

EL PROGRAMA ESPAÑOL DE DESARROLLO Y DIVERSIFICACION ECONOMICA DE ZONAS RURALES OBJETIVO 1.

RAFAEL CORTÉS MACÍAS

RESUMEN

En este trabajo se analiza las características del programa español de desarrollo y diversificación económica de zonas rurales Objetivo 1 y sus implicaciones en el desarrollo local.

ABSTRACT

With this work we show the characteristics of the Spanish program of development and economic diversification for rural areas Objective 1 and their implications about the local development.

El programa operativo de desarrollo y diversificación económica de zonas rurales se pretende aplicar en España durante un período de cinco años (1994-1999) y tiene previsto alcanzar una inversión de 100.045,1 millones de pesetas. Las áreas que se beneficiarán de las medidas que contiene este programa son las zonas rurales de la regiones objetivo 1 (a excepción de las beneficiadas por la Iniciativa Comunitaria LEADER II). Por lo tanto, las Comunidades Autónomas de Aragón, Baleares, Cataluña, Navarra, Madrid, País Vasco y La Rioja han quedado excluidas.

1. HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO LOCAL EN LA UNIÓN EUROPEA.

La firma del tratado de Roma el 25 de marzo de 1957 supuso la creación de la Comunidad Económica Europea y el inicio de la Política Agraria Común (PAC), cuyo desarrollo posterior se caracterizaría por la implantación de un elevado proteccionismo del sector agrario comunitario frente al exterior y por el desarrollo de una política de mercados que garantizaba unos elevados precios agrícolas internos. La finalidad que se perseguía era fundamentalmente el tratar de asegurar la disponibilidad de suministros del sector agrario y garantizar un nivel de vida adecuado a la comunidad rural.

La evolución del sector agrario en las últimas décadas ha motivado el replanteamiento en los enfoques a seguir en la PAC. Las medidas iniciales que se aplicaron en el seno de la Unión

Europea para ayudar a paliar la crisis de la agricultura tradicional desencadenó un aumento incontrolado de la productividad y la aparición de excedentes de producciones, cuya financiación se hace progresivamente más elevada y difícil de asumir. A su vez, estas medidas no tenían en cuenta las diferentes condiciones en las que se desenvolvían las explotaciones, tanto desde el punto de vista estructural como del medio en que se desarrollaban, por lo que produjo efectos muy dispares sobre el territorio comunitario. Las explotaciones situadas sobre zonas con buenas condiciones agronómicas y bien dimensionadas aumentaron considerablemente su rentabilidad mediante la intensificación y especialización de sus producciones, mientras que las situadas en zonas más desfavorables no podían obtener la misma rentabilidad y asegurar a sus titulares el mismo nivel de ingresos.

Por otro lado, la reforma de la PAC que se ha producido durante 1992 ha dejado paso a una política agraria tendente a ampliar la competencia internacional y eliminar las barreras que dificultan la libre concurrencia en el mercado, en perjuicio de las subvenciones a las producciones agrarias.

De este modo, se ha podido constatar que el desarrollo de muchas áreas rurales no puede recaer nada más que en la actividad agraria y que se deben facilitar los medios para que no se produzca un abandono de las poblaciones en las zonas rurales. Por este motivo, en la Unión Europea han surgido iniciativas que persiguen la estimulación y creación de actividades complementarias o diferentes de las agrarias. La iniciativa LEADER supuso el primer intento de implantar este nuevo concepto de desarrollo rural.

El programa de desarrollo y diversificación económica de zonas rurales recoge un nuevo enfoque del desarrollo local que implica la potenciación de recursos ociosos, recuperando las oportunidades de creación de actividades productivas existentes que no han sido realmente aprovechadas, que fueron abandonadas y que pueden volver a ser fuente de riqueza. También implica la identificación, estimulación y apoyo de los agentes capaces de llevar a cabo las actividades. Por último, consiste en la movilización de este conjunto de factores en el contexto local, aplicando las estrategias de actuación a un ámbito de dimensiones y características apropiadas (local o comarcal) que permitan esta movilización mediante los procesos de intervención económica y social con ciertas garantías de viabilidad.

2. OBJETIVOS DEL PROGRAMA.

Los objetivos que se pretenden alcanzar con la implantación de este programa se basan en el impulso del desarrollo endógeno y sostenido de las zonas rurales de aplicación, fomentando la diversificación de la economía rural. De este modo se pretende conseguir el mantenimiento de la población, frenando la regresión demográfica, elevando las rentas y bienestar social de sus habitantes a niveles más próximos o equivalentes a otras zonas más desarrolladas.

3. ESTRATEGIA DE DESARROLLO.

La solución más efectiva de los problemas específicos que afectan a las zonas rurales debe de integrar la participación de la población en su diagnóstico y en las intervenciones que se requieran.

La noción de «desarrollo desde abajo» que se refleja en el programa pone de manifiesto que el protagonismo en las decisiones sobre su propio desarrollo debe de corresponder a los propios agentes de la comunidad.

El modelo de actuación para solucionar los problemas específicos que afectan a las zonas rurales se basa en la promoción y diversificación de la economía rural, en particular de la actividad agraria, mediante la realización de programas de carácter local implementados por iniciativas públicas y/ó privadas, en articulación con los programas regionales, integrando la participación de la población en su diagnóstico y en las intervenciones requeridas.

Para la consecución de estos objetivos se pretenden poner en práctica una serie de medidas con los siguientes objetivos instrumentales:

- a) Diversificación de actividades económicas, especialmente de aquellas que puedan fundamentarse en la utilización de recursos naturales propios.
- b) Favorecer el crecimiento del empleo, incentivando la iniciativa privada, especialmente el autoempleo y las empresas asociativas.
- c) Asignación de los recursos a los distintos sectores económicos en función de sus potencialidades reales.
- d) Incrementar los valores añadidos atribuibles a la calidad de los productos, transformación y comercialización.
- e) Asegurar la conservación del espacio natural y de sus recursos, adecuando el uso armonizado de sus funciones productiva, protectora y recreativa.
- f) Adecuar los niveles de formación a las necesidades de los procesos de diversificación económica, de reorientación y modernización de los diferentes sectores.
- g) Impulsar la agricultura por la vía de la revalorización de las producciones agrícolas e integrar otras producciones que satisfagan las necesidades complementarias de renta y trabajo de los agricultores.
- h) Promover la creación de nuevas alternativas a la agricultura, en actividades de turismo rural, artesanía y pequeñas industrias, servicios, etc., con el fin de paliar los posibles efectos negativos para la economía rural derivados de la aplicación de la reforma de la PAC.
- i) Promocionar y potenciar el conocimiento del patrimonio histórico y artístico.
- h) Participación de los agentes económicos y sociales en las iniciativas de desarrollo de las zonas rurales, colaborando con las instituciones públicas en las actuaciones previstas.

La consecución de estos objetivos se pretende alcanzar mediante el desarrollo de un número amplio de actividades que se agrupan en siete medidas que poseen un contenido y unas dotaciones presupuestarias asignadas.

Medida 1. Pequeñas infraestructuras ligadas a actividades económicas.

La creación y mejora de las infraestructuras básicas pretende incrementar el número de instalaciones industriales, garantizar el acceso a todos aquellos lugares que lo justifiquen por su uso productivo o que mejoren el atractivo de la zona, mejorar el nivel de bienestar y calidad de vida e incrementar las posibilidades de empleo.

Medida 2. Valorización del patrimonio rural. Renovación y desarrollo de pueblos.

Mediante esta medida se incentiva un número amplio de actuaciones tendentes a mejorar las condiciones de vida y el bienestar de los habitantes del medio rural a través de equipamientos y servicios. Se pretende revitalizar las zonas más deterioradas que corren el peligro de desdoblamiento manteniendo un modo de vida atractivo en los núcleos rurales.

Medida 3. Fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural.

Las inversiones turísticas en el medio rural en los años de aplicación de la Iniciativa LEADER han contribuido de una manera muy eficaz a la diversificación económica en las zonas rurales, atrayendo inversiones en el medio rural y contribuyendo a la creación de nuevos puestos de trabajos.

La estrategia que se quiere impulsar en el desarrollo del turismo rural quiere contemplar las potencialidades existentes en cada zona rural, respetando los valores ambientales.

Las acciones que se desarrollen en favor de esta medida deben de contribuir al incremento de la afluencia turística así como las cifras de negocio en el sector turístico, incrementar la participación del turismo en el PIB de la zonas Objetivo 1, incrementar el número de empleos en el sector de agroturismo y diversificar la actividad agraria mejorando el nivel de renta de las explotaciones agrarias.

Esta medida con los 22.959,9 millones de pesetas presupuestados es una de las más importantes, el FEOGA-O y el FEDER aportarán el 43,8%.

Medida 4. Creación de pequeñas empresas, actividades de artesanía y servicios.

Con esta medida se pone de manifiesto que la agricultura no va a desempeñar un papel importante en la creación de puestos de trabajo en las zonas rurales. La estrategia de desarrollo se orienta hacia la estimulación del empleo en otros sectores como el secundario y terciario.

La diversificación de la actividad económica en el medio rural se pretende realizar mediante la estimulación del aprovechamiento de recursos sub-utilizados con aportaciones mínimas de capital exterior, generando iniciativas empresariales de pequeñas dimensiones que se inscriban en el marco de una acción local concertada, aprovechando los recursos locales para su comercialización, creando pequeñas empresas, actividades artesanales y servicios empresariales.

Esta medida con 24.078,4 millones de pesetas es la que tiene asignado una inversión prevista más elevada.

Medida 5. Revalorización del potencial productivo agrario y forestal. Productos de marca e inversiones en favor de productos de calidad locales.

Entre las medidas que se pretenden aplicar no se ha dejado marginado al sector agrario debido a que, a pesar de decrecer actualmente su importancia, constituye la base de muchas comunidades rurales, recayendo sobre este sector la gestión del espacio y la salvaguardia de los valores medio ambientales, paisajísticos y del medio natural.

Las acciones que se pretenden desarrollar al amparo de esta medida tienen como fin revalorizar el potencial productivo agrario y forestal, diversificar la producción agraria y las actividades de los agricultores, promocionar la producción y comercialización de productos locales de calidad. De este modo se lograría mejorar la renta de los agricultores y mantener la población del medio rural.

Medida 6. Desarrollo de la extensión agraria y forestal y mejora de la formación profesional agrícola y forestal.

La formación e información constituyen un valor estratégico que se establece como prioritario ante los procesos de cambio en que está inmerso el sector agrario y forestal y la sociedad rural, así como de cara a las expectativas de creación de empleo en este medio.

Con esta medida se pretende contribuir a la mejora de la eficacia económica de las explotaciones agrarias adaptando el medio rural a los cambios motivados por los procesos de innovación y cambio tecnológico, propiciando el desarrollo de nuevas actividades económicas en las explotaciones agrarias, impulsando actividades de desarrollo local que permitan complementar los ingresos de los habitantes del medio rural, promoviendo el desarrollo personal y profesional de los agricultores y sus familias, apoyando la incorporación de los jóvenes a la dirección de su propia empresa o explotación y favoreciendo las expectativas de creación de empleo en el medio rural.

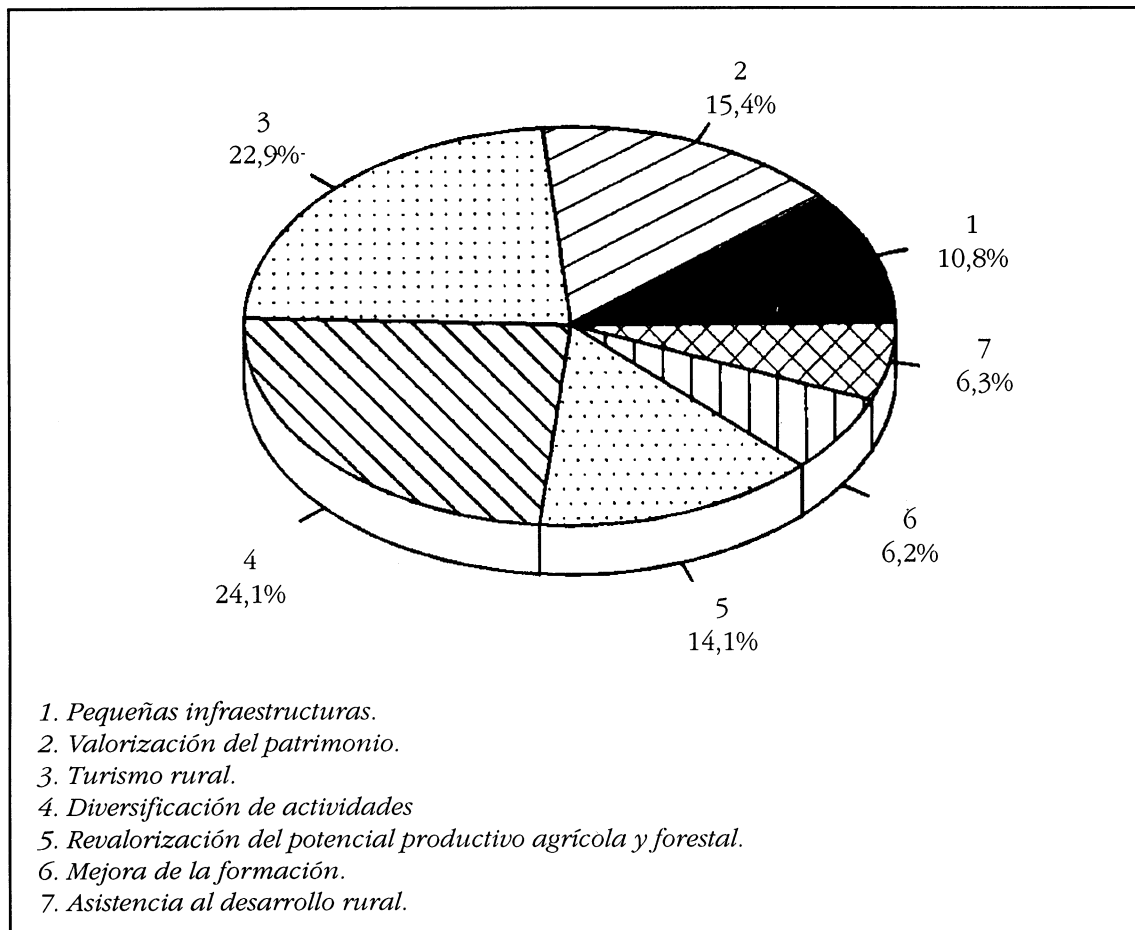
Medida 7. Asistencia y apoyo técnico al desarrollo rural.

El proceso de desarrollo en las zonas rurales debe de ir acompañado por un número amplio de acciones de apoyo técnico especializado, de estudios evaluatorios, de perspectivas de las potencialidades y de otros usos y asesoría. Esta medida se pone en marcha debido a que los promotores de proyectos de desarrollo pueden carecer de los medios y conocimientos necesarios para alcanzar con éxitos los objetivos perseguidos. En este apartado adquieren una especial importancia los organismos de las distintas administraciones implicados en las tareas de promoción y divulgación en el medio rural.

La inversión total prevista para cada una de las medidas, que se han descrito anteriormente, asciende a 100.045,1 millones de pesetas.

Las medidas que concentran unas cuantías mayores son la número 3 (destinada al fomento de inversiones turísticas), y la número 4 (destinada a la diversificación, creación de PYMES, artesanía y servicios) (Gráfico nº 1). La importancia de estas medidas se debe a que su desarrollo implica la generación de actividades productivas que más pueden favorecer la generación de empleo y desarrollo en las zonas rurales.

Gráfico nº 1
Inversión prevista en el programa de desarrollo y diversificación económica de zonas rurales



A diferencia de la Iniciativa LEADER, las inversiones destinadas a fomentar el turismo rural no ocupan un excesivo protagonismo. A lo largo de la aplicación del LEADER I se destinó un 52% de su presupuesto al turismo rural. Otro aspecto importante que diferencia este programa de la Iniciativa LEADER se refleja en el hecho de que no se ha dejado olvidado al sector agrario y forestal, ya que la medida 5 destinada a la revalorización de la producción agraria y forestal acapara el 14,1% de la inversión prevista.

En general, se puede detectar que existe un reparto de inversiones bastante equilibrado entre las diferentes medidas. Realmente se plantea un programa de inversiones que pretende lograr con éxito la diversificación y desarrollo de las zonas rurales.

4. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.

La ejecución del programa se realizará mediante programas de carácter local, previamente seleccionados por las Autoridades Nacionales, que podrán ser ejecutados por:

- a) Iniciativas locales público-privadas.
- b) Administraciones públicas locales u Organismos o Sociedades de promoción dependientes de ellas.
- c) Oficinas comarcales de las Comunidades Autónomas.

Las diferentes modalidades de ayudas que se articulan en las medidas que se han definido con anterioridad, se concederán a los beneficiarios finales de las siguientes formas:

- * Subvención bruta de capital.
- * Bonificación de intereses de créditos concertados.
- * Subvención para el pago de garantía de préstamos.

El estudio y aprobación de las acciones corresponde a la gerencia de los grupos, agentes o Administraciones gestoras de sus respectivos programas quienes analizarán las solicitudes, comprobando si reúnen la información necesaria y si se adecuan a la naturaleza de las medidas a cuyas ayudas pretenden acogerse, adoptándose una resolución de concesión de ayuda condicionada por la verificación de la dirección General competente de cada Comunidad Autónoma.

Una vez comunicada la aceptación de la Comunidad Autónoma, los gestores notificarán a los interesados la concesión de la ayuda y procederán a la formalización de la misma.

5. FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA.

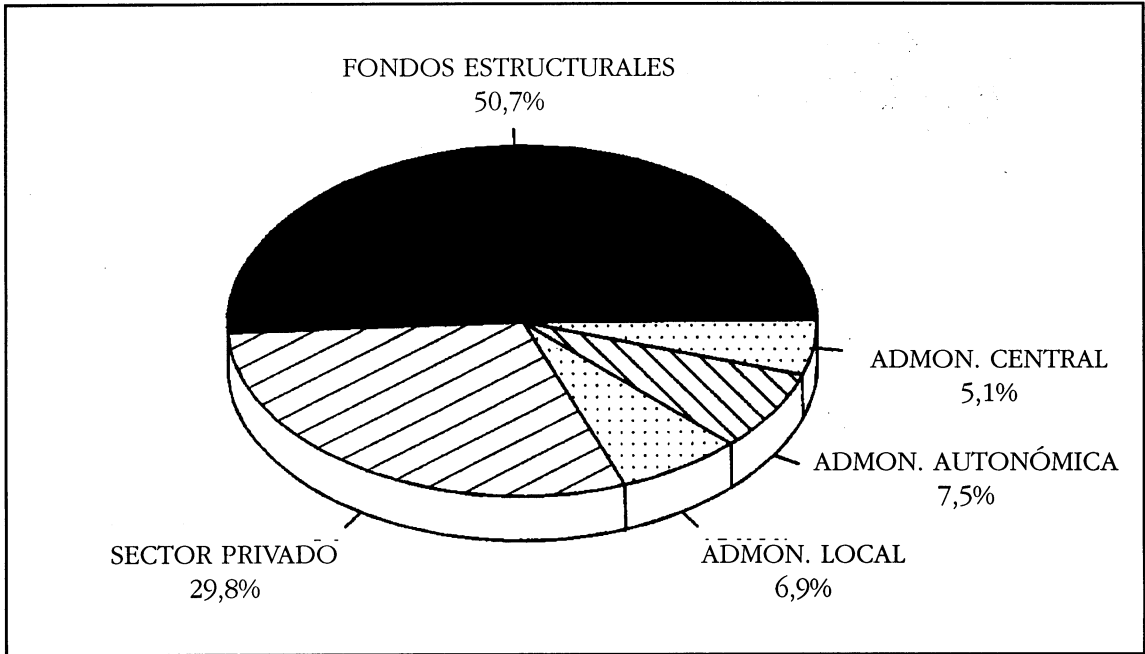
En la financiación del programa participan los Fondos estructurales de la Unión Europea (FEOGA-Orientación y FEDER), las Administraciones Públicas Nacionales (Central, Autonómica y Local) y el sector privado (Gráfico nº 2).

En las medidas 1, 2, 6 y 7 la mayor parte de las acciones aparecen financiadas por el gasto público exclusivamente (Cuadro nº 1), por tratarse de inversiones de las Administraciones públicas y no constituir inversiones productivas directas. El resto de medidas sí introducen acciones productivas.

Los proyectos que reciban ayudas de los Fondos estructurales deberán tener también una ayuda pública nacional, teniendo que cumplir algunas condiciones:

- a). La ayuda comunitaria no puede ser superior al 80% de la ayuda pública total.
- b). La ayuda de los Fondos estructurales, tratándose de inversiones productivas, no puede ser superior al 50% del coste total.
- c). La suma de la ayuda comunitaria y nacional no debe sobrepasar los límites máximos de ayuda pública que se señalen en el régimen de ayudas.
- d). Una medida o acción individual sólo podrá beneficiarse de la contribución de un Fondo estructural.

Gráfico nº 2
Financiación del programa de desarrollo y diversificación de zonas rurales.



Fuente: Programa de desarrollo y diversificación económica de las zonas rurales.

6. BIBLIOGRAFÍA

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (varios años) *La situación de la agricultura en la Comunidad*. Luxemburgo.
- FERNÁNDEZ DEL HOYO, J. J. (1994) *La Política Agraria Común (PAC) y sus reformas*. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (1993) *La nueva Política Agraria Común*. Secretaría general técnica, Madrid.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (1994) *Programa de desarrollo y diversificación económica de zonas rurales*. Secretaría general técnica, Madrid.
- REQUENA SÁNCHEZ, M. D. (1993) «Nuevas tendencias en la política rural de la C.E.: la Iniciativa LEADER». *Espacio y tiempo*, 7, 195-202.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Pirámide, Madrid.

Cuadro nº 1.
Inversión y financiación prevista en España (millones de pesetas).

MEDIDAS	G A S T O P Ú B L I C O										GASTOS PRIVADOS	
	SUBVENCIONES COMUNITARIAS					ADMINISTRACIONES NACIONALES					TOTAL	%
	TOTAL	%	FEOGA-O	FEDER	TOTAL	%	CENTRAL	AUTONÓMICA	LOCAL			
1	10.769,0	58,6	—	6.313,1	3.787,1	35,2	448,8	1.525,3	1.813,0	668,6	6,2	
2	15.410,9	60,9	5.997,4	3.389,6	4.504,0	29,2	802,9	1.769,4	1.931,6	1.519,8	9,9	
3	22.959,9	43,8	6.846,4	3.216,7	2.683,3	11,7	870,7	972,2	840,3	10.213,3	44,5	
4	24.078,4	43,5	7.117,7	3.357,6	2.798,8	11,6	904,4	887,2	1.007,1	10.804,1	44,9	
5	14.084,7	48,1	6.768,8	—	2.202,9	15,6	958,4	810,7	433,7	5.112,9	36,3	
6	6.227,3	61,4	3.613,7	210,6	1.904,3	30,6	560,5	1.038,2	305,5	498,6	8,0	
7	6.514,6	63,3	3.773,5	348,5	1.545,8	23,7	523,7	482,9	539,1	846,6	13,0	
TOTAL	100.045,1	50,9	34.117,8	16.836,3	19.426,6	19,4	5.069,7	7.486,2	6.870,6	29.664,3	29,7	

Medidas:

- 1.- Pequeñas infraestructuras ligadas a actividades económicas.
- 2.- Valorización del patrimonio rural.
- 3.- Fomento de las inversiones turísticas.
- 4.- Diversificación de actividades. Creación de pequeñas empresas, actividades de artesanía y servicios.
- 5.- Revalorización del potencial productivo agrario y forestal.
- 6.- Mejora de la formación agrícola y forestal.
- 7.- Asistencia y apoyo técnico al desarrollo rural.

Fuente: Programa de desarrollo y diversificación económica de zonas rurales de España.

Cuadro nº 2.
Distribución de la inversión por Comunidades Autónomas (millones de pesetas).

COMUNIDAD AUTÓNOMA	INVERSIÓN TOTAL	%	MEDIDAS						
			1	2	3	4	5	6	7
Andalucía	39.469,7	29,4	2.622,7	2.861,1	6.008,4	7.343,6	6.342,2	2.384,2	1.907,4
Asturias	4.758,4	4,8	414,8	414,8	1.281,3	1.884,5	284,0	239,3	239,3
Canarias	2.717,5	2,7	380,4	228,2	374,0	413,9	1.254,2	37,9	28,7
Cantabria	3.139,2	3,1	816,8	1.424,8	284,9	427,4	113,9	71,2	—
Castilla-La Mancha	12.263,0	12,3	429,2	1.961,9	4.292,7	3.065,3	1.226,3	674,5	612,9
Castilla y León	23.480,7	23,5	2.632,7	2.628,1	6.237,6	6.237,6	2.233,9	1.228,6	2.281,8
Extramadura	5.269,3	5,3	480,3	706,9	933,4	1.402,8	1.014,8	252,1	478,7
Galicia	9.141,8	9,1	1.260,6	3.783,4	1.260,6	1.260,6	630,3	630,3	315,9
Murcia	2.046,6	2,0	1.077,1	308,4	371,8	—	289,1	—	—
C. Valenciana	7.759,0	7,8	654,2	1.093,0	1.914,8	2.042,5	695,7	708,9	649,6
TOTAL	100.045,2	100,0	10.769,0	15.410,9	22.959,9	24.078,4	14.084,7	6.227,3	6.514,6

Medidas:

- 1.- Pequeñas infraestructuras ligadas a actividades económicas.
- 2.- Valorización del patrimonio rural.
- 3.- Fomento de las inversiones turísticas.
- 4.- Diversificación de actividades. Creación de pequeñas empresas, actividades de artesanía y servicios.
- 5.- Revalorización del potencial productivo agrario y forestal.
- 6.- Mejora de la formación agrícola y forestal.
- 7.- Asistencia y apoyo técnico al desarrollo rural.

Fuente: Programa de desarrollo y diversificación económica de zonas rurales de España.