

COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN EL DESARROLLO RURAL: ACIERTOS Y FRACASOS DE LA LEY DE DESARROLLO RURAL DEL PAÍS VASCO

Juan Cruz Alberdi Collantes

Departamento de Geografía
Universidad del País Vasco

RESUMEN

Las políticas de desarrollo rural europeas puestas en marcha en la última década se han dirigido preferentemente a diversificar las oportunidades de obtener rentas complementarias a la agricultura. El progreso de este medio, sin embargo, necesita también de unas dotaciones públicas que contribuyan a obtener un nivel de calidad de vida adecuado para su población. Con este objeto la Comunidad Autónoma Vasca aprueba en 1998 una ley de desarrollo rural que está siendo referente para otras Comunidades Autónomas. Media década después se han dado pasos interesantes pero la voluntad que precedió a la redacción de la Ley no se ha materializado y su contenido queda así en entredicho.

Palabras clave: desarrollo rural, política rural, colaboración administrativa, País Vasco, Caserío.

ABSTRACT

The policies of rural development European beginnings in the last decade have preferably gone to diversify the opportunities to obtain complementary rents to agriculture. The progress of this means, however, it also needs public dowries that contribute to obtain a quality level of life adapted for the population that resides in this means. With this object the Basque Community approves in 1998 a law of rural development that is being referring for

Fecha de recepción: diciembre 2003

Fecha de admisión: julio 2004

other Spain Communities. Half-decade later interesting steps have occurred but the will that before of the writing of the Law not has materialised and its content, in fact, has been developmental.

Key words: rural development, rural policy, administrative collaboration, Basque Country, Basque farm unit.

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 PAC, 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 las iniciativas Leader de la Comunidad Europea.

La política de desarrollo rural de la Comunidad Autónoma Vasca, apoyada en las directrices que se van impulsando desde la Comunidad Europea, se sustenta en la declaración de zona de montaña y en los objetivos impulsados desde los programas Leader.

A finales de los noventa, sin embargo, la Comunidad Autónoma 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.

La norma, además de establecer los objetivos generales y sectoriales de la política de desarrollo rural de la Comunidad, incluye la creación del Consejo de Desarrollo Rural «Landaberri», en cuyo seno ha de producirse la cooperación y la colaboración interinstitucional, regula los programas de desarrollo rural, establece la formación de las Asociaciones de Desarrollo Rural como instrumento de participación y colaboración de los agentes económicos y sociales, y delimita las comarcas y localidades rurales en las que se enmarcarán las actuaciones de las diferentes administraciones en materia de desarrollo rural.

El modelo creado no es original. Otras Comunidades Autónomas ya habían iniciado, especialmente a partir de la aprobación de la Ley de Agricultura de Montaña, programas de coordinación administrativa dirigidos por Consejos Comarcales y destinados a satisfacer las

demandas dotacionales y de desarrollo del medio rural que gestionaban. La particularidad del Decreto estriba en que con él se pretende llegar no sólo a la comarca, aunque se apoya en ella, sino también a la entidad local, a la aldea y al caserío¹.

El acierto inicial de la medida tomada queda en evidencia desde el momento de su presentación puesto que es aprobada por el Parlamento Vasco por unanimidad, hecho poco habitual en el funcionamiento de la vida política vasca, y sobre todo en la posterior adopción del modelo de desarrollo por otras Comunidades Autónomas, como es el caso de Navarra o Cantabria, en ambos casos en el año 2003².

Tras media década desde la puesta en marcha de la Ley de Desarrollo Rural, su materialización presenta actualmente importantes aciertos pero también multitud de lagunas e interrogantes. En este trabajo vamos a realizar un ejercicio de valoración de los resultados que la iniciativa de desarrollo rural está teniendo en esta Comunidad.

I. LEY APOYADA EN LA COLABORACIÓN INTERDEPARTAMENTAL

La aprobación en el año 1997 del Plan Estratégico Rural Vasco 1997-2000, un documento realizado con alta participación de agricultores, población rural y diferentes instituciones, supone a su vez el reconocimiento oficial del carácter multifuncional del espacio rural vasco, con un habitante que genera riqueza pero que también gestiona territorio y protege y regula el espacio en el que vive. La aprobación al año siguiente de la Ley de Desarrollo Rural no es sino un paso más en el alto consenso alcanzado a la hora de considerar el medio rural desde una visión más integrada.

El objeto de la Ley es triple. Se pretende definir los objetivos que deben orientar las actuaciones de las administraciones públicas en materia de desarrollo rural. Asimismo, se propone el establecimiento del marco normativo en el que se han de desarrollar las políticas orientadas de manera específica al desarrollo de las zonas rurales. Un último objeto es el de determinar los instrumentos que permitan adecuar el resto de políticas y actuaciones administrativas con la consecución de los objetivos del desarrollo rural que se establecen en la Ley.

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

1 Cataluña, siguiendo las aportaciones que realiza Cáceres (1996) pone en marcha desde 1989 lo que denominan Planes Comarcales de Montaña, con dos funciones básicas: coordinar todas las actividades e iniciativas públicas y tener una misión económica y social del desarrollo. Se regulan por consejos comarcales e incluso se coordinan por un Consejo General de Montaña. A su vez, se fundamentan en planes comarcales, en este caso de tipo quinquenal, fundamentados en un estudio socio-económico previo la Dirección General de Planificación y Acción Territorial. Los objetivos e incluso el funcionamiento es similar al que el Gobierno Vasco aprueba en 1998 salvo el enfoque más participativo y local que quiere aportar esta última Comunidad y la concreción más inmediata en un documento elaborado por los propios agentes comarcales y en su plasmación en planes de actuación y seguimiento anual. No ocurría así en la coordinación de las iniciativas del programa Leader, que eran habitualmente diseñadas y dirigidas por la Conserjería de Agricultura de cada Comunidad (ver CORBERA (1999) en el caso de Cantabria; MORENO (1996) en la serranía de Cuenca, etc.).

2 Ley Foral 17/2003, de 17 de marzo, de desarrollo rural de Navarra y Proyecto de Ley de Desarrollo Rural de 19-02-2003 de la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca del Gobierno de Cantabria.

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.

La consecución de los objetivos generales se concreta en la materialización de toda una serie de objetivos específicos o sectoriales. Entre otros, se definen propósitos en materia de ordenación del territorio, en promoción de la agricultura y silvicultura, diversificación del tejido económico del espacio rural y la creación de empleo, dotación educativa y cultural, servicios sanitarios, promoción de vivienda, dotación de infraestructuras, desarrollo del turismo o en materia de medio ambiente.

Los fines específicos planteados por la Ley se corresponden con los que habitualmente son señalados en los diferentes programas de desarrollo rural, como las convocatorias de la comisión europea recogidas en los programas Leader e incluso, a una escala más local, con los objetivos que las Asociaciones de Agricultura de Montaña de las comarcas del País Vasco tienen recogidos en los estatutos que regulan su funcionamiento.

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.

Los nuevos Planes de Desarrollo Rural (PDR) pretenden poner en marcha un proceso gradual y paulatino en el que partiendo del conocimiento y asunción de las especificidades de las distintas zonas rurales del País Vasco se definan las estrategias y actuaciones concretas que es preciso impulsar con el fin de promover el desarrollo integral de la comarca o zona rural considerada.

La realización del Plan, asimismo, ha de contar con las garantías suficientes para ser llevado a cabo en el día a día y, en función de los resultados, que vaya siendo permanentemente adaptado, motivando el aprendizaje organizacional y la participación cada vez de un mayor número de personas. En esta línea, la estrategia de acción planteada se apoya en un proceso de planificación anual, evitando que se trabaje sin continuidad entre el corto y el largo plazo.

En la elección de aquellas comarcas que van a ser objeto de la elaboración de los Planes de Desarrollo Rural se valoran aspectos como la baja densidad de la población, tendencia acusada hacia el despoblamiento, elevado índice de empleo agrario, pertenencia a zonas de montaña o desfavorecidas clasificadas con arreglo al artículo 3 de la directiva 75/268/CEE y

sensibilidad de la zona y presencia en la misma de elementos de valor natural, cultural y paisajístico. La asunción de los criterios señalados lleva a preferenciar en primera instancia las zonas que eran objeto en ese momento de la iniciativa LEADER II y que se corresponden con las zonas rurales más desfavorecidas de la CAPV. Presentan una ubicación geográfica dentro de la CAPV relativamente alejada de los principales ejes de comunicaciones, núcleos y corredores de mayor peso demográfico y económico-industrial de la CAPV, lo que contribuye a generar las dificultades y situaciones desventajosas que las caracterizan. Son zonas de accidentada topografía, con fuertes pendientes y áreas con elevada altitud, donde se dan duras condiciones climáticas.

La consideración de la directiva de agricultura de montaña y zonas desfavorecidas, sin embargo, junto a la calidad cultural y paisajística lleva a la necesidad de extender, en un segundo momento, las actuaciones de los PDR a la totalidad del territorio. Tan sólo aquellas zonas más urbanas del Gran Bilbao quedan fuera de las actuaciones de desarrollo rural. Una vez más, al igual que en 1986, se considera necesario extender la aplicación de la Ley a la totalidad del territorio del País Vasco, coincidiendo con aquellas zonas sobre las que ya existe, salvo excepciones, una estructura de desarrollo rural anterior, ordenada en torno a las Asociaciones de Agricultura de Montaña³.

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 administraciones⁴. Entre la asunción de competencias cabe resaltar la necesidad de que tanto el Gobierno como las diputaciones y ayuntamientos han de participar en la elaboración de los Planes de Desarrollo Rural puesto que su aprobación lleva implícita una obligatoriedad de aceptación y de ejecución en el ámbito de competencia de cada institución. Es más, cada Plan es aprobado en el Parlamento y una vez superado este paso adquiere carácter de decreto y con ello la posibilidad de limitar la ejecución de actuaciones sobre este medio que no respeten lo señalado en los PDR.

Las labores de coordinación y colaboración entre las distintas instituciones la ejerce «Landaberrri», 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

3 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 y Vizcaino. A partir de 1986 se forma la primera Asociación en Gipuzkoa, en la comarca de Urola-Costa, proceso que concluye siete años después, en 1993, con la creación de la Asociación de Donostialdea-Bidasoa.

4 Responde a la cada vez mayor demanda de la población que vive de forma continuada en el medio rural y que está condicionada por el envejecimiento generalizado de sus habitantes. Es una demanda común de las zonas rurales. Reinoso y Sancho (2002) apuntan a los servicios públicos como los más demandados en la Sierra Norte de Guadalajara, especialmente a la mejora de la asistencia sanitaria y en segundo lugar al incremento del transporte público.

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 Landaberi así lo decidieran. De igual modo, le compete formular y proponer recomendaciones e iniciativas en torno a la ejecución de los PDR. Landaberi es la encargada de elaborar los programas de desarrollo rural, labor que la realiza a partir de la entidad responsable de la coordinación del desarrollo rural en la Comunidad Autónoma Vasca, «Mendikoi», entidad que ya ha acometido la dirección y ejecución de los diferentes programas Leader⁵.

Con el objeto de que la implicación de los PDR tenga un mayor alcance se decide crear un órgano de colaboración y coordinación Interinstitucional en materia de desarrollo rural en cada uno de los territorios históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, cuya composición será determinada por las diputaciones correspondientes y que repite el mismo esquema organizativo que el consejo general del Gobierno Vasco, Landaberi. Las funciones también son similares, acordes en cada caso a los niveles de cada territorio, siendo su labor principal informar sobre las actuaciones de los PDR, exigir la participación de las distintas administraciones y solicitar que se tenga en cuenta estas resoluciones a la hora de proceder a la ejecución de otras leyes, planes o decretos.

Si Landaberi 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 se establecen como instrumento de participación y colaboración de los agentes económicos y sociales en las actuaciones de desarrollo rural. La Ley establece los requisitos para el reconocimiento de las ADR con el carácter de entidades de derecho privado y representativas de los diferentes sectores económicos y sociales de la zona comprendida en un PDR. Estas Asociaciones vienen a dar continuidad a las anteriores Asociaciones de Agricultura de Montaña⁶ que ya existían en las diferentes comarcas 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.

Las ADR firmarán convenios de colaboración para establecer su participación en la puesta en marcha de las actuaciones comprendidas en los PDR correspondientes. Son, por tanto, la herramienta básica en el desarrollo de las medidas y actuaciones recogidas en los Planes de Desarrollo Rural, canalizando los fondos públicos que se designen para tales objetivos.

5 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. Corbera (1999), resalta entre sus funciones, la de contribuir activamente a la satisfacción de las necesidades de innovación y de desarrollo integral del medio rural vasco, que trascienden el marco del programa LEADER.

6 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.

La colaboración interinstitucional que plantea la nueva ley, y que se materializa en la configuración de Landaberri, es el aspecto más novedoso que aporta la nueva norma al desarrollo rural del País Vasco. La realización de los Planes de Desarrollo Rural tienen el objetivo de definir cuáles son los aspectos que en esta colaboración institucional han de abordar las entidades públicas y que las ADR, ya presentes en la figura de las Asociaciones de Agricultura de Montaña, han de materializar.

II. DEMANDAS DIFERENTES EN LOS PLANES DE DESARROLLO RURAL EN FUNCIÓN DE LA PROXIMIDAD DE LA CIUDAD

El mismo año en que es aprobada la Ley de Desarrollo Rural, Landaberri encarga a Mendikoi la elaboración de nueve programas de desarrollo rural, de aquellos que coinciden con las comarcas que en ese momento están clasificadas como zonas 5B y que se benefician de los programas de la iniciativa Leader II. Se realizan los correspondientes a las comarcas de Enkarterialde, Cantábrica Alavesa, Estribaciones del Gorbea, Valles Alaveses, Montaña Alavesa, Llanada Alavesa, Tolosaldea-Urola Kosta y Arratia-Nervión. En el año 2001 se inicia la redacción de los Planes de las comarcas de Durangoaldea, Uribe, Busturialdea, Lea-Artibai, Debabarrena, Donostialdea-Bidasoa, Goierri y Debagoiena. (Ver figura nº 1)

El proceso de elaboración y aprobación de los PDR cumple con toda una tramitación oficial que va desde su redacción a modo de avance, remisión del avance a las administraciones públicas, exposición del avance a información pública, presentación de alegaciones, análisis de alegaciones, elaboración de la propuesta inicial, informe de Landaberri y aprobación definitiva mediante decreto del Gobierno Vasco. En febrero del 2003 han adquirido el carácter de decreto los nueve primeros, considerándose que la aprobación definitiva de los restantes se producirá a lo largo del año 2004. La falta de una aceptación definitiva del documento, aunque le resta validez, no impide que muchas de las propuestas planteadas sean ejecutadas. De hecho, se diseña un plan de gestión anual que se inicia en el momento en el que, tras ser respondidas las alegaciones, el documento ha sido presentado a exposición pública.

La realización del Plan de Desarrollo Rural se concreta en la redacción del Diagnóstico y del Plan de Actuación. Este documento pretende servir de aproximación a la realidad social, económica y cultural de las zonas rurales de cada comarca a través de la identificación de las principales potencialidades y limitaciones internas del espacio rural, base para el posterior establecimiento de objetivos estratégicos y actuaciones en los que concluye el Programa de Desarrollo Rural.

Teniendo en cuenta que se trata de un programa integral, realizado bajo la consideración de que el desarrollo rural requiere de actuaciones que incidan sobre los distintos aspectos que condicionan la actividad y la calidad de vida en el medio rural (actividad económica, vivienda, equipamientos y servicios, infraestructuras, medio ambiente, etc. ...), a lo largo del proceso se ha promovido la participación de agentes representativos de los distintos ámbitos objeto de análisis. Por todo ello, se ha definido un sistema de participación basado en la configuración de diversos grupos de trabajo capaces de aportar las distintas visiones que hacen posible un diseño completo del desarrollo del medio rural de la comarca.

La aplicación de una metodología local permite recoger las necesidades y pretensiones principales de cada una de las comarcas que han realizado su plan de desarrollo rural. Entre éstas se observa la proliferación de unas demandas básicas comunes, si bien la heterogeneidad del País Vasco queda manifiesta en las propuestas recogidas en cada uno de los programas elaborados, de cuya consulta recogemos las conclusiones que desarrollamos a continuación.

El territorio alavés, sin duda alguna en el que mejor se reflejan los atributos más propios de las zonas rurales, como es la mayor dedicación a la agricultura, mayor despoblamiento, menor densidad de población, envejecimiento, etc., plantea en su conjunto una serie de propuestas dirigidas a diversificar el tejido económico de estas zonas a partir del desarrollo de actividades no agrícolas y la dotación de una infraestructura de servicios mínima.

Entre estas demandas cabe resaltar la apuesta por la diversificación del tejido económico y la creación de puestos de trabajo. Se propone consolidar y promover la oferta industrial existente, atrayendo empresas que generen empleo entre la población femenina. Entre las propuestas destaca la de adecuar e incrementar la oferta de suelo industrial en la mayoría de los municipios de cada comarca.

El desarrollo del turismo es otro de las vías a promocionar, especialmente la creación de una oferta integral y estructurada que impulse la consecución de alojamiento pero también la recuperación de cascos históricos, la promoción de parques naturales y la creación de una servicios de restauración y ocio que implique también a municipios pequeños.

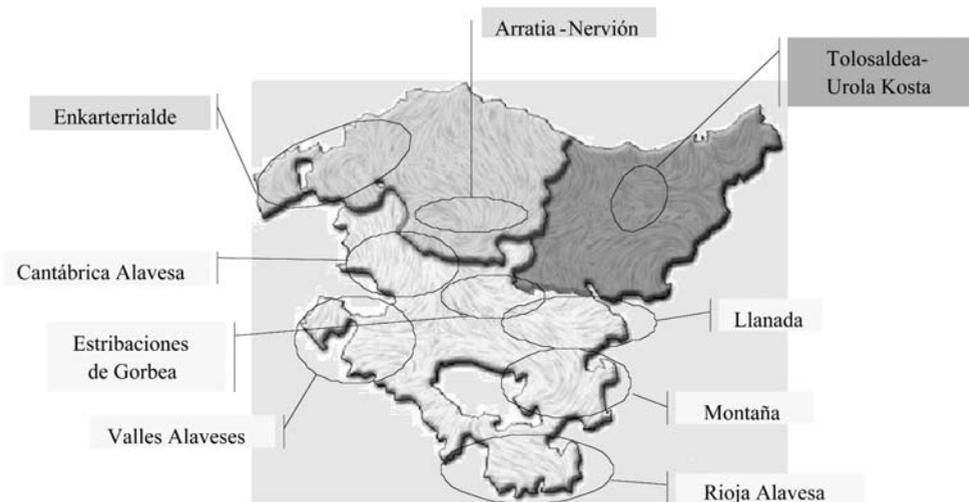
Las mayores demandas, sin embargo, son de tipo dotacional. Miniguarderías, mantenimiento y apertura de escuelas rurales, transporte escolar o promoción de la formación no reglada entre las demandas educativas; rehabilitar vivienda abandonada como lugar de residencia y promoción de vivienda pública para los jóvenes entre las relativas a la residencia; servicios de ambulancia, asistencia domiciliaria, farmacia e incluso la construcción de un geriátrico entre las sanitarias; e instalación de cajeros automáticos, cabinas telefónicas o apoyo a las dotaciones privadas como bares o restaurantes entre las infraestructuras⁷.

Los planes de desarrollo rural de las comarcas de Bizkaia recogen la mayoría de las demandas que se plantean en el territorio Alavés, especialmente en aquellos municipios o áreas más alejados del eje urbano industrial del Nervión-Ibaizabal, como es el caso de Encarterrialde. En este ejemplo comienza a quedar en evidencia la proliferación de un hábitat más disperso que en Álava, aspecto que se materializa en la mayor demanda de transporte público o en la interesante propuesta que realizan para fortalecer núcleos dentro de los municipios con barrios dispersos con el objeto de lograr una mayor masa crítica en la oferta de servicios.

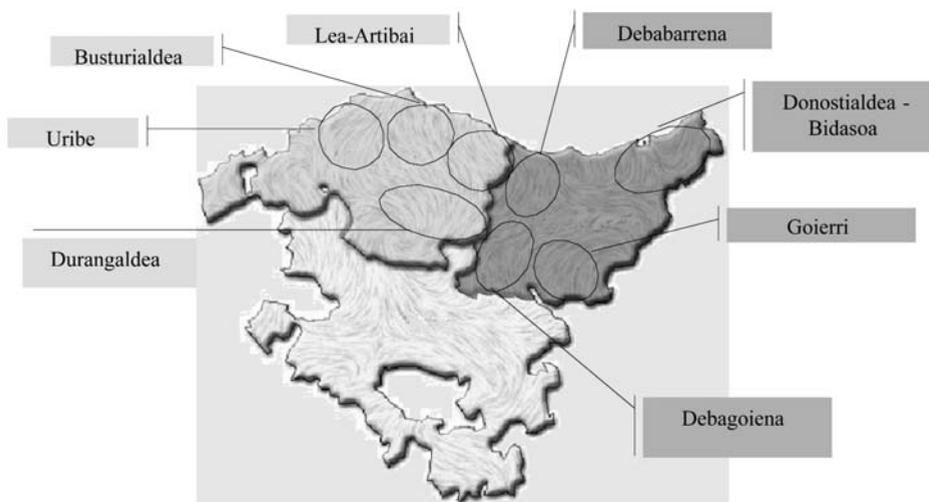
7 El carácter de estos proyectos, que podemos considerar como más local e inmediato, es la diferencia principal que se establece con el modelo de desarrollo territorial para las zonas de montaña que se plantea en Catalana, donde las inversiones no se destinan a la realización de miniguarderías sino a la realización de centros de enseñanza primaria e incluso de secundaria, a la remodelación de hospitales y, sobre todo, a la realización de infraestructura viaria (Ver Cáceres, 1996). La escala de trabajo que proponen los Planes de Desarrollo Rural del País Vasco es diferente, ligada más a satisfacer las demandas más locales de una población muy reducida, que habita en pequeñas aldeas e incluso en un hábitat disperso.

Figura 1.

Planes de Desarrollo Rural iniciados en 1998 en el País Vasco



Planes de Desarrollo Rural iniciados en 2001 en el País Vasco



Fuente: Centro de Desarrollo Rural Mendikoi. Elaboración propia. Año 2003.

A medida que nos acercamos al corredor urbano de Bizkaia las comarcas comienzan a realizar planteamientos fundamentados en las posibilidades que su situación les aporta. En Arratia-Nervión, sin dejar de demandar los servicios básicos de zonas rurales, se propone impulsar la industria agroalimentaria, se apuesta de manera decidida por el desarrollo industrial fundamentándose en la posibilidad de ofertar suelo para tales usos, se proponen actuaciones en materia de alojamiento turístico de mayor capacidad como son campings y hoteles o el desarrollo de vivienda unifamiliar dedica a responder a la demanda que de este tipo de residencia existente en el medio urbano.

Las comarcas que combinan desarrollos urbanos con propuestas rurales también realizan demandas un tanto particulares, como es el caso del Duranguesado. En esta comarca, además de las necesidades de tipo dotacional (escuelas rurales, miniguarderías, bibliotecas...), adquiere mayor relevancia las propuestas dirigidas al desarrollo del sector agrario fundamentadas en la promoción de la comercialización directa y la diferenciación del producto mediante logotipos de calidad, o la incorporación de nuevos agricultores mediante la puesta en marcha de un centro de intermediación de tierras o polígonos agrícolas. A su vez, se apuesta por la promoción de las actividades turísticas centradas en la capacidad de atracción que tiene el parque de Urkiola. Pero tal vez lo más significativo son las demandas de ordenación del espacio rural, la necesidad de controlar la dinámica especulativa del suelo rústico o la revisión de la construcción de vivienda unifamiliar aislada fuera de ordenación.

El carácter urbano de la mayoría de los valles de Gipuzkoa queda reflejado en las propuestas que se recogen en sus planes de desarrollo rural comarcales, coincidentes en gran medida con las señaladas en el Duranguesado. La comarca de San Sebastián, por ejemplo, fundamenta sus ejes de actuación sobre tres pilares, como son el desarrollo de las actividades agroganaderas, el acercamiento de la asistencia social a los caseríos de un medio rural envejecido e insuficientemente atendido, y la política de ordenación territorial dirigida a la preservación de suelos y espacios para uso rural. Es más, las medidas de promoción de las actividades agrarias se fundamentan en una necesaria ordenación y preservación de las explotaciones agrarias de la presión y demandas urbanas. Otros aspectos, como la necesidad de promover actividades industriales complementarias, turísticas, impulsar políticas de promoción de vivienda etc., o no son señaladas o son explícitamente rechazadas en este documento.

La mayoría de los PDR de Guipúzcoa repiten el esquema de intervención del área de San Sebastián, quedando presente la apuesta por el desarrollo agrícola y la necesidad de proteger y ordenar espacios rurales de la presión urbana. Tan sólo comarcas con municipios de menos de 500 habitantes, como la de Goierri o Tolosa, pero cuyos valles están densamente urbanizados, dan prioridad a aspectos de tipo dotacional o de desarrollo de iniciativas complementarias, preferentemente turismo, e incluso de promoción de vivienda, aunque de un modo controlado y en torno al casco urbano preexistente.

Los PDR de la Comunidad Autónoma demandan, en términos generales, unas intervenciones comunes en la mayoría de territorios y comarcas, que se concretan en el desarrollo de tres ámbitos diferentes; asegurar la presencia de la actividad agrícola y forestal como elemento característico de su medio; diversificar la economía del agricultor y de los municipios donde reside para lo que se propone habilitar recursos de los que carece del medio urbano,

como es la oferta de suelo industrial o un entorno adecuado para el desarrollo de funciones turísticas o de recreo; dotación básica de servicios culturales, sanitarios y sociales que equipare, salvando la diferencia, espacio rural y urbano.

Las diferencias entre unos y otros planes de desarrollo se establecen en función de su proximidad al medio urbano. A medida que nos acercamos a la ciudad pierden importancia algunas demandas dotacionales, especialmente educativas o sanitarias, o complementarias a la economía agraria, como las industriales, mientras gana presencia la necesidad de potenciar el desarrollo de la agricultura acudiendo a la diferenciación y elaboración del producto y sobre todo la necesidad de ordenar usos y espacios rurales frente al proceso especulador que se intensifica en el campo próximo a la ciudad.

III. SERVICIOS DOTACIONALES, SOCIALES Y GUARDERÍAS ENTRE LOS IMPULSADOS A TRAVÉS DE LA COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL

La colaboración interadministrativa es el eje que estructura la ley de desarrollo rural. Su éxito depende del nivel de implicación de cada institución y departamento en el desarrollo rural. Desde la aprobación de la Ley se han iniciado distintos programas que se enmarcan en los quehaceres de la nueva norma. Analizamos a continuación aquéllos que los propios agentes del medio rural citan como las principales en el desarrollo de las indicaciones de sus planes.

1. 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, que coinciden con poblaciones de menos de un millar de habitantes generalmente, (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.

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. Respecto a los ejes principales abordados a partir de esta convocatoria destaca la reparcelación de tierras, la diversificación de las actividades en el ámbito agrario y ámbitos afines, el fomento del turismo rural y artesanado, servicios de abastecimiento básicos para la economía

y población rurales, la renovación de los pueblos y protección y conservación del patrimonio rural y la formación profesional agraria.

Entre los principales resultados de la convocatoria del año 2001 y 2002 cabe resaltar en primer lugar el carácter jurídico del beneficiario de las ayudas, que en aproximadamente el 80% de los ejemplos se corresponde con entidades municipales, junto a otras entidades locales como Juntas Administrativas o Mancomunidades. A ellas se destinan también la gran mayoría de los subvenciones concedidas, alrededor del 90% del total de esta convocatoria.

Junto a las entidades locales aparecen como beneficiarias las Asociaciones de Agricultura de Montaña y Agencias de Desarrollo Rural de la Comunidad Autónoma Vasca, la gran mayoría de las 18 agencias con las que cuenta en este momento este territorio. Aun así, los fondos que reciben son sensiblemente inferiores y a ellas se le destina alrededor del 5% del presupuesto de Erein.

Un último grupo lo constituyen las pequeñas y medianas empresas que operan en el medio rural, algunas de las cuales, coincidiendo con aquellas de nueva instalación, han recibido una importante financiación económica, en algunos casos superior a sesenta mil euros, aunque por lo general predominan pequeños proyectos que reciben cantidades inferiores a los doce mil euros. A ellos se le destinaría alrededor del 10% del presupuesto total de Erein.

El porcentaje de subvención sobre el total de la inversión a efectuar no se recoge en la documentación del decreto pero, a través de las distintas consultas realizadas, observamos que éste ronda habitualmente entre el 20 y el 30% del total de la inversión. Las ayudas concedidas, por tanto, son generalmente reducidas, en la mayoría de los casos inferiores a 25 mil euros si bien, en algunos proyectos, especialmente de ayuntamientos y creación de nuevas empresas, esta cantidad puede llegar a superar los cien mil euros.

El decreto, por otro lado, tampoco recoge información relativa al tipo de proyectos que son subvencionados. La consulta a los técnicos que participan en su gestión se hace necesaria. Entre los conceptos apoyados cabe destacar las partidas presupuestarias destinadas a los ayuntamientos y dirigidas preferentemente a la dotación de servicios comunitarios, como es la instalación de gas natural, pero preferentemente a apoyar determinadas iniciativas que permitan asentar la población de dichos municipios, sobre todo a la realización de vivienda de nueva construcción, además de la consecución de infraestructura económica para estos concejos, especialmente el acondicionamiento de suelo para actividades económicas. De hecho, la Dirección de Desarrollo Rural del Gobierno Vasco, por medio del programa Erein, ha puesto en marcha dos programas específicos dirigidos a impulsar la instalación de gas natural en los municipios rurales y la construcción de nueva vivienda, además de la reposición de vivienda en malas condiciones.

Otra línea impulsada está relacionada con el apoyo a la instalación de nuevas industrias, a la ampliación de las existentes y a la creación de empleo en los municipios que presentan un mayor índice de ruralidad. Coincide con la línea de apoyo a la pequeña y mediana empresa y generalmente se concreta en proyectos de poca dotación económica, con la salvedad de aquellos proyectos ligados a la instalación de empresas de nueva creación. Se complementa con las ayudas destinadas a los ayuntamientos para la adecuación de infraestructura económica adecuada para el desarrollo de estas funciones.

Una tercera vía, con importante presencia pero con una menor dotación económica, está destinada a apoyar proyectos de desarrollo del turismo rural. Hostales, casas rurales, albergues, restaurantes, etc., también son apoyados mediante estos fondos aunque por lo general las cuantías destinadas son inferiores a treinta mil euros en todos los casos y normalmente menores de doce mil⁸.

Las medidas, las líneas impulsadas y el ámbito de aplicación son una continuación de los criterios de las iniciativas Leader. La salvedad estriba en que la iniciativa privada, a la que iba dirigida preferentemente los programas Leader, va dejando paso a otro tipo de demandas en las que la intervención municipal es fundamental, respondiendo a la filosofía de la ley de Desarrollo rural. Al mismo tiempo se pretende que el territorio que se vea beneficiado del programa sea sensiblemente mayor, duplicando el número de municipios anterior.

Sin embargo, la aportación económica se reduce ahora sensiblemente, tanto en el montante total como en el porcentaje subvencionado, así como en el número de proyectos impulsados⁹. Erein, por tanto, pretende continuar con la dinámica originada en el programa Leader integrando además objetivos de las administraciones locales pero todo ello con un grado de implicación económica y territorial sensiblemente menor.

2. «Hurbiltzen»: un acercamiento a la problemática social de la población rural

La iniciativa Hurbiltzen se fundamenta en un programa diseñado por los servicios sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa presentado en marzo del 2003, tras comprobar la descapitalización humana y la merma social de los espacios rurales de la provincia, consecuencia de la pérdida continuada de población durante décadas. Esta reducción origina deficiencias y limitaciones desde el punto de vista de la calidad de vida ligada a la dotación de equipamientos y servicios de todo tipo en el medio rural puesto que tradicionalmente se han aplicado criterios de racionalidad económica basados en la ausencia de masa crítica suficiente. Ante esta situación y dentro de los contenidos de la Ley de Desarrollo Rural, el Departamento de Bienestar Social realiza una propuesta de adecuación de sus servicios a las necesidades y demandas de las zonas rurales.

El primer escollo a superar es la delimitación del medio rural de la provincia. En este sentido, por operatividad, deciden centrar sus estudios y programas en aquellos municipios cuya población es inferior a 2000 habitantes. Aun así reconocen la necesidad de integrar progresivamente ámbitos territoriales con un mayor tamaño de población pero con un espacio ordenado en torno al caserío.

⁸ En algunos casos se da una continuidad con las líneas anteriores. El programa Leader I dedicó hasta el 55% del total de la inversión realizada a promover el desarrollo industrial. Las inversiones más importantes correspondieron a la fábrica de sueros prevista en el proyecto (BIOMENDI S.A.) con 490 millones de Pts. y creó 25 nuevos empleos, una empresa de Mecanizados Aeronáutica (GINES) con 168 millones y empleos, otra de Panel Laminado (TALCER, S.L.) con 139,32 millones y 10 empleos, otra de Prefabricados de Hormigón (PEGONSA WESSER S.A.) con 80 millones y 17 empleos, y otra de Repostería Dietética (EL SAUCE S.A.L.) con 48,6 millones y 8 empleos.

⁹ 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.

Del diagnóstico que realizan sobre la situación social del medio rural de la provincia destaca la problemática originada por el alto grado de envejecimiento que aumenta el número de personas con discapacidad, hasta el punto de duplicar el porcentaje de afectados que en Gipuzkoa sufren este tipo de problemas.

Asimismo, observan que las personas mayores del medio rural muestran con más énfasis si cabe, su preferencia por permanecer en el propio entorno y vivienda familiar rechazando en gran medida los recursos y servicios colectivos (residencias, centros de día, pisos tutelados,...) además de mostrar importantes reticencias para acudir a una ayuda extrafamiliar. La inexistencia de canales y medios de comunicación adaptados a sus características contribuye a reducir una demanda potencial que se presumía importante¹⁰.

La atención familiar es la base que soporta esta necesidad social. Las reticencias a demandar ayuda social y apoyos fuera de la familia pone de manifiesto la necesidad de convergencia entre la ayuda institucional y la informal. Es evidente que se ha de adecuar los servicios actuales, como los centros de día, a las necesidades y características de esta población y su medio.

Al problema de la discapacidad se le ha de unir la soledad de muchas de las personas mayores que viven en los caseríos de la provincia ya que en este medio existen dificultades para las relaciones sociales en virtud del aislamiento y la menor dotación y accesibilidad a lugares de encuentro, servicios y actividades de distinto tipo¹¹.

Las propuestas de actuación a desarrollar se centran en dar respuesta al discapacitado, a su familia y a la soledad del habitante de muchos caseríos. La pretensión inicial es la de consolidar y reforzar los servicios sociales de los municipios rurales, adecuándolos a sus necesidades específicas. Para ello, se ha optado por potenciar mancomunidades que agrupan en materia de servicios sociales a municipios rurales próximos¹² y dotarlos progresivamente de los servicios necesarios.

A estas Mancomunidades les compete diseñar un plan específico de atención a las personas que viven solas en el medio rural, al mismo tiempo que promueven la coordinación entre los servicios sociales y sanitarios existentes así como la información mediante campañas de los programas iniciados. Una de las iniciativas promovidas pretende adecuar las alternativas residenciales a las necesidades de los demandantes rurales mejorando la oferta de viviendas comunitarias, apartamentos tutelados y acogida familiar. Se ha comenzado creando centros

10 A pesar del carácter urbano de buena parte de Guipúzcoa, la problemática detectada coincide con la que habitualmente se aprecia en otras zonas rurales. Respecto a la dificultad de la comunicación, Navío et al. (1990) ya apuntaban este problema en el conjunto del medio rural de España, proponiendo crear estructuras visibles y estables de asesoramiento, que ayuden al habitante rural a saber no sólo donde localizar sino también como manejar la información, asegurando que sirva este instrumento para garantizar la igualdad de oportunidades.

11 La soledad en los espacios rurales, como señala García Rodríguez (1990), se manifiesta en un vacío cultural, en una progresiva pérdida de valores y de identidad, falta de comunicación o en un excesivo tiempo libre. Para evitarlas se ha de impulsar la inserción social, la solidaridad y ayuda mutua, la comunicación y la convivencia. Entre las propuestas sociales que se plantean se cita la dotación de centros de relación y convivencia social, centros de inserción social o, simplemente, recuperación del uso de espacios tradicionales.

12 La gestión propia de los ayuntamientos en la planificación y organización funcional de los equipamientos es imprescindible. Como señala Romero et al. (1990), un hecho claro es que la red de equipamientos está más desarrollada y completa en los municipios donde la gestión propia ha sido posible y se ha asumido con plena voluntad y confianza.

rurales polivalentes localizando vivienda comunitaria y pisos tutelados en municipios rurales con un mínimo de servicios.

Entre las acciones en fase de programación destaca la apuesta por impulsar la permanencia del discapacitado en su vivienda, mejorando las condiciones materiales de su vida, desarrollando la atención en el propio domicilio y mejorando la atención diurna fuera de él. Se considera necesario apoyar a la familia, introducir fórmulas de respiro de fin de semana mediante ayudas a domicilio, estudiar la problemática del transporte en estas zonas, mejorar la accesibilidad de las viviendas, promocionar la contratación de servicios básicos subvencionados (comida a domicilio, limpieza, lavandería...).

La presentación del programa en la primavera del 2003 deja entrever su carácter incipiente. Hasta el momento han sido escasas las líneas de actuación que se han desarrollado y éstas han ido dirigidas a poner en marcha mancomunidades rurales puesto que a través de ellas es como se canalizan dotaciones como pisos tutelados, centros de día, asistencial social domiciliaria... En Gipuzkoa son tres las formalizadas, reuniendo cada una de ellas entre 3 y 4 municipios, un grupo aún lejano a las 48 entidades a las que pretende extenderse el programa en su primera fase.

La escasa andadura de la iniciativa Hurbiltzen dificulta realizar valoraciones sobre los resultados de un programa piloto en la Comunidad Autónoma Vasca. La consideración del problema junto a las iniciativas planteadas suponen en si mismo un paso muy positivo en la necesidad de solucionar un problema prioritario para la mejora de la calidad de vida de los habitantes del medio rural. La extensión de la iniciativa, cuya aplicación aún no se ha planteado en otros territorios, y la discriminación de aquellas zonas o barrios rurales enclavados en municipios mayores de 2000 habitantes restan posibilidades a un proyecto que pone el punto de mira en una de las necesidades básicas del medio rural del nuevo milenio, la problemática social de una población con un alto índice de envejecimiento.

3. La oferta preescolar, entre las necesidades a satisfacer en el medio rural

La demanda de la escolarización de la población infantil menor de 3 años responde a una solicitud del conjunto de la sociedad y tiene por objeto lograr la conciliación entre la vida familiar y la vida laboral. La respuesta a esta demanda por parte de las Comunidades Autónomas se ha de incluir en los planes interinstitucionales de apoyo a las familias con hijos que están impulsando y, entre éstos, se engloban los destinados a la atención educativa de los menores de 3 años de edad, teniendo en cuenta las necesidades que se derivan de la situación familiar concreta y favoreciendo horarios flexibles que permitan a las familias conciliar sus expectativas laborales y familiares. Estos planes ya son recogidos en la LOGSE, donde se le da un carácter prioritariamente educativo al ciclo de 0-3 años.

En el País Vasco, los niños de estas edades se encuentran atendidos en centros de muy variada tipología, con una oferta y una demanda muy desigual por territorios y municipios. Esta situación requiere de la regulación de la atención educativa a menores de tres años así como de la función asistencial a sus familias con la finalidad de favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral. Entre estas situaciones se encuentra la regulación de este ciclo en el ámbito rural de su competencia y que se concreta en la publicación del Decreto 297/2002,

de 17 de Septiembre, por el que se regulan las Escuelas Infantiles para niños de cero a tres años en la Comunidad Autónoma del País Vasco¹³.

El curso 2003-2004 es el primero al que llegan los programas dirigidos al ciclo 0-3 años en la zona rural del País Vasco. En su organización y funcionamiento se diseña un planteamiento específico centrado en la figura del consorcio en el que las administraciones implicadas, preferentemente el ayuntamiento y el Departamento de Educación del Gobierno Vasco, asumen toda una serie de compromisos para el correcto funcionamiento de las escuelas.

En términos generales, el ayuntamiento, en aquellos lugares en los que no haya instalación educativa anterior, se compromete a adecuar un local que cumpla las condiciones requeridas para dar servicio a los menores de 3 años. El Departamento de Agricultura del Gobierno Vasco, aunque no participa en el consorcio, se compromete a financiar parte de los gastos de esta adecuación. El ayuntamiento, a su vez, asume los gastos de mantenimiento del local. El Departamento de Educación, por su parte, contrata y financia la mayoría del coste del personal educativo, al que contribuyen los padres mediante el pago de las cuotas anualmente establecidas.

La oferta está dirigida a todos aquellos municipios que el Departamento de Agricultura ha clasificado como rurales (2R) y que carecen de esta oferta, si bien, entre todas las demandas son aquellas zonas que carecen de cualquier oferta educativa las que adquieren preferencia.

La peculiaridad del modelo para las zonas rurales estriba también en el reducido número de matriculados necesarios para solicitar la participación en el consorcio. Si el Departamento de Educación establece un ratio de alumnos máximo de 13 y mínimo de 7, en las zonas rurales y a modo excepcional se acepta un ratio mínimo de 4 alumnos. Por lo demás, horarios, calendario o dotación de las infraestructuras educativas se rigen por una serie de criterios similares para todos aquellos centros que han de aportar este ciclo.

La demanda del ciclo educativo 0-3 años, en su primer año de funcionamiento, ha sido muy elevada. En el País Vasco se han realizado un total de 56 solicitudes procedentes de zonas rurales. La respuesta sin embargo no ha sido tan amplia y tan sólo 20 han sido aceptadas en la primera convocatoria. La falta de presupuesto es una de las razones esgrimidas por parte del Departamento de Educación para justificar el rechazo de la mayoría de las propuestas presentadas junto a la falta de adecuación de muchos locales que habían sido propuestos por las entidades municipales.

IV. LEY Y PLANES DE DESARROLLO RURAL, DECRETOS DE SEGUNDO ORDEN SEGÚN LA VISIÓN DE SUS ACTORES

A pesar de que algunas de las demandas y propuestas que se planteaban en los planes de desarrollo rural están siendo solventadas en los programas que se han iniciado, otros muchos aspectos aún no han sido abordados en los más de cinco años de andadura de la Ley.

13 La coincidencia de la necesidad de un subsistema educativo rural, integrado en el conjunto del sistema educativo es una demanda planteada por muchas asociaciones, sindicatos e incluso instituciones que trabajan en el medio rural. Como señala Grande (1993) «si no hay un tratamiento específico de una realidad tan diferenciada como la rural, seguirá habiendo marginalidad y marginalización. No se podrá hablar con seriedad de que el mundo rural vaya a disponer de los factores que favorecen la calidad de mejora de la enseñanza».

Con el objeto de valorar los resultados del sistema de organización y desarrollo propuesto para el medio rural del País Vasco, Mendikoi celebró unas jornadas durante el mes de Julio de 2003 dirigidas a agentes que, de un modo u otro, están implicados en la puesta en marcha de los programas de desarrollo, preferentemente gerentes de las Asociaciones de Desarrollo Rural y Alcaldes de municipios rurales. El objeto perseguido era el de tantear el grado de aceptación de los planes de desarrollo rural, la consideración del medio rural por administraciones hasta ahora ajenas a las necesidades de sus habitantes o la asunción de compromisos apoyados en acuerdos económicos. En definitiva, analizar la importancia que planes y Ley habían tenido en los cinco años que esta última tiene de andadura¹⁴.

La puesta en común realizada por los agentes rurales que tomaron parte en las jornadas constituye una valoración completa sobre el desarrollo de la norma. Los comentarios son críticos con su progreso a pesar de que todos consideraban al documento obtenido y a la ley desarrollada como un paso necesario y positivo. La mayoría de los entrevistados, independientemente del territorio del que procedieran, alegaban valoraciones similares sobre el desarrollo de esta ley, que tratamos de agrupar a continuación en cuatro bloques diferenciados aunque claramente relacionados unos con los otros.

El aspecto más criticado por todos los entrevistados es la falta de compromiso económico adquirido que respalde los PDR. Es más, según ellos, la política desarrollada no responde a las prioridades establecidas en los planes de desarrollo rural. No ha habido un cambio significativo de su política presupuestaria, una situación extensible al resto de administraciones y departamentos.

A la escasez de compromisos adquiridos para respaldar los PDR se le ha de añadir la falta de recursos económicos dirigidos a financiar actuaciones en el medio rural. Aun reconociendo que ha habido excepciones, entre las que se apunta tan sólo como interesante el plan Hurbiltzen, la mayoría de los departamentos y administraciones no intervienen en el desarrollo del medio rural. Sus programas y servicios están dirigidos a una población urbana y hechos a la medida de las necesidades de ésta. En muy pocos casos emprenden acciones orientadas al habitante rural o al menos no lo han hecho desde que la Ley fue aceptada.

Un tercer grupo de críticas esta relacionado con la falta de concienciación respecto al medio rural, la Ley de Desarrollo Rural y los PDR de los diferentes agentes implicados, cada uno en el nivel de responsabilidad que se le establecía. El hecho de que ni Landaaraba y Landabizkaia no se hayan constituido o que Landaberri o Landagipuzkoa tan sólo hayan celebrado una única reunión es significativo de la escasa asunción de los compromisos de la Ley por parte de sus responsables. Se reconocía una falta de información general, una carencia de liderazgo en el proceso de puesta en marcha de la norma e incluso se discutía el papel de las Asociaciones de Desarrollo Rural, a las que se les consideraba como mero foro de reparto de fondos económicos del Departamento de Agricultura.

14 Los resultados de las jornadas se recogen en un informe interno titulado «Ley de Desarrollo Rural y Programas de Desarrollo Rural. Jornadas de reflexión 14, 15, 18 y 24 de Julio de 2003», organizadas por Mendikoi y el área de Desarrollo Rural del Gobierno Vasco.

Finalmente, se llegaba a la conclusión de que los PDR no han sido asumidos como una herramienta de utilidad cotidiana, con unos planes de gestión anual que no habían sido renovados y, en los pocos casos en los que sí se habían hecho, ni se habían dado a conocer ni tampoco habían sido acompañados de la financiación adecuada. Se observaba que ni la administración ni los agentes sociales daban a la Ley y a los PDR la importancia que realmente tienen o pueden tener. En este sentido se apuntaba a una falta de consenso político, a pesar de que fue aprobada por unanimidad, falta de credibilidad en lo que señala tanto la Ley como los PDR, inexistencia de coordinación entre los distintos niveles de la administración... En definitiva, una falta de interiorización de la importancia que posee llevar adelante el desarrollo del medio rural y con ello, un desánimo generalizado entre entidades locales y Asociaciones de Desarrollo Rural, que se sienten protagonistas débiles en el cumplimiento de la función para la que, al menos estas últimas, fueron creadas.

Las soluciones que plantean los mismos actores pasan por reeditar los principios que inspiraron en su momento la puesta en marcha de la Ley de Desarrollo Rural. Entre éstos, se considera necesario retomar el pacto social anterior y recuperar el consenso político que existía en materia de desarrollo rural. A partir de tal consenso se considera necesario difundir en todas las administraciones implicadas, desde el Gobierno a los ayuntamientos, los contenidos de la Ley. Al mismo tiempo, se ha de poner en funcionamiento la estructura diseñada para materializar los contenidos del decreto, especialmente la constitución de Landaberi y sus homólogos territoriales. A la par, se ha de completar la formación de las Asociaciones de Desarrollo Rural y asegurar su pervivencia y financiación.

Una vez que la estructura de desarrollo rural esté en funcionamiento y la implicación de administraciones y agentes sea amplia, se propone trabajar por la vía de programas específicos dirigidos a satisfacer unos mínimos comunes a todas las comarcas del País Vasco, apostando por la fórmula de convenios y planes de gestión anual a cumplimentar entre administración y Asociaciones de Desarrollo Rural.

Como valoración final, se considera a la Ley de Desarrollo Rural como una herramienta adecuada y necesaria para emprender una política real de promoción rural. Su materialización, sin embargo, depende de la voluntad y recursos de las diferentes administraciones y es aquí donde apenas se ha avanzado. Los contenidos de la Ley, por tanto, son reiteradamente ignorados hasta el punto de que muchas de las estructuras más básicas ni han iniciado su andadura.

V. OBJETIVOS Y POSIBILIDADES MUY DISTANTES EN EL DESARROLLO RURAL DEL PAÍS VASCO

La Ley de desarrollo Rural del País Vasco da inicio a una nueva etapa en el desarrollo del medio rural de esta Comunidad. Su particularidad estriba en la necesidad de que las distintas administraciones y departamentos, cada uno desde su competencia pero de un modo organizado, pongan en marcha actuaciones y programas adecuados a las características y necesidades de los habitantes del medio rural.

Junto a la implicación de las distintas administraciones públicas es necesario diseñar una adecuada estructura organizativa capaz de detectar necesidades, demandas y posibilidades de

progreso del medio rural y de dirigir las iniciativas encaminadas a posibilitarlo. La estructura de desarrollo rural se apoya en una escala territorial, la comarca, que se presenta como una unidad cohesionada, que supera el localismo municipal y que al mismo tiempo aporta la dimensión suficiente para movilizar los recursos necesarios en la puesta en marcha de un proceso de desarrollo.

Una vez retomada la comarca como ámbito de actuación y reutilizadas sus estructuras de dinamización, la obligatoriedad de realizar un Plan de Desarrollo Rural, cuyo objeto es el detectar y solucionar las demandas de desarrollo de sus habitantes a partir de la movilización de los recursos endógenos y el apoyo de las instituciones públicas, define los ejes que van a dirigir las actuaciones a emprender en cada valle.

La creación de una nueva estructura de funcionamiento, las Agencias de Desarrollo Rural, que tienen la virtud de dar continuidad a las anteriores estructuras ampliando objetivos y tipología de asociados, junto a la aprobación mediante decreto del Plan de Desarrollo Comarcal, refuerza el papel de las entidades de desarrollo rural comarcal puesto que son ellas a las que legalmente les corresponde dirigir y evaluar el grado de cumplimiento de lo establecido en los PDR. El carácter abierto de las ADR garantiza la participación de los agentes en el desarrollo del medio rural.

La asunción de la importancia del medio rural en el desarrollo y la ordenación del conjunto del País Vasco impulsa un modelo organizativo que se fundamenta en los recursos públicos y privados de la Comunidad Autónoma y que deja de depender de la exclusividad de los programas de desarrollo rural europeos. Con la nueva ley los agentes de desarrollo rural continúan aprovechando las ayudas Europeas al mismo tiempo que amplían su abanico de actuación entre las diversas instituciones públicas del País Vasco.

Los cinco años de andadura de la Ley permite realizar una primera valoración de las implicaciones que su aceptación está suponiendo. En este sentido, como en tantos otros decretos, la validez del modelo impulsado queda en entredicho si la voluntad que los creó no acaba de materializarse y este parece ser el caso de la Ley de Desarrollo Rural. Pocas han sido las iniciativas que se han puesto en marcha y las que lo han hecho han tenido un desarrollo muy parcial.

Los programas emprendidos a partir de la aprobación del decreto han tenido un alcance espacial reducido y han estado acompañados de unos recursos económicos limitados. Ni siquiera los Departamentos de Agricultura de las diferentes instituciones, responsables de liderar los objetivos de la norma, han iniciado líneas diferentes a las que habían puesto en marcha anteriormente.

A la escasa repercusión de los programas impulsados se le ha de añadir la insuficiente participación de otros departamentos que juegan un papel importante en el desarrollo del medio rural. Sanidad, infraestructuras, ordenación del territorio, medio ambiente, turismo o deportes, entre otras direcciones, no han puesto en marcha iniciativa o programa alguno dirigido a cubrir las necesidades de este medio.

No hay una implicación efectiva de las instituciones respecto al desarrollo del medio rural. El hecho de que Landaberry y sus homónimos territoriales no hayan sido convocados, en algunos casos ni siquiera formados, es indicativo de la falta de interés que el progreso de la Ley de Desarrollo Rural ha despertado hasta el momento. La falta de los órganos superio-

res de la estructura de desarrollo rural del País Vasco deja a las ADR sin operatividad y a los PDR sin contenido.

Si la Ley de Desarrollo Rural reflejaba la existencia de una voluntad social suficiente para llevar adelante una política de desarrollo rural integrada, con un implicación extensa respecto a este medio, carece por el momento de un compromiso político serio para llevarla a su materialización. La participación pública es necesaria en la consecución de un objetivo que todos asumen pero que muy pocos materializan.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ÁLVAREZ, M. (1998): «Maestros rurales y ovejas eléctricas». *Cuadernos de pedagogía*, 266, pp. 86-89.
- BOIX, R. (1996): «Una escuela para todos». *Cuadernos de pedagogía*, 247, pp. 52-55.
- CÁCERES SILVA, J. (1996): «Ejes de desarrollo de los planes comarcales de montaña catalanes». *VIII Coloquio de Geografía Rural*. Jaca, pp. 3-14.
- CORBERA MILLAN, M. (1999): «Las políticas de desarrollo rural en la región Cantábrica: los programas LEADER». *Cambios en los Espacios Rurales Cantábricos tras la integración de España en la UE*. Universidad de Cantabria, pp. 175-237.
- CRUZ OROZCO, J. (1996): «Desarrollo rural y políticas públicas en las zonas de montaña del País Valenciano». *VIII Coloquio de Geografía Rural*. Jaca, pp. 53-68.
- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA; Departamento de Servicios Sociales (2003): *Programa Hurbiltzen: los servicios sociales en los municipios rurales de Gipuzkoa*. Donostia-San Sebastián, 89 p.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, E.; GARCÍA ÁLVAREZ, J.; GARCÍA, T.; MARTÍNEZ, M. (1990): «Centros de relación, convivencia e inserción social en el medio rural». *Revista de servicios sociales y política rural*, 19, pp. 36-51.
- GRANDE RODRÍGUEZ, M. (1993): «Una mirada al futuro». *Cuadernos de Pedagogía*, 214, pp. 88-92.
- MENDIKOI (1998): *Plan de desarrollo rural de las comarcas de Montaña Alavesa, Valles Alaveses, Rioja Alavesa, Estribaciones del Gorbea, Cantábrica Alavesa, Llanada Alavesa, Enkarterrialde, Arratia Nervión, Tolosaldea-Urola Kosta*. Departamento de Agricultura del Gobierno vasco. Vitoria. Inédito (formato CD).
- MENDIKOI (2002): *Plan de desarrollo rural de las comarcas de Durangaldea, Uribe, Busturialdea, Lea-Artibai, Debabarrena, Donostialdea, Goierri, Debagoiena*. Departamento de Agricultura del Gobierno vasco. Vitoria. Inédito (formato CD).
- MENDIKOI (2003): *Ley de Desarrollo Rural y Programas de Desarrollo Rural. Jornadas de reflexión 14,15,18 y 24 de Julio de 2003*. Departamento de Agricultura del Gobierno vasco. Vitoria. Inédito. 289 p.
- MORENO BENITO M.P. (1996): «Disposiciones planteadas para el desarrollo rural en las zonas de montaña: la provincia de Cuenca». *VIII Coloquio de Geografía Rural*. Jaca, pp. 265-276.
- NAVIO, P.; SALVADOR, M.J.; ZURITA, I.; LIRIA, J.; MANTÍNEZ, M. (1990): «Los centros de servicios sociales en el medio rural». *Revista de servicios sociales y política rural*, 19, pp. 14-35.

- REINOSO, D. Y SANCHO, J. (2002): «Equipamientos y servicios en la Sierra Norte de Guadalajara: un diagnóstico basado en la participación social». *X Coloquio de Geografía Rural*. Santander, pp. 772-779.
- ROMERO, J.; MARTÍN, L.; GARCÍA, T.; LASCORZ, A.; PARDO, M. (1990): «Servicios de alojamiento alternativo en el medio rural». *Revista de servicios sociales y política rural*, 19, pp. 52-66.
- ROSA, Y. (2000): «El orgullo de ser el patito feo». *Cuadernos de pedagogía*, 289, pp. 14-19.
- TONUCCI, F. (1996): «La scuola rurale: un laboratorio per il cambiamento». *Cuadernos de pedagogía*, 247, pp. 48-51.

