# *Las políticas de desarrollo rural en la CAE: un balance*



Desde comienzos de la década de los noventa las actuaciones públicas sobre el medio rural, además de las políticas sectoriales orientadas al estímulo de la producción y a la protección de las rentas agrarias, han ido desarrollando gradualmente políticas territoriales cuyo objetivo era promover el desarrollo de las zonas rurales. De esta manera las políticas de desarrollo rural han adquirido una importancia creciente como instrumentos de cohesión territorial, de invertir el proceso de declive social y económico que padecían las zonas rurales y aumentar así el bienestar de las zonas rurales. Más allá de las evaluaciones de los programas aplicados, el artículo desarrolla un análisis y un balance acerca de la filosofía, diseño y aplicación de los programas de desarrollo rural, así como sobre la contribución de las actuaciones realizadas en el sentido de objetivos comparados con los previstos alcanzados.

*Laurogeita hamarreko hamarkadaren hasieratik, landa-inguruaren gaineko jarduera publikoek, ekoizpena areagotu eta nekazari-errentak babestearen aldeko arloko politikez gain, landa-inguruen garapena sustatzeko helburua duten lurralde-politikak ere garatu dituzte, apurka-apurka. Horiek horrela, landa-garapenerako politikak gero eta garrantzitsuagoak dira lurralde-kohesio baliabide gisa, eta landa-inguruek ekonomi eta gizarte-mailan gainbeheran joateko prozesuari buelta eman eta landa-inguruen ongizatea areagotzeko baliabide gisa ere bai. Orain arte aplikatu diren programen ebaluazioez haratago, landa-garapenerako programen filosofia, diseinu eta aplikazioaren azterketa eta balantzea azaltzen da artikuluan, baita egindako ekintzen ekarpenari buruzko balantzea ere, helburuak eta lorpenak erkatzeari begira.*

Since the beginnings of the 90's, the public actions over the rural environment- besides the policies directed to the stimulus of the production and the protection of the agricultural incomes- have been gradually developed into policies of a territorial character whose declared objective consisted in promoting the development of the rural areas. And thus, with the awareness of the multifunctional character of the rural environment, the rural development policies have acquired an increased importance as instruments of territorial cohesion, with the objective to reverse the social and economic decline process, that the rural areas are suffering from, and thus to increase the welfare, not only the one of the rural areas, but also the one of the society as a whole. After more than a decade of the application of the rural development policies in the Autonomous Community of the Basque Country, and given the changes that are discerned as far as this matter is concerned within the E.U's framework, and further than the evaluations of the applied programmes; the article expounds an analysis and a balance about the philosophy, design and application of the rural development programmes, and also about the contribution of the realized actions in terms of the aimed objectives versus the achieved ones.

Juan Ramón Murua Mujika
Begoña Eguía Peña
Eduardo Malagón Zaldua
*Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea*



ÍNDICE

1. Introducción
2. El desarrollo rural en el marco político comunitario
3. La política de desarrollo rural de la C.A.E.
4. Los efectos de las políticas de desarrollo rural
4. Consideraciones finales
Referencias Bibliográficas

Palabras clave: desarrollo rural, política agraria, demografía, espacio rural

N.º de clasificación JEL: O13, Q18, R58, J18, J11

## 1. **INTRODUCCIÓN**

Pese a su carácter eminentemente urbano e industrial y al menguante papel de la agricultura como actividad económica, la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) presenta una realidad rural ciertamente significativa. Más del 85% de su superficie ha sido clasificada como Zona de Agricultura de Montaña y los municipios reconocidos como rurales en el Plan de Desarrollo Rural Sostenible 2000-2006 representaban más del 54% de la superficie total, aunque sólo albergaban algo más del 3,5% de la población. La mayoría de las zonas rurales de la CAE ha soportado importantes carencias estructurales, derivadas en parte del deterioro del sector agrario, pero también de la ausencia de actividades económicas alternativas y de las deficiencias en la provisión de infraestructuras y servicios básicos para la población. Serían estos los principales factores explicativos de la despoblación y el envejecimiento padecidos por estas zonas.

El relativo declive de las zonas rurales ha motivado que estos territorios hayan sido objeto de especial atención por parte de las administraciones públicas vascas, que han aplicado diferentes planes y programas de desarrollo rural. Mediante estas actuaciones trataban de responder tanto a la crisis del sector primario como a criterios de política territorial, con el objetivo de que población y actividad económica se distribuyeran equilibradamente sobre el territorio. Sin embargo, desde el ingreso en la Unión Europea (UE), el marco de actuación de estas políticas ha ve-

nido impuesto en gran medida por la normativa comunitaria, que por otra parte ha permitido la estructuración de las diferentes actuaciones alrededor de programas integrados de desarrollo rural, a los que ha dotado además de financiación adicional con cargo a los fondos comunitarios.

Este artículo hace un breve repaso de los cambios habidos en la política de desarrollo rural europea y su particular aplicación en la CAE, valorando las principales realizaciones y efectos detectados, y conformando así un balance crítico de su aplicación hasta la actualidad.

## 2. EL DESARROLLO RURAL EN EL MARCO POLÍTICO COMUNITARIO

Durante las últimas décadas, la intervención pública sobre el medio rural en la UE ha sufrido importantes cambios, por lo menos en lo que se refiere al marco general y a los instrumentos de intervención. Si hasta finales de los ochenta había dominado el enfoque sectorial (apoyo al sector agrario), a partir de este momento las actuaciones públicas destinadas al medio rural (políticas de desarrollo rural) empiezan a tener un carácter más territorial, si bien las políticas sectoriales de estabilización de precios y mercados todavía continuarían absorbiendo gran parte de los recursos presupuestarios. Las causas que explican ese giro gradual son diversas.

Una vez cubiertos los objetivos prioritarios iniciales establecidos por la Política Agraria Comunitaria (PAC), se adoptaron las primeras medidas orientadas a promover mejoras en la estructura productiva como medio para lograr incrementar la productividad del sector. La política socioestructural común comenzó a aplicarse bastante tiempo después de que hubieran comenzado a funcionar las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM). La razón para comenzar a aplicar dichas políticas no era tanto un funcionamiento insatisfactorio de la producción o de las estructuras comerciales, sino la aparición de desequilibrios en algunos mercados en los que se había alcanzado pleno autoabastecimiento.

Conscientes de la situación, para finales de la década de los sesenta la Comisión promueve un Memorandum de Reforma de la Agricultura que se traducirá en lo que más tarde se denominó Plan Mansholt cuya intención original era introducir profundas reformas; sin embargo, no tuvo mucho éxito y se limitó entre otras cuestiones a esbozar algunas líneas de lo que sería la política socioestructural, impulsando diversas directivas orientadas a favorecer inversiones modernizadoras o jubilaciones para favorecer la incorporación de titulares jóvenes, así como la formación y la orientación socioeconómica.

En la década de los ochenta, la existencia bastante generalizada de excedentes condujo a la introducción gradual de limitaciones en los mecanismos de garantía y a la congelación o reducción de precios, lo cual tuvo efectos especialmente negativos en aquellas áreas más desfavorecidas donde la agricultura aún tenía un peso y protagonismo económico muy relevante. El contenido de las reformas que estaban aún en fase de discusión apuntaba ya su orientación, que podría resumirse en una rebaja cuando no en una radical reducción de los mecanismos de apoyo y protección, lo cual iba a

afectar especialmente a las zonas más desfavorecidas.

Para compensar la difícil situación en la que se iban a ver sumidas importantes áreas rurales, se adoptó un enfoque integrado con el fin de promover más eficazmente su desarrollo (*Desarrollo Rural Integrado*). Por este motivo en 1988 se acometió la reforma de los Fondos Estructurales (FEDER, FSE y FEOGA-O)[1], que vieron aumentada tanto su dotación presupuestaria como sus objetivos. Sin embargo la dotación presupuestaria resultaba insuficiente para abordar con cierta eficacia las tareas encomendadas. Así, el desarrollo rural se convirtió en uno de los objetivos prioritarios de intervención de los Fondos Estructurales y dicho objetivo estuvo presente en los programas de desarrollo regional para las áreas rurales que presentaban un retraso estructural ligado a su carácter rural (Zonas Objetivo 1: regiones atrasadas; Zonas Objetivo 5b: zonas rurales deprimidas no pertenecientes a regiones del Objetivo 1). A partir de este momento los problemas de dichas áreas se tratarán de abordar con un enfoque más integrado y más en términos de desarrollo y diversificación productiva que en términos sectoriales y de reestructuración agraria.

Además, la Comisión Europea diseñó una iniciativa comunitaria específica para las zonas rurales, la Iniciativa LEADER, que con un enfoque pretendidamente innovador y de carácter ascendente (*«bottom-up»*), perseguía impulsar la participación de los agentes sociales del medio rural en el diseño y ejecución de las actuaciones en materia de desarrollo rural.

Este marco de actuación se mantuvo durante dos periodos de programación, 1988-1993 y 1994-1999. Como señala Viladomiu (1994), se produjo un cambio muy significativo en el discurso comunitario, ya que se pretendía que el desarrollo agrario fuera sustituido por el desarrollo rural, al tiempo que se insinuaban otras posibles actividades ya existentes o a desarrollar como potenciales fuentes de rentas, bien fueran de carácter complementario, o bien incluso totalmente alternativo a las provenientes de la actividad agraria. En el documento «El futuro del mundo rural» (Comisión, 1988) quedó patente la opción, o la aceptación inevitable, por un desarrollo del mundo rural no basado necesariamente en la actividad agraria, así como en la posterior «Declaración de Cork-Un medio rural con vida» (Irlanda, 1996).

En efecto, la Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural celebrada en Cork en 1996 tuvo como objetivo sentar las bases de la futura política europea de desarrollo rural. En ella se planteó la necesidad de una política integrada de desarrollo rural que reconociera el carácter multifuncional de los espacios rurales, no exclusivamente como productores de alimentos, sino también como reserva medioambiental y proveedores de bienes privados y públicos de carácter social, cultural y medioambiental. En teoría, esta nueva política integrada de desarrollo rural debería integrar tanto la política de mercados como la de desarrollo rural.

Estos cambios en las políticas de desarrollo rural comenzaron a incorporarse al acervo comunitario con la aprobación

[1] Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola- sección orientación (FEOGA-O).

en 1999 de la Agenda 2000. La nueva política regional diseñada en la Agenda 2000 redujo los objetivos a tres, con lo que el anterior Objetivo 5b pasó a formar parte de un Objetivo 2 más amplio, añadiéndose así, a regiones o zonas con problemas estructurales de índole diversa, como las regiones de industrialización tradicional, zonas en proceso de reconversión industrial u otras zonas urbanas degradadas. En la práctica, la nueva política de desarrollo rural se financiaba en su totalidad por el FEOGA en las regiones fuera del Objetivo 1. El contenido de los planes y programas de desarrollo rural quedaba delimitado por el Reglamento 1257/99.

La política de desarrollo rural adquirió así un marco normativo integrado, que le confirió un espectro de actuación más amplio, ya que además de incorporar las actuaciones correspondientes al Objetivo 5b (principalmente destinadas a mejorar la calidad de vida y la diversificación productiva de las zonas rurales), asumía la antigua política de estructuras agrarias y una serie de medidas que tras la Reforma Mac Sharry de 1992 habían conformado las denominadas *medidas de acompañamiento* (forestación de tierras agrarias, ayudas a la instalación de jóvenes agricultores, ceses anticipados o las medidas agroambientales). Tan sólo las actuaciones apoyadas por la Iniciativa LEADER se mantenían fuera del marco de programación que regulaba el Reglamento 1257/99. Pese a que su ámbito de actuación se extendió al conjunto de las zonas rurales de la UE, la dotación de fondos permaneció constante, lo que limitó los impactos futuros de sus actuaciones.

Dentro de cada Estado miembro y en función de la distribución de competencias en materia agraria y de desarrollo rural, los programas han tenido alcance estatal (Francia, Dinamarca) o regional (Alemania, Bélgica), o incluso distribuciones asimétricas como en el caso español, donde han convivido programas de desarrollo rural regionales de carácter integrado (como los de País Vasco, Navarra, Aragón o Cataluña) con tres programas horizontales de ámbito estatal (modernización de las explotaciones y la industria agroalimentaria, gestión de tierras agrarias y diversificación de la economía rural), además de aquellas actuaciones de desarrollo rural que se ubicarían en los programas de desarrollo regional de las regiones del Objetivo 1 y sujetas a cofinanciación por parte del FEDER y al FSE.

El otro instrumento comunitario de apoyo al desarrollo rural, la iniciativa LEADER, tuvo su prolongación en el periodo 1994-1999 con la puesta en marcha de LEADER II, y en 2000-2006, con la aprobación de LEADER +. Esta iniciativa se ha constituido en una fuente de apoyo a proyectos de desarrollo rural innovadores, haciendo especial incidencia en su carácter participativo y en estimular la cooperación a escala comunitaria y en la creación de redes entre los agentes participantes en el desarrollo rural.

Pero ya en el propio Consejo Europeo de Berlín en el que se aprobó la Agenda 2000 se instaba a la Comisión Europea a que antes de que se produjera la primera ampliación de la Unión, se revisaran los instrumentos de la PAC y se valorara la necesidad de realizar ajustes de mayor amplitud. Este proceso de revisión intermedia estuvo condicionado por una serie de factores tanto de carácter externo como interno, que forzaron a que el cam-

bio propuesto fuera mucho más profundo que el previsto inicialmente[2].

Obviamente, esos factores también han influido en la orientación y el contenido de la nueva política de desarrollo rural, que viene regulada por el Reglamento (CE) nº 1698/2005. Los objetivos de la política de desarrollo rural para el periodo 2007-2013 vienen marcados por las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (Decisión del Consejo del 20 de febrero de 2006). Según estas directrices, la política de desarrollo rural se ha de centrar en tres ámbitos fundamentales de actuación: la economía agroalimentaria, el medio ambiente y la economía y la población rural, en su sentido más amplio. Para ello, las futuras intervenciones de las políticas de desarrollo rural se estructurarán en torno a cuatro ejes:

Eje 1: Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal.

Eje 2: Mejora del medio ambiente y del entorno rural.

Eje 3: Calidad de vida en las zonas rurales, creación de empleo y diversificación de actividades económicas.

Eje 4: Leader. Las acciones financiadas en este eje se basarán en la experiencia de anteriores ediciones de la Iniciativa Comunitaria Leader.

Sobre la base de estas directrices estratégicas deberán los Estados miembros preparar su plan estratégico nacional, que servirá de marco de referencia para la elaboración de los programas de desarrollo rural regionales, que se presentarán para su tramitación y aprobación por parte de la Comisión. Las nuevas directrices suponen un nuevo giro en la estrategia de desarrollo rural, si bien las actuaciones y objetivos de los Ejes 3 y 4 son los mismos que conformaban las políticas de desarrollo rural de la década pasada y que ahora aparecen en el marco de un programa más amplio y en compañía de otros objetivos y medidas.

## 3. LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL DE LA C.A.E.

Cuando se analiza la política de desarrollo rural en la CAE hay que resaltar dos hechos claves. En primer lugar, la asunción durante la década de los ochenta por parte de la recién creada Administración autónoma vasca de las competencias en materia agraria y de desarrollo rural, así como la distribución de las mismas entre las instituciones autonómicas y forales tras la aprobación de la Ley de Territorios Históricos de 1983. La concurrencia de competencias en materia de política agraria y de desarrollo rural entre ambas administraciones ha dado lugar a una densa estructura organizativa e institucional.

En segundo lugar, la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea en 1986 supuso la necesidad de adecuarse (tanto para el propio sector agrario como para las propias administraciones) a las directrices de una Política Agrícola Común, que como se sabe estaba inmersa en un proceso de profundos

[2] Esos factores serían: la crisis de legitimidad de la PAC; las restricciones presupuestarias y la necesidad de adecuar la PAC al proceso de ampliación de la UE; la reducción del apoyo al sector agrario y el fortalecimiento de la posición negociadora de la UE en la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

cambios. Como no podía ser de otro modo, la política agraria y de desarrollo rural de las administraciones vascas ha estado guiada por las directrices marcadas por la propia PAC.

Sin embargo, la voluntad y la capacidad para acomodar las directrices de desarrollo rural han gozado de margen suficiente para establecer las prioridades e instrumentos de las políticas de desarrollo rural en la CAE. Lógicamente, se dispone de amplia autonomía en la organización de los instrumentos de aplicación de dichas directrices, así como en los criterios de selección.

En la evolución de las políticas agrarias y de desarrollo rural en la CAE se pueden distinguir dos etapas. La primera abarcaría desde la creación de las instituciones autonómicas tras la aprobación del Estatuto de Gernika en 1981, hasta finales de esa misma década. Durante ese periodo, las actuaciones públicas en el medio rural se dirigieron mayoritariamente a la modernización del sector agropecuario, mientras de forma simultánea se ponía en marcha una incipiente política de carácter territorial. En una segunda etapa que arranca con la nueva década, las sucesivas reformas de la PAC y la política regional europea impulsan la adopción de un enfoque territorial de carácter más integral para hacer frente a los problemas del medio rural (Murua, 2000).

Al comienzo de la primera etapa, la realidad heredada del sector primario vasco era ciertamente penosa. El sector primario estaba orientado predominantemente hacia la producción ganadera (vacuno de carne y de leche) en la mitad norte y a la producción agrícola en el sur (cereal y tubérculos en Llanada, Montaña y Valles Alaveses, vid en la Rioja Alavesa), con una estructura fuertemente atomizada, explotaciones pequeñas, poco mecanizadas, frecuentemente dependientes para su reproducción de recursos obtenidos fuera de la propia explotación (agricultura a tiempo parcial) y limitada por grandes carencias de infraestructuras básicas (caminos, electrificación, teléfono, etc.). Además, la industria transformadora también era de dimensiones reducidas y el tejido asociativo y profesional estaba poco desarrollado.

Para hacer frente a esta situación, las principales actuaciones de las administraciones vascas durante este periodo estuvieron dirigidas a la modernización del sector, mediante la puesta en marcha de programas de apoyo a la inversión y a la renovación de las explotaciones, la construcción de infraestructuras rurales (caminos, pistas forestales, electrificación de caseríos), la realización de campañas de saneamiento de la cabaña ganadera, la aplicación de planes de mejora genética, la creación de centros de gestión técnico-económica, el fomento del asociacionismo profesional, etc.

Este incipiente proceso de renovación del agro vasco se vio además condicionado y presionado por la incorporación en 1986 a la Comunidad Económica Europea y la consiguiente adecuación a las condiciones establecidas por la PAC y un nuevo entorno mucho más competitivo. Ello conllevaba, por un lado, la imposición de limitaciones de la capacidad productiva (leche, vacas nodrizas, remolacha, cultivos herbáceos, viñedo), mientras que, por otro lado, la apertura al comercio agrario comunitario propiciaba la creciente entrada de productos competidores de las producciones locales.

Aunque los principales esfuerzos de las políticas agrarias durante este periodo estuvieron dedicados a la renovación del sector agropecuario, el Decreto 394/1985 sobre el Régimen Específico de la Agricultura de Montaña supone el primer intento de poner en marcha una política socioestructural en el territorio de la CAE, adaptando de esta manera la legislación vasca a la normativa comunitaria en esta materia (Directiva 75/268)[3]. En él se establecían 20 Comarcas de Agricultura de Montaña que incluían a 195 de los 228 municipios vascos. Ello suponía que el 85% de los municipios y de la superficie de la CAE era considerado como Zona de Agricultura de Montaña. La aprobación de la legislación sobre Agricultura de Montaña permitía la incorporación de criterios no exclusivamente sectoriales en las actuaciones públicas sobre el medio rural.[4].

Sin embargo, una de las principales consecuencias de la Política de Agricultura de Montaña (PAM) desarrollada a partir de 1985, más allá del monto de ayudas directas aportadas y de las dotaciones de infraestructuras, fue la creación de un tejido institucional local, mediante los Comités Comarcales de Agricultura de Montaña (CCAM) y las Asociaciones de Agricultura de Montaña (AAM). El enfoque predominantemente sectorial que se confería a las AAM obviaba la presencia de otros agentes sociales no necesaria o exclusivamente vinculados a la agricultura a la hora de diseñar o ejecutar los Programas Comarcales de Agricultura de Montaña. Esta contradicción entre los objetivos (el desarrollo rural integral) y los instrumentos (las AAM) evidenciaba que, a pesar del discurso oficial, las instituciones públicas vascas y los agentes del medio rural percibían aún la problemática del mundo rural en clave exclusivamente agraria.

En una segunda etapa, y tras los primeros años de integración en Europa, las políticas aplicadas en la CAE no permanecen ajenas a las transformaciones que están teniendo lugar en la propia PAC, de forma que la componente territorial empieza a adquirir una creciente importancia ante la manifiesta incapacidad de los instrumentos tradicionales para corregir los desequilibrios generados. La reforma de los Fondos Estructurales de 1988 creó el marco de una nueva política regional en la que el desarrollo rural no meramente sectorial pasa a ser el nuevo eje de las actuaciones públicas. Además, aunque las características propias de agricultura de zonas de montaña y desfavorecidas dificultan su capacidad para competir en mercados cada vez más globalizados, también facilitan el reconocimiento del papel multifuncional del medio rural y la

[3] El Decreto 27/1988, de Ayudas a las Explotaciones Agrarias del País Vasco, adaptó la normativa vasca a la comunitaria (Reglamento 797/85), redefiniendo estas ayudas como Indemnizaciones Compensatorias de Montaña (ICM) y regulando su aplicación.

[4] Las inversiones realizadas bajo las directrices de la Política de Agricultura de Montaña (PAM) por las Diputaciones Forales se limitaban a la creación de infraestructuras rurales (abastecimientos de agua, saneamientos, electrificación, caminos, etc.), mejoras de infraestructuras agrarias (pastizales, caminos forestales) y de apoyo a las rentas de los agricultores y ganaderos (ICM). En un informe sobre el desarrollo de la PAM durante los años 1990-1993 elaborado por la Diputación Foral de Bizkaia se observa el predominio de los proyectos de infraestructuras (53 %), con limitación de los proyectos agrarios (47 %) a actuaciones forestales (caminos, pastizales, desbroces,...), con escasísima presencia de iniciativas novedosas como pudieran ser aquellas destinadas a la elaboración, promoción y comercialización de productos agrarios, patrimonio histórico-cultural, turismo rural, etc.

actividad agraria, así como la integración de enfoques de carácter territorial en el marco de las políticas dirigidas al medio rural. Estos cambios en el contexto de la política agraria y de desarrollo rural se tradujeron en la CAE en dos Planes Estratégicos para el medio rural y en la aplicación desde 1989 de sucesivos programas operativos para zonas objetivo 5b e Iniciativas LEADER en las zonas rurales de la CAE.

### 3.1. **Los Planes estratégicos**

A primeros de la década de los noventa, los cambios habidos en la PAC (la Reforma Mac Sharry de 1992) y la necesidad de coordinar las actuaciones de las instituciones públicas vascas sobre un sector primario y un medio rural obligados a competir en condiciones cada vez más difíciles exigieron un esfuerzo de reflexión y análisis por parte de las administraciones vascas que cristalizó en el Plan Estratégico Rural Vasco (1992 -1996). El PERV no trajo consigo ningún compromiso financiero, ni unos objetivos cuantificables, limitándose a establecer ciertas prioridades dentro de un marco general de actuación para el medio rural, en el cual la competitividad del sector agroalimentario, el mantenimiento del tejido socioeconómico de las áreas rurales y la gestión adecuada del medio natural pasan a ser objetivos prioritarios[5] de una estrategia que trata de afrontar los problemas del medio rural de una forma integral. El desarrollo agrario contemplaba igualmente el desarrollo rural.

Pese a que el sector primario y su industria transformadora mantenían en el PERV su papel central en la nueva política rural vasca, ésta presentaba también otros dos ejes de actuación. El primero de ellos, el desarrollo rural en sentido estricto orientado a promover la regeneración del tejido socioeconómico de muchas zonas rurales, deteriorado por la progresiva desagrarización sufrida en las últimas décadas, así como a frenar el éxodo de población al medio urbano buscando oportunidades y calidad de vida que el medio rural no les ofrecía.

El siguiente eje prioritario de actuación era la conservación del medio natural, cuya preservación no sólo respondía a una demanda social creciente de mantenimiento de la riqueza ambiental y paisajística, sino que se contemplaba como un elemento fundamental para una estrategia de desarrollo sostenible, donde las actividades vinculadas al turismo y al ocio (respetuosas con el entorno, obviamente) surgidas en torno a estos espacios serían vectores importantes del desarrollo.

Los instrumentos sobre los cuales se articulaba este eje eran la creación de una red de Parques Naturales y otros espacios protegidos y la aprobación de un Plan Forestal a largo plazo (1994-2020), que hiciera de este importante subsector (que representa alrededor del 15% de la Producción Final Agraria) un motor de las economías de las zonas rurales de la CAE.

El reconocimiento pleno del papel multifuncional del medio rural en la sociedad vasca tiene lugar con la aprobación del Plan de Actuación para el Desarrollo del Medio Rural Vasco (PADMRV, 1997-2000). Este concepto de multifuncionalidad permite integrar tres grandes funciones dentro de una política destinada a impulsar un desarrollo sostenible del medio rural:

[5] *Plan Estratégico Rural Vasco*, pág. 1-3.

a) función económica (el espacio rural proveedor de alimentos podría ser la base para otras actividades vinculadas con el ocio, etc.).

b) función ecológica (los espacios rurales son los espacios naturales mejor conservados, su preservación constituye un inmenso patrimonio no sólo para sus habitantes sino para el conjunto de la sociedad y las generaciones futuras).

c) función socio-cultural (el medio rural es depositario de un importante patrimonio histórico-cultural).

El PADMRV tampoco recogía compromisos financieros, pero sí un conjunto de actuaciones en los tres ámbitos considerados prioritarios en esa estrategia para el medio rural (agroalimentario, desarrollo rural y medio natural y territorio). En lo referente al sector agroalimentario, se mantiene la apuesta por orientar anteriores actuaciones basadas en la promoción de la calidad, la comercialización y las mejoras tecnológicas. Respecto a aquellas medidas destinadas a actuar sobre el medio natural y el territorio, se prosigue con la línea anterior de extender la porción del territorio sujeta a protección, además de algunas nuevas medidas conservacionistas. Las novedades más notables se aportan en el ámbito del desarrollo rural, siendo su hito principal la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural de la CAE[6], donde se establecen de forma explícita los objetivos[7] de las futuras actuaciones de las administraciones públicas en materia de desarrollo rural, así como la creación de un Consejo de Desarrollo Rural que coordinara las distintas instituciones públicas que tengan competencias sobre el medio rural. Sin embargo, el desarrollo efectivo de la ley y de los organismos e instrumentos que proponía ha sido bastante escaso.



### 3.2. **Los Programas Comunitarios**

La aplicación de la reforma de los Fondos Estructurales Comunitarios de 1988 permitió la clasificación de varias comarcas rurales de la CAE como zonas Objetivo 5b durante dos periodos de programación (1988-1993 y 1994-1999). El primer Documento Único de Programación (DOCUP) para zonas objetivo 5b de la CAE se aprobó en 1989 y permitió la realización de importantes inversiones con cofinanciación comunitaria, en infraestructuras básicas y equipamientos (caminos, electrificación, conducciones de gas, telecomunicaciones) en dos comarcas rurales (Valles Alaveses y Montaña Alavesa)[8].

Durante el periodo de aplicación del PERV se aprobó el DOCUP para zonas Objetivo 5b para el siguiente periodo de programación (1994-1999), que extendió las actuaciones a otras cinco comarcas (43 municipios más). Este plan estaba su-

[6] Ley 10/1998, de 8 de abril, de Desarrollo Rural

[7] El primer párrafo del artículo 2 de dicha la ley recoge que es objetivo general de las políticas de desarrollo rural »garantizar y fomentar la multifuncionalidad y la sostenibilidad de la agricultura vasca y del conjunto de su medio rural en su vertiente económica, social, ambiental y cultural, diseñando un modelo adaptado a la realidad y características de la agricultura vasca, frenando los procesos de despoblamiento y abandono, así como propiciando la interacción del mundo rural y el urbano, mediante actuaciones de discriminación positiva» (Ley 10 /1998, Art. 2º, párrafo a).

[8] Este primer DOCUP supuso 12,5 millones de euros en inversiones públicas, a los cuales habría que añadir otros 5,6 millones de euros de la Iniciativa Leader I.

jeto a cofinanciación por parte de tres fondos comunitarios (FEOGA; FEDER y FSE). Sus actuaciones se distribuían en torno a 5 Ejes prioritarios: Infraestructuras de base para el desarrollo económico; diversificación de la actividad y creación de empleo; recursos naturales y medio ambiente; mejora del hábitat rural; y recursos humanos[9].

Sin adoptar las características de un «plan de choque» como anticipaba el propio PERV[10], en cierto modo estos programas significaron en algunos aspectos un punto de inflexión en la dinámica regresiva y de empobrecimiento de algunas de estas comarcas, siendo además foco promotor de nuevas actividades e iniciativas productivas para el medio rural.

A finales de la década de los noventa, el enfoque integral del desarrollo rural se amplió con la aprobación de la mencionada Ley de Desarrollo Rural pero principalmente, con el diseño y ejecución del Plan de Desarrollo Rural Sostenible 2000-2006 (PDRS), que en aplicación del Reglamento 1257/99, pasa a integrar todas las actuaciones sujetas a la política de desarrollo rural comunitaria realizadas en la CAE.

El Plan de Desarrollo Rural Sostenible de la CAE 2000-2006 integra todas las actuaciones en materia de desarrollo rural cofinanciadas por las administraciones vascas (Gobierno vasco y Diputaciones Forales) y la sección Garantía del FEOGA en torno a tres ejes principales de actuación[11].

El eje económico/productivo agrupa todos aquellos instrumentos destinados a incrementar la productividad y capacidad competitiva tanto del sector agrario y de las industrias agroalimentarias como de otras actividades productivas a pequeña escala que puedan ubicarse en el medio rural. Son medidas destinadas principalmente a mejorar el capital productivo mediante el apoyo a la inversión en explotaciones, empresas o al fomento de actividades de diversificación productiva dentro y fuera de las explotaciones agrarias. También se integraban en este eje las actuaciones destinadas a aumentar el capital humano del sector y del medio rural (formación, asesoramiento, etc)

El eje medioambiental lo componen todas aquellas acciones destinadas a promover sistemas de producción agraria más respetuosos con el medio ambiente y a la conservación del medio natural en las zonas rurales. Incluye las medidas agroambientales, las indemnizaciones compensatorias para zonas de montaña o similares y otras medidas destinadas a la protección de superficie agraria de gran valor natural o paisajístico.

El eje social integra todas las medidas destinadas a la mejora de la calidad de vida de los habitantes de las zonas rura-

[9] Los recursos públicos alcanzaron los 54,4 millones de euros. De forma simultánea la aplicación de la Iniciativa Leader II se amplió a las nuevas comarcas 5b. La contribución pública en este caso fue de 2,8 millones de euros

[10] *Plan Estratégico Rural Vasco*, pág. 66.

[11] El apoyo público a todas estas actuaciones se presupuestó en 235,8 millones de euros, extendiéndose su aplicación al conjunto de la CAE. Sin embargo, las actuaciones destinadas a mejorar la calidad de vida de la población de las zonas rurales se concentran en los 114 municipios clasificados como Objetivo 2R en el propio PDRS. Las acciones se agrupan en torno a la medida IX del PDRS, que supone el 20,7% de la financiación pública total del plan.

les. Se trata, sobre todo, de actuaciones dirigidas a la provisión de infraestructuras para abastecimientos (gas, luz, electricidad, telecomunicaciones), y a apoyar la prestación de servicios (guarderías, residencias, equipamientos colectivos, etc) a los habitantes de las zonas rurales.

## 4. LOS EFECTOS DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL

Las zonas rurales se caracterizan por su escasa diversificación económica, por la tendencia al despoblamiento y envejecimiento de la población, así como por sus importantes carencias en la dotación de servicios y otros equipamientos básicos, lo cual se traduce en un deterioro profundo de calidad de vida. Todo ello contribuye a la desarticulación social y a la pérdida de dinamismo, traduciéndose en un círculo vicioso difícil de quebrar.

Los descensos importantes en los niveles de población de las áreas rurales pueden erosionar la base poblacional mínima que justifique y permita la existencia razonable de cierto tipo de servicios (salud, educación, comercio, transporte, etc.). Existen unos umbrales mínimos que desde una perspectiva económica justifican la provisión viable de dichos servicios; por debajo de dicho umbral peligrará su provisión y mantenimiento.

A pesar de que el subsector agropecuario constituye la actividad productiva dominante, no es menos cierto que algunas de las producciones más importantes (vacuno de leche y carne, patata, etc.) presentan dificultades y limitaciones evidentes, estando además obligadas a procesos de concentración que hacen que la población ocupada en esas actividades vaya disminuyendo gradualmente y por ello carecen de capacidad para dar ocupación directa a más personas.

Las 13.389 explotaciones de vacuno de leche que existían en 1990 quedan reducidas a menos de 2.500 en 2003 (de las cuales el 65% tiene menos de 10 cabezas, con lo que pudieran ser consideradas como marginales); las explotaciones con más de 20 cabezas no llegaban a 600 (24%).

Por lo que respecta a los cultivos agrícolas, referidos casi exclusivamente a Araba, destaca el mantenimiento de las producciones de cereales (productos más apoyados por la PAC) y del viñedo, sin embargo se observa una importante caída de cultivos de gran arraigo e importancia como la patata y remolacha.

Es destacable el aumento muy significativo de la producción de ciertos productos con marchamo de calidad como la carne de vacuno y la leche de oveja para la elaboración de queso de Idiazábal. Otros productos como el txakolí o los cultivos hortícolas cuantitativamente son menos importantes aunque su importancia cualitativa no es en absoluto desdeñable.

El montante que supone la Renta Agraria consigue mantenerse gracias a las subvenciones que crecen a partir de 1992 y dan un nuevo salto ascendente en el año 2000 para continuar creciendo. La renta por ocupado a partir de 1998 se mantiene gracias a las subvenciones y a los aumentos de productividad derivados de la disminución de población ocupada en el sector, aunque a partir de 2001 vuelve a producirse una nueva caída.

Por lo que respecta al empleo agrario, a pesar del éxodo habido en décadas anteriores (según la PRA, en el período 1985-1992 se pierden 1 de cada 3 empleos), la reducción de población ocupada durante la última década ha continuado siendo importante, reflejo probablemente de no haber finalizado el proceso de reajuste y de disminución del sector (Murua et al. 2006). En el conjunto de la CAE en el periodo 1990-2003 el empleo del sector primario se reduce un 21,8% (a un ritmo del 1,6% anual). Fuentes cualificadas del sector rebajan notablemente la cifra de ocupados reales; de hecho, las cifras de afiliados a la Seguridad Social en el Régimen Especial Agrario dan la cifra de 9.151 afiliados para el año 2002, número más próximo a la realidad.

Por otra parte, salvo excepciones (industria vitivinícola, quesera) los principales establecimientos agroindustriales se localizan principalmente fuera de lo que se define como espacio rural. Habitualmente son los establecimientos artesanales los que eligen ubicarse en el medio rural. La experiencia existente indica que por lo general la contribución directa de la agroindustria vasca al objetivo del desarrollo rural es muy limitada (con la excepción de la Rioja Alavesa).

En definitiva, se tiene la percepción de que la potencialidad del subsector agroindustrial es muy limitada, incluso puede afirmarse que también lo sería en el marco de una PAC más favorable.

Las principales oportunidades de empleo o nuevos yacimientos de empleo (NYE) parecen estar al margen de la actividad agropecuaria, aunque en actividades fácilmente que fueran compatibles con las anteriores (Murua y Astorkiza, 1996). Los nichos o yacimientos de empleo de mayor potencial parecen encontrarse ligados a actividades conservacionistas, de esparcimiento y de servicios vinculados al «paquete turístico rural».

Como ya se ha señalado, durante los últimos años las políticas de desarrollo rural han experimentado ciertos cambios, integrando progresivamente multitud de instrumentos que respondían a objetivos tanto de carácter sectorial como horizontal. Las nuevas políticas de desarrollo rural diseñadas suponen en cierto modo el fracaso o la incapacidad de los enfoques anteriores y probablemente la búsqueda de nuevos objetivos y por tanto de una nueva adaptación presupuestaria.

Todas estas actuaciones se han concentrado en dos ámbitos: el sector agroindustrial (en su acepción amplia, incorporando el sector primario pero también la agroindustria) y el territorial, esto es, las zonas rurales. En el primer caso se ha apoyado al sector con instrumentos de apoyo que permitieran su adaptación en un entorno de competitividad creciente. Las medidas territoriales se han dirigido hacia la conservación de los valores naturales del medio rural y, principalmente, a la mejora de la situación de los habitantes de las zonas rurales, tratando de mitigar el retroceso de las actividades agropecuarias mediante actuaciones destinadas a impulsar la diversificación económica y a mejorar la calidad de vida de su población.

La valoración de las políticas de desarrollo rural aplicadas se centra principalmente en los resultados que tienden a detener y a invertir la situación de declive de las zonas rurales de la CAE (pobla-

ción, nuevas iniciativas económicas, dotación de infraestructuras y servicios a la población del medio rural)[12].

Tras largos años de reducción de la población rural, se observa que en el período 1991-2001 esta población crece un 4,6% en la CAE frente a una caída del 1 % en la población del conjunto de la Comunidad. Se constata un cambio en el medio rural vasco que rompe con la tendencia a la baja existente en periodos precedentes, cambio al que pueden haber contribuido los programas de desarrollo rural aplicados.

No obstante, si se analizan con detalle las tasas de variación de la población de los municipios rurales se observan comportamientos bien diferenciados (Murua et al. 2006). Hay un conjunto de municipios rurales que han logrado un importante dinamismo demográfico en la década de los noventa (crecimiento fuerte y moderado) consiguiendo atraer a un número relativamente importante de individuos. Este comportamiento se ve acompañado de la evolución de otros indicadores, como las tasas de nacimiento, grupo de población joven o la estructura de edades poblacional, que apuntan a que esta reciente tendencia demográfica tiene unas bases sólidas y que no se trata de un fenómeno coyuntural. Junto a los anteriores existe otro grupo de municipios donde persisten las muestras de declive demográfico y un tercer grupo que mantiene una situación demográficamente estable, estabilidad que habría que interpretarla como atonía.

Indagando en las razones que impulsan estos movimientos de población se concluye que la oferta y disponibilidad de empleos no es factor determinante para decidir instalarse en un municipio rural. Las comarcas más dinámicas en términos demográficos son las que exhiben tasas de crecimiento de población activa más importantes, lo cual es señal evidente de que los nuevos residentes son personas jóvenes. Por lo que respecta a las variaciones de población ocupada, nuevamente son los municipios con crecimientos más importantes los que presentan también mayores tasas de crecimiento de ocupados (téngase en cuenta que se trata de residentes ocupados, con independencia de dónde trabajan).

Los nuevos residentes por lo general siguen manteniendo su puesto de trabajo en las zonas urbanas o semiurbanas de donde proceden. Por tanto, dichos movimientos no tienen relación alguna con empleos vinculados al sistema agroindustrial, ni tan siquiera con actividades que se desarrollan en el medio rural.

Como factores explicativos de esas migraciones internas tienen gran importancia aspectos tales como disponer de buenos accesos y de ciertos servicios, disfrutar de un entorno atractivo o mantener una relativa proximidad a algún enclave urbano o semiurbano.

La oferta residencial resulta un factor de dinamización poblacional de gran relevancia en muchos núcleos rurales. Fre-

[12] Sin embargo, habría que señalar que existen otras esferas de la intervención pública de carácter horizontal que pueden tener gran incidencia en ese objetivo final y que quedan fueran del alcance de las administraciones agrarias, que son las que habitualmente poseen las competencias en materia de desarrollo rural. Así, las actuaciones en materia de sanidad, educación, bienestar social, transportes, etc, que pudieran ser claves para el futuro de muchas zonas rurales, se integran en programas de actuación diseñados desde prioridades políticas lejanas al desarrollo rural.

cuentemente, la existencia de promociones de viviendas sirve para alentar una demanda latente e incluso para generar nuevas demandas que en definitiva constituyen un elemento de captación de nuevos efectivos de población.

En otro orden de cosas, el desarrollo rural requiere actuaciones específicas que permitan cubrir servicios educativos, culturales, sociales, sanitarios o de infraestructuras, para acortar la distancia existente entre el espacio rural y el urbano. En ese sentido, los programas EREIN, HURBILTZEN o el programa escolar HAURRESKOLAK son ejemplos de iniciativas que pretenden precisamente paliar el déficit de dotaciones de servicios en las zonas rurales.[13]

Diversificar la economía de las zonas rurales en un contexto de progresivo descenso de la producción agraria ha sido uno de los retos permanentes de las políticas de desarrollo rural desde sus orígenes. Con este objetivo, en los diferentes programas de subvención publicas se han creado líneas de apoyo a la iniciativa privada destinadas a estimular la generación de iniciativas de carácter endógeno, como la atracción de inversiones exógenas, habilitando además infraestructuras industriales (creación de polígonos industriales, abastecimiento de gas, etc). En el siguiente cuadro se resumen los resultados en términos de empleo creados por las actuaciones apoyadas en los tres periodos de programación:

Cuadro n.° 1

**Empleos apoyados por los DOCUP5b y el PDRS en la CAE**

| | 1988-1993 | 1994-1999 | 2000-2006 | Total |
|---|---|---|---|---|
| Número de Empleos Creados | 151 | 312 | 83 (*) | 556 |

*Fuente: DAPA, Gobierno Vasco*
(*) Hasta 2004.

[13] El programa EREIN aprobado en 2002 (y cofinanciado por el PDRS) promueve la concesión de ayudas económicas destinadas a la financiación de actividades e inversiones de promoción y desarrollo en las zonas rurales de la CAE. El objeto de financiación es la creación y ampliación de establecimientos de restauración, la instalación de gas natural, la mejora de las infraestructuras de telecomunicaciones, el acondicionamiento y equipamiento de locales para ofrecer a la población centros sociales, centros culturales, guarderías, centros de día, bibliotecas, centros de asistenciales, etc.

El programa HURBILTZEN es una iniciativa de la Diputación Foral de Gipuzkoa que trata de dar respuesta a la problemática social de la población rural como es el elevado grado de envejecimiento que suele ir acompañado de un mayor número de discapacitados y de personas que viven en soledad en algunos caseríos de la comunidad. Por otro lado, HAURRESKOLAK es un programa de escuelas infantiles fruto del convenio entre EUDEL (Federación de Municipios Vascos) y los Departamentos de Agricultura y Educación y cuyo objetivo es ofrecer un servicio educativo asistencial (0-2 años) en el medio rural.

Analizando las cifras anteriores observamos que el número de empleos creados en los dos primeros periodos parece importante, si se tiene en cuenta la dimensión de las zonas beneficiarias y su estructura de distribución del empleo; no obstante, buena parte de estos empleos se localizan en áreas bastante restringidas en las que, apoyadas por las ayudas existentes, se impulsaron importantes inversiones. Sin embargo, los cambios introducidos en el esquema de apoyo a la diversificación productiva durante el periodo 2000-2006 han ralentizado la creación de empleo auxiliada por las políticas de desarrollo rural.

Asimismo, en los primeros periodos de programación se detectó una presencia creciente de empresas de capital exógeno, que aprovecharon las ayudas para su localización en las zonas rurales mejor dotadas relativamente de infraestructuras o mejor comunicadas. La desaparición de estas ayudas a la localización de inversiones productivas ha podido repercutir en la creación de empleo en estas zonas. Sin embargo, no hay datos disponibles sobre las consecuencias reales sobre el empleo local de estas inversiones o los trabajadores de comarcas limítrofes que emplean estas empresas, lo que permitiría evaluar su verdadera influencia en la revalorización de las zonas rurales.

Dado que se trata de ámbitos municipales, las estadísticas existentes no permiten hacer un seguimiento de las empresas y empleos creados con lo que tampoco existe la posibilidad de disponer de un índice de supervivencia de los mismos. Únicamente se dispone de la información del proyecto auxiliado en el momento de conceder la ayuda.

En cuanto a la orientación productiva de las iniciativas, es destacable el importante papel que en los primeros periodos tenían las iniciativas de carácter industrial, que como se ha dicho anteriormente, estaban vinculadas a inversiones exógenas, a menudo muy focalizadas. La nueva programación (punto de vista de desarrollo territorial) ha permitido que adquieran relevancia relativa otro tipo de actividades, como las turísticas. Así, aunque el turismo rural sólo había creado el 12% del total de empleos en 1988-1999, el 48% de los empleos en el último periodo de programación estaba relacionado con el turismo. El resto de empleos se dividió prácticamente a partes iguales entre los servicios de proximidad y la diversificación de actividades dentro de la explotación (transformación y comercialización a pequeña escala). Sin embargo, las iniciativas de carácter innovador son prácticamente inexistentes. Todo ello es reflejo de las limitaciones y dificultades que presentan muchas zonas rurales a la hora de generar iniciativas económicas ajenas a la actividad agraria o al turismo, para poder diversificar así su tejido productivo.

El auge del turismo rural se ha convertido en un factor importante de impulso del protagonismo de la mujer en la economía y de la vida social de las zonas rurales. Aunque tan sólo haya datos disponibles sobre la participación de la mujer del último periodo de programación, hay que destacar que casi el 70% de los empleos generados en el turismo rural y servicios de proximidad eran para mujeres.

Otra de las prioridades de los programas de desarrollo rural ha sido la mejora de los equipamientos y servicios disponibles para los habitantes de las zonas rurales y su equiparación con las zonas ur-

banas. En los primeros periodos de programación, las actuaciones sobre este objetivo se centraron principalmente en la realización de inversiones en infraestructuras y equipamientos básicos como abastecimientos de aguas y saneamientos, electrificación, antenas de TV, canalización de gas, etc., así como en la rehabilitación de núcleos urbanos y recuperación del patrimonio rural. Estas actuaciones beneficiaron en el periodo 1994-1999 a más de 15.000 personas (más del 36% de los habitantes de las zonas rurales 5b del periodo) y fueron más de 108 los núcleos afectados.

En el periodo de programación 2000-2006, las actuaciones han tenido una orientación distinta, priorizándose la protección, conservación y recuperación del patrimonio arquitectónico de las zonas rurales, la mejora de los cascos urbanos y, sobre todo, la inversión en primera vivienda, bien mediante la rehabilitación, bien mediante la urbanización de suelo rural para vivienda. Casi la mitad de los 310 proyectos apoyados por el Plan de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) dentro de la Medida de *renovación y desarrollo de los pueblos* (Medida IXf) estaban destinados a la rehabilitación para primera vivienda y a la urbanización de suelo para esos usos. Esta reorientación de las ayudas muestra la existencia de una demanda emergente de primera vivienda en el medio rural que guarda relación con lo ya señalado acerca de las causas que explican los movimientos de población hacia ciertas zonas rurales.

Finalmente, es pertinente señalar un fenómeno reciente que aunque no sea propiamente rural sí tiene gran relevancia desde la perspectiva del desarrollo rural. En la CAE se está produciendo un fuerte proceso de concentración demográfica en tres grandes agrupaciones de municipios o conurbaciones con centro en las capitales (Murua et al. 2006). Así, una gran parte de la población (74,9%) se concentra en una pequeña parte del territorio (24,1%); invirtiendo los términos, el 75,9% de la superficie de la comunidad alberga sólo el 25,1% de la población en el año 2001 (en Gipuzkoa la concentración es menos intensa ya que es el 62,3% de la población la concentrada en torno a la capital sobre un 21,3% de la superficie del territorio histórico). De mantenerse, esta tendencia apunta hacia una concentración creciente de la población en una parte pequeña del territorio (la situada en torno a las capitales y parte del litoral) y un relativo despoblamiento del interior, particularmente las zonas rurales peor comunicadas.

## 4. **CONSIDERACIONES FINALES**

Durante los últimos tiempos las políticas de desarrollo rural están siendo sometidas a importantes vaivenes de orientación y contenidos que van más allá de los necesarios ajustes de políticas flexibles. En ese sentido, se viene produciendo un solapamiento y mezcla de los programas de desarrollo rural con los de desarrollo agrario que a la postre confunden y mezclan objetivos y dificultan su obligado seguimiento y evaluación. Aunque concomitantes, desarrollo agrario y desarrollo rural son temas distintos. La falta de una distinción nítida puede hacer que se actúe más en clave agraria o de sector que en clave territorial y viceversa.

Así, las políticas de desarrollo rural son cada vez más complejas e integran instrumentos que antes se hallaban disper-

sos en otras políticas o esquemas de intervención (política forestal, agroambiental, apoyo a las rentas agrarias, etc.).

El hecho de plantear un amplio abanico de objetivos agrupados en distintos ejes puede presentar la ventaja aparente de conformar un conjunto más coherente y articulado de objetivos y medidas, dotando en apariencia de mayor eficacia a las políticas de desarrollo rural. Sin embargo, tratar de abarcar un espectro excesivamente amplio de problemas (muchas veces sin los recursos suficientes) puede ser un inconveniente, hasta el punto de que las medidas específicas pierdan fuerza y eficacia y con ello el conjunto de la política de desarrollo rural. Los PERV no han llevado aparejados compromisos financieros, con lo que han quedado reducidos a poco más que meras declaraciones de intenciones.

Los programas de desarrollo rural aplicados tienen un importante logro en su haber, ya que no hay duda de que han contribuido a frenar la situación de pérdida de población de algunas zonas rurales de la CAE, si bien hay que señalar que la mejora de las comunicaciones, la relativa proximidad a las zonas urbanas y la disponibilidad de vivienda por parte de los habitantes de las zonas urbanas han podido contribuir a ese proceso.

En lo referente a la diversificación productiva, los resultados obtenidos no son espectaculares, aunque debe reconocerse que las características de las zonas rurales aumenten las dificultades de alcanzar este objetivo. Pero también podría apuntarse que tal vez por las razones arriba expuestas no se incide suficientemente en las áreas de mayor potencialidad y en las que las Administraciones estarían llamadas a desempeñar un importante papel activador. A modo de ilustración se tiene un ejemplo próximo y reciente, el del Camino de Santiago a su paso por la CAE. Desde la propia Administración se impulsa la ruta vasca del Camino de Santiago con la presentación de una guía, etc.; sin embargo, la ruta presenta una carencia total de infraestructura mínima de albergues u otro tipo de alojamientos y servicios, etc., que podrían contribuir al desarrollo de las zonas por las que discurre. La falta de coordinación y de diseños transversales dificulta el aprovechamiento óptimo del potencial que puedan tener este tipo de iniciativas.

De acuerdo a los resultados alcanzados, la capacidad de crear nuevos empleos e iniciativas económicas está limitada al turismo, por lo menos en lo que a iniciativas de carácter endógeno se refiere. Apenas se detectan nuevas empresas o actividades de carácter innovador. De todas formas sería esencial disponer de datos sobre el índice de supervivencia de las iniciativas apoyadas y su impacto sobre el empleo de la población local. La población urbana que se ha desplazado a las zonas rurales sigue trabajando en las ciudades, desplazándose a diario a sus centros de trabajo. El empleo rural sigue estando vinculado a la actividad agraria en muchas zonas rurales. Con la excepción de la Rioja Alavesa, la agroindustria no tiene un papel relevante en la actividad económica de las zonas rurales.

En el futuro los programas de desarrollo rural están destinados a desarrollar una importante labor en el área ambiental, ya que las zonas rurales se han convertido en las principales depositarias de los activos naturales y paisajísticos de la CAE. La puesta en valor de esta riqueza y

patrimonio natural, permitiendo combinar conservación y actividad económica, tiene un importante potencial como fuente de empleo y renta para sus habitantes.

Para ello las políticas de desarrollo rural deben incidir en corregir las desigualdades entre zonas rurales y urbanas en la provisión de servicios y equipamientos básicos para la población. Garantizar la calidad de vida de sus habitantes es uno de los factores que permitirán a las zonas rurales consolidar las actuales tendencias demográficas positivas.

Finalmente, si la sociedad vasca y sus instituciones tienen voluntad de seguir disfrutando de un medio rural vivo, más allá de las declaraciones de intenciones, deberá abordarse una reflexión seria acerca del modelo territorial y de hábitat que se desea. La conjunción del eje demográfico y del eje rural con la desagrarización y declive rural apuntan a un proceso irreversible que en el plazo de pocos años dará lugar a una Euskadi radicalmente distinta. Una Euskadi de la que probablemente habrá desaparecido una parte importante del patrimonio social, cultural y ambiental que se había heredado, al menos en las formas en las que hemos tenido la oportunidad de conocerlo y disfrutarlo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


COMISION COMUNIDADES EUROPEAS (1969). Le Plan Mansholt. Bruselas

(1988). *El Futuro del Mundo Rural*. Edit. MAPA.

(1997). *Agenda 2000.* Documento Comisión CE, Bruselas.

GOBIERNO VASCO (1991): *Programa Operativo de Desarrollo de las Zonas Rurales Objetivo 5b de la Comunidad Autónoma del País Vasco.* Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

(1992): *Plan Estratégico Rural Vasco (1992-1997).* Gobierno Vasco, Vitoria- Gasteiz.

(1995): *Documento Único de Programación para el Desarrollo de las Zonas Rurales Objetivo 5b de la Comunidad Autónoma del País Vasco.* Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

(1998): *Plan de Actuación para el Desarrollo del Medio Rural Vasco (1997- 2000).* Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

(2000): *Plan de Desarrollo Rural Sostenible (2000- 2006).* Gobierno Vasco, Vitoria- Gasteiz.

MAULEON, J.R. (1998): *Estrategias familiares y cambios productivos en el País Vasco*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

MURUA, J.R. (2000): «El sector agrario en el marco de las políticas de desarrollo rural», en FERNANDEZ DE LARRINOA, K. (ed.) *La cosecha pendiente: de la intervención económica a la infraestructura cultural y comunitaria en el medio rural,* pp. 73-84, Los Libros de la Catarata, Madrid.

MURUA, J.R.y ASTORKIZA, I. (1996).«Nuevos Yacimientos de Empleo ligados a actividades agropecuarias, forestales y conservacionistas». Departamento de Promoción Económica y Empleo.

MURUA, J.R., EGUIA, B, MALAGON, E. ALBIAC, J. (2006): *Coste de la No Agricultura en el País Vasco.* Colección LUR. Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

VILADOMIU CANELA,L. (1994): «Diez años de reforma de la política agraria comunitaria». *Agricultura y Sociedad*, nº 70.