

Lurralde :inv. espac.	N. 31 (2008)	p. ***-***	ISSN 1697-3070
-----------------------	--------------	------------	----------------



**EVOLUCIÓN Y PROGRESO DE LAS ASOCIACIONES DE
DESARROLLO RURAL EN GIPUZKOA,
UN MODELO NECESITADO DE MAYOR AUTONOMIA Y APOYO
INSTITUCIONAL**

Recibido: 2007-09-05

Aceptado:2007-12-15

Juan Cruz ALBERDI COLLANTES.

Departamento de Geografía de la Universidad del País Vasco

Facultad de Filología y Geografía e Historia.

Francisco Tomás y Valiente, s/n.

Apartado 2111.

01006 Vitoria.

juancruz.alberdi@ehu.es

RESUMEN:

Tras dos décadas dedicadas a la promoción de los espacios rurales las Asociaciones de Desarrollo Rural de Gipuzkoa se han convertido en el vehículo prioritario para el progreso de este tipo de espacios. Su trayectoria ha estado marcada por toda una sucesión de programas con objetivos diversos y directrices políticas y presupuestarias diferentes. Como consecuencia se ha creado un modelo de dinamización rural centrado en la comarca y caracterizado por la diversidad de acciones que aborda y por su capacidad para incorporar nuevos campos, por su alto grado de implicación en la coordinación, ejecución e incluso gestión de servicios y por su capacidad de incorporar actores al desarrollo de los espacios rurales. A pesar de lo acertado del modelo éste aún tiene asignaturas pendientes, especialmente su dependencia de la decisiones políticas que en cada momento se toman y como consecuencia su falta de autonomía, la excesiva ligazón que aún presenta con el que fue el objeto inicial de estas Asociaciones, la realización de infraestructuras y especialmente el estrépito fracaso que ha tenido su pretensión de incorporar a otras instituciones y departamentos además de los propiamente agrarios.

Palabras clave: desarrollo rural, dinamización rural, País Vasco, Gipuzkoa.

LABURPENA:

Nekazal zonaldeen garapenera bi hamarkadetan zuzendu ondoren Landa Garapen Elkartek nekazal zonaldeen etorkizunerako ezinbesteko tresneria bihurtu dira. Izandako bilakaera helburu ezberdinak zituzten programengatik eta aurrekontu eta norabide politiko ezberdinengatik markatuta egon da. Horren ondorioz eskualdean oinarritutako ereduak sortu da, ekintza anitzak burutzeko ahalmenarekin, koordinaketan eta kudeaketan inplikaturik eta ekintzaile berriak nekazal garapenera inkorporatzen duen entitatea da. Ereduaren egokitzapenaren arren oraindik baditu gaitzitu beharreko ikasgaiak, bereziki politikarekiko autonomia eza, hasiera batean elkartearen helburu nagusia izan zenarekin, nekazal azpiegituraren eginkizuna, eta bereziki nekazaritzatik at beste entitate eta sailak inkorporatzeko erabateko porrotarekin.

Hitz gakoak: nekazal zonaldeen garapena, nekazal zonaldeen dinamizazioa, Euzko Herria, Gipuzkoa.

ABSTRACT:

After two decades dedicated to the promotion of the rural spaces the Associations of Rural Development of Gipuzkoa have become the high-priority vehicle for the progress of this type of spaces. Its trajectory has been marked by all a succession of programs with diverse objectives and different political and budgetary directives. As consequence has been created a model of rural management centred in the region and characterised by the diversity of actions that approaches and by its capacity to incorporate new fields. In spite of guessed right of the model this one still it has pending subjects, specially its dependency of the political decisions that at every moment take and like consequence their lack of autonomy. Also the excessive attachment that still presents with which it was the initial object of these Associations, the infrastructure accomplishment, and specially the noise failure that has had its pretension to incorporate to other institutions and departments in addition to the development agrarian areas.

Key words: rural development, rural management, Basque Country, Gipuzkoa .

Los programas de desarrollo rural del País Vasco, iniciados por las Asociaciones de Agricultura de Montaña hace dos décadas, se han caracterizado en cada momento por su escasa concreción, falta de dinamización de la población local y excesivo dirigismo político, centralización en unas partes del territorio mientras otras eran apenas eran beneficiadas y escasa dotación presupuestaria. En definitiva, se han ido sucediendo toda una serie de programas muy parciales y muy alejados de los objetivos que en sus inicios promulgaban.

A pesar de las críticas vertidas, todas ellas reconocidas incluso por los propios actores encargados de abordar el desarrollo rural (1), se ha ido creando una estructura organizativa que se mantiene más o menos intacta dos décadas después. Este grupo de acción local ha adquirido experiencia, conocimiento, lidera diferentes y muy diversos programas, se ha

adaptado a las características de cada comarca y conoce perfectamente a los actores a los que dirigirse en cada caso.

En este trabajo vamos a analizar la trayectoria que los seis grupos de dinamización rural de la provincia de Gipuzkoa han tenido desde su inicio para centrarnos en la actividad y proyectos en los que actualmente están inmersos y que muestran el grado de complejidad al que estas asociaciones han llegado.

1.- Las Asociaciones de Agricultura de Montaña: motores del desarrollo rural del País Vasco.

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 Gipuzkoa, en la comarca de Urola-Costa, proceso que concluye siete años después, en 1993, con la creación de la Asociación de Donostialdea-Bidasoa.

1.1.- Asociaciones de Agricultura de Montaña en Gipuzkoa. Un funcionamiento peculiar

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.

Los objetivos que se persigue alcanzar en las zonas de A.M. se recogen en el art. 1:

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

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

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

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

Impulsar acciones destinadas a preservar el patrimonio histórico-cultural.

En pos de la consecución de los objetivos señalados se prevé la elaboración y ejecución de Programas Comarcales. Esta labor se podrá encargar tanto a un Comité Comarcal, como a entidades públicas como privadas (Asociaciones de A.M.). En éstos dos últimos casos, se deberá informar al Comité Comarcal **(2)**. Asimismo, se regula las características que deben cumplir las Asociaciones de Agricultura de Montaña (art. 7):

- Serán entidades de derecho privado, con personalidad jurídica y capacidad de obrar propias, siendo su objeto servir de cauce de participación y colaboración de los agricultores, las industrias agroalimentarias, el sector agroturístico y la administración local de la comarca correspondiente en la elaboración y ejecución de los programas comarcales de Agricultura de Montaña.
- Sólo podrán formar parte de la Asociación las entidades asociativas de los agricultores de la comarca y de las empresas de los sectores agroalimentario y agroturístico que dispongan de instalaciones y establecimientos en la propia comarca además de Ayuntamientos, Entidades Locales menores y Parzonerías de la comarca.
- La representación de las agrupaciones de agricultores en la Asociación deberá disponer de la mayoría absoluta en los órganos de decisión de la misma, disponiendo los estatutos de la Asociación de mecanismos que impidan la pérdida de la mayoría por la representación de los agricultores.

Estamos, por tanto, ante una entidad en la que va a dominar una visión "agrarista" del desarrollo rural, a pesar de la amplitud de objetivos que plantea, y que de manera directa e indirecta pasa a estar dirigida por la intervención pública **(3)**.

La financiación de los Programas anuales de la Agricultura de Montaña se realiza con cargo a los presupuestos del Departamento de Agricultura de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Es a partir de 1993 cuando se establecen unos criterios de distribución de los fondos entre las comarcas, así como límites de subvención. Todo ello se regula en la Norma Foral 15/1993 **(4)**. La aprobación de un programa anual requiere cumplir toda una serie de requisitos previos, desde la recepción de los proyectos hasta su aprobación por el Comité Comarcal **(5)**.

A diferencia de otras líneas de ayuda, donde se exponen muy detalladamente las condiciones de acceso a las mismas, en las Asociaciones de Agricultura de Montaña no existen unos criterios fijos. Por ello, ha sido cada Asociación la que ha establecido sus criterios según el momento, proyecto, situación, etc. Se carece de un Plan de Actuación previamente elaborado que recoja los objetivos y bases para la correcta selección y elaboración de los proyectos. 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.

La realización de infraestructuras es la acción priorizada desde su funcionamiento en las comarcas de Gipuzkoa. En la mayoría de ellas 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.

El análisis de los programas que aprueban desde 1992 hasta el año 2005 deja entrever que la necesidad prioritaria del desarrollo rural en Gipuzkoa pasa por la consecución de una

estructura viaria y de abastecimiento de agua suficiente **(6)**. El resto de necesidades e iniciativas que también atañen al desarrollo rural y que se recogen en el decreto de Agricultura de Montaña, son desatendidas.

Sin poner en tela de juicio la conveniencia de las inversiones en infraestructuras que se realizan estos años, llegamos a la conclusión de que se abusa del recurso a ellas en unos programas que, en principio y en orden de prioridad, tienen otros deberes que cumplir **(7)**.

1.2.- Las Asociaciones de Agricultura de Montaña acumulan quehaceres

Junto a la ejecución de infraestructuras las Asociaciones de Agricultura de Montaña van acumulando progresivamente quehaceres y funciones. La aprobación del programa LEADER I (1991-1994) puesto en marcha en dos comarcas alavesas, y sobre todo a partir de aprobación en 1994 por la comisión de las Comunidades Europeas del segundo programa para el desarrollo de las zonas rurales objetivo 5B de la Comunidad Autónoma Vasca a materializarse durante el periodo 1994-1999 y que amplía considerablemente su ámbito de aplicación, se apuesta por dar continuidad 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...).

La incidencia de estos programas de desarrollo rural en Gipuzkoa se suscribe a una pequeña área, con nueve municipios implicados, dividida a su vez en dos comarcas, la de Tolosaldea y la de Urola Kosta. Con una población de 5176 habitantes en 1991 y con una extensión de 169,7 Km² no suponen más que un 6% de la población y un 20 % de la extensión del territorio de Gipuzkoa.

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. 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 Kosta 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 Gipuzkoa 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 **(8)**. La incidencia que este programa tiene en las Asociaciones de Gipuzkoa es reducida. De hecho, para coordinar las actuaciones en los 9 municipios seleccionados la Diputación Foral designa a un responsable, contratado desde Mendikoi **(9)**, quedando la función de las Asociaciones a la mera recopilación de proyecto de índole municipal o privado.

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

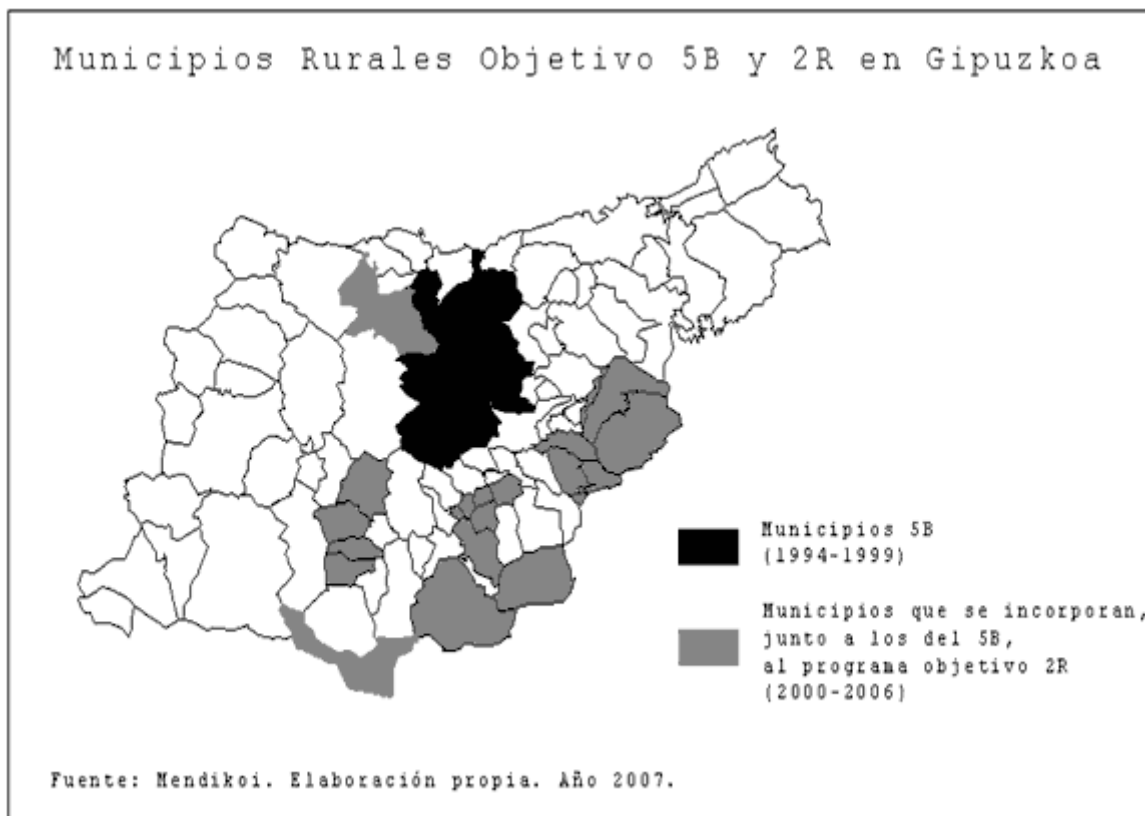
administraciones públicas del País Vasco pueden aportar al desarrollo rural. La Ley de Desarrollo Rural, aprobada en Abril de 1998, tiene como objeto prioritario establecer y determinar el marco normativo y los instrumentos con los que los distintos departamentos y entidades públicas han de desarrollar actuaciones dirigidas a promover el medio rural. La principal novedad que presenta es la asunción de competencias y la programación de la colaboración y coordinación entre las distintas administraciones, cuya responsabilidad recae en "Landaberri". Está adscrito al Departamento del Gobierno Vasco recayendo la presidencia y la responsabilidad de coordinación en el área de Agricultura y Desarrollo Rural.

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. La elección de la comarca como ámbito de actuación junto a la necesidad de desarrollar programas de desarrollo (PDR) 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, labor que ha de ser efectuada ahora por las Asociaciones de Desarrollo Rural, que vienen a dar continuidad a las anteriores Asociaciones de Agricultura de Montaña (ADR). El carácter de Ley del nuevo planteamiento aporta a las ADR más presencia, con nuevos campos a abordar, quedando reconocido su carácter dinamizador y centralizador del desarrollo rural.

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 + (apenas tiene aplicación en este periodo), los que reciben aportaciones mientras los demás espacios rurales quedan sin colaboración alguna. 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.

La aplicación del programa para el territorio de Gipuzkoa 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 **(10)**. Se pasa de los 9 beneficiarios anteriores a un total de 27 municipios de los 88 que tiene Gipuzkoa, a los que se incorporan las dos parzonerías con las que cuenta esta provincia, la de Alava y Gipuzkoa y la de Enirio-Aralar.



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 **(11)**. 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.

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 privadas 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. 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.

El impulso de la actividades turísticas también es recogido en el programa Erein si bien la mayoría del presupuesto está dirigido a la renovación de negocios de restauración **(12)**, 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 **(13)**, sino como un servicio necesario para el correcto funcionamiento de la vida social en unos municipios en los que se carece de esta prestación **(14)**.

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 desde servicios dirigidos a la población jubilada, preferentemente de atención domiciliaria y centros de día, a la adecuación de locales dirigida a la población más joven, como salas polivalentes, centros multiusos, bibliotecas, guarderías.... 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 **(15)**.

La evolución que han ido presentando los diferentes programas de desarrollo rural que se han sucedido en el País Vasco, según el ejemplo de Gipuzkoa, 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 participe 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.

Las Asociaciones de Desarrollo rural, sin embargo, no han podido hacer frente a aquellas características propias de los espacios rurales y que limitan la acción de las distintas iniciativas de desarrollo rural, como es la despoblación o, en nuestro caso, una estructura demográfica

envejecida y una falta de liderazgo notable. A pesar de que los objetivos están definidos y que el programa es abierto y permite incorporar distintos tipos de proyectos, se ha de reconocer que se carece de una visión de desarrollo integrado. De hecho, no han realizado un debate previo sobre la política rural que quieren liderar.

Otra de las deficiencias que constatamos la localizamos en el funcionamiento de la Asociación. Todas ellas cuentan con una Junta Directiva, compuesta mayormente por entidades agrarias, aunque estén abiertas a la incorporación de otras tipologías de socios. Sin embargo, la aportación que sus integrantes pueden hacer es muy reducida puesto que las directrices a aplicar vienen marcadas desde las instituciones públicas. Incluso la labor de dinamización de los técnicos de la Asociación queda relegada a un segundo plano ante la necesidad de priorizar los objetivos políticos planteados.

Asimismo, se presentan como unas entidades débiles, dependientes de un poder público que les otorga un presupuesto reducido y que fácilmente pudiera prescindir de ellas. No están suficientemente asentadas en el sector, ni cuentan con recursos económicos propios, con lo que, ante la retirada de la financiación pública estas entidades desaparecerán **(16)**.

A pesar no haberse cumplido las expectativas suscitadas, las Asociaciones han ido cumpliendo objetivos anualmente impulsando actuaciones que han tenido sus implicaciones en el medio rural de cada comarca, entre otras mejoras en el equipamiento social e infraestructuras, acciones en servicios al medio rural y mejoras en la comercialización de productos agrarios.

Aún así, todas estas medidas no han sido suficientes y el sector agrario decrece constantemente, a un ritmo vertiginoso. El medio rural, el caserío en Gipuzkoa no se deshabita pero pierde el carácter agrícola que le ha caracterizado.

2.- Los planes de gestión, reflejo del nivel de desarrollo y disparidad de actuaciones de las ADR de Gipuzkoa.

La Ley de Desarrollo Rural de 1998 define las reglas de funcionamiento que van a regular las políticas de desarrollo rural y la actuación de los grupos de acción local, responsables finales del desarrollo del medio rural de cada comarca. Con este objetivo, cada Agencia de Desarrollo Rural elabora su programa de desarrollo comarcal donde se recogen las actuaciones y las líneas estratégicas que van a poner en marcha durante los próximos ocho años.

Si los PDR ya han sido efectuados, e incluso se encuentran en fase de revisión tras superar su periodo de validez, las acciones que éstos recogían han sido parcialmente materializadas, entre otras razones por la falta de colaboración presupuestaria de la mayoría de los departamentos y áreas de los organismos públicos que, de una u otra manera, puedan estar implicados en materia de desarrollo rural (sanidad, transportes, cultura, economía,...), a excepción de las áreas tradicionalmente ligadas a la agricultura.

Mermadas en su actividad cada ADR ha ido primando unas necesidades y actuando en función de los fondos a los que podía acceder, trabajando en muchos casos de una manera totalmente

autónoma, especialmente en aquellas comarcas en las que apenas han tenido acceso a recursos comunitarios por no ser consideradas zonas de desarrollo rural prioritarias.

A partir del año 2005 un grupo de trabajo, del que forma parte el autor de este artículo, inicia un programa de valoración y revalorización de las actuaciones que las ADR de Gipuzkoa han realizado durante ese año (17). El objetivo es el de poner en marcha una herramienta que la propia elaboración de los PDR ya recogía, el Plan Anual, donde se definen las acciones a desarrollar ese año, en función de los objetivos que se recogían en cada Plan de Desarrollo Rural. Se pretende actuar, valorar y medir anualmente la materialización de los proyectos que se aprobaron en el PDR y crear un modelo de gestión que ayude realmente a saber si la herramienta que diseñó la Ley de Desarrollo Rural es un instrumento válido.

El análisis de los Planes de Gestión anual de cada Asociación, de los que contamos tan sólo con las referencias del año 2005 y 2006, nos va a permitir observar cuál es la función de cada asociación, qué temas afrontan, su diversificación territorial e incluso abordar el objeto principal de esta investigación, como es el de conocer su grado de desarrollo tras dos décadas de funcionamiento.

2.1.- Año 2005. El peso de las infraestructuras condiciona aún la función de las ADR.

Las ADR han establecido tradicionalmente un modelo de funcionamiento que tenía como fin aprobar un programa de actuación anual. Este modelo se concretaba en la realización de toda una serie de reuniones con agentes, generalmente colectivos, tanto públicos como privados, a partir de las cuales se captaban demandas de actuación que eran expuestas en la Junta de la Asociación y que constituían el grueso del Plan Anual. El modelo de funcionamiento continúa vigente en la actualidad con la diferencia de que a partir del año 2005 sus actuaciones están siendo sometidas a valoración.

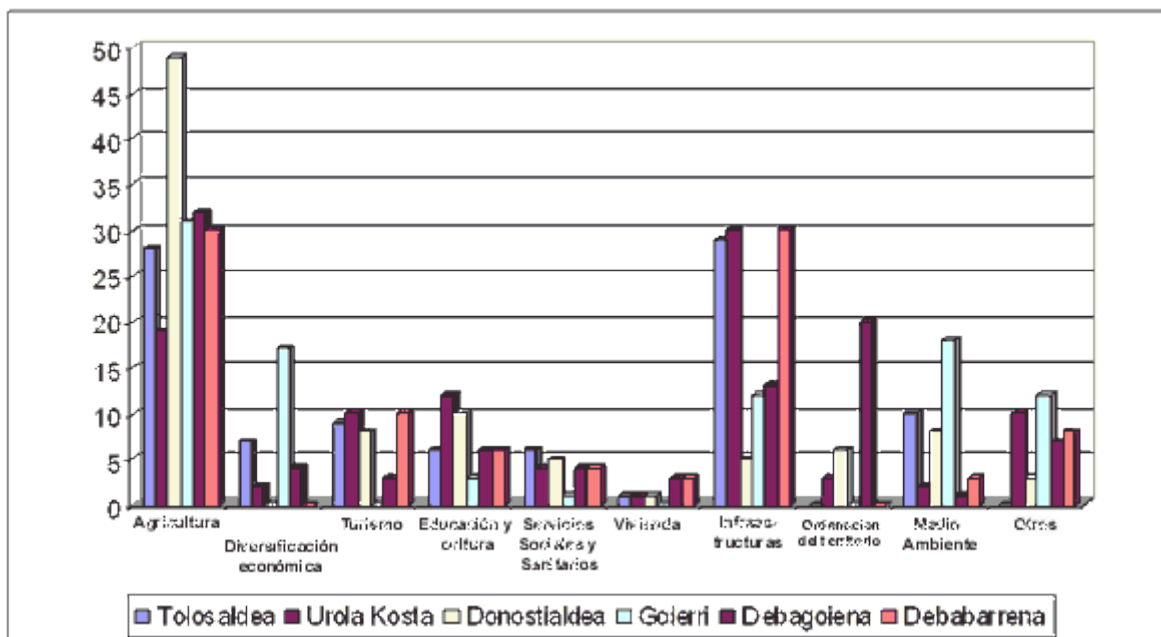
A través del análisis de los Planes Anuales de cada comarca contabilizamos un total de 338 actuaciones diferentes por parte de estas Asociaciones en el Territorio de Gipuzkoa. De éstas, aproximadamente un 40% eran consideradas por los gerentes de las entidades de desarrollo rural como finalizadas mientras un 56% eran actuaciones cuya parte presupuestaria había sido materializada pero no el proyecto en sí mismo, que se pretendía que fuera completada en futuras actuaciones. Tan sólo un 4% de las actuaciones, tras ser aprobadas, habían sido posteriormente rechazadas.

Agrupando las acciones por tipos consideramos que un tercio de las mismas están relacionadas directamente con el desarrollo agrario o forestal, mientras un 20% se corresponden principalmente con acciones dirigidas a mejorar las infraestructuras de barrios y caseríos. El desarrollo prioritario de estos campos deja en evidencia el peso que el progreso agrario y la ejecución de infraestructuras ha tenido y continúa teniendo en estas asociaciones que, a pesar de su reconversión en entes de desarrollo rural, siguen ejerciendo prioritariamente las labores que materializaron en su inicio. Este aspecto es más evidente en aquellas

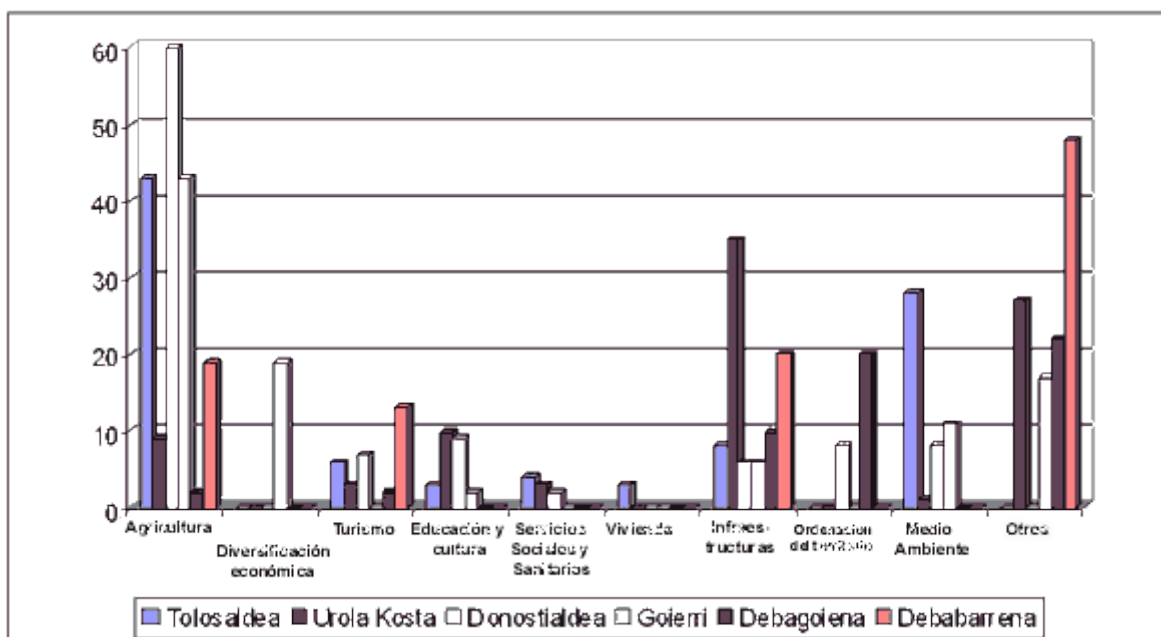
comarcas que no han sido consideradas como 2R, aunque es una realidad que se puede generalizar al conjunto de las entidades de acción local.

El resto de grupos en los que clasificamos las actuaciones tienen una representación mucho menos, que oscila entre el 3% y el 8%. Estos son los de diversificación económica, turismo, educación y cultura, servicios sociales y sanitarios, vivienda, ordenación del territorio, medio ambiente y un último, en el que integramos otro tipo de proyectos.

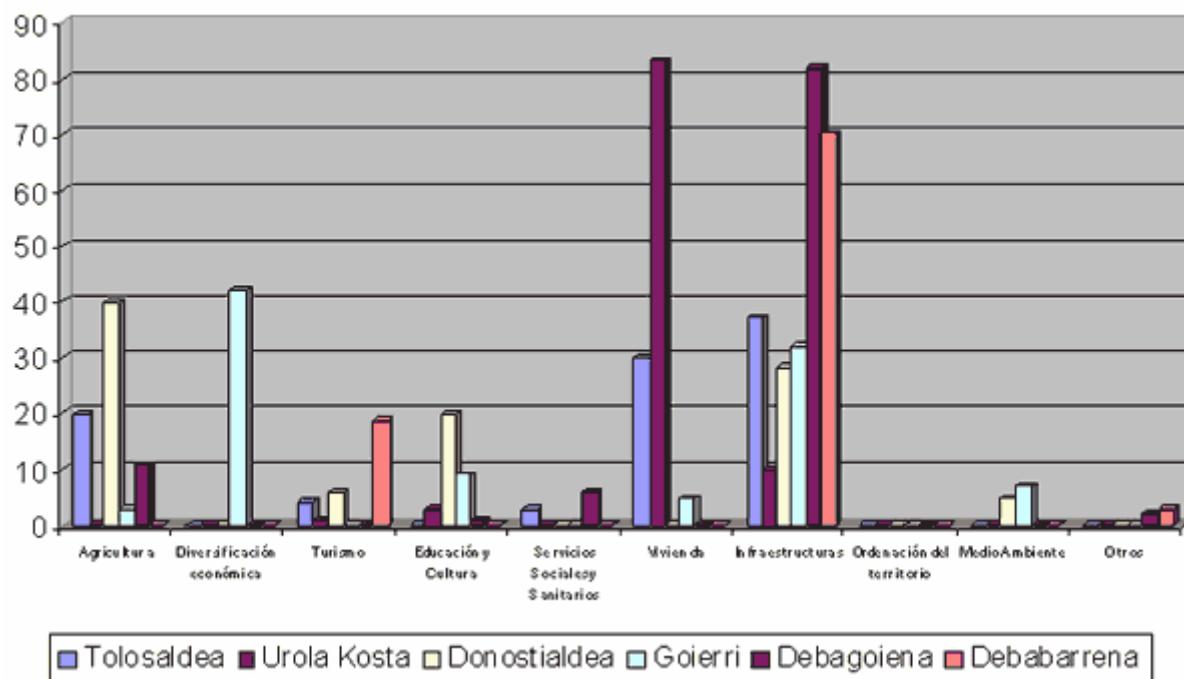
Acciones de Desarrollo clasificadas por grupos y comarcas (%). Año 2005



Dedicación según grupos de acción y comarca (%). Año 2005



Inversiones por grupo de acción (%). Año 2005



Fuente: Plan Anual de las ADR de Gipuzkoa. Elaboración propia. Año 2005.

Atendiendo al tiempo de dedicación de las Asociaciones a cada uno de los grupos observamos cómo cada una de ellas centra parte de su tiempo en un proyecto, clasificados en diferentes bloques, a los que llega a dedicar en algún caso hasta el 50% de sus esfuerzos personales. Haciendo esta salvedad, son las acciones relacionadas con el desarrollo agrario las que mayor tiempo requieren, junto a las clasificadas en la casilla de "otros", coincidiendo generalmente con proyectos individuales y complejos puestos en marcha de manera individualizada. Llama la atención la pérdida de importancia en este grupo de las acciones relacionadas con infraestructuras y servicios puesto que en estos casos la mayoría se dedican a subvencionar actuaciones municipales, sin dirigir su ejecución.

Otro indicador representativo lo muestra el análisis de las inversiones efectuadas en cada uno de los campos, donde observamos que aquellas comarcas no clasificadas como 2R y que por tanto se benefician casi exclusivamente de fondos de Agricultura de Montaña (forales) y municipales dedican hasta un 80% de sus inversiones a ejecutar infraestructuras. Las comarcas clasificadas como 2R tienen la misma tendencia que las anteriores con la salvedad de que alguna actuación financiada con fondos comunitarias acapara buena parte de sus inversiones. Sirva como ejemplo el caso de Urola Kosta, que entre infraestructuras y vivienda retienen más del 95% de las inversiones, o el de Goierri, donde entre infraestructuras y servicios acaparan el 75% del gasto efectuado. Aunque hay excepciones, las asociaciones se dedican preferentemente a financiar infraestructuras (agua y pavimento), mientras los nuevos fondos (Programa Erein principalmente) se destinan a actuaciones específicas, de gran necesidad económica, dirigidas a cubrir la demanda de núcleos y barrios rurales.

El estudio de los proyectos más significativos efectuado en cada comarca completa el análisis general que hemos efectuado. Debagoiena, por ejemplo, dedica buena parte de su esfuerzos y,

sobre todo, el tiempo de sus técnicos a la puesta en marcha del proyecto "Debarroa", actuación diseñada para concienciar y dar a conocer el medio rural del valle del Deba en un proyecto trianual. Aun así, el presupuesto principal se destina a la realización de aguas y caminos, completados con la dotación de alguna otra infraestructura, como la instalación de internet en determinados barrios rurales mediante sistema Wifi. Por lo demás, se han realizado importantes esfuerzos personales para estar presente y dirigir proyectos de interés para el medio rural del valle, como ha sido el de asegurar el mantenimiento del matadero comarcal, participar en diferentes documentos de ordenación territorial e incluso organizar proyectos de dinamización de barrios.

Debabarrena comparte con Debagoiena los esfuerzos en el proyecto Debarroa y al igual que éstos destina sus posibilidades presupuestarias a la realización de infraestructuras, agua y caminos. Entre las escasas particularidades que presenta cabe destacar los esfuerzos realizados para dotar con un botiquín y una sala de pediatría al barrio de Itziar, la apertura de un albergue y la organización de ferias en la comarca.

La comarca de Urola Kosta dedica sus principales esfuerzos técnicos y presupuestarios a la realización de una treintena de viviendas de protección en municipios y barrios rurales y a la dotación de infraestructuras. Junto a ello cabe destacar su colaboración en la dotación de servicios, banda ancha mediante sistema Wifi, refuerzo de la guardería de Beizama y dotación de una red de locales multiusos en los barrios de Zestoa, así como el estudio de las necesidades sociales del municipio.

A medida que avanzamos hacia el área oriental de este territorio la diversidad de proyectos comienza a ser mayor. En la comarca de Donostialdea-Bidasoa los proyectos de desarrollo de las funciones agrarias toman relevancia. Entre éstos destaca la ejecución de un polígono hortícola, la ampliación de otro anterior, la adecuación de locales para producción ecológica y comercialización de productos de caserío, la organización de mercados semanales en Donostia y ferias en Donostia y Renteria y la creación de servicios de maquinaria, especialmente dirigidos a las labores de recolección de hierba. En materia de turismo la Asociación coordina la recuperación de una zona minera en la entrada del Parque de Peñas de Aia, a la que se accede mediante un tren adecuado para tal uso. Por lo demás colabora con la Mancomunidad de San Marcos, responsable de la gestión de residuos, en el control de focos de vertidos y en la recogida de la basura domiciliaria del medio rural. Junto a ello cabe destacar la puesta en marcha de diferentes locales sociales con una función multiusos en algunos de los barrios rurales de la comarca.

El proyecto principal liderado por la Asociación *Goimen* ha sido la puesta en marcha de un área dirigida a actividades de transformación y valorización agrícola, con la instalación de la planta de huevos con label *Euskaber*. Otro proyecto prioritario, especialmente por el tiempo dedicado, ha sido la coordinación de un modelo de merchandising para revalorizar el queso de Idiazabal. Junto a ello se han iniciado programas de desarrollo de vivienda en barrios rurales, se han

ejecutado infraestructuras a caseríos, se ha coordinado un programa educativo anual y se han realizado estudios y labores de coordinación dirigidas a revalorizar la producción agrícola.

La comarca de Tolosaldea aborda durante el año 2005 un amplio abanico de proyectos. Al igual que Donostialdea, se potencia la puesta en marcha de una agroaldea y se apoya la creación de equipos de maquinaria agrícola. A su vez, se toma parte en la comisión comarcal de turismo, se financia la creación de salas multimedia en municipios rurales, se invierte en infraestructuras e incluso se participa en la redacción de normas subsidiarias. Pero, tal vez, el proyecto más novedoso es la coordinación de una agenda 21 rural para 10 municipios de la comarca, un proyecto piloto que pretende adecuar esta herramienta de gestión y ordenación a los espacios rurales **(18)**.

Las opciones de abordar las inversiones son diferentes dependiendo de cada comarca. Las asociaciones del Valle del Deba y la de Donostialdea-Bidasoa apenas cuentan con fondos procedentes del Gobierno Vasco y de los programas comunitarios, al no contar con municipios 2R. Como consecuencia la inversión total en estas comarcas suele ser inferior al millón de Euros anual y funciona con los fondos aportados por la Diputación y los Ayuntamientos. En el caso de las otras tres comarcas la realidad es bien diferente. La inversión media es de cuatro millones de Euros puesto que se incrementan las aportaciones del Gobierno Vasco, las municipales y, en algún caso, incluso la de los particulares.

Como observamos, las ADR de Gipuzkoa responden a un esquema común y centran sus posibilidades presupuestarias en la realización de obras de infraestructura. Aunque no es su labor prioritaria, desde su especializado se han centrado en estas funciones y la continúan manteniendo bien por falta de ideas, presión municipal o por necesidad apremiante. Dentro de este esquema general la diversidad y dinamismo es la nota dominante entre todas las Asociaciones.

En primer lugar, las posibilidades presupuestarias de unas y otras son bien diferentes y queda concretada, como ya hemos comentado, en la realización de obras de urbanización de cascos y realización de vivienda principalmente, y en algún caso, en la puesta en marcha de polígonos agroindustriales. Estas acciones pueden ser realizadas en comarcas como Tolosaldea, Urola Kosta o Goierri pero no en el resto.

Por otro lado, cada comarca se especializa en unas determinadas funciones, que son las que llevan buena parte de los esfuerzos personales. Entre todas ellas cabe destacar la asunción de compromisos que algunas están asumiendo, especialmente en la organización de servicios, preferentemente en Tolosa y Donostia. Son generalmente agrarios aunque también comienzan a desarrollarse algunos de carácter comarcal, especialmente ambientales **(19)**.

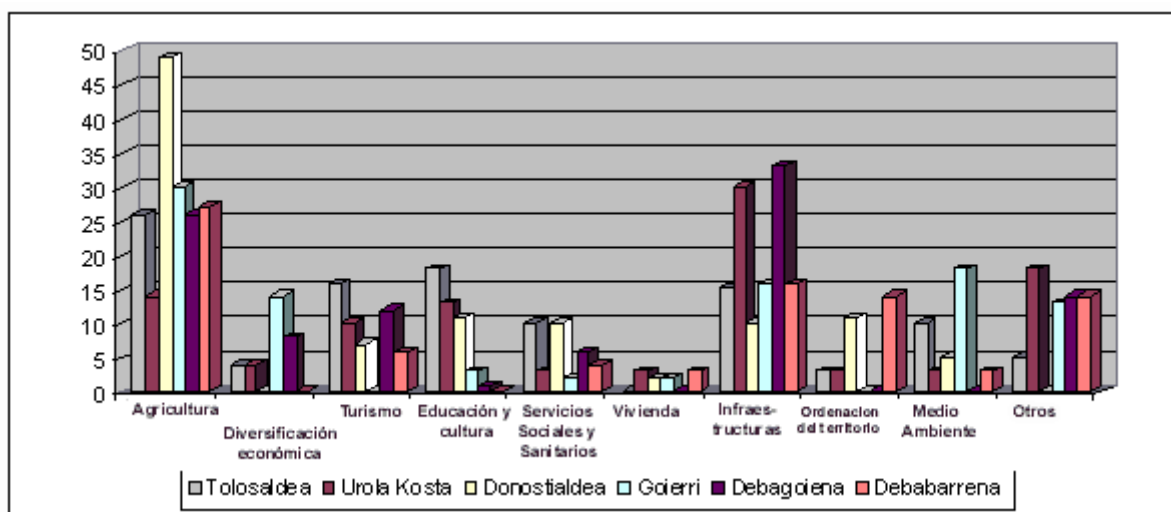
2.2.- El año 2006 confirma la progresión de las Asociaciones de Desarrollo Rural.

El estudio de las acciones efectuadas el año 2006 viene a dar continuidad a la tendencia observada el año anterior y al grado de complejidad que cada una de estas asociaciones va adquiriendo.

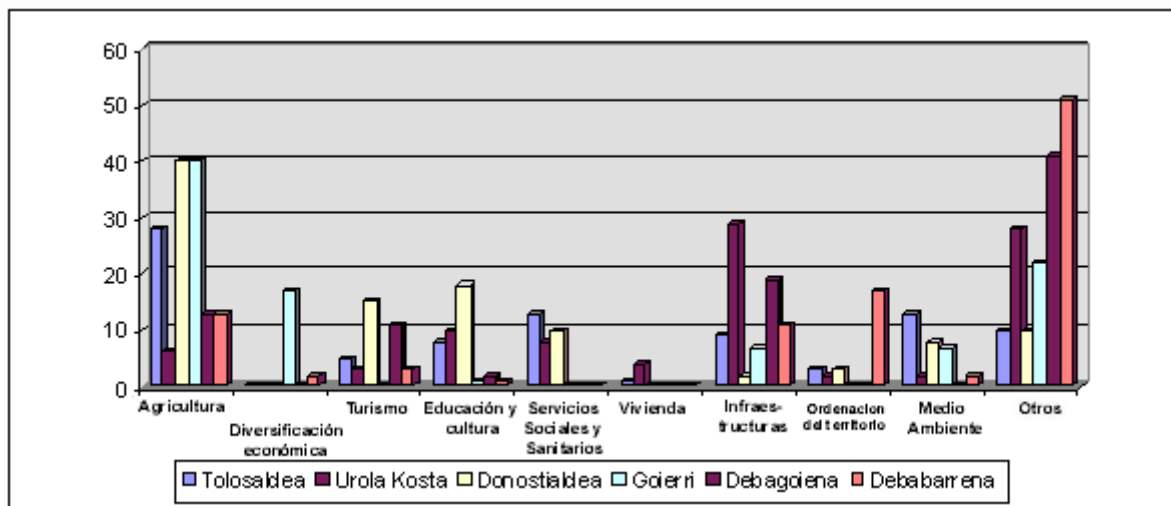
En primer lugar, el número de acciones aprobadas ha disminuido sensiblemente, pasando a 273, 110 menos que el año anterior. Sin embargo, a tenor de las entrevistas efectuadas, no se ha de tomar este dato como un aspecto negativo sino como un síntoma de madurez de las entidades de desarrollo rural, que apuestan cada vez más por proyectos con continuidad, que requieren mayor inversión técnica y presupuestaria y que presentan un grado de implicación y de gestión de la propia Asociación mucho mayor. El número de proyectos iniciados y el porcentaje que han sido rechazados (5%) son similares a años anteriores pero la presencia de aquéllos ya finalizados y que van a dar continuidad a otros se ve aumentada ahora hasta el 82%, lo que demuestra que va cambiando año a año la actitud subvencionalista que han tenido ante una necesidad de mantener un modo de actuar más dinámico y una visión y perspectiva temporal más amplia.

El análisis por grupos de actuación muestra una continuidad respecto al año anterior, siendo los proyectos relacionados con el desarrollo de las actividades agrícolas y forestales y la realización de infraestructuras los más representados. El resto de áreas mantienen una presencia similar aunque como aspecto más destacado cabe señalar el incremento de las acciones clasificadas en el grupo de "otros", que pasan del 8% al 12% y que recogen actuaciones que, generalmente por su complejidad, son difíciles de encajar en otros apartados.

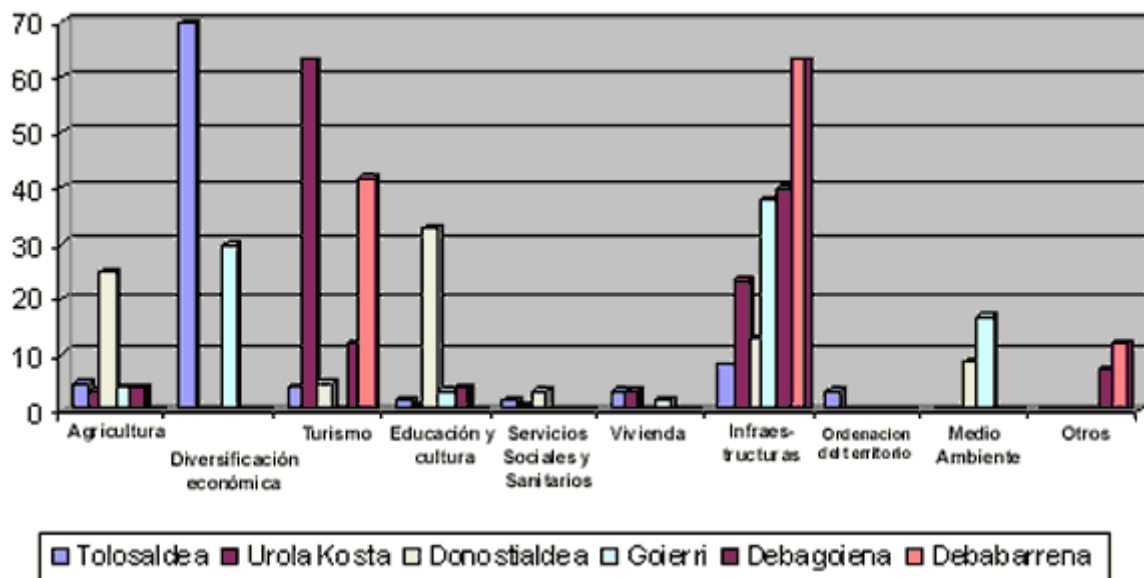
Acciones de Desarrollo clasificadas por grupos y comarcas (%). Año 2006



Dedicación según grupos de acción y comarca (%). Año 2006



Inversiones por grupo de acción (%). Año 2006



Fuente: Plan Anual de las ADR de Gipuzkoa. Elaboración propia. Año 2006.

Por lo demás, el análisis del número de actuaciones clasificadas por grupos, al ser muchos de los proyectos continuistas, apenas presenta diferencias en su estudio comarcal. El área de Donostialdea-Bidasoa se sigue especializando en proyectos de desarrollo agrícola, Goierri continua con la acción emprendida el año anterior y que clasificábamos dentro del grupo de diversificación económica, Debagoiena y Debabarrena realizan preferentemente infraestructuras y se centran en el proyecto Debarroa, Tolosaldea presenta al igual que en años anteriores una batería de proyectos muy diversificada, y Urola- Kosta, una vez finalizadas las viviendas en barrios rurales, se centra, además de en infraestructuras, en la puesta en marcha de acciones de dotación de servicios culturales a núcleos pequeños.

El grado de dedicación de los técnicos de las Asociaciones confirma las tendencias que ya apuntábamos el año anterior. En primer lugar, cabe señalar que es el grupo clasificado como "otros" el que mayor entrega requiere en la mayoría de las comarcas y que demuestra que el

grado de complejidad de los proyectos atribuidos a este campo es mucho mayor y la participación de la Asociación no se limita a aportar una simple subvención. Junto a este grupo cabe destacar los esfuerzos que algunas realizan en acciones de desarrollo agrícola o forestal. Dentro de esta generalidad, cada asociación lidera proyectos diferentes que hacen que el nivel de dedicación este año se incremente en el campo correspondiente y que marque diferencias respecto a la tendencia general.

El estudio de las inversiones efectuadas vuelve a dejar en evidencia la importancia que la realización de infraestructuras tiene para estas Asociaciones. Los Ayuntamientos, miembros de estas corporaciones, presionan para que este tipo de demandas, de obligación municipal, sean subvencionadas. Sin embargo, parecen observarse cambios en la dinámica que ha precedido a estas entidades, especialmente en la relación que se empieza a establecer entre la dedicación técnica y las inversiones efectuadas, dando cada vez más relevancia a los proyectos que requieren la iniciativa y la participación directa de sus técnicos (Cultura, otros). En otros casos, el peso de la inversión privada en relación a la subvención aportada es desproporcionado, como ocurre en algunas actuaciones relacionadas con el turismo y la diversificación económica, en las que las asociaciones realizan acciones de dotación básicas y son los particulares los que asumen el peso de la inversión **(20)**.

Otro aspecto a resaltar es que la capacidad que tienen estas asociaciones de atraer inversiones al medio rural. Con unos fondos propios reducidos, de alrededor de 400.000 € cada una, mueven unas actuaciones que multiplican por ocho esta cantidad, destacando los fondos provenientes de Ayuntamientos, programas de desarrollo rural del Gobierno Vasco y de otras fuentes, preferentemente de origen privado. La importancia de los fondos procedentes del Gobierno Vasco es básica a la hora de dirigir otro tipo de inversiones al medio rural puesto que son actuaciones que obligan a una cofinanciación por parte de entidades municipales o de particulares, especialmente en actividades clasificadas dentro del grupo de diversificación económica, principalmente pequeños polígonos dirigidos a la promoción de actividades de transformación y servicios. El problema que presentan es que éstas se reparten de manera desigual en el territorio y son los municipios clasificados como 2R los principales beneficiados **(21)**.

Por otra parte, cada una de las fuentes de las que provienen las inversiones relacionadas con las actividades de las ADR tienden a centrarse en áreas determinadas. La inversión procedente de los particulares y de administraciones no relacionadas con las áreas de agricultura invierten preferentemente en la diversificación económica, junto a la dirección de desarrollo rural del Gobierno Vasco, aunque cada vez más tiende a especializarse en proyectos relacionados con el turismo e infraestructuras. Los fondos de las ADR, junto a los de los Ayuntamientos, se centran en la realización de infraestructuras.

El análisis individualizado de los proyectos aprobados por las Asociaciones, manteniendo la línea del año anterior, muestra una cada vez mayor diversificación de actuaciones y, si tenemos en cuenta aquéllos destacados por su personal técnico, observamos un esfuerzo

importante por superar la inclinación tradicional dirigida a realizar infraestructuras, es decir, dotar de acceso y red de abastecimiento de agua a los caseríos.

La comarca de Donostialdea-Bidasoa, por ejemplo, está haciendo un esfuerzo importante en materia de dotación de servicios de bienestar social, destinadas preferentemente a romper el aislamiento del anciano que habita en el caserío **(22)**. Al mismo tiempo, está dirigiendo la rehabilitación de un área minera en Irun, un proyecto complejo, con la participación de multitud de entidades y que tiene por objeto unir villa con el parque natural de Peñas de Aia, de la que el coto minero constituiría su entrada principal. Otro de sus principales esfuerzos está centrado en dotar de locales culturales a los barrios rurales de la comarca. Todas las actuaciones se habían iniciado el año anterior, algunas de ellas se materializan ahora pero todas las líneas continúan abiertas.

En Urola Kosta, de igual manera, cabe destacar la materialización de proyectos iniciados el año anterior, especialmente la realización de viviendas en Beizama y Nuarbe. Por lo demás, las infraestructuras adquieren carácter prioritario, en este caso el análisis de las necesidades de abastecimiento de agua potable, un proyecto dirigido a estudiar el alcance real de la falta de agua y las soluciones a plantear para cada caso. Como acción novedosa cabe señalar la adecuación del espacio recreativo del pantano de Ibai Eder, con la adecuación de senderos, aparcamientos y zonas de esparcimiento.

Las dos comarcas del valle del Deba continúan desarrollando el programa Debarroa, proyecto centrado en socializar el medio rural en la comarca. Este año los esfuerzos han ido dirigidos a la creación de material didáctico y a dar a conocer el proyecto en la zona. Al mismo tiempo, la comarca de Debabarrena ha inaugurado el albergue de Lastur, con un total de 28 habitaciones. Debagoiena continúa con los proyectos de años anteriores, como la dinamización de barrios y la participación en documentos de ordenación territorial, especialmente la elaboración del PRUG del parque natural de Aitzgorri-Aratz.

Las actuaciones prioritarias en la comarca de Goierri van dirigidas al desarrollo de las funciones agrarias y a la revalorización de sus productos. Como acciones más destacadas cabe señalar la potenciación del proyecto de merchandising Kiskurre que, utilizando la figura de la oveja latxa, tratan de impulsar la venta y revalorización del queso de Idiazabal junto a productos de artesanía de la zona. Junto a ello, la publicación de una guía práctica de valorización y gestión de praderas, en la que han colaborado multitud de entidades agrarias, así como la puesta en marcha de un proyecto piloto de compostaje realizado a partir de la revalorización de purines de vaca.

Las actuaciones en Tolosaldea se continúan caracterizando por su variedad. Como actuación principal se presenta un proyecto piloto que, tomando un municipio como referencia (Orexa), pretende ahorrar el uso de energía a través de la incorporación de fuentes de energía renovables, actuación que tendrá continuidad el año 2007. Por otro lado, se sigue con la labor de dinamización de municipios y barrios rurales, en este caso centrandose en el barrio de Bedaio. Los proyectos de desarrollo agrícola también tienen su representación, con

un programa dirigido a revalorizar aquellos suelos que son cedidos o arrendados a terceros para uso agrícola.

El análisis del ejercicio del año 2006 por parte de las ADR de Gipuzkoa muestra unos resultados que, en términos generales, se pueden clasificar como satisfactorios. En primer lugar, la reducción del número de actuaciones no parece venir ligada a una disminución de la actividad sino a un mayor grado de concreción de los proyectos. Buena muestra de ello es que la gran mayoría de las iniciativas se han materializado y son muy pocas las que finalmente han sido desestimadas. Aun así, sería interesante analizar las razones que han llevado a desecharlos y evitar el mayor número posible de rechazos.

El tipo de actuación prioritario continúa siendo en gran medida aquél que caracterizó a las Asociaciones desde su formación, el desarrollo agrario y las infraestructuras, quedando la perspectiva más generalista de desarrollo rural en un segundo plano. Aún así, se ha de considerar que se están dando pasos importantes en este sentido y que los programas anuales son cada vez más diversos en tipos de actuaciones. Dentro de la generalidad, cada asociación impulsa uno o dos proyectos estratégicos, a los que dedica buena parte de su labor técnica y cada vez más también económica. De hecho, es significativo que los datos de dedicación se centren principalmente en el progreso de las actividades agrarias, cumpliendo el interés de buena parte de los miembros de la Asociación, y en el grupo de "otros", dejando entrever el carácter cada vez más complejo e interdisciplinar de muchos de los proyectos que se ponen en marcha.

Respecto a las inversiones que generan, el aspecto más destacado es la capacidad que están teniendo de implicar económicamente a otros departamentos e instituciones, incluso en algún caso a la iniciativa privada (estos últimos generalmente en actividades económicas y vivienda). Especialmente significativa es la ayuda de área de desarrollo rural del Gobierno Vasco, responsable en gran medida de la apertura de miras que se observa en muchas de las asociaciones, de la implicación de Ayuntamientos y otras entidades en proyectos diferentes de las infraestructuras y en la propia justificación del papel de las ADR como entidades de desarrollo rural.

3.- Más autonomía, entre las demandas de las ADR. A modo de conclusión.

Las Asociaciones de Agricultura de Montaña, ahora denominadas de Desarrollo Rural, muestran toda una serie de cualidades que avalan el modelo de dinamización por el que se ha optado en la política de desarrollo rural del País Vasco. Sus dos décadas de experiencia, junto a una trayectoria que ha supuesto una continua adecuación a nuevos programas y realidades han forjado unas unidades de acción maduras, dinámicas y ajustadas a las posibilidades y necesidades de su medio.

Cuentan con un personal técnico que conoce las dificultades que su trabajo supone. La experiencia adquirida le permite calcular con mayor exactitud el alcance y los riesgos que la puesta en marcha de proyectos en el medio rural entraña, el contacto con el habitante del

caserío es continuo e identifica a aquellas personas en las que apoyarse a la hora de iniciar un programa o, simplemente, ante la necesidad de obtener información.

Al mismo tiempo, el análisis de los proyectos puestos en marcha los años 2005 y 2006 muestra el carácter emprendedor de estos grupos de acción, aspecto que queda reflejado en el número y diversidad de propuestas que en un territorio reducido, como es el de Gipuzkoa, se ponen en marcha. En la evolución presentada se intuye el dinamismo del modelo creado, característica que queda reflejada en la continua búsqueda de proyectos e iniciativas por parte de su personal técnico.

Otro aspecto destacable es la diferente dinámica observada en cada una de las comarcas. Aunque las acciones responden a un esquema común cada uno de los grupos preferencia unos u otros campos, en función de las características del medio, lo que demuestra un alto grado de autonomía a la hora de decidir que se ha de impulsar en cada valle junto a una adecuación a la realidad rural de cada comarca.

La dinamización comarcal, sin embargo, no hubiera sido posible si las Asociaciones no hubieran contado con un presupuesto adecuado. En este sentido, y a pesar de la insuficiente dotación económica que podemos considerar como propia, la procedente de la Diputación Foral de Gipuzkoa, han sabido captar fondos procedentes de fuentes diversas, aportaciones que les ha permitido emprender acciones variadas y comenzar a afrontar el desarrollo de su medio desde una perspectiva cada vez más amplia.

El progreso de los diferentes programas de desarrollo rural que se han sucedido en Gipuzkoa muestra como se ha pasado de una concepción agrarista del desarrollo rural, centrada 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. 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. El habitante rural tiene trabajo en el medio urbano próximo, valora la vida en el campo pero quiere tener unos servicios parejos a los del urbano.

En la labor de apostar por un planteamiento no tan agrarista de los responsables del desarrollo rural, 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.

No todos los aspectos, sin embargo, son positivos. 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.

Deficiencias observamos también en la tipología de proyectos aprobados. 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 **(23)**.

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 dejadez, carentes de regulación urbanística alguna y de cualquier tipo de servicio o atención.

Las Asociaciones de Desarrollo Rural de Gipuzkoa no han servido para frenar el progresivo abandono de la actividad agraria y del espacio rural. El medio rural vasco participa de la problemática que nos encontramos en todo el estado y en muchas áreas de Europa: población envejecida, proceso de extensificación, falta de relevo generacional, etc... . El proceso hacia la desaparición de la explotación agraria, del caserío, avanza con gran rapidez. El abandono agrario, sin embargo, no conlleva la desaparición del caserío ni la pérdida de población rural que, en función de los últimos datos del padrón, se presenta como una de las más dinámicas del País Vasco **(24)**. Sin embargo, la retirada de las funciones agrarias supone perder el elemento más característico de este medio y de su población, en definitiva, aceptar su absorción por parte del elemento urbano **(25)**.

Por otro lado, a pesar de que los objetivos están definidos y que el programa es abierto y permite incorporar distintos tipos de proyectos, se ha de reconocer que se carece de una visión de desarrollo integrado. Las infraestructuras tienen excesivo peso y evidencian la presión de determinados entes públicos, junto a la escasez de ideas que se produce en determinadas zonas. Este aspecto queda reflejado en el funcionamiento de la Asociación. Todas ellas cuentan con una Junta Directiva, compuesta mayormente por entidades agrarias, aunque estén

abiertas a la incorporación de otras tipologías de socios. Sin embargo, la aportación que sus integrantes pueden hacer es muy reducida puesto que las directrices a aplicar vienen marcadas desde las instituciones públicas. Incluso la labor de dinamización de los técnicos de la Asociación queda relegada a un segundo plano ante la necesidad de priorizar los objetivos políticos planteados.

Nos tememos que a pesar de los importantes esfuerzos que realizan son unas entidades débiles, dependientes de un poder público que les otorga un presupuesto reducido y que fácilmente pudiera prescindir de ellas. No están suficientemente asentadas en el sector, ni cuentan con recursos económicos propios, con lo que, ante la retirada de la financiación pública estas entidades probablemente desaparecerán.

4.- Bibliografía citada

ALBERDI COLLANTES, J.C.(2004): "Colaboración interinstitucional en el desarrollo rural: aciertos y fracasos de la ley de desarrollo rural del País Vasco" Boletín de la AGE. 38:131-152

ALBERDI COLLANTES, J.C.(2006): "El pequeño municipio, articulador de la política de desarrollo rural del País Vasco: el ejemplo de Gipuzkoa" *Xeográfica*. 6:7-32

ALBERDI COLLANTES, J.C.(2007): "Envejecimiento, caserío y atención social: la familia asume el cuidado del mayor". *Ager* (En imprenta)

BADÁS FERNÁNDEZ,J, DE UÑA ALVAREZ, E. y GONZÁLEZ CAIÑA, J. (1998): "Aplicación de las políticas comunitarias: dos ejemplos en el medio rural del S.E. Gallego". *IX Coloquio de Geografía Rural*. Universidad del País Vasco. Vitoria-Gasteiz, pp. 429-439.

BLAY ,J. Y 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.

BRISTOW,G.(2000): "Structure, strategy and space. Issues of progressing integrated rural development in Wales" *European urban and regional students*. nº 7, p. 19-33.

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.

ESPARCIA, J., MOSELEY, M. y NOGUERA, J.(2000): *Exploring rural development partnerships in Europe*. Informes Uderval. Universidad de Valencia

GARAYO, J.M. (1998): "Población y sociedades rurales" en MEAZA, G. y RUIZ, E. (dirs.): *Geografía de Euskal Herria. vol. VI (Los espacios y actividades rurales e industriales)*. Etor, Donostia, pp. 9-23.

GARCIA SANZ, B. (1997): "Ultimas tendencias de la población rural según el Padrón municipal de habitantes de 1996". *Agricultura y Sociedad*, nº 84, pp. 279-296.

GOBIERNO VASCO. Departamento de Agricultura (1996): *Iniciativas Comunitarias Leader II*. Vitoria-Gasteiz.

HERNÁNDEZ, M y 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.

JENKINS, T.N.(2000): "Putting postmodernity into practice: endogenous development and the role of traditional cultures en the rural development of marginal regions" *Ecological Economics*, nº 34, p. 301-314.

LARRUL CHIMISANAS, A. (1998): "Desarrollo rural y la diversidad productiva: el caso del Leader I en la tierra alta". *IX Coloquio de Geografía Rural*. Universidad del País Vasco. Vitoria-Gasteiz, pp. 429-439.

MARTÍNEZ J. Y MARTÍN M.A. (2002): Agenda 21 Local como instrumento de ordenación territorial: La Mancha Alta Conquense. *Estudios Geográficos*. LXIII, 248-249: 711-731

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.

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. 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.

VAN DER PLOEG, J.D., RENTING, H. (2000): "Impact and potential: A comparative review of European rural development practices" *Sociologia ruralis*, nº 40, p. 529-543.

NOTAS

[1] El autor del artículo ha abordado el estudio de las políticas de Desarrollo Rural en el País Vasco en otros artículos (ver ALBERDI, 2004; 2006). En este caso concreto se analiza la confluencia de las entidades surgidas para llevar adelante las políticas de desarrollo rural, las Asociaciones de Desarrollo Rural.

[2] Los Comités Comarcales de A.M. (art. 5) son órganos de consulta, asesoramiento y coordinación en la política de Agricultura de Montaña de la comarca y están integrados por los siguientes representantes: uno de cada municipio de la comarca, tres de la Diputación

correspondiente, uno del G.V., uno de los Sindicatos Agrarios y un representante de las Cámaras Agrarias de la comarca.

[3] 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[1], 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).

[4] Una vez asignada la partida presupuestaria por parte del Departamento de Agricultura de la Diputación, se distribuye una cantidad fija (30 millones) para todas las Comarcas de Agricultura de Montaña y la cantidad restante se distribuye en base a los siguientes: El coeficiente comarcal de Montaña; El número de explotaciones agrícolas existentes en cada comarca; La superficie total de la comarca y la superficie agraria útil (S.A.U.); Número de Unidad de Ganado Mayor (U.G.M.)

[5] Entre otros pasos cabe señalar como más significativos los siguientes: 1º) Las Asociaciones de A. M. establecen un plazo para la presentación de proyectos que deben ser presentados por los ayuntamientos o Asociaciones agrarias. No se admiten propuestas de personas individuales. 2º) Tras la recepción de las proposiciones y en base al presupuesto anual, realizan su propio programa , que es presentado al Comité Comarcal para su discusión. 3º) El Comité Comarcal aprueba la ejecución del programa. Lo habitual es que éste sea aceptado tal y como ha sido presentado por la Junta de cada Asociación. 4º) La ejecución práctica es realizada por aquella entidad que haya propuesto el proyecto, es decir, por Ayuntamientos o Asociaciones agrarias. La función de las Asociaciones de A.M. es la de control y seguimiento del programa aprobado, con la consiguiente tramitación de las ayudas.

[6] De todas las tipologías 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 como consecuencia el 66% del total de las inversiones entre 1992 y 2000 se destina a la realización de caminos y traídas de agua.

[7] El tipo de iniciativas impulsado, a pesar de que atendiendo al decreto que los regula presentan unos objetivos similares a los programas Leader, son totalmente distintos. Frente al dominio de las infraestructuras en nuestro caso, en los programas Leader es el turismo rural e incluso en algún caso la pequeña empresa la que acapara las mayores inversiones (Consultar OBIOL, 1998, BADÁS et al., 1998, LARRULL , 1998, CORBERA, 1999).

[8] 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.

[9] 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.

[10] 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.

[11] Ver Alberdi, 2004.

[12] Son negocios que además de cumplir la función de restaurante son bares, el último servicios “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.

[13] 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.

[14] 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 Gipuzkoa.

[15] 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.

[16] Una situación, por paradójica que parezca, común a las entidades de desarrollo rural surgidas al amparo de los programas impulsados por la CE. Su creación a partir de un programa desarrollo rural, su dependencia del dinero público y su control por parte de la administración son características que, atendiendo a las afirmaciones de ESPARCIA et al (2000)., se generalizan en la mayoría de ellos.

[17] El grupo de trabajo estaba formado por los gerentes de las diferentes ADR de Gipuzkoa, dos representantes de Mendikoi y el autor del artículo, como miembro del Departamento de Geografía de la Universidad del País Vasco.

[18] Una de las particularidades que presenta la Agenda Local para los municipios rurales de Tolosaldea estriba en los sujetos que formalizan el convenio de colaboración que incluye, además de la participación habitual de ayuntamientos y entidades ligadas al Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco, a los diferentes responsables del desarrollo rural de la Comunidad Autónoma (Mendikoi), a la entidad que gestiona el desarrollo rural en esta comarca (Tolomendi). Un grupo de trabajo razonable, necesario y que no es original puesto que, como ya señalan Martínez y Martín (2002), en la comarca de la Mancha Alta Conquense, un territorio de vocación rural clara, es el grupo de acción local que gestiona el programa de desarrollo rural el que promueve la elaboración de la Agenda 21. Lo que queda en evidencia es que la experiencia plasma la convergencia entre las políticas de desarrollo rural y de desarrollo sostenible.

[19] Como se observa, ambas Asociaciones participan de una estrategia común, con un desarrollo rural, en este caso preferentemente agrícola, y unas iniciativas similares, diseñadas paralelamente. Esta es una de las ventajas, para algunos la principal, que ofrecen los programas de desarrollo rural y su concreción en entidades de desarrollo, las sinergias que se producen entre zonas diversas, con una tipología de proyectos que se van repitiendo de una a otra (Consultar VAN DER PLOEG et al (2000)., BRISTOW (2000), ESPARCIA et al.(2000).

[20] Realidad que se concreta, por otro lado, en un reducido número de proyectos. Durante el año 2006 principalmente en dos, la realización de un polígono industrial en Lizartza y la venta de viviendas en Beizama y Nuarbe.

[21] Frente a los más de 8 millones de € que gestiona la Asociación de Desarrollo Rural Tolomendi, Behemendi no llega al millón en su total de su gestión. Haciendo referencia a los fondos aportados por el Gobierno Vasco, mientras en Donostialdea se han recibido 94043 € de subvención, en Urola Kosta estas aportaciones han sido de 1751000 €, multiplicando por 20 las diferencias entre unas y otras.

[22] Esta comarca ha estudiado la situación social que atraviesan ancianos y cuidadora de su medio rural llegando a la conclusión de que las exigencias de las mujeres que asumen el cuidado de los mayores tampoco parecen excesivas y se limitan a reclamar la adecuación de servicios ya existentes a sus necesidades para que les permitan liberar una o dos mañanas a la semana y a solicitar a la administración un reconocimiento de su situación económica y la de

sus padres, al menos a la hora de establecer ayudas sociales. Aun así, sería interesante romper con el aislamiento geográfico que en un hábitat disperso sufren tanto cuidadoras como mayores aportando servicios como bono-taxis o impulsando la obtención de carné de conducir, además de tratar de acercar al anciano a los servicios sociales bien mediante la información de personas de confianza de ellos (vecinos, médico, párroco,...) u organizando actividades en las que puedan participar a su ámbito más próximo, al barrio. (ALBERDI, 2007).

[23] De hecho, en la revisión de los PDR que están llevando adelante las Asociaciones de Desarrollo Rural de Gipuzkoa se apuesta por un espacio rural que fundamenta sus opciones de desarrollo en actividades que puede ofrecer a un medio urbano próximo al que oferta espacios de ocio y expansión, espacios naturales, calidad paisajista, patrimonio y cultura. Las actividades a potenciar han de preservar la tipología que hemos recogido (ADR GIPUZKOA, 2007).

[24] La evolución de la población de los municipios rurales vascos entre 1991 y 1996 indica que la inclinación apuntada en la década de los ochenta comienza a materializarse y estas villas ya no pierden residentes, presentando respecto a 1991 un incremento del número de habitantes (5%), muy importante en Alava y algo más atenuado en Bizkaia y Gipuzkoa. Las últimas tendencias de la población rural según el padrón de 1996 parecen denotar una recuperación y un crecimiento positivo de la población. GARCIA SANZ, analizando la población rural de España, indica cómo los pueblos rurales vascos, por debajo de 2000 habitantes, presentan un crecimiento positivo, motivado por haber sido capaces de atraer población. Sin embargo, no sólo el crecimiento del medio rural vasco sino de todo el español no depende ya del crecimiento vegetativo sino de la emigración, consecuencia de un proceso de desconcentración de las zonas más activas (1997, pp. 293-299). En el caso de Euskal Herria GARAYO apunta una ralentización del ritmo de decrecimiento de la población ya a partir de la década de los ochenta (1998, p. 16).

[25] *“Rendirnos a la evidencia de la crisis ganadera de los espacios marginales, considerarla irreversible, supone admitir la agonía inevitable de una parte del mundo rural, precisamente de aquellas que ha conservado mejor sus esencias culturales. Su total transformación en un mero espacio de ocio no supone su revitalización en condiciones distintas, superadoras del antagonismo entre el medio rural y urbano; significa su absorción”* (CORBERA, 1999,p. 235)