunitaria. La iniciativa LEADER se remonta a hace más de diez años; la comarca del Somontano se ha beneficiado de las ayudas de los programas europeos Terra Incógnita, al amparo del artículo 10 del FEDER, LEADER II Y PLUS, gestionados por el Centro de Desarrollo del Somontano (CEDER). El LEADER II en el Somontano ha contado con fondos europeos, autonómicos y locales, fomentando de manera especial la inversión privada.

Por primera vez en Aragón, se han puesto en funcionamiento los PRODER o Programas de Diversificación Económica Rural; como su nombre indica, se trata de diferentes medidas incluidas dentro del Programa de Desarrollo Rural de Aragón (2002-2006), para impulsar el desarrollo endógeno y sostenible y el equilibrio territorial de los espacios seleccionados, mediante la diversificación de la economía rural y el fomento de la iniciativa e inversión privada local.

A las comarcas de Jacetania y Alto Gállego les ha sido concedido un PRODER gestionado por la Asociación de Desarrollo Cuna de Aragón (ADECUARA).

El patrimonio –natural y cultural- es el principal recurso de ambas comarcas, que posibilita actuaciones encaminadas a lograr un desarrollo socioeconómico endógeno y sostenible, centrado en la protección del medio ambiente y en el incremento de la calidad de vida de la población; por ello, la correcta gestión medioambiental, debe estar presente en cada una de las estrategias de desarrollo comarcal. La Unión Europea

impulsa y anima la consecución de estos objetivos recogiendo los planteamientos de la Conferencia de Río de 1992.

En los últimos años ha ido apareciendo una amplia normativa orientada a la conservación y rentabilización de los recursos; la Ley 12/1997 de Parques Culturales de Aragón recoge claramente estos objetivos³. El Parque Cultural del Río Vero, formado en torno a su rico conjunto arqueológico y monumental integra las pinturas rupestres, sus conjuntos urbanos, entre los que destaca Alquézar y múltiples elementos históricos, artísticos, etnológicos, arquitectónicos y paisajísticos, entre otros. Compartido por las comarcas del Somontano y del Sobrarbe, es un excelente ejemplo de una correcta y cuidada gestión de los recursos culturales y naturales; ejerce como motor de desarrollo para una amplia área de influencia, que trasciende los límites de los municipios afectados.

San Juan de la Peña, en la Jacetania, fue declarado en 1920 el primer Sitio Natural de Interés Nacional, indicando la preocupación por su conservación. Desde 1998 este espacio constituye el Parque Cultural de San Juan de la Peña y ha sido también declarado Monumento Natural⁴. Los Parques Culturales constituyen una buena herramienta para la conservación del patrimonio y apuestan por turismo de calidad respetuoso con el medio.

Los PORN del Parque Natural de la Sierra y los Cañones de Guara en el Somontano y de los Valles Occidentales en la Jacetania, regulan el adecuado equilibrio entre conservación y desarrollo; entre la riqueza natural y las actividades económicas, arbitrando las medidas y políticas adecuadas para garantizar el desarrollo socioeconómico de la población de la zona afectada y la conservación de su entorno. Es conveniente resaltar la participación y el consenso de todas las partes interesadas en el territorio: cazadores, ganaderos, empresarios, agentes turísticos o forestales, vecinos y Administración.

Desde comienzos de los años noventa, el espacio rural de ambas comarcas adquiere un creciente carácter multifuncional y deja de ser

³ V. BIELZA DE ORY, V. (1999): "Desarrollo sostenible, turismo rural y parques culturales, en *Cuadernos de Investigación Geográfica, Tomo XXV*, p. 125 y ss., Universidad de la Rioja.

sólo espacio productivo primario para convertirse en espacio de consumo. La población local ha tomado conciencia de que el patrimonio es el principal recurso en comarcas de estas características para lograr un desarrollo equilibrado, capaz de activar y diversificar las economías locales, fomentando la creación de nuevas infraestructuras y equipamientos, especialmente los turísticos.

Para conseguir estos objetivos es necesario destacar el esfuerzo realizado por las diferentes Mancomunidades y los Centros de Desarrollo locales, encargados de efectuar los trabajos de orientación, organización y dinamización de las iniciativas y propuestas planteadas por los agentes locales.

A pesar de que la actividad turística es motor de otras actividades económicas y una de las alternativas principales para lograr el desarrollo de estas áreas, se ve la necesidad de potenciar otras actividades no menos importantes, como son las agrícolas, industriales agroalimentarias, servicios de asesoramiento y de gestión internos y externos a las empresas. La formación de los recursos humanos y la aplicación de las nuevas tecnologías son requisitos indispensables.

4. Conclusión

Las comarcas que han sido objeto de este análisis afrontan el reto de su transformación. Cuentan con un rico patrimonio cultural y natural y especialmente con una población local preparada para asumir los nuevos retos que se presentarán en este nuevo siglo. Todas las actuaciones deben realizarse tratando de buscar el equilibrio adecuado entre conservación y desarrollo.

Bibliografía:

BIELZA DE ORY, V. y DE MIGUEL, R. (1997): "El patrimonio Cultural, componente de la ordenación del territorio, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 10, p. 185 y ss. Zaragoza.

⁴ V. LEY 12/1999, de tres de diciembre, de Parques Culturales de Aragón. En el Preámbulo de la Ley y en el Capítulo I se especifican con claridad dichos objetivos.

BIELZA DE ORY, V. (1999): "Desarrollo sostenible, turismo rural y parques culturales, en *Cuadernos de Investigación Geográfica, Tomo XXV*, p., 125 y ss. Universidad de la Rioja.

BIELZA DE ORY, V. (2001): "Patrimonio y turismo sostenible desde la ordenación del territorio: el caso del Pirineo aragonés" en *Estudios Geográficos*, p. 583 y ss. Madrid.

LOSCERTALES, B. (1993): *Jacetania. de espacio agrario a espacio turístico*. Prames, S.A., p. 319. Zaragoza.

LOSCERTALES, B. (1999): "Turismo rural y desarrollo sostenible. El caso de Aragón" en *Geographicalia*, nº 37, Zaragoza, p. 123 y ss. Zaragoza.

LOSCERTALES, B. (2000): "Patrimonio, turismo rural y desarrollo sostenible" en *Naturaleza Aragonesa*, nº 5, Zaragoza.

RED ARAGONESA DE DESARROLLO RURAL (2000): *El desarrollo rural en Aragón*, p. 131, Zaragoza.