

## El pequeño municipio, articulador de la política de desarrollo rural del País Vasco: el ejemplo de Guipúzcoa

Juan Cruz Alberdi Collantes  
*Universidad del País Vasco*

**RESUMEN.** Tras dos décadas desde el inicio de los primeros programas de desarrollo rural en el País Vasco se ha ido consolidando un modelo que cada vez más se fundamenta en las posibilidades que la proximidad del medio urbano le aporta. Así, si en un primer momento fueron las infraestructuras básicas, acceso y agua, actualmente el objetivo prioritario es el de obtener un umbral de población adecuado residiendo en el medio rural, siendo ésta en muchos casos de origen urbano. En esta evolución el municipio rural ha sido la unidad que ha articulado la ejecución de los diferentes programas aportando financiación, dinamización y gestión. En este trabajo, tomando como referencia la provincia de Guipúzcoa, analizamos las características principales de cada uno de los programas iniciados, sus resultados y la evolución que ha ido teniendo el modelo de desarrollo impulsado.

*Palabras clave:* desarrollo rural, periurbano, País Vasco, caserío.

**ABSTRACT.** After two decades from the beginning of the first programs of rural development in Basque Country, it has been consolidated a model that is based on the possibilities that the proximity of urban area contributes to him. Thus, if at a first moment they were the basic infrastructures, access and water, today the high-priority objective is to obtain a suitable threshold of population residing in rural area, in many cases of urban origin. In this evolution the rural municipality has been the unit that has articulated the execution of the different programs having contributed with financing, dynamizing and management. In this work, taking as reference the province of Guipuzkoa, we analyze the basic characteristics of each one of the initiated programs, its results and the evolution that have done the chosen rural model.

*Keywords:* rural development, urban shadow, Basque Country, Basque farm unit.

Recibido: 27 de octubre de 2005.

Aceptado: 31 de julio de 2006.

Desde la década de los ochenta la Comunidad Europea comienza a establecer las bases para la intervención en materia de desarrollo rural que, alejándose de la perspectiva sectorial dominante en la Política Agraria Comunitaria, incorporaba la necesidad de hacer frente a las nuevas problemáticas que se derivaban tanto de los cambios experimentados en el ámbito rural (pérdida de rentas agrarias, emigración, envejecimiento, aumento de la complejidad social como consecuencia de la incorporación de población urbana, deterioro ambiental, etc.), como en el urbano (progresiva valoración de la calidad ambiental del medio rural, mayor disponibilidad de tiempo libre, etc.). La nueva política rural se apoyaba, en gran medida, en unos principios que años atrás ya habían sido promulgados por la propia Comisión Europea, como es la caracterización de zonas de Agricultura de Montaña, realizada en 1976 y retomada por el estado español en 1984. En estos documentos se señala la dificultad que tiene el progreso de las funciones agrarias en espacios de montaña y la necesidad de impulsar la diversificación de las actividades económicas y el asentamiento de su población, conceptos que serán desarrollados en la iniciativa LEADER de la Comunidad Europea.

A finales de los noventa la Comunidad Autónoma del País Vasco, que hasta ese momento basaba su política de desarrollo rural en la declaración de zonas de montaña y en los programas 5B y LEADER, da un paso más y pone en marcha una nueva iniciativa de desarrollo rural fundamentada no tanto en los objetivos y programas impulsados desde Europa sino en las posibilidades que la orientación y la coordinación de las administraciones públicas del País Vasco pueden aportar al desarrollo rural. La Ley de Desarrollo Rural, aprobada en Abril de 1998, tiene como objeto prioritario establecer y determinar el marco normativo y los instrumentos con los que los distintos departamentos y entidades públicas han de desarrollar actuaciones dirigidas a promover el medio rural.

Dos décadas después del inicio de los primeros programas de desarrollo rural el número y la variedad de actuaciones es constatable, en cierta medida relacionadas con los objetivos que perseguía cada una de las iniciativas pero también con la evolución que durante el transcurso de estos años han ido teniendo las demandas procedentes del medio rural. En este trabajo, tomando como referencia la provincia de Guipúzcoa, vamos a observar cómo se han ido materializando las distintas iniciativas de desarrollo en un medio rural cuya peculiaridad le viene otorgada por ser un territorio de montaña, de pendientes pronunciadas, y desarrollado en la proximidad de unos valles profundamente industrializados.

## **1. El modelo de desarrollo actual apoyado en la estructura y experiencia adquirida en la década de los noventa**

La provincia de Guipúzcoa constituye un continuo urbano que se extiende, sin apenas interrupción, por todos sus valles y corredores formando una gran región urba-

na. Aun siendo hoy en día las ocupaciones terciarias las que dan empleo a algo más de la mitad de la población activa, es el desarrollo del sector industrial el que caracteriza a este territorio, con unos usos que se extienden a lo largo de la mayoría de sus valles.

A pesar de su carácter urbano, una vez superado el fondo del valle, el espacio urbanizado desaparece, desarrollándose un paisaje de media montaña con pendientes pronunciadas en el que los usos agrarios se adueñan de este espacio. Limitando con la ciudad y hasta aproximadamente los 200 m. de altitud progresan las actividades agro-ganaderas, ordenadas por el caserío vasco, única tipología de explotación agraria con representación en esta provincia.

Las políticas de desarrollo rural puestas en marcha en el territorio guipuzcoano pretenden satisfacer las demandas del habitante del caserío así como del núcleo que las engloba, la anteiglesia, que en algunas comarcas, especialmente en Goierri, Tolosaldea y Urola Costa, tiene carácter municipal. Con un tamaño poblacional generalmente inferior a los 500 habitantes son estas unidades, junto a los caseríos, las que van a centralizar la mayoría de los esfuerzos dirigidos al progreso de las zonas rurales.

### **1.1 El programa de Agricultura de Montaña en el inicio del Desarrollo rural en Guipúzcoa**

Con la aprobación del decreto del Gobierno Vasco, 394/1985 y la consecuente creación de las Asociaciones de Agricultura de Montaña se inicia en el País Vasco una política de desarrollo de su medio rural que se va concretando en diferentes intervenciones sin apenas interrupciones hasta la actualidad. En principio, el 80% del territorio del País Vasco es declarado como zona de Agricultura de Montaña y dentro de éste el 100% del territorio guipuzcoano. A partir de 1986 se forma la primera Asociación en Guipúzcoa, en la comarca de Urola-Costa, proceso que concluye siete años después, en 1993, con la creación de la Asociación de Donostialdea-Bidasoa.

Las Asociaciones de Agricultura de Montaña se constituyen a partir de la entrada en vigor del DECRETO 394/1985, sobre el Régimen específico de la Agricultura de Montaña (A.M.) en la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>1</sup>. Los objetivos que se persigue alcanzar en las zonas de A.M. se recogen en el art. 1:

a) Asegurar a las explotaciones agrarias de las Zonas de Agricultura de Montaña unos ingresos mínimos.

---

1 Para que una comarca sea catalogada como Zona de Agricultura de Montaña deberá cumplir una serie de condiciones que son recogidas en el art. 2: tener una pendiente media superior al 20% o una diferencia entre las cotas extremas de una superficie agraria superior a 400 metros; tener vocación predominantemente agraria y concurrir en ellas simultáneamente circunstancias de altitud y pendiente que, sin llegar a los valores indicados en el párrafo anterior, den lugar a circunstancias excepcionales limitativas de la producción agraria.

b) Situar a las Zonas de Agricultura de Montaña a unos niveles mínimos de equipamientos sociales e infraestructuras.

c) Asegurar una combinación de rentas de forma que ingresos industriales, turísticos, artesanales y agrarios puedan complementarse entre sí.

d) Respetar el medio natural y realizar e impulsar acciones que tiendan a su conservación.

e) Impulsar acciones destinadas a preservar el patrimonio histórico-cultural<sup>2</sup>.

En pos de la consecución de los objetivos señalados se prevé la elaboración y ejecución de Programas Comarcales<sup>3</sup>. Esta labor es encomendada a las Asociaciones de Agricultura de Montaña, entidades que han de ser de derecho privado, con personalidad jurídica y capacidad de obrar propias, formadas por entidades asociativas de los agricultores de la comarca además de Ayuntamientos, y con una representación de las agrupaciones de agricultores mayoritaria en los órganos de decisión de la misma.

Las Asociaciones cuentan con un presupuesto abierto a multitud de acciones si bien todas tienen un elemento común, el sujeto, en todos los casos coincidente con el agricultor, con el medio que directamente trabaja o con sus necesidades. Para poder disponer de una idea más concreta del destino que tienen los fondos y en qué cuantía, vamos a recoger de manera resumida los conceptos y partidas presupuestarias aprobadas por parte de la Asociación que mayor diversidad de actuaciones ha desarrollado en el periodo 1993-1998, la correspondiente a la comarca de Goierri. De todas las líneas analizadas es la realización de infraestructuras, agua y preferentemente caminos, la que acapara alrededor la mitad de las inversiones efectuadas en este periodo. La necesidad de dotar a todo caserío habitado de un acceso pavimentado y una toma de agua potable es una condición previa a cualquier programa de desarrollo de actividades en el medio rural que se plantee y ello se refleja en los datos que aportamos en el cuadro 1.

El alto porcentaje de gasto en servicios y equipamientos de la zona rural es otro de los aspectos a destacar, algo más de un tercio de las inversiones efectuadas, una situación relacionada con la falta de equipamientos básicos por parte de la población que habita el caserío. En este concepto se incluye el transporte escolar, acondicionamiento de locales sociales así como determinados servicios relacionados con la

2 Los objetivos, por otro lado, coinciden con los habituales en los programas de desarrollo rural impulsados por la CE, recogidos en tres ejes principales: diversificación, en un esfuerzo por buscar actividades alternativas a una reconversión agraria inevitable; desarrollo endógeno, puesto que se considera que sólo podrá tener éxito si éste se fundamenta en los recursos locales; integrado, capaz de garantizar un nivel de ingresos digno a través de la combinación de diferentes actividades (Corbera, 1999).

3 La Comarca se convierte en unidad territorial de referencia para el funcionamiento de los programas de desarrollo rural, tal y como señala González de Canales (2004), que apunta que la comarca natural, con espacios, recursos y problemas similares, se transforma en una referencia integrada y primera para el desarrollo desde una perspectiva general de ordenación del territorio.

**Cuadro I. Inversiones aprobadas por Goimen entre 1992-98**

|                      | Nº proyectos | Sub. directa       | %            |
|----------------------|--------------|--------------------|--------------|
| Estudios             | 3            | 1.992.000          | 0,5%         |
| Formación            | 7            | 4.292.353          | 1,1%         |
| Comercialización     | 28           | 18.414.489         | 4,9%         |
| Reconversión         | 0            | 0                  | 0 %          |
| Conservación suelo   | 3            | 1.946.380          | 0,5 %        |
| Servicios - equipam. | 68           | 127.957.000        | 34,3%        |
| Maquinaria           | 13           | 4.011.790          | 1,1%         |
| Act. Complementarias | 20           | 25.796.350         | 6,9 %        |
| Recuperación entorno | 12           | 2.534.929          | 0,7 %        |
| Infraestructuras     | 159          | 186.408.151        | 50 %         |
| <b>Total</b>         | <b>313</b>   | <b>373.353.442</b> | <b>100 %</b> |

Fuente: Asociación de Agricultura de Montaña Goimen. 1999.

actividad agraria (purín de ganado). Sin embargo, algo más del 70% de la inversión se concentra en una única partida, coincidente con las mejoras efectuadas en los comunales de Aralar y Aizkorri, parzonerías que cuentan con las mayores superficies de pastos de Montaña en la provincia de Guipúzcoa. Las ayudas han sido destinadas preferentemente al acondicionamiento de bordas o majadas en las que los pastores pasan la temporada estival (acceso, electricidad, agua, habitación, ...).

La realización de infraestructuras, si cabe, adquiere aún más relevancia en el resto de comarcas de Guipúzcoa, destinando todas ellas más de dos tercios de su presupuesto a la dotación de agua y viales. En la mayoría de ellas también se ponen en marcha distintas iniciativas destinadas a la mejora de la calidad de vida de la población que habita en el caserío, entre las que destacan el correo rural, el transporte escolar o la adecuación de locales sociales e incluso deportivos pero, en todos los casos, se trata de actuaciones puntuales o que requieren pequeñas inversiones.

La etapa que se inicia en 1999 viene ligada a un cambio en la Dirección de Agricultura de la Diputación Foral, que tiene su traslado en la Política de Agricultura de Montaña que hasta esa fecha se había puesto en marcha. La nueva dirección, a instancia de los sindicatos agrarios, apuesta por dirigir estos programas a la consecución de proyectos de desarrollo agrícola, limitando el porcentaje máximo que cada Asociación puede destinar a la realización de infraestructuras, estableciéndose éste en el 40%. El cambio es progresivo y para el año 2001 las asociaciones comienzan a alcanzar el objetivo previsto en el caso de las infraestructuras. A partir de este periodo, aunque se apoyan distintas iniciativas de desarrollo rural, son aquellas dirigidas a dinamizar las actividades agroganaderas las principalmente impulsadas.

Otro giro en la dirección del Departamento de Agricultura de la Diputación Foral el año 2003 deja en suspenso el nuevo camino iniciado y se vuelve a primar la realización de infraestructuras, respondiendo a las demandas de las entidades locales frente

a la presión de las asociaciones agrarias. Los porcentajes del presupuesto dedicado a tales fines vuelven a superar en la mayoría de los casos los dos tercios confirmándose la especialización del fondo de Agricultura de Montaña en tales menesteres.

La consecución de unos programas de desarrollo rural destinados en exclusividad a la realización de infraestructuras, cuando su estructura de funcionamiento, con la participación mayoritaria de Asociaciones y Sindicatos agrarios, hace prever el respaldo a otro tipo de iniciativas, resulta cuanto menos paradójico e indica que estas entidades, al menos en este periodo, no han funcionado como inicialmente se preveía. El programa, sin embargo, ha permitido dar inicio al que va a ser el grupo de dinamización local que constituirá la unidad básica de funcionamiento de todos los programas de desarrollo rural posterior, y que se va a sustentar en la presencia de todos los municipios de la comarca y de sus agentes agrarios.

## **1.2. El 5B y el LEADER frente a la visión agrarista de las Asociaciones de Agricultura de Montaña**

El 19 de marzo de 1991 el Diario Oficial de las Comunidades Europeas publicaba las directrices de la Comisión sobre la iniciativa comunitaria LEADER (91/C 73/14). En el propio título de los programas (LEADER=Liaisons Entre Activités de Développement de l'Economie Rurale) se ponía de manifiesto su propósito de impulsar una línea integradora, propósito que se subrayaba en los objetivos a la vez que se hacía explícito su enfoque resueltamente endógeno y local y su voluntad de apoyar y estimular las iniciativas de grupos de acción local.

El programa LEADER I (1991-1994) concedido en el País Vasco tenía como marco espacial dos comarcas situadas en la provincia de Álava, al norte de la Rioja Alavesa y flanqueando el enclave burgalés del Condado de Treviño. Se marcaba como principal objetivo el de frenar y revertir el proceso de despoblación en base a la promoción de iniciativas económicas, de carácter endógeno o externo, y a la mejora de los servicios y equipamientos<sup>4</sup>.

En 1994 la comisión de las Comunidades Europeas aprobó el segundo programa para el desarrollo de las zonas rurales objetivo 5B de la Comunidad Autónoma Vasca a materializarse durante el periodo 1994-1999, programa que mantiene los objetivos del anterior. Para la consecución de dichos fines este plan establece 5 ejes prioritarios de actuación y sus correspondientes subprogramas: creación y mejora de infraestructuras básicas para el desarrollo económico; diversificación de la actividad y creación de empleo; recursos naturales y medio ambiente; mejora del hábitat humano; recursos humanos.

---

4 La importancia de este programa no estriba tanto en sus aportaciones económicas o territoriales, en el País Vasco bastante reducidas, sino, al igual que en otras zonas de España, según señalan García Rodríguez *et al.* (2005) en el aumento de la confianza en las posibilidades de futuro de las zonas rurales.

El programa LEADER II presenta bastantes novedades con respecto al anterior en el País Vasco. En primer lugar, se amplía considerablemente su ámbito de aplicación que abarcará ahora todas las zonas objetivo 5B de la Comunidad Autónoma que fueron seleccionadas por decisión de la Comisión (94/197/CE) y que corresponden a Estribaciones del Gorbea, Montaña, Valles y Rioja Alavesa en la provincia de Alava, Arratia-Nervión y Encartaciones en Vizcaya, y Tolosaldea y Urola Costa en Guipúzcoa<sup>5</sup>. Sin embargo, la inversión presupuestada se mantiene más o menos en los mismos niveles.

Al mismo tiempo, queda definido el modelo de dinamización local, reforzado incluso en decisiones que son tomadas posteriormente. Así, la ampliación del área receptora de ayudas vinculadas al programa LEADER no se ha resuelto en el País Vasco como en otras Comunidades Autónomas con el surgimiento de nuevos grupos de acción local en sentido estricto que desarrollan programas independientes. En 1994 se constituyó el *Centro Integral para la Formación y la Promoción del Medio Rural de la Comunidad Autónoma del País Vasco MENDIKOI S.A.* Sociedad Pública con entidad jurídica propia dependiente del Departamento de Industria, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco. Sus funciones, contribuir activamente a la satisfacción de las necesidades de innovación y de desarrollo integral del medio rural vasco, trascienden el marco del programa LEADER, que como queda dicho es ahora una pieza más en el Plan Estratégico. Sin embargo, ello no significa una renuncia a los programas locales, que son realizados por las Asociaciones de Agricultura de Montaña de cada comarca anualmente, lo que implica la participación de todos los agentes sociales asociados en ellas (ayuntamientos, mancomunidades, sindicatos...).

Aun así, no es el programa LEADER el que va a impulsar el desarrollo del medio rural en el País Vasco, sino la consideración por la Unión Europea de las comarcas con categoría de zona rural en declive y denominadas 5B. Este es el principal programa de desarrollo rural en el periodo 1994-1999 durante el cual se gastaron 122 millones de euros frente a los 18 millones del programa de desarrollo LEADER II<sup>6</sup>. Sin embargo, el 5B se apoya en la estructura organizativa que se había diseñado en el programa LEADER siendo tanto Mendikoi como las Asociaciones de Agricultura de Montaña, siempre bajo la supervisión de las entidades públicas locales, las que van a dinamizar su ejecución.

5 Un aumento del número de territorios común, por otro lado, al resto de las regiones españolas. Según señalan García Rodríguez *et al.* (2005), el aumento del número de territorios interesados en el modelo del LEADER II y el incremento de la implicación de las administraciones públicas en los programas de desarrollo es una de las características principales de este programa.

6 Los principales tipos de inversiones realizadas en el programa LEADER II en el País Vasco fueron en turismo rural (un 42% de la inversión total) y en pequeñas empresas (un 48% de la inversión total). Estas áreas muestran un fuerte elemento de financiación privada, contribuyendo el sector público en un 28% de los fondos para proyectos de turismo rural y con un 23% de los fondos para las pequeñas empresas.

La incidencia de estos programas de desarrollo rural en Guipúzcoa se circunscribe a una pequeña área, con nueve municipios implicados, dividida a su vez en dos comarcas, la de Tolosaldea y la de Urola Costa. Con una población de 5.176 habitantes en 1991 y con una extensión de 169,7 Km<sup>2</sup> no suponen más que un 6% de la población y un 20% de la extensión del territorio de Guipúzcoa.

La tipología de proyectos coincide con la línea habitual impulsada en otras zonas, es decir, con el apoyo al asentamiento de pequeñas empresas y con la puesta en marcha de iniciativas turísticas y con el apoyo a la vivienda nueva y rehabilitada mientras el resto de opciones de estos fondos apenas son abordadas. La particularidad reside en la importancia que adquieren en estos municipios el apoyo que se le aporta al desarrollo de la actividades económicas, hasta el punto de que en Tolosaldea el 82% de los fondos que han venido de los programas LEADER II y 5 B (en Urola Costa el 63%) se han destinado a impulsar el asentamiento de empresas industriales. La justificación de un programa dirigido a la industrialización del área más rural de una región profundamente industrializada como Guipúzcoa se sustenta en la necesidad de aportar nuevas entradas económicas a estos municipios y sobre todo en la necesidad de crear opciones laborales para la población local de su entorno y romper con la tendencia migratoria negativa del último siglo<sup>7</sup>.

La apuesta por una política de desarrollo centrada prioritariamente en la promoción de actividades industriales, a pesar de los logros obtenidos en materia de promoción de empleo y de fijación de población local, muestra lagunas importantes, como ha sido el descuido de otro tipo de actividades de promoción económica, social y dotacional e incluso, en algún caso, la pérdida de la identidad que determinados núcleos rurales han sufrido estos años, convirtiendo en un municipio más de los corredores industriales que se extienden por los fondos de valle de este territorio.

Es más, el desarrollo industrial que algunos de ellos han tenido, especialmente Aia y Asteasu, destinatarios de alrededor del 80% de las subvenciones aportadas en este capítulo, no parece estar relacionado con el apoyo financiero existente, sino con una ubicación estratégica en la proximidad de dos corredores económicos y con el momento de auge económico que ha vivido la provincia durante los últimos años de la década de los noventa.

El resto de acciones amparadas por estos programas de desarrollo tienen una incidencia muy inferior. Uno de los campos que comienza a tener cierta trascendencia se corresponde con las acciones emprendidas en materia de promoción de la vivienda.

---

7 Este modelo de desarrollo se justifica en un elemento sustancial que Ortega Valcárcel (2004) ya apunta como es el hecho de que sólo es viable un desarrollo sostenido y la estabilidad de la población si se asegura el acceso al mercado de trabajo de la población joven y femenina bien por la vía de la creación de empleo local o bien asegurando el acceso al mercado de trabajo comarcal o regional. Lo que no es tan justificable es el impulso de iniciativas que no requieren de apoyo público dada la proximidad de un medio urbano que está demandando suelo industrial.

Financiada por el Fondo Social Europeo dentro de las zonas 5B se contemplan toda una serie de ayudas destinadas a la mejora de la vivienda rural<sup>8</sup>. De este modo, en la mayoría de los municipios se han emprendido actuaciones dirigidas a la ejecución de nuevas urbanizaciones en las que el Ayuntamiento ha actuado como impulsor, cediendo suelos municipales a cambio de unas viviendas con precios tasados y adecuadas para aquella población joven, preferentemente local<sup>9</sup>. Los resultados también en esta línea han sido considerables y tras décadas de pérdida de población parece remitir esta tendencia.

El modelo de vivienda impulsado, salvo las peculiaridades propias de cada urbanización, se repite en todos los ejemplos. En general se opta por la vivienda unifamiliar o adosada, desarrollada en una urbanización en la que predominan espacios verdes y ubicada en la proximidad del pequeño casco urbano que caracteriza a estas localidades. El apoyo público, sin embargo, no ha sido tan importante. En la comarca de Urola Costa apenas se le destina el 6,8% de los fondos mientras en Tolosa el porcentaje es ya del 22%. La ayuda se modula en función de cada vivienda aportando unas subvenciones que oscilan entre los 8 y los 12.000 €.

Otra de las líneas que cabe resaltar engloba a las acciones comprendidas dentro del área del turismo y restauración. Mediante estos programas se han subvencionado alojamientos, preferentemente casas rurales y albergues municipales, y restaurantes en aquellos lugares en los que se observaba una falta de este tipo de servicios. En algún caso, también se ha puesto en marcha alguna actividad turística complementaria, aunque este tipo de actuaciones pasan desapercibidas. El total del gasto dirigido a la promoción del turismo es reducido, especialmente si lo comparamos con el desarrollo de estas iniciativas en otras áreas beneficiadas por los programas LEADER<sup>10</sup>, hasta el punto de suponer tan sólo el 4% de las subvenciones aportadas en Tolosaldea.

- 
- 8 Un hecho, la mejora de la vivienda rural o la recuperación de espacios degradados, financiado también en muchas zonas por el Fondo Social Europeo, como señalan García y García (2002), en el caso de la montaña de Castilla-La Mancha, donde se apoya a multitud de municipios para hacer posible la residencia en ellos.
  - 9 Son dos las razones habitualmente apuntadas a la hora de explicar la vuelta a municipios rurales de población urbana. Como señala Gómez Pellón, está por un lado la idea arcádica de la naturaleza más bella y las gentes más buenas que representa la vida campesina. Por otro, se apuntan razones económicas con viviendas y servicios extremadamente caros en la ciudad hasta el punto de que muchos habitantes deben de buscar una alternativa que les permita vivir confortablemente en la periferia urbana o campo circundante.
  - 10 Una situación muy diferente a la observada en otras zonas de la Cornisa Cantábrica en las que el turismo se convierte en la única alternativa real a la agricultura y, dentro de las modalidades turísticas, preferentemente el alojamiento. Como señala Corbera (1999), la fuerte tradición industrial del País Vasco genera promotores que prefieren invertir en pequeñas industrias o en servicios auxiliares mientras en otras zonas de la Cornisa es el turismo el que lleva camino de convertirse en el nuevo monocultivo en aquellas zonas con fuerte y acelerado retroceso de la agricultura. Otro tanto podemos decir de otras áreas españolas, como Andalucía, donde según Blay y Roquer (2002) hasta el 72,5% de las inversiones del LEADER I fueron destinadas a alojamiento y restauración, o en Tarragona donde, según señalan los mismos autores, el porcentaje de inversión en estos conceptos para el LEADER II alcanzó al 78%.

Si la composición de los grupos de dinamización local posteriores se asienta sobre la estructura de las asociaciones de agricultura de montaña es el programa 5B-LEADER el que va a aportar un modelo de actuación estructural dirigido a cumplir un objetivo fundamental como es el asentamiento de la población en el medio rural. En realidad el programa 5B-LEADER en Guipúzcoa es aplicado sobre una zona muy reducida del territorio, lidera actuaciones que no necesitaban ni de apoyo económico ni de dinamización pero coincide con un momento de ruptura de la tendencia hacia el despoblamiento de estos núcleos y comienza a definir un modelo de actuación que posteriormente se va a consolidar.

Al final de la década, sin embargo, no se han despejado aún muchas de las incógnitas que prevalecen desde su inicio. No hay un modelo de desarrollo consensuado, una reflexión sobre a dónde se quiere llegar, ni si es correcto llevar las urbanizaciones y los polígonos industriales hasta los escasos núcleos catalogados como rurales. En definitiva, en este periodo se ponen muchas de las bases sobre las que se va a construir el futuro desarrollo rural, pero sin realizar una reflexión o puesta en común sobre la conveniencia de lo que se está construyendo.

## **2. Asentar población y mejorar la calidad de vida, objetivos en el inicio de siglo.**

El desarrollo rural de la nueva década viene marcado por la aplicación de la Ley de Desarrollo Rural aprobada por el Gobierno Vasco en 1998. La conversión de Asociaciones de Agricultura de Montaña en Asociaciones de Desarrollo Rural, la realización de Planes Comarcales y la aprobación del Plan de Desarrollo Rural Sectorial (PDRS) 2000-2006, con una línea dirigida al progreso de las zonas rurales, recogida en la Comunidad Autónoma como programa Erein, englobando fondos europeos y locales, van a ser los aspectos que van a marcar este periodo.

Mientras tanto, el programa de Agricultura de Montaña, como ya se ha señalado, continúa con su labor de mejorar la infraestructura viaria y la dotación de agua a los caseríos y el LEADER II da paso al LEADER +, centrado ahora en la dotación de nuevas tecnologías al medio rural pero que, tanto por el retraso en el inicio del programa como por el bajo nivel de ejecución, apenas ha tenido incidencia ni en el territorio de Guipúzcoa ni en el conjunto del País Vasco.

### **2.1. Ley de Desarrollo Rural para la promoción y organización de las zonas rurales**

A finales de los noventa la Comunidad Autónoma pone en marcha una nueva iniciativa de desarrollo rural fundamentada no sólo en los objetivos, programas y

presupuestos de la Comunidad Europea sino en las posibilidades que la orientación y la coordinación de las administraciones públicas del País Vasco pueden aportar al desarrollo rural. La Ley de Desarrollo Rural, aprobada en Abril de 1998, tiene como objeto prioritario establecer y determinar el marco normativo y los instrumentos con los que los distintos departamentos y entidades públicas han de desarrollar actuaciones dirigidas a promover el medio rural.

Profundizando en los objetivos que la norma establece cabe diferenciar, en primer lugar, la consecución de fines de carácter genérico, habituales en todos los programas de desarrollo rural, entre los que cabe resaltar la necesidad de fomentar la multifuncionalidad y la sostenibilidad del conjunto de su medio rural, preservar sus señas de identidad fundamentales, incrementar la competitividad de las empresas y estructuras económicas de las zonas rurales, integrar las normas y actuaciones de las diferentes administraciones y entidades públicas que afecten al desarrollo de las zonas rurales, y mantener el protagonismo de su desarrollo en su población.

El modelo organizativo que propone la Ley de Desarrollo Rural no presenta novedades importantes, al menos en un primer momento, respecto a otros programas de desarrollo rural que ya están en marcha en este territorio. En este sentido la norma señala que las políticas orientadas de manera específica al desarrollo de las zonas rurales del País Vasco adoptarán la forma de programas de desarrollo rural. En la elaboración de estos programas se elige la comarca como ámbito preferente de actuación, por la convicción de que el nivel comarcal se muestra como el más adecuado para emprender tal labor puesto que habitualmente se trata de un espacio cohesionado, con una relación funcional manifiesta y con una problemática socioeconómica similar. La elección de este ámbito junto a la necesidad de desarrollar programas de actuación no es sino una continuación del sistema creado a raíz de la aprobación de la Ley de Agricultura de Montaña por la Comunidad Autónoma en 1986, lo que lleva a la necesidad de extender, en un segundo momento, las actuaciones de los PDR a la práctica totalidad del territorio.

La principal novedad que presenta la Ley de Desarrollo Rural es la asunción de competencias y la programación de la colaboración y coordinación entre las distintas administraciones. Las labores de coordinación y colaboración entre las distintas instituciones la ejerce “Landaberri”, en cuyo seno se produce la cooperación y colaboración necesarias para la aplicación de la presente ley. Está adscrito al Departamento del Gobierno Vasco recayendo la presidencia y la responsabilidad de coordinación en el área de Agricultura y Desarrollo Rural. Está formada por representantes del Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y los municipios de la Comunidad Autónoma. Entre sus funciones cabe destacar la obligatoriedad que tiene de informar sobre las propuestas que se hagan en los Planes de Desarrollo Rural previamente a su elaboración, al mismo tiempo que se le ha de informar sobre aquellos proyectos

de ley, decretos, planes o programas de instituciones públicas que afecten de manera importante a las zonas recogidas en los PDR, reservándose el derecho de vetarlas si los miembros de Landaberri así lo decidieran. De igual modo, le compete formular y proponer recomendaciones e iniciativas en torno a la ejecución de los PDR. Landaberri es la encargada de elaborar los programas de desarrollo rural, labor que la realiza “Mendikoi”, entidad que ya ha acometido la dirección y ejecución de los diferentes programas LEADER.

Si Landaberri o las Landas territoriales son los órganos que han de cumplir la función de coordinar y dirigir las actuaciones en materia de desarrollo rural, la aplicación de los programas diseñados en cada comarca es realizada por órganos locales. En este sentido, se apuesta por la creación de una nueva figura, las Asociaciones de Desarrollo Rural, que vienen a dar continuidad a las anteriores Asociaciones de Agricultura de Montaña<sup>11</sup> y que se ven ahora reforzadas con la asunción de nuevas competencias otorgadas con la aprobación de los PDR comarcales y con su designación como responsables de la ejecución de sus contenidos.

## **2.2. Programa EREIN. Promoción y desarrollo de las zonas rurales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.**

El Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, respondiendo a las exigencias de la Ley de Desarrollo Rural pone en marcha un programa dirigido a la promoción de iniciativas de mejora de la calidad de vida y del desarrollo económico de las zonas rurales del País Vasco, recogido bajo la iniciativa “Erein”.

El ámbito geográfico de aplicación del Decreto comprende la totalidad de las zonas rurales del País Vasco, independientemente de criterios de densidad o de dedicación a la actividad. La discriminación se realiza en el momento de valorar la ubicación del proyecto a subvencionar. Como criterio principal a la hora de conceder las ayudas, se valoran los proyectos ubicados en zonas rurales en declive o municipios 2R, clasificación que se obtiene a partir de indicadores como la densidad, evolución de la población y población activa agrícola, y que coincide generalmente con poblaciones de menos de un millar de habitantes, (hasta 15 puntos) sobre un total de 35 puntos. De este modo, son aquellos municipios que ya se habían beneficiado de las iniciativas LEADER I y II, junto a otros tantos que se incorporan ahora a la iniciativa LEADER +, los que reciben aportaciones mientras los demás espacios rurales quedan sin colaboración alguna.

---

11 A diferencia de otras regiones de España en las que el programa de Agricultura de Montaña no ha funcionado y han sido los LEADER los que han estructurado una política de desarrollo rural (Cruz, 2000), en el País Vasco estas estructuras han ido progresivamente incorporando programas y servicios y se convierten ahora en herramienta básica en la ejecución de estos programas.

El origen de estas ayudas está en el reglamento (CE) nº 1257/1999 sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA, en su capítulo IX, artículo 33, donde se señala la concesión de una serie de ayudas destinadas a la adaptación de las actividades agrarias y su reconversión, así como a las actividades rurales. Este objetivo final se subdivide en doce objetivos intermedios que pasan a englobar el contenido de la medida IX del PDRS.

La mayoría de las líneas, incluso dentro de la medida IX, están destinadas al desarrollo agrario. Las líneas no agrarias, dirigidas al desarrollo de las áreas rurales desde una perspectiva más genérica, son las que se financian por medio del programa Erein. La primera de ellas, la medida IXb, dirigida a la reparcelación de tierras, impulsa la creación y mejora de polígonos en suelo rural. La IXe, servicios de abastecimiento básico para la economía y poblaciones rurales, está dirigida preferentemente a crear la infraestructura necesaria para abastecer de gas natural a los núcleos rurales y al acondicionamiento y equipamiento de locales para mejora de la calidad de vida de estos núcleos como centros sociales, culturales, guarderías, centros de día, bibliotecas, etc. La medida IXf, renovación y desarrollo de los pueblos y protección y conservación del patrimonio rural, recoge entre otras acciones la recuperación de edificios y locales, el acondicionamiento de viviendas rurales, urbanización de zonas residenciales destinadas a vivienda y habilitación de pequeños polígonos de suelo industrial e infraestructura para instalación de empresas. La IXg, diversificación de las actividades en el ámbito agrario y afines, apoya inversiones en proyectos de diversificación de las rentas en explotaciones agrarias. Finalmente, la IXj, está dirigida al fomento del turismo y artesanado. Las inversiones, en el conjunto de la Comunidad Autónoma, se concentran en las cuatro últimas líneas apenas habiéndose realizado polígono agrario alguno<sup>12</sup>. Las medidas y gastos subvencionables reflejan el carácter abierto de la convocatoria Erein, lo que contribuye a que sea la valoración territorial la que realmente defina su reparto.

La aplicación del programa para el territorio de Guipúzcoa supone un aumento del número de municipios que pueden acceder ahora a estas ayudas puesto que, en términos generales, no supone un incremento del presupuesto que ya se obtenía del 5B<sup>13</sup>. Se pasa de los 9 beneficiarios anteriores a un total de 27 municipios de los 88

---

12 Las subvenciones aprobadas por medidas en las líneas de desarrollo rural recogidas dentro del FEOGA 2000-2006 se concentraban hasta el año 2004 en 3 líneas diferenciadas, el 37% en Renovación y Desarrollo de Núcleos Rurales, el 31% en Servicios de Abastecimiento Básicos y el 27% en el Fomento del Turismo y Artesanado.

13 En la convocatoria correspondiente al año 2004 el Gobierno Vasco destina al programa Erein un total de 2 millones de €, una cifra inferior a los 3 millones de € que las instituciones públicas aportaban por año en la convocatoria LEADER II y ello teniendo en cuenta que el número de habitantes y municipios que pueden acceder ahora de manera prioritaria a estas aportaciones se ha duplicado.



que tiene Guipúzcoa, a los que se incorporan las dos parzonerías con las que cuenta esta provincia, la de Alava y Guipúzcoa y la de Enirio-Aralar.

A la ampliación del programa se le ha de añadir la experiencia adquirida en los años anteriores, lo que permite ser más selectivo con la tipología de proyectos que se quiere potenciar. Junto a ello, la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural y la realización de los programas comarcales contribuye a extender una concepción más amplia de cómo tiene que ser el progreso de las zonas rurales. Por lo demás, los objetivos perseguidos son continuistas, haciéndose hincapié en la necesidad de asentar la población en estos municipios y asegurar una calidad de vida digna. Conseguirlo supone, además de impulsar una política de promoción de actividades económicas y de vivienda, dotar a los núcleos rurales de unos servicios públicos sanitarios, educativos, sociales y culturales adecuados, tal y como ya quedaba reflejado en los PDR comarcales.

Del análisis de las líneas de actuación promovidas uno de los aspectos que más llama la atención es la pérdida de importancia que en este periodo tiene la promoción de actividades económicas. La justificación de la reducción del número y la cuantía de proyectos presentados en esta línea responde a un cambio de criterio de las autoridades de desarrollo rural de la Comunidad Autónoma Vasca que deciden ahora potenciar exclusivamente proyectos de menor cuantía, ligados a la actividad artesanal o en lugares donde haya unas necesidades evidentes de afincar población y actividad.

Así, si Tolosaldea había dedicado el 87% de los fondos de financiación del programa 5B-LEADER a la promoción de actividades económicas entre el año 2000-2004 tan sólo le dedica el 5,37%. Incluso el nuevo valle que se incorpora, Goierri, destina en este capítulo el 8,8% de su presupuesto, casi en su totalidad a la urbanización de un pequeño polígono industrial.

Frente a la escasez de proyectos de promoción económica, la línea que mayor incremento presenta es aquella dirigida al embellecimiento de núcleos rurales con porcentajes de gasto que oscilan entre el 46,25% en Tolosa y el 20% en Goierri. Las acciones iniciadas, todas ellas de promoción pública, han sido destinadas a la urbanización y peatonalización de plazas y núcleos de estos municipios rurales junto a la urbanización de las nuevas viviendas, localizadas generalmente en la proximidad del casco urbano. En este apartado también se incluyen aquellas actuaciones dirigidas a llevar la red de gas natural a estos municipios, con la aplicación de un programa específico para esta promoción.

En los núcleos urbanos las acciones han estado ligadas a menudo a la promoción de vivienda, preferentemente de nueva construcción a modo de pequeños polígonos de viviendas unifamiliares o bifamiliares. En este sentido, se ha mantenido la política de promoción y los criterios del anterior periodo, subvencionando según modulación cada una de las viviendas que a título principal se han realizado. Los porcentajes de gasto destinados oscilan entre el 13% en Tolosaldea y el 30% en Goierri con actuaciones materializadas en la mayoría de los municipios que se incorporan al nuevo programa.

El impulso de las actividades turísticas también es recogido en el programa Erein si bien la mayoría del presupuesto está dirigido a la renovación de negocios de restauración<sup>14</sup>, generalmente de titularidad pública, ubicados en el núcleo urbano de las villas rurales y cuya puesta en marcha no se justifica tanto por su aportación al desarrollo de las funciones turísticas<sup>15</sup>, sino como un servicio necesario para el correcto funcionamiento de la vida social en unos municipios en los que se carece de esta prestación<sup>16</sup>. Asimismo, a diferencia del periodo anterior, en este programa se decide

14 Son negocios que además de cumplir la función de restaurante son bares, el último servicio “privado” que permanecía en muchos de ellos. Un aspecto por otro lado común en las zonas rurales, especialmente de montaña, en las que, según Reinoso y Sancho (2002), suele ser la pérdida del bar uno de los indicadores principales de la regresión de la población en el municipio.

15 La única salvedad se produce en la comarca del Goierri, donde el presupuesto destinado a actividades turísticas, el 37% del total de la subvención aportada, tiene dos ejes de actuación prioritarios. Por un lado, al igual que en la otras comarcas, la renovación de restaurantes municipales que, aunque reducidos en número, se llevan buena parte del presupuesto destinado a este capítulo. Por otro, cabe destacar la puesta en marcha de pequeñas exposiciones, a modo de museos, dirigidas preferentemente al ámbito escolar y que tienen en el pastoreo, el medio ambiente y la etnografía del lugar sus temas de análisis.

16 Al igual que ocurre en otras zonas, como señalan Blay y Roquer (2002), algunas de las inversiones recogidas en este capítulo se realizan a menudo con finalidades no estrictamente turísticas. Este parece ser el caso de las obras de mejoras en negocios de restauración realizadas en este periodo en Guipúzcoa.

no financiar alojamiento, puesto que se considera que la oferta ya se ha ampliado considerablemente hasta, como ocurre con los albergues, convertirse en unas inversiones claramente deficitarias.

La línea más novedosa impulsada en este periodo es aquella dirigida a mejorar las prestaciones sociales del habitante de estos núcleos rurales. Conscientes de que una política de promoción económica y de vivienda ha de estar acompañada de unas prestaciones públicas mínimas para que la población se asiente en este medio, comienzan a dirigirse los primeros esfuerzos hacia este campo dedicándosele entre un 17% del total de las subvenciones aportadas en el caso de Tolosaldea y Urola Costa y el 5,6% en Goierri. Las acciones iniciadas son muy variadas si bien se observa una doble tipología. Por un lado, están aquellos servicios dirigidos a la población jubilada, preferentemente de atención domiciliaria y centros de día. En segundo lugar, se encuentra la adecuación de locales dirigida a todo el público en general pero especialmente a la población más joven, como salas polivalentes, centros multiusos, bibliotecas, guarderías e incluso pequeños centros de salud o despacho del médico. En esta línea también se debe de incluir el apoyo ejercido a las escuelas rurales contribuyendo en algún caso en su reforma y en la dotación de ordenadores<sup>17</sup>.

### **2.3. El municipio, unidad estratégica en el desarrollo rural del nuevo milenio**

Uno de los aspectos que se replantean es la superación de la estrecha delimitación que se recogía en el programa 5B-LEADER y que le convertía, como era el caso de Guipúzcoa, en una iniciativa que pasaba desapercibida para la gran mayoría de sus zonas rurales. La delimitación 2R amplía considerablemente la zona beneficiada extendiéndola a la mayoría de los municipios que tanto desde criterios poblacionales, paisajísticos e incluso de dedicación a las actividades agrarias podríamos considerar como rurales. El programa adquiere una dimensión territorial importante y permite plantear el modelo de desarrollo que se quiere impulsar en los municipios pequeños.

El carácter limitado de los fondos destinados al desarrollo rural obliga a definir los campos en los que se proponen actuaciones. En este sentido cabe destacar la apuesta por generar en las villas rurales las condiciones necesarias para que la población pueda trabajar en su proximidad, acceder a la vivienda en unas condiciones dignas y contar con los servicios necesarios, públicos y privados, para mejorar la ca-

---

17 Este tipo de infraestructura es muy necesaria, especialmente, especialmente para el niño en edad escolar. Así, según señalan Hernández y Moltó (2002), una de las razones que favorecen el abandono de núcleos rurales es la falta de colegios puesto que obligan a permanecer al niño fuera casi todo el día, aspecto que provoca un fuerte rechazo por parte de los padres.

lidad de vida de los que ya residían y asentar nueva población<sup>18</sup>. De hecho, en todos los municipios rurales de Guipúzcoa la dinámica poblacional ha sido positiva, dando continuidad a la tendencia del quinquenio anterior. Aunque a otro nivel, se ha incrementado la oferta de servicios públicos y, un aspecto no menos desdeñable, cada vez son más los núcleos rurales convencidos de que pueden alterar la dinámica regresiva que les ha precedido.

A pesar de las virtudes de la dinámica generada en torno a la Ley de Desarrollo Rural, los PDR y el programa Erein su desarrollo ha dejado en evidencia muchas de las lagunas que tienen estos documentos. Una de ellas es el abandono al que se ve sometido buena parte del territorio rural guipuzcoano. De hecho la mitad de las comarcas de esta provincia carecen de municipios recogidos en la clasificación 2R y en el resto las lagunas son importantes. La clasificación realizada no tiene en cuenta las peculiaridades de un territorio cuyos fondos de valle están urbanizados y cuyo medio rural está ordenado por un caserío disperso que tiene su nexo de unión más inmediato en torno a pequeñas iglesias que en algunos casos constituyen municipios y en otros, englobados en términos más urbanos, simplemente barrios rurales. La situación de estos últimos no es mejor que la de los primeros. Su progreso depende del interés del núcleo urbano que, tras décadas de abandono, en un momento de desarrollo inmobiliario vuelve la mirada hacia estos lugares planificando actuaciones intensivas que imposibilitan la continuidad de las funciones agrarias, desestructuran las relaciones sociales y transforman en no se sabe muy bien qué el paisaje de estas zonas. Da la impresión de que se premia a unas zonas a cuenta del sacrificio de otras.

Al mismo tiempo, visto el funcionamiento del programa Erein y de otras iniciativas que se han sucedido, tampoco parece que los Planes Comarcales hayan contribuido al desarrollo de muchos de los municipios recogidos dentro del objetivo 2R. Aunque se ha de reconocer que en su realización se ha movilizad a agentes de las zonas rurales, se han revisado posteriormente con la realización de jornadas y planes de gestión anual y todo ello ha contribuido a crear en algunos municipios grupos de dinamización local, la posterior ejecución de los programas no parece responder a un plan previamente preconcebido sino a cubrir demandas puntuales de determinados municipios preferentemente dirigidas a promover vivienda y obra urbana.

La política de promoción de la vivienda llevada adelante es, sin duda alguna, la consecuencia más visible de las acciones de desarrollo rural de este periodo. En la mayoría de los municipios se han puesto en marcha promociones públicas y pri-

---

18 La situación es muy diferente entre aquellos municipios ubicados en ámbitos rurales alejados, cuyo destino parece ser el de retener población jubilada, y aquellos otros situados en un radio de 20-30 minutos alrededor de la ciudad, que ya funcionan como residencia de trabajadores urbanos y cuyas rentas provienen de trabajos urbanos (García Merino, 2004).

vadas en las que se ofertaba vivienda unifamiliar y adosada a unos precios ventajosos, creando un polígono residencial que da cuerpo al pequeño núcleo rural, con una promoción dirigida al demandante local en primera instancia y a jóvenes de zonas urbanas que pudieran realizar su proyecto de vida en estos municipios. Si en términos generales los resultados han sido positivos, en algunos casos se ha abusado de este tipo de urbanización desfigurando el urbanismo de la zona. En otros, la población que viene a residir a estos municipios no ha aportado nada a la dinamización de la zona con escasa relación con el entorno en el que habita. Y en muchos casos al no existir demanda local no se ha hecho una selección del nuevo residente, que no responde a los objetivos inicialmente perseguidos. Junto a ello, el problema principal parece detectarse en la promoción de vivienda unifamiliar aislada de nueva construcción, una tipología muy atractiva para el urbano que idealiza la vida en el caserío pero no aporta casi nada a la vida social de estos municipios generando problemas dotacionales con un impacto paisajístico considerable.

De hecho, el análisis de los proyectos aprobados deja en evidencia la importancia que tiene en estos programas la obra civil pública. Alrededor de dos tercios del presupuesto se destina a financiar la construcción de vivienda, a acometer obras de urbanización de cascos urbanos y polígonos residenciales de nueva construcción, dotación de gas natural y pavimentación de accesos. Si a éstos añadimos aquellos dirigidos a dotar a los cascos rurales de diferentes servicios preferentemente públicos, llegamos a la conclusión de que la iniciativa privada o no existe o no es apoyada en este programa.

La actividad de promoción del ayuntamiento, ejercida directa o indirectamente, es la principal beneficiada de estos programas aunque, en algunos casos, le es complicado asumir los costos de mantenimiento que generan y que recaen en las arcas municipales, como ocurre con buena parte de los albergues, restaurantes públicos, centros de la tercera edad, salas multiusos, etc<sup>19</sup>.

La valoración realizada lleva a plantearnos toda una serie de interrogantes sobre el desarrollo del programa Erein, y en general sobre la incidencia de los programas de desarrollo rural puestos en marcha hasta el momento. Apenas han transcurrido cinco años (el programa 5B tal sólo afectó a un reducido número de municipios) y es demasiado pronto para observar la incidencia que están teniendo en el asentamiento y la mejora de la calidad de vida de la población rural, pero sí se observan algunos aspectos que llevan a confiar en lo adecuado de algunas de las políticas iniciadas como son los resultados obtenidos en el incremento del número de habitantes y en el papel que se está confiriendo al dinamismo municipal en la ordenación del territorio

---

19 Junto a este error se apunta otro que es muy común en este tipo de instalaciones, como es la falta de una gestión adecuada y la escasa utilidad que a menudo presentan (Tormo i Santoja, 2002).

que gestiona. Sin embargo, la inexistencia de una planificación clara a medio plazo en la mayoría de las materias, el carácter puntual de muchas de las actuaciones y la falta de recursos municipales para hacer frente a los costos de mantenimiento de algunas actuaciones en marcha hacen dudar del futuro de los proyectos iniciados. Se trabaja para mejorar la calidad de vida del habitante rural pero sin estar sustentada sobre una política de planificación<sup>20</sup> y apoyo financiero sólida. Así, se reconoce que se está atrayendo población, se están creando servicios pero todavía no se ha planteado hasta donde se quiere llegar o cual es el medio rural a alcanzar a medio o largo plazo.

### **3. Una apuesta por apoyar todas las zonas rurales del País Vasco: FEADER 2007-2013**

Con la ampliación de la Unión Europea nos encontramos ante un territorio más rural que en la fase anterior, en la que el porcentaje de población que habita en zonas rurales ha pasado de ser minoritario (el 18% en la UE-15) a mayoritario (el 57% en la UE-25). Se trata de una Unión ampliada en la que el desarrollo de su medio rural se ha convertido en un objetivo político de cohesión.

A pesar de ello, todo indica que se va a producir una reducción de la importancia de los programas con medidas dirigidas al desarrollo rural. Esta tipología de programas se integran en un nuevo reglamento subsidiario de la PAC respondiendo a una concepción del desarrollo rural europeo no como parte del objetivo de cohesión económica, social y territorial, sino como simple complemento de una política agraria de mercados y rentas. El nuevo Plan de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS 2007-2013) está formulado en un reglamento relativo a la ayuda al Desarrollo Rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) que, en el caso del País Vasco, apenas supone cambio alguno con el reglamento base que definía el desarrollo rural en años anteriores.

El nuevo reglamento FEADER tiene la virtud de definir las directrices comunitarias estratégicas que los distintos planes de desarrollo rural nacionales han de respetar en su ejecución. En el caso de España, son las Comunidades Autónomas las que realizan sus propios Planes Regionales para configurar entre todos un Plan Estratégico Nacional.

El PDRS se concreta en cuatro ejes de actuación prioritarios. Los dos primeros están dirigidos al fomento de las funciones agrarias y forestales. El tercer eje, diversificación de la economía rural y calidad de vida en las zonas rurales, recoge medi-

---

20 Se echa en falta uno los elementos básicos que tiene que cumplir toda política de desarrollo rural, según Esparcia y Noguera (1998) como ha de ser el contar con un programa de seguimiento y de evaluación efectiva, aspecto que ayuda a mejorar los resultados y eficacia de las políticas futuras mediante la detección de carencias o disfunciones en el proceso de gestión e implementación.

das dirigidas a la diversificación de la economía rural, concretamente, el apoyo a la creación y el desarrollo de pequeñas empresas en el medio rural, al fomento de la actividad turística y a la protección, mejora y gestión del patrimonio natural. Otro de los objetivos de este eje es la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales con el apoyo a la prestación de servicios, a la conservación y mejora del patrimonio de los municipios rurales o a la formación de los agentes que desarrollan su actividad en los ámbitos cubiertos por el eje prioritario. Esta serie de medidas se aplicarán preferentemente a través de estrategias de desarrollo local, por medio de grupos de acción local, siguiendo el enfoque establecido en el programa LEADER.

El último eje corresponde al programa LEADER, que queda incluido dentro del programa FEADER, que se desarrollará ahora con vistas a alcanzar los objetivos de uno o varios de los ejes y sobre un territorio delimitado, si bien no se precisa cuáles han de ser los criterios que han de definirlo. Es evidente que la enorme expansión territorial de la Iniciativa Comunitaria LEADER ha puesto de relieve que la potencialidad del método, apoyada en la creación de grupos de acción local, era muy superior a la del programa aunque no queda claramente establecido cómo y con qué objetivos ha de funcionar este programa ahora.

Por tanto, el nuevo programa FEADER apenas supone cambios de importancia respecto al antiguo FEOGA-Orientación, ni siquiera una ampliación de la dotación financiera para las medidas de política rural. Como señala Regidor (2005), los posibles 77 millones de € para todos los países de la UE-27 durante el nuevo periodo, todavía pendientes de aprobación, constituyen una cantidad mucho menor que la existente hasta 2006. Lo que parece evidente es que en la Unión Europea la Política Agraria Comunitaria no va a asegurar el desarrollo económico del medio rural y ante la debilidad de las medidas comunitarias de desarrollo rural, el futuro de la política rural tendrá que depender fundamental y subsidiariamente de los Estados, y en nuestro caso, de la Comunidad Autónoma.

El programa FEADER, por tanto, se nos presenta como un documento abierto, en el que tienen cabida todas o casi todas las acciones que se planteen en materia de desarrollo rural. Esta característica le aporta a cada región la posibilidad de diseñar un programa de desarrollo a su medida en el que no es difícil completar con fondos propios aquellas excepciones no recogidas dentro del programa Europeo. Fundamentándose en esta realidad, la Comunidad Autónoma del País Vasco ha iniciado un proceso de reflexión en el que toman parte los distintos agentes que intervienen en acciones de desarrollo rural y que tiene el objetivo de presentar un programa lo más consensuado y completo posible.

En la reflexión se parte del objetivo básico que ha precedido a los planes de actuación anteriores, la mejora de la calidad de vida del habitante del medio rural. Esta es la pieza clave para el desarrollo de las zonas rurales y para ello el asentamiento de

la población es una acción básica. Ello define unos campos de intervención que se han de abordar como son los equipamientos, servicios, infraestructuras y la vivienda y sobre los cuales se han de apoyar buena parte de las acciones de desarrollo rural.

En la correcta gestión del medio rural se tienen en cuenta diferentes aspectos que pueden condicionar el éxito de las distintas políticas a emprender. Como principio básico, se parte de la consideración de que los Planes de Gestión que están elaborando las Asociaciones de Desarrollo Rural, en base a los Programas de Desarrollo Rural respectivos, son los que han de guiar las actuaciones futuras. Esta idea, proveniente de la etapa anterior, es trasladable al enfoque global de todo el PDRS 2007-2013 y revaloriza la estructura de desarrollo establecida anteriormente.

Apoyándose en el objetivo general perseguido y en las líneas que establecen los Planes de Desarrollo Rural se plantean unos posicionamientos a los que el nuevo PDRS ha de aspirar y que, en términos generales, son una continuación de la filosofía que había perdurado los últimos años. Éstos, sin embargo, no vienen acompañados de unas acciones a impulsar y los interrogantes que su solución plantea son importantes. La reflexión de los distintos agentes que trabajan en el medio rural de la Comunidad Autónoma está dirigida a definir como se deben abordar toda esta serie de objetivos en el nuevo documento que se tiene que aprobar. En esta reflexión toman parte la Dirección de Desarrollo Rural del Gobierno Vasco, MENDIKOI y las ADR. El objetivo de esta reflexión es sentar las bases para la elaboración del nuevo Plan de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS 2007-2013), más concretamente los temas que van a ser gestionados por la Dirección de Desarrollo Rural del Gobierno Vasco.

Las jornadas de reflexión se estructuran en función de cuatro temas diferenciados como son la zonificación, la calidad de vida, la diversificación de la economía del medio rural y su promoción económica y el programa LEADER, de cuyas aportaciones podemos deducir cuáles van a ser las líneas que van a definir los nuevos programas.

El nuevo PDRS, aun siendo un documento por definir, se nos presenta como un programa continuista, con unos campos a desarrollar similares y con unas actuaciones planteadas que, en términos generales, son una prolongación de las hasta el momento impulsadas. Tan sólo observamos nuevas propuestas en materias que el programa Erein no incluía y que se propone ahora cubrir con fondos propios, como el apoyo al transporte o la necesidad de cubrir costos de personal al inicio de la actividad, junto a supuestos retoques de determinadas políticas de desarrollo, especialmente en materia de vivienda, dirigidas a definir el modelo de hábitat que se quiere impulsar.

La principal novedad la establece la necesidad de extender estos programas al conjunto de los espacios rurales de la Comunidad Autónoma, dando cabida a los barrios rurales y a las juntas administrativas, realizando diferenciaciones en función de las acciones y programas a impulsar, aceptando la necesidad de promover en todas las zonas acciones encaminadas a la dotación de unos servicios mínimos mientras

actuaciones de promoción de vivienda o de actividades económicas presentarían un carácter más selectivo.

#### **4. Hacia el progreso de las zonas rurales: a modo de conclusión**

La evolución que han ido presentando los diferentes programas de desarrollo rural que se han sucedido en el País Vasco, según el ejemplo de Guipúzcoa, muestran como se ha pasado de una concepción agrarista del desarrollo rural, centrada especialmente en dotar de acceso y agua a las explotaciones agrarias, a un modelo de desarrollo apoyado en el pequeño municipio y dirigido a asentar población joven en este medio. Ello ha supuesto, sin dejar de lado la dotación de infraestructuras básicas, la necesidad de impulsar una visión más integrada del progreso de estos núcleos abarcando muchos de los aspectos fundamentales para el desarrollo social y económico que quieren estos municipios.

En la consecución del modelo de desarrollo rural actual cada una de las fases que se han ido sucediendo ha tenido una influencia destacable. Las Asociaciones de Agricultura de Montaña, aun siendo una consecuencia de un programa con una participación que primaba al sector primario, han constituido un modelo de dinamización que lleva perdurando casi dos décadas y que se ha adaptado a los requerimientos que los nuevos programas de desarrollo iban incorporando. Estas Asociaciones han sabido integrar en todo momento a los municipios, grandes y pequeños, haciéndoles partícipes de la situación que atravesaba su medio rural, de las demandas de su población, gestionando iniciativas que combinaban la financiación municipal con otras fuentes. En un momento en el que los nuevos programas de desarrollo rural se centran en el municipio las Asociaciones de Agricultura de Montaña, ahora de Desarrollo Rural, ya tienen toda una infraestructura creada entre la población local y la villa, que es ahora aprovechada para poner en marcha nuevas políticas de promoción. De la misma manera, los programas centrados en el 5B, a pesar de la escasa implicación territorial que supusieron, tienen la virtud de haber dado inicio a una visión diferente sobre lo que ha de ser el desarrollo rural, incorporando la necesidad de abordar actuaciones de otra naturaleza para conseguir el progreso de las zonas rurales. Así, los nuevos programas apoyados en el FEOGA, o los que están por llegar, FEADER, no hacen sino dar nuevos pasos en las orientaciones marcadas, consiguiendo un programa de desarrollo cada vez más acertado y hecho a medida de los objetivos perseguidos.

La valoración positiva que realizamos de la evolución que presenta el modelo de desarrollo rural impulsado se sustenta en gran medida en la definición de un objetivo prioritario como ha sido asentar población en estos municipios. Responde a una necesidad primaria tras décadas y décadas de pérdida de habitantes y que se apoya ahora, paradójicamente, en las nuevas posibilidades que el medio urbano le aporta.

El modelo de desarrollo rural actual no hace sino aprovechar las opciones que en una región tan urbana tiene ahora el medio rural. Fundamentándose en esta premisa este modelo ha optado por apoyar la promoción y dotación del pequeño municipio frente a la realización de infraestructuras económicas y apoyo a la iniciativa empresarial exógena de programas anteriores. En la consecución del objetivo definido los nuevos programas son básicamente continuistas, políticamente consensuados y financiados tanto por fondos provenientes de las instituciones Europeas como de la Comunidad Autónoma Vasca.

Se ha de reconocer, sin embargo, que son muchos los aspectos criticables del modelo de desarrollo al que finalmente se ha llegado. Así, si la proximidad urbana aporta opciones laborales al habitante del medio rural la renuncia a apoyar la instalación de actividades económicas que observamos actualmente, sean tanto productivas como turísticas, parece excesiva y más teniendo en cuenta que los municipios rurales siguen necesitando recursos económicos. Sorprende, además, la falta de iniciativa endógena en áreas fundamentales como la elaboración de productos agrícolas o artesanales, la promoción de las opciones turísticas y de ocio de este medio o de servicios tan esenciales como la atención social. La dinámica que presente el medio urbano va a condicionar la situación del medio rural.

Junto a ello, la progresiva tendencia hacia el reconocimiento de todas las zonas rurales de la Comunidad Autónoma es un aspecto positivo pero que llega en muchos casos tarde. Los barrios rurales no han tenido ningún tratamiento específico y así, mientras algunos han sido salvajemente urbanizados otros muchos han permanecido en un estado de abandono, carentes de regulación urbanística alguna y de cualquier tipo de servicio o atención.

Por otro lado, los intentos por implicar a otros departamentos y entidades además de las agrarias, tal y como recogía la Ley de Desarrollo Rural, salvo excepciones han fracasado. Ni Landaberi ni sus homónimos territoriales han sido constituidos cuando su funcionamiento era básico para la correcta gestión de la Ley. Por ello, en la necesidad de impulsar el desarrollo del medio rural tan sólo se compromete el Departamento de Agricultura con unos presupuestos y competencias que no alcanzan a muchas de las demandas que se plantean desde las zonas rurales, entre otras sobre temas tan trascendentales como la vivienda, los servicios sociales, sanitarios o la enseñanza, aspectos en los que apoya la adecuación de instalaciones sin poder regular su funcionamiento o dotación de personal.

De este modo, todo indica que el desarrollo rural en el País Vasco va a centrarse cada vez más en tratar de lograr una dotación de servicios satisfactoria para una población que va a continuar incrementándose, con unos esfuerzos dirigidos a que fije definitivamente su residencia en este medio. Frente a ello, la promoción de actividades económicas o la búsqueda de nuevos habitantes, salvo en aquellas zonas más ale-

jadas, va a depender de la demanda urbana que continúa reclamando del medio rural suelo y espacios de calidad.

## Bibliografía

- Blay, J.; Roquer, S. (2002): "El auge del turismo rural en las zonas de montaña mediterránea de Cataluña en relación con la aplicación de la iniciativa comunitaria Leader II". *XI coloquio de Geografía Rural*. Santander. pp. 523-534.
- Esparcia, J.; Noguera, J. (1998): "La eficacia de las políticas de desarrollo rural". *IX Coloquio de Geografía Rural*. Universidad del País Vasco. Vitoria-Gasteiz, pp. 77-84.
- García Merino, L.M. (2004): "Tendencias en la evolución de núcleos de población no urbanos hacia la mitad del siglo XXI". *El futuro de los espacios rurales*. Universidad de Cantabria. Santander. pp. 77-88
- García, J.L.; Febles, M.F.; Zapata, V.C. (2005): "La iniciativa comunitaria Leader en España". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, pp. 361-398.
- García, J.S.; García, F.M. (2002): "Efectos de los programas de desarrollo europeos en las zonas de montaña de Castilla-La Mancha". *XI coloquio de Geografía Rural*. Santander. pp. 605-614.
- Gobierno Vasco. Departamento de Agricultura (1996): *Iniciativas Comunitarias Leader II*. Vitoria-Gasteiz.
- González De Canales López-Obrero, F. (2004): "Desarrollo local y ordenación del territorio. Determinación de principios generales de planificación a partir de los programas de desarrollo Leader y Proder". *El futuro de los espacios rurales*. Universidad de Cantabria. Santander. pp. 59-76
- Hernández, M.; Moltó, E. (2002): "Los equipamientos y los servicios en las nuevas funciones de los espacios rurales. El ejemplo de la montaña de Alicante". *XI coloquio de Geografía Rural*. Santander. pp. 657- 668.
- Larrubia, R.; Navarro S.R.; Mostazo Moreno, S. (2002): "El funcionamiento económico actual del espacio rural. El peso de las transferencias rurales en los espacios rurales más desfavorecidos de la provincia de Málaga." *XI coloquio de Geografía Rural*. Santander. pp. 669-680.
- Obiol Menero, E. (1998): "Turismo rural e iniciativa Leader. La experiencia del País Valenciano". *IX Coloquio de Geografía Rural*. Universidad del País Vasco. Vitoria-Gasteiz, pp. 429-439.
- Ortega Valcárcel, J. (2004): "La transición rural en España. El campo en la sociedad urbanizada". *El futuro de los espacios rurales*. Universidad de Cantabria. Santander. pp. 89-114

- Reinoso, D.; Sancho, J. (2002): "Equipamientos y servicios en la sierra norte de Guadalajara: un diagnóstico basado en la participación social". *XI coloquio de Geografía Rural*. Santander. pp. 771-780.
- Tomo i Santoja J. (2002): "Equipamientos y nuevas necesidades derivadas en las áreas rurales". *XI coloquio de Geografía Rural*. Santander. pp. 781-788.