

LAS POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN Y DE DESARROLLO DE LOS ESPACIOS RURALES

Ponente:

Milagros Alario Trigueros

Universidad de Valladolid

INTRODUCCIÓN

No cabe ninguna duda sobre la relación entre política y espacio rural. De hecho las decisiones políticas aplicadas sobre los espacios rurales constituyen uno de los modelos de intervención más antiguos y repetidos a lo largo de la historia.

Sin embargo, las formas y modelos de esa intervención, las medidas legales concretas, han variado significativamente en cada etapa, en función de las prioridades económicas, sociales y, por supuesto, políticas, según las cuales se han ido asignando diferentes papeles y funciones a los espacios rurales en cada momento histórico. En este sentido, ya se ha hablado mucho de la función de producción agraria, prioritaria en un modelo productivista, complementada, en la actualidad, con las denominadas nuevas funciones socioeconómicas y medioambientales, consideradas como un elemento fundamental en el futuro de nuestro mundo rural.

Evidentemente, los aspectos más interesantes para comprender la dinámica actual de nuestros medios rurales, se derivan de los nuevos planteamientos y modelos de Desarrollo Rural que, surgidos a partir de las críticas al modelo agrario productivista, han inspirado las Iniciativas Comunitarias y las políticas de intervención nacional: LEADER y PRODER. Sin

embargo, la simple consideración y análisis de esas políticas, sin tener en cuenta el peso de más de un siglo de intervenciones sobre los espacios rurales, basadas prioritariamente en medidas de carácter agrario, limitaría, de forma evidente, la comprensión de la organización actual de muchos de los paisajes predominantes en los espacios rurales de nuestro territorio.

En este sentido, consideramos que hay que diferenciar, al menos, dos grandes etapas en lo que se refiere a modelos de políticas de intervención en el medio rural: una primera de predominio de las políticas básicamente agrarias, desde las reformas liberales del siglo XIX hasta el inicio del modelo postproductivista, con especial referencia al periodo de la gran transformación agraria española, desde los 50 a los 80. La segunda, que abarcando las décadas de los 80 y 90, aparece vinculada a nuestra pertenencia a la Unión Europea y a la aplicación de un marco normativo supranacional.

La escala de análisis será, prioritariamente, el ámbito español ya que durante la primera etapa, como es obvio, las políticas aplicadas en el medio rural se deciden, diseñan y aplican desde la Administración del Estado, con algunas transferencias a CCAA en los últimos años del periodo. Durante la segunda etapa, a pesar de que el marco normativo deriva de la UE, la exposición de resultados, con un mínimo de validez, me obliga a mantener idéntica escala. Sin embargo, ello no es óbice para que, en todo momento, y en la medida de lo posible, intente enmarcar y comparar nuestras políticas en una dinámica más amplia: la de la Unión Europea.

1.- Las Políticas Agrarias como base de las intervenciones en un medio rural especializado en la producción de alimentos

Aunque no cabe duda que existe una prolija legislación anterior sobre temas agrarios, como señala García Sanz "...fueron los gobiernos de la Ilustración los primeros en nuestra historia que promulgaron una serie de disposiciones legales tocantes al sector agrario que, consideradas en su conjunto, merecen con propiedad la consideración de una verdadera *política agraria*, esto es, un *corpus* legislativo dotado de coherencia inter-

na que contempla la mayoría de los aspectos de la actividad agraria y que, además persigue un objetivo identificable" ¹.

A partir de este momento, de forma continuada y progresiva, a la par que la actividad agraria española va entrando en la vía de la especialización productiva, asumiendo como función fundamental la producción de alimentos, la legislación agraria se va haciendo cada vez más completa y articulada hasta el momento actual, en el que no sólo no se ha reducido sino que, al contrario, se ha complicado todavía más en el marco de la Unión Europea.

La identificación entre desarrollo agrario y desarrollo nacional, en un primer momento, y entre desarrollo agrario y rural, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, constituyen las bases más importantes que inspiran los modelos de intervención política en los espacios rurales españoles.

Hasta los años 50 del siglo XX España era un país básicamente agrario, tanto por el significado económico de la actividad como, sobre todo, por su elevadísimo peso social. Se trataba de una agricultura caracterizada por la baja productividad, a pesar de que se apreciaba una tendencia a la especialización de las producciones ya desde finales del siglo XIX. En este modelo, la actividad agraria no sólo constituía el soporte económico del mundo rural sino también la base de su organización social y de sus formas de vida, caracterizando una sociedad compleja en la que existía una clara pluriactividad derivada de la necesidad de abastecer de servicios y bienes elaborados a un importante contingente de población. En este sistema se generaron y mantuvieron manifestaciones externas de folclore, fiestas, arquitectura... mitificadas hoy como "la cultura rural". La intervención pública se limitaba a la regulación de los precios agrarios y la organización de los sistemas de comercialización, aunque a este período corresponden, también, algunas de las políticas más significativas de intensificación de las producciones, como el inicio de la transformación en regadío.

¹ GARCÍA SANZ, A.: "La Reforma Agraria y la Ilustración: proyectos y resultados. El precedente del arbitristo agrarista castellano" pp. 171-172, en GARCÍA SANZ, A. y SANZ FERNÁNDEZ, J.: *Reformas y políticas agrarias en la historia de España*. MAPA, Serie Estudios n° 113, Madrid, 1996, 406 pp.

El desarrollo de la **agricultura productivista** conllevó la integración de las actividades agrarias como una variante más, secundaria eso sí, en el conjunto de la economía nacional. El aumento del nivel de vida y de la cantidad y calidad de la demanda de alimentos determinaron la necesidad de hacer crecer las producciones y la productividad agrarias, incidiendo en un cambio de planteamientos políticos hacia el medio rural que pasó a concebirse prioritariamente como productor de alimentos y mercado de productos industriales.

Ya no era suficiente regular precios, producciones y mercados, se hacía necesario un mayor grado de intervención en la línea de reajustar las estructuras agrarias a la nueva situación. Se produjo así, la potenciación de la agricultura productivista incentivada por políticas modernizadoras, despectivas hacia cualquier otra cosa que se apartara de su fin fundamental: producir más alimentos, más baratos y con menos mano de obra, a la vez que, como consecuencia de ello y de la evolución general del país, se mejoró el nivel de vida de los agricultores. Dentro de estos planteamientos habría que incluir medidas como la *transformación en regadío*², la *Concentración Parcelaria*, imprescindible para adecuar las estructuras territoriales de la propiedad y la explotación a la incorporación de nuevas formas de producción, líneas de *mejora de estructuras*, o la *Ordenación Rural*, única política en la que se contemplaban objetivos sociales, no exclusivamente agrarios, y cuyo fin era equiparar las formas de vida rurales a las urbanas, aunque seguía concibiendo el *desarrollo rural como sinónimo de desarrollo agrario*.

Referirnos, de forma pormenorizada, en el escaso marco de una ponencia, a todas las líneas que articulan las políticas agrarias en el largo período planteado es, obviamente, una pretensión inviable. Vamos, pues, a centrar el análisis en la caracterización de algunas líneas concretas organizadas en torno a dos grandes conjuntos de prioridades presentes, de forma más o menos permanente, en todos los planteamientos: la intensificación de cultivos y el incremento de las produccio-

² Aunque los primeros planes se remontan a principios de siglo cuando tiene mayor trascendencia es a partir de los 40, asociada, o no, a la política de colonización.

nes, por un lado, y la modernización técnica y adecuación estructural, por otra.

1.1 Intensificación de cultivos y el incremento de las producciones

Tanto en el modelo de agricultura tradicional, vigente hasta los años 40 de nuestro siglo, como, particularmente, en el de agricultura productivista, uno de los objetivos prioritarios ha sido la búsqueda del incremento y variedad de las producciones, de manera que se pudiera atender la creciente demanda del mercado nacional, de forma compatible con el mantenimiento del comercio exterior. Desde esta óptica, es comprensible, la prioridad, rayana en la obsesión, que se ha dado a la **transformación en regadío** como el método más idóneo de conseguir estos fines, sin menoscabo de objetivos ideológicos como los señalados por Sancho Hazak ³.

El regadío ha sido, en efecto, un recurso tradicionalmente utilizado en nuestro país para solucionar los problemas de abastecimiento hídrico que pesaban sobre las producciones agrarias de una buena parte de la España Mediterránea. Lo que explica que, a partir sobre todo de iniciativas de carácter individual, se hubieran transformado ya 1,2 millones de hectáreas en 1900, que el Avance del Plan Nacional de Regadíos realizado por el MAPA en 1995 denomina regadíos históricos.

La intervención pública en la promoción y construcción de nuevos regadíos, con algunas actuaciones puntuales anteriores, se inició de forma contundente en el último tercio del siglo XIX. En este sentido hay que destacar las leyes de 1866 y la de Auxilio a Grandes Regadíos de 1883 aunque, sin duda, la más importante es la Ley de Aguas de 13 de junio 1879 con la que, en opinión de Emilio Pérez, "se consiguió sentar las bases de una ordenación de los aprovechamientos colectivos de las aguas superficiales y de una gestión, desconcentrada y par-

³ "...la generación de una capa de pequeños propietarios campesinos que pudieran garantizar una capa social esencialmente conservadora en unas regiones con importante tradición de reivindicación jornalera" en SANCHO HAZAK, R.: "Las políticas socioestructurales en la modernización del mundo rural" pág. 845, en GÓMEZ BENITO, C. y GÓNZALEZ RODRÍGUEZ, J.J.: *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*. Centro de Investigaciones Sociológicas, MAPA, Madrid, 1997, 1023 pp.

ticipativa, de los mismos aprovechamientos, fundamentalmente a través de las comunidades de regantes"⁴.

La creación de los Servicios Hidrológicos y el Plan Nacional de Aprovechamientos Hidráulicos de 1902 (Plan Gasset), consolidaron lo que Gómez Ayau denomina el período de política hidráulica (1870-1911), en el cual el Estado asume, de forma clara y sistemática, el papel de incitador y ejecutor de la transformación en regadío. Aunque sus resultados efectivos no fueron demasiado brillantes, ya que no alcanzaron una quinta parte de lo proyectado⁵, su incidencia fue grande por constituir la base del mucho más ambicioso Plan de Obras Hidráulicas de Lorenzo Pardo (1933).

La voluntad política, apoyada en considerandos derivados de las ideas regeneracionistas que pensaban en la política hidráulica como "la expresión sublimada de la política agraria", según J. Costa⁶ fue, sin embargo, insuficiente para involucrar a los propietarios privados en la construcción de las obras secundarias y complementarias, lo que explica el escaso volumen de hectáreas transformadas y mejoradas. Este problema se intentó subsanar con la Ley de Obras de Puesta en Riego (OPER) de 1932 según la cual el Estado se hacía cargo de la construcción de todas las obras de transformación en regadío pero los propietarios debían reintegrarle el coste de las obras complementarias, así como la plusvalía generada.

La guerra civil supuso un freno a la aplicación de estas políticas y habría que esperar hasta su finalización para que la política hidráulica volviera a retomarse con renovado impulso. Así, entre 1940 y 1996 la superficie transformada en regadío se duplicó largamente (de 1,5 a 3,34 millones de ha), con una clara preeminencia de las décadas de los 60 y 70, de forma que entre 1961 y 1996 las superficies regadas aumentaron en

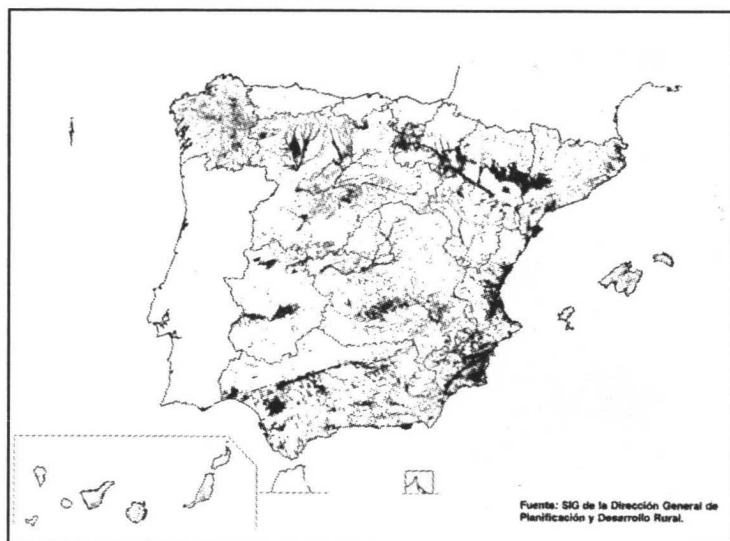
⁴ PÉREZ PÉREZ, E.: "Disposiciones decimonónicas sobre aguas. Ley de 1879", pp. 183-202, en GIL OLCINA, A. y MORALES GIL, A.: *Hitos históricos de los regadíos españoles*. MAPA, Serie estudios n° 68, Madrid, 1992, 415 pp. Ver pág. 201.

⁵ Se había previsto la transformación en regadío de 1.469.222 ha y la instalación de 250.000 colonos. Según SAENZ LORITE: *Geografía Agraria*. Colección Geografía de España n° 7, Ed. Síntesis, Madrid 1988, 157 pp. Ver pág. 83

⁶ Citado en SAENZ LORITE, M.: *Geografía Agraria*. Colección Geografía de España n° 7, Ed. Síntesis, Madrid, 1988, 157 pp. Ver pág. 83.

⁷ SAENZ LORITE, M....Ver pág. 85

MAPA 1: ÁREAS TRANSFORMADAS EN REGADÍO, 1998



un 80%, con un ritmo significativamente más alto en los años 60-80 y una cierta paralización en los 90, debido a las limitaciones impuestas por la UE para la aplicación de políticas que incrementen las producciones.

En este proceso han intervenido tanto la Administración como los agentes privados, con más importancia de la primera en el período de máxima transformación de la agricultura española (1960-1980). Así, a los regadíos de iniciativa estatal corresponden aproximadamente 1.100.000 ha, vinculadas, en su mayor parte, a grandes zonas regables y cuyas aguas se gestionan desde las Confederaciones Hidrográficas⁸. Por su parte, los regadíos de iniciativa privada, con una superficie similar, responden a la transformación a través de actuaciones particulares (a veces con subvenciones públicas) y están más vinculados a

⁸ MAPA: *Avance del Plan Nacional de Regadíos*. Memoria. Madrid, 1995, pp.91.

la explotación de recursos subterráneos o al aprovechamiento de los cauces naturales mediante bombeo y elevación del agua⁹.

En conjunto, en España se riega un 16% de la SAU, un porcentaje mucho menor que el de otros países europeos: Países Bajos 58%, Italia 25% o Portugal 23%. Desde el punto de vista espacial las áreas donde el regadío tiene más peso se corresponden con las regiones mediterráneas costeras como Valencia (40%), Murcia (31%) y Cataluña (21%), junto con Canarias (25%). En estas áreas tienen mucha importancia los regadíos históricos, así como la transformación privada, mientras que en Andalucía, Extremadura y Aragón, predominan los regadíos estatales. La iniciativa privada ha tenido, también, un relativo significado en regiones como Castilla y León (Campiñas del Sur del Duero), donde también hay algunos regadíos tradicionales de escasa importancia en el Esla y el Canal de Castilla, así como en las llanuras centrales de Castilla-La Mancha¹⁰.

Un doble objetivo económico y social "...oponer un dique a la emigración y repoblar el país, determinando un cultivo adecuado en terrenos hoy improductivos o deficientemente explotados"¹¹ inspira la puesta en marcha de la política de **Colonización**. En efecto, el "problema social" derivado de los profundos desequilibrios en la distribución de la propiedad de las tierras y el consiguiente malestar entre el numeroso grupo de jornaleros y obreros agrarios impulsó a la Administración a plantearse algunas actuaciones con fines sociales, aunque sin olvidar los económicos, derivados de la escasez de producciones y los problemas alimenticios. La colonización se desarrolla pues, en palabras de Monclús y Oyón, como "complemento de la política hidráulica y como alternativa a la "verdadera" reforma agraria (pues no se cuestionaba esencialmente la estructura de la propiedad)¹².

⁹ Ibidem, pp. 92

¹⁰ Ibidem pp. 91-93

¹¹ Ley de Colonización y Repoblación Interior de 1907. Citada en SÁENZ LORITE, M. pág. 84.

¹² MONCLÚS, F.J. y OYÓN, J.L.: "*De la colonización interior a la colonización integral* (1900-1936). *Génesis y destino de una reforma agraria técnica*", en GARRABOU, R.; BARCIELA, C. y JIMÉNEZ BLANCO, J.I. Eds.: *Historia Agraria de la España Contemporánea, Tomo 3: El fin de la agricultura tradicional*. Editorial Crítica, Barcelona 1986, 568 pp. Ver pág. 348.

Aunque los antecedentes de colonización se remontan a la ocupación de espacios baldíos en el siglo XVIII, de la mano de las colonizaciones carolinas, su mayor desarrollo, y el más específico, se da a lo largo del siglo XX. La normativa articulada de colonización se inicia con la Ley de Colonias de 1855, seguida de la de Repoblación Rural de 1866 y de la Ley de Colonias de 1868, pero las normas de mayor transcendencia corresponden a la Ley de 1907 y, particularmente, a las promulgadas tras la guerra civil (Ley de Colonización de Grandes Zonas Regables de 1939 y Ley de Colonización y Distribución de la Propiedad en Zonas Regables de 1949) junto con la creación del Instituto Nacional de Colonización para su aplicación (19 de octubre de 1939)¹³.

En lo que se refiere a valoración cuantitativa es, sin duda, el periodo de posguerra el más significativo, particularmente desde la aplicación de la Ley de 1949, dado que con la de 1939 se consiguieron unos escasos resultados. Así, como señala Mangas Navas hasta el 30 de abril de 1945, el INC era propietario de 119 fincas, con un total de 90.475 has. (80.543 Has en seco), y de él dependían 12.703 colonos¹⁴ pero, como señala C. Barciela, 55 fincas (46%), 52759 has (58%), y 8723 colonos (69%), correspondían a actuaciones de colonización anteriores a la guerra civil: colonias agrícolas establecidas según la Ley de 1907, y antiguas parcelaciones derivadas de la aplicación del Decreto Ley de 7 de enero de 1927¹⁵. Además, aunque la política de colonización del Nuevo Estado aparece muy vinculada a la transformación en regadío, en el

¹³ El análisis de la legislación y resultados de la política de colonización hasta la guerra civil está perfectamente tratado en la obra de PANIAGUA MAZORRA, A.: *Repercusiones sociodemográficas de la política de colonización durante el siglo XIX y primer tercio del XX*. Seric estudios nº 73, MAPA, Madrid, 1992, 425 pp.

¹⁴ Según MANGAS NAVAS, J.M. "La política de colonización agrícola del franquismo (1936-1977)" en M.A.P.A. *Historia y Evolución de la colonización agraria en España. Tomo II sobre Políticas Administrativa y económica de la colonización agraria. Análisis Institucional y Financiero (1936-1977)*, Madrid, 1990, pág.93.

SANCHO HAZAK, señala, sin embargo, que cuando se crea el INC se hace cargo de 61 fincas, 60.455 ha y 9.138 colonos. Ver SANCHO HAZAK, R.: "Las políticas socioestructurales en la modernización del mundo rural" pág. 844, en GÓMEZ BENITO, C. y GÓNZALEZ RODRÍGUEZ, J.J.: *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*. Centro de Investigaciones Sociológicas, MAPA, Madrid, 1997, 1023 pp.

período anterior a la guerra y durante los años 40 esta vinculación es más teórica que práctica, ya que, hasta la entrada en vigor de la Ley sobre colonización de grandes zonas regables en 1949, se parcelan y adjudican lotes casi exclusivamente en secano¹⁶.

A partir de 1949 la situación cambia radicalmente y, con un ritmo de adquisición de tierras ascendente hasta mediados de los años 50, la instalación de colonos se hace prioritariamente en regadío, de forma que, en el período comprendido entre 1952-1965, se instalaron tan sólo 1.578 colonos en secano frente a 19.779 familias en regadío¹⁷.

El ritmo de colonización empieza a descender a partir de los 60 hasta su práctica desaparición, a partir de mediados de los 70. Evolución que refleja la dinámica de la política agraria española que, desde 1960, cuestiona la validez y resultados económicos de la intervención de colonización. Una idea presente ya en el Informe realizado por los expertos del Banco Mundial en 1962¹⁸.

En total, desde el inicio de sus actividades después de la guerra civil hasta la década de los 80, el INC/IRYDA ha actuado sobre más de 1 millón de has, transformando en regadío ex novo o mejorando lo existente. Adquiridas por el INC figuran cerca de 500.000 ha, de las cuales sólo 149.000 (un 25%) han sido utilizadas para la instalación de colonos (entre 50 y 60.000 familias según fuentes), a los que se les entregaron

¹⁵ BARCIELA LOPEZ, C.: "Aproximación a los elementos básicos para una historia financiera del Instituto Nacional de Colonización", en M.A.P.A.: *Historia y Evolución de la colonización agraria en España. Tomo II sobre Políticas Administrativa y económica de la colonización agraria. Análisis Institucional y Financiero (1936-1977)*, Madrid, 1990, 654 pp. Ver pág.264.

¹⁶ Según Nicolás Ortega el 92% de los 17.678 colonos instalados hasta 1951 lo fueron en áreas de secano. ORTEGA, N.: *Política Agraria y Dominación del Espacio*, Ed. Ayuso, Madrid, 1979, pp. 242.

¹⁷ ORTEGA, N.: *Política Agraria y Dominación del Espacio...*

¹⁸ "...existen casos en que la inversión parece desproporcionada con las ventajas sociales que de ella se derivan...un caso especial de lo que tenemos presente al decir esto son los proyectos del Instituto Nacional de Colonización...", BANCO MUNDIAL: *El desarrollo económico de España. Informe 1962*. 2 tomos, Biblioteca de Economía Española, Ed. Orbis, Barcelona 1986. Ver pág. 30.

lotes con un tamaño medio de 6,1 ha en regadío y 11,6 ha. en secano¹⁹.

A pesar de estos escasos resultados de la política de colonización, lo cierto es que su transcendencia espacial ha sido y es muy grande, debido, en primer lugar, a la fuerte transformación en el paisaje y la organización de las explotaciones que supone el regadío, y en segundo lugar por la obligación del Instituto de crear nuevos núcleos de población, de cara a cubrir dos fines fundamentales, como señala Miguel Bueno Gómez²⁰:

1.- La obligación de asentar a las poblaciones afectadas por las grandes obras hidráulicas que servían de base a esa transformación en regadío, especialmente los residentes en las zonas inundadas por los embalses.

2.- La necesidad de albergar a la población que había de encargarse de la explotación de las nuevas zonas transformadas, así como de atender los servicios de las actividades inducidas por dicha transformación.

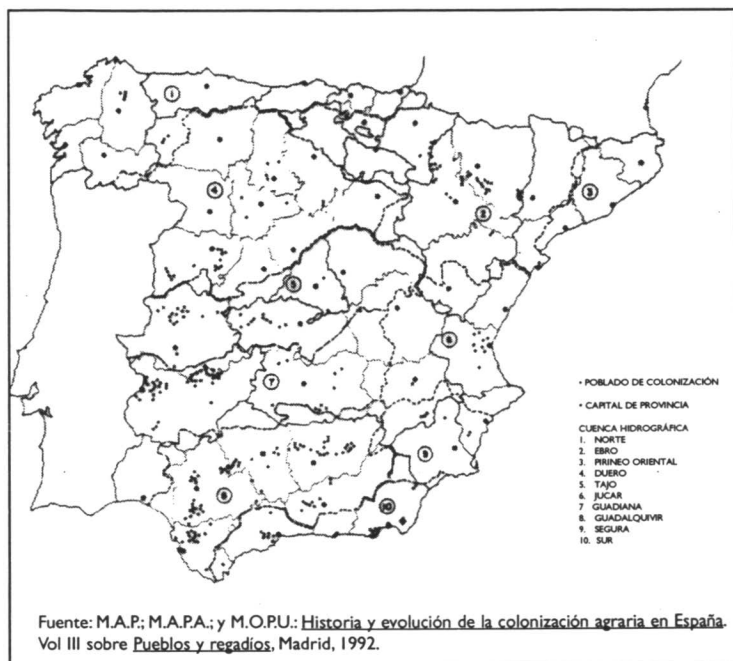
La instalación de los nuevos colonos se realizaba partiendo de cero en todos los sentidos, no sólo se creaban nuevas unidades de explotación sino también nuevos pueblos, radicalmente distintos del resto del poblamiento rural existente. Así, en el período desde el final de la guerra hasta los años 80 se construyeron 304 nuevos asentamientos en las zonas de colonización (de los cuales unos 17 correspondían a nuevos barrios o ampliaciones de pueblos ya existentes).

Morfológicamente las actuaciones del INC/IRYDA presentan una peculiaridad muy marcada. Intentan recuperar la idea de "pueblo tradicional", con todos sus elementos característicos: plaza mayor, centralización en torno a la iglesia y el ayuntamiento..., pero introduciendo elementos modernizadores: racionalización del plano, incorporación de equipamientos sociales...

¹⁹ Ver BOSQUE MAUREL, J.: "Del INC al IRYDA: análisis de los resultados obtenidos por la política de colonización posterior a la guerra civil". *Agricultura y Sociedad*, nº 32, 1984, pp. 153-191., y ORTEGA, N.: *Política Agraria...*

²⁰ BUENO GOMEZ, M.: "Asentamientos rurales en España". *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 109, 1979, pp. 7-27.

MAPA 2: NÚCLEOS DE COLONIZACIÓN



Sin embargo, diseñados en función de las necesidades y posibilidades de una economía tradicional, poco mecanizada, y con medios de transporte animal. Al modificarse esta situación a partir de los años 50 y sobre todo 60, pueblos de muy reciente construcción quedaron rápidamente obsoletos, disfuncionales de cara a las necesidades modernas, con escaso equipamiento de servicios y muy pequeñas explotaciones con dificultades de viabilidad.

El impacto espacial de la política de colonización no ha sido, ni mucho menos, igual en todas las regiones ni áreas españolas. La vinculación de la mayoría de estas actuaciones a grandes planes de organización espacial más complejos (Plan Badajoz, Plan Jaén, Plan Tierra de Campos...) determina que sus efectos espaciales se encuentren bastante concentrados en

determinadas áreas. Fue en las regiones del Sur y SW (Andalucía y Extremadura) donde se transformó la mayor parte de la superficie en regadío (40% del total) y donde se instalaron la mayor parte de los colonos (44%). Aragón se vio también muy afectado en cuanto a superficie transformada en regadío (26% del total) aunque recibió menos colonos (23%). El resto de las regiones se vieron afectadas puntualmente, con los mínimos en las regiones cantábricas, y, en general, con escasa incidencia espacial en el norte del país. En Castilla y León, por ejemplo, se construyeron 23 nuevos pueblos: 15 en Salamanca, 3 en Valladolid, 2 en Burgos, 2 en León y 1 en Palencia, además de 3 ampliaciones de núcleos ya existentes: 1 en León y 2 en Palencia²¹.

Junto a la transformación en regadío y la colonización, en el análisis de las políticas que buscan una mejor gestión de los recursos y un incremento de la producción de alimentos merecen una mención las iniciativas legales que permitieron ir expandiendo el terrazgo, a costa de montes comunales, baldíos... En este sentido hay que señalar las ventas y roturaciones de montes públicos que, a lo largo del siglo XIX y primer tercio del XX, permitieron incrementar sustancialmente el terrazgo cultivado y, por ende, las producciones agrarias. Evidentemente, el principal movimiento está vinculado a las desamortizaciones pero también a las transacciones posteriores que Sanz Fernández calcula en más de 3,5 millones de ha entre 1859 y 1926²². En el mismo sentido, la necesidad de incrementar la oferta de productos agrarios en la posguerra española inspiró también, como señala Sumpsi, una serie de disposiciones legales que obligaron a los agricultores a poner en cultivo el mayor volumen de tierra posible independientemente, incluso, de su calidad²³.

²¹ ALARIO TRIGUEROS, M.: "La política de colonización a partir de 1940". *Despoblación y colonización del Valle del Duero, siglo VIII-XX. IV Congreso de Estudios Medievales*, Fundación Sánchez-Albornoz, León 1995, pp. 278-317.

²² SANZ FERNÁNDEZ, J.: "La historia contemporánea de los montes públicos españoles, 1812-1930. Notas y reflexiones", en GARRABOU, R.; BARCIELA, C. y JIMÉNEZ BLANCO, J.I. Eds.: *Historia Agraria de la España Contemporánea, Tomo 3: El fin de la agricultura tradicional*. Editorial Crítica, Barcelona 1986, 568 pp. Ver pág.161.

²³ SUMPSI VIÑAS, J.M.: "La modernización de la agricultura y el desarrollo económico", *Papeles de Economía Española*, nº 73, 1997, pp. 149-159. Ver pág. 151-152

1.2 Modernización técnica y adecuación estructural

Superados los estrangulamientos productivos de la posguerra, la exigencia de menos y más eficientes productores agrarios, en el marco de un modelo de desarrollo industrial y de una modernización agraria, que ya era un hecho en todos los países europeos a partir de los años 50, puso de manifiesto la existencia, en nuestra agricultura, de graves deficiencias estructurales que entorpecían su modernización.

Las actuaciones que primaron en el medio rural español, y europeo²⁴, durante las décadas de los 40 a los 70 se centraron, pues, en alcanzar la tan ansiada modernización técnica, subsanando las deficiencias estructurales, de forma que las actividades agrarias contribuyeran a la expansión económica prevista. De esta forma, se puso el acento en las medidas de política agraria, identificando desarrollo agrario y desarrollo rural, si bien es verdad que, a lo largo de los años 60, aparecieron también las primeras intervenciones concebidas de forma integral para el desarrollo rural, de las que ya existían antecedentes en otros países europeos²⁵.

Entre los problemas más graves que frenaban la modernización hay que destacar la inadecuada estructura del parcelario. Para subsanarlo se puso en marcha una de las actuaciones con más repercusiones espaciales en nuestros campos: la **Concentración Parcelaria (C.P.)**. Aunque se trataba de una medida reclamada desde antiguo²⁶, su aplicación real se iniciará, con carácter experimental, a partir de 1952, fuertemente impulsada por la voluntad del ministro Cavestany con un objetivo claramente económico: modernizar la agricultura española, aumentar su productividad y prepararla para ser competitiva en otros mercados.

La buena acogida por parte de los agricultores y sus excelentes resultados técnicos incentivaron su incorporación como

²⁴ HOUÉE, P.: *Les politiques de développement rural. Des années de croissance au temps d'incertitude*. INRA Economica, Paris, 1996, 321 pp. Ver pp. 91

²⁵ En Francia ya desde el tercer plan (1958-61) se desarrollan medidas de Ordenación Rural. Ver HOUÉE, P.: *Les politiques de développement rural*. INRA, Economica, Paris, 1996, 321 pp.

²⁶ Ya Jovellanos, en su sexta carta a Antonio Pérez pedía una ley "...para detener la funesta subdivisión de suertes en Asturias...".

una de las medidas incluidas en el marco de la planificación del desarrollo. De esta forma, con la aplicación de la ley de 14 de abril de 1962, la CP alcanzó su momento más brillante, coincidiendo con los dos primeros planes de desarrollo y el período de mayor crecimiento y modernización de la economía española, afectando, entre 1963 y 1971, a casi tres millones de hectáreas. La práctica finalización de los trabajos de CP en las áreas de llanuras cerealistas, los reajustes en el organigrama y distribución de competencias del Ministerio de Agricultura, materializados en la creación del IRYDA, y la reformulación de todas las políticas estructurales a través de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973, coincidiendo con el inicio de una etapa de crisis económica que elevó a prioritarios los problemas de reconversión industrial, explican el descenso del ritmo concentrador entre 1973 y 1985. La segunda mitad de los años 80, en la que coinciden las transferencias en materia de agricultura desde el MAPA a las CCAA y el ingreso de España en la Unión Europea, va a suponer la reducción a mínimos en estas actuaciones pasándose de valores entre 300.000 y 400.000 ha/año en la década de los 60 a menos de 25.000 en 1986.

Esta inflexión del ritmo concentrador pone en evidencia varios hechos. El primero, innegable, es que las áreas en las que la CP obtenía mejores resultados (llanuras cerealistas especializadas) estaban ya concentradas; los espacios que quedaban por mejorar eran los más complejos: montaña, espacios con algún cultivo leñoso (viñedo, frutales...), periurbanos..., en definitiva, las áreas más conflictivas, donde este proceso era más complicado y más largo. El segundo, y de mayor importancia a mi entender, tiene que ver con la integración española en Europa justo coincidiendo con el momento en que se está revisando la concepción tradicional de la PAC como política básicamente de modernización agraria, claramente productivista. El cambio de rumbo que se inició con la reforma de los Fondos Estructurales de 1988, el reforzamiento del papel de las políticas territoriales frente a las sectoriales... va reduciendo el papel de actuaciones puntuales de modernización, como la CP. Así, realmente la CP como reforma de estructuras "autónoma" se extinguirá, prácticamente, en 1988, pasando a englobarse en las actuaciones vinculadas al objetivo 5 a) o a

planes de desarrollo territorial como los PROPROM (Programa de Ordenación y Promoción de los Recursos Agrarios de Montaña)²⁷.

Aunque no hay duda de que en su concepción y aplicación la CP ha sido una reforma estructural claramente productivista, sin prácticamente ninguna preocupación de carácter medioambiental²⁸ o paisajística²⁹, no es menos cierto que en las modificaciones legales más recientes, como la Ley de Concentración Parcelaria de la Comunidad de Castilla y León publicada en 1990, y ya en la Ley de 1975 en Francia, se incorporan algunas preocupaciones en este sentido, estableciéndose como obligatoria la realización de estudios de evaluación de impacto ambiental antes de su aplicación.

La importancia espacial de la CP, y su paralela incidencia en las estructuras agrarias, no ha sido, sin embargo, homogénea en todo el territorio nacional. Como se aprecia en el mapa 3, mientras que en regiones como Castilla y León la CP está prácticamente terminada, en otras, como Cataluña, Comunidad Valenciana y las regiones insulares, no ha tenido ningún peso.

La aceptación y éxito de estas intervenciones de carácter técnico requerían, por supuesto, una importante labor de concienciación y convencimiento de sus principales actores, los agricultores y ganaderos. Esta fue la labor encomendada al **SEA** (Servicio de Extensión Agraria) quien, desde 1955, desplegó una importantísima actividad de transmisión de conocimientos técnicos, asesoramiento y especialización de los productores agrarios. Así, como analiza magníficamente Sánchez de Puerta³⁰, los primeros esfuerzos se orientaron hacia la difu-

²⁷ Reglamento 1118/88, aplicación a España del Reglamento (CEE) 797/85.

²⁸ Lo que explica algunas actuaciones consideradas bárbaras desde una óptica actual, como la fiebre deforestadora, asociada a la eliminación de lindes y ribazos, tan clara en ejemplos españoles como de otros países (arrasamiento del bocage en la Bretaña francesa).

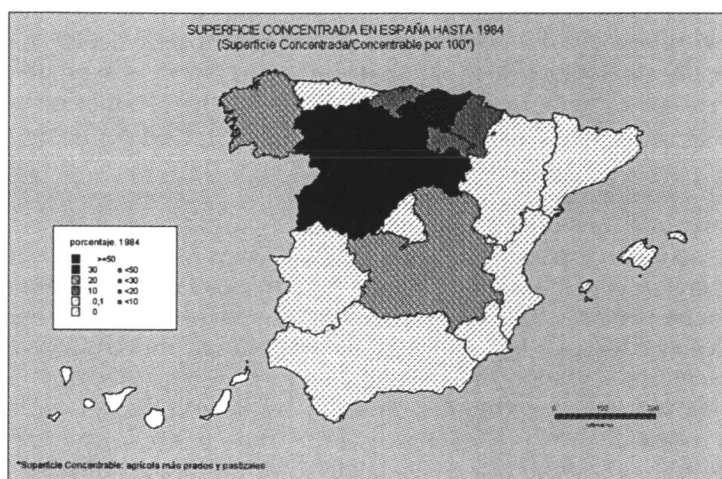
²⁹ En la aplicación de la CP, tanto en España como en Francia, no se han abordado aspectos paisajísticos ya que el espacio rural se concebía como espacio de trabajo para la agricultura y no como espacio para ser mirado ni como paisaje-espectáculo para el turismo.

³⁰ SÁNCHEZ DE PUERTA T.: *Extensión Agraria y desarrollo rural*, MAPA, Serie Estudios nº 123, Madrid, 1996, 550 pp.

sión de las tecnologías de la revolución verde, completada con la promoción del cooperativismo y algunas nociones de economía agraria.

Su consolidación, entre 1962 y 1971, supuso la superación de la mera transmisión de conocimientos técnicos para pasar a convertirse en una "herramienta de desarrollo rural a nivel local"³¹ con actuaciones dirigidas no sólo a agricultores sino también a las mujeres y los jóvenes rurales.

MAPA 3: SUPERFICIE CONCENTRADA POR REGIONES



El período 1972-77 marca el principio de la crisis del SEA que se consolidará con su transferencia a las CCAA y, sobre todo, con la pérdida de funciones derivada de su suplantación en los aspectos de asesoramiento técnico por empresas privadas (empresas de semillas, abonos...), la aparición de otros organismos específicos que se especializan en desarrollo rural y, sobre todo, la burocratización de la agricultura a partir de la reforma de la PAC del 92 que ha convertido a la mayor parte de los excelentes técnicos de Extensión Agraria en meros

³¹ Ibidem pp. 418.

administrativos que se dedican casi exclusivamente a rellenar papeles, lo que está derivando en una pérdida de conocimiento de la realidad agraria de sus comarcas de actuación.

Dentro de las políticas orientadas a incrementar las producciones y aprovechamientos en áreas rurales, es necesario mencionar las **repoblaciones forestales**, por su clara orientación productivista y su impacto espacial. Podemos situar el inicio de la política forestal en el primer tercio del siglo XIX, a partir de la creación en 1833 de la Dirección General de Montes y, dos décadas más tarde, del Cuerpo de Ingenieros de Montes. Si bien hasta la guerra civil se mantienen como objetivos básicos la defensa de los montes públicos y del uso múltiple integrado del bosque. Sin embargo, a partir de 1941 se impone una filosofía puramente productivista de las repoblaciones, con una orientación básica hacia la producción de pasta de papel. Consecuentemente con su idea de conseguir el máximo rendimiento al más corto plazo posible, apostando por la máxima adaptación del monte al sistema económico mercantil, la tendencia predominante en la administración forestal hizo especial hincapié en las especies introducidas y las de crecimiento rápido. Se optó, además, por las repoblaciones monoespecíficas, alegándose razones de mayor eficacia económica, ya que así las repoblaciones resultaban menos costosas en cuanto a gestión, mantenimiento y aprovechamiento.

Si la Ley del Patrimonio Forestal del Estado de 1941 sentó las bases de esta orientación de la política forestal, este enfoque no cambió con la creación del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) en 1971, ya que sucesivas disposiciones de ayuda a las repoblaciones priman las especies de crecimiento rápido. Entre 1940 y 1983 se han repoblado tres millones de hectáreas (84% de iniciativa pública) con estos planteamientos. Así, por ejemplo, desde 1972 a 1983 (desde la formación del ICONA) se repoblaron casi 100.000 ha con eucaliptus, 744.000 con pinos, y 12.000 con chopos, todas ellas a base de monocultivos y con técnicas cada vez más mecanizadas.

Sin embargo, el papel de las repoblaciones forestales ha cambiado significativamente en el marco de las nuevas políticas agrarias y de desarrollo rural. Ahora se priman en mayor medida los objetivos de carácter medioambiental, aunque sin

olvidar los efectos en cuanto a reducción de producciones agrarias excedentarias. Aunque sus resultados no han sido espectaculares, poco a poco se va consiguiendo recuperar el monte en antiguas tierras de cultivo, previamente roturadas, de forma que, entre 1993 y 1997 se han forestado más de 330.000 ha, dos tercios de ellas con frondosas de crecimiento lento³².

2.- De Políticas Agrarias a Políticas de Desarrollo Rural

Las políticas agrarias productivistas, cuyo éxito ha constituido precisamente su principal problema, han generado un mundo rural "tecnificado" y "urbanizado" en sus formas de vida, de hábitat, mentalidad... que, apreciado por los rurales como un avance, es contemplado por los urbanos (causantes principales ya que ellos generan la oferta básica de producciones agrarias) como un desastre, ya que ha terminado con las formas de vida tradicionales (hábitat, fiestas, folclores, artesanía...) que muchos de ellos recuerdan como agradablemente vinculados a su etapa infantil.

De esta forma, la misma sociedad que demandaba alimentos baratos y "modernos" en las décadas de los 60 y 70, y que elevó la mecanización y la motorización a la categoría de modernidad, rechazó este modelo (una vez cumplido el objetivo de cubrir las necesidades básicas de alimentos) como agresor con el entorno y destructor del mito de la "tranquilidad" y el "equilibrio con el medio" asociado al modelo agrario tradicional.

Con la crisis económica de los años 70, entra también en crisis el modelo de desarrollo industrial y, con él, el modelo de vida urbano. Se empiezan a producir transformaciones en las áreas urbanas: desindustrialización, aumento del paro y falta de expectativas de crecimiento, desarrollo de una conciencia ecológica... mientras que en las áreas rurales se aprecia una clara disminución general de los procesos migratorios así como

³² MOLINERO HERNANDO, F.: "Repercusiones territoriales de las políticas medio-ambientales", *Actas del IX de Geografía Rural*. Informes Técnicos nº 82, Departamento de Agricultura y Pesca, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1999, pp. 81-111. Ver pág. 91.

la aparición puntual de fenómenos de "neorruralización", a la vez que el éxito de las políticas productivistas genera un grave problema: los excedentes. En el caso español este proceso se acentúa al coincidir las sucesivas reformas de la PAC (1985, 1988, 1992) con nuestra integración en la CEE.

Así, la superación de la función de producción de alimentos como exclusiva en los espacios rurales, junto al desarrollo de una demanda de otras nuevas, vinculadas con otras producciones y, sobre todo, servicios, ha generado una mayor complejidad de los espacios rurales que, necesariamente, se ha traducido, también, en una complejización de las formas de intervención en estos ámbitos, pasando de políticas de casi exclusivo corte agrario a las denominadas políticas de Desarrollo Rural.

En este contexto, el espacio rural diversifica sus funciones y, si, desde el punto de vista de las intervenciones políticas, en un principio se mantiene la identificación entre lo rural y lo agrario -aunque con necesidades de reajuste que justifican el mantenimiento de una política de apoyo a los precios aunque controlando las producciones mediante tasas de corresponsabilidad-, esta percepción empieza a cambiar a partir de la segunda mitad de los años 80, como se pone de manifiesto en documentos como el elaborado por la Comisión Europea sobre "el futuro del mundo rural", en el que se explicita la idea de unos espacios rurales no exclusivamente, ni siquiera prioritariamente, agrario, acuñando conceptos hoy ya tópicos como el de pluriactividad, diversificación de rentas...

De esta forma, al ritmo que va cambiando el concepto de lo rural, aunque nunca bien definido, se van transformando las actuaciones destinadas a su desarrollo. El desarrollo rural no puede apoyarse ya exclusivamente en la actividad agraria sino que tiene que contemplar otros elementos y usos del espacio, particularmente el de la oferta de bienes y servicios de ocio y turísticos, destinados básicamente a un mercado urbano y apoyados en unos recursos con valoración al alza: los medioambientales, patrimoniales...

La obligación de cubrir lo más ampliamente posible el espectro de la plurifuncionalidad ha supuesto, desde el punto de vista de aplicación de medidas sobre el medio rural, el desarrollo de una gran cantidad de normas diversas e, incluso, con-

tradictorias. Así, junto a medidas claramente destinadas a la mejora de la eficacia de la actividad agraria (R.D. 1887/91 sobre mejora de explotaciones, sucesor del R.D. 808), se desarrollan otras a caballo entre planteamientos de regulación productiva y sociales –jubilación anticipada, compensación de rentas por cultivos herbáceos– o con un claro sesgo medioambientalista, aunque sin olvidar los aspectos productivos, como los planes de forestación en tierras agrarias. Pero, sin duda, la medida que mejor refleja el concepto de desarrollo rural generado a partir estos cambios es el Programa LEADER (*Liaison entre action et développement rural*), concebido como la forma de incentivar el desarrollo rural a escala comarcal a través de iniciativas endógenas destinadas a la potenciación de los aspectos que hoy se consideran fundamentales: turismo, artesanía, actividades agrarias alternativas a las tradicionales, conservación medioambiental...

Así pues, si por algo podemos caracterizar esta etapa ha de ser por la enorme complicación de las políticas de intervención, que supera, incluso, las radicales transformaciones funcionales de los espacios rurales de forma que, como señala P. Houée "los grupos rurales están tan absortos por la amplitud de sus interrogantes que no consiguen comprender el sentido de los cambios que les explican. Las políticas sucesivas, los múltiples procesos y organismos que se emplean en conducir esta transformación, se enredan en un conjunto de trámites cuya coherencia escapa al actor del desarrollo, provocando más dependencia y resignación que creatividad"³³.

Los procesos de transformación de la filosofía agraria a la rural han constituido el objeto de análisis de numerosos estudios y, por lo tanto no considero necesario ahondar más en estas reflexiones³¹. Sí quiero, sin embargo, aportar una panorámica de cómo se ha traducido, de forma concreta, el salto desde las políticas de corte agrario a las que conciben el desarrollo del mundo rural en conjunto, mediante el análisis de las

³³ HOUÉE, P.: *Les politiques de développement rural. Des années de croissance au temps d'incertitude*. INRA Economica, Paris, 1996, 321 pp. Ver pp. 13.

³¹ Ver RAMOS, E. y CRUZ VILLALÓN, J. (1995); RAMOS, E. y ROMERO, J.J. (2000); CEÑA, F. (1993); SANCHO HAZAK, R. (1997)..., entre otros.

características de aplicación, resultados y perspectivas de las Iniciativas Comunitarias LEADER y de los Programas PRODER.

2.1 Antecedentes

Aunque los años del desarrollo rural son los ochenta, tanto desde un punto de vista teórico como aplicado, hay que destacar la existencia de actuaciones anteriores, antecedentes de algunos de los planteamientos actuales, como el caso de la Ordenación Rural³⁵ que empieza a perfilarse a partir del primer plan de desarrollo, apoyándose en el Decreto 1 de 1964, completado con la Ley de 1968.

La O.R. introducía, en principio, una actuación global, pero centrada en las estructuras agrarias que se definió como "...el conjunto de medidas encaminadas a resolver los problemas derivados de una defectuosa estructura de gran parte de las empresas agrarias españolas, mediante una serie de acciones que persiguen la creación de explotaciones racionalmente concebidas y con la dimensión adecuada para una correcta retribución de los factores productivos que intervienen: el hombre, la tierra y el capital de explotación..."³⁶.

Las reformas técnicas, como la C.P., continuaron constituyendo el gozne sobre el que giraba la política de O.R. pero se añadieron nuevas líneas de ayuda económica tanto para la mejora de explotaciones como del medio rural en general: acometida de aguas, ayudas para compra de tierras, maquinaria y ganado... Aunque con planteamientos más amplios que las políticas agrarias tradicionales, sus objetivos se centraban en fines claramente de desarrollo económico, en función de la ideología dominante, y no se contemplan medidas medioambientales ni de conservación de patrimonio.

La Ley de 27 de julio de 1968 sobre Ordenación Rural va más allá de la simple modificación de estructuras y define la

³⁵ Similar en Francia a las actuaciones de ordenación rural a partir del tercer Plan 1958-61 y posteriores. HOUÉE, P.: *Les politiques de développement rural...* Ver pp. 109 y siguientes.

³⁶ FERNÁNDEZ COMBARRO, E.: *Ordenación Rural*. Servicio Informativo Español. Madrid, 1970, 61 pp. Ver pág. 11.

Ordenación Rural como "...una actividad del Estado dirigida en primer término a conseguir la constitución de empresas agrarias de dimensiones suficientes y de características adecuadas en orden a su estructura, capitalización y organización empresarial, pero encaminadas también a promover, con la actuación coordinada de los diferentes departamentos ministeriales y de la Organización Sindical, la formación profesional y cultural, la reestructuración de los núcleos rurales, la instalación de industrias, servicios y actividades que conduzcan a mejorar el bienestar social de la población..."³⁷.

Los problemas con que se enfrentaron los programas de O.R. pueden resumirse, pues, en dos grandes grupos:

1.- *Las necesidades del empresario agrario*, que intentaron solucionar a través de una serie de medidas de carácter técnico: concentración parcelaria, compra y redistribución de tierras, fomento de agrupaciones y cooperativas, programas de capitalización de la empresa (mecanización, desarrollo ganadero...), obras y mejoras territoriales (caminos, redes de saneamiento, regadíos e industrias agrarias)

2.- *La mejora de las condiciones sociales del agricultor como habitante de una comunidad rural*, cuya trascendencia se consideraba cada vez mayor para el futuro agrario de las comarcas. Las acciones encaminadas a su consecución se centraban en la promoción de la formación profesional agraria y cultural de los agricultores y sus familias, la mejora de la calidad de vida en el medio rural (educación de adultos, viajes de información cultural, construcción de centros sociales...). Medidas orientadas a poner al alcance de la población de la comarca un conjunto de comodidades y servicios que mejoraran su nivel de vida: teleclubs, instalaciones deportivas...

Se pretendía, pues, promover el desarrollo en un espacio geográfico concreto (la comarca) en un plazo de tiempo limitado (6 años), modernizando al máximo las explotaciones individuales, y promoviendo asociaciones tanto de producción como de comercialización. Sin embargo, a pesar de incluir acciones claramente encaminadas al conjunto de la población

³⁷ FERNÁNDEZ COMBARO, E.: *Ordenación Rural...* ver pág. 13.

rural y a la mejora de la calidad de vida de forma global, mantuvieron un claro sesgo agrarista.

Los resultados en cuanto al número de comarcas afectadas fueron brillantes, superándose las 150 comarcas de actuación hasta 1985, sin embargo la transformación real de esas comarcas está menos clara ya que la política de O.R. se redujo, en muchos casos, a la realización de la C.P., mejoras infraestructurales y, como mucho, a la aplicación de incentivos económicos para la modernización (líneas de ayuda para mejora de explotaciones, infraestructura, ganadería...)

A partir de la reorganización del Ministerio de Agricultura en 1971, que refundió los antiguos servicios de Colonización, Concentración Parcelaria y Ordenación Rural en el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) la Ordenación Rural fue sustituida por Ordenación de Explotaciones, poniendo de manifiesto, como señala Sancho Hazak "...la tendencia a concentrar la acción en el ámbito de la agricultura, o lo que es lo mismo, se deja atrás toda consideración acerca de la integralidad y multipolaridad del desarrollo rural, reforzándose el sectorialismo..."³⁸. Aunque, como él mismo señala, el debilitamiento del concepto de desarrollo comarcal desde la ley de 1973, se compensó con las actuaciones de mejora de infraestructuras en las áreas de "Acción Especial", aproximadamente coincidentes con las comarcas de Ordenación Rural³⁹.

Aunque sin la misma importancia espacial y temporal, es necesario hacer una referencia a las actuaciones sobre las áreas de montaña, elaboradas con una visión de pretendida integración. Así, según Eugenio Baraja⁴⁰, la Ley 25/82 de **Agricultura de Montaña**, que estableció un marco jurídico especial para las zonas de agricultura de montaña y otras desfavorecidas, creó un marco legal que permitía promover el desarrollo económico y social, especialmente en sus aspectos agrarios, pero también complementado por otras actividades industriales y de servicios —sobre todo turísticos vinculados a

³⁸ SANCHO HAZAK, R.: "Las políticas socioestructurales en la modernización del mundo rural"...Ver pág. 853.

³⁹ Ibidem. Ver pág. 854.

⁴⁰ BARAJA RODRÍGUEZ: *Política Agraria y Medio Rural en España*. Inédito, Valladolid.

PYMES— de forma que fuera posible mantener un nivel demográfico adecuado atendiendo, además, a la conservación y restauración del medio natural. El R.D. 2164/84, sentó las bases normativas que permitieron su aplicación sucesiva adaptada a las directrices de la CE.

Como señala Fermín Rodríguez Gutiérrez⁴¹, aunque se parte de principios loables (ecodesarrollo, integración de acciones para el desarrollo socio-económico sostenible), es destacable su formulación sectorial, como ley de agricultura, a pesar de contener aspectos de ordenación y protección, y de tratar, aunque de manera bastante indecisa, algunas actividades no agrarias, como la artesanía, el turismo o las PYMES.

La aplicación de la LAM, ha seguido dos vías: la primera y más generalizada, aunque también más incompleta, apoyada básicamente en la concesión de ayudas para los agricultores y ganaderos de los municipios delimitados como ZAM, materializadas en las ICM para compensar las dificultades ambientales de producción, acompañadas de un incremento de las ayudas generales establecidas en los Decretos 808 o en el 1887. La segunda, consistente en dotar a una porción del territorio de un Programa de Ordenación y Promoción de Recursos Agrarios de Montaña (PROPOM). Aunque el resultado de esta última opción ha sido casi nulo o, al menos, muy limitado, en algunos casos constituye el antecedente inmediato de la formación de los Grupos de Acción Local que han gestionado, con posterioridad algún programa LEADER⁴².

2.2 Las políticas de desarrollo rural integrado: LEADER y PRODER

La crisis de la PAC y las sucesivas reformas que se han venido aplicando desde 1985 han ido acompañadas de un replanteamiento del propio concepto de desarrollo rural, cuestionando la asimilación que tradicionalmente se hacía entre desarrollo agrario y desarrollo rural, e incorporando un nuevo objetivo: la "diversificación económica" de las áreas rurales.

⁴¹ RODRÍGUEZ GUTIERREZ, F.: "El balance de un decenio de política de montaña en España (1982-1992)", *Rev. Eria*, nº 30, 1993, pp. 61-72.

⁴² Como ha ocurrido en el caso de La Montaña Palentina.

Todo ello, y esto es lo más importante, partiendo de las ideas e iniciativas locales que deben establecer, al menos en teoría, su propio modelo de desarrollo. Es decir, estamos ante una forma distinta, ya no impuesta de arriba hacia abajo (de la Administración central al espacio rural), sino a la inversa: un modelo, pues, de desarrollo local.

2.2.1. Del Futuro del Mundo Rural al LEADER I.

En este marco se ponen en funcionamiento los programas LEADER (Liaison entre actions de developpement de l'économie rurale), con el fin de incentivar las iniciativas originadas en las propias áreas rurales, primando aquellas que supongan soluciones innovadoras, diversificación de la base económica comarcal, alternativas a las actividades agrarias clásicas (artesanía, turismo rural, agriculturas alternativas)... La duración de los primeros programas LEADER I fue, de hecho, de algo más de 2 años (1991-1993). Su marco legal era el Informe Sobre el Futuro del Mundo Rural elaborado por la Comisión Europea(1988), y el Reglamento CEE n° 4253/88 de 19 de diciembre, materializado en la Comunicación a los estados miembros 91/c 73/14 por la que se fijaban las directrices de unas subvenciones globales integradas.

La idea básica de esta intervención era conseguir un desarrollo rural apoyado en la pluriactividad y la promoción de actividades alternativas a las agrarias tradicionales, con el fin de conseguir un desarrollo económico comarcal surgido a partir de iniciativas endógenas. Su aplicación se reservó para las regiones de objetivo 1 y 5b.

En el conjunto de la CEE la iniciativa **LEADER I** se materializó en la aprobación de 213 programas repartidos por todos los países de la comunidad aunque con mayor peso en los mediterráneos (España, Italia y Grecia) e Irlanda. España con 52 proyectos aprobados estuvo a la cabeza de la comunidad por número de proyectos, con una inversión global prevista de 43.000 millones de pts. Todos estos programas de desarrollo rural han seguido un modelo similar. Apoyándose en una panorámica de la realidad social y económica de la comarca, establecían los principales problemas que les afectaban así como sus potencialidades para, a continuación, desarrollar las posibles opciones de futuro que, de forma generali-

zada, se han concentrado en desarrollo del turismo rural como alternativa a la actividad agraria (52% de las inversiones), potenciación de otros aprovechamientos agrarios distintos a los tradicionales y no generadores de excedentes, mejora de la formación profesional de la población de forma que le permita enfrentarse con nuevas iniciativas tanto industriales como agrarias.

CUADRO 1: Financiación del gasto LEADER I en ESPAÑA

| AGENTE FINANCIADOR | Gasto Previsto | | Gasto Final | |
|-----------------------|-----------------|------------|-----------------|------------|
| | Mill. Pts | % | Mill. Pts | % |
| Fondos Estructura-les | 15.600,0 | 35,6 | 16.947,8 | 26,6 |
| Admones Publicas | 13.055,5 | 29,8 | 12.340,8 | 19,4 |
| Sector privado | 15.112,2 | 34,6 | 34.286,2 | 54,0 |
| TOTAL | 43.767,6 | 100 | 63.575,0 | 100 |

Fuente: López Pardo, J.M.: "Las iniciativas comunitarias de desarrollo rural. Del LEADER I al LEADER II". *El Boletín*, n119, 1995, pág.18.

CUADRO 2: Distribución de los Proyectos LEADER I por medidas

| MEDIDAS | Nº Proyectos | % | Inversión Mill pts | % | Coste medio |
|--|--------------|--------------|--------------------|--------------|---------------|
| Asistencia técnica | 390 | 13,3 | 2.477 | 3,9 | 3,225 |
| Formación profesional | 768 | 29,8 | 12.340,8 | 19,4 | 19,4 |
| Turismo rural | 2.326 | 40,3 | 33.407,9 | 52,5 | 14,352 |
| PYMES-artesanía | 1.132 | 19,6 | 12.829,2 | 20,2 | 11,333 |
| Valorización y comercialización prod. Agrarios | 999 | 17,3 | 10.206,3 | 16,1 | 10,216 |
| Otras medidas | 157 | 2,7 | 1.269,9 | 2,0 | 8,088 |
| Funcionamiento grupos | -- | | 2.208,7 | 3,5 | -- |
| TOTAL | 5.772 | 100,0 | 63.575 | 100,0 | 10,631 |

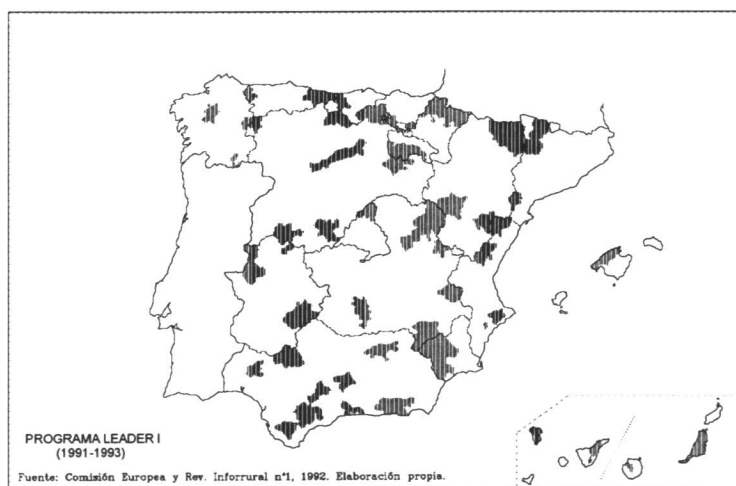
Fuente: López Pardo, J.M.: "Las iniciativas comunitarias de desarrollo rural. Del LEADER I al LEADER II". *El Boletín*, n° 119, 1995, pp. 17 y 18.

En la aplicación efectiva, los 43.767 millones de pts. de gasto previsto para los 52 proyectos LEADER españoles se incrementaron hasta 63.575 millones de pts., materializados en 5.772 proyectos, con un coste medio de 10,6 millones de pts. Un fuerte crecimiento que, como se refleja en el cuadro 1, deriva del mayor protagonismo del sector privado, particularmente en el turismo rural que, superando las previsiones iniciales, supone un 52,5% de la inversión y un 40,3% del nº de proyectos⁴³.

⁴³ López Pardo, J.M.: "Las iniciativas comunitarias de desarrollo rural. Del LEADER I al LEADER II". *El Boletín*, n° 19, 1995, pp. 15-21.

A pesar de la favorable valoración cuantitativa, su incidencia sobre el desarrollo rural de los espacios afectados es un tema aún sin estudiar del todo. La mayor parte de los análisis se han centrado en la valoración de los resultados cuantitativos de los programas con respecto a sus propias previsiones, a falta de datos que permitan hacer un balance completo de sus efectos sobre las estructuras económicas y sociales de las comarcas. Sin embargo parece que una de las características ha sido la diversidad ya que hay casos, como Oscos-Eo, y algunos otros en las montañas navarras y aragonesas donde el LEADER potenció un desarrollo ya existente basado en un

MAPA 4: LEADER I (1991-93)



turismo rural importante desde hace años, aunque muy estacional, mientras que en otros programas la mayor parte de los esfuerzos se centró en la concienciación de la población y el desarrollo de algunas actividades alternativas a las tradicionales, pero sin verdadera incidencia es la estructura económica de la comarca.

2.2.2. La generalización de los programas de desarrollo rural: LEADER II y PRODER.

Una vez finalizado el programa LEADER I se convocó el **LEADER II**, cuyas líneas básicas se fijaron en una Comunicación a los estados miembros (94/C 180/92) publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 1 de julio de 1994, estableciéndose un calendario según el cual en agosto de 1994 se presentaron las solicitudes y se realizó una primera selección por las respectivas CCAA para pasar, luego, a la aprobación definitiva por Bruselas tras la Comunicación a la Comunidad.

Como señala López Pardo⁴⁴, las modificaciones de principio respecto al programa anterior se referían a la importancia asignada a los aspectos innovadores de los proyectos, primando los efectos demostrativos, la posibilidad de transferencia, ampliación de la cooperación y conocimientos entre regiones y la propuesta de una simplificación y descentralización de los métodos de aplicación, con toma de decisiones de gestión a escala local o regional.

Las zonas elegibles siguieron siendo todas las zonas de objetivo 1 y 5b, así como, excepcionalmente, algunas áreas limítrofes a ambas. Los grupos a seleccionar debían presentar estrategias de desarrollo para un territorio local con una población no superior a 100.000 habitantes, correspondiente a un territorio inferior a la categoría administrativa NUTS III (provincia). Los beneficiarios siguieron siendo los Grupos de Acción Local o agentes colectivos, públicos o privados, (cámaras de comercio, cámaras agrarias, mancomunidades de municipios...).

Según el segundo informe sobre la realización de LEADER II a mediados de 1998 se habían aprobado casi todos los programas nacionales o regionales, contabilizándose 909 beneficiarios de la Iniciativa. Su generalización ha conllevado el incremento de los fondos necesarios para su ejecución y, así, para toda la comunidad se destinaron inicialmente al LEADER II 1.755 millones de ecus (1000 para regiones de objeti-

⁴⁴ LÓPEZ PARDO, J.R.: "Las iniciativas comunitarias de desarrollo rural".... Ver pp. 16.

vo 1), aunque el presupuesto para la segunda fase de LEADER II aumentó sensiblemente de forma que, tras la redistribución de la reserva de las Iniciativas Comunitarias y la aprobación de los últimos programas, en total, el presupuesto final parece que podría superar ampliamente los 4.000 millones de ECUS, distribuidos de la siguiente manera: participación comunitaria: 39%; otros fondos públicos: 27%; financiaciones privadas: 34%⁴⁵.

La propuesta media de distribución de estos fondos entre las 4 medidas previstas en los programas LEADER nacionales o regionales ha sido la siguiente:

- A.- adquisición de capacidades: 3%
- B.- programa de innovación rural: 92%
- C.- cooperación transnacional: 4%
- D.- seguimiento/evaluación: 1%

Uno de los aspectos más destacados del LEADER II ha sido la creación de una red que, con más de 900 programas posibilita la transferencia de conocimientos entre los beneficiarios ya experimentados y los que empiezan, y entre los equipos, casi siempre nuevos o reforzados, responsables de la Iniciativa a nivel nacional o regional. Esta dimensión red actúa en ámbitos muy diversos: cooperaciones de proximidad que facilitan la elaboración de proyectos comunes, cooperaciones a nivel regional y/o nacional que favorecen el intercambio de experiencias y un diálogo de calidad entre las administraciones responsables de LEADER, la participación en la Red Europea de Desarrollo Rural, etc.

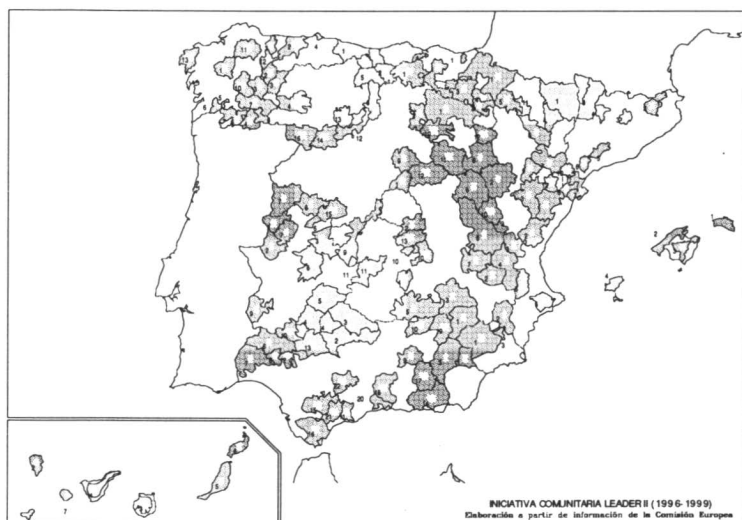
En España el paso del LEADER I al II ha supuesto una generalización muy importante de estas ayudas desde un punto de vista espacial, ya que de abarcar un escaso 21% del territorio nacional en el LEADER I, pasan a aplicarse sobre más de un 40% en el LEADER II. Igualmente, la dotación financiera prevista para España por parte de la Comisión de la Unión Europea se ha incrementado hasta los 402,7 MECUS, unos 67.000 millones de pts (23% del total de la Comunidad),

⁴⁵ Segundo Informe sobre la realización del LEADER II. <http://rural-europe.acidl.be/rural.cs>

330,52 millones para las regiones de objetivo 1 y 72,18 millones de ecus para las zonas de objetivo 5b).

En total han funcionado 131 programas llevados, en su totalidad, por Grupos de Acción Local. La inversión total prevista ha superado los 170.000 millones de pts con una orientación en la que, como se recoge en el cuadro 4, es muy similar a la del LEADER I, con una clarísima primacía de la pro-

MAPA 5: LEADER II (1996-99)



moción de actividades directamente productivas. Así, las actividades turísticas (medida B3), la promoción de pequeñas empresas industriales y de servicios (medida B4) y, en particular, aquéllas destinadas a promover el aprovechamiento in situ y la comercialización de productos agrarios (medida B5), han concentrado casi las tres cuartas partes de las inversiones previstas.

Existen diferencias significativas en las estrategias y, por tanto, orientaciones económicas de los distintos programas, aunque es interesante destacar, en conjunto, la disminución del peso de las inversiones previstas para el desarrollo de actividades turísticas, quizás porque el efecto demostración de estas

ayudas ha tenido éxito y se ha conseguido "encarrilar" su desarrollo en las distintas comarcas afectadas por el LEADER I, pudiendo orientar los esfuerzos del LEADER II hacia otras actividades de innovación del medio rural. En particular destacan las vinculadas con la potenciación de industrias y de servicios, especialmente los que permiten generar y mantener en la comarca el valor añadido de la transformación y comercialización, que afecta, sobre todo, a productos agrarios tradicionales muy vinculados con las áreas de producción (carne y quesos en áreas ganaderas, miel, embutidos...).

| MEDIDAS | FONDOS UE Millones de Ptas. | % SOBRE FONDOS UE |
|-------------------------------|--------------------------------|----------------------|
| .ADQUISICIÓN DE CAPACIDADES | 380 | 0,56 |
| .PROGRAMA DE INNOVACIÓN RURAL | 65.353 | 96,93 |
| .COOPERACIÓN TRANSNACIONAL | 1.242 | 1,84 |
| .SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN | 444 | 0,65 |
| TOTAL | 67.421 | 100,00 |
| OBSERVATORIO | 226 | |

Fuente: MAPA: Documento de trabajo sobre el LEADER+, Enero 2000.

| LEADER | Medida B1 | Medida B2 | Medida B3 | Medida B4 | Medida B5 | Medida B6 | Medida C | Medida D | OTROS |
|---------------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| ANDALUCIA | 7,79 | 4,73 | 27,00 | 26,49 | 23,81 | 7,73 | 0,00 | 0,00 | 2,45 |
| ARAGÓN | 5,74 | 5,08 | 31,99 | 26,51 | 16,84 | 13,85 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| ASTURIAS | 8,00 | 1,98 | 38,47 | 21,40 | 19,48 | 4,30 | 0,71 | 0,00 | 5,67 |
| BALEARES | 5,36 | 1,37 | 23,71 | 23,70 | 19,72 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 26,14 |
| CANARIAS | 9,76 | 8,67 | 37,91 | 14,21 | 14,87 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 14,58 |
| CANTABRIA | 7,87 | 5,35 | 40,92 | 18,80 | 5,48 | 20,06 | 1,51 | 0,00 | 0,00 |
| CASTILLA Y LEÓN | 8,94 | 2,56 | 28,53 | 19,85 | 18,25 | 9,20 | 0,08 | 0,00 | 12,60 |
| CASTILLA-LA MANCHA | 0,0 | 6,92 | 6,18 | 29,32 | 25,0 | 17,26 | 14,81 | 0,52 | 0,0 |
| CATALUNA | 5,04 | 2,50 | 29,52 | 29,63 | 24,01 | 2,32 | 0,42 | 0,00 | 6,56 |
| EXTREMADURA | 8,42 | 5,75 | 24,99 | 23,54 | 23,89 | 1,19 | 0,34 | 0,00 | 11,89 |
| GALICIA | 8,35 | 8,25 | 31,74 | 21,86 | 16,62 | 4,53 | 0,00 | 0,00 | 8,65 |
| LA RIOJA | 4,82 | 2,73 | 37,16 | 19,14 | 23,08 | 13,06 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| MADRID | 9,36 | 4,02 | 21,12 | 21,71 | 29,13 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 14,66 |
| MURCIA | 7,14 | 3,02 | 38,68 | 28,90 | 14,10 | 8,16 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| NAVARRA | 7,24 | 6,86 | 26,37 | 28,44 | 18,40 | 1,45 | 0,00 | 0,00 | 11,26 |
| PAIS VASCO | 0,0 | 5,0 | 5,0 | 50,0 | 30,0 | 5,0 | 5,0 | 0,0 | 0,0 |
| C. VALENCIANA | 10,25 | 6,79 | 24,81 | 27,37 | 11,00 | 12,62 | 0,54 | 0,00 | 6,61 |
| TOTAL ESPAÑA | 6,83 | 5,23 | 26,85 | 25,07 | 19,91 | 8,73 | 1,89 | 0,06 | 5,43 |

Fuente: Observatorio Español del Programa LEADER: <http://redrural.tragsatcc.es/redrural>
Elaboración propia

Llama la atención, por otra parte, la escasa importancia de las inversiones destinadas a los aspectos más novedosos del programa: las acciones medioambientales (B6) con tan sólo un 8,7% de las inversiones previstas y, sobre todo, la Medida C de Cooperación Transnacional ausente en la mayor parte de los programas y a la que se destinan un escaso 2% de los presupuestos previstos.

El enorme éxito del LEADER II, manifestado en un número de solicitudes muy superior al auxiliable con los fondos establecidos, impulsó a la administración nacional a establecer, en 1996, un PROGRAMA DE DESARROLLO Y DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA DE LAS ZONAS RURALES (PRODER), de aplicación comarcal, al igual que el LEADER, financiado también por los fondos europeos pero con la diferencia de que se enmarca en los Marcos Comunitarios de Apoyo de las regiones de Objetivo 1. En total han funcionado 101 programas en las 10 CCAA de objetivo 1, lo que ha extendido los beneficios de los programas de desarrollo rural integral de forma espectacular en el espacio.

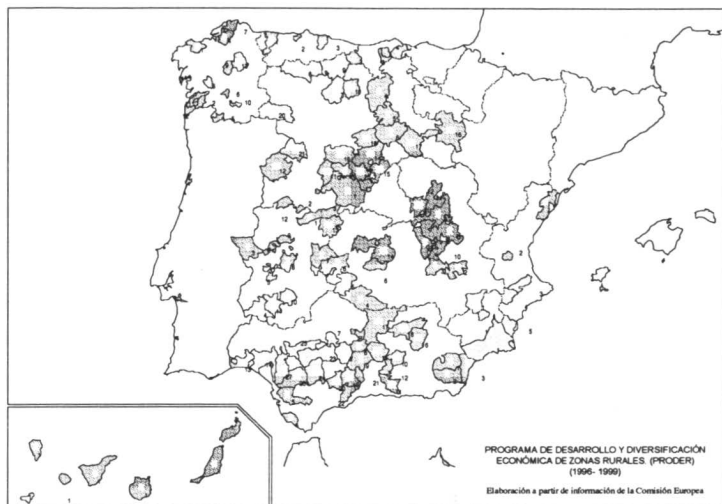
El presupuesto total es de 619 MECUS, de los cuales un 45,2% corresponde a subvenciones comunitarias, 20,2% a subvenciones nacionales y un 34,6% a aportaciones privadas.

Los resultados de la aplicación de estos programas son, sin embargo, difícilmente valorables. En primer lugar por la ausencia de datos públicos sobre cómo se ha gestionado, en la realidad, el gasto previsto y, en segundo lugar y más importante, por las dificultades de evaluar ajustadamente su impacto en la transformación de los espacios afectados.

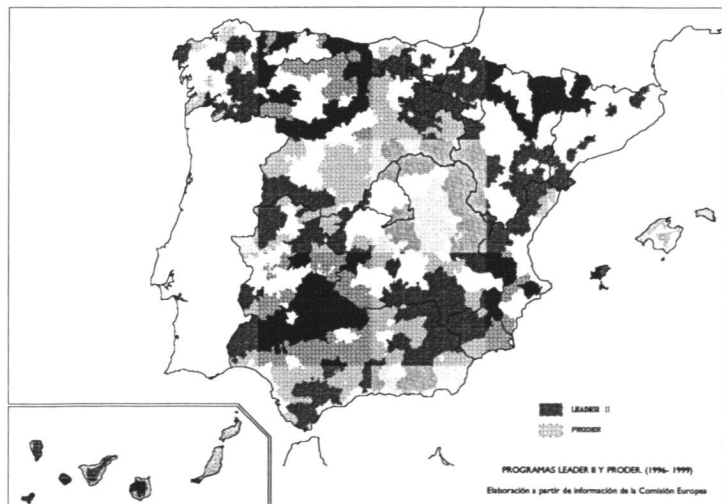
Aunque no disponemos de información para todo el país, el caso de Castilla y León con 16 LEADER II y 21 PRODER, puede ser aleccionador de las formas y resultados de su aplicación. En 1999, el 75% de la superficie regional estaba afectada por alguno de estos programas, con una inversión prevista de alrededor de 40.000 millones de pts.

En conjunto, los programas LEADER II y PRODER en Castilla y León han generado una inversión de unos 60.000 millones de pts. aproximadamente un 50% superior a la prevista. Las actuaciones con mejores resultados se centran en la promoción del turismo rural, particularmente de alojamientos, y en la promoción de PYMES entre las que destacan las agro-

MAPA 6: PROGRAMAS PRODER EN ESPAÑA (1996-1999)



MAPA 7: DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE PROGRAMAS LEADER II PRODER.



alimentarias y de artesanía. Con más de 1500 puestos de trabajo creados y cerca de 700 consolidados, los resultados del programa LEADER pueden considerarse, pues, bastante buenos⁴⁶.

Desde el punto de vista espacial, a pesar de la importancia de las iniciativas polarizadas en las cabeceras comarcales, se registra una cierta dispersión espacial con actuaciones en 2.000 núcleos⁴⁷.

Pero la simple valoración cuantitativa de los hechos no es, en absoluto, suficiente para poder juzgar el grado de eficacia en la aplicación de estos programas. De hecho lo primero que deberíamos plantearnos es ¿es mucho o poco el respaldo económico destinado a un fin tan ambicioso como la promoción de un nuevo modelo de desarrollo rural en un porcentaje mayoritario del medio rural español? ¿la sola gestión de ayudas al desarrollo de nuevas actividades es suficiente para conseguir sus fines?

Por lo que se refiere a la primera cuestión, aunque las cifras siempre son relativas, una simple comparación con los fondos destinados, tan sólo por parte de la UE, para el sostenimiento de la actividad agraria es suficientemente clarificadora. Entre 1994 y 1998 Castilla y León ha recibido más de 548.981 millones de pts a través de los pagos de la PAC⁴⁸, mientras que al desarrollo rural se ha dedicado un presupuesto equivalente a menos del 10% de esa cifra. Una relación que ha llevado a afirmar a alguno de los responsables de programas LEADER que "no hay otra iniciativa en toda la Unión Europea que haya obtenido tantos resultados con tan poco dinero"⁴⁹.

⁴⁶ Para los programas PRODER no se dispone de datos significativos.

⁴⁷ En este sentido, las actuaciones más dispersas en el espacio son las relacionadas con los alojamientos turísticos, en particular las casas rurales. Así, por ejemplo, en el LEADER de La Montaña Palentina existen una cincuenta de casas rurales (la mitad auxiliadas por el LEADER) en más de 30 pueblos de pequeño tamaño.

⁴⁸ Fondo Español de Garantía Agrícola, Informes de Actividad 1994, 1995, 1996, 1997 y 1998.

⁴⁹ Ángel de Prado, secretario de la Red Española de Desarrollo Rural y representante de Castilla y León, en "Desarrollo Rural", Rev. *Tierras de Castilla y León*, n° 56, enero 2000, Dossier Agricultura, pág. 17.

En cuanto a los objetivos fundamentales de los programas de desarrollo rural: dinamizar económica y socialmente el área, promover la pluriactividad, demostrar que hay otras alternativas de desarrollo diferentes a las tradicionales..., su valoración a través de resultados exclusivamente cuantitativos es imposible.

Los más de 6000 proyectos aprobados en LEADER y PRODER, por otro lado, aún siendo un nº importante, difícilmente pueden considerarse suficientes para cambiar la estructura económica de las áreas afectadas. Por otra parte, si nos fiamos de los datos, los programas de desarrollo rural no han conseguido resultados demasiado buenos en los que se refiere a la promoción de la pluriactividad de las rentas de agricultores y ganaderos, ya que, según I. Bardají en el LEADER I de Castilla y León sólo un 14% de los proyectos ejecutados con ayudas LEADER ha sido promovido por activos agrarios o familiares directos⁵⁰.

Pero ¿es que los programas de desarrollo rural deben tener como objetivo auxiliar el mayor nº de proyectos, sin más, o seleccionar un número menor pero significativos, por demostrativos, de las alternativas reales de cada espacio? La primera opción nos lleva a concebir a los Grupos de Acción Local como lo que un responsable de estos programas ha llamado "la quinta administración", una ventanilla cercana a la que los vecinos van a "pedir subvenciones"; la segunda, más ajustada a la filosofía real de los programas, huye de la presentación de resultados abultados y se centra en la selección de proyectos "simbólicos" que marquen caminos nuevos en cada comarca. Ambas, sin embargo, tienen problemas prácticos a la hora de su aplicación.

En el primer caso se tiende a "estandarizar" el modelo de desarrollo, ya que las opciones más solicitadas por los agentes locales suelen coincidir con las más conocidas o probadas: el turismo rural, la industria agroalimentaria.... Los programas suelen obtener muy buenos resultados cuantitativos (nº de pro-

⁵⁰ BARDAJÍ, I. y GIMENEZ, Mª M.: "La iniciativa LEADER I y su contribución a la pluriactividad en Castilla y León". *Rev. Agricultura y Sociedad*, nº 77, 1995, pp. 147-172. Ver pp. 170

yectos aprobados, alto grado de compromiso de sus fondos....) pero, además de no explotar nuevas ideas, se puede llegar a sentir un cierto descontento entre la población porque no hay suficientes fondos para atender todas las solicitudes. En el segundo caso, el problema suele ser encontrar personas dispuestas a "arriesgar" capital, tiempo y esfuerzo, en la puesta en marcha de actividades no probadas o para las que no se conoce el mercado potencial. El resultado suele ser menos brillante en lo que respecta a datos presentables aunque el "efecto demostración" buscado por los programas de desarrollo es más fácil de conseguir, si bien el éxito de algunas de estas iniciativas estriba, precisamente, en su excepcionalidad.

En la mayor parte de los casos se ha optado por una especie de solución mixta en la que se auxilian un nº grande de iniciativas vinculadas a actividades de turismo rural y PYMES, junto a un reducido nº de propuestas presentadas como las estrellas exportables de cada programa.

Pero, además de las actividades materiales desarrolladas, no podemos olvidar, si queremos hacer una valoración ajustada de estos programas, su incidencia psicosociológica. Han conseguido, con mucho esfuerzo y poco dinero, crear un ambiente en el que el desarrollo rural se ha convertido, tanto a nivel de investigación como de conversación de calle, en un tema de moda, contribuyendo a un significativo cambio en la visión que del medio rural tenían tanto los habitantes del medio urbano como los propios pobladores de los espacios rurales. Así, como se recoge en las conclusiones de los talleres de las Jornadas técnicas de la Unidad del Observatorio Europeo LEADER "...donde se ha manifestado con mayor éxito la aportación LEADER, ha sido en todo lo que han supuesto los procesos de sensibilización de la población local, en ese primer paso que constituye el acercamiento e identificación de la población con sus recursos, como muestra de su propia identidad"⁵¹. Es decir, han generado una "imagen de marca" vinculada a los espacios rurales (uno en concreto, pero también

⁵¹ UNIDAD ESPAÑOLA DEL OBSERVATORIO EUROPEO LEADER: Valorar la experiencia LEADER II y PRODER, 15 y 16 de marzo de 2000, Navalmoral de la Mata. <http://redrural/tragsatec.es>

todos en conjunto) que revaloriza sus productos y actividades, si bien, como se señala en el mismo documento "queda pendiente la continuidad en la concienciación y sensibilización de la población con las problemáticas medioambientales".

2.3. El desarrollo rural hacia el futuro.

El inicio del período de programación 2000-2006 abre una nueva perspectiva para las políticas de intervención en el medio rural. Las propuestas de futuro contemplan una profunda reforma tanto de las políticas estructurales como de la PAC, dando prioridad absoluta, al menos en teoría, al fortalecimiento del compromiso de la Unión de mantener unas comunidades rurales vivas y de proteger el patrimonio rural europeo.

Como se recoge en el cuadro 5, el desarrollo rural pasa de algunas actuaciones inconexas en el marco del objetivo 5a (adaptación de las estructuras agrícolas) a integrarse dentro de la nueva PAC diseñada en la Agenda 2000, constituyendo uno de sus pilares básicos. Por otro lado, en la fuerte reestructuración de las Iniciativas Comunitarias, que pasan de 16 a 4, una de las que se mantienen es el LEADER, ahora con el apelativo de +.

El desarrollo rural se ha convertido, a decir de sus responsables, en el segundo pilar fundamental de la PAC, junto con la regulación de producciones a través de las OCM. En este nuevo planteamiento hay que destacar, sobre todo, la concepción integrada del desarrollo rural y las políticas propiamente agrarias. Tras décadas de intervenciones segmentadas, e incluso descoordinadas, por primera vez se recogen en un solo reglamento (Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo) actuaciones que se refieren tanto a inversiones de modernización y mejora de explotaciones agrarias, mejora de la transformación y comercialización de productos agrarios, ayudas a la silvicultura... junto con promoción de la formación, intervenciones medioambientales, ayudas a zonas desfavorecidas, además de otras referidas al fomento de adaptación y desarrollo de las zonas rurales (mejora de infraestructuras y fomento de actividades no agrarias). Si bien es cierto que no se incorporan nuevos modos de intervención respecto a los existentes sino que es una mera recopilación de medidas ya existentes.

Los principios fundamentales en los que se basa la nueva política de DR son⁵²:

- Constatación de la multifuncionalidad de la agricultura, con el reconocimiento explícito de que la actividad agraria y los agricultores tienen muchas y diversas funciones además de la producción de alimentos.
- Enfoque multisectorial e integrado de la economía rural, con el objetivo de diversificar actividades, crear nuevas fuentes de ingresos y empleo y proteger el patrimonio rural.
- Flexibilización de las ayudas al desarrollo rural basándose en el principio de subsidiariedad y con el objeto de favorecer la descentralización, la consulta a escala regional y la concertación.
- Logro de la transparencia en la elaboración y gestión de los programas, gracias a una legislación simplificada y más accesible.

Las distintas medidas que abarca este reglamento se articulan en torno a tres grandes ejes:

- Refuerzo del sector agrario y forestal
- Mejora de la competitividad de las zonas rurales
- Preservación del medio ambiente y del entorno rural

Por otro lado, con fecha 14 de abril se publicó la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER +), apoyándose en la idea de que "...por sí solos, los grandes programas aplicados en virtud de los Reglamentos sobre Desarrollo Rural y sobre Fondos Estructurales difícilmente pueden resolver todos los problemas de las comunidades rurales, dado el alcance local de estos últimos y la necesidad de tener más en cuenta las iniciativas de la población local"⁵³.

⁵² COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA: *Reforma de la PAC: Desarrollo Rural*, http://europa.eu.int/comm/dg06/new/index_es.htm.

⁵³ Proyecto de Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER+), UNIDAD ESPAÑOLA-DEL OBSERVATORIO EUROPEO LEADER, <http://redrural.tragsatec.es>.

Cuadro 5: Desarrollo Rural. Evolución 1994-2006

Desarrollo Rural 1994/1999

OBJETIVO n° 5a: ADAPTACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS AGRÍCOLAS

Intervenciones en toda la Unión para:

- la mejora de las estructuras de producción
- las indemnizaciones compensatorias en las zonas desfavorecidas (agricultura);
- la transformación y comercialización de los productos;
- la ayuda a la instalación de los jóvenes agricultores.

Método:

Aplicación en todo el territorio de la Unión Europea:

- fuera de las regiones del Objetivo n° 1: programación propia de las medidas;
- en las regiones del Objetivo n° 1: programación en los marcos comunitarios de apoyo.

Fuente: Comisión Europea:
Las acciones estructurales 2000-2006. Comentarios y reglamentos. Comunidades Europeas, 2000, pág. 15.

Desarrollo rural 2000/2006

• EL DESARROLLO RURAL ES EL SEGUNDO PILAR DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN (PAC)

El reglamento del FEOGA relativo al desarrollo rural agrupa una serie de medidas destinadas a las zonas rurales de la Unión en su conjunto:

- inversiones en explotaciones agrícolas;
- instalación de jóvenes agricultores;
- formación profesional;
- ayudas a la prejubilación;
- ayudas compensatorias a las zonas desfavorecidas con limitaciones medioambientales específicas;
- medidas agroambientales;
- transformación y comercialización de los productos agrícolas;
- desarrollo y valorización de los bosques;
- medidas para la adaptación y el desarrollo de las zonas rurales.

Método:

En las regiones del Objetivo n° 1, estas medidas son financiadas por la sección de Orientación del FEOGA, exceptuando las ayudas compensatorias a las zonas desfavorecidas, las ayudas a la prejubilación, las medidas agroambientales y las medidas de desarrollo y valorización de los bosques, que serán financiadas por la sección de Garantía del FEOGA. Fuera del Objetivo n° 1, todas las medidas serán financiadas por la sección de Garantía del FEOGA.

De aplicación general en todos los espacios rurales europeos, las ayudas comunitarias son más restringidas espacialmente⁵⁴,

⁵⁴ Según la Comunicación de la Comisión "...todos los territorios rurales podrán beneficiarse de la iniciativa LEADER+. No obstante, a fin de concentrar los recursos comunitarios en la financiación de las propuestas más prometedoras y desarrollar en la mayor medida posible su efecto impulsor, únicamente algunos territorios podrán acogerse a la ayuda financiera comunitaria concedida en virtud de los capítulos 1 y 2 tras un procedimiento de selección abierto y riguroso... Los Estados miembros podrán limitar la aplicación del LEADER+ a determinadas zonas rurales...".

concentrándose en territorios de poca extensión, que sean homogéneos desde el punto de vista físico, económico y social y que guarden una cierta coherencia en términos de recursos, con una población que, a fin de garantizar el carácter local, se sitúe entre 100.000 personas como máximo y 10.000 como mínimo, aunque con posibilidad de establecer excepciones. Sus objetivos siguen centrados en la búsqueda de estrategias originales de desarrollo sostenible articuladas en torno a tres grandes líneas:

1. Valorización del patrimonio natural y cultural
2. Mejora del entorno económico con el objetivo básico de crear empleos
3. Mejora de la capacidad de organización de las propias comunidades.

Parece que el desarrollo rural integral va a adquirir un peso realmente importante en las políticas comunitarias. Sin embargo, la realidad de las cifras nos hace dudar de la voluntad política subyacente, ya que una simple comparación de los fondos presupuestados para pagos PAC en el período 2000-2006 (excluido el desarrollo rural y las medidas complementarias), que alcanza los 267.370 MECUS, con los destinados al desarrollo rural más el LEADER+, unos escasos 32.390 MECUS, resulta expresiva de la debilidad del denominado "segundo pilar de la Política Agraria Común".

Si bien es cierto que esos fondos se verán reforzados por la aportación vinculada al PRODER 2, con una asignación de 731 Meuros para el período 2000-2006.

**CUADRO 6: DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO LEADER+.
ESPAÑA 2000-2006**

| CAPITULOS | MILLONES EUROS | % |
|---|----------------|---------------|
| 1. APOYO A LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL | | |
| 1.1.Adquisición de Capacidades | 1,0 | 0,21 |
| 1.2.Programa | 410,0 | 87,79 |
| 2. APOYO A LAS COOPERACION ENTRE TERRITORIOS | | |
| 2.1.Cooperación Interterritorial | 40,06 | 8,58 |
| 2.2.Cooperación Transnacional | 9,34 | 2,00 |
| 3. OBSERVATORIO | 3,60 | 0,76 |
| 4. SEGUIMIENTO Y EVALUACION | 3,00 | 0,64 |
| TOTAL | 467,00 | 100,00 |

Fuente: MAPA: Documento de debate sobre LEADER+, Enero 2000.

CUADRO 7: DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO. PRODER-2

| <u>Objetivo 1</u> | | |
|------------------------------|---|---------------------|
| • Gasto Público Total | = | 481,0 Meuros |
| • FEOGA (65%) | = | 312,6 Meuros |
| • Ad. Central | = | 56,1 Meuros |
| • CCAA + Ad.Local | = | 112,2 Meuros |
| <u>Objetivo 2</u> | | |
| • Gasto Público Total | = | 250 Meuros |
| • FEOGA | = | 100 Meuros |
| • Ad. Central | = | 50 Meuros |
| • CCAA + Ad.Local | = | 100 Meuros |

Fuente: Unidad Española del Observatorio LEADER (MAPA): Documento de trabajo sobre LEADER PLUS, enero 2000.

Pero la PAC y las Iniciativas Comunitarias no monopolizan, exclusivamente, las intervenciones tendentes a dinamizar los espacios rurales, buscando el desarrollo de actividades económicas alternativas a las tradicionales. Aprovechando el enfoque derivado de los planteamientos sobre desarrollo endógeno y local, además de las iniciativas generales de desarrollo rural, se han puesto en marcha multitud de iniciativas locales, gestionadas por los ayuntamientos a través, entre otras figuras, de los Agentes de Desarrollo Local.

CONCLUSIÓN

El concepto de desarrollo rural y las medidas aplicadas para su consecución han ido variando al ritmo que evolucionaba, no tanto lo rural en sí, como, sobre todo, la visión que la sociedad en su conjunto, y particularmente la urbana, tenía de él en cada momento y, por lo tanto, del papel que le adjudicaba en el sistema económico y territorial.

Así pues en función de la evolución del concepto de "lo rural" y de las ideas referidas a su desarrollo se han aplicado gran variedad de medidas. En un primer momento, políticas destinadas a la mejora del sector agrario con el fin de potenciar el desarrollo rural, identificando los espacios rurales con espacios básicamente agrarios cargados de fuertes inercias, cuya superación sólo era posible mediante la intervención exterior (desde la Administración). En el mismo sentido, las políticas de Ordenación del territorio aplicadas a los espacios rurales hasta los años ochenta, no buscan tanto ordenar la distribución espacial de los usos del suelo y regular sus formas de

aprovechamiento⁵⁵, como superar las limitaciones que el desarrollo de las actividades económicas tiene en las áreas rurales debido a problemas sociales (reducción de la población precisamente en los grupos más jóvenes y dinámicos), económicos (marginalidad de las actividades agrarias en la estructura económica nacional), y estructurales (peso de las herencias históricas de estructuras de propiedad, organización de las explotaciones, organización de aprovechamientos...). De esta forma, al contrario de lo que ocurre en la ordenación del territorio en las áreas urbanas, en las rurales el objetivo básico de las intervenciones públicas no es, tanto, regular el dinamismo económico y sus efectos espaciales sino incentivar ese dinamismo, buscando una mejora en el nivel de vida de la población rural.

El tipo de actuaciones rurales predominantes hasta la integración en la CEE, ha sido el de políticas de desarrollo agrario, sectoriales, aunque es cierto que también han existido algunos ejemplos de ordenación integral pero siempre apoyadas en la potenciación de la actividad agraria como base del desarrollo⁵⁶. A partir del ingreso en la CEE, coincidiendo con las sucesivas reformas de la PAC y, sobre todo, con el cambio de papel de las áreas rurales en el conjunto del territorio (dejan de ser espacios básicos de producción para convertirse en espacios de reserva para usos urbanos -ocio, reserva medioambiental...-), tanto las políticas de desarrollo rural como las de ordenación rural dejan de ser productivistas y sobre todo agrarias, incorporando otras preocupaciones y objetivos como la conservación del medio ambiente, el "mantenimiento de formas de vida ancestrales", desarrollo de servicios potenciales para la población urbana, etc. Las formas de intervención sufren también cambios radicales, pasando de políticas dirigidas de arriba hacia abajo a modelos apoyados en el aprovechamiento del potencial endógeno desde un enfoque ascendente, multisectorial e integrado.

⁵⁵ Lo que según Gómez Orea sería una de las características básicas de la Ordenación del Territorio. GÓMEZ OREA, D.: *El espacio rural en la ordenación del territorio*. MAPA, Serie Estudios nº 38, 1985, 539 pp. Ver pág. 41

⁵⁶ No hay que olvidar, sin embargo, que, como señala Gómez Orea, las políticas sectoriales también ordenan el territorio, aunque no constituyan un plan en sentido estricto. GÓMEZ OREA: Op. Cit. Ver pág. 42.

Pero, a pesar de la importancia de las políticas de desarrollo rural, todavía entre 1988 y 1999, el peso fundamental (tanto económico como espacial y social) sigue correspondiendo a una política sectorial: la Política Agraria Común y sus organizaciones de mercado, si bien la nueva PAC (Agenda 2000) ha introducido importantes cambios. Entre ellos la mayor novedad en los planteamientos de desarrollo rural actual es, sin duda, que, además de la continuidad del LEADER+, se arbitra un nuevo reglamento de desarrollo rural en el que se prioriza la diversificación de actividades y la protección del medio ambiente. Así, a pesar del reducido peso económico asignado a estas medidas y aunque todavía queda por ver cómo se desarrolla su aplicación práctica y su coordinación con las políticas de precios y mercados, no cabe duda que se ha dado un paso adelante en la concepción de un modelo de intervención en el medio rural de carácter más global que el existente hasta ahora, si bien no alcanza el grado de integración que sería deseable en una política de carácter territorial, en la que las medidas agrarias deberían estar incorporadas dentro de la política rural, con el peso económico y social que les corresponda en cada caso.

En lo realizado hasta ahora, la propuesta dominante, orientada a la revitalización de los espacios rurales tan sólo como espacios de ocio, como señala Manuel Corbera⁵⁷, la no integración de las actividades agrarias en el desarrollo rural, y su sostenimiento mediante una serie de ayudas económicas que tienden más a la fosilización que a la modernización y el ajuste, y una concepción del desarrollo tan sólo como un reparto político de fondos, no parece que permitan la promoción de un verdadero desarrollo rural, concebido como una intervención global y coordinada sobre un territorio y un conjunto social, tendiendo, más bien, a convertirse, como señala López Pastor en "parches que, a base de arreglar desperfectos mantienen viva la continuidad del sistema evitando el estallido final del mismo"⁵⁸.

⁵⁷ CORBERA, M: "Las políticas de desarrollo rural en la región cantábrica: los programas LEADER", en CORBERA, M.: *Cambios en los espacios rurales cantábricos tras la integración de España en la UE*, Universidad de Cantabria, Cantabria, 1999. Ver pág. 233

⁵⁸ LÓPEZ PASTOR, A.T.: "La transcendencia del desarrollo rural en el nuevo siglo. Los programas Leader y Proder castellano-leoneses". *Actas del 6º Congreso de Economía Regional de Castilla y León*. Noviembre 1998. En <http://www.jcyl.cs/jcyl/cch/dgpp/svc/congreso> Ver pág. 1163.

La importancia de los nuevos procesos de desarrollo rural ha tenido su correlación no sólo a escala política sino también científica. A nivel oficial, el MAPA, en su informe anual sobre la Agricultura, Pesca y Alimentación en España, mantuvo un apartado con el título de "política de estructuras agrarias" hasta 1994 que, desde 1995 fue sustituido por otro denominado "política de desarrollo rural".

Desde una óptica científica el interés por los nuevos procesos emergentes en los espacios rurales españoles se manifiesta desde muy tempranamente y, particularmente, desde la aplicación de los primeros programas LEADER. Una tendencia que no es exclusiva de los planteamientos geográficos sino que se ha manifestado también en otras disciplinas con temáticas afines, como la economía o la sociología rurales.

Por lo que respecta a las investigaciones geográficas, tomando como ejemplo de su evolución la temática tratada en los coloquios, las tradicionales ponencias sobre políticas estructurales o desarrollo agrario, presentes en todos los coloquios realizados por el grupo de Geografía Rural de la AGE durante la década de los años 80 empiezan a ser acompañadas, cuando no simplemente sustituidas, por planteamientos referidos al Desarrollo Rural: nuevas actividades y funciones de los espacios rurales, problemática medioambiental... como se recoge en el cuadro 8. La oficialización de este cambio de orientación temática se realiza entre el V y el VI coloquios (1989- 1992) cuando se cambia la denominación oficial, que pasa de Coloquio de Geografía Agraria a Coloquio de Geografía Rural.

En el mismo sentido se aprecia un cambio en la investigación de base (tesis doctorales, artículos, libros...) que manifiestan un desplazamiento de los puntos de interés desde el análisis de políticas y estructuras agrarias, sistemas de cultivo, aprovechamientos ganaderos y forestales... a una explosión de estudios, tanto teóricos como de casos, referidos a las nuevas funciones de nuestros espacios rurales (particularmente el turismo rural, la industria agroalimentaria...), y las políticas de desarrollo rural, en especial los programas LEADER. Una tendencia ratificada en este mismo congreso, donde han sido estos dos temas los que han centrado la atención de una parte importante de las comunicaciones.

| CUADRO 8: PONENCIAS EN LOS COLOQUIOS DE GEOGRAFÍA AGRARIA/RURAL 1985-2000 | | | | |
|---|--|--|--|--|
| COLOQUIO | PONENCIA 1 | PONENCIA 2 | PONENCIA 3 | PONENCIA 4 |
| III Coloquio de Geografía Agraria Cáceres, 1985 | El Monte y sus transformaciones recientes | Recientes transformaciones de la cabaña ganadera | Reforma Agraria Hoy | Problemática actual de los usos agrarios del agua |
| IV Coloquio de Geografía Agraria Canarias, 1987 | Competencias espaciales entre agricultura y turismo | El campos español y la Europa comunitaria: transformaciones económicas y espaciales | Estructuras agrarias y problemática del agua en Canarias | Las repercusiones territoriales de las políticas agrarias comunitarias |
| V Coloquio de Geografía Agraria Santiago de Compostela, 1989 | El marco jurídico de la propiedad rústica en la organización del espacio agrario | La evolución de la producción agraria | La comercialización de los productos agropecuarios | El impacto del cooperativismo agrario en la organización de las áreas rurales. |
| VI Coloquio de Geografía Rural Madrid, 1992 | La geografía rural: desarrollo y tendencias recientes | Montes y caza en España: marco jurídico y formas de explotación de los montes en España | Paisajes y sistemas agrarios en Iberoamérica | ----- |
| VII Coloquio de Geografía Rural Córdoba, 1994 | Gran propiedad y gran explotación en la España de hoy | Medio físico, actividad agraria y medio ambiente | Espacios naturales protegidos: propiedad, actividad agraria y ocio | Agricultura de subsistencia, nueva agricultura y hambre en América Latina |
| VIII Coloquio de Geografía Rural. Jaca (Zaragoza), 1996 | Desarrollo rural en zonas de montaña | Agua y agricultura: transformaciones recientes, problemas medioambientales y socioeconómicos | Agricultura y comercialización de productos agropecuarios | Cuestiones de desarrollo rural en Iberoamérica |
| IX Coloquio de Geografía Rural. Vitoria, 1998 | El postproductivismo en los espacios rurales | Repercusiones territoriales de las políticas medioambientales | La pesca: actividad económica y organización espacial | Los nuevos espacios y sistemas ganaderos |
| X Coloquio de Geografía Rural. Lleida, 2000 | Reflexiones en torno al modelo productivista de la agricultura y de la ganadería | Las nuevas funciones socioeconómicas y medioambientales de los espacios rurales | Políticas de planificación y desarrollo de los espacios rurales | La modernización agraria y el desarrollo rural en América Latina. |

Fuente: Actas de los Coloquios. Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

ALARIO TRIGUEROS, M.: *Significado espacial y socioeconómico de la Concentración Parcelaria en Castilla y León*, MAPA, Serie Estudios n° 60, Madrid, 1991, 469 pp.

ALARIO TRIGUEROS, M.: "La política de colonización a partir de 1940". *Despoblación y colonización del Valle del Duero, siglo VIII-XX. IV Congreso de Estudios Medievales*, Fundación Sánchez-Albornoz, León 1995, pp. 278-317.

ALARIO TRIGUEROS, M.: "Opciones de Desarrollo Rural en Castilla y León". 2ª *Jornadas sobre desarrollo rural y medio ambiente*. Forem, FSE, Mº de Trabajo y Asuntos Sociales, Sanabria 1997, pp. 259-286.

ALARIO TRIGUEROS, M. y GÜEMES, GUTIÉRREZ, T.: "Los programas de desarrollo rural integral en Castilla y León". *IX Coloquio de Geografía Rural de la AGE*, Vitoria, 1998, pp. 13-21

ALBA ALONSO, J.: "Parques naturales, motor de desarrollo rural", *El Boletín*, nº 3, 1993, pp. 48-53.

ARÉVALO ARIAS, J.: "Diez años de política agraria", *El Boletín*, nº 4, 1993, pp. 48-55.

ATIENZA, L.: "Política agraria estructural y desarrollo del mundo rural en España", *El Boletín*, nº 2, 1993, pp. 69-76.

BANCO MUNDIAL: *El desarrollo económico de España. Informe 1962*. 2 tomos, Biblioteca de Economía Española, Ed. Orbis, Barcelona 1986.

BARCIELA LOPEZ, C.: "Aproximación a los elementos básicos para una historia financiera del Instituto Nacional de Colonización", en M.A.P.A.: *Historia y Evolución de la colonización agraria en España. Tomo II sobre Políticas Administrativa y económica de la colonización agraria. Análisis Institucional y Financiero (1936-1977)*, Madrid, 1990, 654 pp.

BARDAJI, I. y GIMENEZ, Mª M.: "La iniciativa LEADER I y su contribución a la pluriactividad en Castilla y León". *Rev. Agricultura y Sociedad*, nº 77, 1995, pp. 147-172.

BELTRAN, C.: "Mecanismos e instrumentos de la iniciativa comunitaria LEADER II", en RAMOS LEAL, E. y CRUZ VILLALON, J. (coord.): *Hacia un nuevo sistema rural*. M.A.P.A. Serie Estudios, nº 99, Madrid, 1995, 483-493 pág.

BLANCO MEDIO, E.: "La aportación del Grupo de Seillac al debate sobre el desarrollo del mundo rural", *El Boletín* nº 7, 1993, pp. 31-33

BOTE, V.: "Conservación y desarrollo de los recursos turísticos del espacio rural", *El Boletín*, nº 14, 1994, pp. 6-13.

BOSQUE MAUREL, J.: "Del INC al IRYDA: análisis de los resultados obtenidos por la política de colonización posterior a la guerra civil". *Agricultura y Sociedad*, nº 32, 1984, pp. 153-191.

BRYDEN, J.: "Pluriactividad rural en Europa: el Proyecto "Rural Change in Europa"", en RAMOS LEAL, E. y CRUZ VILLALON, J. (coord.): *Hacia un nuevo sistema rural*. M.A.P.A. Serie Estudios, nº 99, Madrid, 1995, 459-481 pág.

BUENO GOMEZ, M.: "Asentamientos rurales en España". *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 109, 1979, pp. 7-27.

CALATRAVA, J.: "Actividad agraria y sustentabilidad en el desarrollo rural. El papel de la investigación-extensión con enfoque sistémico", en RAMOS LEAL, E. y CRUZ VILLALON, J. (coord.): *Hacia un nuevo sistema rural*. M.A.P.A. Serie Estudios, nº 99, Madrid, 1995, 303-328 pág.

CALATRAVA ANDRÉS, A. y MELERO GULLÓN, A.: "La política de desarrollo rural integrado en la Unión Europea: viejos enfoques y nuevas tendencias". *Rev. Estudios Geográficos*, nº 237, 1999, pp. 579-611.

CEE: *El futuro del mundo rural*, M.A.P.A., Madrid, 1992, 149 pp.

CEÑA, F.: "Planteamientos económicos del desarrollo rural: una perspectiva histórica", en RAMOS LEAL, E. y CRUZ VILLALON, J. (coord.): *Hacia un nuevo sistema rural*. M.A.P.A. Serie Estudios, nº 99, Madrid, 1995, 91-130 pág.

CEÑA, F.: "Transformaciones del mundo rural y políticas agrarias", en M.A.P.A.: *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*, Madrid, 1993, 105-123 pág.

COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA: *Reforma de la PAC: Desarrollo Rural*, http://europa.eu.int/comm/dg06/new/index_es.htm

CORBERA, M.: "Las políticas de desarrollo rural en la región cantábrica: los programas LEADER", en CORBERA, M.: *Cambios en los espacios rurales cantábricos tras la integración de España en la UE*, Universidad de Cantabria, Cantabria, 1999.

COULOMB, P.: "Del sector al territorio ¿Ocupa la política socioestructural un lugar central en la nueva regulación de la PAC?", en M.A.P.A.: *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*, Madrid, 1993, 181-191 pág.

CRUZ VILLALON, J.: "El futuro de las agriculturas del sur de Europa", en M.A.P.A.: *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*, Madrid, 1993, 517-537 pág.

ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M.: "Las políticas de desarrollo rural integrado y la agricultura familiar", en BRETON

SOLO DE ZALDIVAR, V., GARCÍA PASCUAL, F. Y MATEU GONZÁLEZ, J.J.: *La agricultura familiar en España. Estrategias adaptativas y políticas agropecuarias*. Universidad de Lleida, Lleida, 1997, 273 pp.

ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M. (ed.): *Desarrollo rural integrado*. MAPA, Serie Estudios. Madrid, 1988,

EUROPA RURAL: Edición electrónica de la revista *LEADER magazine* <http://www.rural-europe.aidl.be>.

FLATRÈS, H. y P.: "Mutations agricoles et transformations des paysages en Europe". *Norios*, n° 173, 1997, pp. 173-194.

GARCÍA BARTOLOME, J.M.: "¿El final del campesinado?", *El Boletín*, n° 5, 1993, pp. 31-37.

GARCÍA SANZ, A. y SANZ FERNÁNDEZ, J.: *Reformas y políticas agrarias en la historia de España*. MAPA, Serie Estudios n° 113, Madrid, 1996, 406 pp.

GARCÍA SANZ, A.: "La Reforma Agraria y la Ilustración: proyectos y resultados. El precedente del arbitrista agrarista castellano" pp. 171-172, en GARCÍA SANZ, A. Y SANZ FERNÁNDEZ, J.: *Reformas y políticas agrarias en la historia de España*. MAPA, Serie Estudios n° 113, Madrid, 1996, 406 pp.

GARRABOU, R.; BARCIELA, C. y JIMÉNEZ BLANCO, J.I. Eds.: *Historia Agraria de la España Contemporánea, Tomo 3: El fin de la agricultura tradicional*. Editorial Crítica, Barcelona 1986, 568 pp

GIL OLCINA, A. y MORALES GIL, A.: *Hitos históricos de los regadíos españoles*. MAPA, Serie estudios n° 68, Madrid, 1992, 415 pp.

GIMÉNEZ, C. y SÁNCHEZ, L.: *Historia y Evolución de la Colonización Agraria en España. 4, Unidad y diversidad en la colonización agraria : Perspectiva comparada del desarrollo de zonas regables*. Ministerio para las Administraciones Públicas y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1994, 501 pp.

GOMEZ MENDOZA, J.: "Desarrollo rural y espacios naturales protegidos", en RAMOS LEAL, E. y CRUZ VILLALÓN, J. (coord.): *Hacia un nuevo sistema rural*. M.A.P.A. Serie Estudios, n° 99, Madrid, 1995, 381-410 pág.

GÓMEZ BENITO, C. y GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, J.J.. *Agricultura y sociedad en la España Contemporánea*. Centro de Investigaciones Sociológicas-MAPA, Madrid, 1997, 1027 pp.

GÓMEZ OREA, D.: *El espacio rural en la ordenación del territorio*. MAPA, Serie Estudios n° 38, 1985, 539 pp

GÜEMES GUTIÉRREZ, T.: *El desarrollo del turismo rural en Castilla y León: incidencia de los programas LEADER*. Memoria de Licenciatura inédita. Valladolid, 1997.

GUZMÁN CASADO, G.; GONZÁLEZ DE MOLINA, M. y SEVILLA GUZMÁN, E.: *Introducción a la agroecología como desarrollo rural sostenible*. Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 2000, 535 pp.

HERVIEU, B.: "El espacio rural europeo entre la ruptura y el desarrollo", en RAMOS LEAL, E. y CRUZ VILLALON, J. (coord.): *Hacia un nuevo sistema rural*. M.A.P.A. Serie Estudios, nº 99, Madrid, 1995, 27-48 pág.

HOUÉE, P.: *Les politiques de développement rural*. Des années de croissance au temps d'incertitude. INRA Economica, Paris, 1996, 321 pp

HUBER, B.: "Nueva política comunitaria de estructuras agrarias y de desarrollo rural y la reforma de la PAC", en M.A.P.A.: *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*, Madrid, 1993, 209-224 pág.

ILBERY, B.: "La agricultura de Europa Occidental y la reforma de la PAC", en M.A.P.A.: *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*, Madrid, 1993, 165-179 pág.

LAZARO ARAUJO, L.: "El desarrollo rural en el contexto de la Unión Europea", en RAMOS LEAL, E. y CRUZ VILLALON, J. (coord.): *Hacia un nuevo sistema rural*. M.A.P.A. Serie Estudios, nº 99, Madrid, 1995, 237-255 pág.

LOPEZ PARDO, J.R.: "Las iniciativas comunitarias de desarrollo rural", *El Boletín*, nº 19, 1995 pp. 15-21.

LÓPEZ PASTOR, A.T.: "La transcendencia del desarrollo rural en el nuevo siglo. Los programas Leader y Proder castellano-leoneses". *Actas del 6º Congreso de Economía Regional de Castilla y León*. Noviembre 1998.

En <http://www.jcyl.es/jcyl/ceh/dgpp/sve/congreso>

M.A.P.A y M.O.P.U.: *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*, Madrid, 537 pp.

MAPA: Avance del Plan Nacional de Regadíos. Memoria. Madrid, 1995, 200 pp. más anexos.

MARTÍN PATINO, J.M. y otros. *Recuperación de lo rural. Un mundo distinto cada vez más cercano*. Ed. Caja España. Estudios de la Fundación Encuentro, Madrid, 1998, 259 pp.

MOLINERO HERNANDO, F. y ALARIO TRIGUEROS, M.: "La dimensión geográfica del desarrollo rural: una

perspectiva histórica", *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n° 169, 1994, pp. 53-87.

MOLINERO HERNANDO, F.: "Repercusiones territoriales de las políticas medioambientales", *Actas del IX de Geografía Rural. Informes Técnicos n° 82*, Departamento de Agricultura y Pesca, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1999, pp. 81-111.

MONCLÚS, FRANCISCO J. y OYÓN, JOSÉ L.: *Historia y evolución de la colonización agraria en España. I, Políticas y técnicas en la ordenación del espacio rural*, Ministerio para las Administraciones Públicas y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación [etc.], Madrid, 1988, 476 pp.

OCAÑA. M.C.: "La población y el desarrollo rural: una visión andaluza", en RAMOS LEAL, E. y CRUZ VILLALON, J. (coord.): *Hacia un nuevo sistema rural*. M.A.P.A. Serie Estudios, n° 99, Madrid, 1995, 563-603 pág.

ORTEGA. N.: *Política Agraria y Dominación del Espacio*, Ed. Ayuso, Madrid, 1979, pp. 242.

PANIAGUA MAZORRA, A.: Repercusiones sociodemográficas de la política de colonización durante el siglo XIX y primer tercio del XX. MAPA, Serie Estudios, n° 73, Madrid, 1992, 425 pp.

PANIAGUA MAZORRA, A.: "Significación social e implicaciones para la política agraria de la "cuestión ambiental" en el medio rural español", pp. 975-1016 en GÓMEZ BENITO, C. y GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, J.J.. *Agricultura y sociedad en la España Contemporánea*. Centro de Investigaciones Sociológicas-MAPA, Madrid, 1997, 1027 pp.

PÉREZ PÉREZ, E.: "Disposiciones decimonónicas sobre aguas. Ley de 1879", pp. 183-202, en GIL OLCINA, A. Y MORALES GIL, A.: *Hitos históricos de los regadíos españoles*. MAPA, Serie estudios n° 68, Madrid, 1992, 415 pp.

PEREZ YRUELA. M y GIMENEZ GUERRERO, M.M.: "Desarrollo local y desarrollo rural: consideraciones teóricas", en SPER: *O desenvolvimento local é Possível?*. Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais. 1995, pp. 45-88.

RAMOS REAL, E. y CRUZ VILLALON, J. (coord.): *Hacia un nuevo sistema rural*. M.A.P.A. Serie Estudios, n° 99, Madrid, 1995, 790 pp.

RAMOS, E. y ROMERO, J.J.: "Para una concepción sistémica del desarrollo rural" en RAMOS LEAL, E. y CRUZ

VILLALON, J. (coord.): *Hacia un nuevo sistema rural*. M.A.P.A. Serie Estudios, nº 99, Madrid, 1995, 49-90 pág.

RAMOS REAL, E.: "De la crisis a la regeneración rural", *III Coloquio hispano-portugués de estudios rurales*, 2 tomos, SPER, Lisboa, 1995, pp. 125-159

RAMOS, E. y ROMERO, J.L.: "Evolución y perspectiva del desarrollo rural en Europa", *Revista de Estudios de Juventud*, nº 48, marzo 2000, pp. 45-57.

RAMOS REAL, E. (coord.): *El desarrollo rural en la Agenda 2000*. M.A.P.Y.A., Serie Estudios nº 142. Madrid 1999. 621 pp.

RED ESPAÑOLA DE DESARROLLO RURAL: Documento de la Red Española de Desarrollo Rural con respecto a la futura iniciativa comunitaria de desarrollo rural (2000-2006), 22 pp.

RODRÍGUEZ GUTIERREZ, F.: "El balance de un decenio de política de montaña en España (1982-1992)", *Rev. Eria*, nº 30, 1993, pp. 61-72.

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F.: "Desarrollo rural y desigualdades en España", pp. 15-26, en JORDÁ, R.; NAVARRO, J. Y MIRANDA, J.: *Hacia un nuevo espacio euromediterráneo*. III Encuentro de Geografía Regional, Barcelona 1999. Ed. AGE y Fundacio Catalana para la Recerca, Sevilla, 2000. 374 pp.

RUIZ AVILES, P.: "Perspectivas y nuevas orientaciones del turismo rural", en RAMOS LEAL, E. y CRUZ VILLALON, J. (coord.): *Hacia un nuevo sistema rural*. M.A.P.A. Serie Estudios, nº 99, Madrid, 1995, 495-516 pág.

RUIZ, P; BAREA, F.; JIMENEZ, J. y ULECIA, M.: "La interacción agricultura-turismo-medio ambiente en el desarrollo rural", *El Boletín*, nº 9, 1993, pp. 38-43.

SÁENZ LORITE, M.: *Geografía Agraria*. Colección Geografía de España nº 7, Ed. Síntesis, Madrid, 1988, 157 pp

SÁNCHEZ DE PUERTA T., F.: *Extensión Agraria y desarrollo rural*, MAPA, Serie Estudios nº 123, Madrid, 1996, 550 pp.

SANCHO HAZAK, R.: "Las políticas socioestructurales en la modernización del mundo rural", pp. 839-882, en GÓMEZ BENITO, C. y GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, J.J.. *Agricultura y sociedad en la España Contemporánea*. Centro de Investigaciones Sociológicas-MAPA, Madrid, 1997, 1027 pp.

SANZ FERNÁNDEZ, J.: "La historia contemporánea de los montes públicos españoles, 1812-1930. Notas y reflexiones", en GARRABOU, R.; BARCIELA, C. y JIMÉNEZ BLANCO, J.I. Eds.: *Historia Agraria de la España Contemporánea, Tomo 3: El fin de la agricultura tradicional*. Editorial Crítica, Barcelona 1986, 568 pp.

SPER (1995?): *O desenvolvimento local é Possível?*. Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais. 88 pp.

SUMPSI, J.M.: "Potencialidad de la industria ambiental en el medio rural", en RAMOS LEAL, E. y CRUZ VILLALON, J. (coord.): *Hacia un nuevo sistema rural*. M.A.P.A. Serie Estudios, nº 99, Madrid, 1995, 429-456 pág.

SUMPSI VIÑAS, J.M.: "La modernización de la agricultura y el desarrollo económico", *Papeles de Economía Española*, nº 73, 1997, pp. 149-159.

TIO, C.: "El futuro del mundo rural", *El Boletín*, nº 1, 1993, pp. 31-36.

UNIDAD ESPAÑOLA DEL OBSERVATORIO EUROPEO LEADER: *Valorar la experiencia LEADER II y PRODER*, 15 y 16 de marzo de 2000, Navalmoral de la Mata. <http://redrural/tragsatec.es>

VILLANUEVA PAREDES, A. y LEAL MALDONADO, J.: *Historia y evolución de la colonización agraria en España. 3, La planificación del regadío y los pueblos de colonización*, Ministerio para las Administraciones Públicas y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1991, 410 pp.

VILLANUEVA PAREDES, A. y LEAL MALDONADO, J.: *Historia y evolución de la colonización agraria en España. 2, Políticas administrativa y económica de la colonización agraria : análisis institucional y financiero (1936-1977)*, Ministerio para las Administraciones Públicas y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 654 pp.

VILLAR MIR, C. y CARBONEL SEBARROJA, J.: *La agricultura europea y la política agraria comunitaria*. MAPA, Madrid, 1996, 224 pp.

