

23

Soziologiazko Euskal Koadernoak
Cuadernos Sociológicos Vascos

2007

Desarrollo rural en el País Vasco Hacia un modelo de evaluación cualitativa

Beatriz Izquierdo Ramírez

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

LEHENDAKARITZA

PRESIDENCIA

Desarrollo rural en el País Vasco

Hacia un modelo de evaluación cualitativa

Beatriz Izquierdo Ramírez

Ganadora del Accésit del Premio “Realidad Social Vasca” 2006

2007

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

LEHENDAKARITZA

Azterlan eta Lege Araubide Zuzendaritza
Prospekzio Soziologikoen Kabinetea

PRESIDENCIA

Dirección de Estudios y Régimen Jurídico
Gabinete de Prospección Sociológica

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2007

OTROS NÚMEROS DE ESTA COLECCIÓN

1. **La actitud emprendedora en la CAPV** • *Kualitate Lantaldea*
2. **Institucionalización política y reencantamiento de la socialidad. Las transformaciones en el mundo nacionalista** • *Begoña Abad, Javier Cerrato, Gabriel Gatti, Iñaki Martínez de Albeniz, Alfonso Pérez-Agote, Benjamín Tejerina*
3. **La cultura del trabajo y la actitud emprendedora en el ámbito profesional de la CAPV** • *Miguel Ayerbe, Esther Buenetxea*
4. **La población vasca ante el periodo de tregua de ETA 1998-1999** • *Gabinete de Prospección Sociológica*
5. **Ikastola edo eskola publikoa: euskal nazionalismoaren hautua** • *Txoli Mateos*
6. **Análisis postelectoral de Elecciones Autonómicas 2001** • *Gabinete de Prospección Sociológica*
Belén Castro Iñigo, Miguel Angel García Montoya, Amaya Zárraga Castro
7. **Acción colectiva y sociedad de movimientos. El movimiento antimilitarista contemporáneo en el País Vasco-Navarro** • *Jesus Casquette*
8. **El sector de la Cooperación al Desarrollo en la CAPV en el bienio 1999-2000** • *Varios autores*
9. **Euskal eskolaren muin eta mamiaren bila: ikerkuntza-prestakuntza prozesu bat** • *Maite Arandía, Idoia Fernández, Pilar Ruiz de Gauna, José Luis Marañón, Juanjo Gómez*
10. **La familia en la C. A. P. V. – 1997** • *Kualitate Lantaldea*
11. **La familia en la C. A. P. V. – 2002** • *Gabinete de Prospección Sociológica*
12. **El Concierto Económico Vasco: historia y renovación. Las valoraciones de la población de la C. A. P. V. al respecto** • *Varios autores*
13. **Gaztetxoak eta Aisialdia: Etorikizuna aurreikusten (2001-2002)** • *Kontxesi Berrio-Otxoa, Jone Miren Hernández, Zesar Martínez*
14. **Nuevos procesos de jubilación en las sociedades industriales contemporáneas: El caso vasco** • *Paulina Osorio Parraguez*
15. **Integración socio-cultural y adaptación psicológica de los inmigrantes extranjeros en el País Vasco** • *Nekane Basabe, Anna Zlobina, Darío Páez*
16. **Jolasgaraia: gaztetxoak, hizkuntzak eta identitateen adierazpenak** • *Jone Miren Hernandez*
17. **¿Sirven los grupos de trabajo autónomos para cambiar las organizaciones?** • *Aitor Arizeta*
18. **Gobernanza y territorio en Iparralde** • *Igor Ahedo, Eguzki Urteaga*
19. **Inmigración y empresa** • *Comisión de Ayuda al Refugiado en Euskadi (CEAR-Euskadi)*
20. **Etorikinak eta hizkuntza-ereduak** • *Mario Zapata Solano*
21. **La reducción del tiempo de trabajo, 1995-2005** • *José Ignacio Imaz Bengoetxea*
22. **Alfabetizazio berriak: Euskal Heriko neska-mutilak eta komunikabideak** • *Jose Inazio Basterretxea, Petxo Idoyaga, Txema Ramírez de la Piscina, Esther Zarandona*

Beatriz Izquierdo Ramírez se presentó al Premio *Realidad Social Vasca* en su convocatoria de 2006 con el trabajo: “Desarrollo rural y ruralidades. Una evaluación de la política de desarrollo rural en el País Vasco”, resultando ganadora del accésit.

Este trabajo que ahora se publica es una versión resumida del anterior.

La decisión del Gabinete de Prospección Sociológica de publicar el presente estudio no implica responsabilidad alguna sobre su contenido.

Edición:	1ª Diciembre 2007
Tirada:	500 ejemplares
©	Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco Presidencia
Edita:	Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco Donostia-San Sebastián, 1. 01010 Vitoria-Gasteiz
Fotocomposición:	Composiciones RALI, S.A. Particular de Costa, 8-10, 7.ª - 48010 Bilbao
Impresión:	Estudios Gráficos Zure, S.A. Carretera Lutxana-Asua, 24 A - Erandio-Goikoa (Bizkaia)
I.S.S.N.:	1575-7005
D.L.:	BI-2080-99

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	7
2. POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL EN EL PAÍS VASCO	11
2.1. Década de los 80. Autogobierno e integración en Europa	11
2.2. Nuevos planteamientos, nuevos programas: Objetivo 5b y LEADER	16
2.2.1. Objetivo 5b en el País Vasco (1990-1999)	16
2.2.2. LEADER en el País Vasco (1991-1999)	20
2.3. El Plan de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) 2000-2006	23
2.4. Algunos resultados del PDRS 2000-2003. Principales actores	27
2.4.1. Las entidades políticas y territoriales	28
2.4.2. Los beneficiarios directos del desarrollo rural	32
2.4.2.1. La población agraria	32
2.4.2.2. Las empresas agroalimentarias	35
2.4.2.3. La población no agraria	37
2.4.2.4. Las entidades locales y comarcales	38
3. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL	41
3.1. Hacia una noción de evaluación	41
3.2. La evaluación del desarrollo rural	42
3.2.1. La evaluación de los Fondos Estructurales	43
3.2.2. La evaluación del desarrollo rural en la UE. Lógica de intervención y resultados	48
3.2.3. Algunas consideraciones para la evaluación del desarrollo rural	51
3.3. Objetivos y preguntas de investigación	53
4. METODOLOGÍA	57
4.1. Selección de las personas entrevistadas. Criterios y perfil de los entrevistados	61
4.1.1. Beneficiarios agrarios	62
4.1.2. Beneficiarios no agrarios. Los emprendedores/as rurales	63
4.1.3. Empresas agroalimentarias	64
4.1.4. Entidades locales: beneficiarios públicos	65
4.1.5. Entidades comarcales: Asociaciones de Agricultura de Montaña (AMM) y de Desarrollo Rural (ADR)	66
4.2. Dimensiones de la entrevista	68
5. PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS SOBRE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL EN EL PAÍS VASCO	71
5.1. La vertiente agraria del desarrollo rural	71
5.1.1. Los jóvenes agricultores en el desarrollo rural	84
5.1.2. ¿Hacia una componente medioambiental del desarrollo rural?	86
5.2. Nuevos empresarios. El emprendedor/a en el desarrollo rural	91
5.3. La agroindustria en el desarrollo rural	101
5.4. Las entidades locales y comarcales en el desarrollo rural. Liderazgo y poder local	110
6. CONCLUSIONES	129
7. BIBLIOGRAFÍA	141
8. ANEXOS	157

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y MAPAS

Cuadros

Cuadro 1: Programa Objetivo 5b (1990-1999). Principales Ejes de actuación y Gasto Total.	18
Cuadro 2: La Iniciativa LEADER en el País Vasco (1991-1999). Principales actuaciones y gasto total.	20
Cuadro 3: Principales actores participantes en la política de desarrollo rural vasca.	28
Cuadro 4: Entrevistas realizadas a agricultores. Principales rasgos.	63
Cuadro 5: Entrevistas realizadas entre los emprendedores rurales. Principales rasgos.	64
Cuadro 6: Entrevistadas realizadas a empresarios. Principales rasgos.	65
Cuadro 7: Personas entrevistadas en el grupo de alcaldes. Principales rasgos.	66
Cuadro 8: Personas entrevistadas gerentes AMM/ADR. Principales rasgos.	67
Cuadro 9: Principales resultados del análisis del sector agrario.	84
Cuadro 10: Principales resultados del análisis de emprendedores rurales.	101
Cuadro 11: Principales resultados del análisis de agroindustrias.	109
Cuadro 12: Principales resultados del análisis de entidades locales y comarcas.	128

Gráficos

Gráfico 1: Distribución gasto público total de las Medidas del PDRS. Periodo 2000- 2002 (%).	24
Gráfico 2: Distribución gasto público según ejes principales de desarrollo rural (en millones de euros).	26
Gráfico 3: Principales criterios para la evaluación de programas.	49
Gráfico 4: Esquema de intervención del diseño metodológico planteado.	57

Mapas

Mapa 1: Zonas Objetivo 5b en el País Vasco.	17
---	----

1. Introducción

El desarrollo de las zonas rurales ha entrado a formar parte del debate político y social en Europa. Las políticas de desarrollo rural han ido ocupando progresivamente un espacio cada vez más amplio y diferenciado de la política agraria, invirtiendo substanciales recursos económicos en las poblaciones rurales. No existe, sin embargo, una definición única y consensuada acerca de qué es desarrollo rural, lo que ha favorecido que se trate de una idea que cuenta con un nutrido elenco de significados y consideraciones según varíe la región o Estado en la que se aplique. Más allá de una definición oficial, lo que se dispone hasta el momento es de *prácticas* y *expresiones* de desarrollo rural.

La evaluación de políticas públicas y programas es un campo de trabajo e investigación que está experimentando una lenta, aunque positiva, evolución en España. Estimar el impacto de las intervenciones diseñadas desde la Administración, conocer la eficacia de las diferentes líneas de acción puestas en marcha y comprender sus efectos sobre los beneficiarios comienzan a ser, todas ellas, preocupaciones cada vez más extendidas entre los gestores públicos. La política de desarrollo rural no es ajena a este ejercicio, aunque los resultados arrojados por estas evaluaciones resultan, hasta el momento, de escasa utilidad para conocer el comportamiento de la política de desarrollo rural aplicada.

Esta investigación se construye a partir de la confluencia de dos disciplinas novedosas que han evolucionado habitualmente como dos ámbitos de estudio separados: el desarrollo rural, y la evaluación de políticas públicas. La presente investigación aglutina ambas disciplinas con la finalidad de conocer cuál es la forma más adecuada para abordar la evaluación del desarrollo rural, y cuáles son las metodologías y métodos más apropiados para evaluar este tipo de políticas.

El primer término alude a las políticas de desarrollo que, desde instancias europeas, se vienen aplicando en el medio rural de las diferentes regiones de Europa con el objetivo de revitalizar social y económicamente estas áreas. El medio rural del País Vasco no es ajeno a este planteamiento; desde el comienzo de la década de los noventa, las poblaciones rurales vascas asisten a la sucesiva aplicación de políticas de desarrollo en forma de planes y programas, lo que se ha traducido en un importante esfuerzo inversor de la iniciativa pública y privada. Una arriesgada apuesta que ha favorecido, parcialmente, la progresiva recuperación socioeconómica de numerosas poblaciones.

Además de su potencial económico, el desarrollo rural presenta otras particularidades. La primera de ellas se refiere al entramado sociopolítico sobre el que se construye: un escenario multi-nivel en el que intervienen actores a escala política, territorial y social. En la esfera política, la Unión Europea, el Gobierno Vasco y las

Diputaciones Forales, junto a otras instituciones presentes en el medio rural (ayuntamientos, Mancomunidades, etc.), van a ser las encargadas de diseñar y poner en marcha los mecanismos y líneas de actuación de las políticas de desarrollo. A nivel territorial y social, los agricultores, símbolo inequívoco de la sociedad rural, comparten espacio con empresarios rurales, nuevos residentes, emprendedores rurales, etc. configurando lo que algunos autores denominan *un nuevo orden rural*. Un espacio que se aleja del estereotipo de sociedad cerrada y unitaria, y se transforma en un objeto de estudio plural, abierto, y en continua transformación.

En efecto, junto a la aplicación de los programas de desarrollo rural, aparece un renovado escenario en el que las poblaciones rurales vascas se convierten en espacios en transformación desde una dimensión demográfica y socioeconómica. Una *metamorfosis* marcada por la crisis agraria y la llegada de nuevos residentes desde un entorno urbano muy próximo.

El segundo pilar de esta investigación es la evaluación de la política de desarrollo rural. Desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas, la evaluación ha sido tradicionalmente la fase menos estudiada del ciclo de vida de una política. Desde el ámbito sociológico, la evaluación aparece todavía como un referente teórico y empírico escasamente divulgado.

En la actualidad, la evaluación comienza a incorporarse como parte fundamental de las preocupaciones de los gestores públicos, convirtiéndose en una disciplina capaz de arrojar valoraciones muy útiles acerca del éxito o fracaso de una política. Sin embargo, hasta llegar a su configuración actual, la evaluación ha sido sometida a numerosos cambios. En este proceso, la evaluación ha evolucionado desde una visión monolítica a otra plural y abierta, en el que se han ido incorporando diferentes enfoques evaluadores, convirtiendo a la evaluación en una disciplina *ecléctica*.

En relación a la política de desarrollo rural, la evaluación promovida desde la Comisión Europea, la evaluación *oficial*, supone un requisito obligatorio que ha adoptado un enfoque metodológico único y particular para todos los programas socioeconómicos cofinanciados por Europa. Estas evaluaciones han arrojado información útil y muy valiosa acerca de los resultados de los programas puestos en marcha, (líneas estratégicas apoyadas, gasto público generado, número y tipo de beneficiarios, etc.), aunque apenas ofrece información acerca de lo que ocurre *en el terreno*.

A partir de este planteamiento, los beneficiarios del desarrollo rural se convierten en el objeto de estudio de esta investigación. El objetivo es incorporar la percepción de los beneficiarios en la evaluación de programas de desarrollo rural, completando un *vacío* que dejan las evaluaciones *oficiales*. Se trata de conocer la perspectiva de los beneficiarios con el propósito de obtener información que sea útil para los participantes del programa y los decisores políticos. Su aportación va a permitir obtener información inédita, que ayude a comprender qué ocurre en el terreno y dentro de los programas, y cuáles son las principales motivaciones y efectos de las políticas puestas en marcha.

Una vez planteada esta tesis de partida, surgen varias preguntas: ¿Qué opinan los beneficiarios del desarrollo rural?, ¿Cómo es su experiencia con las ayudas?, ¿Cuáles son sus motivaciones para acogerse a la ayuda?, ¿Cuáles son los principales efectos de la política de desarrollo rural?

La inclusión de los beneficiarios en la evaluación permite incrementar la utilidad de los resultados. Es un modo de evaluar que democratiza la evaluación, al contar con los intereses de todos los grupos que participan en el programa, y no únicamente con la visión de los gestores y políticos, que ha sido hasta ahora la práctica más común. La validez de sus opiniones es clave para mejorar el diseño de futuros programas.

Esta investigación nace estrechamente vinculada a las preocupaciones e inquietudes de la práctica evaluadora. Se desplaza hacia el mundo teórico de la política del desarrollo rural y la evaluación, para posteriormente volver a la práctica, pero con claras esperanzas de poder contribuir a arrojar luz y mejorar la calidad y utilidad de las evaluaciones.

Para cumplir con el objetivo propuesto, este estudio se ha estructurado en los siguientes capítulos:

El primer capítulo aborda la evolución y principales rasgos de la política de desarrollo rural en el País Vasco desde su inicio, a principios de la década de los noventa. Las líneas de actuación diseñadas y los resultados de los programas permiten descubrir el modelo de desarrollo rural diseñado por las instituciones vascas a lo largo de estos años. La segunda parte del capítulo se centra en los principales actores que intervienen en la política de desarrollo rural a diferentes niveles: político, territorial y social. En la escala social destaca el protagonismo de los beneficiarios de las ayudas de desarrollo rural. Una información que arroja la Evaluación intermedia del Plan de Desarrollo Rural Sostenible 2000-2006. Se trata de conocer, en primer lugar, el desarrollo rural a partir de las políticas aplicadas, resultados, y los diferentes actores que intervienen a varios niveles. Desde una perspectiva más amplia, surgen nuevas cuestiones dirigidas a conocer qué entienden las instituciones vascas por desarrollo rural y cómo se plasma esta perspectiva a lo largo del tiempo.

El segundo capítulo está dedicado a la evaluación, en el que se pone de manifiesto la complejidad y diversidad del marco teórico en que se desenvuelve la práctica de la evaluación. A pesar de que no existe una respuesta única y comúnmente aceptada a la pregunta *Qué es evaluación*, uno de los principales rasgos acerca de los que la comunidad evaluadora mantiene un mayor consenso reside en la capacidad de la evaluación de juzgar, calificar, y de elaborar recomendaciones que sean útiles para futuras programaciones.

A partir de esta breve introducción, el capítulo se introduce en la evaluación del desarrollo rural. Tras un breve recorrido por la evaluación de los Fondos Estructurales, la evaluación «oficial» a la que está sometida la política de desarrollo rural, el capítulo se centra en la lógica de intervención de este modelo, basado en un modelo de evaluación por objetivos. La escasa información que ofrece este tipo de evaluacio-

nes acerca de lo que ocurre dentro de los programas, requiere de la adopción de nuevos enfoques para abordar este tipo de políticas. Asimismo, las características que se han ido incorporando al desarrollo rural (endógeno, participativo, etc.) demandan nuevas aproximaciones de evaluación que incorporen la percepción de los beneficiarios. Esta tesis de partida sirve para elaborar los objetivos y preguntas que van a guiar este estudio.

El diseño metodológico empleado para abordar los objetivos propuestos y tratar de contestar a las preguntas de investigación planteadas se expone en el capítulo tercero, dedicado a la metodología. Se ha optado por el diseño de una metodología de tipo cualitativo en el que la entrevista guiada se convierte en la herramienta más útil para afrontar los objetivos previstos. Se trata de adoptar una perspectiva que dé relevancia a las personas, que ponga «rostro» a las cifras, permitiendo un acercamiento a la política evaluada a través de sus participantes. Los resultados de la Evaluación Intermedia del Plan de Desarrollo Rural Sostenible 2000-2006, Plan sobre el que gira la política de desarrollo rural vasca, permiten reconocer los principales beneficiarios del primer periodo de actuación. Son los siguientes: la población agraria, los emprendedores rurales, las empresas agroalimentarias, y las entidades locales y comarcales. El marco metodológico incluye asimismo los principales criterios que han guiado la selección de los colectivos entrevistados.

El capítulo cuatro muestra los resultados del análisis de las entrevistas realizadas. Se estructura en torno a cuatro apartados principales, uno para cada uno de los colectivos entrevistados. De cada una de ellas se desprenden las dimensiones comunes relativas a las motivaciones para invertir, la experiencia en la gestión de las ayudas, los efectos de las ayudas, y propuestas de mejora. Un tipo de información inédita y muy valiosa que completa los resultados cuantitativos de las evaluaciones oficiales, y que logra una profundización en la política de desarrollo rural vasca desde una perspectiva muy novedosa.

Finalmente, en las conclusiones se interpretan los resultados obtenidos a partir de las entrevistas realizadas, y se incluyen las principales valoraciones acerca de la evolución de la política de desarrollo rural en el País Vasco, y de la ruralidad vasca. Las conclusiones ofrecen nuevas líneas de investigaciones dentro de la Sociología rural, y de la evaluación de políticas de desarrollo rural.

2. *Política de desarrollo rural en el País Vasco*

Este capítulo recorre la política de desarrollo rural aplicada en el País Vasco en los últimos veinticinco años. El inicio de este periodo se traslada al año 1981 con la transferencia de competencias desde la Administración central a la vasca, aunque va a ser la entrada de España en la Comunidad Europea lo que precipita la introducción de una política de desarrollo rural integral en el espacio rural vasco.

El capítulo finaliza su recorrido en el Plan de Desarrollo Rural Sostenible 2000-2006, en espera que a lo largo del año 2007 se definan las directrices básicas que guíen la futura programación para las zonas rurales del País Vasco 2007-2013.

A lo largo del periodo de referencia, la política vasca de desarrollo rural ha ido evolucionando desde una orientación marcadamente agrarista hacia la paulatina introducción de diferentes aproximaciones e instrumentos orientados al desarrollo de las zonas rurales. Se distinguen 3 etapas fundamentales:

- a) La década de los 80, condicionada por el inicio del autogobierno y la integración de España en Europa.
- b) La aplicación de los Programas europeos de desarrollo rural, Objetivo 5b y LEADER.
- c) La fase actual, que se inicia con la introducción de las nuevas programaciones de la Agenda 2000, y que se plasma en el Plan de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) para la CAPV 2000-2006.

Los resultados de la evaluación intermedia del PDRS (2003) sirven de base para confeccionar la segunda parte del capítulo, que se acerca a los protagonistas de la política de desarrollo rural vasca a diferentes niveles: político, territorial y social. Es precisamente en la esfera social y territorial en la que aparecen los principales beneficiarios del desarrollo rural a lo largo del primer periodo (2000-2002). El último apartado del capítulo realiza una descripción detallada de cada uno de ellos.

2.1. *Década de los 80. Autogobierno e integración en Europa*

Algunos de los investigadores del medio rural vasco (Murua, 2000; Malagón, 2001) consideran la década de los 80 una primera etapa del desarrollo rural en el País Vasco en la que las actuaciones públicas en el medio rural se entienden fundamental-

mente en clave agraria. Dentro de esa década, se distinguen dos fases cuyo punto de inflexión queda marcado por la entrada de España en la Comunidad Económica Europea (CEE). La primera fase arranca con el autogobierno, y se prolonga hasta el ingreso de España en la CEE. La segunda discurre desde 1986 hasta principios de la década de los 90, periodo en el que comienza a materializarse la política de desarrollo rural en el País Vasco.

Referido al ámbito estrictamente agrario, a principios de los 80 la agricultura vasca presenta una realidad síntesis entre tradición, solera y nueva tecnología (El Campo, 1981:3), y una sociedad agraria y rural que se encontraba inmersa en la incertidumbre que suponía la integración de España en Europa. En este contexto, aparece un agro vasco caracterizado por un sector escasamente profesionalizado, desvertebrado, e insuficientemente mecanizado, y con una agricultura a tiempo parcial que se perfilaba como salida mayoritaria ante las escasamente productivas explotaciones agroganaderas del momento.

A pesar de los esfuerzos de la primera Administración vasca por modernizar el sector, durante estos años existe un claro desajuste entre las estructuras productivas vascas y europeas, siendo varias las razones que explican el retraso de las primeras. La primera guarda estrecha relación con la deficiente estructura de las explotaciones agrarias, dotadas de una base territorial reducida¹ y excesivamente parcelada. A la situación precedente se añadía un escaso nivel de productividad y deficientes infraestructuras industriales y comerciales.

A la *insuficiente* situación agraria, se sumaban otros rasgos desfavorables de tipo sociodemográfico, como el envejecimiento de los agricultores. Con un elevado porcentaje de activos agrarios mayores de 55 años, el envejecimiento del agro vasco se perfilaba como un claro obstáculo que condenaba al sector al continuismo ante una falta de interés por las innovaciones, cambios y modernización en general.

Más allá del ámbito agrario, las alusiones bibliográficas al medio rural y a la mejora de sus condiciones de vida son escasas durante estos años. Los limitados monográficos y artículos existentes (entre las que destaca la revistas *El Campo* y *Sustrai*) se hacen eco de la apuesta de la Administración vasca por la necesidad de modernización y mejora de las explotaciones agrarias, lo que se traduce en la ejecución de diferentes obras de infraestructura, entre las que destaca la construcción de caminos rurales, electrificación de caseríos, etc.

Junto a estas actuaciones, el IRYDA, Organismo encargado de la mejora de las poblaciones rurales, disponía de una serie de ayudas destinadas a las poblaciones rurales, cuyo objetivo principal era tratar de mejorar las infraestructuras y servicios bá-

¹ A principio de los ochenta, la dimensión media de las explotaciones de la CAPV era de 7,6 hectáreas, siendo muy desigual la situación según Territorios. La de Álava, con 17,1 ha. de media, eran muy superiores a las de Bizkaia y Gipuzkoa, con 4,2 y 5,6 respectivamente (Ruiz Urrestarazu, 1986:248). El tamaño medio de las explotaciones vascas de más de 1 Ha. estaba muy por debajo de las de países como Bélgica (14,5Ha.) o Gran Bretaña (65,6 Ha.), siendo únicamente comparables con Grecia e Italia.

sicos. En aquel momento, el objetivo de estas ayudas pasaba por la restauración y construcción de instalaciones de primera necesidad en los núcleos rurales como abastecimiento de aguas, saneamientos, caminos, alcantarillado, etc., así como mejoras de bienestar social tales como el acondicionamiento de centros sociales, polideportivos, etc. (El Campo, 1981:39), siendo su principal área de actuación las comarcas de Ordenación Rural².

En líneas generales, este es el panorama socio-estructural de la agricultura y medio rural vasco a las puertas de su integración en Europa. A mitad de la década de los 80 y con una agricultura vasca que comenzaba tímidamente su proceso de modernización, la firma del Tratado de Adhesión supone el ingreso de España en la CEE. A partir de ese momento, nos adentramos en la segunda fase de este primer periodo, en las que las directrices procedentes de Bruselas comienzan a intervenir en el medio rural y agrario vasco³.

En estos años, la política agraria que se encuentran los estados recién incorporados se hallaba inmersa en una profunda crisis y reestructuración. Hay que recordar cómo los países incorporados iniciaban su andadura europea con un retraso de 20 años respecto a la puesta en marcha de la política socio-estructural de la PAC, que había comenzado a estructurarse a principios de la década de los sesenta, lo que, a priori, suponía una importante desventaja de partida⁴.

Desde la perspectiva agraria, la contribución de la política comunitaria a la agricultura vasca supuso una moderada mejora estructural de las explotaciones más profesionales y especializadas⁵, así como cierto rejuvenecimiento de los titulares de explotaciones (Murua, 1998). No obstante, la renta agraria va perdiendo posiciones con relación a los ingresos medios obtenidos fuera de la agricultura, y a pesar de la mejora de las infraestructuras rurales de los últimos años, el medio rural vasco siguió sufriendo las consecuencias de un continuo despoblamiento rural.

Una de las principales novedades de este periodo aparece en el ámbito de la política socioestructural, con la aprobación a nivel europeo del Reglamento 797/85,

² Estas comarcas fueron las siguientes: Rioja Alavesa y Noroeste de Álava en Álava, Valle de Carranza, Munguía y Plencia en Bizkaia y Goierri-Erdierrri en Gipuzkoa.

³ El ingreso de España en la CEE y las consecuencias para el agro vasco, son materia de reflexión de investigadores, políticos y sindicatos en los meses previos a la adhesión. Coexisten en este entramado social e institucional, una mezcla de incertidumbre, esperanza y pesadumbre ante la entrada de la CAPV en Europa, tal y como queda recogido en el primer número de la revista *Sustrai* (1986), publicación de corte institucional publicada por el Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación de Gobierno Vasco, y los Departamentos de Agricultura de las Diputaciones Forales.

⁴ No hay que olvidar que a principios de los 70, la CEE había iniciado una política socio-estructural agraria basada en el Informe Mansholt, comenzando un proceso de cambio desde una política estrictamente sectorial, a otra de tipo sectorial-territorial. Las nuevas políticas puestas en marcha tras el Informe, fueron destinadas a la modernización de las explotaciones agrarias y otros aspectos socio-estructurales como las Directivas dirigidas a las zonas de montaña y desfavorecidas. Esta situación confería una ventaja comparativa importante a los países de la Comunidad, lo que ampliaba la brecha entre las regiones de Europa.

⁵ La tesis doctoral de Pérez de las Heras *Análisis jurídico y económico de la implementación de la política agraria comunitaria en la Comunidad del País Vasco* (1990), recoge el impacto de la política agraria comunitaria sobre la agricultura vasca a finales de la década de los ochenta.

que aglutina la nueva política de estructuras agrarias. Se trata de la primera intervención pública en materia de desarrollo rural, y su aplicación va a tener consecuencias socioeconómicas determinantes para las zonas de agricultura de montaña del País Vasco.

A finales de 1985, el Gobierno Vasco aprueba el Decreto 394/85 sobre el Régimen específico de Agricultura de Montaña de la CAPV⁶, con el objetivo de apoyar las zonas desfavorecidas de forma integrada, y conseguir su desarrollo social y económico. Este Decreto supone la culminación de un proceso de reestructuración iniciado a nivel europeo en el año 1975 con la aprobación de la Directiva 268/75CEE sobre Zonas de Montaña y Áreas Desfavorecidas (posteriormente actualizada con el Reglamento CEE 797/85 de «Mejora de la eficacia de las estructuras agrarias»). En ambos documentos se establece un régimen especial de ayudas con la intención de cumplir un doble objetivo general de carácter socioeconómico: asegurar la continuidad de la actividad agrícola, manteniendo un nivel mínimo de población en áreas rurales desfavorecidas, y lograr la conservación del espacio natural.

La consideración como zonas de agricultura de montaña se establecía a partir de una serie de condiciones geográficas y socio-económicas específicas:

- a) Tener una pendiente media superior al 20%, o una diferencia entre las cotas extremas de su superficie agraria superior a 400 metros.
- b) Tener vocación predominantemente agraria y concurrir simultáneamente circunstancias de altitud y pendiente que dieran lugar a situaciones excepcionales limitativas de la producción agraria.

A través del Decreto aprobado, la Administración vasca elaboró una delimitación contemplando todas las zonas afectadas por *handicaps* naturales como Zonas de Agricultura de Montaña, quedando prácticamente toda la Comunidad Autónoma calificada como tal (94,7% de la superficie total). Esta zonificación difirió sensiblemente de la zonificación aprobada a partir de la legislación española, resultando esta última sensiblemente inferior.

En total, se establecieron 20 comarcas de agricultura de montaña para el conjunto del territorio vasco: 6 en Álava y 7 en Bizkaia y Gipuzkoa respectivamente. La incorporación de la novedosa política de montaña poseía una doble finalidad:

- a) Dotar a las explotaciones de estas zonas consideradas de unos ingresos mínimos.
- b) Asegurar unos niveles básicos de equipamientos e infraestructura para dichas zonas.

⁶ La legislación española también recogió este interés por las Zonas de Agricultura de Montaña (ZAM), convirtiéndose la Ley 25/1982 (de inspiración europea) en la primera disposición legal que aborda el problema desde una perspectiva integral y que articula una acción común de todas las administraciones implicadas junto con la población de las áreas afectadas (Ortuño y Zamora, 2001:47).

El primer objetivo se resolvió a través de la introducción de un sistema de Indemnizaciones Compensatorias de Montaña (ICM)⁷. Las ICM constituían un complemento directo de las rentas de los agricultores; por un lado, trataba de compensar las explotaciones agrarias afectadas por condicionantes naturales, y por otro, compensarles de la pérdida de ingresos derivada de la implantación de los mecanismos comunitarios de mercado (Pérez de las Heras, 1990:364-365).

El segundo objetivo se materializó con la aprobación de Programas específicos en cada comarca de Agricultura de Montaña, con el fin de lograr un desarrollo integral de estas zonas. Para ello, se estableció una Comisión de Agricultura de Montaña de ámbito autonómico como órgano de consulta, asesoramiento y coordinación en las cuestiones relativas a la política de montaña.

Los Programas comarcales de desarrollo y las ICM se convierten así en los dos pilares de la política de agricultura de montaña. Durante su primer año de actuación (1986), un total de 5.426 agricultores y ganaderos fueron beneficiados por las ICM, una cifra que, sin embargo, resulta escasa si se tiene en cuenta que la mayoría del territorio vasco estaba considerado como zona de agricultura de montaña.

El segundo instrumento de la política de montaña, los Programas comarcales, se destinaron prioritariamente a la realización de obras rurales, en un intento por mejorar la red de equipamientos e infraestructuras existentes (electrificación, caminos rurales, cierre de monte, etc.). Junto a estas actuaciones, los Programas debían fomentar proyectos dirigidos a la protección del patrimonio histórico y cultural de las comunidades de montaña, así como a la promoción del turismo rural y el artesanado⁸. Pese a las expectativas que se crearon, los Programas comarcales tuvieron una desigual implantación, suscitando numerosas críticas relacionadas con el carácter preferencial al desarrollo de obras de infraestructura. En muchos casos, la novedad de este planteamiento, adoleció de una planificación y visión más a largo plazo.

⁷ El Decreto 27/1988, de Ayudas a las Explotaciones Agrarias del País Vasco, adaptaría la normativa vasca a la comunitaria (Reglamento 797/85), redefiniendo estas ayudas como Indemnizaciones Compensatorias de Montaña. Las ICM contaron con un novedoso sistema de adjudicación. Los beneficiarios debían de explotar como mínimo 2 hectáreas de SAU (Superficie Agraria Útil) y comprometerse a seguir la actividad durante un mínimo de cinco años. Además, junto a la consideración de la comarca de agricultura de montaña donde la explotación estuviera ubicada, la concesión de la ICM dependía de otros criterios como dificultades orográficas, accesibilidad de las explotaciones y dinámica socio-económica de la zona. Para el cálculo de la cuantía de las ICM, se aplicó un baremo o 'coeficiente de explotación' en base a los siguientes criterios: dinámica socio-económica de la zona (evolución del número de explotaciones agrarias, edad de sus titulares, número de habitantes de la zona y evolución y densidad de población por kilómetro cuadrado, situación y accesos a la explotación (cota del caserío, pendiente media de la misma, distancia al centro económico y social de la zona y dificultades de acceso a la explotación), número de miembros de la unidad familiar de la explotación y carga ganadera.

⁸ Los diferentes proyectos se agruparon alrededor de un *Plan quinquenal de inversiones (1987-1991)*, que contó con una inyección económica de 4.826 millones de pesetas, de las cuales el 57% (aproximadamente) fueron contribución de Diputaciones y del Gobierno Vasco (Ruiz Urrestarazu, 1992). En relación a la actividad turística, en el año 1988 el Gobierno Vasco publica un novedoso Decreto por el que se crea la modalidad de alojamiento turístico-agrícola o agroturismo en zonas de montaña y desfavorecidas.

La aplicación de ambos instrumentos de desarrollo supuso la introducción de nuevas figuras territoriales en el medio rural: los Comités comarcales⁹ y las Asociaciones de Agricultura de Montaña. Estas últimas han jugado un destacado lugar, al menos desde el discurso político, en los procesos de desarrollo rural que se han generado en las comarcas vascas en los últimos veinte años, siendo objeto de análisis y reflexión en páginas posteriores.

Los primeros Comités comarcales y Asociaciones de Agricultura de Montaña se establecieron en las comarcas de Valles Alaveses, Urola Kosta y Duranguesado. Estas comarcas presentaban un escenario demográfico y socioeconómico marcadamente desfavorable, siendo Valles Alaveses, junto a Montaña Alaveses, las dos comarcas sobre las que se comienza a aplicar la política de desarrollo rural en el País Vasco a principios de la década de los noventa. Una política marcada por la incorporación de nuevos actores y figuras a nivel comarcal.

2.2. Nuevos planteamientos, nuevos programas: Objetivo 5b y LEADER

A pesar de los intentos de la Comunidad Europea por desarrollar las zonas de montaña y desfavorecidas, hubo que esperar hasta finales de la década de los 80 para que la preocupación por el mundo rural y la necesidad de una estrategia integral de desarrollo, hiciesen su aparición en los documentos de la Comisión.

En el País Vasco, la decisión de aplicar la discriminación positiva hacia las zonas más desfavorecidas, dio como resultado la clasificación como zonas Objetivo 5b de las comarcas anteriormente mencionadas, las primeras en las que se pusieron en marcha los Programas Objetivo (PO) 5b y LEADER I. Sin ser éstas las únicas comarcas de la CAPV que adolecían en aquella época de problemas característicos propios de las zonas rurales deprimidas, sí eran las que sufrían el éxodo rural y envejecimiento de la población en su territorio con mayor intensidad. Además, como recuerda Ruiz Urrestarazu (1992), la drástica reducción de precios agrarios como consecuencia del ingreso de España en la CEE, había sido especialmente negativa en estas comarcas.

2.2.1. Objetivo 5b en el País Vasco (1990-1999)

A lo largo de la década de los noventa se pusieron en marcha los dos Programas Operativos Objetivo 5b. Mientras que el primero (1990-1993) se limitó a las comarcas de Montaña Alaveses y Valles Alaveses, en el segundo Programa (1994-1999) las co-

⁹ Los Comités Comarcales de Agricultura de Montaña (art. 5) se constituyen como órganos de consulta, asesoramiento y coordinación en la política de agricultura de montaña. En él están integrados los siguientes representantes: uno de cada municipio de la comarca, tres de la Diputación correspondiente, uno del Gobierno Vasco, uno de los sindicatos agrarios y un representante de las Cámaras Agrarias de la comarca (hoy en día suplantado por los sindicatos).

marcas beneficiadas se ampliaron a ocho: Valles Alaveses, Montaña Alavesa, Estribaciones del Gorbea y Rioja Alavesa en Álava, Encartaciones y Arratia-Nervión en Bizkaia y Tolosa y Urola-Kosta en Gipuzkoa¹⁰.

Mapa 1. Zonas Objetivo 5b en el País Vasco.



Fuente: Elaboración propia a partir DOCUP 1994-1999 (1995).

Al igual que en la primera programación, las ocho comarcas elegibles en la segunda programación compartían rasgos socioeconómicos desfavorables, caracterizados por importantes problemas estructurales y de servicios (Gobierno Vasco, 1995a:5). La elegibilidad de las comarcas fue realizada en función de diferentes criterios demográficos y socioeconómicos tales como el porcentaje de actividad agraria entre la población, niveles de renta per cápita, índice de envejecimiento, densidad de población, etc.

La finalidad principal de estos Programas fue doble: invertir los procesos de desvitalización social y económica, y mejorar la calidad de vida de las poblaciones rurales. Para ello, se planteaban varios objetivos específicos: a) mejorar las rentas agrarias, b) reequilibrar las tasas de actividad agrícola, industrial y de servicios mediante la creación de empleo, de manera especial en el sector de servicios y el sector industrial, c) desarrollar las infraestructuras económicas y de los equipamientos sociales, y d) conservación del entorno natural. Ambos Programas descansan sobre cuatro ejes prioritarios: 1- Infraestructura rural, 2- Diversificación económica, 3- Mejora del medio natural, y 4- Recursos humanos.

¹⁰ A efectos del Programa, se consideró a estas dos últimas como una única comarca.

El primer DOCUP (Documento Único de Programación) tuvo una duración de 4 años (se aprueba el 19 de octubre de 1990), y contó con una inversión inicial de 2.519 millones de pesetas, siendo recursos públicos el 83,8% del total (Malagón, 2001:10)¹¹. La población beneficiada fue de 8.699 personas, y afectó a un 15,6% del territorio vasco. La ampliación del segundo Programa elevó el territorio seleccionado a un 36,4% del total del País Vasco, incrementándose de forma significativa su dotación financiera: 20 mil millones de pesetas, con una mayor aportación de la iniciativa privada, el 55% (OCDE, 2005:40).

El Cuadro siguiente muestra los ejes principales sobre los que se diseñaron ambos Programas. Las columnas de la derecha reflejan los porcentajes recibidos por cada eje sobre el total de inversión una vez finalizado el programa.

Cuadro 1. Programa Objetivo 5b (1990-1999). Principales Ejes de actuación y Gasto Total.

DOCUP Objetivo 5b 1990-1993	
Mejora de estructuras y diversificación del sector agrario	51%
Diversificación de la actividad económica	33%
Recursos Humanos	6%
Medio Natural	10%

DOCUP Objetivo 5b 1990-1993	
Infraestructuras de base	12%
Diversificación de la actividad y creación de empleo	68%
Recursos Humanos	10%
Medio Ambiente y Recursos Naturales	7%
Mejora del hábitat rural	3%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Portuondo (1994:9) para DOCUP 1990-1993 e Informe OCDE (2005:41) para DOCUP 1994-1999.

Pese al enfoque plural de sus objetivos, ambos Programas presentaron un marcado carácter agrarista en relación al número de medidas y presupuesto asignado. Dentro del primer programa, el eje de mejora de estructuras agrarias destinó el 81% del gasto total a acciones dirigidas a la diversificación de la producción, dentro del cual el programa de regadíos obtuvo un 54% de la inversión total. Junto a éste, también se financiaron proyectos relacionados con la comercialización de productos agrarios, instalación de agroturismos, proyectos de electrificación de caseños, etc.

En el segundo programa, la inversión en el ámbito agrario continuó siendo el eje predominante (Diversificación de la actividad), y se centró principalmente en la di-

¹¹ Según recogía la revista *Sustrai* (1994), en este Programa la aportación de la iniciativa privada ascendió a 1.122 millones de pesetas (6,74 millones de euros). La estimación del impacto que la autoridades hacían del Programa era tanto de carácter socioeconómico como medioambiental:

- creación de numerosos y diversos puesto de trabajo (entre 150-200),
- aumento en un 5-8% la renta global de los habitantes rurales,
- incremento de su cualificación profesional y
- mejora del medio natural a través de la creación de espacios naturales protegidos y fauna salvaje.

versificación y comercialización de productos agrarios. Se ejecutaron así mismo otros proyectos relacionados con la construcción de caminos rurales y forestales, concentración parcelaria, almacenaje de agua y la ampliación de las hectáreas dedicadas a regadío entre otros proyectos.

La diversificación de actividades en el primer programa se orientó hacia la construcción y adecuación de polígonos industriales, y la instalación de un campo de golf en la Montaña Alavesa, proyecto este último pionero y *paradigmático* de las acciones de desarrollo rural en esta comarca. Además de éstos, se realizaron proyectos relacionados con la mejora generalizada de infraestructuras.

En relación a la mejora del *medio natural*, los recursos destinados no superaron en ningún programa el 10% del gasto total. Durante los primeros años, el principal resultado obtenido dentro de este Eje fue la declaración del Parque Natural de Valderejo en 1992¹², ampliándose durante el segundo periodo la Declaración de los Parques Naturales de Pagoeta, Izki, Urkiola, etc. Con la excepción de estas actuaciones, en estos años la aportación económica destinada a la conservación del medio natural era aún escasa.

La mejora del hábitat rural, uno de los ejes prioritarios del DOCUP 1994-1999, se destinó a proyectos relacionados con la mejora de las condiciones de vida en las zonas rurales, dentro de los cuales predominaron proyectos de electrificación rural, rehabilitación de edificios, abastecimiento de agua, etc. El primer programa contempla estas mismas acciones aunque distribuidas entre varios de sus ejes, alcanzando un 20% de la inversión en el primer DOCUP, frente al 12% del segundo. Finalmente, un cuarto eje, la formación de *recursos humanos* (con un 6% del presupuesto), financiada por el Fondo Social Europeo, se destinó en ambos casos a la financiación de proyectos dirigidos tanto a la formación profesional agraria como a la creación de nuevas técnicas de producción.

En líneas generales, se advierte cómo tímidamente las administraciones vascas comienzan a contemplar un desarrollo de las zonas rurales más integral, más allá de las actividades agrarias. Aún así, durante este periodo, la clara inclinación presupuestaria de estos Programas hacia proyectos relacionados con la actividad agraria es evidente.

Junto a los Programa Operativos, durante estos años se asiste a la aplicación de la iniciativa LEADER. Uno de los aspectos más significativos de LEADER en el País Vasco ha sido la forma de gestión de esta Iniciativa. A diferencia de otras regiones, en las que (con mayor o menor éxito) se organizaron diferentes Grupos de Acción Local (GAL), la entidad encargada de gestionar la iniciativa (en colaboración con las Asociaciones de Agricultura de Montaña y Desarrollo Rural) fue Mendikoi, sociedad pública de Gobierno Vasco, y uno de los principales protagonistas a escala territorial de las políticas de desarrollo rural vascas.

¹² El campo de golf de Urturi en Montaña Alavesa y la Declaración del Parque Natural de Valderejo en Valles Alaveses, fueron dos de los proyectos más significativos del primer DOCUP. La relevancia de estos proyectos no radica únicamente en su componente económico, sino en el éxito obtenido en la esfera local, infiriendo el optimismo generalizado de que «algo» se podía hacer en las zonas rurales.

2.2.2. LEADER en el País Vasco (1991-1999)

La iniciativa LEADER, aplicada en las mismas zonas que la programación Objetivo 5b, se convirtió en principal apoyo económico y complemento de los Programas Operativos 5b en las zonas rurales. El tiempo de ejecución coincidió prácticamente con los dos otros DOCUP: LEADER I (1991-93) en Montaña Alavesa y Valles Alaveses, y LEADER II (1994-99) en las ocho comarcas anteriormente citadas. El Cuadro siguiente muestra las principales actuaciones realizadas en ese periodo:

Cuadro 2. La Iniciativa LEADER en el País Vasco (1991-1999). Principales actuaciones y gasto total.

LEADER I (1991-1993)		LEADER II (1994-1999)	
Apoyo técnico al desarrollo y equipamientos y funcionamiento de los GAL	7%	Asistencia técnica y desarrollo rural	4%
Turismo rural	27%	Turismo rural	42%
PYMES	55%	PYMES	48%
Valoración y comercialización de productos agrarios	0,5%	Desarrollo y comercialización de productos agrarios	4%
Otras medidas	10%	Otras medidas	2%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por Corbera (1999:198) y Gobierno Vasco (2000a).

La creación de PYMES y turismo rural (aunque este último con menor relevancia) fueron dos de los principales ejes de la iniciativa desde el punto de vista presupuestario. Durante la actuación de LEADER I, la actividad turística se presentó como un indiscutible potencial sobre el que basar el desarrollo de las comarcas¹³, siendo numerosas las actuaciones realizadas. Aún así, la iniciativa privada no respondió como las autoridades habían previsto, siendo el número final de actuaciones inferior a lo esperado. A diferencia de la actividad turística, la reacción privada en la creación de PYMES fue positiva, por lo que este tipo de proyectos se vieron muy incrementados respecto a su presupuesto inicial. Las inversiones más importantes correspondieron al apoyo de empresas de diferente naturaleza (fabricación de sueros, laminados, etc.) que de manera conjunta favorecieron la creación de un total de 68 nuevos empleos (Corbera, 1999:199).

Junto a estas iniciativas, se fomentó la instalación de pequeñas empresas dedicadas a la artesanía y/o empresas relacionadas con el sector turístico (senderismo, restaurantes, etc.), siendo otra de las grandes apuestas del programa. Como Corbera des-

¹³ Durante el periodo 1993-99, el número de plazas disponibles en agroturismos y casa rurales se incrementó en un 46% (Informe del Turismo Vasco, 2000b). Se estima que en total las inversiones realizadas en LEADER II dieron lugar a la creación de 184 empleos a jornada completa y 27 a media jornada, de las cuales 104 fueron hombres y 80 mujeres (OCDE, 2005:42).

taca, el apoyo empresarial de LEADER (sobre todo, a través de la iniciativa privada), más allá del turismo rural, constituye un aspecto novedoso de esta Iniciativa en el País Vasco. Según este autor, la tradición industrial vasca habría permitido consolidar esta situación, que le diferenciaría en gran medida con los programas LEADER del resto de comarcas cantábricas, en las que el turismo rural corría el riesgo de convertirse en el nuevo *monocultivo*.

Continuando con el primer programa, y en relación a la dotación destinada al equipamiento y funcionamiento de los GAL, el presupuesto se dirigió a la creación del Centro de Desarrollo Rural Aurrera¹⁴, lugar que sirvió para el inicio de diversas propuestas formativas entre las que destaca la impartición del Máster de desarrollo rural y gestión de empresas agroalimentarias.

El éxito de LEADER I permitió el trasvase de proyectos a la segunda programación, LEADER II. Aún así, el segundo programa partía de un ámbito espacial diferente, más amplio, lo que añadía cierta complejidad al nuevo programa. Aunque todas las áreas presentaban indicadores de una situación manifiesta de marginalidad, el grado de profundidad dentro de ellas era diverso, manteniendo las comarcas recién incorporadas cierta distancia (positiva) con las comarcas del primer programa (Corbera, 1999:217).

Entre las actividades más relevantes, el turismo rural y creación de pymes centraron de nuevo el gasto mayoritario del programa¹⁵. El resto de la inversión de LEADER II se distribuyó entre actividades dedicadas a la formación profesional (dirigida hacia sectores desfavorecidos como mujeres, jóvenes, discapacitados, etc.), asistencia a ferias agrícolas, protección y valorización de recursos naturales, recuperación medioambiental, etc.

La asistencia al desarrollo rural se tradujo en la prestación de apoyo técnico para perfilar los programas de desarrollo rural que las Asociaciones de Montaña fueran proponiendo (LEADER II, 1995:20)¹⁶. El programa de innovación rural fue redactado por MENDIKOI y las actividades que se realizaron continuaron con la línea trazada en LEADER I: apoyo técnico al desarrollo rural, formación profesional, turismo rural, Pymes y artesanía, valorización y comercialización de la producción agraria, y conservación y mejora del medio ambiente. Una de las novedades de LEADER II, la cooperación transnacional, se plasmó en acciones de intercambio con zonas cuyas actividades pudieran ser extrapolables a comarcas de similares características.

¹⁴ En el año 93 este Centro cambia su nombre, y pasa a denominarse Instituto de Desarrollo Rural Mendikoi.

¹⁵ Se estima que las inversiones de LEADER II dio lugar a la creación de 184 empleos a jornada completa (OCDE, 2005). Estas áreas así mismo muestran un fuerte elemento de financiación privada, contribuyendo al sector público en un 28% (fondos de turismo rural) y un 23% en los fondos para la creación de pequeñas empresas, por lo que hay que destacar el peso de la iniciativa privada en este tipo de proyectos.

¹⁶ Las actividades consistían en acciones de sensibilización a la población local, fomento de la participación de todos los agente del medio y elaboración de programas comarcales, a desarrollar por las Asociaciones de Montaña.

La elaboración de los Programas Operativos y LEADER I, permitió a las instituciones vascas comenzar a perfilar su estrategia para el desarrollo de los territorios rurales, que quedó moldeada a partir de la elaboración y aprobación de Planes Estratégicos para las zonas rurales. El primero de ellos, el *Plan Estratégico Rural Vasco* (PERV) 1992-1996, destaca la necesidad de seguir apostando por la competitividad de los sectores agrario e industrial, ligándolo a una estrategia de desarrollo rural de carácter integral (Gobierno Vasco, 1992). El diseño y aprobación del Plan fue resultado de un largo proceso de reflexión en el que participaron numerosos agentes y expertos de la Administración, del sector y del propio medio rural vasco. Sin embargo, como advierte Malagón, a nivel político, el PERV no supuso un compromiso financiero ni unos objetivos cuantificables, tratándose más bien de una declaración de intenciones acerca del futuro de las zonas rurales vascas (2001:7).

El Plan pivotaba sobre tres ejes básicos de actuación: a) competitividad del sector agroalimentario, b) conservación del medio natural, y c) desarrollo rural, apareciendo por primera vez en un texto institucional el desarrollo rural como objetivo prioritario. La acción estratégica trazada para el desarrollo rural trataba de extrapolar los planes plurianuales que se venían realizando en las dos comarcas Objetivo 5b a parte de las zonas rurales vascas, zonas en las que las Asociaciones de Agricultura Montaña jugarían un papel «*estelar*» en el diseño y ejecución de estos planes.

Finalizado este primer Plan, el Gobierno Vasco aprueba un segundo Plan denominado *Plan de Actuación para el Desarrollo del Medio Rural Vasco* con vigencia para los tres años siguientes (1997-2000). En él, las instituciones vascas, inspiradas en la política que se venía desarrollando en Europa, reconocían el carácter multifuncional del medio rural vasco. Se trata de una apuesta por el medio rural con un habitante que genera riqueza, pero que también gestiona el territorio y protege y regula el espacio en el que vive (Alberdi, 2004:133). Este nuevo Plan tampoco recogía compromisos financieros, aunque sí un conjunto de actuaciones dentro de los tres ámbitos considerados prioritarios: sector agroalimentario, desarrollo rural y medio natural.

En estos años, la posición de la Administración vasca en relación a su medio rural se consolida en lo que se considera el principal hito de la política de desarrollo rural en el País Vasco: la aprobación de la *Ley de Desarrollo Rural* en abril de 1998. Un acontecimiento que, según Alberdi¹⁷, marca el inicio de una nueva etapa en el desarrollo del medio rural vasco (2004:148).

La Ley establece varios objetivos generales entre los que destaca la necesidad de fomentar la multifuncionalidad y sostenibilidad del medio rural, y el incremento de la competitividad de las empresas entre otros. Unos objetivos, por otro lado, que ya

¹⁷ En un artículo muy crítico (*Colaboración interinstitucional en el desarrollo rural: aciertos y fracasos de la Ley de Desarrollo Rural en el País Vasco*), Alberdi (2004) ofrece un balance de la Ley de Desarrollo Rural vasca desde su aprobación. En él, aparecen los principales avances, retrocesos y retos de la ley de cara al futuro.

recogían los Planes Estratégicos elaborados. Entre los objetivos específicos, la Ley propone aspectos relacionados con la ordenación del territorio, la promoción de la agricultura y silvicultura, creación de empleo, promoción de vivienda, servicios educativos, sanitarios, etc., lo que confiere a la Ley un carácter integrado que va a tener importantes consecuencias a nivel político.

En efecto, una de las principales novedades de la Ley se refiere a la asunción de competencias y la programación de la colaboración y coordinación entre las distintas administraciones, siendo uno de sus principales ejes vertebradores. Esta decisión estriba en la necesidad de que las distintas administraciones y departamentos pongan en marcha actuaciones y programas adecuados a las características y necesidades de los habitantes del medio rural. En definitiva, que el medio rural deje de ser un asunto unidireccional, relacionado exclusivamente con la política agraria, y pase a ser tratado de manera transversal.

Junto a estas novedades, a nivel operativo la ley proponía el establecimiento de un marco normativo en el que se desarrollaran las políticas orientadas de manera específica al desarrollo de las zonas rurales, determinando los instrumentos que iban a permitir adecuar el resto de políticas y actuaciones con los objetivos de desarrollo rural establecidos. La Ley recoge cómo las políticas orientadas de manera específica al desarrollo de las zonas rurales del País Vasco, han de adoptar la forma de *Programas de Desarrollo Rural (PDR)*¹⁸, en los que la comarca se convierte en el principal ámbito de actuación. En definitiva, una serie de propuestas algunas de las cuales verán la luz a lo largo del tercer periodo de la programación de desarrollo rural 2000-2006.

2.3. El Plan de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) 2000-2006

Acorde a las líneas marcadas en los Planes anteriores, el PDRS surgía con el objetivo prioritario de garantizar el ejercicio generalizado de una *agricultura multifuncional* que consideraba la actividad agraria como integrante significativa del tejido socioeconómico rural. Con un presupuesto superior a los Programas anteriores, se ampliaban las zonas rurales receptoras, que pasan a denominarse zonas 2R¹⁹.

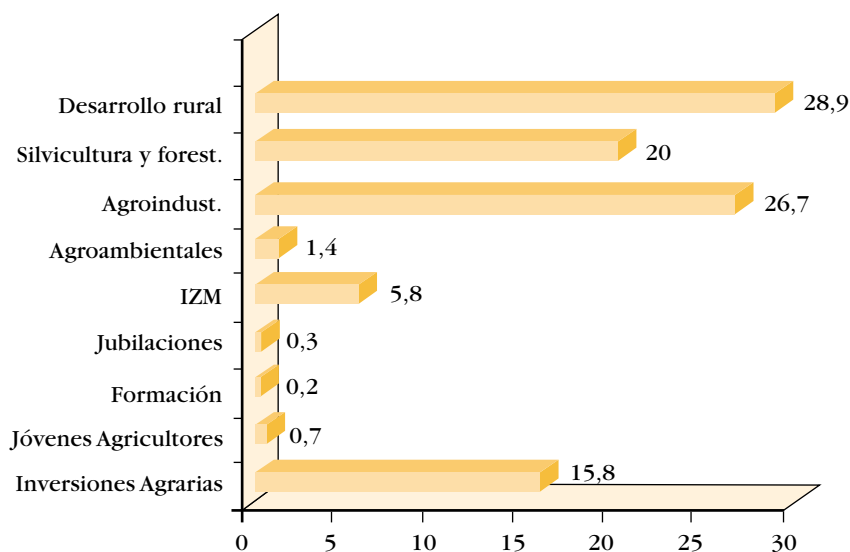
¹⁸ Los PDR comarcales parten del reconocimiento de las especificidades territoriales de las distintas zonas rurales vascas con el objetivo de definir estrategias y actuaciones concretas, necesarias para la obtención de un desarrollo integral en estas zonas. Entre los criterios que se establecen para la elección de estas comarcas predominan aquellos de carácter demográfico y socioeconómico, como nivel de despoblamiento, densidad de población, población agraria, etc. En 1998, Landaberri encarga a Mendikoi la elaboración de nueve PDR, coincidiendo con aquellas comarcas en las que en ese momento se desarrollaban los Programas Operativos 5b, a los que se añaden en los años siguientes nuevos Planes (2001) en otras 8 comarcas vascas de Bizkaia y Gipuzkoa (Alberdi, 2004).

¹⁹ Los municipios 2R van a ser modulados (estableciéndose 3 módulos) a partir de la selección de una serie de rasgos demográficos y socioeconómicos, estableciéndose prioridades de actuación de los municipios del módulo 1 sobre el 2, y así sucesivamente.

El Gráfico 1 presenta el total de Medidas que incluye el PDRS y la distribución del gasto total (público y privado) que han generado cada una de las medidas del Plan durante el primer periodo de actuación (2000-2002). Una información obtenida a partir de los resultados de la Evaluación intermedia del PDRS (Areitio et al, 2003).

En primer lugar, el gráfico muestra los cuatro *bloques* de medidas que han alcanzado un mayor porcentaje de gasto durante el primer periodo de actuación. A priori, aunque la medida de *desarrollo rural* (Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales-IX) ha obtenido el mayor porcentaje, con casi el 30% del gasto público, la diversidad de objetivos y submedidas que incluye²⁰ requiere de un análisis detallado de la distribución de fondos entre cada uno de ellos. Dentro de este grupo, durante este primer periodo, el 45% del gasto total se ha destinado a acciones relacionadas con las actividades agrarias (gestión de recursos hídricos e infraestructuras agrarias principalmente)²¹, lo que revela el peso agrario que, en general, adquiere del conjunto de la medida. Otras dos medidas incluida en la Medida IX adquieren relevancia económica: la dotación de servicios de abastecimiento a las poblaciones rurales (IXe)²², y el fomento del turismo y artesanía (IXj).

Gráfico 1. Distribución gasto público total de las Medidas del PDRS. Periodo 2000-2002 (%).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por Informe de Evaluación Intermedia (Areitio et al, 2003).

²⁰ Los objetivos son los siguientes: a) mejora de tierras, b) reparcelación de tierras, c) servicios de sustitución, d) comercialización productos agrarios de calidad, e) servicios de abastecimiento básicos, f) renovación y desarrollo de los pueblos, g) diversificación de actividades, h) gestión de recursos hídricos, i) mejora de infraestructuras agrarias, j) fomento del turismo y la artesanía, k) protección del medio ambiente, y l) prevención de desastres naturales.

²¹ Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Evaluación Intermedia del PDRS, (2000- 2006), 2003.

²² Esta sub-medida se refiere a la rehabilitación y acondicionamiento de viviendas rurales, creación de infraestructuras de telecomunicaciones, y/o urbanización de zonas destinadas a primera vivienda entre otras (Gobierno Vasco, 2000a:293)

En segundo lugar, la Medida VII destinada al apoyo a la *agroindustria* (mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas), obtiene algo más de la tercera parte del gasto total previsto para el periodo 2000-2002. Esta Medida tiene como principal finalidad incrementar la competitividad del sector agroindustrial vasco a través de la mejora de la calidad y la diversificación de productos agrarios. Del total de empresas beneficiarias (178), el 60% corresponden a empresas dedicadas al sector vitivinícola (bodegas de Rioja Alavesa principalmente), sidra y/o txakolí, lo que muestra la marcada sectorialización de las inversiones hacia este sector. El resto de empresas apoyadas pertenecen a los sectores cárnico, leche y productos lácteos, patatas, cereales, frutas y hortalizas y otros productos (ordenados según número de empresas apoyadas).

El gasto público e inversión de la medida refleja la relevancia de este tipo de industria para la Administración vasca, tratándose de un sector que ejerce una notable influencia sobre la economía vasca en general. Un sector, sin embargo, muy heterogéneo en el que grandes industrias exportadoras (bodegas de Rioja Alavesa principalmente) comparten mercado con pequeñas industrias cuasi-artesanales con productos orientados en su mayor parte al abastecimiento de mercados de ámbito local. Desde algunos ámbitos surge el interrogante de la idoneidad de esta medida como «eje» del desarrollo rural, debido a su escasa capacidad generadora de actividad económica, y por tanto, de empleo en el medio rural. Además, como Murua recuerda, a pesar de que muchas de estas empresas están situadas en zonas rurales, lo cierto es que son las pequeñas empresas en su mayoría las que se instalan en el medio rural, siendo su capacidad de arrastre y perdurabilidad en ocasiones muy limitada (2000:77).

Un tercer bloque de medidas corresponde a la financiación de acciones relacionadas con la forestación de tierras agrarias y labores silvícolas. El objetivo de esta medida es tratar de conservar y fomentar la función productiva de los bosques así como promover una mejor utilización del suelo y mejora de la calidad de la madera. Durante este periodo sus beneficiarios directos han sido tanto empresas de transformación (19), como beneficiarios privados (13.478) (Areitio, 2003), de los cuales casi la mitad corresponden a Bizkaia.

Finalmente, el cuarto bloque se refiere a la Medida I de *inversiones agrarias*. Las actuaciones se dirigen fundamentalmente a la mejora tecnológica y adquisición de maquinaria en las explotaciones, diversificación de actividades agrarias, agroturismo, mejora en las condiciones de higiene y bienestar de los animales, etc. (Gobierno Vasco, 2000:171). Una de las principales actuaciones realizadas dentro de esta medida ha ido dirigida a la adquisición de maquinaria, suponiendo alrededor del 30% de las actuaciones. Junto a las inversiones en las explotaciones, dentro de las medidas relacionadas con la actividad agrícola, se incluyen el resto de medidas que habrían obtenido un gasto público inferior (instalación de jóvenes agricultores, cese anticipado, indemnizaciones compensatorias, y medidas agroambientales).

El apoyo de la Administración vasca a la modernización y mejora de la competitividad del sector agrario y de agroindustria es una constante desde el inicio de los programas de desarrollo rural en el País Vasco. A pesar del triple objetivo contenido en

los Planes Estratégicos del Gobierno Vasco para las zonas rurales, desde el punto de vista presupuestario únicamente los objetivos de competitividad del sector agroalimentario y conservación del medio natural han sido significativos, dejando escaso margen para acciones de desarrollo rural.

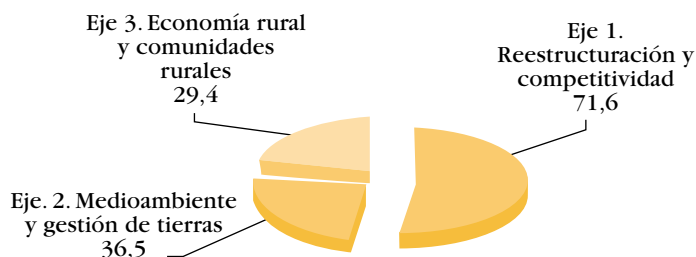
Esta misma valoración aparece recogida en un informe de la OCDE acerca de las políticas de desarrollo rural en el País Vasco. El informe destaca cómo la inclusión de las medidas de desarrollo rural de las zonas Objetivo 2 en el FEOGA-Garantía (como era el caso del País Vasco) ha dado como resultado una cierta propensión del PDRS hacia el sector primario, lo que ha supuesto, según sus autores, cierta *ruptura* con los programas anteriores, diseñados con una visión más integradora de las áreas rurales (OCDE, 2005:46).

Un planteamiento similar queda reflejado en las cifras que arroja el gráfico 2. Siguiendo un símil de la Comisión Europea en relación a los principales ejes del desarrollo rural: 1) reestructuración y competitividad, 2) medio ambiente y gestión de la tierra, y 3) economía rural y comunidades rurales, y trasladándolo a la política de desarrollo rural vasca, uno de los principales resultados que se obtiene es la desigual distribución de fondos en cada eje del PDRS vasco.

A pesar de que resulta evidente el peso presupuestario del Eje 1 respecto a los otros dos, la interpretación de este gráfico requiere de ciertas matizaciones relacionadas con el peso de determinadas medidas dentro del cómputo general de cada Eje. Dentro del primer eje, de la cifra total estimada el 57% del gasto iría destinado a la Medida VII de industrias agroalimentarias, mientras que el 34% se refiere a inversiones en explotaciones agrarias.

En relación al Eje 2, el 68% del gasto público generado corresponde a acciones relacionadas con la silvicultura y forestación de tierras agrarias. Finalmente, la distribución del gasto entre las medidas del Eje 3 resulta homogénea, destacando el apoyo recibido a proyectos relacionados con la mejora de infraestructuras y servicios en las zonas rurales y la renovación y desarrollo de los pueblos.

Gráfico 2. Distribución gasto público según ejes principales de desarrollo rural (en millones de euros).



Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por la Evaluación intermedia del PDRS (Areitio et al, 2003).

Finalmente, junto al PDRS, el último de los programas aprobados ha sido la iniciativa LEADER +. La confección de esta Iniciativa siguió los requisitos marcados según las directrices europeas, estableciéndose un único aspecto aglutinante como tema horizontal. La línea prioritaria de actuación se tradujo en el caso vasco en la implantación y desarrollo de nuevas tecnologías de la información y comunicación en las zonas rurales. Los principales aspectos que recoge la Iniciativa son los siguientes: a) utilización de nuevos conocimientos y tecnologías, b) mejora de la calidad de vida, c) valorización de los productos locales y de los recursos naturales y culturales.

En definitiva, el inicio de la década de los noventa marca el comienzo de la aplicación continuada de programas de desarrollo rural en zonas desfavorecidas del medio rural vasco. Una lectura en profundidad de los resultados obtenidos por estos programas permite obtener una percepción aguda acerca del modelo de desarrollo rural aplicado hasta el momento, en el que el PDRS se encuentra marcado por la hegemonía presupuestaria de la industria agroalimentaria y las medidas destinadas a la actividad agraria.

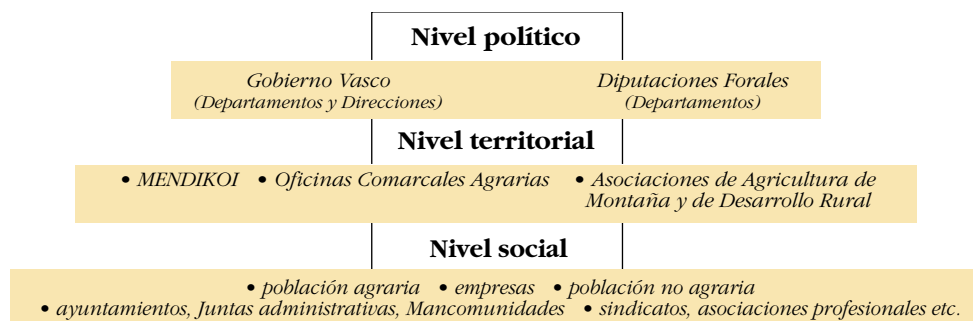
Desde la puesta en marcha de los programas de desarrollo rural a principios de la década de los noventa, el análisis de estos programas ha permitido obtener una importante información acerca del tipo de medidas más exitosas desde el punto de vista de gasto público, la naturaleza de los proyectos más numerosos, los lugares a nivel local y comarcal en los que la dinamización de proyectos ha sido mayor etc. Sin embargo, a pesar de estos datos, los informes de evaluación que se han realizado, más allá del diagnóstico previo, apenas ofrecen información relativa al contexto político, institucional, y socioeconómico en el que se insertan los programas de desarrollo rural.

En este escenario, junto al diseño y resultados de los programas, se hace necesaria una revisión de los principales actores y protagonistas del desarrollo rural en el País Vasco. Partiendo de este objetivo, el apartado siguiente realiza una descripción detallada de los principales actores de la política vasca de desarrollo rural. Se distinguen tres niveles a partir de las funciones de cada uno de ellos: nivel político, territorial y social. Este último se centra fundamentalmente en los beneficiarios de los programas de desarrollo rural. Una información que se obtiene a partir de los resultados obtenidos en la Evaluación Intermedia del PDRS 2000-2006.

2.4. Algunos resultados del PDRS 2000-2003. Principales actores

Desde el inicio de la política de desarrollo rural en el País Vasco, son varios los actores que han ido ocupando un papel protagonista en la política de desarrollo rural. Más allá de los planes y políticas puestos en marcha, este apartado se adentra en los diferentes actores que han intervenido a lo largo de este periodo. Se trata de protagonistas a nivel político-institucional, territorial y social; una realidad multi-nivel que comprende estructuras políticas, organizaciones, entidades, personas físicas, jurídicas, etc. El Cuadro siguiente presenta de manera esquemática esta clasificación:

Cuadro 3. Principales actores participantes en la política de desarrollo rural vasca.



Fuente: Elaboración propia a partir de Informe de Evaluación Intermedia (Areitio et al, 2003).

2.4.1. Las entidades políticas y territoriales

En la escala nivel político-institucional, el Departamento de Agricultura y Pesca de Gobierno Vasco ha sido el encargado de establecer y regular las líneas de ayuda a la promoción y desarrollo de las zonas rurales, asumiendo la responsabilidad de la política de desarrollo rural. La relevancia que paulatinamente va adquiriendo el desarrollo rural a nivel político se plasma con la creación de una Dirección específica de Desarrollo Rural²³ en este Departamento a finales de la década de los noventa. Una situación similar se refleja en las Diputaciones Forales de los tres Territorios Históricos, donde las cuestiones agrarias y de desarrollo rural se han hecho extensibles a los Departamentos de Desarrollo Agrario y Montes.

El Departamento de Agricultura y Pesca de Gobierno Vasco, a través de sus Direcciones, asume la coordinación de las administraciones implicadas en la gestión de planes y políticas que afectan al medio rural, como el actual plan en vigor, Plan de Desarrollo Rural Sostenible 2000-2006 (PDRS). Pese a la administración conjunta de la política de desarrollo rural entre Gobierno Vasco y Diputaciones Forales en el PDRS, la norma es que cada Administración ejerza sus competencias en régimen de exclusividad, aunque en algunos casos se haga de forma compartida (por ejemplo, líneas de ayuda para agroturismos de la Medida I, Medidas agroambientales, etc.) En líneas generales, el Gobierno Vasco es el encargado de promulgar las normas básicas que van a servir de desarrollo al Plan, que posteriormente cada Diputación Foral adapta a través de los correspondientes Decretos Forales.

No obstante, los Territorios Históricos, haciendo uso de sus competencias exclusivas en algunas materias y autonomía fiscal, gozan de un cierto grado de libertad a la hora de adaptar esta normativa básica, lo que en algunas medidas se ha traducido en diferencias establecidas entre las condiciones de las ayudas (Areitio, 2003). Normalmen-

²³ A partir de octubre de 2005, la Dirección pasa a denominarse Dirección de Desarrollo Rural y Litoral.

te las convocatorias para la solicitud de ayudas se realizan cada año y durante un plazo de tiempo determinado. En el caso de medidas gestionadas por las Diputaciones, las solicitudes se tramitan a través de las Oficinas Comarcales Agrarias (OCAS), tratándose fundamentalmente de medidas relacionadas con la actividad agraria.

En relación a las medidas gestionadas por el Gobierno Vasco, el procedimiento que se sigue va a depender en cada caso de la Dirección responsable de cada medida. Así, las medidas gestionadas por la Dirección de Desarrollo Rural y Litoral (determinadas medidas de «desarrollo rural» incluidas en la Medida IX) se regulan a través del Programa EREIN, destinado a promover líneas de ayuda dirigidas a la promoción y desarrollo de las zonas rurales vascas, mientras que la Dirección de Política e Industria Agroalimentarias establece una Comisión formada por técnicos expertos que es la encargada de estudiar las solicitudes recibidas a través del Programa EGOKI.

A nivel territorial, se distinguen tres tipos de entidades relevantes en el escenario rural vasco: Mendikoi, las Oficinas Comarcales Agrarias (OCAS) y las Asociaciones de Desarrollo Rural (ADR).

La primera de ellas, Mendikoi, ha ido adquiriendo progresivamente un papel destacado dentro de la política de desarrollo rural vasca. En 1997, tras varias reestructuraciones, se convierte en sociedad pública de Gobierno Vasco. En la actualidad, esta entidad es el resultado de la incorporación de cuatro centros oficiales ya existentes²⁴ en el medio rural, vinculados tanto a la actividad agraria como a la promoción del medio rural.

Tras la aprobación del PDRS (2000-2006) en el año 2000, Mendikoi es designada entidad colaboradora del PDRS asumiendo la gestión del programa de ayudas del Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación para las actuaciones en materia de desarrollo rural, el Programa EREIN. Es el organismo encargado de recibir las solicitudes, seleccionarlas y evaluarlas, estableciendo las propuestas de actuación. Las Asociaciones de Agricultura de Montaña (AAM) y de Desarrollo Rural (ADR) establecen un contacto más directo con los potenciales beneficiarios, prestándoles asesoramiento acerca del proyecto previo a su envío a Mendikoi. Actualmente es el

²⁴ Por un lado existía el Centro de Maeztu constituido en el año 1994 como Instituto de Desarrollo Rural, con la participación de los Departamentos de Agricultura y Pesca de Gobierno Vasco y Diputaciones, cuya actividad más relevante era la impartición del Master de Desarrollo Rural y de Gestión de Empresas Agroalimentarias. Además de ésta, el centro asumirá la gestión de la iniciativa LEADER II, el Programa Operativo 5b así como el «Carrefour» de Información y Animación Rural. Junto a este Centro, ubicado en la Montaña Alavesa, se incorporaron los centros de Arkaute (Álava), Derio (Bizkaia) y Fraisoro (Gipuzkoa), que venían desarrollando (y continúan en la actualidad) labores de formación agraria dirigidas al sector agrario vasco. Los tres Centros se habían convertido durante de las décadas de los 70 y 80 en escuelas dependientes del Gobierno Vasco, entrando en la dinámica de la adecuación de la formación agraria a la Ley General de Educación. A partir del año 97 comienza un proceso de unificación de los cuatro Centros bajo la figura de Mendikoi Sociedad Anónima, de manera que ya en junio de ese mismo año se aprueba el Decreto de Adscripción de la Gestión de la Formación Agraria a Mendikoi, y en julio, la incorporación del personal de las Escuelas Agrarias de Arkaute, Derio y Fraisoro a Mendikoi. Por otro lado, la actividad de los centros de Arkaute, Derio y Fraisoro, también se verá modificada a partir de la aprobación e implantación del Plan de Formación Agraria 1998-2001, y más concretamente con la importancia que adquirirá el área de Formación No Inicial, la integración de la oferta de promoción agraria, en el intento de ofrecer de un servicio global al sector, y el impulso hacia una mayor colaboración y desarrollo de una relación más estrecha con el mismo.

responsable de la recepción de solicitudes (que podrán venir de las AAM, de ADR, o del solicitante directamente), así como de su tramitación y evaluación. Asume, por lo tanto, la tarea de efectuar una correcta selección y gestión de los expedientes, y de elaborar las propuestas de resolución y financiación correspondiente. No obstante, es la Dirección de Desarrollo Rural la encargada final de decidir, resolver y abonar las solicitudes definitivamente aceptadas. En 2002, Mendikoi adopta una nueva tarea al entrar a formar parte de MENDINET, el Grupo de Acción Local del País Vasco encargado de gestionar la iniciativa LEADER+. Previa a esta experiencia, Mendikoi participó en LEADER II asumiendo tareas de gestión descentralizada con las ADR y AMM.

El segundo grupo de protagonistas a nivel territorial lo forman las *Oficinas Comarcales Agrarias (OCAS)*, entidades públicas distribuidas por las diferentes comarcas del territorio vasco (un total de 21 OCAS en la actualidad). Las OCAS suponen una referencia imprescindible para las personas dedicadas a la actividad agraria en el País Vasco. Además de las ayudas a la inversión, estas mismas oficinas se encargan de tramitar y gestionar las ayudas a la producción de las explotaciones, las ayudas PAC, por lo que se trata de entidades conocidas por los agricultores. Así lo revela la evaluación intermedia del PDRS, en la que se subraya el papel de las OCAS en la difusión de las ayudas, especialmente las más novedosas, como las ayudas agroambientales.

Finalmente, las *Asociaciones de Montaña y Desarrollo Rural*²⁵ ocupan un lugar destacado a nivel territorial. Se trata de entidades de derecho privado que, según establece la Ley de Desarrollo Rural, habían de configurarse en instrumentos de participación y colaboración de los agentes económicos y sociales en las actuaciones de desarrollo rural. Su doble actuación como gestores y beneficiarios directos de las ayudas de desarrollo rural, así como su singular presencia en las zonas rurales, le confieren un papel destacado dentro del entramado del desarrollo rural vasco.

En su origen, como se recoge al comienzo del capítulo, las Asociaciones de Montaña son las encargadas de elaborar y ejecutar los Programas comarcales de Montaña, sirviendo de cauce de participación y colaboración entre la población local (agricultores²⁶, industrias agroalimentarias, sector agroturístico) y la administración local de las diferentes comarcas (ayuntamientos y entidades locales menores, parzonerías, etc.).

El enfoque estrictamente sectorial que se le otorga a la Asociación durante esos primeros años, apartaba la presencia de otros agentes no vinculados a la agricultura a

²⁵ La aprobación del Decreto 394/1985 de Gobierno Vasco trajo consigo la creación de las Asociaciones de Agricultura de Montaña, que mantuvieron su denominación hasta la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural de 1998, a partir de la cual muchas de ellas pasaron a denominarse Asociaciones de Desarrollo Rural. Un Decreto aprobado en octubre de 2005 establece la transformación de todas las asociaciones en Asociaciones de Desarrollo Rural.

²⁶ En su origen, se establecía que la agrupación de agricultores en la Asociación debía disponer de la mayoría absoluta en los órganos de decisión de la misma.

la hora de elaborar o ejecutar los Programas comarcales (Malagón, 2001:5), infundiéndole un carácter claramente unisectorial²⁷. Esta contradicción entre los objetivos (desarrollo integral de las zonas de agricultura de montaña) y los instrumentos (asociaciones de agricultura de montaña) evidenciaba cómo a pesar del discurso oficial, las instituciones públicas vascas percibían aún la problemática rural en clave exclusivamente agraria (Malagón, 2001). Tal y como apuntan varios autores, en su origen, las asociaciones de Agricultura de Montaña se crearon con funciones distintas y más restringidas a lo que se entiende hoy por desarrollo rural (Murua et al, 1998:481), incorporando paulatinamente conceptos inherentes a las políticas de desarrollo rural actuales tales como gestión e impulso de proyecto endógenos en las zonas y/o dinamización de la población, etc.

Las Asociaciones se van creando ininterrumpidamente durante los años posteriores a la aprobación del Decreto de Agricultura de Montaña, siendo en la actualidad un total de 16 las Asociaciones repartidas por el territorio vasco. Éstas, en calidad de entidades gestoras y/o asesoras, han intentado adaptarse a los diferentes programas y medidas de la política de desarrollo rural que se han venido gestionando en la CAPV en los últimos años, siendo muy diferente su implantación y representatividad de unas comarcas a otras. Un ejemplo claro de esta situación es como determinadas comarcas de Gipuzkoa no han adaptado su denominación como Asociación de Desarrollo Rural hasta octubre de 2005 mientras que otras adoptaron dicha denominación a partir de la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural en 1998. Una situación que se desprende según el tipo de actuaciones financiadas por las asociaciones²⁸.

Desde el discurso político, las instituciones públicas vascas han apoyado el papel de las Asociaciones de Montaña y de Desarrollo Rural como figuras relevantes del espacio rural vasco, reconociendo la propia Ley de Desarrollo Rural (10/1998) su papel como instrumentos de participación y colaboración de los agentes económicos y sociales. Aún así, hasta el momento, éstas combinan su progresiva reconversión en una cooperativa de servicios (preferentemente agrícolas) con la responsabilidad que le otorga su estrecha colaboración en programas como LEADER y programas de desarrollo rural. Un sinfín de funciones que, como advierte Alberdi, no permiten marcar unas líneas de actuación, ni dar respuesta a un medio rural con opciones también en otros sectores productivos (2002b:25), adoleciendo de una visión de desarrollo rural integrada. Para este autor, las Asociaciones de Montaña representan entidades débiles

²⁷ Los Objetivos de las Asociaciones de Agricultura de Montaña, recogidas en el artículo 1 del Decreto 394/1985, eran los siguientes:

- a) Asegurar a las explotaciones agrarias de las Zonas de Agricultura de Montaña de unos ingresos mínimos.
- b) Situar las zonas de Agricultura de Montaña de un nivel mínimo de equipamientos e infraestructuras.
- c) Asegurar una combinación de rentas entre los ingresos industriales, turísticos, artesanales y agrarios.
- d) Impulsar acciones que tiendan a la conservación del medio natural.
- e) Impulsar acciones destinadas a la preservación del patrimonio histórico-cultural.

²⁸ Alberdi, en un artículo acerca de la evolución de las asociaciones de Agricultura de Montaña en Gipuzkoa, describe como a pesar del apoyo de las asociaciones a diferentes iniciativas de desarrollo rural durante los últimos años (en este caso se refiere a proyectos recientes, de 2001), como comercialización y producción, agroaldeas, etc., éstas se centran en la estructuración y potenciación de la producción primaria (2002b:26).

y excesivamente dependientes de un poder público y político que maneja la Asociación en pro de la consecución de determinados intereses políticos. En realidad, el peso político de las entidades ha favorecido su escasa autonomía a nivel económico y decisorio, que muestra que el carácter privado con el que se crearon no haya sido tal.

En definitiva, a pesar de la evolución de los objetivos de las asociaciones y el tipo de proyectos aprobados, el papel de estas entidades varía significativamente de unas comarcas a otras, ejerciendo una representatividad a escala territorial cuestionada desde diferentes ámbitos. La situación actual de las asociaciones reside en su propia composición, formadas mayoritariamente por una Junta cuyos miembros tienen una presencia marcadamente agraria. Una situación que favorece que la promoción de proyectos de desarrollo agrícola en determinadas comarcas sean los prioritarios, con personal escasamente «cualificado» para la dinamización de proyectos más allá de esta actividad.

2.4.2. Los beneficiarios directos del desarrollo rural

Los resultados de la Evaluación intermedia del PDRS arrojan una valiosa información acerca de los principales beneficiarios de la actual política de desarrollo rural. Se trata de colectivos que se perfilan como principales protagonistas de las políticas de desarrollo rural expuestas en el apartado anterior. Una información que va a permitir definir con nitidez el objeto de estudio de la presente investigación: los beneficiarios del desarrollo rural. Según estos resultados, se distinguen cuatro colectivos de beneficiarios: las personas vinculadas a la actividad agraria, las agroindustrias, los nuevos empresarios (emprendedores rurales), así como las entidades locales y comarcales, que a efectos del análisis tendrán una consideración conjunta. Este apartado se centra en los rasgos demográficos y socioeconómicos más representativos de estos colectivos.

2.4.2.1. La población agraria

El apartado 2.4.1 revela el *peso* de la actividad agraria dentro del PDRS desde el punto de vista del gasto público²⁹. Atendiendo a la representatividad de los agricultores como grupo social, este colectivo ha actuado como beneficiario principal en numerosas de las líneas de actuación del Plan, por lo que su presencia desde el punto social y presupuestario resulta muy significativa. Las medidas en las que los agricultores han actuado como beneficiarios directos son medidas relacionadas con inversiones agrarias en las explotaciones (medida I), instalación de jóvenes agricultores (medida II), cese anticipado (medida IV), indemnizaciones compensatorias (medida V), medidas agroambientales (medida VI), así como al-

²⁹ En conjunto, el bloque de medidas agrarias alcanza el 24% del total de gasto público generado por el PDRS durante el primer periodo de programación. A esta cifra habría que añadir las cantidades públicas invertidas (alrededor de un 10% más), que, de manera indirecta, repercuten en la mejora de la actividad agraria a través de otro tipo de medidas como la gestión de recursos hídricos (Medida Xh), la mejora al acceso de los caudales (Medida IXi) etc., que generan un importante desembolso económico de las arcas públicas.

gunas medidas de las Medidas IX relacionadas con la gestión de recursos hídricos, mejora de infraestructuras agrarias, etc. Esta diversidad de posibles actuaciones dificulta la cuantificación exacta del número total de explotaciones que han recibido algún tipo de ayuda al desarrollo rural. Por lo tanto, las características que se aportan en este apartado se refieren de manera pormenorizada a cada una de las principales medidas.

Los resultados de la evaluación intermedia permiten asimismo un acercamiento al perfil sociodemográfico de los agricultores y ganaderos que han invertido en proyectos de desarrollo rural durante este primer periodo. Según se extrae del informe, el perfil del agricultor o ganadero en las políticas de desarrollo rural corresponde a una persona de mediana edad (un 30% tienen menos de 30 años, y el 14% supera los 55), y varón. El porcentaje de mujeres agricultoras beneficiarias se sitúa en torno al 33%. Según la orientación de las explotaciones subvencionadas, el sector más numeroso corresponde al vacuno de leche, con un 23,5% del total de beneficiarios, al que siguen muy de cerca las explotaciones de vacuno de carne con un 20%. Tras estos dos sectores, aparecen otras orientaciones relevantes dentro de cada Territorio, como el cultivo de campo (cereales) y vitivinícola en Álava y las explotaciones hortofrutícolas en Bizkaia.

Junto a estos datos, la información relativa a la naturaleza de las inversiones realizadas a lo largo del periodo, refleja cómo la modernización de equipamiento continúa siendo una constante en las explotaciones agrarias vascas³⁰. Del total de instalaciones realizadas en los tres Territorios Históricos, el 29,4% se ha destinado a la compra de material y equipamiento móvil. La media de inversión por explotación asciende, según el informe de evaluación intermedia, a 36.700 euros por explotación, con una subvención media de 9.002 euros.

Por Territorios Históricos, Bizkaia concentra el mayor número de explotaciones (39% del total) localizadas principalmente en la comarca de las Encartaciones. A escasa distancia le siguen Gipuzkoa (36%), sobre todo en las comarcas occidentales (norte), y Álava, con el 25% de las explotaciones subvencionadas durante este periodo³¹.

³⁰ Según datos correspondientes al año 2003, en las explotaciones vascas hay un total de 77.254 máquinas agrícolas en propiedad, siendo los tractores el tipo de maquinaria más numeroso (un total de 17.696), repartido entre un total estimado de 14 mil explotaciones. En referencia a otro tipo de maquinaria agrícola en propiedad, el equipamiento más habitual de las explotaciones es el siguiente:

- Remolques de tractor: 11.333.
- Motocultores, motosegadoras, motoazadas y motofresadoras: 11.776.
- Tanques refrigeradores de leche: 5.963.
- Arado de vertedera o de disco: 5.381.
- Instalaciones de ordeño mecánico y ordeño portátil: 3.132 y 3.423 respectivamente.

Para obtener información más detallada sobre maquinaria agrícola, consultar Departamento de Agricultura Pesca de Gobierno Vasco, 2003.

³¹ Si se comparan estos datos con aquellos ofrecidos por el Censo Agrario de 1999, éste muestra una distribución territorial en la que Bizkaia concentra casi un 51% de las explotaciones, seguido de Gipuzkoa y Álava con un 31% y 18% respectivamente. Contrastando estos datos con los que ofrece la Evaluación intermedia, se observa cómo las explotaciones alavesas apoyadas quedarían sobre-representadas en detrimento de algunas provincias, si bien por razones orográficas obvias, la superficie censada es mayor que en el resto de Territorios.

Otras de las ayudas destinadas a los agricultores como la instalación de jóvenes, el cese anticipado y ayudas agroambientales, no suponen una inversión económica inicial, tratándose de subvenciones en su totalidad. No obstante, su aprobación viene condicionada en función de diferentes requisitos (económicos, de compromiso) que el beneficiario debe cumplir.

En relación a la primera de ellas, los jóvenes agricultores que han apostado por la instalación de explotaciones agroganaderas en este periodo apenas supera el centenar³², una cifra inferior a los resultados esperados por el PDRS. La prima media recibida por nueva instalación ha sido de 9.510€. Una de las principales características sociodemográficas de este colectivo es la presencia de mujeres que se han incorporado a la explotación, casi el 40% del total de beneficiarios, cifra que se eleva al 50% en territorios como Bizkaia. La edad media varía entre los tres territorios, oscilando entre los 30,6 años de media de las incorporaciones en Gipuzkoa a los 31,4 en Álava y 35,8 en Bizkaia.

Según el tipo de producción, la horticultura ha sido la más dinámica en la incorporación de jóvenes (39%), localizándose principalmente en Bizkaia. Le siguen a una considerable distancia el vacuno de carne (13%) y el vacuno de leche y ovino, con un 11% del total de nuevas incorporaciones cada uno. Por Territorios Históricos, del total de nuevas incorporaciones, Bizkaia acoge la mayoría (63% del total), en detrimento de Gipuzkoa (20%) y Álava (17%), perfilándose esta última como la provincia más débil en cuanto al relevo de jóvenes agricultores (Aretio et al, 2003: 47-48).

Junto a los jóvenes, un último grupo de agricultores, aquellos de mayor edad, han centrado las ayudas del cese anticipado (Medida IV). El número total de cesionarios ha sido de 109, con una media de edad de 58,9 años, y una presencia femenina muy elevada, que alcanza el 62% de las personas beneficiarias. La prima media anual ha sido de 4.227€. La distribución de los cesionarios por Territorios es muy desigual, siendo Álava, con un 90% de los beneficiarios, el territorio que cuenta con un mayor número de cesionarios, a gran distancia del resto de los territorios, cada uno de los cuales apenas sobrepasa el 5%³³.

Además de éstas, el PDRS incluye otras medidas a las que puede acogerse la población agraria con el objetivo de actuar como complemento de renta: las indemnizaciones compensatorias, una de las primeras ayudas de desarrollo rural puestas en marcha, y las medidas agroambientales. El objetivo de las primeras es compensar a las explotaciones con desventajas naturales para la producción agraria, y mantener y fomentar las prácticas agrarias respetuosas con el medio ambiente. Durante este pri-

³² El informe de Evaluación Intermedia considera una cifra escasa para asegurar el relevo generacional. Hay que tener en cuenta, sin embargo, los requisitos que se incluyen para optar a este tipo de ayudas. A la edad (menor de 40 años), le acompañan otros de carácter económico y medioambiental, referidos a la viabilidad económica de la explotación (una de las cuestiones más controvertidas), así como a la sujeción al cumplimiento de determinados condicionantes medioambientales y de bienestar de los animales.

³³ La vinculación entre las Medidas de incorporación de jóvenes y la de cese anticipado no ha obtenido los resultados previstos durante estos tres años, ya que únicamente 10 de las nuevas cesiones están vinculadas a nuevas incorporaciones.

mer periodo, el número medio anual de explotaciones que han accedido a este tipo de ayudas ha sido de 2.558, obteniendo una prima media de 1.162€ por explotación.

En segundo lugar, las medidas agroambientales presentan varios objetivos que se articulan a partir de 16 líneas de ayuda (se distinguen ayudas zonales y de aplicación en todo el territorio). El grado de realización de las ayudas ha sido desigual a lo largo del periodo de referencia, siendo Bizkaia y Gipuzkoa los territorios en los que se ha registrado una mayor actividad, con el 34% y 54,5% respectivamente de los contratos que se establecen durante este periodo, en detrimento de Álava, en el que el número de solicitudes aprobadas apenas sobrepasa el 10%. Los beneficiarios que se han acogido a las medidas agroambientales son individuales (fundamentalmente agricultores) y colectivos, aunque estos últimos (asociaciones y/o cooperativas), suponen únicamente el 4% del total de beneficiarios.

En líneas generales, la población agraria que ha recibido apoyo durante este periodo muestra un colectivo relativamente joven y dinámico, en el que las principales inversiones van dirigidas a la adquisición de maquinaria, compra de ganado, etc., y se orientan hacia un tipo predominante de producción que va a variar según la comarca y territorio de referencia. Unas de las explotaciones que han recibido mayor apoyo, las de vacuno de leche, se localiza preferentemente en la comarca de Encartaciones en Bizkaia, a las que se añade el vacuno de carne en las zonas nororientales de Gipuzkoa, y los cultivos de campo y vitivinícolas en determinadas zonas alavesas.

Dentro de este colectivo agrario, destacan los agricultores más jóvenes, que presenta una importante presencia femenina en la incorporación a la actividad, en una de las producciones predominantes, la hortofrutícola. En ambos colectivos, las ayudas agroambientales han gozado de escasa aceptación por parte de los agricultores, siendo el nivel de actividad y gasto registrado muy por debajo de lo esperado (Areitio, 2003).

2.4.2.2. Las empresas agroalimentarias

Aunque el número de empresas apoyadas durante este periodo ha sido de 178, se trata de un colectivo que ha concentrado el 25% del total del gasto público del PDRS. El perfil de empresas beneficiarias es muy heterogéneo en cuanto a la orientación de la producción y tamaño de la empresa (número de trabajadores). En relación a la producción, la industria vitivinícola, con el 60% del total de proyectos, obtiene una clara superioridad numérica y presupuestaria respecto al resto de sectores. Le siguen el sector de transformación cárnica (13% proyectos), aserraderos (8%), y otros sectores que muestran una participación bastante similar, en torno al 5-3% (sector hortofrutícola, lácteo, ovoproductos, etc.). En cuanto a su tamaño, se trata, en general, de empresas de pequeña dimensión; poco más de la mitad (52%) presentan una plantilla de entre 1 y 5 trabajadores, y únicamente en el 5% de los casos estas empresas tienen más de 50 trabajadores.

La realidad empresarial dentro de cada sector es igualmente heterogénea. Dentro de los diferentes grupos, establecimientos industriales con un amplio nivel de inversión y cuota de mercado, comparten mercado con pequeñas industrias con una actividad productiva y un mercado marcadamente diferenciado. En el sector vitivinícola las empresas elaboradoras de vino (acogidas a la Denominación de Origen Calificada de Rioja) en las que se integran las grandes bodegas exportadoras y con amplios volúmenes de facturación, conviven con pequeños productores familiares (un 41% del total de empresas dentro de este grupo) y algunas cooperativas. Las industrias elaboradoras de txakoli y sidra localizadas principalmente en Bizkaia y Gipuzkoa, (aunque con una presencia aún modesta en este último Territorio), presentan una evolución muy positiva durante estos últimos años, logrando asentarse en el mercado regional de manera importante. Se trata, en general, de empresas que en pocos años han pasado de ser industrias artesanales en sentido estricto, sin una normalización ni comercialización regular del producto, a consolidarse como pequeñas industrias con instalaciones modernas, con un producto relativamente normalizado y una comercialización bastante regularizada.

La industria cárnica apoyada comparte así mismo un sector heterogéneo, en el que los mataderos y grandes empresas transformadoras de elaborados cárnicos compiten con aquellas en las que aún predomina la elaboración «cuasi» artesanal, aunque estas últimas suponen un número muy reducido. Dentro de este grupo, en los últimos años se han incorporado empresas dedicadas a la transformación y elaboración de productos de calidad, en especial embutidos y patés.

Entre el conjunto de sectores apoyados, el sub-sector de la madera es otro de los que adquieren cierta relevancia. Está representado por empresas dedicadas a la transformación de su materia prima de base, el pino radiata, una de las especies de crecimiento rápido con mayor implantación en la CAPV. Se trata de un sector que vive un intenso proceso de reestructuración cuyo resultado es la desaparición continuada de los establecimientos tradicionales más pequeños. Las que continúan, se encuentran inmersas en procesos de ampliación y capitalización de sus instalaciones con el propósito de ofertar nuevos productos que les permitan un mejor posicionamiento en el mercado.

En el sub-sector de industrias lácteas, uno de los más representativos del País Vasco, existe así mismo una amplia variedad empresarial en base a su tamaño y nivel de inversión, si bien ambos grupos están orientados al tratamiento y transformación de leche de vaca y oveja. Dentro de este grupo, las pequeñas fábricas unipersonales dedicadas a la elaboración de queso comparten mercado con empresas de mayor tamaño, y sobre todo, con mayores volúmenes de inversión³⁴. Ambas han dirigido sus esfuerzos hacia la modernización y mejora de las instalaciones existentes para la ela-

³⁴ Según fuentes consultadas, durante los dos últimos años se han incorporado varias industrias con fuerte inversión en este subgrupo. Se trata en su mayoría de empresas creadas bajo el control de IPARLAT, central lechera vasca, que han optado por la diversificación de productos en forma de derivados lácteos como yogures, productos bio, etc. Esta situación vendría a aliviar el contexto descrito por Murua hace algunos años en el que afirmaba cómo la cuota de mercado de IPARLAT, más allá de las leches líquidas, era bastante modesta (1998:472).

boración de quesos. Dentro del sub-sector hortofrutícola y de patata destaca la representación de las cooperativas (dedicadas al envase y comercialización) frente al resto de empresas.

Junto a estos sub-sectores, coexisten una serie de empresas que con una representación de apenas el 5%, suponen un sector emergente en el panorama agroindustrial vasco. Se trata de industrias dedicadas a la elaboración de productos diferenciados y, en numerosos casos, con un alto valor añadido. Entre éstos destacan la producción de biodiesel, planta de residuos avícolas, etc., que cuentan además con un amplio nivel de inversión y subvención.

A pesar de la heterogeneidad de la agroindustria vasca, uno de los principales rasgos que comparten estas empresas es su elevado esfuerzo inversor, con una media sobre el gasto total de la inversión de casi el 70% (Areitio et al., 2003). Entre los requisitos necesarios para la obtención de ayudas entre estas empresas destaca una viabilidad económica demostrada, así como el cumplimiento de una mínima normativa en materia de medio ambiente, higiene y bienestar de los animales. El requisito económico exige un mínimo de inversión (150.000€), lo que provoca que numerosas empresas (generalmente las de menos tamaño) con escasa capacidad inversora no puedan acceder a este tipo de ayudas. Un 58% del total de empresas apoyadas durante el primer periodo se localizan en la Rioja Alavesa, seguido a mucha distancia de Bizkaia y Gipuzkoa, con un 14% y 28% respectivamente.

2.4.2.3. La población no agraria

La población no agraria que ha actuado como beneficiaria durante este periodo está formada por un colectivo muy heterogéneo. Dentro de este grupo, los beneficiarios directos se corresponden con personas emprendedoras que han puesto en marcha empresas unipersonales de diferente naturaleza, mientras que los beneficiarios indirectos serían aquellas personas que se han visto favorecidas por proyectos apoyados en los municipios de residencia.

Los beneficiarios directos que han creado su propia empresa durante este periodo han sido 55, de los cuales casi la mitad (45,4%)³⁵ son mujeres. Estos emprendedores se distribuyen entre los Territorios de Álava (58%) y Bizkaia (41,9%), no registrándose en Gipuzkoa ningún proyecto. El tipo de proyectos promovido presenta una marcada orientación hacia el sector servicios, con una oferta muy diversa, en la que los proyectos relacionados con el turismo rural, se combinan con otros relacionados con la provisión de servicios a la población, en forma de pequeños comercios y tiendas de proximidad, así como los servicios asistenciales (en forma de pequeñas

³⁵ El sexo del emprendedor rural es el único dato sociodemográfico disponible. La información acerca de este colectivo de beneficiarios ha sido confeccionada por la investigadora, por lo que determinada información se encuentra incompleta ante la dificultad de obtener este tipo de información por parte de los organismos competentes. Así, en algunas de las empresas unipersonales creadas aparece el nombre de la empresa, pero no su titular. Esto es así para el 20% de las mismas.

residencias para la tercera edad y/o centros de día). Aunque menos numerosos, también han recibido apoyo empresas relacionadas con la transformación de productos agrarios (elaboración artesanal de embutidos, hornos de pan), si bien se trata de un colectivo poco representativo hasta el momento.

En relación a la actividad turística, las empresas apoyadas en este sector suponen el 55% del total de proyectos. La mayoría de ellos están vinculados a la instalación de casas rurales y/o hostales, aunque aparecen cada vez de manera más incipiente proyectos relacionados con la construcción y acondicionamiento de bares, restaurantes, etc. Dentro del «turismo rural», han aumentado así mismo significativamente fórmulas empresariales novedosas como la instalación de campings, empresas de fomento de iniciativas turísticas, etc.

Respecto a las empresas de servicios, éstas han recibido apoyo a través de medidas relacionadas con el servicio y abastecimiento a las poblaciones rurales (45% del total de proyectos), tratándose de iniciativas relacionadas con la mejora de las condiciones de vida en las poblaciones rurales. Dentro de éstas, los pequeños comercios de proximidad (pequeños comercios, supermercados, carnicerías, etc.) han gozado de una amplia aceptación. Junto a éstos, se han alternado asimismo proyectos relacionados con la provisión de servicios de transporte y asistenciales, aunque se trata de iniciativas que han contado con una representación mucho menor.

2.4.2.4. Las entidades locales y comarcales

Las entidades locales que ha actuado como beneficiarios de las políticas de desarrollo rural han sido fundamentalmente dos: ayuntamientos y Asociaciones de Agricultura de Montaña y de Desarrollo Rural³⁶. Aunque con una representatividad muy inferior, destacan también las actuaciones de Mancomunidades y Juntas Administrativas (estas últimas presentes únicamente en Álava). El número total de municipios beneficiarios (a través de los ayuntamientos) durante este periodo ha sido de 114, distribuidos entre los tres Territorios Históricos³⁷. Atendiendo a la clasificación de los municipios como 2R elaborada para la actual programación, y según su diferenciación territorial, el 70 % de los municipios alaveses 2R habrían recibido algún tipo de ayuda. En Bizkaia y Gipuzkoa, el porcentaje de estos municipios es del 62% y 83% respectivamente. La información obtenida a este nivel a partir de la evaluación Intermedia, permite diferenciar cinco grandes grupos de proyectos. Se trata fundamentalmente de proyectos dirigidos a la provisión y mejora de bienes y servi-

³⁶ A partir de octubre de 2005, todas las Asociaciones que mantenían su denominación de «Agricultura de Montaña» pasan a designarse de «Desarrollo Rural».

³⁷ A pesar de que este cifra coincide con el número de municipios vascos clasificados como 2R según el PDRS (PDRS, 2000:16), algunos de los municipios apoyados no se encuentran clasificados como tal, «reservando» el propio programa la posibilidad de actuar en zonas no desfavorecidas, tal y como se ha puesto de manifiesto en páginas anteriores. Los datos han sido obtenidos por elaboración propia a partir de los datos aportados por la Evaluación intermedia del PDRS (2000- 2006), 2003.

cios relacionados con la vivienda, servicios sociales, actividades turísticas, y otros proyectos que contribuyen a la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales. Son los siguientes:

a) *Equipamientos sociales, culturales y deportivos*. El número de proyectos financiados dentro de este grupo (casi un 35% del total), obedece a la fuerte apuesta de las entidades locales por la provisión y mejora de instalaciones que permitan el desarrollo de actividades de uso y disfrute común para toda la población. Dentro de este grupo, el acondicionamiento y adecuación de locales para salas polivalentes o espacios comunes (biblioteca, casa de la cultura, etc.) ha sido uno de los proyectos más habituales. Junto a éstos, resulta significativa la inversión en instalaciones deportivas como frontones, con gran arraigo en el País Vasco. Entre los equipamientos destacan así mismo los esfuerzos dirigidos hacia la provisión de servicios educativos y sanitarios, que se han traducido en la instalación y/o acondicionamiento de centros médicos, centros de día, escuelas o creación de guarderías³⁸. Dos tipos de proyectos estos últimos que se incrementarán previsiblemente a lo largo de los próximos años debido al *éxito* y aceptación de su puesta en marcha. Dentro de este grupo, la reapertura de escuelas que permanecían cerradas desde hacía varios años se valora muy positivamente.

b) *Vivienda*. En relación a la vivienda, la urbanización de viviendas (de protección oficial y precio tasado) ha sido la principal actuación de los ayuntamientos durante este periodo. Ninguna medida del PDRS contempla la subvención a la edificación de viviendas.

c) *Infraestructuras*. El acercamiento de gas natural a los núcleos rurales ha sido uno de los principales proyectos acometidos en infraestructura, dotado con una subvención media de 60.000 euros. Un importante desembolso económico para las arcas municipales, debido a su elevado coste. Los proyectos de electrificación rural, muy numerosos en el periodo anterior, apenas han tenido repercusión en éste, a excepción de determinadas poblaciones de Gipuzkoa. Dentro de las infraestructuras, también se han acometido proyectos dirigidos a la mejora de infraestructuras agrarias, entre los que destaca el acondicionamiento de caminos rurales, dotado con una fuerte financiación por parte de las Administraciones implicadas (Diputaciones básicamente).

d) *Turismo*. Las actividades turísticas han supuesto asimismo otros de los proyectos significativos para los municipios, que han encaminado sus recursos hacia la renovación de edificios de interés artístico cultural, la construcción de museos y/o centros de interpretación principalmente.

e) *Industria y nuevas tecnologías*. Aunque el número de proyectos no ha sido muy numeroso, hay que destacar la importante dotación económica dirigida al acondicionamiento de polígonos industriales y la canalización de telecomunicaciones.

³⁸ La creación de guarderías en los municipios pequeños es un proyecto promovido y cofinanciado por el Departamento de Educación del Gobierno Vasco.

Finalmente, a nivel comarcal, las actuaciones de las asociaciones de desarrollo rural como beneficiarios directos, aunque más reducida que las municipales (un total de 19 proyectos), han sido igualmente muy diversa. Durante este periodo han predominado las inversiones dirigidas hacia actividades turísticas, como el apoyo a los planes de desarrollo turístico comarcales, así otros relacionados con ámbito agrario, entre los que destaca la organización y promoción de ferias agrícolas, comercialización de productos agrarios, etc., proyectos en los que han participado fundamentalmente ADRs guipuzcoanas.

3. Evaluación de la política de desarrollo rural

3.1. Hacia una noción de evaluación

A lo largo de la historia de la evaluación, la respuesta a la pregunta qué es evaluación ha centrado el debate de la comunidad evaluadora (Stufflebeam, D. y Shinkfield, A., 1987:19). A pesar de sus diferentes acepciones, la evaluación constituye en la práctica una actividad habitual en nuestra vida diaria. Esta es la percepción de Carol Weiss, quien sostiene cómo *la gente evalúa todo el tiempo* (1998:3), sometiendo a juicios de valor diferentes aspectos formales e informales de nuestra vida cotidiana.

Desde esta percepción abierta de la evaluación, para esta brillante evaluadora la evaluación se convierte en *una palabra elástica* (Weiss, 1998:3), que se estira para cubrir juicios de diversos tipos, y cuyo nexo común es la idea de juzgar, calificar. Es precisamente esta noción de juzgar, inherente a la evaluación, uno de los aspectos sobre los que la comunidad evaluadora mantiene un mayor consenso, y lo que le va a diferenciar substancialmente de la investigación.

Otros autores como Vedung (1997) y Scriven (1974) comparten esta idea. El primero de ellos, discípulo de Scriven, uno de los evaluadores más influyentes, arroja una definición de evaluación cuyo énfasis se sitúa en la capacidad de determinar los méritos, valía e importancia de las cosas, precisando la actividad de evaluar como *el proceso de diferenciar lo valioso de lo que no lo es, lo precioso de lo inútil* (1997:18). Dentro de esta definición, adquiere relevancia un segundo aspecto clave en evaluación, su carácter *retrospectivo*, lo que implica volver la vista hacia las acciones pasadas con el propósito de mejorarlas en el futuro. Junto a éste, autores como García García y Francés García, han destacado así mismo el carácter retrospectivo de la evaluación, definiéndola como *la retroalimentación que capta información sobre el mundo y la revierte para dirigir la acción sobre él. La evaluación es una reflexión-retroalimentación que contrasta lo observado con lo esperado* (2004:1).

Sin embargo, más allá de su capacidad valorativa y carácter retrospectivo, la evaluación aparece como una palabra que no tiene una definición pacífica y ampliamente aceptada por la literatura (Ballart, 1992:71), siendo objeto de diferentes interpretaciones a lo largo de su historia. Al igual que Ballart, Díez (2001) subraya cómo *no es posible dar una respuesta única y aceptada a una pregunta en principio tan sencilla como qué es la evaluación* (2001:115).

La explicación a esta disyuntiva se encuentra en la pluralidad de criterios, propósitos e intereses que guían la evaluación, en función de los cuales se va a determinar el éxito o fracaso de una política o programa. Estos criterios, además de plurales, pueden ser contradictorios, ya que no todos los que trabajan en evaluación lo hacen bajo una misma perspectiva teórica, ni siquiera bajo una misma concepción del mundo real (Díez, 2001:115), y es precisamente este aspecto lo que hace posible que cada evaluación sea única y diferente.

De este modo, la evaluación se presenta como una disciplina teórica en la que conviven diferentes aproximaciones sobre el propio hecho evaluativo, afectando al sentido y al método de la actividad evaluadora. Desde el positivismo hasta el constructivismo o paradigma crítico, distintas aproximaciones «filosóficas» sobre el papel de la evaluación han generado una práctica altamente diversificada, en la que coexisten experiencias evaluadoras muy diferentes entre sí³⁹. A pesar de compartir aspectos comunes, el carácter específico de cada evaluación va a venir determinado por los propósitos que guíen cada evaluación, y el tipo de actores (y sus intereses) que participen en ella. Serán los propósitos de cada evaluación los que ayuden en la elección de la metodología y métodos más idóneos para evaluar.

En definitiva, tal y como la define Chelimsky y Shadish (1997:25), nos encontramos ante una disciplina *ecléctica*, dotada de una amplia batería de metodologías y métodos, sobre los que se va a posicionar el evaluador a la hora de realizar una evaluación. Las diferencias entre las distintas aproximaciones van a diferir básicamente en función de las preguntas a las que tenga que responder la evaluación, los intereses que persiga, y el tipo de participante al que vaya dirigida la evaluación.

A pesar de estas diferencias, todas estas aproximaciones mantienen una serie de aspectos en común respecto a la relevancia de la evaluación, constituyendo como reconoce Monnier una herramienta de las que no pueden prescindir los poderes públicos (1995:13). Un instrumento único y preciado para «enfrentarse» a la infraestructura socioeconómica y política del próximo siglo, siendo el mejor camino que *hemos encontrado para proveer de la información necesaria* (Chelimsky, 1997).

3.2 La evaluación del desarrollo rural

Una de las principales evaluaciones a la que ha estado sometida la política de desarrollo rural en Europa ha sido la promovida y diseñada desde instancias europeas a través de la evaluación oficial de los programas de desarrollo rural. Otro tipo de propuestas y experiencias evaluadoras han tenido una presencia marginal.

³⁹ Esta práctica plural de evaluar ya la preconizaron años atrás prestigiosos evaluadores como Guba y Lincoln, quienes reconociendo las diferentes aproximaciones a la evaluación, advertían cómo no existía un modo «correcto» de definir evaluación, *un método que si pudiera ser encontrado, pondría fin para siempre a las discusiones sobre cómo ha de proceder la evaluación y cuáles son sus propósitos* (1989: 21).

El limitado interés por la evaluación de este tipo de políticas entre la comunidad evaluadora, favorece una situación en la que prácticamente la única información que se dispone acerca de la política de desarrollo rural procede de las evaluaciones oficiales, ofreciendo un tipo información que gira en torno a los intereses y cuestiones planteadas por las diferentes instituciones (europeas, nacionales y/o regionales). Una información útil y muy valiosa acerca del gasto público generado, el éxito o fracaso de las líneas de actuación previstas, o actuaciones de los principales colectivos beneficiarios, pero que apenas ofrece información de lo que ocurre en el terreno.

La primera parte del siguiente sub-apartado realiza un breve recorrido por la evaluación de los Fondos Estructurales en Europa, presentando sus principales características y evolución. Se trata de un tipo de evaluación con parámetros comunes para todos los programas socioeconómicos puestos en marcha en la UE, entre los que se incluyen los de desarrollo rural. Tras un breve recorrido por el papel de la evaluación *oficial* a lo largo de los diferentes periodos de programación, la segunda parte se centra en la lógica de evaluación del desarrollo rural y presenta algunos de los principales resultados que se han obtenido a partir de la aplicación de este tipo de prácticas. Para ello, se han utilizado los Informes de algunas de las síntesis de Evaluaciones de programas de desarrollo rural a nivel estatal y europeo. La última parte del capítulo recoge algunas reflexiones en torno a los componentes que acompañan al desarrollo rural y su plasmación en la evaluación. Una aproximación que sirve de base para la elaboración de los objetivos y preguntas de investigación de este trabajo.

3.2.1. La evaluación de los Fondos Estructurales

El incremento de la eficacia en la gestión de los fondos públicos europeos es una constante desde la aprobación del Acta Única en 1986. Desde su inicio, el desarrollo de la evaluación en Europa es resultado del interés de la Comisión Europea, y de la presión ejercida por los países miembros para introducir la evaluación en los programas socioeconómicos financiados por los Fondos Estructurales. Este interés ha estado impulsado por una demanda de mayor transparencia en el uso de recursos públicos y la creciente preocupación en relación a la eficiencia de los gastos distribuidos a través de los Fondos Estructurales (Bachtler, 1994:1).

La apuesta de la Comisión Europea por institucionalizar la evaluación e implantar prácticas evaluadoras sistemáticas se ha canalizado a través del esfuerzo y el trabajo simultáneo en dos direcciones complementarias: una creciente presencia de la evaluación en los Reglamentos de los Fondos Estructurales hasta conseguir incorporar la evaluación dentro de sus mecanismos reguladores, y un esfuerzo metodológico centrado en la armonización de conceptos y prácticas evaluadoras. Como Díez reconoce, ambas iniciativas han contribuido al fomento de una cultura de evaluación en Europa (2001:276).

Una revisión de la presencia de la evaluación a lo largo de las diferentes programaciones de los Fondos Estructurales, permite observar cómo la evaluación ha ido progresando en amplitud y rigor desde el año 1988, fecha en la que la Reforma de los Fondos Estructurales introdujo la evaluación como un elemento básico del sistema de apoyo de los fondos europeos. Desde su incorporación, la evaluación se ha desarrollado dentro de una perspectiva dinámica, en la que la idea de evaluación ha ido transformándose a lo largo de los diferentes Reglamentos.

Previo a 1988, la evaluación de las políticas estructurales en Europa era una actividad poco desarrollada y de escasa repercusión (Lang, 2001:10). Una práctica poco extendida que no constituía una prioridad para la Comisión y mucho menos para los Estados Miembros (Bachtler y Michie, 1995: 745). Según estos autores, la falta de interés por la evaluación tenía su origen en la conjunción de varios factores: un sistema de control y seguimiento inadecuado, la falta de coordinación en asuntos de evaluación dentro de la propia Comisión, y la existencia de experiencias y orientaciones entre los países miembros muy diferentes entre sí acerca del papel que debía desempeñar la evaluación, sus prioridades, objetivos y metodologías (1995:745). La desigual experiencia evaluadora inicial⁴⁰ de los países miembros requería del establecimiento por parte de la Comisión de una estructura interna que hiciera posible la comparabilidad de resultados entre diferentes países y que permitiera, al mismo tiempo, la puesta en común de prácticas evaluadoras. Además, el interés de la Comisión por valorar la eficacia de las políticas cofinanciadas demandaba un esfuerzo común de coordinación dentro de la propia Comisión, y entre la Comisión y los países miembros, con el objetivo de lograr una serie de acuerdos relativos a aspectos relacionados con la metodología, la difusión de los resultados, etc.

Durante el primer periodo de programación (1988-1993) los mecanismos de control y seguimiento fueron reforzados a través de la creación de un Comité de Seguimiento con el objetivo de realizar un seguimiento anual de los programas sobre una base de indicadores físicos y financieros. Esta incorporación vino acompañada de la introducción de nuevas regulaciones que establecían la necesidad de que las acciones estructurales fueran sometidas a dos tipos de evaluación: evaluación previa (o ex -ante) y evaluación posterior (o ex post). A pesar de los esfuerzos de la Comisión por definir ciertas normas y directrices básicas que guiasen la práctica evaluadora⁴¹,

⁴⁰ En 1991, primer año de programación, el resultado de un Informe acerca de la situación de la evaluación entre los países miembros, reflejaba las importantes diferencias que existían en el seno de las Administraciones Nacionales y Regionales en cuanto a la gestión, aplicación y evaluación de los programas europeos financiados con Fondos Estructurales. Estas discrepancias estaban relacionadas tanto con la cantidad y calidad de las evaluaciones, como con los modelos y métodos evaluadores adoptados. Otros de los aspectos del Informe destacaba el carácter ocasional de las evaluaciones, así como el escaso conocimiento de las administraciones en cuanto a su realización y puesta en marcha. A nivel conceptual, no existía un lenguaje normalizado sobre evaluación, siendo la información y formación en esta área muy escasa (Díez, 2001:287).

⁴¹ Hay que destacar cómo algunas de las disposiciones adoptadas por la Comisión recibieron escasa acogida entre los Estados Miembro, quienes consideraron los procedimientos que se habían adoptado para el seguimiento excesivamente detallados y burocráticos.

las evaluaciones durante este periodo, aunque muy numerosas, no fueron de gran calidad, siendo su carácter *artesanal* evidente (Delgado et al, 1999:324).

El marco reglamentario de la siguiente programación (1994-1999), aumentó las exigencias de evaluación, con el propósito declarado de alcanzar la máxima eficacia posible. La evaluación de las intervenciones cofinanciadas se convertía en una obligación estatutaria para los países miembro; un requisito de obligado cumplimiento para poder recibir y gestionar los fondos comunitarios. La valoración de la eficacia de las intervenciones estructurales exigía que la acción comunitaria fuera objeto de una evaluación previa, de un seguimiento, y de una evaluación posterior.

Estas nuevas regulaciones establecían, además, cómo la evaluación de los Fondos Estructurales debía ser una responsabilidad compartida entre la Comisión y los Estados Miembros, siendo el deber de las autoridades competentes de cada país asegurar que el seguimiento y la evaluación se llevaran a cabo de la forma más adecuada posible.

Por ello, la Comisión decidió que una de las prioridades de actuación debía ser el desarrollo de un marco de evaluación común y consensuado por los Estados Miembros que incluyera, entre otros, la investigación sobre metodologías evaluadoras. Como resultado de esta iniciativa, al inicio del segundo periodo de programación (1994) se puso en marcha el Programa MEANS (del acrónimo Methods for Evaluating Actions of a Structural Nature/Métodos para Evaluar las Acciones de Naturaleza Estructural), cuyo principal objetivo era realizar un recorrido por todos los aspectos metodológicos de la evaluación de programas de naturaleza socioeconómica, y fomentar el desarrollo de una cultura de evaluación en Europa (Díez, 2001:284)⁴².

A lo largo de este segundo periodo, los avances en evaluación fueron significativos tanto cuantitativa (incremento considerable en el número de evaluaciones) como cualitativamente (calidad, fiabilidad de las mismas). A pesar del avance relativo de las prácticas evaluadas durante esa década, un Informe MEANS elaborado a finales de los noventa, reconocía la desigual implantación de la evaluación en Europa, existiendo diferentes niveles de desarrollo y ejecución en los diferentes países miembros.

La aprobación de la tercera programación de los Fondos Estructurales (2000-2006) supone la consolidación de la evaluación en las diferentes reglamentaciones (Díez e Izquierdo, 2006). Las nuevas disposiciones integraron el seguimiento y la evaluación como actividades normalizadas dentro de las administraciones comunitarias y nacionales y se institucionalizó la realización de los tres tipos de eva-

⁴² La consecución de estos objetivos venía motivada principalmente por la diversidad de tradiciones evaluadoras entre los países miembros, así como por la propia naturaleza del Programa MEANS, uno de cuyos objetivos era tratar de conocer la situación de la evaluación en los diferentes países miembros. Se trataba de un aspecto especialmente relevante en los países del sur de Europa, donde la Comisión era consciente del escaso o nulo interés que despertaba la práctica evaluadora.

luación: previa, intermedia y posterior. Según el nuevo reglamento, el establecimiento de estas evaluaciones debía servir como instrumento para valorar la eficacia de las intervenciones estructurales, convirtiéndose en el objetivo principal de la evaluación.

El desarrollo de la evaluación a nivel reglamentario se completó con los progresos realizados por la Comisión desde la perspectiva metodológica. La importancia alcanzada por la colección MEANS impulsó a la Comisión a actualizar y revisar su contenido, dando como resultado la publicación de una nueva Guía, *The Guide*, a finales del año 2003⁴³. A través de esta nueva guía, la Comisión, consciente de los avances surgidos en la práctica evaluadora de los Fondos Estructurales a lo largo de los últimos años, promueve la utilización de nuevas herramientas de evaluación, más allá de las cuantitativas, proveyendo de un énfasis especial a las aproximaciones participativas y cualitativas.

El próximo periodo de actuación (2007-2013) presenta algunas novedades. Frente a programaciones anteriores, se establecerá un sistema de evaluación continua para cada programa, adoptando con posterioridad este informe la forma de evaluación intermedia. La evaluación continua (al igual que las evaluaciones intermedias de anteriores programaciones) servirá para examinar los avances del programa en relación con sus objetivos, examinando posibles propuestas de modificación.

En relación a la evaluación específica de los programas de desarrollo rural, la creación del Fondo FEADER incorpora una serie de directrices en materia de evaluación independientes de la reglamentación general prevista para los Fondos Estructurales (Fondo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo y Fondo de Cohesión). En este caso, y según queda establecido en sus disposiciones (el artículo 84 del Reglamento 1698/2005 está dedicado a la evaluación), las intervenciones de desarrollo rural estarán sometidas a evaluaciones a priori, a medio plazo y a posteriori, y tendrán como objetivo mejorar la calidad y aumentar la eficacia y eficiencia de la aplicación de los programas de desarrollo rural.

En definitiva, a lo largo de los sucesivos periodos de programación, uno de los mayores avances de la práctica evaluadora ha sido su capacidad de moverse desde una actividad *imperativa*⁴⁴ a lentamente posicionarse como una disciplina que forma parte de las agendas políticas de los países miembros. Esta evolución se hace extensible a la paulatina incorporación de los intereses de diferentes actores, así como la utilización de metodologías y herramientas de evaluación más allá de la cuantificación física y económica de los resultados obtenidos.

⁴³ La GUIA posee un formato electrónico, siendo a través de la red el único modo de acceso hasta el momento. Se encuentra disponible en la dirección <http://www.evalsed.info> (Comisión Europea, 2003b).

⁴⁴ Gaffey reconoce cómo la naturaleza obligatoria de las evaluaciones parecía haber transmitido el mensaje entre algunos equipos evaluadores del «todo vale», relegando la calidad de las evaluaciones a un segundo plano (2004:8).

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos de la Comisión durante estos años por mejorar las evaluaciones a través del fomento y provisión de material de evaluación útil y adecuado, la realidad dibuja experiencias evaluadoras muy diferentes, mostrando en ocasiones rasgos similares a los iniciales: los enfoques cuantitativos predominan frente a los cualitativos, y el propósito último de la evaluación continua siendo la rendición de cuentas. Así, dentro de este contexto, se identifican una serie de desafíos que necesitan ser abordados por los equipos evaluadores, relacionados tanto con aspectos conceptuales como metodológicos.

Si en las primeras programaciones el objetivo de la evaluación obedecía a planteamientos relacionados con la mejora de la eficacia de los fondos públicos, centrándose fundamentalmente en los resultados finales del programa, paulatinamente este énfasis se ha trasladado a los aspectos de «aprendizaje» de la evaluación, con un mayor detenimiento en el rigor de las evaluaciones ex-ante e intermedia, y no tanto en los resultados finales (evaluación ex post) (Gaffey, 2004:1).

Esta percepción se refleja en uno de los últimos Informes elaborados por la Comisión en relación a los resultados de las Evaluaciones Intermedias de los Fondos Estructurales (2004). Este documento recoge en las evaluaciones revisadas la adopción generalizada de un enfoque metodológico mixto, en el que la información, principalmente cuantitativa, se completaba con escasas referencias a la utilización de técnicas cualitativas. A partir de estos resultados, el informe abogaba de manera decidida por la incorporación de la realidad sobre el terreno, utilizando esta información para explicar los resultados de las evaluaciones (Gaffey, 2004:13).

En conexión con este último aspecto, el informe destaca el excesivo *trabajo de despacho* de algunos evaluadores, con escasa atención acerca de lo que ocurría en el terreno. En los casos en los que se ha incorporado la visión de algunos de los participantes de los programas, ésta ha ido dirigida hacia los responsables de la dirección y ejecución del programa, con escasas alusiones a la participación de los beneficiarios en las evaluaciones.

En definitiva, la evaluación de los programas de desarrollo rural como parte de la programación de los Fondos Estructurales aparece enmarcada dentro de un modelo de evaluación dirigido a la obtención de la máxima eficacia y eficiencia. Un enfoque que, como destaca la propia Comisión, no ha dado los resultados esperados, comenzándose a cuestionar la «validez» de este tipo de evaluaciones. La necesidad de incorporar información acerca de lo que ocurre en el terreno comienza a ser una preocupación entre los gestores públicos, tal y como sugiere Gaffey, una de las autoras del informe, en el siguiente texto: *Un evaluador no puede decir que ha hecho su trabajo si él o ella no tiene la información de lo que está ocurriendo «en el terreno». Ha de utilizar esta información para explicar y analizar la información de tipo cuantitativa física y financiera* (2004:17).

3.2.2. La evaluación del desarrollo rural en la UE. Lógica de intervención y resultados

El apartado anterior describe el avance de la evaluación en los programas socioeconómicos de la UE, y las potencialidades y limitaciones de su puesta en marcha. El modelo a través del cual se han desarrollado este tipo de evaluaciones ha sido el modelo de evaluación por objetivos. Un enfoque que parte de la consideración de un objetivo superior o global que se concreta en objetivos específicos que tendrán que confrontarse con los resultados obtenidos por el programa. Esta contrastación de los objetivos con los resultados requiere del establecimiento de medidores que ayuden a determinar el grado de realización del programa, por lo que se establece la utilización de indicadores que sean verificables objetivamente, y que permitan determinar el éxito o fracaso de la política o programa evaluado.

En esta lógica de intervención, Ray identifica diferentes etapas dentro del proceso evaluador. Para este autor, cada una es consecuencia directa de la anterior, suscribiéndose el proceso de evaluación una visión *mecanicista* (2000:448), en el que la evaluación sigue el siguiente esquema:

a) identificación de los objetivos de las políticas → b) diseño de medidas por parte de expertos → c) ejecución de los programas → d) resultados obtenidos a partir de dicha ejecución.

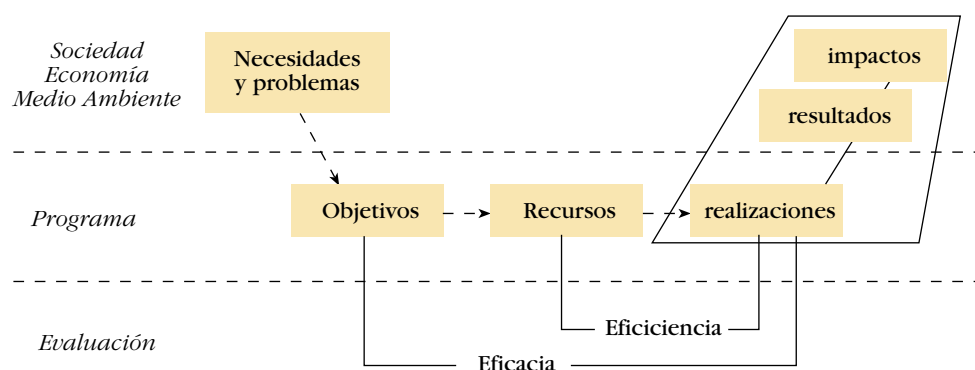
A lo largo de todo este proceso, la evaluación se convierte en una constante comparación entre d) y a), es decir, entre los resultados obtenidos por el programa y los objetivos propuestos. El gráfico 3 refleja de manera simplificada cómo se desenvuelve esta lógica de intervención dentro de un esquema más amplio, en el que aparecen interrelacionados cada uno de los principales criterios que se incorporan a la evaluación de programas socioeconómicos.

Como se observa en el gráfico, aparecen tres niveles fundamentales: el nivel en el que se ubica la sociedad, economía y medio ambiente, nivel del programa y nivel de evaluación. En el primero aparecen las *necesidades y problemas* a los que tiene que hacer frente el programa. A partir de las necesidades y problemas detectados, en el segundo nivel (nivel del programa), se esbozan los *objetivos* generales y específicos que se establecen para hacer frente a estos problemas.

Según los *recursos* disponibles (fondos económicos), una de las primeras tareas de la evaluación va a ser establecer indicadores que recojan las *realizaciones* que se han obtenido a partir de la puesta en marcha del programa. La ejecución de cada una de las medidas previstas en los planes o programas va a permitir alcanzar estas *realizaciones*. Los indicadores de realización previstos se van a medir en unidades materiales y/o económicas (número de mujeres que han atendido cursos de formación, kilómetros de caminos rurales, número de agricultores beneficiados, etc.). Se trata de indicadores que van a ser recogidos anualmente, a través de los Informes de Seguimiento. Los *resultados* alcanzados por el programa, como las realizaciones, se-

rán medidos a partir del establecimiento de una serie de indicadores que intentarán medir el grado de consecución de los objetivos programados. En general, se trata de definir indicadores que sean verificables objetivamente, siendo los indicadores cuantitativos, frente a los cualitativos, los utilizados de manera habitual⁴⁵.

Gráfico 3. Principales criterios para la evaluación de programas.



Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea, 2005:6.

En la interrelación entre objetivos y resultados, en el tercer nivel, la evaluación trata de medir, en primer lugar, la *eficacia* del programa aplicado; esto es, la confrontación de los objetivos de actuación previstos con los resultados obtenidos. Un segundo aspecto tiene relación con la *eficiencia* del programa: contrastar si los resultados alcanzados con los recursos empleados, en un intento por contestar a la pregunta: ¿se hubieran podido obtener los mismos resultados con la utilización de menos recursos?

Sin embargo, como advierte Vedung (1997), uno de los autores más representativos de la evaluación por objetivos, en este transcurso apenas se dispone de información acerca de lo que ocurre entre los objetivos diseñados y los resultados propuestos. Como Ray reconoce, son numerosos los estudios sociológicos y antropológicos que han mostrado dudas acerca del alcance que este modelo mecánico. Una aproximación que *pasa por alto* que el desarrollo de los programas tiene lugar en contextos particulares, obviando que la evaluación ha de acoplarse a la realidad del contexto social, cultural, político y económico de cada localidad (2000:448).

Las limitaciones que presenta el modelo de evaluación propuesto por la Comisión para los programas de desarrollo rural (y sus potencialidades) quedan expuestas a

⁴⁵ Los indicadores son los instrumentos de observación que se van a utilizar en cada uno de los procesos de evaluación de los programas (evaluación intermedia, a mitad del programa, y ex-post, finalizado el programa). Los indicadores de resultado, a incluir en la evaluación intermedia, hacen referencia a los efectos directos e inmediatos producidos por el programa. Van a facilitar información sobre los cambios de conducta o rendimiento de los beneficiarios directos, tanto personas físicas como explotaciones. Por otro lado, los indicadores de impacto, a incluir en la evaluación ex-post, se refieren a las consecuencias últimas del programa más allá de los efectos inmediatos sobre sus beneficiarios (Malagón et al, 2002).

partir de los resultados obtenidos por diferentes evaluaciones y meta-evaluaciones que se han realizado en el contexto español y europeo.

Según un informe a nivel europeo, una de las principales ventajas de la adopción de este tipo de evaluación, reside en su potencialidad para comparar los resultados obtenidos a distinto nivel. Es decir, para determinar si, a nivel general, una determinada medida ha funcionado. Asimismo, en numerosos casos se ha comprobado cómo la evaluación había tenido un efecto impulsor particularmente beneficioso para las autoridades locales, motivándoles para abordar los temas de desarrollo de un modo más preciso, y logrando una mayor implicación en la puesta en marcha de los programas. Frente a estas potencialidades, este modelo de evaluar presentaba varias limitaciones que incurrían en la falta de información acerca de lo que ocurría dentro de los programas.

Un segundo informe que recoge la síntesis de las evaluaciones ex-post de los Programas Objetivo 5b (2001), reconoce cómo el ejercicio de la evaluación había ayudado a una mayor coherencia de los programas, les había acercado a la realidad del terreno, y había permitido una unificación de recursos públicos y privados. A pesar de estos avances, este mismo estudio revelaba cómo en numerosas ocasiones el proceso de definición de los objetivos de los programas había sido resultado del «saber hacer» de los directores y de los gestores, lo que había favorecido la omisión de las acciones históricas y tradicionales en el correspondiente sector o área. Asimismo, el informe reflejaba cómo las evaluaciones no habían detectado los problemas generados en la puesta en marcha de programas de desarrollo rural en áreas con una vitalidad «desinflada», sin tener en cuenta la influencia de los aspectos «locales» a la hora de evaluar un determinado programa.

En relación a las evaluaciones elaboradas en el ámbito español, un informe elaborado a partir de las evaluaciones intermedias de los Programas Objetivo 5b (1994-1999), ponía de manifiesto la preeminencia de los aspectos financieros en las evaluaciones consultadas. Además, según los autores del informe, los informes de evaluación reflejaban nítidamente la visión de los ejecutores del programa, que seguían las pautas estrictamente marcadas por las directrices comunitarias (Soy, A. e Isla, M^a M., 2001).

Para estos autores, el carácter de «arriba hacia abajo» con el que habían sido diseñados los programas, se había transmitido al proceso de evaluación, mostrando un tipo de evaluación en la que primaba el *trabajo de despacho*, con escasa atención hacia la percepción final de los beneficiarios. Dentro del conjunto de evaluaciones consultadas, Soy e Isla reconoce cómo aquellas que habían mantenido algún tipo de interlocución con los beneficiarios finales eran escasas, siendo Navarra y Cataluña dos de las regiones en las que el trabajo de campo había sido algo más intenso.

En el País Vasco, el diseño y resultados obtenidos a partir de las evaluaciones de desarrollo rural realizadas en los últimos años indican cómo la lógica de rendición de cuentas ha sido el propósito dominante de estas evaluaciones. Este modelo ha permitido conocer el impacto socioeconómico y medioambiental de las ayudas en las

poblaciones rurales, el éxito de unas medidas frente a otras o el gasto total ejecutado, aunque ha proporcionado escasa información de lo que ocurre en el terreno. A pesar de que algunas de las evaluaciones que se han tomado como referencia incluyen en su metodología la realización de entrevistas a personas relacionadas con los distintos proyectos apoyados (Informe de Evaluación Intermedia del DOCUP Objetivo 5b 1994-1999- IDOM 1999), el informe no especifica el tipo de información recopilada ni el objetivo de esas entrevistas, no quedando reflejada esta información en dicha evaluación.

Frente a estas experiencias, la Evaluación Intermedia del PDRS 2000-2006 (2003) supone un claro avance metodológico para la evaluación del desarrollo rural. El enfoque metodológico adoptado intenta dar un paso más en la evaluación de este tipo de programas, y apuesta por un tipo de evaluación participativa en la que gestores y técnicos implicados en el PDRS participan abiertamente en las diferentes fases de la evaluación del programa. La implicación de estos participantes en la evaluación respondía a un interés del equipo evaluador por mejorar la utilidad de las evaluaciones que se habían realizado hasta ese momento, y por introducir la *cultura* de evaluación entre los responsables políticos⁴⁶. Una de las principales conclusiones que se extraen del informe indica cómo la evaluación se percibía hasta ese momento como una tarea administrativa, convirtiendo al seguimiento y evaluación de programas en mera rutina. Esta misma percepción es compartida por Balaguer (2002), quien a través de la experiencia de la evaluación de desarrollo rural en Navarra, aboga por la participación de los agentes locales de gran importancia para la adecuación de los programas.

Junto a estas experiencias, otros grupos y autores (aunque no muy numerosos) han apostado por la búsqueda de un enfoque novedoso a la evaluación de este tipo de políticas. Sus principales aportaciones se recogen en el apartado siguiente.

3.2.3. Algunas consideraciones para la evaluación del desarrollo rural

A pesar de las escasas referencias bibliográficas a la evaluación del desarrollo rural en el contexto europeo, este apartado desarrolla algunas de las principales aportaciones que, desde diferentes ámbitos, se han centrado en la evaluación del desarrollo rural más allá de las evaluaciones oficiales. Entre aquellos que se han acercado a la evaluación del desarrollo rural, la mayoría se dirigen a la evaluación de LEADER, iniciativa cuyo carácter novedoso y experimental le ha permitido ocupar un destacado papel

⁴⁶ La metodología propuesta por el equipo evaluador se desarrolla ampliamente en las siguientes comunicaciones: *How to evaluate regional development policies? The potential of a theory of change approach*. Comunicación presentada en la Conferencia de la Sociedad Europea de Evaluación. Sevilla Octubre 2002; y *Using evaluation for collective learning and improving regional policies: a case study in the Basque Country*; Comunicación presentada en la Conferencia Internacional Regional Growth Agenda, en Dinamarca en mayo de 2005.

dentro del ámbito académico. A esta situación se suma que gran parte de lo publicado hasta este momento corresponde a experiencias en el Reino Unido⁴⁷, país que cuenta con una tradición evaluadora más extensa que otros países miembros.

En el panorama español, destacan las aportaciones del equipo de la Unidad de Evaluación de Políticas Rurales de la Universidad de Valencia (UDERVAL). Su amplia experiencia en la evaluación de políticas de desarrollo rural, supone una referencia imprescindible para la evaluación de las políticas de desarrollo rural en España. UDERVAL ha combinado la realización de evaluaciones con la investigación de otros factores influyentes en la política de desarrollo rural como las dinámicas y procesos de decisión y participación en los territorios rurales, o la configuración y rol de los grupos de acción local⁴⁸. También a nivel estatal, igual reconocimiento merecen las aportaciones metodológicas del Equipo de Desarrollo Rural de la Universidad de Córdoba⁴⁹.

Una de las constantes que aparecen a lo largo de varias de estas investigaciones indica cómo una de las principales debilidades de la evaluación oficial de los programas de desarrollo rural reside en el diseño y propósito último de estas evaluaciones, que prescinden de una parte esencial de la política evaluada: las particularidades del desarrollo rural. El desarrollo rural, definido a partir de su componente endógena, territorial y participativa, posee una batería de supuestos fundamentales que les hacen a ir más allá de la lógica de rendición de cuentas predominante en las evaluaciones convencionales, resultando estas últimas *limitadas e inadecuadas para la evaluación de políticas de desarrollo rural* (Saraceno, 1999:455), y con escasa utilidad para la mejora de los programas.

El argumento esgrimido por Saraceno se añade al de Midmore, quien recuerda cómo el seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo rural, como parte integrante de programas de carácter socioeconómico, ha continuado con la tradición evaluadora de estos programas. Una situación que le ha llevado a apoyarse en las teorías de eva-

⁴⁷ Uno de los autores más sobresalientes en la evaluación del desarrollo rural a escala local es Christopher Ray (Centre for Rural Economy, Universidad de Newcastle, Reino Unido), cuyos innovadores planteamientos le hacen merecedor de un destacado puesto en la evaluación de este tipo de políticas. Este autor ha profundizado en las redes políticas e institucionales creadas a partir de LEADER, y ha arrojado luz sobre la nueva conceptualización de las actuales políticas de desarrollo rural, poniendo especial énfasis en los procesos endógenos y de participación en los que éstos se hayan inmersos. El también británico Peter Midmore (Universidad de Gales), es asimismo otro de los autores que cuentan con una amplia experiencia en la evaluación de LEADER y Objetivo 5b (1998). Igual reconocimiento merece el trabajo de Elena Saraceno (Ricerche Economico-Sociali (CRES), Italia), investigadora y evaluadora, que junto a la evaluación de LEADER y sus especificidades, (1994,1999), ha centrado su trabajo en la nueva conceptualización y tendencias del desarrollo rural.

⁴⁸ El equipo de UDERVAL, encabezado por los geógrafos Javier Esparcia y Joan Noguera, cuenta con una dilatada experiencia en evaluaciones oficiales de LEADER de la Comunidad Valenciana, así como otras a nivel europeo (Síntesis de evaluaciones). Entre sus principales publicaciones destacan las siguientes: *De la foto fija al seguimiento dinámico: Carencias en la Aplicación y Evaluación de Políticas de Desarrollo Rural. Desarrollo y Propuesta de un Sistema de Evaluación Continua; ...Y llegó la hora de los territorios. Reflexiones en torno al territorio y al desarrollo rural* (1999); y *Exploring Local Partnerships for Rural Development in Europe. An análisis of 330 local partnerships across 6 EU countries*, esta última centrada en el papel y evolución de los grupos de acción local en Europa.

⁴⁹ Delgado, M^a. M. et al (1999): *De las nuevas tendencias en evaluación a su aplicación en las Iniciativas Europeas de Desarrollo Rural*.

luación recibidas e importando sus mismos modelos y teorías, lo que ha convertido a la evaluación y su seguimiento en una actividad forzada y rutinaria (1998:414).

Se trata de un resultado derivado de la lógica de intervención aplicada, cada vez más sujeta a evaluaciones que tratan de comprobar la «juiciosa» utilización de los recursos, lo que dirige inevitablemente hacia un énfasis en los resultados y realizaciones cuantificables. Como advierte Ray, esta situación ha favorecido que en las evaluaciones los principales actores del desarrollo rural hayan sido requeridos para rendir cuentas para la transparencia y lógica utilización del dinero, *a pesar del espíritu experimental y los principios endógenos que supuestamente eran las características principales de la iniciativa* (2000:450).

A partir de esta percepción, se apuesta por un tipo de evaluación que, más allá del modelo ortodoxo experto predominante, se transforme en una perspectiva que subraye las posibilidades humanísticas, dinámicas y contextuales del desarrollo. Si el ejercicio de la evaluación permanece únicamente como un ejercicio de rendimiento de cuentas, *habremos perdido una valiosa retroalimentación de los procesos de diferenciación espacial en marcha, acerca de los que hasta el momento, conocemos muy poco* (Saraceno, 1999:455).

3.3. *Objetivos y preguntas de investigación*

Según la lógica que se desprende del contexto anterior, aparece la necesidad de buscar nuevos enfoques para evaluar el desarrollo rural a partir de una visión renovada del desarrollo rural y de su evaluación. Una aproximación en la que sus destinatarios, los *beneficiarios/as* de los programas de desarrollo rural, se conviertan en principales protagonistas del proceso de evaluación. Se trata de conocer qué ocurre dentro de los programas con el objetivo de obtener un tipo de información que ha permanecido oculta a través de las evaluaciones oficiales, que adolecen de una perspectiva acerca de lo que sucede «en el terreno».

Los beneficiarios directos del desarrollo rural se convierten así en el objeto de investigación de este estudio. Se ha considerado *beneficiario directo* a aquellas personas que han invertido en un proyecto de desarrollo rural y han recibido ayudas a través de alguna de las medidas incluidas dentro del Plan de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) 2000-2006 del País Vasco, durante los años 2000, 2001 y 2002, primer periodo de actuación del programa. Un requisito que les convierte en principales protagonistas de los procesos de desarrollo rural puestos en marcha. El apartado 1.4 recoge los resultados del PDRS durante este primer periodo, e incluye una detallada relación de los beneficiarios del programa, descubriendo un colectivo heterogéneo y muy numeroso: población agraria, empresas, entidades locales y comarcales y población no agraria.

El acotamiento de la elección de los beneficiarios entre aquellos que han invertido en proyectos de desarrollo rural apoyados, responde a la capacidad de estas personas para ofrecer una visión renovada de los procesos en los que se desenvuelve el

desarrollo rural, aportando información inédita de los programas. Desde una perspectiva más amplia, su participación va a permitir conocer en primera persona las motivaciones, estrategias y efectos que surgen a partir de la puesta en marcha de una iniciativa de desarrollo en los diferentes espacios rurales.

Teniendo en cuenta este planteamiento, no se incluyen aquellos potenciales beneficiarios que solicitaron la ayuda para iniciar un proyecto de desarrollo rural pero fue denegada. Asimismo, el ámbito de esta investigación prescinde de la opinión de aquellas personas que se han beneficiado indirectamente de los proyectos de desarrollo rural financiados. Es decir, que se han visto favorecidos por estas iniciativas, pero no han tenido una implicación directa en su promoción e inversión.

La importancia de la incorporación de los beneficiarios a la evaluación se incrementa con la heterogeneidad del grupo, cuya diversidad radica en la naturaleza (pública y privada), representatividad, (colectiva en el caso de ayuntamientos, ADR, etc. o individual) y el tipo de proyecto apoyado. A esta situación se suma que la población beneficiaria se encuentra diseminada por los tres Territorios Históricos, ofreciendo una amplia perspectiva del desarrollo rural en el País Vasco.

La tesis de partida que aquí se defiende es que el modelo de evaluación por objetivos resulta una aproximación limitada y de escasa «utilidad» para la evaluación de estos programas, que demandan una nueva manera de abordar y entender el desarrollo rural. Las evaluaciones oficiales relegan aspectos fundamentales de las políticas de desarrollo rural, como el carácter experimental de los programas, su enfoque endógeno, o la fuerza de los condicionantes sociales y económicos en el desarrollo, aspectos todos ellos clave para entender los resultados de las políticas de desarrollo. Asimismo, prescinde del carácter «multifacético» y de cambio del desarrollo rural, permaneciendo oculto qué ocurre en los programas más allá de los resultados cuantitativos.

Según este planteamiento, el objetivo de este estudio es *incorporar la percepción de los beneficiarios directos de las políticas de desarrollo rural*, completando un «vacío» que dejan las evaluaciones convencionales. El propósito final de la evaluación que aquí se presenta es mejorar la utilidad de las evaluaciones ofreciendo información acerca de los programas de desarrollo rural desde la visión de sus principales protagonistas. Una percepción novedosa que va a ofrecer información inédita acerca de aspectos que hasta el momento han pasado desapercibidos.

La incorporación de la opinión de estos colectivos va a permitir conocer las opiniones, valoraciones e intereses de los beneficiarios de las políticas de desarrollo rural (paradigma interpretativo), así como estimar los efectos, que según los propios receptores, han tenido las ayudas sobre éstos (paradigma pragmático). Se trata de conocer los efectos de las políticas tanto en la esfera personal y empresarial, así como estimar los efectos que los proyectos apoyados hayan podido tener en el ámbito local y comarcal, en la búsqueda de posibles sinergias. Esta aproximación favorece una visión más amplia de las ayudas al desarrollo rural de la que se ha obtenido hasta el momento: ¿Cómo perciben los beneficiarios/as el programa?, ¿Qué motivaciones les han llevado a invertir?, ¿Cuáles son sus experiencias y expectati-

vas?, ¿Cuáles, según su opinión, han sido los principales efectos, debilidades y fortalezas de la política de desarrollo rural vasca?

Desde esta perspectiva, interesa descubrir las razones por las que unas explotaciones agroganaderas deciden incorporar nuevas actividades a la explotación, indagar en las motivaciones que conducen a determinados colectivos a un cambio en su biografía laboral o de forma de vida a partir de su traslado a las zonas rurales, o conocer cuáles son los principales criterios a la hora de apostar por una estrategia determinada de desarrollo rural a escala local y/o comarcal.

Para comprender las percepciones y valoraciones de los beneficiarios del desarrollo rural, hay que partir del reconocimiento del complejo escenario en el que se desenvuelven estos destinatarios en la actualidad, marcado por las rápidas transformaciones socioeconómicas de las áreas rurales, y las continuas modificaciones de la política de desarrollo rural a escala europea, regional y local.

En efecto, las sociedades *postindustriales* se hacen eco de una nueva ruralidad delimitada a partir de espacios rurales reestructurados social y económicamente, en los que la actividad agrícola y ganadera comparte espacio con otro tipo de actividades emergentes. Esta nueva configuración del «orden» rural fomenta la reconversión laboral de algunos residentes, y favorece, al mismo tiempo, la aparición de nuevos actores con intereses y necesidades más allá de la esfera agraria. En este contexto, poblaciones rurales envejecidas, testigos de un paulatino éxodo rural, asisten a la recuperación poblacional, en ocasiones vertiginosa, de un medio rural en continua transformación. A pesar de esta evolución, se trata de una reestructuración que en el País Vasco no afecta a todas las poblaciones rurales, algunas de las cuales continúan siendo testigo de un continuado retroceso social y económico que va a condicionar la puesta en marcha y éxito de los programas y políticas de desarrollo rural.

Los cambios acontecidos en las zonas rurales se extienden asimismo sobre la esfera política. La introducción de la política de desarrollo rural a diferentes niveles, y la continua evolución y modificación a la que ha estado sometida desde su puesta en marcha, implican constantes cambios que afectan tanto a las principales líneas estratégicas apoyadas como a la población objetivo hacia la que se dirigen. La aplicación del desarrollo rural en los últimos años ha favorecido la transformación del espacio político en las zonas rurales en el que nuevos actores locales, como los grupos de acción local (GAL), comparten protagonismo con el renovado papel de ayuntamientos, Mancomunidades, Asociaciones de Desarrollo Rural, etc.

La propuesta que aquí se presenta comparte algunos aspectos con la tesis doctoral de Noguera (2001), centrada en la evaluación de las políticas de desarrollo rural en el Sistema Ibérico Meridional. El autor apuesta por la combinación metodológica⁵² (cuantitativa y cualitativa) a la hora de analizar y valorar las iniciativas públicas para el desa-

⁵² Noguera combina la encuesta a agricultores y empresarios no agrarios con la realización de entrevistas individuales a las instituciones implicadas, y reuniones de expertos. Esta metodología se completa con la utilización del sistema experto informático con el objetivo de sistematizar toda la información y valorar el impacto de las diferentes políticas y de las instituciones y agencias implicadas.

rollo rural. Una metodología *compleja* según el autor, y que va más allá de la simple cuantificación de sus resultados financieros (2001:248). Para Noguera, la finalidad principal del análisis de las políticas de desarrollo rural es apoyar a los tomadores de decisiones en la elección de alternativas de actuación, incrementando la utilidad de dicho proceso y haciéndolo más efectivo. A pesar de que el trabajo de este autor presenta temáticas similares con este planteamiento, su enfoque se dirige fundamentalmente hacia el ámbito de la eficacia de las políticas públicas, y a conocer el impacto de las políticas de desarrollo rural en la creación y mantenimiento de la actividad económica en las zonas rurales, siendo su perspectiva menos evaluativa en términos formales.

Las investigaciones de Nieto (2004)⁵³ y Toledano (2003), contextualizadas en el medio rural andaluz, presentan así mismo algunas conexiones con esta investigación. Las empresarias rurales malagueñas centran el objeto de investigación de Nieto, quien a partir del estudio de la presencia de la mujer en el mercado laboral y su papel en la sociedad rural, indaga sobre el empresariado femenino vinculado al medio rural. La hipótesis de partida de la autora es la existencia de una estrecha conexión entre la decisión de emprender pequeñas actividades empresariales y el déficit de empleo en las zonas rurales. Para validar esta hipótesis apuesta por una combinación de métodos optando por la encuesta a empresarias, y la realización de entrevistas a diferentes responsables de organismos públicos y privados. Aunque el cuestionario presenta una orientación basada en el enfoque de género, ofrece algunas conexiones con esta investigación, relacionadas con las motivaciones de las empresarias a la hora de emprender un proyecto de desarrollo rural.

Dentro de un contexto socioeconómico similar (provincia de Huelva), una orientación muy diferente es la que presenta Toledano (2003), cuyo principal objetivo es la evaluación de las iniciativas LEADER y PRODER. Para ello, utiliza un cuestionario en el que integra aspectos relacionados con las motivaciones de los emprendedores rurales y la descripción del proceso de la puesta en marcha de proyectos apoyados por ambas iniciativas. A pesar de compartir algunos de los objetivos con esta propuesta como conocer las razones que impulsan a iniciar un proyecto en las zonas rurales, el empleo de herramientas cuantitativas y los resultados derivados de este método lo distancia significativamente de este estudio.

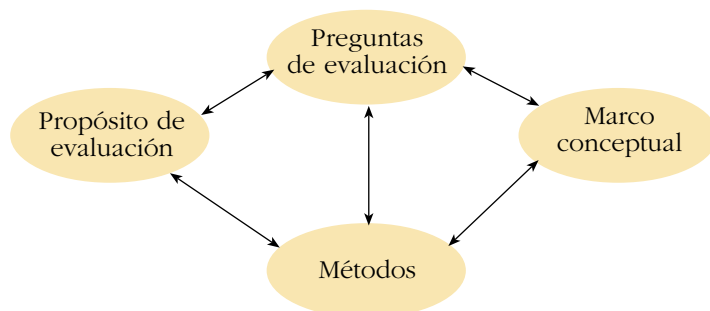
A nivel europeo, la tesis doctoral de Christopher Ray toma como referencia las entidades locales y se centra en las transformaciones del entramado sociopolítico creado a partir de la aplicación de las políticas de desarrollo rural. En su investigación, Ray toma por objeto de estudio la aplicación de la iniciativa LEADER en dos territorios rurales de Escocia y Francia; dos espacios rurales, a priori, con trayectorias políticas muy diferentes. Su objetivo es identificar los factores contextuales y las lógicas inherentes a cada espacio que influyen en el modo en el que LEADER ha sido interpretado e implementado en cada territorio, en un intento por arrojar nueva luz hacia el entendimiento del desarrollo rural local (1996:1).

⁵³ El libro de Nieto *Las empresarias rurales malagueñas* es una versión reducida de la tesis doctoral que bajo el mismo título se encuentra publicada por la Universidad de Málaga en el año 2003.

4. Metodología

Teniendo en cuenta el planteamiento desarrollado en el marco teórico, el estudio se dirige a la confección de un diseño metodológico de tipo cualitativo. Una aproximación que integra varios componentes que van ayudar a guiar y definir el diseño: el *marco conceptual*, el *propósito de evaluación*, las *preguntas de evaluación*, y los *métodos* utilizados. Siguiendo el esquema de Maxwell (1998), se apuesta por un modelo *interactivo*, en el que cada elemento puede afectar y *ser afectado* por el resto (1998:69-83), y en el que cualquier decisión de diseño puede reconsiderarse o remodelarse según alteraciones en el propio diseño. No se trata de un esquema prefijado, sino *flexible*, capaz de modificar, alterar y cambiar el plan de la investigación durante la recogida de datos. Siguiendo a Patton, no existen *fórmulas mágicas* para evaluar, sino que cada evaluación va a depender del conocimiento, experiencia e imaginación del evaluador (2002a). El esquema es el siguiente:

Gráfico 4. Esquema de intervención del diseño metodológico planteado.



Fuente: Elaboración propia a partir de Maxwell, J. A. (1998:72).

Dentro de este diseño, el propósito de la evaluación, la respuesta a la pregunta *para qué evaluamos*, se convierte en un elemento imprescindible que va a ayudar a guiar las decisiones de diseño restantes, asegurando la relevancia y coherencia del estudio y la obtención de lo deseado (Maxwell⁵⁴, 1998:73). Dicho propósito requiere de una presentación abierta del objetivo de estudio; esto es, las razones (por qué) y motivaciones (para qué) que han guiado el planteamiento de dicho objetivo.

El propósito y objetivos de la evaluación planteados se encuentran directamente relacionados con la pregunta principal sobre la que se va a guiarse la evaluación. Se-

⁵⁴ El autor distingue entre tres propósitos básicos que guían la realización de un estudio: propósitos personales, prácticos y académicos.

gún lo esgrimido hasta el momento, el estudio intenta responder a la siguiente pregunta: *¿Cuál es la percepción de los beneficiarios acerca de la política de desarrollo rural en el País Vasco?*

La respuesta a esta pregunta descansa sobre los beneficiarios directos del desarrollo rural, principales protagonistas de los actuales procesos de desarrollo rural puestos en marcha. Son ellos los encargados de evaluar el programa. De la pregunta general se derivan otra serie de cuestiones que ayudan a entender de manera global los objetivos del estudio (Qué es lo que se quiere saber del programa evaluado):

- a) ¿Por qué los beneficiarios invierten en el desarrollo rural?
- b) ¿Cómo se ha plasmado la política de desarrollo rural en el País Vasco?
- c) ¿Cuáles son sus principales problemas y potencialidades?
- d) ¿Cuáles son los principales efectos de las políticas de desarrollo (a nivel individual y colectivo)?
- e) ¿Cuáles son las principales propuestas y recomendaciones?

Estas preguntas van a tener dos funciones principales: ayudar a centrar el objetivo de estudio, a través de la lógica interconexión de las preguntas con el propósito de la evaluación y su marco conceptual, y ofrecer las pautas para conducir la evaluación a través de su relación con los métodos y la validez. Se trata de preguntas concretas, evitando aquellas demasiado generales o difusas (Miles & Huberman, 1994: 22-25).

Una vez formuladas las preguntas, el siguiente paso recae en la selección de aquellas herramientas que resulten más adecuadas según el propósito y las preguntas formuladas. En relación a la naturaleza de las cuestiones planteadas, las valoraciones que se quieren obtener están directamente relacionadas con la expresión de opiniones, experiencias, sentimientos, por lo que se trata de un tipo de información que requiere de la utilización de métodos de naturaleza fundamentalmente cualitativa.

Según expone Patton, la aproximación cualitativa a la evaluación trata de apostar por una perspectiva que dé relevancia a las personas, que ponga «rostro» a las cifras, permitiendo acercarse a la historia del programa o política evaluada a través de las historias de los participantes (2002a:10). Un tipo de herramientas que posibiliten ampliar la esfera de información disponible, alcanzando un tipo de información que ha permanecido *oculta*.

Además, como recuerda Weiss, la evolución de la disciplina evaluadora ha favorecido que los métodos cualitativos se encuentren en la actualidad *confortablemente instalados en el campo de la evaluación* (1998:252), constituyendo la entrevista en profundidad, el método etnográfico, las historias de vida un conjunto de valiosas herramientas de evaluación que permiten acercarse a las políticas y programas desde otro ángulo.

Entre el abanico de métodos cualitativos que se utilizan en evaluación, la entrevista se perfila como la herramienta más apropiada para cumplir con los objetivos propuestos

en este estudio. La realización de entrevistas va a permitir descubrir aquello que no se puede observar directamente. Se trata de anotaciones directas de las personas entrevistadas acerca de sus experiencias, opiniones, sentimientos y conocimiento del programa evaluado (Patton, 1980:7); aspectos que no pueden ser observados, y sobre los que hay que preguntar. La entrevista se convierte así en una fuente de información versátil, en la que el entrevistador dirige la conversación hacia los temas en los que se muestra interesado, y con más o menos orientación, permite a la persona entrevistada desarrollar su historia como la persona desee (Weiss, 2002:178).

La principal utilidad de esta herramienta consiste precisamente en averiguar la visión de la realidad de la persona entrevistada, de entrar en la perspectiva de otros. Como Patton expone, entrevistamos para buscar qué se encuentra dentro y fuera de la mente de otros, para entender sus historias, y reconocer lo que es significativo e importante para los entrevistados (1990:278). Se trata de indagar en los diferentes significados, perspectivas, e interpretaciones sobre el modo en el que ellos ven, experimentan y clasifican su propio mundo (Ruiz Olabuénaga, 1996:166). Desde esta posición, la calidad de la información obtenida durante una entrevista depende en gran medida del entrevistador, en la que *el arte de escuchar* se convierte en un arma potente de cara a mejorar la calidad de la entrevista.

La ventaja de la entrevista sobre otras herramientas cualitativas reside en su capacidad para hacer emerger a través de los discursos espontáneos, relaciones de sentido complejas, difusas o más o menos encubiertas; relaciones que sólo se configuran en su propio contexto significativo global y concreto (Ortí, 1996:213). Junto a la entrevista, el grupo de discusión constituye otra valiosa herramienta de acercamiento al objeto de estudio. No obstante, varias razones explicarían la desestimación final de este método. En primer lugar, la necesidad de extraer la singularidad de cada beneficiario a la hora de percibir su experiencia personal, circunstancias vitales, y resultados de su iniciativa. A esta situación hay que añadir cómo una de las cuestiones principales de la investigación gira en torno a la valoración de la tramitación y cuantía económica de las ayudas recibidas, una condición que puede inhibir a las personas entrevistadas a la hora de expresar su opinión en grupo.

Por otro lado, surge una limitación de tipo «práctico» basada en la dispersión geográfica que existe entre varios de los colectivos entrevistados, al ampliarse el ámbito de selección de entrevistados a todas las zonas rurales del País Vasco. Esta limitación se puso de manifiesto en el intento fallido de realizar un grupo de discusión entre el colectivo de personas vinculadas a la actividad vitivinícola dentro de una misma comarca, en la que las dificultades relacionadas con las comunicaciones, disponibilidad, etc. se convirtieron en un importante obstáculo.

En definitiva, entre las razones esgrimidas para la elección de la entrevista frente al grupo de discusión, intervienen su intimidad, preferida entre aquellas personas reacias a compartir coloquio y su comodidad, al no exigir desplazamientos.

Una vez seleccionada la entrevista como principal herramienta, se ha de delimitar el tipo de entrevista más idónea. Tal y como advierte Ruiz Olabuénaga, no existe un

modelo único de entrevista, sino una serie heterogénea de entrevistas dentro de las que coexisten diferentes tipos según su preparación, conceptualización e instrumentación (1996:167). La interrelación de estos tres factores permite establecer tres tipos principales de entrevista: *abierta*, *guiada* y *estandarizada o cerrada*. Uno de los principales criterios que permiten diferenciar las entrevistas es el grado en que se ésta se encuentra *focalizada* y *dirigida* (Mauleón, 1998:161). La entrevista *abierta* se transforma en una conversación que fluye de manera espontánea, sin guión ni preguntas especificadas a priori. Frente a ésta, la entrevista *guiada* incorpora una serie de temas fijados de antemano que serán planteados a lo largo de la entrevista, dejando libertad al entrevistador para elegir el orden de aparición de estos aspectos. La entrevista *cerrada* o *estandarizada* convierte la conversación en una serie de preguntas *cuidadosamente definidas y ordenadas* con la intención de llevar a cada entrevistado a través de la misma secuencia, preguntando a cada persona entrevistada las mismas preguntas y con palabras similares.

Dentro de este amplio marco de referencia, la modalidad de entrevista que se ha empleado para esta investigación ha sido la entrevista abierta *guiada*, dirigida a aquellas personas que han participado en el programa como beneficiarios directos. La elección de este tipo de entrevista obedece al establecimiento de dimensiones comunes que precisan ser resueltas con la entrevista. Unas dimensiones que se incorporan a través de un guión de entrevista que permite perseguir el planteamiento de cuestiones similares a cada una de las personas entrevistadas. A partir de este guión, el entrevistado deja que la información fluya, estableciendo un orden de preguntas que variarán dependiendo de las personas hacia las que vaya dirigida, el tipo de información que se requiera para cada una de ellas, o del momento en el que se realicen.

Este tipo de entrevista es formulada, entre otros, por Patton, para quien el guión de entrevista se va a confeccionar a partir de las diferentes áreas dentro de las cuales el entrevistador es libre de explorar, probar, y formular preguntas que puedan esclarecer y arrojar información sobre el tema en particular (2002a:343). El guión provee de un marco de actuación dentro del cual el entrevistador será libre para desarrollar las preguntas, ordenarlas, y decidir qué información perseguir con mayor detenimiento.

Siguiendo a este mismo autor, la ventaja principal de la entrevista guiada es que el guión establecido facilita el proceso de la entrevista, ya que ayuda a delimitar con anterioridad los temas a explorar. Entre sus principales debilidades, el propio Patton reconoce cómo importantes temas pueden pasar inadvertidos.

Una vez seleccionada la entrevista guiada como herramienta principal para recoger la información, el siguiente paso es seleccionar a las personas que van a participar en la investigación a partir de las entrevistas. La heterogeneidad de los colectivos de beneficiarios requiere de la selección de criterios diferenciados según las características de cada colectivo entrevistado, tal y como se desarrolla en el apartado siguiente.

4.1. Selección de las personas entrevistadas. Criterios y perfil de los entrevistados

Partiendo de la tipología empleada en el capítulo 1, se distinguen cinco colectivos principales de beneficiarios, que aparecen en cada una de las esferas política, social y territorial en la que desenvuelve la política de desarrollo rural en el País Vasco. Son los siguientes:

- a) agricultores/as,
- b) beneficiarios/as no agrarios, el estudio los recoge bajo la denominación de «emprendedores rurales», refiriéndose a aquellas personas que han creado su propia empresa a partir de las ayudas,
- c) empresas agroalimentarias,
- d) entidades locales: beneficiarios públicos (ayuntamientos),
- e) entidades comarcales: Asociaciones de Agricultores de Montaña (AAM) y de Desarrollo Rural (ADR).

El criterio fundamental es seleccionar a beneficiarios directos (físicos y jurídicos, privados y públicos) cuyos proyectos han sido apoyados económicamente a través de alguna de las líneas de ayuda incluidas en el Plan de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) 2000-2006 del País Vasco durante el primer periodo de programación (2000-2002). En el caso de los beneficiarios privados a este criterio principal se añade un segundo requisito: la vinculación directa del proyecto apoyado con la actividad principal del beneficiario. Por esta razón, entre el colectivo de entrevistados quedarían excluidas aquellas personas cuyos proyectos reciben ayuda directa de las políticas de desarrollo rural, pero éste no forma parte de su actividad diaria, como es el caso de los propietarios forestales⁵⁵.

La búsqueda de relevancia entre los entrevistados ha sido el objetivo fundamental que ha guiado esta selección, aunque la heterogeneidad de los beneficiarios ha precisado de un proceso de selección minucioso, acorde a las características de cada grupo. En cada uno de ellos, se ha intentado buscar una cierta heterogeneidad a partir del tipo de proyecto apoyado. Junto a éste, otras variables como el sexo de la persona beneficiaria, o su localización según comarca o municipio, han sido otros de los criterios que se repiten a lo largo de los diferentes grupos, convirtiendo la selección de personas entrevistadas en un proceso largo y complejo. La base de datos que ha permitido confeccionar la cuidadosa selección de participantes ha sido los resultados obtenidos a partir de la Evaluación Intermedia del PDRS 2000-2006.

⁵⁵ El colectivo de propietarios forestales se trata de un grupo muy heterogéneo y disperso, dentro del cual apenas un 3% se dedica a este tipo de tarea como actividad principal, según la evaluación intermedia del PDRS.

Por otro lado, el proceso de contactación con los entrevistados ha sido también diferente según el colectivo. En ocasiones, ha sido posible el contacto directo con la persona a entrevistar, mientras que en aquellas en las que los datos de los beneficiarios permanecían «ocultos» (aparecía únicamente nombre social de la empresa o el número de la explotación), se ha recurrido a otro tipo de informantes clave para obtener este contacto. Las páginas siguientes describen los procesos de selección y contactación para cada uno de los colectivos.

4.1.1. Beneficiarios agrarios

La presencia de agricultores en varias de las medidas del PDRS (medidas I, II, IV, V y VI), y el elevado número de beneficiarios dentro de este grupo, requería de la selección de diferentes criterios dentro de este colectivo. El Informe de Evaluación intermedia del PDRS 2000-2006 permitía obtener información relativa a tres criterios principales: el tipo de medida más relevante, según el número de beneficiarios acogidos y su significación dentro de la política de desarrollo rural, las principales orientaciones productivas, y la localización geográfica de las personas beneficiarias. El tipo de medidas seleccionadas por su intensa actividad y alcance entre los beneficiarios han sido las siguientes: inversión en explotaciones, ayudas agroambientales, y la medida destinada a jóvenes agricultores. Entre las orientaciones productivas más representativas, el ganado ovino de leche y ovino de carne, han sido las principales producciones durante este periodo, aunque el cultivo de campo, la horticultura, y el ganado bovino van a gozar de cierta preeminencia entre los beneficiarios de menor edad.

Partiendo de estos criterios, y ante la dificultad de contactar directamente con los beneficiarios, el proceso de selección y contactación contó con la ayuda de técnicos de las Oficinas Comarcales Agrarias (OCAS) de las comarcas previamente seleccionadas. A partir de los criterios establecidos, fueron estas personas las encargadas de buscar a aquellos beneficiarios relacionados con la actividad agraria que, por su relevancia y experiencia, resultaran más idóneos para el objeto de estudio. Una decisión en la que se reconoce el posible «sesgo» que pueda incurrir la selección de entrevistados por parte de las OCAs, ante la posible selección de personas con las que los técnicos mantuvieran una relación más estrecha. El cuadro siguiente presenta de manera esquemática los principales criterios adoptados.

A partir de estos criterios, se ha entrevistado a un total de ocho personas en las seis entrevistas realizadas. En este colectivo, se ha optado por la realización de dos entrevistas de grupo a dos matrimonios en el que ambos cónyuges se dedican a la actividad agraria a tiempo completo, siendo titulares y cotitulares de la explotación respectivamente. El Cuadro siguiente muestra algunos de los rasgos principales de las personas seleccionadas.

Cuadro 4. Entrevistas realizadas a agricultores. Principales rasgos.

Matrimonio con pequeña explotación de vacuno de leche. Inversión en explotación. Encartaciones.

Matrimonio con explotación (grande) de vacuno de leche. Inversión en explotación. Encartaciones.

Hombre. Explotación con ganado ovino y diversificación actividades. Inversión en explotación. Comarca de Gernika

Mujer. Horticultura. Inversión en explotación y ayudas instalación joven agricultor. Comarca de Munguía.

Hombre. Cerealista, vacuno carne y diversificación actividades. Inversión en explotación, joven agricultor, y ayudas agroambientales. Llanada Alavesa.

Mujer. Explotación ganado vacuno y diversificación actividades. Inversión en explotación y ayudas agroambientales. Donostialdea.

4.1.2. Beneficiarios no agrarios. Los emprendedores/as rurales

Los principales criterios que han guiado la selección de este grupo de beneficiarios han sido el tipo de proyecto apoyado, el sexo de la persona beneficiaria, y su localización. A pesar del reducido número de proyectos, se trata de actividades muy diversas. El primer criterio está relacionado con el tipo de actividad, dentro del que se han distinguido dos de las actividades más frecuentes: la actividad turística y la provisión de servicios. La amplitud del actividades dentro del sector servicios requiere de la distinción entre los proyectos destinados a la provisión de servicios de proximidad (pequeños comercios, tiendas, etc.), asistenciales (residencias tercera edad, centros de día), y otros.

El sexo de la persona entrevistada resulta asimismo un criterio especialmente significativo a la hora de seleccionar a la persona entrevistada; las motivaciones y percepciones surgidas a partir de un enfoque de género podían resultar muy interesantes a la hora de analizar este colectivo. En tercer lugar, la localización de proyectos en función de las connotaciones socioeconómicas del municipio ha sido otro de los criterios fundamentales. Se trataba de buscar personas que residieran en zonas desfavorecidas desde el punto de vista social y económico.

Según estos criterios, y de acuerdo a la información disponible (en ocasiones no ha sido posible conocer el sexo del titular de la persona a cargo de la empresas unipersonal apoyada), se han realizado un total de siete entrevistas dentro de este grupo. El proceso de contactación con los entrevistados ha contado en algunos casos

con la ayuda de las Asociaciones de Desarrollo Rural y de las Asociaciones de Agricultura de Montaña, quienes han facilitado el teléfono de contacto de la persona entrevistada. El cuadro 5 ofrece una breve descripción de cada una de ellas.

Cuadro 5. Entrevistas realizadas entre los emprendedores rurales. Principales rasgos.

Mujer. Proyecto de casa rural. Comarca de Arratia- Nervión.

Hombre. Proyecto de camping y restaurante. Comarca de Valles Alaveses.

Mujer. Proyecto de diversificación de actividades turísticas. Comarca de Montaña Alavesa.

Hombre. Proyecto de autoempleo. Comarca de Montaña Alavesa.

Mujer. Proyecto de creación de comercio de proximidad. Comarca de Rioja Alavesa.

Mujer. Proyecto de servicios asistenciales. Comarca de Llanada Alavesa.

Hombre. Proyecto servicio de transporte. Comarca de Montaña Alavesa.

4.1.3. Empresas agroalimentarias

Los principales criterios en la selección del colectivo empresarial han sido el sector productivo y la localización geográfica de la empresa. Entre los principales sectores dentro de los que actúan estas empresas destacan los sectores vitivinícola, cárnico y maderero. El segundo criterio ha sido el tamaño de la empresa, distinguiendo entre empresas pequeñas, medianas y grandes en función del número de trabajadores. Junto a éstos, se ha tenido en cuenta el tipo de ayuda solicitada, que ha ido dirigida principalmente a la ampliación del negocio y acondicionamiento de nuevas instalaciones.

La selección de este colectivo se ha visto facilitada al concentrarse el 60% de las empresas subvencionadas en la comarca de Rioja Alavesa, y en un único sector, el vitivinícola. El resto de empresas se encuentran dispersas por toda la geografía vasca, con mayor presencia en la zona oriental de Bizkaia y Gipuzkoa.

Dentro de este colectivo, el proceso de contactación de estas personas ha sido realizado vía telefónica por la investigadora según los datos disponibles a partir de la Evaluación Intermedia del PDRS (2003). El teléfono de contacto ha sido proporcionado desde la Dirección de Industrias Agroalimentarias del Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación del Gobierno Vasco.

Las personas entrevistadas relacionadas con las empresas agroalimentarias han sido cuatro. A pesar de la heterogeneidad del colectivo, la reiteración de información obtenida ha sido la razón principal por la que se ha decidido realizar una única entrevista dentro de cada subsector. En todos los casos, la persona entrevistada ha sido el director/a o gerente de la empresa.

Cuadro 6 . Entrevistadas realizadas a empresarios. Principales rasgos.

Hombre. Gerente empresa mediana. Sector cárnico. Comarca de Arratia- Nervión.

Mujer. Gerente de pequeña bodega de vino. Inversión para instalación de nueva bodega una de las ayudas más solicitadas. Comarca de Rioja Alavesa.

Hombre. Gerente de bodega de 30 personas. Rioja Alavesa. Inversión para ampliación bodega y compra barricas. Se trata de uno de los proyectos más demandados por las bodegas.

Hombre. Gerente con mediana empresa de 9 trabajadores. Transformación de madera. Urola-Kosta.

4.1.4. Entidades locales: beneficiarios públicos

Las entidades públicas (ayuntamientos, Mancomunidades, y Juntas Administrativas, en el caso alavés), se han convertido en uno de los principales protagonistas de los proyectos de desarrollo rural apoyados durante este periodo. El primero de los criterios establecidos dentro de este grupo ha sido el número de proyectos, intentando seleccionar los municipios que se han mostrado más dinámicos en estos años (algunos municipios han promovido en este periodo hasta 5 ó 6 proyectos). Al igual que el colectivo de emprendedores rurales, se han utilizado variables de tipo socio-económico para seleccionar a los entrevistados, escogiendo en este caso entre aquellos municipios que presentaran connotaciones más desfavorables relacionadas con la despoblación, envejecimiento de su población, etc.

No obstante, se han tenido en cuenta factores de proporcionalidad provincial, ya que Diputaciones como la de Bizkaia han participado también en la financiación de determinados proyectos, por lo que este Territorio presentaba un número de proyectos mucho más elevado. A estos criterios se suma el interés de la investigación por contactar con alcaldes cuyos municipios hubieran sido clasificados como zonas Objetivo 5b desde el inicio de los Programas, así como otros que hubieran accedido a las ayudas a partir del periodo 2000-2006 (zonas Objetivo 2R), en un intento por buscar a protagonistas de cada uno de los periodos.

El proceso de contactación con estas personas se ha prolongado a lo largo de varias semanas, debido a diferentes factores (dedicación de los entrevistados a actividad

laboral además de la alcaldía, residencia en distinto municipio, etc.). Algunos alcaldes fueron contactados directamente vía telefónica, mientras que en otros casos fueron las ADR y AAM de las comarcas las que propusieron a estos municipios y sus alcaldes a partir de criterios de representatividad y experiencia en el cargo. El número total de alcaldes entrevistados ha sido cinco.

El cuadro siguiente recoge algunas de las características de este colectivo. Todos los entrevistados son alcaldes de municipio clasificados como Objetivo 2R según el PDRS 2000-2006.

Cuadro 7. Personas entrevistadas en el grupo de alcaldes. Principales rasgos.

Hombre. Alcalde de municipio de comarca de Tolosaldea. Municipio 2R a partir periodo 2000- 2006. Actual 2R

Hombre. Alcalde de municipio de comarca de Urola- Kosta. Municipio 5b en Programaciones anteriores. Actual 2R

Hombre. Alcalde municipio de Valles Alaveses. Municipio 5b en Programaciones anteriores. Actual 2R.

Hombre. Alcalde municipio de Montaña Alaveses. Municipio 5b en Programaciones anteriores. Actual 2R.

Hombre. Alcalde municipio de comarca Gernika-Bermeo. Municipio 2R a partir programación 2000- 2006.

4.1.5. Entidades comarcales: Asociaciones de Agricultura de Montaña (AMM) y de Desarrollo Rural (ADR)

El papel de las entidades comarcales resulta un aspecto muy relevante en el análisis de las políticas de desarrollo rural, siendo objeto de diferentes investigaciones⁵⁶. Partiendo de criterios similares a los designados para las entidades locales, han sido varias las AMM y ADR que han registrado un papel significativo como beneficiarios de proyectos de desarrollo rural. Los criterios principales para la selección de los entrevistados ha sido el volumen de proyectos realizados, junto a la clasificación de la comarca (o de la mayoría de sus municipios) como antiguo objetivo 5b y zona 2R.

⁵⁶ El objetivo de estos estudios ha ido dirigido a conocer la naturaleza e implantación de los grupos LEADER y PRODER en España (ver Esparcia y Noguera (1999, 2000) y Corbera (1999) entre otros). En el País Vasco, el estudio de las ADR no ha tenido gran repercusión entre la comunidad investigadora, quizás derivado de la presencia de un único grupo de acción local. Entre las escasas referencias, hay que destacar a Alberdi, quien se ha centrado en la relevancia y papel de la Asociaciones de Montaña y Desarrollo Rural en la última década (2002a, 2002b).

Las entrevistas han ido dirigidas a los gerentes de dichas asociaciones. El proceso de contactación ha sido realizado directamente por la investigadora, contactando vía telefónica con las personas entrevistadas para concertar el día, hora y lugar de la entrevista. El cuadro siguiente expone algunos de los principales rasgos de las personas entrevistadas dentro de este colectivo.

Cuadro 8. Personas entrevistadas gerentes AMM/ADR. Principales rasgos.

Hombre. Gerente comarca ENKARTERRIALDE.

Hombre. Gerente comarca TOLOSALDEA.

Hombre. Gerente comarca MONTAÑA ALAVESA.

En definitiva, para el conjunto de la investigación, se han realizado un total de 25 entrevistas en profundidad. En todas estas «conversaciones», los participantes ha sido la investigadora y la persona entrevistada, excepto en dos de ellas en los que las personas entrevistadas han sido dos. La finalidad de introducir este tipo de entrevistas reside en su capacidad para ampliar la información relacionada con esa medida o línea de ayuda, así como la percepción de discursos en función del género de la persona entrevistada⁵⁷.

Para la realización de las entrevistas, la investigadora se desplazó a los lugares de trabajo y/o residencia de los entrevistados, siendo la única persona encargada de realizar cada una de ellas. Este desplazamiento al terreno responde, como establece Vallés, a la necesidad de no registrar únicamente la voz de los sujetos, sino de complementar las entrevistas con la observación (1997a:67). Por ello, las continuas visitas *al terreno* para la obtención de información y la realización de entrevistas, han sido especialmente valiosas para contextualizar el escenario en el que se desarrollan los objetivos de esta investigación.

Los lugares escogidos para la realización de las entrevistas variaron según el colectivo y/o personas entrevistada, aunque siempre se condicionó su realización a la necesidad de disponer de un lugar adecuado y con condiciones acústicas óptimas, en el que la persona entrevistada, además, se sintiera cómoda. En el caso de agricultores/as, en todos los casos las entrevistas se realizaron a pie de explotación; dentro de la misma, o en alguna estancia improvisada para ello. Las entrevistas a empresas se efectuaron en alguna de las estancias disponibles de la empresa, a lo que en todos los casos siguió un recorrido para conocer sus instalaciones. Dentro del colectivo de emprendedores rurales, los lugares en los que se realizaron las entrevistas fueron los proyectos apoyados (casa rural, residencia de ancianos, etc.), así como las casas particulares de las personas entrevistadas. Por último, las entrevistas de ge-

⁵⁷ Se han utilizado las letras “a” (en relación al marido) y “b” (en relación a la mujer) para diferenciar la reproducción del discurso para cada entrevistado/a en el análisis de las entrevistas a matrimonios.

rentes y alcaldes se realizaron en todos los casos en las instalaciones de los ayuntamientos así como en las sedes de las Asociaciones de Montaña y de Desarrollo Rural. El día y la hora de realización de las entrevistas fueron sugeridas por cada uno de los entrevistados.

Las entrevistas fueron realizadas entre el 10 de febrero y 15 de mayo de 2005, teniendo una duración media aproximada de 1 hora y 45 minutos. Las entrevistas fueron grabadas en formato digital y transferidas a soporte informático, para ser posteriormente transcritas íntegramente por la investigadora y pasadas a formato papel.

Siguiendo la numeración que ha seguido cada una de las entrevistas, el Anexo I incluye un Cuadro- resumen con una breve descripción de las entrevistas a partir de rasgos como el sexo, edad o estado civil (en caso de que se disponga de dicha información) del entrevistado, así como su actividad principal y localización.

A partir de estas características, una aproximación más detallada al colectivo entrevistado en función del género, muestra cómo un 67,8% de los entrevistados son varones. Este porcentaje alcanza el 100% en el colectivo de alcaldes y gerentes, en el que la totalidad de las personas que se ha entrevistado han sido hombres. La presencia femenina es mayor únicamente en el colectivo de emprendedores rurales. El porcentaje de mujeres en cargos de responsabilidad en las alcaldías de municipios vascos y en gerencias de ADR es, por el momento, muy reducido.

En relación a la distribución de los entrevistados según el Territorio Histórico, el número de entrevistas resulta superior en Álava y Bizkaia en relación a Gipuzkoa. Una desigual distribución debido, entre otras razones, a la no presencia de emprendedores rurales en este Territorio.

A continuación, se desarrollan las principales dimensiones que han guiado las entrevistas realizadas.

4.2. Dimensiones de la entrevista

Para responder a los objetivos y preguntas iniciales de la investigación, se han establecido cinco dimensiones sobre las que era necesario recoger información: las *características demográficas y socioeconómicas* de los beneficiarios, las *motivaciones* para emprender el proyecto, *experiencia* en el proceso de la ayuda, *efectos* de las ayudas, y *propuestas* de mejora. Se detallan a continuación cada una de ellas

- *Características personales.* Se trata de conocer los principales rasgos sociodemográficos de las personas entrevistadas. Entre los entrevistados de naturaleza no pública, se ha incorporado información demográfica relativa a la edad, sexo, estado civil, número de hijos/as etc., así como trayectoria laboral o residencia anterior. Aspectos estos dos últimos que resultan claves para entender algunas de las motivaciones de la inversión. Otro tipo de información se refiere a la descripción de la empresa o explotación (tamaño de la empresa, si es de carácter familiar, etc.). En el

caso de los gerentes de asociaciones y alcaldes entrevistados, interesa conocer el tiempo que lleva en el cargo.

- *Motivaciones.* Se indaga en las razones por las que se decide invertir en las zonas rurales, incluyendo motivaciones de tipo personal, económico y laboral. Dentro del colectivo de alcaldes y gerentes, el objetivo es conocer sus principales inquietudes y las razones empleadas para la puesta en marcha de un proyecto, así como su apuesta por proyectos de determinada naturaleza.

- *Proceso de la ayuda.* Esta dimensión se acerca al periodo que transcurre desde que el beneficiario solicita la ayuda hasta que recibe el dinero, en un intento por «reconstruir» dicho proceso. El objetivo es conocer las personas o entidades que actúan como interlocutoras, los inconvenientes que surgen durante dicho proceso, así como sus principales potencialidades. Otra de las cuestiones que se plantean es la condicionalidad de la ayuda; es decir, si el beneficiario hubiera realizado la inversión a pesar de no haber recibido apoyo económico.

- *Efectos de las ayudas.* Conocer y descubrir los efectos de las ayudas supone uno de los objetivos principales de la evaluación de programas. El objetivo es indagar en las valoraciones de los efectos producidos a partir de la puesta en marcha del proyecto. Efectos de tipo personal, empresarial, local (posible creación de sinergias), etc. dependiendo del colectivo entrevistado. Se tiene en cuenta, no obstante, el breve espacio de tiempo transcurrido desde el inicio del proyecto para la valoración de estos efectos.

- *Noción de desarrollo rural.* Con la incorporación de esta quinta dimensión se pretende conocer la opinión de los diferentes colectivos acerca del desarrollo rural desde una visión conceptual, más allá de las políticas y programas concretos, con la finalidad de obtener diferentes opiniones acerca de qué es el desarrollo rural, y cómo debería ser.

- *Propuestas de mejora.* A partir de esta última dimensión se desea obtener información que resulte útil para la elaboración de futuras recomendaciones relacionadas con las ayudas. Se parte de una noción abierta de las propuestas que pueden abarcar el proceso de gestión de las ayudas, la incorporación de nuevas líneas de ayudas, etc. Un tipo de propuestas que permitan elaborar recomendaciones que conduzcan a mejorar la política evaluada.

Para una mejor comprensión de las dimensiones propuestas, el Anexo II ofrece el Guión de entrevista que se ha utilizado para recoger la información de cada una de estas dimensiones.

5. *Percepción de los beneficiarios sobre la política de desarrollo rural en el País Vasco*

Este capítulo presenta los resultados del análisis de las entrevistas en profundidad a los principales colectivos de beneficiarios de las políticas de desarrollo rural. Se ha dividido en cuatro apartados principales, según los colectivos examinados: agricultores, emprendedores rurales, empresas agroalimentarias y entidades locales y comarcales. Cada apartado se estructura alrededor de tres dimensiones principales: motivaciones para emprender un proyecto de desarrollo rural, opinión sobre el proceso de gestión de las ayudas y valoración de los efectos de las ayudas. A estas dimensiones centrales, se añaden otras cuestiones relacionadas y propuestas de mejora de las líneas de ayuda, lo que sirve para elaborar recomendaciones en cada caso. No obstante, la heterogeneidad de los entrevistados favorece que se incluyan aspectos particulares para cada colectivo. Como resultado de este análisis, se ha obtenido una inestimable información para conocer cómo valoran la política de desarrollo rural vasca los beneficiarios de la misma, y cómo creen que se puede mejorar.

5.1. La vertiente agraria del desarrollo rural

El Plan de Desarrollo Rural Sostenible del País Vasco 2000- 2006, presenta un amplio abanico de medidas cuyos beneficiarios directos son las personas vinculadas a la actividad agraria. El conjunto de Medidas del PDRS dirigidas a esta actividad son las siguientes: Medida I- Inversiones en las explotaciones, Medida II- Instalación de jóvenes, Medida IV- Cese anticipado, Medida V- Indemnizaciones compensatorias, Medida VI- Medidas Agroambientales. Este estudio se ha centrado en tres de ellas: la medida de inversiones agrarias, por el gran número de beneficiarios y subvenciones recibidas, la medida de instalación de jóvenes, por la relevancia de este colectivo para la sostenibilidad socioeconómica de las explotaciones, y la medida de ayudas agroambientales, dada su preeminencia para la futura programación. Cada medida presenta una serie de particularidades de acuerdo a objetivos específicos.

El objetivo principal de la inversión en explotaciones agrarias está orientado a la modernización de las explotaciones vascas, y al fomento, dentro de éstas, de actividades que sirvan como complemento (y aumento) de rentas agrarias. Otro de los objetivos previstos por el PDRS es el fomento del relevo generacional en las explotaciones a partir de medidas dirigidas a la incorporación de jóvenes a la actividad agraria y el cese

anticipado de los agricultores. Estas medidas se complementan con una serie de ayudas directamente vinculadas a la mejora de la renta agraria de los agricultores: las indemnizaciones compensatorias, y las ayudas agroambientales.

Los rasgos sociodemográficos de estos beneficiarios dibujan un escenario en el que una de cada tres personas que ha recibido ayudas a la inversión es una mujer, lo que representa un tercio de los titulares de las 2.692 explotaciones⁵⁸ que durante este periodo han recibido ayudas a la inversión. De las ocho personas entrevistadas, cuatro de ellas son mujeres. El trabajo de las mujeres en las explotaciones es descrito por ellas como un trabajo que, en ocasiones, resulta «invisible» para las estadísticas, aunque reconocen se que trata de una tarea que comparten ambos miembros de la pareja⁵⁹.

Una de las principales características de estas explotaciones es su carácter familiar. Como resultado de esta situación, habitualmente la incorporación de los más jóvenes a la explotación es consecuencia del traspaso de la explotación por parte de sus padres. Entre los más mayores, la continuidad de la explotación es una cuestión que, en ocasiones, plantea amplios interrogantes. La falta de relevo generacional derivado del escaso interés de los hijos/as, y de los propios progenitores por la continuidad con la actividad, pone en peligro la viabilidad futura de la explotación. Los agricultores más jóvenes reconocen la importancia del traspaso de la explotación familiar en la decisión final de dedicarse a la actividad agraria. Un aspecto muy significativo que será tratado en mayor profundidad en el apartado siguiente:

«Nuestra familia, sí, siempre de toda la vida, hemos sido ganaderos, eso se transmite... sí, porque si no, no podría ser ganadero...» (E24:2).

«Yo mi padre siempre ha trabajado las tierras, aunque trabajaba en la Michelin... yo desde hace unos años, me decido a dedicarme a ellos de forma profesional» (E21:3).

Frente a la continuidad de la explotación, otros testimonios aseguran cómo la falta de relevo generacional condiciona la permanencia de ésta, enfrentándose a una situación en la que la explotación agraria parece condenada a desaparecer:

«Aquí se acaba todo... no tenemos hijos a quien dejárselo y esto cuando nosotros nos muramos se termina... y bueno...» (E23a).

• *Inversiones agrarias. Motivaciones y principales actuaciones*

La información relativa a la naturaleza de las inversiones en las explotaciones apoyadas durante este primer periodo revela cómo la modernización de equipamiento (compra de material y equipamiento móvil) se trata de una prioridad para numero-

⁵⁸ Esta cifra supone el 6,7 por ciento del total de explotaciones registradas, según el Censo Agrario de 1999.

⁵⁹ El trabajo de las mujeres en la explotación ha sido un tema recurrente en la Sociología rural (*La situación socioprofesional de la mujer en la agricultura*, MAPA (V volúmenes), 1996. En el País Vasco, el estudio que sobre las condiciones de vida y trabajo realiza el Gobierno Vasco sobre la mujer rural en Euskadi en el año 2004 indaga sobre los principales aspectos que afectan a la mujer agraria. A nivel estatal, García Sanz ofrece una extensa representación de la mujer rural en su obra *La mujer rural ante el reto de la modernización de la sociedad rural* (2004).

sas explotaciones agrarias⁶⁰, dirigiéndose hacia este objetivo uno de cada cuatro proyectos. Se trata de una práctica habitual sobre todo en Álava, donde el 42% de las inversiones se han destinado a este fin. En el resto de Territorios, su presencia es menor, con un 30% y 25% del total de proyectos en Bizkaia y Gipuzkoa respectivamente.

Aunque muchos de los entrevistados aseguran compartir parte de la maquinaria para abaratar costes (en forma de cooperativa o utilización de material de otra explotación), lo cierto es que las cifras evidencian la importancia de este tipo de inversión en las explotaciones. Una práctica, que como los entrevistados reconocen, es frecuente en la mayoría de ellas:

«Pues para pabellones se pedía mucho antes, ahora más maquinaria, y ahora alguno para compra de tierras, pero maquinaria, la maquinaria se mantiene, hay una chatarrería impresionante... y lo que empieza a haber es compra de tierras, se le da un 40% a la inversión, que es una ayuda a fondo perdido, aunque se empieza a poner mal, porque empieza a venir gente de Bilbao a comprar chalés... (E22b:4).

Las inversiones en maquinaria están motivadas por un deseo de modernizar las instalaciones con el objetivo de aumentar la productividad en la explotación. La nueva maquinaria permite el manejo de volúmenes más amplios de producción, lo que se traduce en un mayor rendimiento y rentabilidad.

La adquisición de maquinaria ha favorecido asimismo una mejora generalizada de las condiciones de trabajo en las explotaciones. En concreto, se ha traducido en un ahorro en tiempo de trabajo, así como un avance en las condiciones de seguridad y salubridad en los procesos de trabajo parejos a determinadas actividades:

«Tenemos un tanque de 400 litros, pero se nos quedaba pequeño, esas tuberías no existían, y se iban a unas cantinas de 20 litros y luego se echaba a mano al tanque, y era muy costoso, cada vez que terminabas con una vaca, tenías que parar de ordenar, vaciar, y así... y acarrea mucho tiempo, esto es más rápido, y esto es hermético, no sé... y luego, pues inversiones en maquinaria, hemos comprado estos últimos años la rotativa y un rastrillo que arrastra la hierba que costó un millón cien mil pesetas, y luego este tanque para leche de hace tres años, éste costó bastante... luego el tractor, las segadoras hace más tiempo, 8 ó 10 años... pero bueno, tampoco creas que yo... no invierto mucho... yo no...» (E22a:1).

«Esto del ordeño es una cosa grande, el tractor... pues es que es imprescindible, porque es que si no, tú no puedes trabajar... la segadora igual... y bueno, pues lo que hace es mejorar como yo trabajo y la producción de los animales... lo mejor es la máquina del ordeño, porque esto es para todos los días, y el tanque también...» (E23b:6).

En este contexto, los agricultores más jóvenes reconocen que en numerosas ocasiones la compra de maquinaria obedece a la propia «mentalidad» de los propietarios agrarios (a ver quién compra el tractor más grande, más nuevo, etc.), tratándose, en realidad, de una inversión cuya utilización en la mayoría de los casos se reduce a determinadas épocas del año:

⁶⁰ Ver cita número 30

«Hombre, al final, yo si te pones a darle muchas vueltas, en inversiones estamos muy equivocados en muchas cosas, no? el hecho de que mucha gente ande a ver qué gente tiene el tractor más grande, yo creo que existe aún en muchos casos, no? en la gente joven, seremos los que menos..., y parte... porque no podemos, porque es una chorrada, yo ahí si fuese la administración de alguna forma tendría mucho más restringido, un señor que cambie el tractor cada poco tiempo porque sí, un señor que tenga unos caballos, es que luego hay tractores que trabajan, a ver si te digo 60 días al año y ya me estoy pasando, entonces pues eso... compran tractores bestiales que al final no valen ni para cuatro labores fuertes...» (E21:6).

• *La pluriactividad dentro de la explotación*

Junto a la solicitud de ayudas para la modernización de instalaciones, en otras ocasiones, la inversión en la explotación va orientada a complementar la actividad principal con otra nueva actividad. Aunque aún reducido, cada vez es mayor el número de agricultores que optan por diversificar las actividades dentro de la misma explotación con el objetivo de conseguir unos márgenes de beneficios mayores.

Aunque no se dispone de datos exactos que avalen la diversificación de actividades dentro de la misma explotación, parece que se trata de un fenómeno que va en aumento⁶¹. Estas nuevas actividades son muy variadas. Algunas de las más importantes son las siguientes: labores ligadas a la ganadería (cría de ganado), establecimientos de agroturismo, transformación de productos como instalación de queserías artesanales, o instalación de invernaderos.

Entre aquellos que han decidido apostar por una nueva actividad, la mayoría reconocen en su puesta en marcha razones de naturaleza fundamentalmente económica. La bajada continuada de precios de algunos productos, unido a la pérdida de poder adquisitivo del agricultor (*no es rentable, no puedo sobrevivir*), y a la incertidumbre de las ayudas y del propio mercado, ha dado como resultado que algunos hayan optado por esta opción:

«Es que yo que vivo exclusivamente de ello, es que yo ya cuando vi el plan de ayudas, es que tuve que planteármelo, yo tengo un caserío... tengo bastante terreno... quieres tener los pastos limpios, es un problema, y dices... qué me planteo, no puedo vivir de las vacas, yo sé que el año que viene van a cambiar todas estas subvenciones, entonces con dos dedos de frente, digo... qué hago... vendo el caserío o me dedico a trabajar..., o monto algún chiringuito extra... porque no puedes vivir de eso... el año que viene ya para estas fechas... ya tendremos supongo que la petición de subvención y al día de hoy todavía no sabemos cómo va a ser eso... yo... o sea, tenía la idea de montar unos invernaderos hidropónicos, o montar un agroturismo» (E24:3).

«Surge a raíz de que no puedo sobrevivir con el caserío... a raíz de que no puedo sobrevivir y entonces opto de que tengo que coger alguna opción... porque no puedo vivir así, o sea, es que vamos es que no es rentable tener el caserío, algo tengo que hacer vamos! O... me saco la mitad de las vacas y me voy a trabajar a algún sitio, pero como a mí me gusta mucho lo que hago y me gusta mucho la naturaleza... estoy aquí en mi mundo, y opto por poner una casa rural... vamos, un agroturismo...» (E21:2).

⁶¹ El Informe de actualización de la evaluación intermedia del PDRS 2000-2006 así lo estima (2005). Inédito.

Además de agroturismos, otra de las actividades más habituales utilizadas como complemento de renta, ha sido la transformación de queso en explotaciones ovinas. En este caso, las ayudas han ido dirigidas a la instalación y/o mejora de queserías dentro de la explotación, así como a la adquisición de maquinaria, transformación y ampliación de las instalaciones. Durante estos últimos años, son numerosas las explotaciones que han pasado de vender la leche de sus ovejas a instalar pequeñas queserías artesanales:

«Yo estaba antes, desde los catorce años estaba con ovejas, y estaba en unas naves viejas, y ya en el año 2000 decidí pues modernizarme un poco como el tiempo lo pide... y los motivos principales fueron de que la leche lleva como desde hace muchos años los precios, los corderos cada vez hay menos margen, y lo de hacer el queso fue un añadido de sacar más... hay más trabajo..., pero se saca..., se dobla la producción de dinero.» (E6:1).

Por tanto, se observa cómo las estrategias de diversificación de actividades dentro de la explotación, responden al intento de aliviar la situación de incertidumbre en la que muchas de las explotaciones se mueven en la actualidad. El incremento de los costos y el estancamiento de los precios agrarios de numerosos productos han favorecido que la introducción de una nueva actividad en la explotación reduzca sensiblemente este contexto de «inseguridad» económica. En este escenario *desfavorable*, desde el sector se observa el futuro de la actividad con particular escepticismo e incredulidad, especialmente en determinadas producciones:

«Mira, te voy a decir una cosa... cuando aquello la leche valía 50 pelas, hace veinte años, y han pasado los años y vale menos, muchos más requisitos, antes valía toda la leche, ahora no puedes no te puedes colar ni un pelín porque palo... antes la gente funcionaba porque aunque en épocas estuviera la leche más barata, un ternero valía 40, 50 mil pelas, eh? ahora hay que doble criarlos... todo el mundo sensato tiene que mirar 15 años atrás...» (E23b:1).

«Yo creo que el ovino da mucho problema, porque como te vuelvo a decir, estamos como hace 30 años, y luego, claro! Si te quieres poner un poco para vender leche o algo, hay que hacer unas inversiones muy fuertes, y la gente eso tiene miedo... unas inversiones que te tienes que meter en un montón de millones, así y todo, tengas o no subvenciones, te quedan un montón de millones que hay que seguir pagando, porque no son 10 millones, son de 30 millones para arriba todo, que son inversiones muy fuertes!!» (E6:8).

• *Cuestionando las ayudas. Proceso, burocracia y riesgos de la ayuda*

Las Oficinas Comarcales Agrarias (OCA), pertenecientes al Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, son habitualmente los lugares de referencia para aquellos agricultores que desean obtener información acerca de las ayudas y tramitar cualquier tipo de documento relacionado con la inversión en las explotaciones. En el País Vasco, existen un total de 21 Oficinas.

Se trata, por lo general, de entidades muy cercanas y conocidas por los agricultores, ya que se encargan también de tramitar las ayudas PAC. Además de las OCAS, otros organismos como los Centros de Gestión, asociaciones sectoriales, Centros de Formación, sindicatos, etc. se convierten así mismo en fuentes de información y asesoramiento. Otros canales de información como prensa escrita, programas de radio,

televisión, etc., se suman a los anteriores, aunque se trata de medios que se utilizan en menor medida. La existencia de varias de estas ayudas durante años, ha favorecido que sean conocidas por la mayoría de agricultores⁶².

Una vez tramitada, su proceso de adjudicación y cobro puede ralentizarse por diferentes factores relacionados con el tipo de inversión, el presupuesto destinado para determinadas líneas de ayuda, etc., pudiéndose prolongar este periodo incluso durante varios meses. A pesar de la aparente familiaridad de los beneficiarios con las ayudas, en ocasiones, los requisitos no parecen claros para los agricultores, quienes ven modificada su recepción económica final (desconocimiento de los requisitos, cambios en los Decreto, etc.), provocando un cierto desánimo:

«La gente sí sabe que hay este tipo de ayuda, pero está muy confundida de lo que hay a lo que se cree la gente... es lo que vuelvo a decir antes, yo digo, por hacer esto me dan tanto dinero, y lo que hay que esperar es que eso se queda en menos, y la gente está confundida, y luego hay muchas pegas a la hora de todo, todo son pegas, todo son follones... que yo no sé realmente, y yo porque soy un cabezón, pero hubo momentos que estuve a punto de tirar la toalla... [...] Y desde que tengo la idea hasta que recibo la ayuda... un desastre..., un desastre porque todo son pegas... bueno, bueno...» (E6:3).

Una de las condiciones de recepción de las ayudas es el abono previo de las facturas por parte del beneficiario. Se trata de una situación que, en general, y en el caso de las explotaciones, implica importantes problemas de tesorería, e incluso puede llegar a condicionar el desarrollo de los proyectos previstos (aunque veremos cómo es extensible al resto de beneficiarios). A esta situación se añade que el presupuesto inicial, salvo en determinados proyectos (como la compra de maquinaria), no se corresponde con el final, por lo que la cantidad que tiene que adelantar el beneficiario se eleva considerablemente. A pesar de ello, el porcentaje recibido se valora de manera positiva:

«Sí, yo ya sabía el tema de la ayuda... pero el proceso fue largo, la solicité... ay pues... me la darían en junio o así y recibí el dinero... a diciembre del año siguiente y febrero... año siguiente, o sea enero de este año y solicité en 2003... y contenta, eh? de que me lo hayan dado...» (E24:3).

Uno de los principales aspectos relacionados con la tramitación de la ayuda se refiere al proceso burocrático en el que se encuentra inmersa su gestión. Los «excesivos» requisitos incluidos en las solicitudes, un lenguaje farragoso que dificulta su comprensión, o la petición continuada de una misma documentación año tras año son algunos de las críticas más reiteradas. Para los entrevistados, la falta de coordinación entre departamentos y/o administraciones puede ser una de las claves que ayuden a explicar esta situación:

«Está claro que cada vez vamos a que hay más control, pero eso es diferente, no? a mí si me piden que vayamos cada vez más hacia la producción integrada, eso de las patatas, que yo las tenga controladas y qué producto he echado, cuánto ha llovido, qué dosis he

⁶² A pesar de ello, más adelante se puede observar cómo nuevas ayudas (caso de las ayudas agroambientales), presentan mayores interrogantes relacionados con los requisitos y condiciones para su adjudicación.

echado... pues bueno, trazabilidad... pero es que esto es un Cristo, eh? pero papeles esos de los chorras... y la OCA en algunos casos pues sí que te ayuda, no? pues te busca una copia de DNI, pero en otros casos, depende como le pilles te dice, no, no que te tienes que venir otro día..., y claro, llama, pide hora, al final, yo creo que atrasamos más por dos los lados... hombre, cosas que se puedan hacer, no? otras por cojones tienes que presentarlo, no?...» (E21:13).

«No entiendo que en ese programa fantástico no podamos meter que este señor está al corriente de pago con la seguridad social y con Hacienda... y eso para todo... la tarjeta de explotación, pues es lógico que lo lleves como un carné de identidad, no? el acta de constitución de la sociedad civil, un tocho! Y cada vez que pides una ayuda, ala todo! Bueno, yo ya soy un profesional de esto, eh? pero es que hay veces que me pongo a pensarlo, y digo, bueno, esto, si en vez de hacerlo yo, lo hace mi padre..., le mete una ostia al maletín este!⁶³» (E21:12).

Más allá de los aspectos burocráticos, la valoración de la cuantía económica recibida, en general, es positiva. Durante el primer periodo de la puesta en marcha del PDRS, según datos de la Evaluación intermedia, el promedio de inversión por explotación fue de 36.700 euros, con una subvención media de 9.002 euros (Areitio et al, 2003). Por su parte, el porcentaje de inversión apoyado por explotación se mantuvo en torno al 25%; unas cifras que varían dependiendo el tipo de inversión, de la producción agroganadera, etc.:

«La cuantía me pareció bien, hombre, yo no sabía que lo del IVA eso no entraba lo que pagaba de IVA y ahí tuve un susto, y no me llegó para hacer unas cosas, porque yo no sabía lo del IVA porque es un dinero que yo había ido adelantando.. yo pedí un préstamo hipotecario y fui al banco, me tasaron la finca, estudió el proyecto, valoró todo y me dieron un préstamo y he ido gastando, gastando y ya he empezado a pagarlo...» (E20:2).

«Con la tramitación bien, son puntuales, y siempre, bueno... eso ha funcionado bien... y la cuantía, pues eso... ya ves, lo que está estipulado, si tienes a un joven ganadero... cuando éramos jóvenes... empezamos con un 45 % y luego hemos pasado a un 30... maquiñaría un 30, antes cuando era joven un 35 creo..., pero así es...» (E23b:2).

Los agricultores que invierten en la explotación acuden habitualmente a la petición de un crédito para hacer frente a los gastos generados por el proyecto, aunque también es frecuente recurrir a ahorros, familiares, etc. En esta situación, los propios entrevistados reflexionan acerca del alcance de estas ayudas, y la capacidad del agricultor para ir liquidando la inversión realizada. En ocasiones, se observa cómo el incremento de los costos a lo largo del proyecto, la falta de previsión, etc., pueden provocar problemas a la hora de enfrentarse al cumplimiento de los pagos del crédito o al adelanto del abono de las facturas. La recepción de ayudas puede favorecer

⁶³ Un testimonio de uno de los agricultores describe cómo determinados requisitos burocráticos puede desmotivar a algunos de los agricultores incluso a dejar de percibir una ayuda que les corresponde: *Hace poquito con el tema de gasóleo, se sacó una línea de ayudas, y eran pocos días para presentarlo y tal, pues yo he hablado con algunos, y me dijeron 'mira que no he solicitado, porque tenía que pedir los certificados de estar al corriente, y mira que al final, se me ha pasado el tiempo...' y bueno, les decía yo..., 'joer pero si te dan 50 mil pelas pues ya ganas para el viaje!' [...]. Es que ésta del gasoil fue gracioso, es que parece que llevábamos un expediente de qué sé yo qué... no me jodas...» (E21:12).*

que los propios agricultores no sean «conscientes» de las cantidades reales a las que deben hacer frente a pesar del dinero recibido:

«Para uno las subvenciones es la solución y para otros es el problema... hay gente que lo que quiere es subvenciones, subvenciones, ala! voy a hacer un pabellón de no sé cuántos millones porque me van a dar no sé cuánto, el cuento de la lechera... son 8 millones de pesetas... oye, pero es que los otros 8 los tienes que pagar... y el IVA!» (E23a:7).

No obstante, a pesar de las debilidades que se detectan a lo largo del proceso de tramitación, los beneficiarios valoran positivamente el papel de estas ayudas en el sector agrario. Desde su experiencia, las ayudas a la inversión han sido cruciales en el fomento y modernización de las explotaciones vascas. Otros de los aspectos valorados se refiere al apoyo económico al inicio de una nueva actividad, y a la amplitud de medidas a las que los agricultores pueden acogerse:

«Al final, pues las ayudas siempre son buenas, no? pero sobre todo cuando estás empezando yo creo que son fundamentales y a nivel personal, pues de las que he recibido, pues bienvenidas al final...» (E21:12).

«La verdad es que a todo se pueden acoger a la ayuda, eh? es que tienes ayudas para todo, si quieres comprar terreno, tienes ayudas, es que tienes todo ayudas... toda la explotación tiene ayuda, para reformas, para todo...» (E23a:5).

• *Inversiones sin ayuda*

Ante el planteamiento a los agricultores de la posibilidad de haber realizado la inversión sin ayudas, la mayoría de entrevistados reconocen que igualmente hubieran invertido. Se trata, no obstante, de una respuesta difícil de interpretar, ya que en el momento en el que se realiza la pregunta la persona entrevistada se encuentra condicionada por la propia situación de partida: el entrevistado ha recibido la ayuda y ha realizado ya la inversión.

Más allá del cuestionamiento de la inversión sin ayudas, la valoración general de los entrevistados es que, en sí, la ayuda ha favorecido la utilización de materiales de mayor calidad en las explotaciones, ha mejorado los procesos de producción, y ha permitido enfrentarse a inversiones de mayor envergadura:

«Yo creo que cuando se reduzcan las ayudas seguirá funcionando igual... mira yo lo que necesito es vender la leche a un precio razonable... es la base» (E22b:7).

«Esa es la base nuestra...» (E22a:7).

Para algunos entrevistados, las ayudas a la actividad agraria fomentan entre la opinión pública una imagen del sector como un colectivo de «sembradores de ayudas». Una percepción sobre la que reflexionan algunos de ellos, y que justifican como una recompensa derivada de la bajada continuada de precios agrícolas y ganaderos durante los últimos años.

En efecto, la paulatina disminución de los precios de los productos agrarios, junto al aumento del precio de otros productos directamente relacionados con la actividad (gasóleo, fitosanitarios, etc.) ha provocado que las ayudas al sector se hayan in-

crementado considerablemente. Una situación que ha creado un amplio malestar dentro del propio grupo de agricultores, que observan en la recepción de ayudas una pérdida del poder adquisitivo de la que disfrutaban en años anteriores. Los agricultores manifiestan su deseo de poder vivir de lo que les pagan por sus productos, y no de las ayudas:

«Yo, ojala no hubiesen empezado a darlas, yo hace 15 años, con 14 años, vendía mi abuelo el trigo a 30 pelas, el gasoil costaba 8 o 10 pesetas, los abonos, pues otras 8 o 10 pelas, igual no llegaba... resulta que hoy 15 años después estoy yo vendiendo el trigo a 15 pelas, el gasoil me cuesta, que ya ni miro las facturas, el abono, 35 pesetas, el nitrato, 32 pelas creo que este año, joer! pero si es que eso... como puede ser que mi abuelo lo vendiera más caro! [...] Y bueno, pues qué quieres que te diga..., que a mí, si cobraría el trigo a 30 pelas, no te hace falta ayudas... o las patatas, o para todo... pero si veo que no puedo vender mi producto...» (E21:6).

«¿Y que valga más un litro de agua que un litro de leche, eso cómo se come?... Y luego lo que a mí más rabia me da es que sale cualquier comentario por ahí! y 'joer, pero si es que estáis subvencionados'. Y digo yo, pero bueno, como que estamos subvencionados, por favor! Si casi estamos en la ruina!! Claro! pero es que el tema de los precios es una vergüenza... es una vergüenza...!! sí yo creo que eso quiere Europa, pero vamos como que la gente de aquí no pone empeño en salvarlo...» (E23b:6).

• *Los efectos de las ayudas*

Este apartado trata de conocer los principales efectos que se han producido a partir de la puesta en marcha de los proyectos apoyados a nivel personal y profesional, dentro de la explotación. En este caso, los efectos de las ayudas en las inversiones del sector agrario parecen variar según la ayuda se haya destinado a la compra de maquinaria o que la ayuda se haya dirigido a la introducción de una nueva actividad dentro de la explotación, etc.

Las inversiones orientadas a mejorar las condiciones de producción han permitido aumentar el volumen de producción, lo que se habrá traducido en un incremento de la renta agraria. Un aspecto sobre el que, sin embargo, los entrevistados no arrojan demasiada información. Una de las principales cuestiones de las políticas de desarrollo rural es tratar de conocer si el incremento de productividad obtenido a partir de la inversión se ha traducido en un aumento de la renta (en este caso agraria). Un aspecto, en ocasiones, difícil de valorar debido al escaso periodo de tiempo transcurrido desde el inicio del proyecto.

En relación a esta cuestión, predomina un discurso pesimista entre algunos de los entrevistados, para quienes a pesar del aumento de productividad, ésta no se ha traducido en un aumento de la renta agraria, sino más bien en un abaratamiento de la materia prima:

«No sé..., igual en más trabajo, productividad sí... se produce mucho, con las máquinas se produce la órdiga, en un día se tira... se ordeñan muchas vacas al mismo tiempo, ahora son dos por ocho, antes dos por cuatro... y espera que llega el robot ese, que hace no sé qué, eso a un ganadero profesional, tendrían que regalárselo (risas), es una máquina que la vaca va y se deja ordeñar... y 20 millones tienen la culpa... y aquí no, en Gipuzkoa,

sí que han comprado algunos, en Álava... y bueno, pues ves que muchos no tienen muy claro qué hacer con su vida... lo de la maquinaria, sí, pues ha ahorrado trabajo, lo que antes tardaba una semana en hacer, ahora tardo un día... y es que eso es la modernidad, para producir leche barato...» (E23b:3).

Por otro lado, algunas de las inversiones han permitido mejorar las condiciones de trabajo en las explotaciones. La incorporación de procesos más eficaces se ha traducido en una mejora de las condiciones de trabajo del agricultor (reducción tiempo trabajo, etc.), así como en la realización de las actividades agrarias dentro unos parámetros de higiene superiores a los anteriores. Un efecto que coincide con uno de los objetivos principales de estas ayudas. Junto a éste, determinadas inversiones (construcción y mejora de establos) ha favorecido así mismo el bienestar animal⁶⁴:

«A nivel personal, pues hacer esto, la quesaría y todo, eh... pues lo primero... quizá trabajo..., que me he quitado yo trabajo..., lo segundo, como se ha puesto todo tan modernizado, higiene, el doble de higiene, y luego, la tercera, pues yo qué se, que estamos dos, y que con el tiempo igual hace falta alguien más, tenemos intención de meter otro» (E6:5).

En algunas explotaciones los proyectos han tenido un efecto medioambiental muy positivo a través de la instalación de fosas para purines. El poder contaminante de los purines presenta importantes consecuencias negativas desde el punto de vista medioambiental, por lo que además de ser imprescindible, resulta muy ventajoso para el manejo diario de los agricultores. En determinadas zonas de Gipuzkoa y Bizkaia, la escasez de superficie agraria y las elevadas pendientes hacen que estos residuos constituyan el principal problema medioambiental agrario (Areitio et al, 2003):

«El pozo de purines es ese de abajo, tiene 3 ventanas para los gases para que se ventilen, eso es complicado, eh? hay gente, que se mete y claro! no saben que ahí hay metano, y yo también lo tapo por los chavales, eh? si estás tú entro y les vas a dar auxilio y te caes... ahí no se puede entrar, eso de los pozos hay que tener mucha precaución... antes se cargaba a carretilla, estaban en vez de la rejilla, había un cañito de 20 centímetros y eso era a puro trabajo, eh?, se cogía la carretilla y se hacían montones, esto es líquido, y aquello era estiércol seco... y esto se echa a la cisterna al prado... otro problema que hay muchos, de los purines a mí por ejemplo, me sobra terreno para echar lo que tengo, pero hay mucha gente que está ahogada, que no tiene donde echarlo, y el resto termina en el río... y ahí vienen los problemas... y aquí no va a pasar nada porque aquí nadie dice nada, pero hace un par de años, a poco más un ganadero envenena a todo el pueblo, eh? se bloqueó todo, y un silencio... sí se tapó... pero es que te ibas a duchar, y todos los purines a la frezadera joder!, al plato...» (E22b:2).

En cuanto a los efectos de las ayudas dirigidas a la puesta en marcha de una actividad complementaria en las explotaciones, los efectos obtenidos están permitiendo un cierto incremento de la renta agraria. Sin embargo, la mayoría de entrevistados reconocen que la introducción de una nueva actividad se ha traducido también en

⁶⁴ Durante este periodo, la proporción de proyectos destinados a la construcción de establos ha sido del 13% en Bizkaia (sobre el total de proyectos) y el 3% y 7% en Álava y Gipuzkoa respectivamente. A esta cifra hay que sumar las inversiones realizadas en otros edificios para ganado, lo que incrementaría el porcentaje total de inversiones dirigidas a la mejora animal (directa o indirectamente) al 25% del total de proyectos.

un importante aumento en la carga de trabajo: las actividades y tiempo empleado dentro la explotación son más elevadas, mientras que el número de trabajadores continúa siendo el mismo. De las conversaciones mantenidas con los entrevistados, se desprende su escaso interés para contratar a personas ajenas a la explotación para su ayuda con otras actividades:

«Yo creo que con esto puedo tirar sola, cosa que con unos invernaderos de esas dimensiones, pues como que no, y eso de coger un empleado pues como que no me va...» (E24:3).

«El problema es que esto ha evolucionado mucho en poco tiempo, eh? y... con la misma mano de obra, y no tenemos más de dos manos, y ahí está la jodienda y ese es el tema, y como dice la mujer, si hay que meter a alguien a trabajar, se quita, eh?» (E23a:6)

«No, yo no quiero meter a nadie, hemos tenido pero no... para eso, se tiene menos trabajo y ya está, o se quita alguna vaca...» (E23b:6).

Entre aquellas explotaciones que han optado por la instalación de un agroturismo, los efectos para el beneficiario y la explotación son, en general, muy positivos. El incremento de renta obtenido a partir de esta nueva actividad como complemento dentro de la explotación, puede tener consecuencias muy positivas en la futura viabilidad económica de la explotación, y por lo tanto, para su no desaparición. La instalación de un agroturismo, en comparación con la actividad agroganadera, permite tiempos de trabajo más desahogados, y además, maneja márgenes de beneficio más amplios para el agricultor. Aún así, como reconocen los entrevistados, se trata de un complemento de renta cuyo «margen» de beneficio no permite abandonar la actividad principal:

«Hombre, es más trabajo, yo no llevo un año abierto, y para mí es un complemento, no? no puedo dejar las vacas para nada, no?... de hecho no es mi intención dejarlas, pero claro, esto es un trabajo muy grande para mí, claro esto te absorbe bastante tiempo, entonces, esto... más dedicado a todo lo que tenían antes, pues es un trabajo extra, pero también un rendimiento extra, eh? nada que ver con las vacas... mira qué día hace hoy, y yo aquí estoy muy bien, pero tengo que ir a trabajar a la huerta, y tengo que ir a por las vacas, y ahora me están pariendo las vacas y me tengo que levantar dos o tres veces, vamos que la diferencia es abismal... en ese sentido, es otra manera... a mí la gente me decía, 'no, es que piénsate que vas a hacer porque es muy esclavo y no sé qué'..., ¿esclavo? Yo no lo veo tan esclavo... Joer, yo les abro la puerta, luego se la cierro y te vas!» (E21:7).

El País Vasco fue una de las primeras Comunidades Autónomas en las que comienza el agroturismo en las explotaciones agrarias a principio de los años 90. Durante estos últimos años ha ido creciendo de manera significativa el número de establecimientos dedicados tanto a agroturismos como casas rurales.

El agroturismo, como pionero de estas iniciativas, ha permitido la creación de ciertas sinergias que han favorecido que en las zonas rurales sin ninguna «tradición» turística anterior, se haya incrementado considerablemente el número de diferentes instalaciones turísticas (restaurantes, bares, y otro tipo de iniciativas turísticas de diverso tipo) dotando a las áreas rurales con una serie de infraestructuras «impensables» hace unos años:

«Yo ahí creo que también, bueno, había gente que se pensaba que los de pueblo no íbamos ni siquiera poder llegar a ofrecer un servicio bueno, no? que igual es verdad, que sobre todo al principio no se ha dado, no? pero bueno, yo creo que no se ha hecho tan mal, no? de hecho si en la asociación de agroturismos quieren entrar los hoteles rurales y demás... yo creo que no se habrá hecho tan mal...» (E21:7).

Las actividades turísticas, conjugadas con otros elementos innovadores como la declaración de Parques Naturales, en ocasiones tan conflictiva en ámbitos agrarios y extra- agrarios, demuestra que en numerosos casos se han creado sinergias o asociaciones muy positivas entre las nuevas actividades y las tareas agrarias y ganaderas, lo que ha obtenido un efecto muy beneficioso no sólo para la explotación, sino a nivel local y comarcal:

«Aún no somos, estamos en trámite... qué supondría,... pues yo creo que todo beneficios, porque al final las limitaciones... y el pueblo ese que has estado, si le ves hace 20 años, pues que parece que se iban a caer todas las casas, hoy están las casas más restauradas, hay movimiento, está todo más restaurado... y al final, la agricultura y la ganadería sigue pues igual o mejor, aparte Valderejo sí que es más restringente que lo que pueden ser todo esto, no? pues con el tema de caza y otras cosas pero ahora mismo, que estamos diciendo que vamos a ir hacia ayudas agroambientales, que las mismas políticas de ayudas van a ir tocadas por ahí, van a ser todo beneficios, porque por el mismo hecho de ser Parque vamos a tener toda esta parte de doble de asignación que el que no sea Parque, y las limitaciones creo que van a ser... pues más exigentes, pero muy parecidas de dónde no va a ser parque, yo creo que son mucho más las ventajas que podamos tener que inconvenientes... y bueno, a nivel turístico, ha sido el tirón, pero no te digo de esta zona, yo hablando con agroturismos de otros sitios, lo que les atrae es el Parque de Valderejo... el motor es Valderejo, aunque estén todo el día en Bilbao visitando el museo!...» (E21:7).

Junto a la actividad turística, otra de las estrategias contempladas en las explotaciones ha sido la adhesión de los productos a las etiquetas de calidad. Los testimonios que se recogen se refieren a dos de los más importantes: el vacuno de carne⁶⁵ con lábel autonómico (Euskal Okela), y a la transformación de queso (la denominación de origen «Idiazabal»). Los efectos para la explotación de este tipo de iniciativas no son concluyentes, siendo varios los aspectos que concurren en la decisión de optar por un distintivo de calidad, (condicionantes económicos, decisión de apertura a otros mercados, presencia en ferias, zona de ubicación, etc.), y las valoraciones que se derivan de cada situación.

«Yo estoy en el lábel... a mí no me aporta nada, yo me metí en el label porque te daban una subvención, no me acuerdo cuál era... pagos adicionales o sea, era un dinero extra que te iba a dar el Gobierno Vasco por estar en el label, entonces yo me enteré qué es lo que tenía que pagar por estar en el label, porque a ver si me van a dar 4 pesetas y me van a quitar 6... porque estos tienen unos montajes de la leche, y entonces que dijeron que por estar en el label no tenía que pagar nada [...]. Yo no sé, yo no sé hasta qué punto le puede interesar al carnicero... a mí lo único que me hacen es coger y por cada animal que mato, cobrarme... no sé cuánto...» (E24:2).

⁶⁵ En este momento, el Gobierno Vasco ha realizado una apuesta fuerte por el vacuno de carne y su comercialización entre los baserritarras fomentando una cooperativa bajo el nombre de GUVAC- carne.

En definitiva, a pesar del esfuerzo inversor de los agricultores por mejorar las condiciones económicas y laborales de las explotaciones y de la valoración de las ayudas como elemento dinamizador, la concurrencia de factores endógenos y exógenos a la propia actividad agraria parecen minimizar los efectos de las inversiones sobre las explotaciones. Como se ha puesto de manifiesto en páginas anteriores, el aumento de los costes fijos unido al estancamiento de los precios de los productos finales, se convierte en uno de los principales obstáculos para el aumento de beneficios, según argumentan algunos de los agricultores. En un contexto de precios a la baja, el aumento de producción no garantiza un incremento de la renta agraria, por lo que el discurso final pesimista es una constante para la mayoría de los informantes:

«De las vacas, gente joven no creo que se interesen cinco, eh? del sector vacuno, de leche vive un motón de gente, eh? y te digo una cosa..., te digo la mayor verdad que te va a decir nadie, las vacas dan dinero a troche, a troche, con un rastrillo no se recoge, pero te digo una cosa, para todo el mundo, menos para el amo... cuidado... el veterinario, casa de pienso, el control lechero, los talleres, detergentes, yodos, filtros, seguros...[...] ahora que has invertido un dinero, a ver dónde vas a ir... ahí hay una pila de dinero invertido» (E23b:10).

«La leche no tendría que bajar de valer once duros!! Es el circuitito de pena de muerte!! Es que menos no se puede, y en este momento, habría que sentarse todo el mundo, eh? cooperativas, fábricas de piensos, cooperativas de leche... todo el mundo y hablar a ver... cuánto tiene que ganar todo el mundo... pero todo el mundo a hablar!! Y decir, no, es que todo el mundo tiene derecho a ganar... pero lo justo, para que todo el mundo se haga la bola bien perfecta... aquí tenemos mucho sindicato pero eso es un cuento, aquí no nos defiende nadie!! A quién aprieta el sindicato, eh?... Todo el mundo se tiene que sentar, eh? porque si no, en 8 o 10 años, muerte súbita...» (E23a:11).

Además de los condicionantes del mercado, otros factores de naturaleza exógena condicionan a las explotaciones agrarias vascas. Entre éstos destaca la presión urbanística. En los últimos años, y especialmente en determinadas zonas rurales del País Vasco, la presión urbanística se ha convertido en uno de los factores que intervienen en las explotaciones a la hora de tomar la decisión de invertir en la explotación o abandonar la actividad agraria. Una situación en la que se encuentran inmersos agricultores y ganaderos, testigos de la continuada escalada de precios de las fincas rústicas en los últimos años, lo que ha provocado un importante desequilibrio en los sistemas de compra-venta⁶⁶:

«Aquí el futuro de la ganadería si va a quedar algo, van a tener que unirse la gente, van a quedarse tres o cuatro tíos sin aportar nada, sin aportar fincas y además, ahí viene el desastre, porque las fincas valen un montón,... y cada día más, porque encima nos ha venido el tema del ladrillo que nos ha terminado de acoquinar... eso nos ha movido eh? Mira a éste qué ostia le han metido, eh? [...] Por favor! un golferismo esto del ladrillo ha sido la bomba, eh? La bomba! Para los ganaderos la bomba!...» (E23b:4).

«Para el ganadero es inasequible, es que no puedes pagar por una hectárea 13, 12 millones como se ha pagado allí, eh? Aquí se ha pagado arriba, el prao ese, pedían catorce millones, y se lo llevó uno de Sopelana para hacer una casa... aquí es la órdiga, y mira, aquel ha vendido aquella huerta, cuántos metros no sé, pero catorce millones...!» (E23b:6).

La carestía y el acceso a la tierra es uno de los principales argumentos de los jóvenes agricultores que acceden a las ayudas a la instalación de nuevas explotaciones que van a centrar el próximo apartado. El cuadro siguiente recoge los principales resultados del análisis que se han realizado a este grupo:

Cuadro 9. Principales resultados del análisis del sector agrario.

	Fortalezas	Debilidades
Motivaciones para solicitar la ayuda	<ul style="list-style-type: none"> • aumento de rentabilidad en la explotación • incremento de la productividad • deseo de vivir en poblaciones rurales 	<ul style="list-style-type: none"> • pérdida de poder adquisitivo • escasa diversificación de actividades dentro de la explotación
Valoración de la gestión de las ayudas	<ul style="list-style-type: none"> • en general, tramitación rápida • trato familiar por parte del personal de las OCAS 	<ul style="list-style-type: none"> • excesiva burocratización de las ayudas • adelanto del dinero • ralentización en el cobro
Valoración de los efectos	<ul style="list-style-type: none"> • incremento de productividad • aumento de renta agraria • satisfacción personal • mejora en las condiciones de trabajo • efectos medioambientales positivos 	<ul style="list-style-type: none"> • abaratamiento de la materia prima como resultado del incremento de productividad • aumento de los costos fijos • escasas sinergias • desconocimiento efectos largo plazo • presión urbanística • intervencionismo de las instituciones vascas

Fuente: Elaboración propia.

5.1.1. Los jóvenes agricultores en el desarrollo rural

La incorporación de jóvenes agricultores a la actividad agraria es uno de los principales retos de las políticas agrarias y rurales, siendo una de las principales medidas de actuación previstas por la Administración Vasca para los próximos años. Sin embargo, hasta el momento, el comportamiento de la medida de instalación de jóvenes agricultores ha tenido un desarrollo muy desigual en el País Vasco, obteniendo una cifra de nuevas incorporaciones ligeramente inferior a las previstas. El objetivo prioritario de estas ayudas es el rejuvenecimiento del agro vasco, propiciando el relevo generacional de los titulares de las explotaciones agrarias. Junto a éste, otro de

⁶⁶ Algunos de los entrevistados confiesan haber sido 'tentados' por la fiebre urbanística: *A mí me bicieron una oferta muy buena, lo que pasa es que... y ya me tentó... ya me quitó el sueño y todo... querían montar abí abajo, en ese terreno, una hípica y dije, bab! Luego habrá tiempo... y claro, es que dentro de 20 años no puedo ni disfrutar de este dinero, pero claro, yo me veía aquí..., y veía que perdía mucha intimidad... yo acostumbrada a estar en mi casita solita, pues pierdes intimidad...* (E24:11).

los propósitos añadidos trata de conseguir un incremento en la profesionalización y una mejora en la gestión de las explotaciones agrarias.

Hay que recordar que las nuevas incorporaciones durante este periodo apenas han superado las cien (113), siendo el sector hortofrutícola el que ha registrado un mayor número de incorporaciones (39% del total), seguido a gran distancia del ganado vacuno. Dentro de las nuevas incorporaciones es significativo el peso relativo de mujeres que se incorporan a la actividad agraria (40% del total). De las conversaciones mantenidas con técnicos de las OCAs se desprende cómo, en numerosas ocasiones, estas nuevas incorporaciones se refieren a jóvenes procedentes de entornos urbanos, que a través de los sistemas de compra y/o alquileres ponen en marcha invernaderos para el cultivo de productos hortofrutícolas. Dentro de éstos, los cultivos hidropónicos son cada vez más frecuentes como resultado del encarecimiento progresivo de las parcelas para uso agrario entre aquellos que quieren optar por la actividad agraria.

Además de requisitos como la edad, un segundo factor para la concesión de ayudas a la instalación es la posesión de una explotación viable económicamente. Un elemento clave en el que ser hijo/a de agricultor o ganadero parece facilitar sustancialmente la introducción a la actividad agraria, siendo muy difícil acceder a ésta sin ningún tipo de apoyo económico o familiar:

«Este problema siempre ha existido..., pero antes había una continuación del que estaba en casa, y siempre iba continuando y no había tanto problema como ahora, porque ahora claro! El que lo tiene, nadie quiere seguir..., y gente que quiere empezar de nuevo..., pues tiene que hacer como yo, empezar de rentas, ...empezar de rentas, y creo que para gente como yo, pues tendrían que poner otras facilidades, y al que quiera empezar, pues decir, mira, hay que buscarle unos terrenos... eso lo primero...» (E6:12).

Una de las principales dificultades a las que se enfrenta el joven agricultor es el acceso a la tierra vía compra o rentas, suponiendo ambos medios de acceso un esfuerzo inversor importante. A la adquisición del terreno hay que añadir la compra de maquinaria, ganado, etc., por lo que la incorporación de los jóvenes en las explotaciones se convierte en una actividad que comporta un coste económico muy elevado:

«La compra de terreno... y bueno... es que aquí el terreno es muy caro y eso te tira para atrás, tienes que empeñar todo lo que tienes para comprar el terreno y empezar, y bueno... yo de la gente del cursillo muchos no se lanzaron por el terreno..., porque buscaban un terreno y eso es imposible, eso es una locura...yo conozco a gente que ha vendido su casa para comprarse el terreno y hacer el negocio e irse a vivir a casa de los padres... y esperando que en el plazo de cinco años poder estar desahogados y vivir en la explotación...» (E20:3).

Esta y otras problemáticas que afectan directamente al acceso de jóvenes agricultores a la explotación se encuentran recogidas en el Plan Joven «GAZTENEK»⁶⁷, un ambicioso Plan promovido por el Gobierno Vasco cuyos principales objetivos prevén la incorporación de 1.000 jóvenes a la actividad agraria hasta el año 2010.

Los jóvenes dedicados a las actividades agrarias son conscientes que las condiciones laborales y de fluctuación del mercado de productos agrícolas, junto a otros condicionantes sociales⁶⁸, favorecen que la actividad agraria se convierta en la actualidad en una alternativa laboral poco atractiva para los jóvenes urbanos y rurales:

«Yo veo que cada vez somos menos, lo ponen muy fácil, muy fácil, pero es una vida muy difícil, es una vida muy difícil» (E6:4).

«Ahora mismo, hay una incertidumbre de la leche, si la tenemos gente joven que esté un poco más metida en el ajo..., pero la media de agricultores de edad, pues será muy en torno a los 60 años... [...]. La gente muy desanimada y el que puede, deja que siga su padre y se va a Michelin, o a donde pueda a trabajar, no? y luego pues el día que su padre no pueda, pues bueno, seguirá trabajando en la Michelin, y en vez de patatas, sembrará cereal y lo hará los fines de semana o cuando pueda... pero vamos...» (E21:5).

En definitiva, el colectivo «insuficiente» (Areitio et al, 2003) que, según la evaluación intermedia, presenta esta Medida durante el primer periodo, tiene su origen en dos de los principales problemas que afectan al agro vasco, y en especial a los jóvenes: la carestía de las tierras, y la dificultad de acceder por traspaso a otras explotaciones. Razones económicas que, conjugadas con las sociales (prestigio social de la actividad agraria), conducen a los jóvenes a dedicarse a otro tipo de actividades ajenas al ámbito agrario.

Dentro del colectivo de nuevos agricultores que decide instalarse, y entre aquellos que deciden continuar con la explotación familiar, muchos optan por dirigirse hacia otro tipo de producción; una producción que implique una reducción de costos, como el sector hortofrutícola, uno de los más dinámicos durante este periodo.

5.1.2. ¿Hacia una componente medioambiental del desarrollo rural?

Las líneas de ayuda incluidas en las medidas agroambientales se establecen con el doble objetivo de fomentar la utilización de técnicas de producción compatibles con la conservación de los recursos naturales, y conservar y mejorar los ecosistemas y paisajes agrarios, contribuyendo de este modo «a una concepción integrada y co-

⁶⁷ El Plan ha sido impulsado por las tres Diputaciones Forales (a través de sus Departamentos de Agricultura y Desarrollo Rural) y el Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación del Gobierno Vasco. Las primas a la nueva instalación se verán acompañadas de otras actuaciones como la creación de fondos de capital semilla, becas de acercamiento al sector, etc.

⁶⁸ La tesis doctoral de Guadalupe Ramos *La sucesión en las explotaciones de ovino de leche de la Comunidad Autónoma Vasca* (en elaboración) tiene por objetivo aportar una explicación sobre la sucesión de las explotaciones agrarias familiares como unidad de producción en el País Vasco. En ella, la autora investiga la decisión de los descendientes de los pastores (hijos, hijas, sobrinos o nietos) acerca de trabajar o no en la actividad ganadera. Así mismo, trata de conocer cuáles son las razones que éstos argumentan para hacerse cargo o no de las explotaciones de sus familias.

herente del espacio rural, así como una multifuncionalidad orientada al desarrollo sostenible» (PDRS, 2004:120).

La «Mejora del medio ambiente y del entorno rural» se convierte a partir de la aprobación del nuevo Fondo FEADER (enero 2007) en uno de los principales pilares de la política de desarrollo rural futura. Durante los últimos años, son varios los autores que insisten en la relevancia de la política ambiental dentro de las ayudas al desarrollo rural, y más concretamente en la agricultura, siendo la propia Comisión la que de manera clara apuesta por un enfoque «medioambiental» de la agricultura, convirtiendo las ayudas agroambientales en un complemento de renta real y eficaz.

En el País Vasco, los resultados obtenidos de las medidas agroambientales demuestran que se trata de un tipo de ayuda que comienza a introducirse lenta, aunque paulatinamente entre los agricultores⁶⁹. Sin embargo, entre este colectivo surgen numerosos interrogantes acerca de la naturaleza de la ayuda (requisitos, condiciones, etc.), y lo que es más importante, acerca de sus objetivos y mantenimiento a largo plazo.

La orientación de las ayudas agrarias hacia una componente medioambiental es, por el momento, un aspecto un tanto ambiguo y «desconocido» para la mayoría de agricultores entrevistados:

«Lo que se va diciendo también es que se va a quitar la ayuda al derecho de las vacas y que va a ir ahí un poco por las agroambientales, o sea ya no importa que no tengas vacas, si mantienes las praderas limpias y todo eso... tú tienes una subvención..., lo que pasa es que eso, no sé hasta qué punto nos podemos creer... hasta qué punto nos quieren hacer creer..., y eso a mí no me gustaría... por supuestísimo que no... y menos con la experiencia de haber visto la paja en el ojo del vecino, porque ya hemos visto lo que ha pasado con el olivo, y con la vid, y nos dicen que quitemos las vacas que nos van a dar subvención... ¿cuánto tiempo te van a dar? Aparte que no me parece bien, eh?» (E24:5).

El relativo desconocimiento de este tipo de ayudas, junto a otros factores que se exponen a continuación, ha provocado que su demanda haya sido muy por debajo de lo esperado, con un total de 1.275 solicitudes⁷⁰. En este contexto, la relativa novedad de este tipo de medidas requiere que su difusión e implantación entre los posibles beneficiarios se convierta en uno de los principales objetivos, ya que parece que se trata de ayudas con las que los agricultores se encuentran poco familiarizados:

«El caso es que yo les decía, oye que no vengo mañana, que tengo el cursillo de medioambientales, y ¿qué medioambientales?, ¿Qué es eso? Y que hay gente pues que se apuntó de lo que le dije yo, de lo que le decían otros...» (E24:5).

«Yo creo que sí, hombre, no sé si se queda alguna así, que no te mandan, las agroambientales igual no te mandan, mandan a la gente que se ha acogido otros años, pero

⁶⁹ A lo largo del periodo analizado han ido aumentando los compromisos de los agricultores para este tipo de ayudas. Aún así, a finales de 2004, únicamente se había gastado el 7% del presupuesto asignado para esta Medida en el periodo 2000- 2006 (Actualización Evaluación intermedia PDRS 2000- 2006).

a otro que se quiere acoger no te mandan...[...] Es que... tampoco no se ha hecho bien... no se ha vendido nada... pero que hay muchos que son chorradas... yo este año, quiero, bueno, yo me acogí hace... bueno este año pasado a no quemar rastrojo y por eso me dieron mil y pico euros, y compré un rastro para juntar la paja y demás, y ahí ya me metía en unos requisitos tipo las agroambientales no? la no quema de rastrojos, y a mí por ejemplo, para esa que me quiero acoger, es que es lo que estoy haciendo...» (E20:5).

Junto a la difusión de las ayudas, otros factores ayudarían a explicar la baja demanda de las ayudas agroambientales. Precisamente, uno de los requisitos para recibir estas ayudas se encuentra condicionado a la asistencia a cursos de formación específica en materia agroambiental. Unos cursos subvencionados que, por el momento, no han generado demasiado «entusiasmo» entre los agricultores. La falta de tiempo o el escaso interés por este tipo de cursos son los argumentos que prevalecen y explican una cierta desmotivación que se refleja en la baja asistencia a algunos de ellos. Una situación que genera importantes problemas administrativos a la hora de renovar las ayudas⁷⁰.

Además del aspecto formativo, entre los beneficiarios existe igualmente cierto malestar relacionado con otros requisitos asociados a las ayudas, como la exigencia de llevar un cuaderno de explotación que registre cada una de las acciones realizadas en la misma, (como tala de árboles, vertido de abonos, quema de rastrojos, etc.) o las exigencias de las inspecciones que se llevan a cabo:

«Pues es una ayuda que tienes ahí... a mí no me ha tocado ninguna inspección, pero a los que les ha tocado dicen que te amargan la vida porque dicen que si dices que el día que hiciste la declaración dices que pusiste que tienes un árbol, ahora ha venido el viento y se ha secado, tú no lo puedes quitar, tiene que estar ahí en cinco años... porque si no, el inspector, te dice, dónde está el árbol, pues bonificación... [...]. Yo creo que son muy exigentes los requisitos, es que para mí, en ese aspecto sí...» (E21:4).

Aún así, algunas de las medidas y labores incluidas en las ayudas agroambientales suponen actividades rutinarias, convirtiéndose en pagos por labores que el agricultor ya venía haciendo con anterioridad:

«A mí no me parece lógico que vaya uno a dar que comer el ganado y las bolas que tenemos plastificadas o las cuerdas, las deje tirado, no me parece ni medio normal, y para mí esas cosas, no me va a suponer esfuerzo...» (E21:5).

Junto a los factores mencionados, habría que añadir un último aspecto que explicaría la escasa demanda de estas ayudas: su escaso atractivo económico. Las ayudas exigen un nivel de compromiso medioambiental del agricultor ofreciéndole a cambio una compensación económica, pero en la que no van incluidas ayudas para gastos o inversiones específicas (es su propio compromiso a asumir un comporta-

⁷⁰ Hay que recordar cómo únicamente el 6,5% de la superficie agraria útil (SAU) de la CAPV está sujeta a compromisos medioambientales (Areitio et al, 2003).

⁷¹ Según fuentes consultadas de Gobierno Vasco, el incumplimiento de los requisitos asociados a la obtención de ayudas agroambientales (como la asistencia a cursillos) incurre en la obligación de devolver parte de la cantidad recibida, creando graves problemas administrativos y financieros.

miento determinado el que le da derecho a recibir esa compensación). Por otro lado, se establece una relación de al menos cinco años entre el agricultor beneficiario y la administración, lo que supone una contractualización de las relaciones administración/agricultores y un incremento de los costes de transacción, entendidos éstos como los costes que se producen durante el proceso administrativo de los expedientes (recopilación de la documentación previa, tramitación, aprobación, gestión y pago, controles administrativos y sobre el terreno, actualización anual, etc.) (Ortiz, D. y Ceña, F., 2002: 111).

Si a esta situación se suma que la prima media por hectárea no resulta muy elevada para la mayoría de las líneas de ayuda, con una media de 1.274 euros por beneficiario, se puede entender la escasa repercusión que al día de hoy tiene este tipo de ayudas entre la comunidad agraria:

«Luego hay cosas... eh? Cosas que si tenemos que dejar los márgenes de los ríos... tú imagínate en un páramo como este, que las buenas son las que están entre el río y la carretera, si te vas a fincas de por ahí arriba, esas no valen para nada, no? si en fincas así de estas, si verdaderamente les sacamos producción, tenemos que dejar no sé cuánto de margen del río, aquí hay cientos de arroyos, no sé cuántos contra lo arroyos y demás, vamos!... eso... creo que te exigen 5 metros, claro! donde hay grandes superficies, pues bueno, pero aquí que tenemos pues en esta finca de enfrente 1 hectárea y igual la media serán 2 hectáreas, entonces, pues como hay tantas fincas y tanto arroyos..., ahora, que eso a mí no me preocupa, si eso está compensado...» (E21:5).

En definitiva, parece que, por el momento, no es posible identificar grandes avances en el desarrollo de una agricultura y ganadería sostenible en el País Vasco. El grueso de las medidas agroambientales afectan a la periferia del sistema productivo y a las zonas menos productivas de las explotaciones (Areitio et al, 2003), tal y como está ocurriendo así mismo en España y en el resto de la UE, no consiguiendo incidir en aquellos sistemas con prácticas más agresivas (Ortiz, D. y Ceña, F., 2002: 109; Romero, J., 2000: 626). Las parcelas destinadas a producir para el mercado, ya sean agrícolas o ganaderas, no llegan a entrar en estas medidas de ayuda. En el caso de la CAPV, por ejemplo, el vacuno de leche queda fuera del campo de actuación de las medidas agroambientales, siendo, sin embargo, la gestión de los purines de las explotaciones ganaderas más intensivas uno de los problemas más graves de contaminación (Areitio et al, 2003: 38).

Se ha visto, además, cómo para algunos agricultores las ayudas agroambientales suponen una recompensa por una actividad que ya venían haciendo, por lo que este tipo de ayudas se convierte en un añadido más a las ayudas que ya existían. Esta situación, aunque ofrece una lectura positiva desde el punto de vista social de mantenimiento de la explotación, puede suponer, sin embargo, una visión de su actividad como un pago por «no hacer nada», incapaz de motivar al agricultor hacia la realización de nuevas prácticas agrarias respetuosas con el medio ambiente:

«Podemos llegar a quedar ya como una raza en extinción, con el letrero atrás que diga 'agricultor'..., y eso, pues aunque no valga para nada pues al final, está bonito el cam-

po, no? y si no sería por el agricultor ... no estaría así, estaría lleno de matos, y eso, al ritmo que vamos con él, sacando las cifras de los jóvenes agricultores que vamos quedando y tal, en poco tiempo..., eso sería hasta asumible por la Administración tener aquí a 4 personas que nos compran un tractor grande para cada diez... y en 4 días, bah, lo pones más o menos bien... y el resto del tiempo, pues no sé qué haremos... pues... limpiar las orillas de las carreteras y hacer de guías turísticos o algo así...» (E21:14).

«No sé..., es que es jodido, porque uno que lleve toda su vida de agricultor, que le queden 5 ó 6 años para jubilarse y que te hagan cambiar toda tu forma de trabajar... es jodido, eh? bueno, pues otra reforma más, no?...» (E21:6).

Las opiniones vertidas por los entrevistados parecen indicar que aún es «pronto» para hablar de la incorporación de la vertiente medioambiental de la agricultura en las explotaciones agrarias vascas. Diferentes razones de tipo de gestión y económicas parecen conjugarse para explicar la baja demanda que, por el momento, obtienen este tipo de ayudas. Junto a éstas, se requiere una mayor dosis de información y animación por parte de los organismos encargados, personal administrativo, así como el interés de los propios agricultores.

En general, dentro del conjunto de valoraciones realizadas por los agricultores entrevistados en este apartado, ha quedado patente cómo la agilización de los trámites y la simplificación de los requerimientos establecidos a la hora de solicitar las ayudas son dos temas recurrentes a revisar por parte de la Administración, dado el alto grado de disconformidad existente entre varias de las personas beneficiarias. Junto a éstos, algunos de los entrevistados señalan cómo algunos de los problemas de las ayudas residen más bien en su propio diseño:

«Para mí un problema muy gordo de todo esto es que siempre diseñan todas estas cosas, las subvenciones para las vacas, una persona que no tiene vacas, y ya empezamos muy mal ahí... diseñan como van a dar las ayudas agroambientales a uno que no tiene nada, uno que no tiene nada es el que lo está diseñando! Pero cómo te voy a recetar yo a ti algo sobre lo que no sé!! pues tendrá que ser una persona experimentada, pero claro uno que no sabe de vacas que lo único que sabe que son con cuatro patas y que van andando, pues eso me parece...» (E24:8).

Una valoración esta última que se suma al discurso pesimista generalizado que se desprende de la mayoría de entrevistados, quienes observan el futuro de la actividad agraria con altas dosis de escepticismo y cierta incredulidad ante los continuos cambios promovidos desde la Administración:

«Es que si te pones a mirarlo, si te pones a pensarlo, vivimos de limosna, si es que he recibido más de ayudas que de lo que he producido, no me jodas! Eso es también vergonzoso, pero es así no? y todo lo que nos cuenten luego que nos tenemos que especializar en cultivos, pues... sí..., y bueno también puede llegar el día en el que quedaremos cuatro colgados aquí y que ponga detrás 'labrador', y dirán..., mira!, qué hará ese chalao ahí!...» (E21:5).

5.2. Nuevos empresarios. El emprendedor/a en el desarrollo rural

Los nuevos emprendedores/as rurales hacen referencia a un colectivo emergente en las zonas rurales vascas. Para centrar la especificidad de este grupo, la noción de emprendedor/a rural se establece a partir de aquellas personas que han creado su propia empresa en los últimos años a través del apoyo de medidas de desarrollo rural. Estas medidas están relacionadas con la diversificación de actividades en las zonas rurales, y se refieren fundamentalmente a emprendedores que han puesto en marcha una empresa en forma de autoempleo a partir de la medida de fomento y desarrollo de las zonas rurales (Medida IX del PDRS). Específicamente, se trata de las Medidas IXe (empresas relacionadas con la provisión de servicios), Medida IXj (turismo y artesanía), y IXg (diversificación de actividades en ámbito agrario).

Aunque el colectivo de nuevos empresarios rurales no ha sido muy numeroso durante el primer periodo de actuación (55 personas), se trata de un grupo muy significativo desde el punto de vista de asentamiento de población y de creación de empleo en los núcleos rurales. Dentro del conjunto de actividades, la mayoría de iniciativas apoyadas se orienta hacia el sector servicios, dentro del cual las actividades turísticas (casas y hoteles rurales, restaurantes, diversificación actividades turísticas, etc.) adquieren especial relevancia, suponiendo un 55% del total de empresas creadas. Los proyectos restantes están directamente vinculados con el sector servicios, tanto asistenciales (centros de día, residencia de la tercera edad) como de servicios a las comunidades rurales (comercio de proximidad, transporte).

El perfil de las personas entrevistadas hace referencia a hombres y mujeres que presentan las características siguientes:

- a) significativa presencia femenina,
- b) edad comprendida entre los 30 y 45 años,
- c) con pareja e hijos de corta y mediana edad a su cargo,
- d) creación de la empresa según iniciativa individual (mayoritariamente).
- e) en general, se trata de personas que se habían dedicado a otra actividad, suponiendo su incursión en el mundo empresarial una experiencia novedosa.

Uno de los aspectos sociológicos más significativos de este grupo es que, en muchos casos, son personas que proceden de un entorno residencial y laboral marcadamente urbano. Por tanto, las motivaciones que les han llevado a invertir y asentarse en las zonas rurales dentro del mismo colectivo han sido diversas.

- *Entre la búsqueda de trabajo y una nueva forma de vida*

Dentro del grupo de emprendedores entrevistados se perciben dos tipos principales de motivaciones. La primera viene precedida por la búsqueda de un puesto de

trabajo estable en la misma localidad de residencia. En general, se trata de mujeres que por diferentes razones querían adaptar su ritmo de trabajo a situaciones familiares relacionadas con el cuidado de los hijos⁷²:

«Antes trabajaba en Logroño en una zapatería... iba y venía todos los días... Estaba sin trabajo, y tenía dos nenes..., y entonces, el trabajo está tan mal,... y entonces, pues la tienda ha sido... tener trabajo, estar con los nenes... estar en casa...» (E9:1).

En ocasiones, la creación de este tipo de empleo ha estado orientada hacia la provisión de servicios que los propios emprendedores han considerado como carentes o deficitarios en las poblaciones rurales (fundamentalmente relacionados con las comunicaciones y servicios asistenciales). Dentro de este grupo, el paulatino incremento de las ayudas destinadas a la instalación de pequeños comercios de proximidad y/o servicios de transporte, ha favorecido la instalación de estas iniciativas en localidades donde habían desaparecido hacía años. Las alternativas empresariales han tenido que ir adaptándose a las características de las localidades donde se han instalado (cambios demográficos, llegada de nuevos residentes, etc.):

«Se creó la posibilidad de montar en toda la zona de Álava siete taxis rurales, había muchas deficiencias en los pueblos pequeños y tal, y bueno... de los siete, creo que al final sólo lo monté yo... [...] Yo trabajaba de comercial, y como cosa complementaria empecé con esto, con autoempleo y eso, pues por crear un servicio más en la zona, no? Pues por aquí venía un autobús los jueves y otro los domingos, y no venía ninguno más, pero bueno, la verdad es que aquí el taxi se mueve muy poco, porque todo el mundo tiene coche..., y ahora hay una línea de autobús y te vienen autobuses todos los días... o sea, que todo el trabajo que tengo es de fuera, aquí nada o muy limitado...yo trabajo para compañías de seguros... donde me llaman, voy...» (E4:1).

«Hombre, es que en este pueblo tenía que haber una tienda, es que un pueblo sin tienda... y entonces, pues vi la posibilidad...» (E9:1).

No obstante, la creación de un puesto de trabajo no ha sido el único factor que ha motivado al emprendedor rural. Frente a la finalidad última de obtener un empleo, se plantean otras motivaciones que más allá de la situación laboral, se dirigen hacia la búsqueda de un modo de vida alternativo, relacionado con la tranquilidad y la calidad de vida que ofrece el asentamiento en poblaciones rurales:

«La idea..., la idea surge por venir a vivir aquí, no por montar un negocio, no tanto por montar un negocio, por un ánimo estrictamente de eso, no? Sino con otras motivaciones... [...] Entonces, lo que realmente queríamos era vivir aquí... nosotros bueno, pues tenemos cada uno nuestra carrera, y teníamos nuestros trabajos majos, y... pero lo que queríamos era vivir aquí, nos daba igual montar una embotelladora, que un camping, y vimos la posibilidad de un camping, pues porque se estaba empezando a trabajar aquí en el desarrollo turístico de la zona, con el sector servicios, con la creación del Parque...» (E8:1).

⁷² Un estudio realizado por Nieto Figueras (2004) acerca de las empresarias rurales en la provincia de Málaga, revela cómo la conciliación de la vida familiar y profesional, junto a la falta de oportunidades laborales en las zonas rurales, constituye una de las principales motivaciones que influyen en la opción empresarial de las mujeres.

«Siempre he sido muy viajera, he viajado mucho, y bueno... siempre me había quedado la cosa de eso, me he dedicado a otra actividad totalmente diferente, y bueno... pues siempre hemos tenido la idea tanto él como yo de dedicarnos a la gente, siempre nos ha gustado... y... vivir en el campo... antes vivíamos en la ciudad, y bueno, pues una forma de compartir, de compatibilizar las dos cosas, pues era este tipo de negocios, no? Que estás con la gente que viene, y a la vez, vives en el campo, de otra forma muy diferente... » (E1:1).

Aunque dentro de este grupo aparecen testimonios en el que el traslado al medio rural ha supuesto la pérdida del trabajo anterior, otros entrevistados no han visto modificada su actividad, tratándose de una labor igualmente realizable en un entorno rural y urbano:

«Me parecía que era el mejor modo para venir al pueblo..., disfrutar de la naturaleza y poder vivirla de verdad, porque no quería venir aquí y buscarme un trabajo en Vitoria, ya lo tenía mi pareja y me parecía que tener que ir los dos todos los días, nuestros dos coches, me parecía que era absurdo, y como ya había tenido la experiencia, y que se me daba bastante bien, y que me gustaba...pues me decidí...» (E2:1).

Sin embargo, la decisión de romper con la actividad laboral y estilo de vida anterior, no siempre ha sido comprendida y apoyada por familiares y amigos. En ocasiones, como algunas de las personas entrevistadas reconocen, para los más allegados, la «estabilidad» de la ciudad frente a la «incertidumbre» de lo rural (nueva actividad, adaptación al entorno) supone una decisión difícil de comprender, implicando un cierto *retroceso* en relación a la situación socioeconómica y laboral anterior. Una percepción que contrasta con la de los propios emprendedores, quienes en todo momento muestran que se trata de una determinación meditada que deja entrever el carácter marcadamente decidido de estos nuevos empresarios:

«Hombre, yo cuando planteo en casa, la familia y eso, sabes? El plan que tenemos... pues te tachan todos un poco de loca, no? Porque tienes un trabajo estable, vives en un piso cómodamente y te dicen: «Tú estás loca, un caserío, te vas a meter en semejante historia!» En un caserío!..., que mi madre ha vivido en un caserío, no?... bueno, y el recuerdo que tienen las madres de cómo se vivía en un caserío, de cómo se vivía antes, pues no es muy agradable, no? La vida era difícil en un caserío..., y entonces mi madre siempre ha estado muy en contra... Pero bueno, en el trabajo también, no? Porque tienes un sueldo fijo muy majo, y lo vas a tirar todo por la borda, no? Y bueno... pues al final tú tienes la idea clara de que lo que quieres es esto, y al final tiras para adelante...» (E1:10).

«Los amigos lo vieron pues como muy sui generis..., como raras avis, aunque a algunos les gusta, pero como raras avis desde luego... a algunos les gusta porque les hace ilusión eso de tener amigos ahí en el pueblito y tal, pero sí..., yo creo que casi todos pensaron que esto era una locura... a mí nunca me ha parecido una locura, y siempre he tenido muy claro que esto tiene marcha atrás, se trata de estar a gusto, no? si las cosas no van lo todo bien que tú habías pensado, pues... allí tenemos una casa, y tenemos familia, o sea, que no es una apuesta de todo o nada...» (E2:7).

Para uno de los entrevistados la variable temporal juega un elemento clave en la valoración de este tipo de decisiones por parte de la familia. Según reconoce, hace unos años la vuelta a lo rural era aún más difícil de comprender, al ser poco

habituales aquellos que decidían instalarse y emprender un proyecto en las zonas rurales. Una situación que parece haberse modificado desde hace unos años:

«Sí, bueno... todavía en aquel entonces, no se había producido el interés, el ánimo de volver a lo rural... Y en aquel entonces... pues sí que era un poco raro, no?, y a nivel particular, teniendo cada uno sus vidas encarriladas bastante bien en lo laboral, sí que sonaba un poco raro al principio, no? Pero vais a ir allí y tal...» (E8:3).

Al mismo tiempo, la adaptación (y aceptación) de la población local hacia los propios emprendedores, se trata de una cuestión que, en general, parece haberse resuelto satisfactoriamente. Las aportaciones de estos nuevos residentes a las poblaciones rurales han sido acogidas de manera positiva por las personas de mayor edad, que han sido testigos de la revitalización de sus pueblos a partir de la instalación de estos nuevos residentes:

«Sí, nosotros nos estábamos dando cuenta de eso, que al final la gente que está repoblando los pueblos, es gente de fuera del pueblo...y bueno, eso tiene sus pros y sus contras, pero bueno, en general, yo creo que se está dando una buena aceptación... sí, los viejillos ven que al final, si no..., sus pueblos se mueren... han visto muchas casas caerse, otras cerrarse, han visto el ejemplo de otros pueblitos... pueblos que se han quedado absolutamente despoblados...» (E2:10).

Algunos de los nuevos residentes reflexionan acerca de las iniciativas promovidas y cómo éstas han sido fomentadas fundamentalmente por gente que ha «venido de fuera». En general, se observa el escaso interés de las personas locales por poner en marcha proyectos de este tipo:

«Lo que pasa es que aquí la gente no tiene iniciativas, te lo digo de verdad, eh? yo te lo digo como lo pienso, la gente aquí, de los proyectos que hay, el noventa por ciento de gente de fuera...[...] Pero por eso te digo... todas estas carencias que hay, para que el pueblo pueda funcionar, para que la gente venga..., para que tenga vida... todo, todo... y yo lo veo..., tiene que ser con gente de fuera, porque la gente de aquí, yo no veo... que aunque se lo des en la boca 'oye, mira que encima vas a tener esta subvención o que vas a tener esto...' nada... ojalá habría muchísimas, yo soy de los que piensa eso, que ojalá irían más peticiones..., y eso, no te creas que hay...» (E3:7).

• *Luces y sombras en el proceso de la ayuda*

Una de las primeras dificultades a las que se enfrentan a las personas que deciden emprender un proyecto en las zonas rurales, es encontrar las fuentes de información relacionada con las ayudas. Las Asociaciones de Desarrollo Rural (ADR) y las personas del entorno social y/o familiar parecen ser dos de los principales interlocutores utilizados. En concreto, los familiares y/o personas cercanas que han recibido ayuda con anterioridad se convierten en una importante fuente de información y contacto de cara al futuro proyecto:

«Mi tío está trabajando en el trujal, y como también tienen subvenciones en el tema del trujal, y eso..., conocía a uno de Gobierno Vasco y entonces ya bajaron y entonces me vieron el local..., me informaron...» (E9:5).

Sin embargo, en el proceso de difusión de información de las ayudas, el peso importante recae sobre el primer grupo, las ADR. El Capítulo 1 mostraba cómo las ADR vascas habían sido testigos de una paulatina pérdida de protagonismo en las zonas rurales. Su falta de liderazgo en determinadas comarcas, la escasez de personal capaz de motivar el potencial endógeno de las zonas rurales y, sobre todo, razones político-institucionales, han conducido a que en algunas zonas no supongan un lugar de referencia entre la población rural, limitándose su tarea a labores administrativas de intermediación entre los beneficiarios y las instituciones. El contacto con los potenciales beneficiarios, y lo que es más importante, y su labor de asesoramiento y promoción de las mismas, se convierte en una tarea ajena a las propias entidades:

«La Asociación es la única forma de gestionar una subvención... y encima tampoco te la gestionan directamente, que dices bueno, tú lo dejas en sus manos y ya está... no, o sea, tú te tienes que mover, igual, igual... ellos simplemente se dedican a recoger los papeles que tú les entregas, a fotocopiarlos y entregarlos en otro sitio, y eso es todo... Aquí, al que lo lleva no lo encuentras nunca, nunca puedes comunicarte con él, le hemos escrito cartas pues diciendo todos los inconvenientes, todos los problemas..., todo el dinero que nos están escatimando por todos los sitios... y bueno... al final él es quien decide los proyectos que tienen prioridad...» (E1:2).

Junto a la valoración del papel de las ADR, los entrevistados reconocen la evolución en los objetivos de estas entidades en los últimos años (tipos de proyecto y población objetivo). Durante este periodo, se aprecia un avance en la naturaleza y objetivos de las asociaciones desde entidades con un perfil marcadamente agrarista, hasta promotoras de la diversificación de actividades en las zonas rurales:

«Aquí hace unos años, hace diez u ocho años... o así..., la asociación sólo miraba por todo lo que fuera agricultura y ganadería, poco más... todo lo que se saliera de ahí fuera... Es que miraban para buscar ayudas para vallar el monte o para yo que sé qué... cosas así para el ganado... pero costaba mucho conseguir algo que no fuera eso...» (E9:5).

En relación al proceso de concesión de las ayudas, las ADR se incluyen dentro del elevado número de intermediarios que intervienen en el proceso de información, tramitación y gestión de las ayudas. Esta situación permite multiplicar las posibilidades de acceder a la información, aunque dificulta la comprensión global del proceso entre los potenciales beneficiarios (qué entidad es la encargada de cada requisito, cuál es el organismo informador, gestor, etc.). En el caso de los emprendedores rurales, los organismos que intervienen son numerosos: las ADR como receptoras de proyectos, Mendikoi como organismo intermediario⁷³, y la propia Dirección de Desarrollo Rural de Gobierno Vasco, sobre el que recae la responsabilidad de dar luz verde definitiva al proyecto:

⁷³ El Decreto 50/2004 (en vigor actualmente) incluye entre sus modificaciones el cese de Mendikoi como entidad colaboradora en la gestión de las ayudas al desarrollo rural.

«Pues... te vuelves un poco loca la verdad para encontrar un poco el camino, no? Empiezas a llamar, a buscar en la guía... a ver en Gobierno Vasco... Hay demasiados organismos que se dedican bueno, pues, a subvenciones o a gestionar un poco todo este tipo de cosas, y al final, pues acabas dando con uno más o menos que te lleva... yo en mi caso, todo lo llevaban desde la Asociación... » (E1:1).

En general, aunque para la mayoría de personas entrevistadas «la información es accesible» (E5:3), lo cierto es que la inquietud de cada emprendedor resulta un requisito imprescindible a la hora de encaminar un proyecto. En ocasiones, la desmotivación y la falta de interés de los posibles beneficiarios se convierten en dos de las principales limitaciones en los proyectos de desarrollo rural, conformándose en uno de los principales motivos que explican la limitación de proyectos en algunos sectores:

«No sé..., yo sí que me he informado... también soy más inquieto que la gente de aquí..., más inquieto, miro en internet, no?... me entero más de las cosas, los que se han quedado aquí son agricultores, y con mirar las subvenciones estrictamente agrícolas que conocen y demás, se dan por muy contentos, y normalmente tampoco suelen pensar en innovar ni hacer alguna cosa nueva ni nada... o sea, son mucho más parados que yo por ejemplo para esas cosas, y entonces, pues esos muchas veces no suelen tener mucha información pero es que tampoco muestran mucho interés en buscar cosas nuevas de qué hay o qué no hay» (E2:3).

Dentro del proceso de concesión de las ayudas, el primer problema aparece cuando, al inicio del proyecto, el beneficiario tiene que estimar su presupuesto⁷⁴. Una cifra a partir de la cual se calcula el porcentaje que recibirá de subvención. Al tratarse de un presupuesto que el beneficiario tiene que calcular previo al comienzo del proyecto, y tratándose generalmente de proyectos relacionados con la construcción y/o acondicionamiento de edificios (instalación de casas y hoteles rurales, restaurantes, comercios, etc.), uno de los principales problemas aparece cuando el gasto de las obras se eleva por encima de lo presupuestado. Como resultado, esta cifra aumenta considerablemente:

«Es que es insospechado todo lo que tú puedes necesitar, no? que tú calcules los gastos que vas a tener... nunca es lo que te esperas... aún echando para arriba, siempre es el doble de lo presupuestado, y he comprobado que debo ser la media... lo normal... [...]. Sobre el bruto que se trabaja pues no es real, no? Porque te piden en un principio que tú digas un presupuesto, una especie de presupuesto... una, no sé como lo llaman... pero imagínate, de todo!» (E1:3).

⁷⁴ En ocasiones, el proceso de adjudicación de la ayuda se dilata de manera considerable, pudiendo en casos extremos llegar a transcurrir hasta tres y cuatro años desde el inicio de la solicitud. Aunque no se trata de casos frecuentes, lo cierto es que la excesiva demora dificulta enormemente la marcha del proyecto, sobre todo si se tiene en cuenta que la mayoría de éstos comienzan antes de haber recibido la ayuda, creándose importantes problemas de tesorería: «Sí, pues cuando estás ya saliendo un poco a flote y ya te has buscado la vida por donde has podido, has pedido a bancos, a familia y has salido porque no te queda más remedio si quieres tener un negocio en marcha, pues tiene que ser así... te van diciendo, 'no, no, ya vamos a pagarte' y al final ya bueno..., te mosqueas un poco más o chillas un poco más en algunos sitios, y ya te lo pagan... pero eso, cuatro años después de haberlo pedido!» (E1:3).

A pesar de esta situación, la percepción general en relación a la cuantía recibida, es positiva. Sin embargo, puede ocurrir que la cantidad adjudicada no sea la misma que la acordada en un primer momento⁷⁵.

• *La condicionalidad de la ayuda*

Al igual que el colectivo de agricultores, para valorar la relevancia de las ayudas en el desarrollo rural, interesaba conocer si los beneficiarios hubieran puesto en marcha el proyecto a pesar de no haber recibido ayuda. Un aspecto especialmente relevante ante el cuestionamiento desde diferentes sectores de las ayudas al desarrollo rural más allá del año 2013, fecha en la que se estima que se produzca una drástica reducción y/o desaparición de la ayudas al desarrollo rural en países como España.

La mayoría de emprendedores entrevistados aseguran que, aunque con mayores dificultades, hubieran iniciado el proyecto a pesar de no haber recibido apoyo económico. Una opinión que se comparte independientemente de la inversión realizada⁷⁶:

«Pues la hubiese montado, hubiese andado muy agobiada, muy agobiada... hubiese tenido más préstamo... pero sí, la hubiese montado, lo tenía muy claro, porque antes de mirar yo si había ayudas o tal, yo ya estaba mirando para montar la residencia, eso vino, y ya está, no?» (E5:3).

«La ayuda me vino bien, pero lo habría hecho de todos modos, y luego pues me ha ido bien o mal pero independientemente de que la hubiesen dado» (E4:5).

La ayuda, más que una herramienta de apoyo económico, en algunos casos aparece como un elemento «motivador», un estímulo que refuerza la decisión final de invertir. La obtención de la ayuda permitiría reducir al comienzo del proyecto la incertidumbre que genera la puesta en marcha de un nuevo proyecto:

«Yo sí, sí, lo hubiese hecho igualmente, hombre, me animó bastante el saber que tenía una ayuda, pues al principio, pues por si no tenía mucho trabajo, o no me venían las cosas bien dadas, pues ahí tenía un colchón, que te ayudaba bastante, no? Pero lo hubiera hecho, sí...» (E2:2).

Aún así, otros testimonios muestran cómo la ayuda ha sido crucial para el proyecto, un apoyo sin el cual no hubiera podido realizarse. Esta valoración es especialmente relevante entre los emprendedores más jóvenes, quienes en su mayoría parten de un reducido presupuesto para iniciar el negocio:

⁷⁵ Según resultados obtenidos a partir de la Evaluación Intermedia del PDRS (2003), el porcentaje subvencionado para este tipo de proyectos ha sido entre el 10 y 35 por ciento, no superando en ningún caso el tope establecido en 100.000 euros, una cifra que puede resultar escasa dependiendo de la cantidad invertida.

⁷⁶ Estas afirmaciones vendrían a confirmar la hipótesis planteada por Toledano en su análisis de las políticas de desarrollo rural. Como en este caso, los resultados del cuestionario realizado por la autora confirman que un 65 por ciento de los emprendedores encuestados hubieran creado la empresa a pesar de no haber recibido algún tipo de ayuda institucional, no pareciendo tan evidente la influencia de las instituciones en la puesta en marcha de nuevas empresas (Toledano, 2003:82).

«Pues nada, que no hubiera ocurrido todo esto... no, no porque como te digo, nosotros fuimos tocando puertas, y ganas sí, pero dinero nada, porque no teníamos vamos... estábamos empezando a trabajar... bueno... nunca nos interesó además, y se nos planteó en algún momento que buscáramos un socio capitalista, pero uff!, es que además de un proyecto laboral, buscábamos un proyecto vital asociado... » (E8:8).

De las conversaciones mantenidas con los entrevistados se desprende cómo las ayudas se perfilan como un elemento clave para su viabilidad, siendo el apoyo económico y el soporte institucional muy significativos para su desarrollo. Se trata de una percepción que se hace extensible hacia otras iniciativas de desarrollo más amplias, que afectan a toda la población, como la provisión de servicios, mejora de las infraestructuras, etc. Para los emprendedores rurales, se trata de proyectos difícilmente realizables sin apoyo económico, estableciéndose una clara conexión entre ayudas y desarrollo rural:

«Pienso que se pueden hacer muchas cosas, pero subvencionadas, eh? Si no, yo lo veo muy difícil... Es que cualquier cosa que hagas son inversiones muy fuertes, y claro es que luego te la juegas, no? Si funciona...» (E3:15).

«Desarrollo rural sin ayudas... pienso que no, que no puede hacerse...» (E4:17).

• Principales efectos

El apartado metodológico recogía cómo el breve periodo de tiempo transcurrido desde la puesta en marcha del programa (tres años), sólo permite constatar algunos de los efectos que se han producido a corto plazo, sin indagar en los que se producirán en el futuro, a más a largo plazo. Así mismo, conviene recordar cómo según los objetivos que se plantean en este estudio, los efectos que se recogen son únicamente aquellos formulados por los propios beneficiarios, tal y como ellos lo perciben.

En este apartado se trata de conocer los efectos de las ayudas desde una perspectiva personal y económico-empresarial, aspectos estrechamente ligados a las principales motivaciones que les han llevado a poner en marcha el proyecto.

Uno de los principales efectos se refiere a la satisfacción personal obtenida a partir de la realización de la tarea desempeñada y forma de vida conseguida. Para algunos entrevistados, el nuevo proyecto ha permitido vivir en un entorno rural y en las condiciones sociales (con familia) y laborales anheladas. Para otros, la puesta en marcha del negocio ha generado la creación de un puesto de trabajo, según las condiciones deseadas. Varias de las expresiones recogidas en las entrevistas dejan entrever valoraciones muy positivas de los efectos del proyecto a nivel personal. Satisfacción personal, elevación de la autoestima, felicidad o realización en el trabajo a partir de expresiones como *me gusta, es lo que yo buscaba, estoy feliz* son algunos de los ejemplos que reflejan los efectos producidos en la esfera personal:

«Para mí se ha cumplido el anhelo ese de vivir en este lugar, con eso te digo todo, la ilusión personal estupenda... y ahora con dos hijos...que creo que es un regalo poder vivir aquí» (E8:10).

«Yo ahora estoy, estoy... feliz, vamos que yo siempre he tenido una independencia económica, he podido hacer lo que he querido, eh? Pero yo ahora... te da una autoestima, y dices, pues mira, todos los meses yo estoy pagando 16 sueldos! Yo estoy sacando esto adelante, lo estoy sacando yo, y oye, encima es que me queda algo...» (E5:9).

Más allá de los efectos personales, un aspecto relevante de las políticas de desarrollo rural reside en conocer los efectos de los proyectos sobre la renta de los beneficiarios. El tiempo transcurrido desde su puesta en marcha no permite extraer valoraciones definitivas referidas a ello, intuyendo, sin embargo, cómo la creación de un puesto de trabajo ha podido generar ingresos que podrán ser rentabilizados a más largo plazo. Aún así, resulta una cuestión difícil de valorar, siendo, además, escasas las opiniones relativas a este aspecto. Algunos de los entrevistados que optaron por responder de manera contundente a la pregunta no apostaron por un efecto demostrativo del proyecto en cuanto al aumento de renta, tratándose, en general, de actividades con escasa rentabilidad económica:

«... Justo, justo, te da el negocio para vivir, y muy, muy raspao vivir de ello... Esto da mucho trabajo y tampoco te da mucho dinero, o sea, es un negocio muy ajustado... Aquí tenemos muy poco margen, es justo para vivir y porque las necesidades no son muy grandes, aquí no tienes que ir todos los días con un vestido nuevo...» (E1:3).

Más allá de los efectos individuales, uno de los principales aspectos de las políticas de desarrollo rural reside en conocer los efectos multiplicadores y las posibles sinergias generadas en las zonas rurales a partir de los proyectos individuales. A pesar del periodo de tiempo transcurrido, algunos proyectos relacionados con el turismo han servido de impulsores de otras iniciativas dentro del mismo sector. Estas sinergias parecen especialmente significativas en las zonas donde el turismo constituía un valioso recurso aún *sin explotar*:

«El camping ha sido un poco el que ha roto el hielo, quien ha sido... no sé... la punta del iceberg, un poco la punta de lanza... porque hasta ahora había movimientos e iniciativas administrativas como el Parque Natural, no?... y llegamos los primeros, más allá de la restauración de la casita del pueblo para hacer agroturismo [...] Fuimos un poco los que apostamos por el sector servicios en la zona, y que confiábamos plenamente en las bondades del lugar, y que eso, tarde o temprano, tendría que convertirse en un lugar de esparcimiento...» (E8:6).

«En los pueblos se necesitan muchas cosas, están muy abandonados en plan de negocios, no? En este pueblo mismo, igual pues no lo necesitan porque están acostumbrados a esto, no? Pero se necesitaba, se echaba en falta... eh... desde un transporte público, porque el que hay te deja en la carretera... pues no hay un bar...» (E5:4).

Además de las dificultades inherentes al inicio de cualquier proyecto (incertidumbre acerca de la viabilidad, acogida del mismo, etc.), la puesta en marcha de estos proyectos presenta problemas propios del entorno rural. Entre éstos destacan factores como el desconocimiento de la zona/comarca (en relación a las iniciativas turísticas principalmente), comunicaciones deficitarias, servicios insuficientes, etc., factores que individual y colectivamente afectan directamente a las nuevas empresas creadas en las zonas rurales. En ocasiones, iniciativas turísticas surgidas en zonas con escasa tradición turística han visto ralentizado su ritmo del crecimiento debido al desconocimiento propio de la zona en la que se encuentran situadas:

«Hasta que hemos terminado todas las fases han transcurrido cinco años, dicen que esos son los años de una empresa para salir adelante, pero esta tardó cinco, cinco por lo que te decía, porque no había la mínima tradición turística en la zona, porque era una zona absolutamente desconocida... y bueno, nos costó, nos costó salir adelante...» (E8:4).

En algunos casos, la dificultad de las comunicaciones pone en peligro la posibilidad de la instalar negocios en estas zonas:

«Estamos muy bien situados, lo que pasa es que son las comunicaciones, entre que estamos al otro lado de Burgos y que no arreglan la carretera, y los follones que tienen... esto lo que falla es el acceso [...] A nivel de desarrollo... creo que no va a venir gente ni como segunda vivienda... es que el tema de la carretera corta mucho!» (E4:10).

Sin embargo, a pesar de las limitaciones de algunas zonas, el paulatino incremento de la actividad empresarial en las poblaciones rurales es una realidad que los entrevistados perciben. Frente al inmovilismo social y económico precedente, va adquiriendo fuerza la sensación de que *algo se está moviendo* en las zonas rurales:

«... Hombre de unos años a esta parte se nota... se ha notado mucho que la gente se está moviendo algo más, eh?, se nota en toda la Montaña, y hombre, yo por ejemplo ahí en Valles y en la Cuadrilla también se nota bastante, pero es a lo que te decía, que podría haber muchas más iniciativas, eh?» (E4:5).

Para algunas de las personas entrevistadas, el limitado número de iniciativas empresariales en las zonas rurales obedece, sin embargo, a una falta de iniciativa generalizada entre la población rural:

«Yo diría que el despoblamiento es uno de los principales problemas... yo diría que sí... y la falta de aliciente de la gente también... no sé... La gente de aquí, si hay algo endógeno es que tienen una pasividad o un pesimismo de lo que ellos han visto, pues de una inercia de que pocas maravillas podemos esperar aquí y de que poco se va a hacer aquí nunca, y como tienen metido eso...» (E2:9).

«El problema de aquí es que no hay iniciativa, la gente de aquí tiene muy poca iniciativa a nivel empresarial, no? [...]. Esta es un poco otra de las asignaturas... La falta un poco de iniciativa... yo no sé..., si es que nosotros no nos lo creemos los primeros..., bueno, pues quién se lo va a creer, no?» (E3:5).

El Cuadro siguiente recoge los principales resultados que se han obtenido del análisis del colectivo de nuevos empresarios/as, entre los que destaca las motivaciones para solicitar las ayudas, valoración de la gestión y efectos de estas ayudas.

Cuadro 10. Principales resultados del análisis de emprendedores rurales.

	Fortalezas	Debilidades
Motivaciones para solicitar la ayuda	<ul style="list-style-type: none"> • Idea meditada y decidida (fuerte determinación) • Búsqueda de trabajo en localidad de residencia • Apuesta por una nueva forma de vida 	<ul style="list-style-type: none"> • Incomprensión familiar • Adaptación nuevo entorno • Falta de apoyo por parte de determinadas entidades
Valoración de la gestión de las ayudas	<ul style="list-style-type: none"> • En general, tramitación rápida • Información accesible 	<ul style="list-style-type: none"> • Excesiva burocratización • Realidad multi-institucional compleja
Efectos de la ayuda	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento autoestima • Creación empleo • Satisfacción personal • Aumento del dinamismo en zonas rurales 	<ul style="list-style-type: none"> • Escasas sinergias • Falta de iniciativa • Desconocimiento efectos largo plazo

Fuente: Elaboración propia.

5.3. La agroindustria en el desarrollo rural

Uno de los rasgos definitorios de la agroindustria vasca es su acusado perfil atomizado, un aspecto que ha obligado a las empresas a vivir inmersas en un continuo proceso de ajuste y reestructuración (Murua, Astorkiza y Astorkiza 1998:463). Se trata de una característica común a las empresas agroalimentarias apoyadas por el PDRS actual, dibujando un colectivo muy heterogéneo en el que pequeñas industrias familiares comparten mercado con grandes multinacionales. Como recoge el capítulo 1, sectores tradicionales como la industria vitivinícola o láctea, conviven con los más novedosos como la elaboración de productos congelados, producción de biodiesel, etc. El sector más representativo dentro de las empresas apoyadas en este periodo es el vitivinícola (elaboración de vino de Rioja Alavesa, principalmente, junto con sidra y txakoli), con un 60% del total de proyectos, seguido a gran distancia de los sectores cárnicos o lácteo en segundo y tercer lugar respectivamente.

En cada sector coexisten así mismo realidades empresariales muy diferentes, en las que pequeñas industrias transformadoras con una actividad productiva y mercado claramente identificado (pequeños cosecheros y elaboradores de sidra o txa-

koli, elaboradores chacineros, productores de quesos y otros derivados lácteos), comparten mercado junto a un pequeño número de empresas medianas con actividades más diversificadas (bodegas vitivinícolas consolidadas en el mercado nacional y lanzadas a las ventas en los principales mercados mundiales, mataderos frigoríficos, centrales lecheras, entre otros). La relevancia de la industria vitivinícola favorece que gran parte de las empresas apoyadas se localicen en la comarca de Rioja Alavesa.

Desde la perspectiva de gasto público, la información recogida en el primer capítulo revela la preeminencia de la agroindustria vasca dentro de las políticas de desarrollo rural. Las empresas apoyadas durante este periodo a través de la Medida VII (un total de 178), han obtenido el 27% del gasto público total del programa, siendo una de las medidas más favorecidas. La introducción de este tipo de ayudas en las políticas de desarrollo rural obedece al objetivo de mejorar la posición de la agroindustria en el mercado y fomentar la actividad económica en las zonas rurales (PDRS, 2000).

• *Mejorando la posición de mercado*

Las inversiones en las agroindustrias han partido de un objetivo claro de mejora de la competitividad en la empresa. El logro de este objetivo final ha venido precedido por la consecución de objetivos medios relacionados con el incremento de la productividad, y la mejora de la calidad de los productos e introducción de otros nuevos en el mercado. Esta situación es característica sobre todo en las empresas de carácter familiar en las que, con frecuencia, la producción de carácter «artesanal» ha dejado paso a su conversión en modernas instalaciones lo que permite una mejora substancial de los procesos de trabajo e incremento de la mejora del producto y competitividad:

«La idea era que como nosotros trabajábamos en dos bodegas antiguas, pues al final, o organizabas las bodegas que se estaban quedando antiguas, tenías que hacer reformas en las bodegas..., de todas formas, en la ayuda de Egoki⁷⁷ de 2001 ahí sí que hicimos los depósitos que eran de hormigón, les dimos resina o algo así y luego pues pusimos una nave de barricas nuevas y la zona de atención al cliente, esa fue la ayuda de Egoki nueva, pusimos barricas nuevas, despalilladora, bueno, pues encaminado al desarrollo de la uva para el vino y luego la comercialización, un poco fue todo eso...» (E12:1).

«La primera ayuda que pedimos fue para homologar la empresa a lo que exigía la Comunidad Económica Europea, para poder trabajar había que homologar las empresas⁷⁸, y tuvimos que hacer una modernización de toda la empresa [...] y un poco pues adaptarse a lo que exigían... este edificio lo construyó mi abuelo hace 40 años, y sobre el edificio que teníamos fuimos modificando... y esa fue la subvención más fuerte que hemos pedido, porque luego las demás han sido para mejora de producción, mejora del producto, o modernización del producto» (E13:2).

⁷⁷ EGOKI es el Programa a través del cual se gestionan las ayudas para las empresas de la Medida VII.

⁷⁸ La adaptación de las empresas a la normativa europea ha supuesto un importante reajuste y esfuerzo económico para numerosas empresas.

Aun así, la mejora en los procesos de producción se ha convertido en uno de los principales factores de inversión de las agroindustrias. Junto a ésta, otra de las motivaciones de las empresas ha sido la mejora de la calidad de los productos. Los entrevistados consideran que se ha avanzado significativamente en la obtención de productos de mayor calidad lo que, según los propios entrevistados, lleva asociado procesos paralelos relacionados con el incremento del valor añadido de estos productos.

Esta situación es especialmente significativa en el caso de las bodegas⁷⁹, donde muchos de los proyectos han ido enfocados hacia la obtención de vinos de crianza a partir de vinos a granel, a la transformación de vinos de crianza en reservas, etc., aunque también se hace extensible a las queserías (transformación y derivados de la leche) o industrias madereras, en las que a partir de la misma materia prima se han obtenido productos diversificados de calidad superior.

La incorporación de productos de calidad y la búsqueda de certificaciones (como ISO 9000) son un resultado añadido a la cadena de mejoras continuada de las empresas por obtener una posición de mercado más competitiva. Se trata de una percepción que comparten los empresarios rurales, para quienes la dura competencia de otros países y la continua movilidad del mercado, obliga a la búsqueda de nuevas fórmulas:

«Lo que no podemos hacer es estancarnos, no? yo parto de ese hecho, que siempre tenemos que ir a hacer algo más... es que eso está clarísimo, porque nosotros empezamos haciendo éste, y al final hicimos esa otra nave de ahí... o sea, que al final hemos hecho tres naves para poder seguir haciendo las cosas bien... bueno, pero en un negocio siempre estás metido en algo, si no te metes te quedas atrás, y siempre habrá gente con listón que empiece de nuevo que te va a adelantar, no te puedes conformar sólo con mantenerlo, porque si te conformas con eso, igual vas para abajo...» (E13:7).

Esta situación ha provocado que algunas de las empresas (sobre todo las de menor tamaño) hayan optado por la diversificación de productos y actividades. Sin embargo, hasta el momento, el lanzamiento de nuevos productos no ha tenido un efecto significativo en las agroindustrias apoyadas, siendo la gama de nuevos productos introducidos en el mercado bastante limitada. Entre los sectores que se han lanzado a la innovación destacan la industria vitivinícola de Rioja Alavesa y la de pequeñas empresas orientadas al abastecimiento de nichos de mercado de ámbito más o menos local. Dentro de la industria láctea, las pequeñas industrias transformadoras han optado por la diversificación de productos a pequeña escala y con un ámbito de distribución local, al igual que la industria hortofrutícola, en la que varias empresas han apostado por la mejora de la presentación (embases) de los productos. La industria maderera así mismo se ha visto también obligada a adaptar su producción a las exigencias del mercado:

⁷⁹ Numerosas inversiones realizadas en las bodegas han ido dirigidas a la compra de nuevas barricas para la elaboración de productos de gama alta.

«La salida es optar por la transformación, hacerle un valor añadido, lo que no se puede hacer es cortar el tronco y mandar al mueble, y la carpintería y eso no vale... , cortar sólo no vale, el material viene ya cortado y más barato que el nuestro, hay que hacerle algunos trabajos más para estar en el mercado... esta serrería tiene unos 28 años...» (E25:4).

Sin embargo, una de las principales limitaciones asociadas a la introducción de este tipo de productos es el encarecimiento de su precio final. La diversificación de productos es un aspecto sobre el que reflexionan algunos de los entrevistados, quienes a pesar de considerarlo una opción deseable, reconocen cómo el aumento del precio no resulta atractivo para los consumidores:

«La idea de la calidad... es una idea muy bonita, pero sinceramente no es viable, o sí es viable, pero es que el mercado es muy reducido, porque los productos son muy caros... no chuta... la gente cuando lo ve, pues no entra al precio, se asusta, y no quiere saber nada... hay que buscar una forma de inyectarle algo porque si no, no lo sé... tienen bastantes caseños, la idea es muy buena, y muy bonita, porque joer! nosotros somos partidarios de que todo lo que se pueda comprar aquí, se compra aquí... siempre que sea el mismo precio, o si es un duro más caro... pero que es que la idea es preciosa...muy bonita, se le puede dar un golpe bueno a los baserritarras...» (E13:3).

• *Algunos aspectos relacionados con la ayuda*

A diferencia del resto de colectivos entrevistados, la Administración vasca y las asociaciones empresariales son los principales canales empleados para la obtención de información y tramitación de las ayudas. Las Asociaciones de Desarrollo Rural, aunque conocidas, apenas suponen un referente para los empresarios rurales, convirtiéndose en algunos casos en entidades «ajenas» a los intereses de las empresas⁸⁰.

En relación al grado de difusión y conocimiento de las ayudas, éste parece adecuado entre la mayoría de entrevistados quienes, además, reconocen haber recibido ayudas de este tipo con anterioridad.

Una vez concedida la ayuda, el proceso de tramitación se valora positivamente. Aún así, una de las principales dificultades surge, al igual que en el colectivo de emprendedores, en el momento en el que beneficiario tiene que abonar las facturas por anticipado como condición para recibir la ayuda. Una situación que genera importantes problemas económicos derivado de las elevadas inversiones en las que incurren estas empresas. Otro de los problemas relativos a la gestión se refiere al excesivo «papeleo» que se deriva de la tramitación:

«El dinero lo recibes, pues hasta que no vas pagando... a ver... yo solicité en abril... yo creo que las siguientes se han ido retrasando un poquito más en decir te corresponde tanto... pero yo solicité no sé si en abril y en primeros de agosto tenía la resolución de lo que me iban a conceder, lo que pasa es que tú tienes que ir pagando todo y después,

⁸⁰ Una de las personas entrevistadas comentaba al inicio de la entrevista que la ayuda que había recibido para el proyecto no era una ayuda de desarrollo rural, sino que se trataban de ayudas 'para empresas'. Esta situación aclaraba su escasa relación con las ADR, quienes, según el entrevistado, se dedicaban a otras cosas.

a factura ya vencida, vienen, te revisan, ya te van dando el dinero, pero vamos, primero eres tú el que tiene que ir buscándose la vida...» (E12:2).

Según datos de la Evaluación Intermedia el PDRS, la cifra media de inversión y subvención por proyecto ha alcanzado casi los 600.000 y 130.000 euros respectivamente. Las elevadas inversiones de numerosas empresas han permitido que partir del año 2003 se haya hecho efectiva la posibilidad de conceder anticipos reintegrables para las empresas beneficiarias. A partir de ese año, se regula la adjudicación de anticipos a aquellas empresas cuyo volumen de inversión supere los 150.000 euros, una cifra elevada para las empresas con una capacidad de inversión menor:

«Sí, entonces... la ayuda va para el que más tiene... sí..., pero un pastorcito si tiene 100 ovejas si va a pedir ayuda pues se va a meter una ayuda porque no está capacitado para más y otro que tienen una capacidad de mil millones de pesetas, una subvención del 20 o del 30! Por qué! Es que los que se meten en esa inversión tienen capacidad para eso, eh? el pequeñito... es lo que tiene... habrá que mirar el volumen de facturación, el que tiene volumen de facturación de mil millones al año, pues tiene otra capacidad!» (E25:2).

En general, la cuantía económica recibida se percibe un tanto escasa teniendo en cuenta el volumen de inversión realizado. No obstante, si se comparan las cifras anteriores con los intervalos en los que se mueven el resto de colectivos beneficiarios, los volúmenes de inversión y subvención de algunas de las empresas resultan muy superiores incluso a los utilizados por las entidades locales y comarcales.

• *La condicionalidad de la ayuda*

Uno de los principales interrogantes que se plantean para los próximos años es la continuidad de las ayudas al desarrollo rural una vez finalizado el nuevo periodo de programación 2007-2013. En el momento de plantear a los entrevistados la posibilidad de invertir a pesar de no haber recibido ayuda, la mayoría opinan que lo hubieran realizado igualmente. No obstante, reconocen cómo la falta de ayudas hubiera provocado un mayor endeudamiento de la empresa, y un severo dilatamiento del periodo de ejecución del proyecto:

«Yo diría que la ayuda ha sido crucial, crucial para el desarrollo del proyecto... aunque igualmente lo hubiera realizado, con muchas más dificultades...» (E15:5).

«De no haber recibido... hacer, hubiese hecho igual..., sí porque esa ayuda, es ayuda pero es que al final tengo que devolvérselo a ellos otra vez... porque eso..., echa los números y la ayuda es de 100 pesetas y ya estás devolviendo 35 en impuestos! Eso lo que pasa es que te desahoga, entonces... pero al final, yo creo que todo el dinero de ayudas va para ellos, porque lo recogen con impuestos... porque si ellos me dan 100 pesetas... pues ellos ya 35 se lo van a llevar... el tema de los anticipos... siempre que sea adelantar los pagos eso está claro... si andas un poquito vacío de tesorería pues te ayuda...» (E25:4).

Algunos entrevistados consideran que la decisión de invertir no debe estar condicionada al cobro de una ayuda. Según reconocen, determinadas empresas realizan mejoras condicionadas por la obtención de ayudas, un planteamiento que estiman erróneo de partida:

«Pues igualmente lo hubiéramos hecho... hombre... pues igual sí que te ayuda, pero si tú tienes claro de que quieres hacer una inversión, tendrás que tener claro el saber como sacarlo, es que yo creo que la ayuda hay que considerarla como una cosa que te viene bien, como ayuda, pero no hacer la inversión en función de la ayuda... creo que es que tienes que ser tú la que decidas lo que vas a hacer, y luego pues genial que tengas una ayuda, no? eso es maravilloso... pero vamos... porque te viene fenomenal claro!, pero es que creo que hay que hacer las cosas pensando en tu empresa, no porque ah! si me dan una ayuda voy a hacer esto... no...» (E12:2).

• *Los efectos «empresariales» de la inversión*

Aunque reconocen la brevedad del periodo transcurrido para hacer predicciones, el apoyo de proyectos en la agroindustria ha logrado, según los entrevistados, efectos muy positivos para la empresa, a través del incremento de la productividad y el aumento de ventas. Se trata de inversiones que han contribuido de manera importante a la introducción de procesos más eficaces, lo que ha permitido un incremento significativo de la capacidad productiva de las empresas del sector. Algunas industrias agroalimentarias están en proceso de transformarse de pequeñas industrias artesanales a empresas con instalaciones modernas, con un producto relativamente normalizado y mejorado, y una comercialización regularizada en la que el volumen de producción y ventas se ha visto incrementado a partir del apoyo de determinados proyectos:

«Sí, y en la empresa pues todo... eso, se ha incrementado la productividad..., eso se incrementó gracias a las ayudas, está claro... sí, todo eso sí se consiguió gracias a las ayudas...» (E13:7).

«Sí que hemos aumentado las ventas, pero vamos, no creo que sea exclusivamente por eso, hay más de un factor, hemos aumentado la venta en los crianzas, disminuyendo algo en lo joven que no está, también ha sido porque hemos creado un consorcio para salir al exterior... pero bueno, ha ido un poco a eso, no?» (E12:4).

A diferencia del colectivo de emprendedores rurales, los efectos personales de la inversión se limitan a aquellos que han continuado con la trayectoria empresarial de la familia, que han tomado el relevo en ella, y la han dotado de continuas mejoras. Aún así, los testimonios de este tipo son escasos:

«Y desde el punto de vista personal... jo, pues yo creo que es satisfacción nuestra, no? más que otra cosa, de que bueno, sigues, para adelante y que las ventas te responden...» (E12:4).

Uno de los efectos de la incorporación de la calidad en los productos y a las empresas tiene relación directa con la capacidad de venta de los mismos. El acceso a certificados de calidad en algunas empresas ha tenido un efecto demostrativo sobre las ventas, permitiendo mejorar la cuota de mercado de determinados productos y accediendo a nuevos mercados⁸¹. Además, los efectos económicos sobre las propias

⁸¹ Según expone la evaluación intermedia del PRDS, los avances hacia la obtención de certificados de calidad han tenido un efecto menos generalizado entre las empresas, ya que únicamente un escaso número de ellas han obtenido dicha certificación (Areitio et al, 2003:125).

empresas parecen tener un efecto multiplicador social y económico en las zonas rurales en las que se instalan.

En efecto, las personas entrevistadas observan cómo la ampliación y mejora realizada en la empresa ha tenido un claro efecto en la creación y mantenimiento de nuevos puestos de trabajo directos e indirectos entre los trabajadores de la zona. En relación a este asunto, algunos de los entrevistados advierten de la dificultad de encontrar mano de obra en las zonas rurales para determinadas actividades dentro de la empresa. Cuando el tipo de trabajo demandado requiere de cierta especialización, el objetivo de encontrar personas cualificadas para el puesto se convierte en una tarea casi imposible. En otros casos, según advierten los propios entrevistados, el tipo de tareas que se ofrecen simplemente no resultan del todo atractivas, lo que provoca el rechazo de los puestos de trabajo disponibles:

«No hay gente que esté dispuesta... yo el año pasado, eh... hace dos años, pues cogimos a una persona, necesitábamos a otras dos personas, y pues la tercera persona, vino, estuvo un cuarto de hora, y se marchó porque olía demasiado vino, o sea que es difícil, eh? es un época en la que no hay mucha gente porque está en la vendimia, y bueno, pues que no todo el mundo quiere trabajar, no? es que yo ya he llegado a esa conclusión...» (E12:3).

Además de la generación de oportunidades de empleo, otro efecto de la inversión en empresas guarda estrecha relación con el incremento de la renta de los proveedores de materia prima, reforzada al aumentar el nivel de demanda de determinados productos. En algunos casos, el incremento de la demanda ha favorecido el aumento de precio pagado a los agricultores- proveedores de la zona, aunque, en realidad, se trata de un efecto difícil de cuantificar y valorar en cada caso:

«Hombre, pues yo siempre lucho para que esta bodega sea referente de cara a los contratos con los trabajadores, no? Yo compro toda la uva aquí, a los agricultores de la zona, toda...y claro, se ha notado... yo creo que sí...» (E15:2).

Continuando con los efectos empresariales, el actual clima de inestabilidad y fuerte competitividad ha suscitado que algunas de las empresas agroalimentarias no hayan obtenido los efectos «esperados». La competencia exterior y los precios impuestos por las grandes compañías son algunos de los principales obstáculos a los que se enfrentan las empresas, sobre todo las más pequeñas (y con menor volumen e inversión), cuyo escenario se encuentra cada vez con mayores dificultades para hacerse un hueco en el mercado:

«Pues que ahora mandan los grandes... las grandes superficies, las tiendas no tienen la misma clientela de antes, y cada vez va a menos... y los distribuidores fuertes son los que mandan... [...] y no se puede hacer nada...» (E13:6).

«Te vienen maderas y nosotros no somos competitivos, la materia prima es muy cara, el aldeano dice que no, que ya vende barato... pero es caro, con estas materias primas, no podemos competir con las maderas que vienen del Este y de Chile y de Sudáfrica, entra por todas partes ya, hoy no hay límites ya... nosotros la materia prima traeremos un 50 por ciento de aquí y un 50 de Francia... aquí nosotros tenemos el aserradero y tenemos un pabellón de embalaje, hacemos embalaje, todo embalaje para la industria...» (E25:3).

En este contexto, la propia competitividad dentro de la CAPV entre grandes y pequeñas empresas del mismo sector es una de las cuestiones sobre las que reflexionan algunos de los entrevistados. Frente a la capacidad productiva y comercializadora de las grandes agroindustrias, los pequeños empresarios consideran que la implicación en el proyecto empresarial y sobre todo, en la zona, no es comparable entre las grandes y pequeñas industrias. Algunos de los entrevistados han sido testigos de la venta de estas empresas, en su origen familiares, a grandes grupos multinacionales. Una decisión, según ellos, con importantes implicaciones para la generación de empleo en las zonas rurales:

«...empresas más grandes, yo veo que tienen otra forma de adquirir, empresas que les venía el dinero de no sé, de la construcción, no sé... y compraron viñedo..., pero esto es diferente, la gente que viene de aquí lo vive de otra forma... eh..., los grandes, lo viven un poco más a rentabilizar, a sacar dinero rápido y ya está, no? pero la gente que nace de aquí, es diferente, se quiere más al viñedo, pienso yo...[...] creo que las empresas pequeñas miramos más por todo esto, y esto las instituciones lo tendrían que ver... a una bodega de esas un día viene una multinacional, las compra y se van de aquí, eso está claro... » (E12:5).

Por otro lado, se advierte cierto descontento entre los entrevistados acerca de la discriminación de las pequeñas empresas respecto de los grandes grupos empresariales a la hora de apoyar sus inversiones. Una percepción que pone de manifiesto la situación de «privilegio» que viven algunos sectores, como el vitivinícola:

«Es que yo he visto subvenciones por allí de decir 'la madre de Dios', y no en empresas de carne, sino en bodegas... he visto barbaridades y claro, luego viene el Gehry y hace una casita allí! es que el de Marqués de Riscal es el presidente de la Rioja, es que manda más que él... Yo un día es que estaba en Gobierno y lo vi de reojo, y es que es la leche, es una pasada el dinero que se llevan las bodegas!... yo no sé si es desarrollo rural o no... es que esas multinacionales, mañana te compran y ya está... [...] yo entiendo que tengan subvención, pero es que manejan unos volúmenes... yo entiendo que nos hinchén un poquito más a nosotros...» (E13:12).

Frente a esta percepción, el potencial de las empresas con un mayor tamaño reside en su capacidad de generar sinergias en la zona, por ejemplo, a través de la promoción de nuevas actividades relacionadas con el turismo. Esta realidad se refiere principalmente a bodegas de Rioja Alavesa, algunas de las cuales, aprovechando el «impulso» de la cultura del vino en estos últimos años, han utilizado las ayudas para introducir nuevas actividades en las bodegas como instalación de restaurantes, organización de visitas guiadas, etc. El incremento de actividades tiene un claro efecto sobre el número de empleos en las poblaciones rurales, al incrementarse la demanda, así como en el número de visitantes que acuden a la localidad, obteniendo un efecto indirecto sobre otros establecimientos como bares, restaurantes, alojamientos, etc.:

«Yo creo que hay que tener rigor, eh? Al final es una fuente de riqueza, y hay que ver que estas bodegas tienen un atractivo enorme, no? Nosotros somos de los primeros que hicimos ahí con el tema del etnoturismo, yo tengo cocineros empleados, camareros..., nosotros somos de los primeros que entramos en la Ruta del Vino, ahora coges mi libro de

reservas y no hay sitio hasta noviembre! Yo creo que realmente estas cosas incentivan un poco... yo creo que sí... mira el flujo que puede generar Gerhy alrededor de la bodega y Calatrava con Yssios tres cuartos de lo mismo...» (E15:7).

En definitiva, las opiniones de los entrevistados muestran cómo a pesar de la heterogeneidad de las empresas, la mayoría presenta un conjunto de inquietudes comunes marcadas por las tendencias generales de la oferta y la demanda y las estrategias por acceder a una mejor posición de mercado. Las líneas adoptadas para conseguirlo han ido dirigidas fundamentalmente hacia la mejora de la calidad de los productos y la introducción de otros nuevos. El Cuadro siguiente recoge los principales resultados derivados del análisis de los empresarios de industria agroalimentarias a partir de las motivaciones, efectos y proceso en la tramitación y gestión de las ayudas.

Cuadro 11. Principales resultados del análisis de agroindustrias.

	Fortalezas	Debilidades
Motivaciones para solicitar la ayuda	<ul style="list-style-type: none"> • mejora competitividad - introducción nuevos productos - mejora calidad productos 	<ul style="list-style-type: none"> • limitada capacidad inversora de algunas empresas, sobre todo las más pequeñas.
Valoración de la gestión de las ayudas	<ul style="list-style-type: none"> • en general, rápida tramitación • fuentes de información diversas • capacidad de inversión sin ayudas 	<ul style="list-style-type: none"> • dependencia de las ayudas entre determinadas empresas • confusión acerca del origen de las ayudas
Valoración de los efectos de las ayudas	<ul style="list-style-type: none"> • aumento de la productividad • incremento de las ventas • satisfacción personal (empresas familiares) • creación de empleo directo e indirecto en zonas rurales cercanas 	<ul style="list-style-type: none"> • escasas sinergias • diferencia entre grandes y pequeñas empresas • financiación de empresas en ámbitos urbanos. Dificultad de estimar los efectos para las poblaciones rurales

Fuente: Elaboración propia.

Entre las propuestas esgrimidas para la mejora de la política de desarrollo relacionada con agroindustrias, junto a los aspectos referidos a la atención sobre las pequeñas agroindustrias, la formación teórica, y sobre todo práctica, se plantea como una de las principales cuestiones⁸² sobre las que cabría reflexionar en mayor profundidad respecto al tipo de ayudas incluidas:

⁸² No obstante, en ocasiones, los cursos organizados no han gozado de la suficiente aceptación por parte de los posibles beneficiarios,

«Unos cursos de Mendikoi, que están haciendo de fidelización de clientes, pues es un poco triste que no vamos ni cinco personas, pero es que es interesantísimo... si tienes unos conocimientos, la gente pues no sé, tienes amplitud de visiones,... tienes que ir preparándote, yo eso quiero que hagan mis hijos... no sé si lo harán... mi meta es que estudien...» (E12:10).

«Yo creo que otra cosa muy importante, pues ayudas a la formación de la gente, a ver si implicas a la gente de que se forme un poco más, que no vale sólo con saber del campo o llevar al bodega, no... yo creo que es que hay que intentar que la gente coja unos límites más altos, no? que tú sepas, que vayas adquiriendo nuevos conocimientos y que puedas desarrollar las cosas... yo creo que enfocado a eso, pero formación general, no sólo teórica, muchas veces, es que los cursos son muy teóricos, pero necesitas cursos que te ayuden a ver las cosas también, no? cuando ves una cosa practica también se motiva más, no? yo iría entonces un poco a eso, no? a ayudas a la formación, exportación, comercialización en general... ¿A hacer bodegas? Sí, yo no digo que no ayuden a esto, no? porque te vienen bien, y eso también está bien..., pero eso otro también, eh? buscar, pues cursos, que sepas en qué tienes que mejorar...» (E15:12).

5.4. Las entidades locales y comarcales en el desarrollo rural. Liderazgo y poder local

El progresivo protagonismo de las entidades locales y comarcales en el desarrollo rural, las convierte en principales protagonistas de las zonas rurales en los últimos años. Aunque la presencia de estas entidades en las políticas de desarrollo rural vascas es numerosa y muy heterogénea, su actuación como beneficiarios directos se ha limitado fundamentalmente a ayuntamientos, Mancomunidades, y organismos de carácter localizado como las Juntas Administrativas y Cuadrillas, cuya acción se reduce al territorio alavés. El capítulo 1 ofrece datos relativos a la magnitud de dicha actuación, cifrando en 114 los municipios que han recibido algún tipo de ayuda durante este periodo. Para el resto de entidades, el conjunto de actuaciones apenas supera la decena.

El apartado metodológico justifica la elección de dos tipos de actores principales, los ayuntamientos y ADR, en función de su significación social y económica. La presencia de las Asociaciones de Agricultura de Montaña y de Desarrollo Rural previo a los programas europeos de desarrollo, y la incipiente capacidad decisoria de los ayuntamientos en las políticas de desarrollo, justifican su protagonismo en los procesos de desarrollo en las zonas rurales vascas.

Para ello, se han incorporado las experiencias y percepciones de algunos de los alcaldes y gerentes de asociaciones más relevantes. Una preeminencia marcada tanto por el nivel de actividad alcanzado en sus municipios y/o comarcas de referencia, como su trayectoria en la política de desarrollo rural. Además, se ha querido obtener una valoración de las ayudas desde una perspectiva temporal, incluyendo entre los entrevistados a personas que comenzaron con los primeros programas de desarrollo rural, y aquellos que se incorporaron con posterioridad, en la segunda o tercera programación. La dilatada experiencia de algunas de las personas entrevistadas en las esferas locales de decisión, ha permitido reconstruir la política de desarrollo rural vasca desde su inicio, a principios de la década de los 90, confirmando al análisis de aspectos novedosos que ayudan a situar el marco histórico e institucional en el que se mueven las políticas de desarrollo rural en el País Vasco.

El análisis deja entrever cómo la aportación económica de los planes de desarrollo vino acompañada de una modificación en las tareas realizadas hasta ese momento, incrementando y ampliando las labores realizadas desde alcaldías y Asociaciones, e incorporando un nuevo modo de planificar y gestionar los proyectos que se venían desarrollando hasta entonces.

Este último aspecto sirve de base para la elaboración de dos apartados adicionales que se incorporan al capítulo por su riqueza informativa, y se suman a la estructura de análisis compartida con el resto de entrevistados. Así, se han incluido igualmente las motivaciones de los representantes de las entidades locales entrevistados para priorizar unos proyectos sobre otros, su experiencia con la tramitación de las ayudas, y los principales efectos de los proyectos apoyados durante estos últimos años.

• *Los municipios «Objetivo»*

La zonificación de las zonas rurales vascas comienza tras la aprobación de los primeros Programas Operativo Objetivo 5b (1991-1993) y LEADER en el País Vasco. A partir de esta fecha, la totalidad de municipios de Montaña Alavesa, Valles Alaveses y determinados municipios de Gipuzkoa y Bizkaia, quedaban clasificados como zonas «desfavorecidas» y, por lo tanto, susceptibles de recibir fondos económicos para el desarrollo rural. En el año 1994, la aprobación del segundo Programa Objetivo 5b (1994-1999) y LEADER II amplió las zonas elegibles elevando el número de poblaciones que recibían ayuda a 58. Uno de cada cuatro municipios (23%) se convertía en posible receptor de fondos.

La dotación económica de estos primeros programas, ampliamente valorada por los entrevistados, vino acompañada de la introducción de nuevos contenidos y planteamientos de desarrollo rural, lo que permitió la puesta en común (en muchos casos por vez primera) de experiencias y estrategias conjuntas entre las entidades locales:

«Yo creo que además tiene incidencia en dos aspectos importantes, por una parte el aspecto económico, como fuente de recursos y, por otra parte, el aspecto de mentalidad de desarrollo de los pueblos pequeños... El hecho de hacer desarrollar muchos proyectos pues claro, te abre los ojos, y ya te digo..., no solamente con la entrada de recursos, sino una filosofía, unos objetivos... un '¿por qué no?', que igual en un momento dado no estaba muy claro...» (E18:3).

El discurso optimista que se percibe por parte de los alcaldes tiene su origen en el impulso económico y «decisorio» que en ese momento recayó en las alcaldías, hasta entonces relegadas a simples tareas administrativas. Las políticas comunitarias supusieron la adopción de un sistema de planificación novedoso para estas entidades, que percibieron la llegada de fondos como una oportunidad real de desarrollo de las localidades, apostando por una dinamización y desarrollo que hasta el momento parecía estar limitado a las poblaciones urbanas.

A nivel comarcal, para las Asociaciones de Montaña (actuales Asociaciones de Desarrollo Rural), la consideración de todos o algunos de sus municipios como zonas elegibles, amplió substancialmente las perspectivas de desarrollo de dichas comar-

cas. La «incredulidad» inicial de algunos gerentes y de la propia población rural ante este tipo de iniciativas, se fue convirtiendo, paulatinamente, en una ocasión única de cambio:

«Hubo un proceso de información de estos programas al principio... primero... yo personalmente te tengo que decir que personalmente me costó hasta creérmelo a mí, a mí mismo... '¿esto será cierto?'... Y bueno, pues después de conversaciones, de ver que aquello tenía solvencia... que estaba..., dije, ostras, pues esto ya cambia... cómo iba a ser un poco el desarrollo, qué se iba a hacer, y eso que el primer 5b era muy limitado, en el sentido que muchas de las medidas eran ya específicas como por ejemplo, el campo de golf... eh? Que no eran genéricas para poder meter todo tipo de proyectos ahí... y luego lo bueno que tenía, cuando más yo creo que creyó la gente... es en la adecuación de polígonos industriales, eh? Dotar de suelo industrial, que ese suelo industrial viniera a ser ocupado por empresas...» (E19:2).

Tras la experiencia inicial, la posterior aprobación del Plan de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) 2000-2006, incorporó nuevos municipios receptores de ayudas, elevándose el total de municipios rurales beneficiarios a 114. Esta entrada favoreció sobre todo a municipios de Bizkaia y Gipuzkoa, que con cierta «sorpresa», habían sido testigos de su exclusión como zonas desfavorecidas en los Programas anteriores. Aunque la filosofía de desarrollo rural y objetivos con los que se venía trabajando era similar a los planteados por los programas Objetivo 5b, la falta de recursos económicos se convertía en una de las principales limitaciones para la promoción de cualquier tipo de proyecto.

La inclusión de nuevos municipios como zonas «Objetivo 2R» fue recibida satisfactoriamente por parte de las entidades locales, que vieron una oportunidad para «sanear» las arcas municipales y acelerar el ritmo de los proyectos puestos en marcha:

«En esta comarca en la época del 5b, no tuvo ninguna zona calificada como tal, del 91 al 99, eh... con un poco de sorpresa, pero relativa, y eso coincidía con una época en la que se puso la Asociación de Agricultura de Montaña, bueno, pues los inicios te suena todo un poco lejos, no es 5b, pero bueno..., qué le vamos a hacer, tampoco le das la importancia que luego ves que pudo haber tenido y no tuvo no? entonces, sí se aplicaba un poco la filosofía del 5b y del desarrollo, pues cuando intentabas poner en marcha proyectos e ideas, si faltaban los recursos eso hacía que se ralentizara el tema en muchos ayuntamientos, no? y sí, sí decir que desconfiaban del desarrollo..., al final el desarrollo rural se demuestra como el camino que se hace al andar, no? eh... ha tenido que venir luego el periodo de las zonas 2R, en el 2000 al 2006 y claro, eso, ahí se ha visto...» (E18:3).

En una situación en la que las carencias y necesidades a nivel comarcal y municipal eran significativas, los Programas de desarrollo rural permitieron la posibilidad de realizar una serie de proyectos que, previstos con anterioridad, no se habían materializado por razones fundamentalmente económicas. Son precisamente estos factores los más destacados a la hora de valorar el cambio percibido en estas áreas a partir de su inclusión como zonas «desfavorecidas»:

«Es clave, sí, ha sido relevante, porque estar dentro de una zona 2R o no estar pues supone bastante en esos municipios..., pues supone bastante, se han hecho actuaciones,

se han hecho proyectos que si no, no hubieran podido hacerse... Es que, por ejemplo, Asteasu, el desarrollo que ha tenido, y en parte porque se ha beneficiado de los programas de desarrollo rural, pues el desarrollo que ha tenido, ha sido tremendo...» (E7:3).

«Yo te voy a decir que ha habido un cambio importantísimo... importantísimo..., por ejemplo, en los ayuntamientos pequeños y grandes hay problemas para realizar infraestructuras, y la suerte de siendo objetivo 2R que hemos podido realizar proyectos mucho más fuertes, con mucho más dinero...» (E18:3).

Estos testimonios revelan la importancia de la consideración como zonas elegibles de ayuntamientos y comarcas en las programaciones de desarrollo rural diseñadas hasta este momento. Sin embargo, la previsible reducción de los fondos disponibles para la próxima programación, y la positiva evolución socioeconómica de municipios y comarcas que han disfrutado de estas ayudas durante estos últimos años, suscitan interrogantes acerca de los nuevos criterios de elegibilidad de posibles zonas para la futura programación 2007-2013. La elección de unas variables u otras introduce un debate que aún permanece abierto y no exento de cierta polémica, sobre el que se volverá al final de este capítulo.

El apartado siguiente se centra en el proceso de cambio surgido en alcaldías y Asociaciones a partir de la puesta en funcionamiento de las políticas de desarrollo rural durante estos últimos años.

• *Evolución y cambio de las entidades*

Las páginas anteriores revelan cómo la ejecución de los programas de desarrollo rural europeos en las zonas rurales vascas introdujo en numerosos ayuntamientos una nueva forma de gestionar y planificar los recursos procedentes del desarrollo rural. En muchos casos, la «improvisación» precedente dejó paso a nuevas formas gestión y planificación de unos fondos (incrementados) en la que los propios alcaldes fueron gradualmente tomando conciencia del nuevo reto al que se enfrentaban:

«Pues sí que vas planificando, poco a poco vas dejando el día a día de parcheo y piezas a plantear con cierta visión, no? y vas planteando cosas... Ahí entras con el tema de 5b y tal, vas consiguiendo ayudas, vas haciendo cosas..., y lo que sí que intentas desde un principio es planificar por primera vez, porque era un municipio donde nunca se había planificado nada... entonces empiezas por aprobar unas normas subsidiarias por primera vez en la historia, y de la misma manera pues empiezas a aprobar planes estratégicos [...] Desde entonces, la visión que tenía la gente que iba a la alcaldía era, bueno aquí estoy, nadie quiere ser alcalde... y bueno... pues aquí estaré, y voy una tarde a la semana al ayuntamiento y atiando a la gente... y bueno pues, ahí está, entonces pues ni había, ni se planificaba, ni nada..., era gastar el presupuesto en las necesidades inmediatas, sin perspectiva, eso era lo que pasaba en muchos sitios...» (E14:3).

La aplicación de la política de desarrollo rural en los municipios rurales modificó asimismo, el papel ejercido por las alcaldías hasta ese momento, introduciendo un nuevo rol «dinamizador» entre los responsables municipales. Aunque las experiencias referidas a este asunto son desiguales y no siempre satisfactorias, se recogen varios testimonios relativos al esfuerzo por aunar intereses y necesidades dentro de un

mismo municipio. Algunos de estos municipios, optaron por la pionera realización de un diagnóstico con el objetivo de detectar las principales carencias y potencialidades de la población:

«Se empezó por un diagnóstico de la situación, qué teníamos y qué no teníamos..., y a partir de ahí, se elaboró la puesta en marcha, y empezando de ahí, se propusieron los planes de dinamización de los pequeños pueblos, que lo que se hizo es hacer pequeños trabajos en los pueblos, de dinamizar socialmente al pueblo, es algo parecido a Berpiztu⁸³, y esto venía del 94, y el Berpiztu es mayor, pero aquí en el 94, se hizo un estudio de dinamización del pueblo, se hicieron muchas entrevistas con la gente,... y bueno, pues se están haciendo en otros muchos pueblos pues resultado de aquello... era la gente... pedía locales, se necesitaba un restaurante, se organizó una feria, un recorrido en el que participó todo el mundo pues para hacer que la gente de sensibilizara con su pueblo...» (E18:4).

Junto a los ayuntamientos, otro de los protagonismos de las políticas de desarrollo rural vascas a nivel comarcal ha recaído sobre las Asociaciones de Desarrollo Rural (ADR). Desde su creación a finales de la década de los 80 y principios de los 90, con una finalidad prioritaria sobre la actividad agraria, su orientación y objetivos se han ido ampliando y modificando a lo largo de estos años, convirtiéndose, tal y como establece la Ley de Desarrollo Rural, en entidades de derecho privado representativas de los sectores económicos y sociales. Según esta disposición, su ámbito de actuación aumenta e incluye una perspectiva más abierta capaz de cubrir todos los sectores que actúan sobre las zonas rurales.

En efecto, uno de los principales cambios percibidos en estas organizaciones se refiere tanto al tipo de proyectos como a los beneficiarios a los que se dirigen, en los que la diversificación de actividades y la población rural en general, ha ido tomando peso frente a la «exclusividad» agraria del inicio:

«Bueno, ha habido de todo, pues depende un poco de las políticas y de los políticos, la labor nuestra en un principio, aquí cuando se empezó, era muy concreta, que era fundamentalmente trabajábamos temas de infraestructura, de infraestructura ganadera fundamentalmente, no? eh... luego se ha ido ampliando, se ha entrado en infraestructura rurales, más de municipios, también, no? gracias al 5b se pudo entrar ahí... con EREIN, se ha completado un poquito más, no? cada vez se le está dando más amplitud, de alguna forma cada vez el desarrollo rural eh..., va ampliando un poco su ámbito, no? antes era únicamente más temas agrarios que rurales, o sea, fundamentalmente, orientado al tema

⁸³ El Programa Berpiztu promovido desde Mendikoi, persigue la creación de una dinámica de desarrollo a través de la dinamización y capacitación del tejido social endógeno en las zonas rurales vascas. Sus destinatarios son tanto ayuntamientos como Asociaciones de Desarrollo Rural, siendo su ámbito de actuación los barrios y ayuntamientos, (estos últimos asumen la mayor parte del gasto generado por el Programa). Desde comienzos del año 2002, un total de 20 municipios han puesto en marcha Berpiztu, 11 de los cuales se encuentran en territorio bizkaino. El resto, 7 de ellos han sido desarrollados en Gipuzkoa y los otros dos 2 en Álava. Una de las personas entrevistadas valora muy positivamente este tipo de iniciativas: *Ha habido proyectos muy buenos que han salido de Berpiztu, mira el programa este de 'txerritaldeok', eso ha salido de Berpiztu... de Gipuzkoa, que empezaron en los caseríos, a ver qué podemos hacer aquí.[...] Y algún otro proyecto por ahí novedoso también había, pero ese se creó así... a nosotros nos lo plantearon a nivel de las comarcas, dadas la experiencia buena que había habido en Gipuzkoa de esto, Mendikoi negoció que se podía destinar una parte del fondo para crear más Berpiztu en otras comarcas ...* (E19:7).

agrario, y los socios de la Asociación, en los que el sindicato, sobre todo ENHE tenía bastante peso, así lo pedían, no? decían que los fondos eran fondos agrarios, más que rurales, no? es el tema de la ruralidad..., [...] y en ese sentido, sí que ha evolucionado la Asociación, bastante... de estar encuadrada en un tema totalmente agrario, a un tema rural, que es un paraguas tan amplio, tan amplio, que hacemos absolutamente de todo, de todo...» (E16:8).

Los propios gerentes reconocen que este cambio se observa en la propia organización, lo que ha llevado en determinados casos a modificar los Estatutos de dichas Asociaciones. Esta modificación ha supuesto la apertura de las ADR hacia nuevos miembros procedentes de sectores ajenos al agrario:

«Ahí hemos tenido también una evolución, cuando éramos Agricultura de Montaña, ahí teníamos un condicionante que era que la Junta Directiva tenía que tener una mayoría de gente del sector primario, de asociaciones agrarias, o de gente que antes también te exigía que el presidente de la Junta tenía que ser también alguien que tuviera una dedicación profesional, y eso, también, lo hemos quitado nosotros de los Estatutos, y en el momento en el que nos transformamos en Asociación de Desarrollo Rural y que tuvimos que actualizar los Estatutos, entonces decidimos dar ese cambio. Mantenemos el mismo número de miembros que hemos tenido siempre, que son siete, pero lo que hemos hecho ha sido quitar la preponderancia del sector agrario sobre el sector rural, y bueno, pues se ha dado cabida a un representante del sector turístico, y de alguna forma, se va abriendo poco a poco el abanico [...] Igual no tienen cabida todos los matices que tiene el sector rural, no? de la comarca, el sector rural... joer, al final, el sector rural es importante, y tiene que ser preponderante» (E19:8).

Aun así, la prioridad e intensidad de las actuaciones de las ADR difiere según las zonas rurales. En Asociaciones de Montaña principalmente guipuzcoanas, el peso de la actividad agraria frente a otros sectores continúa siendo una característica evidente, tal y como lo demuestra la composición de las Juntas Directivas de estas Asociaciones⁸⁴.

En relación a la gestión de las asociaciones, la evolución e incremento de los proyectos de los últimos años no ha supuesto, en general, una modificación de sus estructuras. Algunos de los gerentes entrevistados describen una situación en la que la disposición de recursos económicos y humanos por parte de las asociaciones ha permanecido invariable⁸⁵.

Finalmente, otro de los aspectos sobre el que reflexionan algunos de los gerentes se refiere al nivel político y decisorio en el que se mueven las asociaciones en la

⁸⁴ Uno de los entrevistados explicaba el peso agrario en la representación de la Junta Directiva de la Asociación a la que pertenece su ayuntamiento, en la que de 13 cargos electos 10 de ellos están vinculados a la actividad agraria.

⁸⁵ La financiación de las Asociaciones la comparten Gobierno Vasco, Diputaciones y ayuntamientos con una aportación del 30, 30 y 40 por ciento respectivamente. Algunos de los gerentes consideran que las aportaciones realizadas resultan insuficientes teniendo en cuenta el volumen de inversión de determinados proyectos. Respecto al capital humano, al igual que ocurre con el económico, los recursos se consideran igualmente muy limitados.

actualidad. La indefinición de objetivos de las asociaciones a lo largo de estos años, a pesar de los programas y políticas de desarrollo rural puestos en marcha, ha derivado en una clara falta de protagonismo de estas entidades, tratándose de una situación especialmente significativa en algunas comarcas⁸⁶. Se percibe entre los gerentes un discurso pesimista motivado por la paulatina pérdida de peso de estas organizaciones.

Ante esta situación, parece probable que las redes creadas entre ayuntamientos y asociaciones sean limitadas según comarcas, siendo las relaciones establecidas entre ambas entidades muy diferentes según experiencias concretas. Mientras que determinadas comarcas existe una conexión total entre asociaciones y ayuntamientos en la promoción y gestión de diferentes proyectos, no ocurre lo mismo en otras zonas, en las que las actuaciones entre ambas adolecen de cierta coordinación:

«La Asociación para nosotros sí que ha sido bastante ayuda, en el proyecto de los pastores, la guardería, sala del médico y todo eso... yo creo que están... hombre! Hay que ir a buscar esa ayuda, y decirles oye queremos hacer esto o tal, y sí que juegan un papel importante, y si no te ayudan ellos, pues nos dan por ejemplo ayudas que hemos recibido también para colocar buzones y para proyecto de pastores... bien en cuanto a ayudas o asesoramientos que te dicen, pues esto lo metes por aquí o por este otro lado... [...]. Pero si no estás al tanto, o no te enteras, te puedes quedar sin esa ayuda no? o quieres hacer un proyecto y no sabes cómo hacerlo, o por dónde encaminarlo porque es un proyecto de mucho dinero, pues yo creo que alguien más cercano a esas ayudas o para dirigirlo, y puedes decir, 'pues lo puedes meter por ahí', o puedes compaginar con esta ayuda o con esta...» (E10:6).

En definitiva, de las opiniones vertidas por alcaldes y gerentes se extrae la diferente percepción acerca del papel de las Asociaciones de Desarrollo Rural en el País Vasco. Una situación que se encuentra claramente precedida por los condicionantes políticos, sociales, y territoriales de las diferentes comarcas. A pesar de esta divergencia, algunos testimonios reconocen cómo la pérdida de las Asociaciones como referentes de las zonas rurales se encuentra estrechamente ligada a la capacidad y relevancia de sus propios responsables. Las motivaciones, efectos y experiencias de este colectivo a partir de su actuación como beneficiarios directos son algunos de los principales aspectos sobre los que giran los próximos testimonios.

• *El asentamiento de la población en las zonas rurales*

Los proyectos financiados por las entidades locales dentro de las líneas de ayuda destinadas al desarrollo rural, no han trazado un perfil uniforme que permita aglutinar las iniciativas apoyadas durante estos últimos años dentro de un único modelo o visión del desarrollo rural. En este contexto, el asentamiento de la población se ha convertido en el objetivo de dinamización y promoción de los

⁸⁶ Según su opinión, su implicación en Programas de desarrollo rural como LEADER ha ido disminuyendo paulatinamente, hasta llegar a una situación en la que su participación en el programa es meramente 'retórica'.

diferentes proyectos puestos en marcha. El escenario de partida de numerosas poblaciones ha estado marcado por un éxodo poblacional continuado hacia las capitales y cabeceras de comarca:

«Yo suelo decir que las grandes ciudades, sobre todo Vitoria, tienen una deuda histórica con nosotros, nos dejaron sin gente, se la llevaron de aquí, y cuando hablo de esa deuda que tienen las ciudades con los pueblos para saldar una deuda importante, no? entonces... ¿qué es lo que nos queda?» (E17:2).

«...Éxodo de mano de obra a la ciudad, no? esa ha sido la tendencia continuada sobre todo a partir de la posguerra, a partir de los cincuenta fue un éxodo masivo, no? cuando se empezó con la industrialización de Gipuzkoa» (E14:2).

Frente a esta situación, el freno al despoblamiento, y el incremento de población, sobre todo más joven, se convierte en uno de los principales retos de las entidades locales:

«... Bueno, a ver... yo creo que el modelo de desarrollo que se debería de aplicar, tiene que contemplar, si queremos que se desarrolle la comarca se tienen que desarrollar los pueblos y para que los pueblos se desarrollen, tiene que haber habitantes, y para que el habitante eh... pueda vivir, tiene que tener de dónde comer, y yo creo que lo importante en esta comarca y en todas, es el intentar que la gente tenga u obtenga el de dónde comer, lo más cercano posible a de dónde duerma... eh... entonces, eso yo creo que es lo que hay que impulsar y luego que tengamos un modo de vida lo mejor posible...» (E18:17).

El imparable incremento de los precios de la vivienda en el País Vasco, unido a la mejora de las comunicaciones, ha derivado que determinadas zonas rurales se hayan convertido en importantes focos de asentamientos de población, tratándose de un fenómeno fácilmente perceptible en las poblaciones próximas a capitales y cabeceras de comarca. Esta situación ha incrementado las oportunidades de residencia en el medio rural tanto para las personas «originarias» de los núcleos rurales, que en muchos casos optan por permanecer en sus lugares de origen, como para los nuevos residentes.

En numerosas zonas, los principales esfuerzos han ido dirigidos hacia el asentamiento de este primer colectivo. Una de las primeras motivaciones que movieron a los alcaldes a invertir en proyectos de vivienda⁸⁷ fue lograr que la gente del pueblo se quedara, que no «emigrara» a otra localidad por falta de vivienda:

«Pues ves que tienes que atacar por el tema de la vivienda para conseguir que una serie de generaciones de gente joven se quede en el pueblo..., están en marcha eh... unas ciento cincuenta viviendas... y vamos, a los contratistas se los van a quitar de las manos, estamos viendo..., porque hay un tema para mí que era clave, y era la regeneración del caso histórico, que estaba mal, mal, no se había invertido un duro en muchos años, y ahora vas, y joer, reurbanizamos todas las calles, se gasificó, y tal, y lo hicimos todas las instalaciones, y se han ido rehabilitando casas, y joer! antes donde había una casa en ruinas, ahora te ofrecen un piso por cuarenta y cinco millones y dices ostras, qué ha pasa-

⁸⁷ En ningún caso el PDRS 2000-2006, dentro de la Medida IX promueve la venta inmobiliaria. Los proyectos relacionados con vivienda acometidos por los ayuntamientos dentro del programa tienen que ver únicamente con la urbanización y mejora del acceso a vivienda de protección construida (VPO) y vivienda de precio tasado).

do aquí, es una pasada, entonces, para que veas la evolución, ha sido increíble, sobre todo en estos últimos años...» (E14:4).

La positiva evolución de la dinámica poblacional en los municipios rurales vascos en los últimos diez años permite albergar un cierto optimismo hacia un repunte de población generalizada. Sin embargo, no se trata de un fenómeno que se pueda hacer extensible a todas las poblaciones, ya que varios municipios rurales continúan perdiendo población.

Superado este primer «obstáculo», la provisión de una serie de servicios similares a los existentes en las zonas urbanas se convierte en el segundo de los objetivos que se proponen las entidades. Una equiparación que condiciona una de las finalidades principales de las políticas de desarrollo rural, la mejora de las condiciones de vida en las poblaciones rurales:

«Lo primero que había que hacer era romper, romper esa tendencia, ahora se ha visto que en los municipios en los que se ha discriminado positivamente a que se quedara gente del propio municipio, joven, esa gente se ha instalado, y esa gente ha empezado a tener familia, y demanda servicios,... ya se han llevado a cabo proyectos de guardería y otros como edificios polivalentes, sobre todo pues para gente mayor... pero esto va a traer otros problemas y está trayendo otro problema y es que esos servicios, eh... suponen una carga para los ayuntamientos y para la Administración, y para evitar esa carga, ¿qué hay que hacer?» (E7:10).

En algunas de las poblaciones más dinámicas, el aumento de población ha provocado un incremento en la demanda de necesidades relacionadas con servicios y equipamientos hasta el momento reservadas a las zonas urbanas. Como expone uno de los entrevistados, la dotación de unos servicios en las zonas rurales equiparables a los urbanos, se encuentra estrechamente relacionado con el posible incremento de la población residente⁸⁸:

«Nosotros estamos en un círculo vicioso... la pescadilla que se muerde la cola, somos pueblos del medio rural donde tenemos pocos servicios, y como tenemos pocos servicios, hay poca gente, y como tenemos poca gente, tenemos pocos servicios...» (E17:5).

En definitiva, las motivaciones de las entidades locales en la priorización de proyectos van a depender de la realidad sociodemográfica predominante en cada zona. Según sean las necesidades o prioridades establecidas se optarán por el fomento de uno u otro proyecto. En el caso de los ayuntamientos, cada uno de manera individualizada va a optar por diferentes iniciativas de desarrollo, no encontrando en nin-

⁸⁸ El renovado interés residencial por las zonas rurales no se trata de una realidad que afecte a todas las áreas y municipios, siendo aún significativo aquellos que continúan perdiendo población, y a los cuales les resulta muy difícil 'competir' con las áreas urbanas cercanas. Esta situación es aún más perceptible en zonas de Álava, territorio en el que únicamente su capital, Vitoria, aglutina un importante porcentaje de la población del total de la provincia. La diferencia de servicios entre las zonas rurales y urbanas es probablemente una de las mayores dificultades al que tienen que hacer frente las zonas rurales: *Que nos haga que los ayuntamientos soporten unos mínimos de servicios y equipamientos para la gente, de modo que la gente en esos pueblos pequeños, que no sé si serán rurales o no, pero el modo de vida sea muy parecido o tan bueno que el que puedan tener en el propio Bilbao...* (E18:3).

gún caso testimonios que ofrezcan un claro modelo de desarrollo dirigido hacia la configuración de una línea estratégica de acción unitaria:

«Aquí en el medio rural tendremos que ir apañándonos como podamos, entonces aquí tendremos que optar por diversificar..., un poco sector servicios, turístico, el buscar otras alternativas, el ser el refugio de fin de semana de las grandes ciudades... mejorar las vías de comunicación... [...] Yo llevo muchos años de alcalde, yo les digo, que yo no quiero que seamos más, que yo quiero que vivamos mejor... que tenemos que ser alguno más, pues bienvenidos sean...» (E17:2).

Más allá del papel de las entidades como dinamizadoras locales, su valoración como beneficiarios directos del desarrollo rural comparte numerosas características con el resto de colectivos. El siguiente apartado, centrado en el proceso de tramitación y cobro de las ayudas a escala local, presenta algunas de las principales dificultades derivadas de su rol como beneficiarios.

• *Valoración de las ayudas. Tramitación y gestión*

La naturaleza política y burocratizada de ayuntamientos y Asociaciones favorece una percepción positiva de estas entidades acerca del proceso de tramitación de las ayudas. Al igual que otros colectivos, la novedad y multiplicidad de líneas de ayuda requiere del interés y movilización de las personas encargadas por encontrar información sobre las ayudas de la mejor manera posible.

«Bueno, yo creo que gracias a que se fundó la asociación que estamos todos los ayuntamientos asociados y por mediación de ellos, pues, hombre, en principio, tuvimos nuestras dudas, nuestros problemas, pero yo creo que... hoy en día el tema está funcionado sobre ruedas, eh? así, como se dice, sobre ruedas... o sea que se tramita, se hacen las obras y se cobra... y bastante rápido... [...]. Sí, bueno... por lo general, eh... bastante bien, suele haber sus más y sus menos en el trámite, eh?» (E18:5).

Aunque la tramitación e información de las ayudas disponibles ha obtenido, en general, una valoración positiva, una de las mayores dificultades radica en la financiación de los proyectos. Ayuntamientos y Asociaciones, como beneficiarios directos y «sujetos» inversores, son los organismos responsables de la inversión económica requerida para cada actuación, recayendo sobre ellos la responsabilidad de adelantar el capital necesario. Como se indicaba en páginas anteriores, los problemas habituales de tesorería de las entidades locales, se agravan con su actuación como beneficiarios, generando graves problemas de liquidez en las arcas municipales:

«Y un descontrol!!! Tienen un descontrol total! Meterte a hacer un proyecto como beneficiarios, joer! Nosotros lo pasamos fatal, muy mal! Porque tenemos que adelantar la tela, eh... vivimos como vivimos, o sea al final, casi, casi de la caridad, vamos que vivimos de las subvenciones que nos dan, y joer! Es que no puedes, no te puedes plantear a hacer muchos proyectos, porque sabes que joer! que para cuando te van a pagar, pues joer...» (E16:6).

«Estamos trabajando en muchos temas, y tenemos un gran problema que es lo que nos pasa a muchos alcaldes, que las necesidades son muchas, y los recursos limitados...» (E17:7).

Aunque la valoración del porcentaje y cuantía económica recibida por proyecto es, en general, positiva, está determinada por el tipo de proyecto y la inversión realizada. En similares condiciones, algunos entrevistados consideran que en comparación con otras provincias limítrofes, la cuantía recibida resulta sensiblemente inferior:

«Hombre, no sé, no sabría valorarlo, la cuantía... eso es difícil de medirlo, según el tipo de proyecto, si es un proyecto pequeño, un 60 por ciento pues te ayuda mucho, hombre estaría mucho mejor si fuese un 80, pero vamos te digo... no sé, siempre se podía hacer más, hay veces que se han quedado cortos y que ya nos podrían haber ayudado más, pero vamos, hay que tener en cuenta que hay que ayudar a muchos municipios, hay muchos proyectos, no sólo somos nosotros... ellos tendrán un criterio para dar un tanto por ciento ese... y sobre eso...» (E10:7).

«Pues veo que puede ser mejorable... [...]. Nosotros aquí estamos en una zona limítrofe, con Cantabria y Burgos, y cuando te viene un proyecto por ahí, pues te viene, bueno, primero te vienen preguntando qué es lo que pueden sacar, y joer! se te ríen, porque resulta que unos kilómetros más para allí, pues resulta que pueden sacar el doble de subvención» (E17:9).

• *Desarrollo rural, apoyado*

El planteamiento de la posibilidad de un desarrollo rural sin ayudas suscita así mismo amplios interrogantes entre las entidades locales, que observan cómo la fuerte inversión requerida en la mayoría de proyectos cuestiona su viabilidad sin el apoyo económico de las Administraciones. La dependencia de las ayudas se convierte en una constante para muchos de los informantes quienes reconocen, en un discurso un tanto pesimista, la subordinación de los proyectos de desarrollo rural a la recepción de las ayudas:

«Pues tengo claro que la mayor parte de las cosas no se hubieran hecho, no, porque el dinero que por ejemplo maneja este ayuntamiento da para pagar al personal... eh... gastos del municipio, mantenimiento, porque el mantenimiento cada vez cuesta más, queremos que estén todos los caminos limpios eh... da para poco..., por ejemplo, justo hoy habrá hecho la segunda consulta el médico, y eso también está ayudado por Erein, por este programa y bueno, pues gracias a esas ayudas se pueden hacer cosas, porque si no el ayuntamiento sólo, sin ayudas, no...» (E10:2).

Otro de los aspectos relacionados con la concesión de las ayudas tiene que ver con los criterios que intervienen a la hora de priorizar unos proyectos sobre otros. Tanto gerentes como alcaldes parten de una visión clara de desarrollo que apuesta por el potencial endógeno de las zonas rurales en las que los proyectos locales prevalecen frente a las inversiones «exteriores». La creación de empleo en la localidad o el asentamiento de emprendedores en las zonas rurales son algunos de los principales factores que prevalecen a la hora de valorar y seleccionar unos proyectos frente a otros:

«Mira por ejemplo, me vino una pareja, 'no, que tal, que queremos rehabilitar...', y les dije, mira tenéis derecho a comprar aquí una casa, 'sí, hemos empezado y tal, no, tenemos una cría y tal', ah, pero la matricularéis aquí, no, es que está en Vitoria y tal, joer! Mecagüen, ¿a qué venía aquí entonces? Ante eso, se lo deniego la rehabilitación y a to-

mar por el culo, ¿qué vas a hacer? Es que aquí a la gente se le ve echando virutas! Oye, el que te viene, y si me monto ahí, ¿qué es lo que me das?... Pero qué te voy a dar sinvergüenza! Anda vete por ahí, si te vas a montar, móntate porque es rentable y si no, pues...» (E19:7).

Un último aspecto, relacionado con la tramitación y concesión de las ayudas, tiene que ver con la valoración de los criterios de selección que emplean las diferentes Administraciones (provincial y autonómica) en el apoyo a los proyectos. En ocasiones, para algunos entrevistados esta selección obedece más a cuestiones «políticas» que a otro tipo de estimaciones, estableciéndose notables diferencias de unas poblaciones a otras.

Según se advierte, la amplitud de ayudas y beneficiarios y sobre todo, la falta de unos criterios claros y definidos favorecen este tipo de «prácticas» por parte de la Administración:

«Bah, es una lotería, mira, yo uno de los mayores errores que yo creo que se han definido esos programas es que quedan muy a merced del color, de las siglas del partido político, como hay tanta petición y tanto tipo de ayudas creo que no hay unos criterios básicos y claros que te hagan percibir la ayuda o denegártela en función de esos criterios, yo no puedo decir yo hago esto porque sí,... pero no puedo ir por ahí haciendo cosas porque tú me parezcas más guapo o más feo, o éste más tonto, eso no lo puedo hacer... entonces, en este tipo de ayudas, los criterios que están siempre son muy superficiales muy genéricos, que no definen muy bien...[...]. Yo resumiendo, te digo una sola palabra, yo creo que todo el plan de ayudas es excesivamente sectario, sectario, no hay criterios, con lo cual, pues si eres de mi secta recibes y si no... ¿Por qué? porque verdaderamente no existe un modelo..., no existe..., la legislación es muy genérica, con lo cual se redistribuye de una manera muy sectaria...» (E17:14).

• *Efectos de las ayudas*

A pesar de las críticas suscitadas, los efectos de las políticas de desarrollo rural en la esfera local y comarcal son ampliamente valorados por los entrevistados. Los principales efectos obtenidos están directamente relacionados con la mejora de la calidad de vida que, de manera generalizada, han experimentado las poblaciones rurales a lo largo de estos últimos años. La calidad de vida es «medida» y valorada a partir de parámetros relacionados con la introducción y/o mejora de los diferentes servicios y equipamientos de carácter educativo, sanitario, cultural, etc. Un avance en las condiciones de vida que ha permitido, en gran medida, frenar el descenso poblacional que ha afectado durante años a numerosas zonas rurales. Por tanto, el primero de los retos, el asentamiento de población, parece ser uno de los principales efectos percibidos:

«Qué se ha conseguido, pues no sé, que el pueblo gane, pues no sé... lo que antes decíamos, de ser eminentemente rural, pues que cuando terminemos las obras, digamos, pero si esto parece que no es rural, no? que se vea con estas obras que no es tan rural, porque ver de cuando cogimos nosotros los ayuntamientos, y ver ahora, pues...» (E18:6).

«Ahora me parece que está viniendo gente... como se está construyendo mucha casa, se está viniendo gente joven y esperamos que siga así... eh... ayer mismo también se dio

de alta a un niño que acaba de nacer, y bueno... y los que han ido, no han vuelto, pero más bien se han quedado aquí... ahora hay más gente joven... [...] Ha habido un parón de irse la gente...» (E10:10).

Asimismo, en las zonas en las que la población ha aumentado de manera vertiginosa en los últimos años, surge el debate acerca del límite en el crecimiento de estas poblaciones rurales. En determinadas áreas, el modelo de asentamiento de población perseguido por las autoridades locales, junto a la mejora generalizada de los servicios, ha tenido como resultado la llegada, en ocasiones masiva, de nuevos residentes a estas poblaciones, lo que desde el punto de vista político puede llegar a provocar tensiones derivadas del modelo de desarrollo a seguir:

«Y bueno... todas estas viviendas, todos estos chalecitos que están ya viéndose por aquí..., yo creo que obedecen a esa concepción de desarrollo... yo no apuesto por ese tipo de desarrollo eh?... o no me gustaría..., luego al final tienes que ir a lo práctico, no? yo entiendo que el alcalde de este municipio... pues entre eso, o si no tiene absolutamente nada,...y no tiene gente... ,pues al final tendrá que optar para tener gente aquí, no? aunque sea para que lo vote, no? entonces bueno, pues... fundamentalmente el alcalde y compañía que piensan que eso tiene que ser el futuro, y yo pienso que no, que tiene que ser un pueblo con vida» (E16:14).

Uno de los principales efectos del asentamiento de nuevos residentes en las zonas rurales, ha sido el incremento en el número de desplazados diarios (commuters) por motivos laborales desde las zonas rurales a las poblaciones urbanas o semi-urbanas. Una práctica habitual en muchas de las poblaciones rurales vascas. La prolongación de esta situación a lo largo del tiempo puede poner en peligro la viabilidad económica de estos territorios, llegando a convertirse en zonas residenciales, o pueblos-dormitorio en los que la actividad económica sea prácticamente inexistente. Una realidad de la que son testigo algunas de las personas entrevistadas:

«Se debería ir a un modelo de sociedad en evitar desplazamientos, eso quiere decir, que bueno, así como se están concentrando las actividades económicas en grandes superficies industriales, el comercio en grandes superficies comerciales y no sé qué... eso, al final, está trayendo que todos estamos pasando por el mismo sitio, y eso no es sostenible...» (E11:8).

«La población que trabaja aquí, pues no sé decirte, el diez por ciento... o igual será mucho también el diez por ciento... la mayoría trabaja cerca... pero vamos no en el pueblo...» (E10:5).

Esta situación, advertida por las autoridades locales y comarcales, ha tratado de ser paliada a través de la potenciación y fomento de la actividad económica en las zonas rurales. Esta iniciativa ha sido favorecida a partir del apoyo a la instalación de polígonos industriales y la promoción de actividades capaces de crear empleo, dentro de las cuales destaca la instalación de empresas relacionadas con la prestación de servicios e iniciativas turísticas. La construcción de centros asistenciales para la tercera edad, la promoción de guarderías y la apertura de pequeños comercios han sido otras de las apuestas dirigidas a fomentar la actividad económica de las poblaciones rurales.

En relación a la potenciación de actividades turísticas en el medio rural, en el País Vasco las primeras iniciativas surgen al inicio de la década de los años 90, época en la que se ejecutan proyectos tan significativos como el campo de golf de Izki o la Declaración del Parque Natural de Valderejo. La potenciación del turismo como fuente de «riqueza» ha tenido un resultado desigual en las diferentes áreas.

En ocasiones, la propia idiosincrasia de la zona no ha favorecido la instalación de actividades turísticas hasta hace un escaso periodo de tiempo, una vez que las autoridades locales y los propios residentes han comprobado que el turismo tenía efectos positivos sobre la economía rural. A pesar de esta situación, en la actualidad, el número de proyectos turísticos apoyados por las entidades locales y comarcales es significativa, aunque éstos reconocen cómo la introducción y potenciación de la actividad turística ha sido resultado de un largo y complejo proceso de concienciación a la población rural (y entidades políticas) de las «bondades» de la actividad turística como fuente de riqueza para las zonas rurales. Aún así, algunos entrevistados reconocen la dificultad de promover proyectos de esta naturaleza:

«Mira, en el año 91 cuando yo entré de alcalde, ya te digo, fuera de la franja costera, pasabas el puerto de Andazárate, de ahí para adentro..., ya hablar de ello, de turismo, era tabú, era una cosa, pues eso... servil, era rebajarse y tal, era totalmente tabú, quitando iniciativas como en Zerain y tal... para estos de Tolosaldea, por ejemplo, hablar de turismo era una herejía vamos, y entonces los alcaldes, como una cosa peyorativa... turismo y tal...» (E14:9).

Lo cierto es que a pesar de estas dificultades, en este momento, el turismo rural en el País Vasco se presenta como un importante filón para determinadas zonas rurales en las que el número de empleos generados por esta actividad se ha ido incrementando considerablemente en estos últimos años. Las acciones dirigidas hacia actividades turísticas a lo largo de estos tres últimos años han ido en aumento, una situación que se refleja en el número de proyectos, y en su envergadura, plasmada en la creación de Oficinas de Turismo, Patronato de turismo, etc. Además, y lo que es más importante, a diferencia de otras áreas de actuación, muchas de las iniciativas de desarrollo rural se han realizado de manera conjunta entre diferentes entidades, aprovechando las potencialidades de zonas cercanas más allá de su ubicación en una provincia u otra:

«... Aquello fue un 'boom', aquello fue una apuesta que no nos la creíamos casi nadie... y entonces claro, quiero recordar algunas frases... 'campo de golf... si aquí no va a venir a jugar al golf nadie... nos lo cierran, sembramos todo de hierba, y agua como ya tenemos dentro, pues ponemos unas vacas... eso comentarios... [...] Y así poco a poco, al final luego el aparcamiento... y aquello fue el embrión, un 'boom' que sirvió pues para iniciar el desarrollo turístico...se empezaron a hacer las casas de agroturismos, hoteles, restaurantes... y la gente ya con eso, luego vino también la declaración del Parque Natural, que sería en el 97, 98 por ahí...» (E19:2).

A pesar de que los efectos individuales de cada proyecto son valorados muy positivamente, lo cierto es que, salvo algunas excepciones como las anteriormente citadas, la creación de posibles sinergias entre los proyectos a nivel municipal y/o co-

marcal, ha tenido escasa repercusión. La falta de una visión de desarrollo conjunto por parte de algunas entidades locales no ha favorecido la promoción de proyectos más allá de los estrictamente municipales, siendo la perspectiva comarcal de promoción de proyectos difícilmente perceptible:

«Dentro del concepto comarcal, yo tengo auténticos problemas, pero vamos a ver, cómo puedo estar yo en la misma comarca, y tener las mismas necesidades que tú, yo le decía a Manolín, ¿qué pintas tu aquí? ¿Como vamos a discutir tú y yo de mis propias necesidades? A ti te gustaría que yo me metiera en el plan industrial que llevas tú?, a que no... qué pinto yo ahí... si mi preocupación es a ver cómo llegan al final de temporada a ver en este terreno qué cultivo hecho, y la preocupación de los tuyos que es a ver si en este terreno pego un pelotazo y me montan 25 chalés y me marcho a Vitoria, entonces, ¿qué pintas en esta comarca, esto qué es? Coño, esto de las Cuadrillas, muy bien, pues como el mapa de África...» (E17:8).

Junto a los principales efectos obtenidos a partir de las políticas de desarrollo rural, se añaden otros de carácter «intangibles» relacionados con el cambio de actitud y de mentalidad de la población rural hacia la capacidad de desarrollo de las zonas rurales. En definitiva, de que la gente se «crea» que el desarrollo rural se trata de un objetivo posible de alcanzar:

«Mira,... la aplicación de los programas de desarrollo, qué ha servido... en qué se ha plasmado, pues que bueno... primero el cambio de mentalidad de la gente local de aquí, que cogimos una comarca con un desánimo y un éxodo masivo... emigrar, emigrar, primero pues porque no había futuro, en ningún campo, la agricultura estaba como estaba y la salida más decente era Vitoria, industria y luego, los chavales a medida que terminaban los estudios en las escuelas locales de aquí, había escuelas, en el momento que iban a estudiar a Vitoria se enfilaban con toda la familia hacia Vitoria... cuando estos programas se pusieron un poco en marcha, bueno, 'que parece que aquí se va a empezar a invertir, que parece que hay futuro y tal'... era subsanar eso, sobre todo frenar el despoblamiento y mantener a la población... y sí vemos que en los pueblos se están instalando parejas jóvenes que son los que nos están demandando ahora pues esos servicios, se han creado unas estructuras empresariales, unas ligadas con el sector primario, actividades de turismo, el golf, los hoteles de turismo rural, los agroturismos que se están creando...y luego pues ahora joer, ...hemos montado guardería en tres pueblos!...» (E19:1).

«En general, y en resumen, la confianza que han depositado los cargos municipales sobre todo y luego, la gente privada en la propia asociación como ente de tramitación de los proyectos de desarrollo rural, una confianza, bueno, que no me hubiera esperado...» (E16:6).

Para finalizar, las opiniones vertidas por los entrevistados a lo largo este apartado reflejan la relevancia que los programas de desarrollo rural han tenido sobre aquellas poblaciones y comarcas rurales «desfavorecidas» que se han visto beneficiadas por estas políticas en los últimos años. Según la percepción de los propios informantes, la consideración como zonas Objetivo 5b ó 2R ha sido clave para el fomento y ejecución de proyectos, reconociendo la dificultad de poner en marcha iniciativas de desarrollo sin ayudas, dada la precariedad económica en la que se mueven muchas de estas entidades.

Precisamente, el actual sistema de clasificación de las zonas elegibles presenta amplios interrogantes en relación tanto a los criterios como al ámbito de actuación deseable. Respecto a este último aspecto, algunos entrevistados consideran que la restricción de la zona elegible a nivel del municipio, se trata de un criterio difícilmente aplicable en municipios de Gipuzkoa y Bizkaia, en los que la dispersión entre las entidades de población permite la coexistencia de diferentes realidades muy diferentes dentro de un mismo municipio:

«Eh...a ver... a ver... en parte, los criterios... eh... o alguno de los criterios, puede que estén bien elegidos, el problema es que nos encontramos que hay municipios que por sus características están estructuradas de la zona que están, y nos aparece, por ejemplo Zizurkil, que no entra, queda fuera de todas esas zonificaciones pero este municipio, tienen una zona muy, muy rural, pero tienen una zona que está junto a Villabona, la zona baja del municipio, que es muy urbana eh... qué pasa, que Zizurkil como municipio, en un cómputo global queda fuera,... le pasa exactamente lo mismo a Tolosa, y puede que sea el ejemplo más evidente, Tolosa es muy urbano, pero Tolosa tiene tres barrios, que son lo más rural que te puedes encontrar en Tolosaldea, sobre todo uno que está dejado de la mano de Dios, está apartada, y está al lado de Aralar, que ahí no hay nada, jabalís y poco más, qué pasa, que Tolosa queda fuera de todas esas políticas... y bueno, pone en evidencia un poco las carencias de esas zonificaciones... » (E7:2).

La unidad de referencia no es el único motivo de discrepancia en relación a la clasificación de las zonas elegibles. Junto a éste, algunos entrevistados consideran necesario un replanteamiento en la selección de las variables demográficas y socioeconómicas que se han venido utilizando hasta el momento. Unas variables que, quizás en el contexto actual y, tras años de aplicación de las políticas de desarrollo rural, no serían las más adecuadas. La consideración de ambos aspectos permitiría la reducción de diferencias socioeconómicas que existen entre las zonas receptoras de ayudas.

Según perciben algunos entrevistados, esta situación permite que una parte importante de los fondos al desarrollo rural vaya destinados a zonas que en este momento sería capaces de asumir sus propias inversiones:

«Ahí en Rioja es un tema alucinante... el otro día hablábamos, hablando del nuevo Reglamento de zonas desfavorecidas, y decía uno 'hay que hacer algo...', las cosas con un poco más de...', mira Europa habla de renta media, y si es 100, es que Laguardia tiene 700, y es que eso es injustificable... ahí... buah, lo que te comentaba de la tragedia de que no se reinvierte, fíjate, el vino está dando dinero ahora... y los alcaldes de la Rioja, están ahí mendigando como pordioseros, eso no es lógico, joer, o están mintiendo o pasa algo... Joer! es que no puede ser, aquí la gente con Mercedes y BMW, y los alcaldes pidiendo para urbanizar calles... y dices... y dónde está la gente de ahí, que se está forrando?... hay parte de la Rioja que no creo que debiera estar dentro del Plan rural... si está haciendo Gehry hoteles... joder...» (E14:13).

«Sí, sí, hay diferencias notables, notables... yo las he sufrido en mi pellejo enormemente, no? Sé las casas que tenemos allí, pero si aquello es un lujo asiático! Entonces...» (E17:3).

Otro de los aspectos que han aparecido a lo largo de este apartado tiene relación con las estructuras sociopolíticas creadas a partir de la aplicación de las políticas de desarrollo rural. El capítulo muestra el poder que entidades locales como los ayuntamientos detentan en la potenciación de determinados modelos de desarrollo en su ámbito de actuación. Una situación quizás reforzada por la debilidad que en determinadas zonas poseen las actuales Asociaciones de Desarrollo Rural.

El papel de estas últimas desde su creación ha sido muy desigual dependiendo de las comarcas de referencia así como de las personas a su cargo. A pesar de estas diferencias, una de las características comunes es la estructura vertical promovida desde la Administración vasca, en las que los enfoques de «abajo-arriba» se convierten en simple retórica. La introducción de LEADER se tradujo en la creación de un único grupo de acción local bajo el control de Gobierno Vasco⁹¹, por lo que la oportunidad de las asociaciones de agricultores de montaña de consolidarse como «verdaderos» grupos de acción local, quedó difuminada ante diferentes posicionamientos de peso político:

«Bueno yo antes, no sé de lo que se habló o dejar de hablar, yo lo veía pues que el tema de LEADER, en vez de abajo arriba, era una tema de arriba abajo no? el tema de LEADER se desarrolló desde Gobierno y punto, eso fue así... [...]. En otras regiones los grupos de acción local son muy diferentes... se buscan la vida, no tienen garantizado nada... y aquí en cambio tienen el respaldo de Gobierno, y claro, si el Gobierno aquí lo respalda todo... pues de alguna manera, lo diseña, no? sí es verdad que no se ha hecho un planteamiento como es debido hasta ahora, ahora yo soy partidario que tenemos que hacer algo ya en LEADER, es el momento de hacer las cosas como es debido, pero sí tenemos el problema de las asociaciones porque yo creo que al final aquí culpas no hay que echarle a nadie, es una inercia que ha dependido un poco de la Administración, y de que has tenido una actitud un poco, en vez en paralelo, has estado por debajo de la Administración no? y entonces por decirlo de algún modo, pues siempre ha obedecido... entonces, cambiar eso es difícil, el nuevo reglamento te permite hacer todo LEADER, eso aquí va ser imposible... por las inercias creadas más que nada...» (E14:12).

En definitiva, y a pesar del claro avance de numerosas poblaciones rurales en estos últimos años a partir de los programas de desarrollo rural, aún son varios los retos que se plantean de cara al futuro y que aluden directamente tanto al ámbito de actuación de los programas como a su finalidad y herramientas disponibles.

La amplitud de objetivos dentro de un concepto tan amplio y ambiguo como el desarrollo rural, ha permitido la consolidación de diferentes modelos de desa-

⁹¹ Uno de los entrevistados hace alusión a la situación «anómala» vivida en el País Vasco respecto a la existencia de un único grupo de acción local, y la fuerte implicación de la Administración vasca en este proceso: *La realidad es diferente, pero sí que es cierto que hasta ahora ha sido más bien dirigido..., incluso, el LEADER I y II, ni cumplía las funciones de LEADER, hubo muchos problemas con la Comisión Europea porque era Mendikoi, y es una sociedad pública, y entonces difícilmente cumple con las premisas de lo que es un grupo de acción local...*(E14:13).

rollo dentro de un mismo municipio y comarca, siendo los proyectos incluidos bajo el «paraguas» del desarrollo rural tan diversos como su propia definición. Dentro del concepto genérico de desarrollo rural, sin embargo, existe un aspecto común a todas sus definiciones, que parecen compartir el conjunto de entidades en el medio rural: el asentamiento de la población en las zonas rurales como pilar principal del desarrollo rural. Una población sobre la que hay que fundamentar las posibles líneas de actuación, una apuesta por el desarrollo endógeno:

«Para mí la estrategia LEADER, o la de la Ley tenemos que trasladarla a todas estas acciones, eso lo tengo claro... la realidad es diferente en las zonas, eso también hay que tenerlo en cuenta ... no sé, el tema de la vivienda sí que es verdad que en las zonas determinadas, ha cogido una dinámica autónoma que no necesita de ninguna inyección del exterior... yo creo que en Álava queda mucho que hacer con la rehabilitación... muchísimo... creo que ahí tenemos que hacer... hay que meterse de lleno, hay que seguir trabajando el tema de la diversificación económica, el tema de los proyectos estratégicos... el tema de turismo, servicios, industria... hay que seguir con eso... hay que seguir... y el tema de calidad de vida también hay que continuarlo, porque hay mucho por hacer... todavía queda, quedan temas pendientes que hay que seguir...» (E14:15).

Aún así, al igual que ocurre en todos los procesos de cambio, el desarrollo de las zonas rurales no es algo inmediato, una situación que se puede lograr en un breve espacio de tiempo, sino que se ha de ir fraguando poco a poco, interviniendo en todos aquellos elementos que abarca el desarrollo rural y que aún quedan por consolidar. En las zonas en las que este desarrollo rural se vaya fortaleciendo, la dependencia de los fondos europeos será cada menor. En otras, los programas de desarrollo rural continuarán siendo imprescindibles:

«... ¿y de lo demás? Pues se van haciendo cositas, muy lentamente, y bueno, pues tampoco creo que modifique en la gran medida, esto yo creo que esto hay que verlo con un planteamiento de futuro a muy largo plazo, no? no como una inmediatez...» (E17:2).

«Hay zonas que creo que sí y zonas que creo que no, por ejemplo a Álava, la veo muy mal, zonas eh... Valles y Montaña, cuando se empezó el 5b era la zona más desfavorecida, y sigue siendo... [...]. Hombre, es que te planteas, yo mira te digo que la mayor parte de Gipuzkoa podría vivir tranquilamente sin ayudas que igual es echarme piedras sobre mi propio tejado... pero yo creo que en un escenario totalmente negativo sería capaz de mantenerse... Álava, Montaña y Valles, lo veo muy mal, eh? no sé por qué, no sé por qué... la gente vive en Vitoria... joer! que en los últimos años ha llegado más a Montaña que a toda Gipuzkoa, pero... y eso dices joer, vas haciendo cosas..., y ves, bueno... pues que las cosas están mejores, pero al final no puedes desenchufar la máquina, es como la respiración asistida..., y dices, bueno, si desenchufo, seguirá respirando?...» (E14:18).

Cuadro 12. Principales resultados del análisis de entidades locales y comarcales.

	Fortalezas	Debilidades
Motivaciones para solicitar las ayudas	<ul style="list-style-type: none"> • Asentamiento de la población • Provisión de servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Escasa actividad económica • Falta de iniciativa
Valoración de la gestión de las ayudas	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de tramitación aceptable • Apuesta por la promoción de la inversión local frente al exterior 	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de endeudamiento al adelantar financiación para proyecto • Dificultad de la promoción de proyectos sin ayudas. • Escasa atención a las características particulares de cada población en la adjudicación de ayudas • Criterios de selección politizados
Efectos de las ayudas	<ul style="list-style-type: none"> • Asentamiento de la población • Incremento de población joven • Evolución positiva de la actividad económica en forma de empleos directos e indirectos 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de un modelo de desarrollo consensuado entre la población • Escasez de sinergias entre proyectos

Fuente: Elaboración propia.

6. Conclusiones

La información obtenida a partir del análisis de entrevistas a los beneficiarios de las ayudas de desarrollo rural, revela la bondad de la tesis de partida de esta investigación, que abogaba por la necesidad de insertar la evaluación de las políticas de desarrollo rural dentro de un modelo que arrojará información de utilidad para futuras programaciones.

La apuesta por la utilización de un marco metodológico novedoso en la evaluación de políticas de desarrollo rural a partir del uso de herramientas cualitativas ha permitido obtener un tipo de información inédita y muy valiosa para el diseño y confección de futuras programaciones. Dentro de la batería de métodos cualitativos, la entrevista en profundidad ha resultado especialmente adecuada para los objetivos de la investigación, permitiendo extraer opiniones y valoraciones acerca de lo que ocurre dentro del programa y de las experiencias de sus destinatarios.

Previo a desarrollar los principales resultados aportados por cada colectivo entrevistado, parece necesario ofrecer una reflexión abierta y pormenorizada sobre la política de desarrollo rural, y sobre la ruralidad vasca.

• *Sobre el desarrollo rural*

Desde su aparición en los documentos de la UE, la política de desarrollo rural ha estado sometida a una continua revisión y evolución. En este proceso, el desarrollo rural ha sufrido profundas modificaciones tanto en su contenido, como en los instrumentos utilizados para ponerlo en marcha.

En efecto, tras años de predominio del discurso agrario en la política rural, el desarrollo de las zonas rurales va a ir ampliando su ámbito de actuación, incorporando gradualmente una visión de desarrollo mucho más amplia. El periodo analizado permite comprobar cómo el desarrollo rural inicial, pivotado sobre un único sector y grupo social (agricultura y agricultores), va a ir evolucionando hacia una visión integral de desarrollo, marcada por la diversificación de actividades más allá de la agraria (*desarrollo multisectorial*). Esta multiplicidad de actividades va a hacerse extensible al propio sector agrario, en una apuesta por diversificar sus actividades y, por ende, sus funciones. Se trata de fomentar un tipo de agricultura que produzca alimentos, pero que cumpla además otras funciones (*multifuncionalidad de la agricultura*). Una agricultura, en definitiva, que supere el aspecto puramente sectorial y contribuya a conservar un espacio socioeconómico viable, y a proteger el entorno paisajístico y el medio ambiente.

Sin embargo, la estimulación del desarrollo de las zonas rurales no es extensible a todas las poblaciones rurales de Europa, sino que se limita (sobre todo en los primeros programas) a aquellas áreas que presentan rasgos demográficos y socioeconómicos más desfavorables (*desarrollo rural territorial*). Una decisión que en regiones como la vasca ha creado conflictos relacionados con la elegibilidad de variables que determinan esta condición. Dentro de este contexto, la aproximación territorial al desarrollo rural encuentra su máxima expresión en la iniciativa LEADER, complementaria a la política rural europea, y cuyo éxito la convierte en el paradigma del desarrollo rural en Europa.

Aunque el avance del desarrollo rural en estos años ha sido evidente, la retórica se ha adelantado a la realidad en numerosas ocasiones, y su relevancia en la política rural es aún relativa y un tanto escasa en términos presupuestarios si se compara con el gasto destinado a financiar la política agraria (PAC). Este progreso queda asimismo relativizado a partir del desigual reparto de fondos entre las principales líneas de actuación de los programas, con una marcada tendencia hacia las medidas agrarias en detrimento de las medidas de desarrollo rural.

A partir de este contexto, la aplicación de la política de desarrollo rural va a dar lugar a la aparición de un amplio abanico de experiencias de desarrollo rural muy diferentes entre sí, en función de las características territoriales, capacidades y voluntad política de los espacios rurales. En definitiva, un *puzzle* de líneas de ayudas que en el caso vasco va a adquirir connotaciones acorde a las particularidades que este tipo de programación ha adquirido en las dos últimas décadas.

• *Sobre el modelo de desarrollo rural en el País Vasco*

Uno de los objetivos planteados en esta investigación era descubrir el modelo de desarrollo rural vasco. Los resultados de los programas aplicados (líneas de ayuda, distribución de fondos, beneficiarios, etc.), dejan entrever un modelo de desarrollo rural que se entiende fundamentalmente en clave agraria y agroindustrial, actividades que reciben un apoyo económico muy superior al resto de actividades.

Aunque la notoriedad de los agricultores y agroindustrias en el desarrollo rural vasco resulta evidente, estos programas han favorecido también la aparición de nuevos actores que han ido adquiriendo un significativo papel a medida que los programas de desarrollo rural han ido avanzando. En la esfera política, destaca el rol del Gobierno Vasco en el diseño y aplicación de la política de desarrollo rural. Un modelo de actuación altamente intervencionista en el que el enfoque de *arriba-abajo* ha predominado sobre el preconizado enfoque ascendente.

Más allá de los programas de desarrollo rural, el discurso de las autoridades vascas acerca del desarrollo de las zonas rurales aparece *difuso*, y apenas se percibe. Una excepción de esta situación es la aprobación en el año 1998 de una herramienta pionera para el desarrollo rural: la Ley de Desarrollo Rural.

La aprobación de esta ley supone, sin duda alguna, uno de los hitos fundamentales de la política rural vasca. Se trata de una decisión precursora que abarca dife-

rentes propuestas entre las que destaca la implicación de los diferentes Departamentos en el desarrollo de las zonas rurales. Una brillante iniciativa que, sin embargo, apenas ha puesto en marcha algunas de las disposiciones decretadas desde su aprobación. La euforia inicial ha dejado paso al olvido, y las expectativas generadas han ido perdiendo fuerza, no suponiendo en la actualidad un referente para las zonas rurales.

Junto a iniciativas e instituciones gubernamentales, también han ido adquiriendo un incipiente protagonismo en la esfera rural otros actores como los ayuntamientos y las Asociaciones de Montaña (AAM) y de Desarrollo Rural (ADR). En este caso, la creciente responsabilidad que ha ido recayendo sobre las alcaldías a la hora de diseñar su propio modelo de desarrollo, contrasta con la paulatina pérdida de protagonismo de las ADR y AMM en la programación rural. A diferencia de otras Comunidades Autónomas, la decisión de crear en el País Vasco un único grupo de acción local quizás haya obstaculizado el rol de las Asociaciones como agentes capaces de movilizar el tejido socioeconómico a escala comarcal. Una labor que, como se desprende del análisis de las entrevistas, ha recaído en numerosas ocasiones en los propios alcaldes, algunos de los cuales han sabido extraer muy positivamente las potencialidades locales.

En definitiva, el desarrollo rural en el País Vasco aparece como un proceso de luces y sombras, cuyas principales debilidades recaen en gran medida en la excesiva política intervencionista del Gobierno, y la escasa dinamización que a escala comarcal han tenido los proyectos de desarrollo rural. Frente a este escenario, las positivas experiencias que se recogen entre las personas que han sido entrevistadas evidencian las potencialidades de esta política para el desarrollo de las zonas rurales vascas.

• *Sobre la evaluación del desarrollo rural*

Existe un vacío teórico y empírico de la evaluación desde la Sociología. El desarrollo de la evaluación hacia una perspectiva abierta y pluralista con distintos enfoques evaluadores, y la ampliación de sus áreas de interés, facilita el desarrollo de la práctica evaluadora en ámbitos como el sociológico.

Una de las principales características de esta disciplina, y lo que la va a diferenciar substancialmente de la investigación, es la idea de *juzgar, calificar*. Una capacidad que le va a permitir mejorar los programas y políticas a partir de propuestas y recomendaciones que sean útiles para mejorar la política. Un elemento que no es exclusivo de la evaluación, aunque sí crucial, al construirse como un elemento esencial entre una evaluación y su uso.

La evaluación aparece, por tanto, como una disciplina amplia y compleja, en la que no existen fórmulas únicas para evaluar, sino que cada evaluación va a ser diferente en cada caso. Los diseños evaluadores han de realizarse a medida y el evaluador debe mostrarse creativo y utilizar sus conocimientos, su experiencia, pero también su imaginación en la búsqueda de nuevos diseños y métodos de evaluación que permitan responder de manera adecuada a las diferentes situaciones.

Desde este planteamiento de partida, esta investigación ha optado por la confección de un diseño metodológico que permita mejorar el conocimiento de la política de desarrollo rural vasca, y que resulte de utilidad para la futura política de desarrollo rural.

Siguiendo a Green (1994) en su planteamiento acerca de la centralidad de los intereses que han de promoverse en la evaluación, esta investigación incorpora y promueve los intereses de aquellas personas que apuestan e invierten en el desarrollo rural: los beneficiarios. Su valoración y percepciones constituyen el objetivo principal de este trabajo. La heterogeneidad del colectivo seleccionado ha permitido que los datos obtenidos se conviertan en una información inédita y muy valiosa, incorporando valoraciones y testimonios de gran interés para conocer qué ocurre «dentro» de los programas, y mejorar la calidad de futuras programaciones. La particularidad de cada grupo entrevistado ha permitido recoger de primera mano las diferentes experiencias en torno al desarrollo rural y su política.

• *La visión de los agricultores*

Uno de los principales colectivos de beneficiarios de las políticas de desarrollo rural son las personas vinculadas a la actividad agraria. Un grupo preeminente en relación al número de personas beneficiarias y el porcentaje de gasto recibido durante el periodo de referencia. A pesar de la amplitud de líneas de ayuda relacionadas con la actividad agraria, el análisis se ha centrado en tres tipos de ayuda principales: la inversión en explotaciones, la instalación de jóvenes agricultores y las medidas agroambientales.

Respecto a la inversión en explotaciones, una de las actuaciones prioritarias ha ido dirigida hacia la adquisición de maquinaria. Un tipo de inversión motivada por el deseo de incrementar la productividad en la explotación a partir de la modernización de maquinaria e instalaciones, y de mejorar la renta agraria.

Este último objetivo ha guiado otra de las iniciativas apoyadas, dirigida a la diversificación de actividades dentro de la explotación (relacionadas con la introducción de nuevos productos y otras no productivas). Una alternativa aún escasa en las explotaciones vascas, pero que paulatinamente comienza a introducirse entre la población agraria. Los resultados del análisis realizado en esta investigación, siguen la línea de otros estudios dedicados a conocer los efectos de la pluriactividad en las explotaciones (autores de la Escuela de Wageningen como Van der Ploeg, Renting o Cawley, entre otros) mostrando cómo la multiplicidad de actividades en la explotación obedece principalmente a razones de tipo económico: la necesidad de recurrir a nuevas fuentes de ingreso. Entre las posibles actividades generadas, los dos proyectos más relevantes son la instalación de agroturismos y el de pequeñas industrias para la transformación de queserías artesanales. La apuesta por los productos de calidad y la agricultura ecológica han sido otras de las actividades fomentadas, aunque los limitados resultados que se han obtenido indican que se trata de una actividad incipiente.

Son varios los «obstáculos» que afectan a los agricultores y ganaderos, y que ralentizan y pueden reducir los resultados obtenidos. Por un lado, la excesiva intervención

de las instituciones vascas hacia ciertos sectores y hacia determinadas explotaciones, sobre todo las mejor dimensionadas. Por otro, el renovado interés de la población urbana por las zonas rurales, lo que ha favorecido el imparable precio de los terrenos en las zonas rurales. En efecto, la presión del *ladrillo* sobre las tierras agrarias ha convertido al agricultor en protagonista de un escenario en el que se mueve entre la inaccesibilidad de la compra de un terreno, y la posibilidad de vender sus tierras y abandonar la actividad.

A pesar de esta situación, la mayoría de entrevistados considera que hubieran invertido igualmente en la explotación a pesar de no haber recibido ayuda. Según el colectivo de agricultores, la viabilidad futura de la explotación y la actividad agraria no se resuelve a través de las ayudas, sino con el mantenimiento de los precios de los productos agrarios.

En relación a este último aspecto, la respuesta obtenida incorpora un resultado muy importante para el análisis, aunque se trata de una valoración compleja que se repite con el resto de colectivos. El momento en el que se formula la pregunta, es decir, una vez que el beneficiario ha obtenido la ayuda, no permite valorar la respuesta de manera «objetiva», por lo que a pesar de la potencialidad de esta cuestión, su valoración ha de ser tomada con cautela.

Estos problemas aparecen asimismo en el discurso de los agricultores más jóvenes. Un colectivo en el que la disponibilidad de subvenciones a la instalación parece no haber dinamizado a los potenciales agricultores, resultando insuficiente la cifra de jóvenes que han optado por instalarse en las explotaciones. Entre aquellos que han optado por la dedicación a la actividad agraria, el análisis muestra dos rasgos significativos que acompañan a esta medida: la incipiente incorporación de mujeres a la actividad, y la relevancia del sector hortofrutícola en determinadas zonas de Bizkaia. Dos factores interrelacionados que responden al elevado precio de las tierras agrarias y a la búsqueda de nuevas alternativas laborales entre los agricultores de menor edad.

Para hacer frente a esta situación, las ayudas para la compra de tierras suponen una alternativa loable que puede favorecer el acceso de los más jóvenes a la actividad agraria y ganadera. Otra de las propuestas esgrimidas tiene relación con el fomento de herramientas que sirvan de asesoramiento de los jóvenes en actuaciones relacionadas con el apoyo en la gestión de la explotación. No hay que olvidar que la actividad agraria supone una actividad empresarial que requiere de un importante esfuerzo inversor y, por lo tanto, la formación integrada para las personas que se incorporen al sector debe abarcar aspectos de gestión de la explotación, comerciales, etc.

Un último aspecto relacionado con este colectivo hace referencia a la componente medioambiental de la agricultura vasca. Los resultados obtenidos en la evaluación intermedia del PDRS, y los argumentos que se desprenden de las entrevistas, reflejan el reducido éxito que, por el momento, han obtenido las ayudas de tipo agroambiental. Parece que aún es pronto para identificar importantes avances en el desarrollo de una agricultura y ganadería sostenible. Los requisitos previos al cobro de las ayudas como la formación o la cumplimentación de los «Cuadernos de explota-

ción», parecen frenar el interés de los agricultores por este tipo de ayudas. A estos factores hay que añadir el escaso atractivo económico de las ayudas, y su relativo desconocimiento entre la comunidad agraria.

La política de desarrollo rural para el próximo periodo, encumbra la vertiente medioambiental como uno de los pilares estratégicos de la política de desarrollo rural futura, reflejando el evidente fortalecimiento de las componentes forestal y medioambiental para la programación 2007-2013. La mejora en la aplicación de este tipo de ayudas, y su éxito entre los potenciales beneficiarios, pasa por el cumplimiento de algunas de las propuestas ofrecidas por los propios agricultores.

En el contexto de la CAPV, la relevancia de la política agroambiental plantea la necesidad de diseñar una estrategia de actuación que permita combinar dos objetivos: continuar la labor de implantación y dinamización de la política agroambiental incidiendo sobre las posibles áreas de mejora y, al mismo tiempo, favorecer la aparición de efectos medioambientales cada vez más positivos derivado del comportamiento y prácticas de agricultores y ganaderos. Esta revisión de la política agroambiental debería incluir una reflexión sobre qué se está remunerando y qué se desea remunerar, en un intento por clarificar la naturaleza y finalidad de las compensaciones ofrecidas a los agricultores.

• *El emprendedor rural en el desarrollo de las zonas rurales*

El reducido número de emprendedores rurales contrasta significativamente con el grupo anterior. A pesar de su tamaño, es un colectivo muy importante para la regeneración del tejido socioeconómico de las poblaciones rurales, creando oportunidades reales de empleo y asentando población en las zonas donde se ubican. Las biografías personales y laborales de estos emprendedores son muy diversas, lo que va a condicionar las motivaciones para solicitar las ayudas.

Este grupo se mueve en una dualidad motivacional entre aquellos cuya inversión ha estado determinada por la obtención de un puesto de trabajo (*empresario por necesidad*), y aquellos emprendedores cuyos motivos superan el ámbito estrictamente laboral, y se dirigen hacia la búsqueda de un modo de vida diferente (*empresario circunstancial*). Una decisión que, en ocasiones, ha supuesto abandonar el (confortable) modo de vida anterior para emprender una actividad de la que apenas disponen de formación o experiencia previa, y en un entorno novedoso. Una postura difícil de comprender para algunos familiares y amigos, quienes observan en esta vuelta a la ruralidad un cierto retroceso respecto de la situación anterior.

Este nuevo colectivo de emprendedores rurales forman parte de una neoruralidad emergente que se aleja del colectivo de nuevos residentes que ha ido irrumpiendo en las poblaciones rurales vascas en los últimos años. La diferencia principal entre ambos colectivos reside en la centralidad que adquiere el medio rural para su actividad laboral y vital.

Este cambio de hábitat y de actividad (en la mayoría de casos) explica la escasa familiaridad de algunos entrevistados con aspectos relacionados con la gestión de las

ayudas. Un proceso que los emprendedores, al igual que el colectivo de agricultores, recuerdan excesivamente burocratizado: un elevado número de instituciones intervienen en el proceso de la ayuda, complejizando excesivamente este trámite. Por otro lado, surgen dificultades relacionadas con la necesidad de adelantar el dinero de la ayuda. Un problema que se repite a lo largo de las entrevistas con todos los colectivos, y que dificulta enormemente la capacidad inversora de los beneficiarios, disuadiendo a posibles futuros inversores.

En relación a los efectos de las ayudas, el análisis muestra cómo éstos se encuentran estrechamente vinculados a las motivaciones hacia las que ha ido dirigida la inversión. Unos efectos que se plasman, en primer lugar, a nivel personal, y se traducen en aumento de autoestima (derivado de la creación de propio negocio), y la consecución del modelo de vida anhelado. A nivel profesional, el principal efecto, sin duda, es la obtención de un puesto de trabajo. A pesar de estos logros, los efectos económicos apenas son percibidos. El escaso periodo de tiempo transcurrido desde su puesta en marcha no permite realizar valoraciones que determinen efectos relacionados con la viabilidad futura del proyecto o el incremento de renta. Una cuestión esta última que apenas reconocen los emprendedores entrevistados, para quienes el tipo de trabajo obtenido y sus condiciones prevalecen sobre la rentabilidad.

- *La potencialidad de la agroindustria en el desarrollo rural*

El colectivo empresarial se completa con la presencia de empresarios dedicados a la industria agroalimentaria. Frente al colectivo anterior, se trata de personas que cuentan con una dilatada experiencia en el mundo empresarial, aunque al igual que el primer grupo, el rasgo definitorio de este tipo de empresas es precisamente su reducido tamaño. Otra de las características de este colectivo es la heterogeneidad de su orientación productiva (industrias vitivinícolas, lácteas, cárnicas, etc.).

Aún así, un 60% de las empresas apoyadas se dedican a la producción vitivinícola, localizándose principalmente en la comarca de Rioja Alavesa. Un tercer aspecto que identifica a este tipo de beneficiario resulta de su gran capacidad inversora, superando en algunos casos el volumen de inversión de las entidades locales y comarcales.

El escenario de creciente competitividad en el que se desenvuelven estas empresas determina que la mejora de la posición en el mercado sea uno de los principales factores que motivan esta inversión. Las estrategias empresariales que se establecen para lograrlo son numerosas: inversiones en maquinaria para aumentar la productividad, mejora de la calidad de los productos, e incluso introducción de otros nuevos en el mercado. Una opción esta última que pese a su gran potencial (productos alternativos como biodiesel, productos precocinados, etc.), ha obtenido por el momento un alcance reducido.

Los efectos obtenidos con estas ayudas son, a juicio de los entrevistados, muy positivos: un significativo incremento de la productividad y de las ventas, el acceso a nuevos mercados, y la mejora de los productos. Algunas iniciativas también han permiti-

do la mejora de las condiciones de trabajo e higiene en las empresas, reduciendo los procesos y favoreciendo unas condiciones de seguridad en el trabajo más idóneas.

Además de los efectos a nivel empresarial, se observa cómo algunos los proyectos apoyados están ejerciendo un efecto positivo en el mantenimiento de la actividad económica y el asentamiento de la población en las zonas rurales. Se trata de la creación de empleo directo en aquellas poblaciones en las que se instala la empresa, y de la generación de trabajo indirecto en otros sectores como el agrario, a través del aumento de la demanda de productos. En este contexto, una de las principales propuestas se refiere a la formación de trabajadores cualificados en las zonas rurales, ante la dificultad de algunas empresas por encontrar personas cualificadas y dispuestas a trabajar en estos sectores.

Desde una perspectiva más amplia, parece conveniente apoyar de forma más decidida la incorporación de nuevos productos y alimentos que contribuyan a diversificar la oferta alimentaria en la CAPV (frente al «monocultivo» vitivinícola), y a incrementar el valor añadido de los productos agrarios (productos como el biodiesel, productos preparados, etc.). Productos agrarios de base local que tratan de responder a los nuevos hábitos de consumo.

Según la situación anterior, la pequeña industria tradicional se inserta en un marco de intensa competencia con las industrias de mayor tamaño. Entre las principales limitaciones que percibe la pequeña industria, destaca su reducida capacidad de inversión y menor volumen de negocio, lo que crea una «brecha» importante entre ambos modelos empresariales. En este escenario, parece necesario un mayor esfuerzo económico dirigido al fomento de las ayudas hacia aquellas pequeñas empresas o microempresas. Un tipo de industrias con una mayor implicación en las zonas rurales que las grandes empresas y, por lo tanto, con mayor «posibilidad» de crear de oportunidades de empleo en estas áreas.

• *Protagonismo de las entidades locales y comarcales en el desarrollo rural*

El análisis de las entidades locales y comarcales, en su doble papel como gestores y beneficiarios del desarrollo rural, aporta una perspectiva inédita frente a estudios anteriores. Dentro del conjunto de entidades públicas y privadas presentes en las zonas rurales del País Vasco, el análisis se ha centrado en dos figuras principales: los alcaldes de municipio y los gerentes de Asociaciones de Desarrollo Rural (ADR) y de Agricultura de Montaña (AAM). La selección de entrevistados con una dilatada experiencia como alcaldes y gestores de AAM y ADR ha permitido enriquecer el estudio con testimonios únicos acerca de los principales cambios surgidos desde la aplicación de los programas Objetivo 5b y LEADER en el País Vasco.

Según recoge el análisis, los primeros programas de desarrollo rural resultaron decisivos por varias razones. En primer lugar, el incremento de dotación económica a través de los proyectos de desarrollo rural, permitió sanear las *maltrechas* arcas municipales, aumentando, al mismo tiempo, las responsabilidades gestoras de las alcaldías. Un segundo aspecto «intangibles», aunque muy relevante, es la incorpora-

ción a partir de estos programas de nuevos contenidos y planteamientos de desarrollo rural.

En efecto, la incorporación de una serie de conceptos inherentes al desarrollo rural constituye una de las principales contribuciones de estos primeros programas, lo que supuso la puesta en marcha de innovadoras formas de gestión y planificación, que incorporaban una visión más a largo plazo.

Las motivaciones esgrimidas por alcaldes y gerentes se encuentran directamente relacionadas con la consecución de un objetivo prioritario: el asentamiento de población, sobre todo joven, en las zonas rurales.

La valoración que hacen las entidades locales y comarcales de esas ayudas, al igual que el resto de beneficiarios, es muy positiva. Aún así, la dificultad de adelantar el dinero como condición para recibir la subvención se presenta como una de sus principales limitaciones. Una situación que implica un progresivo endeudamiento que se acrecienta en aquellos proyectos de mayor envergadura. Aunque estos problemas hayan sido atenuados en algunas medidas (Medida VII) a través de la posibilidad de recibir anticipos reintegrables, sería recomendable que se extendiera hacia todas las medidas y colectivos beneficiarios.

Por otro lado, resulta interesante destacar dos aspectos del análisis que hacen referencia a los criterios elegibles: en primer lugar, los criterios que toman las entidades locales y comarcales a la hora de priorizar proyectos, y en segundo lugar a la valoración de los entrevistados acerca de los criterios que establecen las autoridades de cada Territorio (Diputaciones y Gobierno Vasco) en la concesión de las ayudas.

En el primer caso, los entrevistados parecen compartir una misma visión acerca de los criterios que han de predominar a la hora de apoyar diferentes proyectos, entre los que predomina el apoyo de la iniciativa local frente a la inversión «externa». A éste se añaden otros factores como la capacidad del proyecto de movilizar los recursos endógenos (físicos y humanos) de la zona.

Una segunda cuestión hace referencia a la priorización de proyectos por parte de las instituciones. Para algunos entrevistados, la ausencia de unos criterios claros y definidos a la hora de apoyar las diferentes iniciativas ha favorecido una distribución de ayudas muy «irregular», en función de unas prioridades difícilmente perceptibles. Se trata de valoraciones que registran un marcado carácter territorial. A esta situación se añade un último aspecto referido al carácter «politizado» de las ayudas, que esgrimen algunos de los entrevistados. En definitiva, un escenario que requiere de la puesta en común entre los diferentes actores de propuestas conjuntas de actuación y criterios de elegibilidad claros y consensuados.

Finalmente, las valoraciones generales que se percibe de los efectos de las ayudas, resultan muy positivas. Uno de los principales efectos logrados a partir de la financiación de proyectos de desarrollo rural ha sido la incorporación de nuevos servicios a las poblaciones rurales. Se trata de servicios de tipo educativo (como la instalación de guarderías, uno de los ejemplo más representativos), sanitarios (acondiciona-

miento de consultorio médico, centro de día, residencias) y socioculturales fundamentalmente, incrementándose durante este periodo la rehabilitación y acondicionamiento de edificios para la instalación de bibliotecas, centros culturales, etc.

En definitiva, una de las principales conclusiones que se extraen del análisis a beneficiarios es la positiva evolución socioeconómica de las poblaciones rurales vascas en los últimos años. Una percepción que se recoge entre las valoraciones de los entrevistados que muestran cómo la mejora generalizada de las condiciones de vida y el incremento de las oportunidades de empleo en las zonas rurales, han estimulado el asentimiento y mantenimiento de la población en las zonas rurales, logrando alcanzar el objetivo prioritario de los programas de desarrollo rural de mantener e incrementar la población en las zonas rurales. Una vez alcanzada esta situación, se plantea un intenso debate que implica a gerentes, alcaldes y los propios residentes rurales: ¿Cuál es el límite de crecimiento de las zonas rurales?, ¿Hasta dónde es posible mantener los estándares de calidad de vida en las «reconvertidas» poblaciones?. Interrogantes que se trasladan a la esfera urbana, en espera de que la *ruralidad* se convierta en objeto de reflexión entre los diferentes actores políticos, económicos y sociales.

• *Sobre los condicionantes del desarrollo rural*

A pesar de la evidente evolución socioeconómica de los municipios rurales vascos a partir de la aplicación de estos programas, los novedosos planteamientos de desarrollo rural (y la inyección económica generada) no han servido para frenar el paulatino declive demográfico y socioeconómico de algunas comarcas (Montaña Alavesa y Valles Alaveses, e interior de Gipuzkoa y Bizkaia), que continúan presentando indicadores demográficos y socioeconómicos en clave negativa. Por ello, para finalizar, parece conveniente extraer algunas de las *debilidades* que afectan a la ruralidad vasca y que condicionan el éxito de las políticas de desarrollo rural puestas en marcha.

A lo largo de las entrevistas se detectan en el discurso de los entrevistados determinados factores que resultan especialmente influyentes a la hora de valorar los resultados de los programas. Este conjunto de factores se convierten en *condicionantes* del desarrollo de las poblaciones rurales.

El primero de estos condicionantes guarda estrecha relación con las características demográficas que presentan algunas poblaciones rurales: el elevado índice de envejecimiento de sus residentes, la alta tasa de masculinización, o la evolución negativa de los flujos demográficos que se detectan en determinados municipios (comarcas alavesas de Valles Alaveses y Montaña Alavesa, montaña guipuzcoana e interior de Bizkaia) condicionan significativamente la puesta en marcha de proyectos de desarrollo en estas zonas. En aquellas poblaciones que presenten un débil entramado social capaz de dinamizar los procesos de desarrollo rural, va a resultar muy difícil poner en marcha iniciativas de desarrollo rural a cualquier nivel, por lo que las políticas diseñadas hacia estos lugares tendrán que tener en cuenta las características sociopolíticas y económicas de estas poblaciones.

Junto a éste aparecen otros factores de naturaleza «intangible» que ayudarían a explicar el relativo «impacto» de las políticas de desarrollo en algunas zonas. Entre éstas, los entrevistados destacan falta de iniciativa entre los residentes rurales. A juicio de algunos entrevistados, la falta de movilización de los recursos endógenos de las zonas rurales se presenta como uno de los principales escollos para el desarrollo; una situación que está siendo parcialmente mitigada en algunas zonas con la llegada de nuevos emprendedores. En este contexto, la capacidad de las entidades locales y comarcales por incorporar personal formado y capacitado para dinamizar las áreas rurales va a resultar imprescindible.

En definitiva, los destinatarios del desarrollo rural se hacen eco de una situación en la que se pone de manifiesto la dificultad de promocionar iniciativas de desarrollo rural en escenarios marcados por alguno de los condicionantes que afectan a los espacios rurales. Un escenario que plantea un amplio interrogante en torno a la capacidad de estas poblaciones de promover proyectos de desarrollo una vez que las ayudas se reduzcan o desaparezcan. Las consecuencias de la desconexión de la *respiración asistida* a través de las ayudas es un aspecto que, aunque resuelto de manera satisfactoria por algunos entrevistados, será una cuestión que deberá ser contrastada en futuras investigaciones según vaya evolucionando la política de desarrollo rural. Hasta que esto ocurra, las poblaciones rurales continuarán reinventándose y promoviendo proyectos, en un intento por afianzar las estructuras políticas y socioeconómicas creadas en los últimos años a partir de las políticas de desarrollo rural.

Desde una perspectiva más amplia, este estudio profundiza en algunas líneas de investigación novedosas dentro de la Sociología rural, y de la evaluación del desarrollo rural. A continuación se plantean posibles áreas de trabajo e investigación, algunas de las cuales afianzarían la propuesta que se ha presentado en este estudio:

Acerca de la política de desarrollo rural y el medio rural, parece interesante continuar indagando en los siguientes aspectos:

- Conocer y valorar el contenido de la nueva programación de desarrollo rural 2007-2013, prestando especial atención a sus objetivos, destinatarios y líneas de ayuda estratégicas.
- Estimar el impacto de la aproximación medioambiental y forestalista del desarrollo rural, uno de los principales pilares para la próxima programación, y su aportación al desarrollo de las zonas rurales.
- Examinar las estructuras sociopolíticas creadas a escala local y comarcal, con el objetivo de conocer la *solidez* del nuevo entramado político creado.
- Elaborar una tipología de *paisajes rurales* a partir de variables demográficas, sociales, económicas, medioambientales, etc. que permita conocer en profundidad los rasgos presentes en cada comarca.

Acerca de la *evaluación del desarrollo rural*, las propuestas esgrimidas serían las siguientes:

- Comprobar la bondad de los enfoques de evaluación participativos que incorporen a los destinatarios desde mismo diseño de la programación de desarrollo rural,
- Incorporar en futuras evaluaciones la participación de actores que, hasta el momento, no han sido incluidos en las evaluaciones. Dentro de este grupo destacan los beneficiarios indirectos; es decir, aquellas personas que no invierten en proyectos de desarrollo pero tienen un efecto sobre ellos, como la población residente en las zonas rurales (nuevos y antiguos residentes), y aquellos potenciales beneficiarios que por diferentes razones se han quedado fuera de los programas de desarrollo rural.

En relación a este último aspecto, una de las limitaciones de este estudio radica precisamente en la exclusión de estos actores dentro de nuestro objeto de estudio, ofreciendo una visión *parcial* de la realidad del desarrollo rural en el País Vasco. A nivel metodológico, la incorporación de los beneficiarios al final del proceso de evaluación, esto es, una vez que el programa ha sido diseñado y aplicado, convierte este estudio en una evaluación participativa parcial; *parcial*, al contar con los beneficiarios únicamente al final del proceso. En este contexto, aparece la necesidad de fomentar enfoques de evaluación participativos que integren a los beneficiarios del desarrollo rural en el mismo diseño del programa.

Más allá de estas limitaciones, como conclusión final cabe destacar cómo la incorporación de los beneficiarios en la investigación ha contribuido significativamente a la profundización y mejora del conocimiento de las zonas rurales vascas, y de los programas de desarrollo puestos en marcha en las dos últimas décadas. Esta investigación se ha adentrado en el medio rural vasco de la mano de sus principales protagonistas, con el objetivo de *poner rostro* a las cifras de desarrollo rural, y dar la palabra a los beneficiarios. Una aproximación que ha permitido descubrir un medio rural vivo y en continuo movimiento y transformación.

7. Bibliografía

- ADE Consulting (2003): *Evaluación ex post de los programas Objetivo 5b para el periodo 1994-1999. Informe final*. Bruselas.
- ALBISU, L. M. (1990): «Perspectivas del sector agroalimentario», en *Ekonomiaz*, núm. 16, Vitoria-Gasteiz. Gobierno Vasco.
- ALBERDI, J. C. (2001): «Activo envejecido sin recambio regeneracional en el caserío vasco», en *Papeles de Geografía* núm. 33, Vitoria-Gasteiz.
- ALBERDI, J. C. (2002a): *Agricultura de montaña en el País Vasco. Balance de una década*. Ponencia presentada en la II Jornadas sobre modelos y políticas de desarrollo rural en Europa, organizadas por el Foro Rural Mundial. Arkaute, Álava, mayo 2002.
- ALBERDI, J. C. (2002b): «Una década de desarrollo rural en el País Vasco: las Asociaciones de Agricultura de Montaña en Gipuzkoa», en *Fundación Sancho El Sabio*, núm. 17.
- ALBERDI, J. C. (2004): «Colaboración interinstitucional en el desarrollo rural: aciertos y fracasos de la Ley de Desarrollo Rural en el País Vasco», en *Boletín de la Asociación Española de Geógrafos*, núm. 38.
- ALVIRA MARTÍN, F. (1991): *Metodología de la evaluación de programas*. CIS. Madrid.
- ALVIRA MARTÍN, F. (1996): *Metodología de la evaluación de programas*. Cuadernos Metodológicos Nº 2. CIS. Madrid.
- ALVIRA MARTÍN, F. (2004): *La evaluación de las instituciones sociales: metodología y epistemología*. Comunicación presentada al VIII Congreso Español de Sociología. Alicante, septiembre 2004. 10 págs.
- AINZ, M. J. (2001): *El caserío vasco en el país de las industrias*. Serie Estudios Nº 147. MAPA. Madrid.
- AINZ, M. J. y ALBERDI, J. C. (2000): «El desarrollo rural en la vertiente atlántica del País vasco: un balance». *Lurralde*, 23: 171-180.
- ARDATZA, (1999): «Nuevo reglamento de Desarrollo Rural en la UE». Monográfico. Vitoria-Gasteiz.
- AREITIO et al (2003): *Informe de Evaluación Intermedia del PDRS 2000-2006*. Gobierno Vasco. Inédito.

- BARDAJÍ, I. y JIMÉNEZ, M^a del M. (1995): «La Iniciativa LEADER I y su contribución a la pluriactividad en Castilla y León». *Agricultura y Sociedad*, 77: 147-172.
- BACHTLER, J. y MICHIE, R. (1994): «Strengthening Economic and Social Cohesion? The Revision of the Structural Funds». *Regional Studies*, Vol. 28 (8): 789-796.
- BACHTLER, J. y MICHIE, R. (1995): «A new era in EU regional policy evaluation? The appraisal of the Structural Funds». *Regional Studies*, Vol. 29 (8): 745-751.
- BACHTLER, J. y MICHIE, R. (1997): «The interim evaluation of EU regional development programmes: experience from Objective 2 regions». *Regional Studies*, Vol. 31 (9): 849-858.
- BALAGUER, E. (2002): «Aplicación y resultados de los programas de desarrollo rural en Navarra», en *MAPA: Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural*. 30 págs. www.libroblancoagricultura.com
- BALLART, X. (1992): *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.
- BAYLINA, M. y SALAMAÑA, I. (2006): «El lugar del género en geografía rural». *Boletín de la Asociación Española de Geógrafos*, 41: 99-112.
- BINIMELIS SEBASTIAN, J. (2000): «Cambio rural en la sociedad post-industrial». *Lurralde*, 23: 94-111.
- BOCK, B. (2004): «It still matters where you live: Rural women's employment throughout Europe», en Hoggart, K. y Buller, H. (eds.): *Women in the European countryside*. Aldershot. Ashgate. Londres.
- BOCK, B. y DERKZEN, P. (2003): *Gender, new rural governance and rural development money- rural women's participation in the policy making and the gender-specific allocation of rural development money in the East of the Netherlands*. Comunicación presentada al XX Congreso de la Sociedad Europea de Sociología Rural, Sligo- Irlanda, agosto 2003.
- BÖCHER, M. (2004): *Participatory policy evaluation as an innovative method to achieve sustainable development*. Comunicación presentada en el XI Congreso Mundial de Sociología Rural. Trondheim, Suecia, agosto 2004.
- BRISTOW, G., COWELL, R. y MARDSEN, T. (2000): *Tensions, limits and potentials: evaluation rural development policies in Scotland*. Comunicación presentada en la Conferencia Internacional European Rural Policy at the Crossroads en la Universidad de Aberdeen. Escocia, julio 2000.
- BRYDEN, J. (1990): «Las perspectivas de cambio en la política de la CEE», en Fundación Arkleton: *Cambio rural en Europa*, Serie Estudios N° 56. MAPA. Madrid.
- BRYDEN, J. (2000): *Is there a «New rural policy»?* Ponencia presentada en la Conferencia Internacional: European Rural Policy at the crossroads en The Arkleton Centre for Rural Development Research, Aberdeen, Escocia, diciembre 2000.

- BRYDEN, J. (2003): *Rural development situation & challenges in EU- 25*. Ponencia presentada en la segunda Conferencia Europea sobre desarrollo rural, Salzburgo, noviembre 2003.
- BRUCKMEIER, K. y PATRICIO, T. (2003): «The agri-environmental policy of the European Union. New chances for development in the South European countryside?», en Kasimis, C. y Stathakis, G.: *The Reform of the CAP and Rural Development in Southern Europe*. Ashgate. London.
- CAMARERO RIOJA, L. A. (1992): «El mundo rural español en la década de los noventa: ¿renacimiento o reconversión?». *Documentación Social*, 87: 9-27.
- CAMARERO RIOJA, L. A. (1993): *Del éxodo rural y el éxodo urbano. Ocaso y renacimiento de los asentamientos rurales en España*. Serie Estudios N° 81. MAPA. Madrid.
- CAMARERO RIOJA, L. y OLIVA, J. (1999): «La ruralidad en la sociedad itinerante: Breve panorámica de la ruralidad vasca». *Inguruak*, 25: 125-137.
- CANTO Del, C. y CASABIANCA, F. (coord.) (1996): *Innovación y Desarrollo en las áreas rurales*. MAPA. Madrid.
- CARRASCO, M. y TOLEDANO, N. (2004): «La promoción de nuevas empresas en el medio rural. Análisis de la incidencia de Leader II en la provincial de Huelva». *Estudios Agrosociales*, 202: 199-221.
- CAWLEY, M, GILLMOR, D. A. y MCDONAGH, P. (1997): «The adoption of alternative farming enterprises in Ireland´s less favoured areas», en De Haan, H., Kasimis, B. y Redclif, M. (coord.): *Sustainable rural development*. Ashgate. Londres.
- CEÑA, F. (1994): «Planteamientos económicos del desarrollo rural: Perspectiva histórica». *Revista de Estudios Agrosociales*, 169: 11-51.
- CHELIMSKY, E. y SHADISH, W. R. (1997): *Evaluation for the 21st century*. A Handbook. SAGE Publications. London.
- COMINS, S. y QUINTANA CAVANILLAS J. I. (2002): *Desarrollo rural: de los fundamentos a la aplicación*. Paraninfo. Madrid.
- CORBERA MILLÁN, M. (1999): «Las políticas de desarrollo rural en la región cantábrica: los programas Leader», en Corbera, M. (ed.): *Cambios en los espacios rurales cantábricos tras la integración de España en la UE*. Universidad de Cantabria. Santander.
- COMISIÓN EUROPEA (1962): Reglamento (CEE) N° 25/62 relativo a la financiación de la política agrícola común. DOCE B 030 de 20 de abril de 1962.
- COMISIÓN EUROPEA: (1992): *From the Single Act to Maastricht and beyond*. COM (92) 2000 final.
- COMISIÓN EUROPEA (1993): *Nuestro futuro agrario. (Europa en movimiento)*. CECA-CEE-CEEA. Bruselas-Luxemburgo.

- COMISIÓN EUROPEA (1996a): *Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión 1994-1999*. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1996b): *Declaración de Cork: Por un medio rural vivo*. 9 de noviembre de 1996.
- COMISIÓN EUROPEA: (1987): *The Single Act: a new frontier for Europe*. Documento COM (87) 100.
- COMISIÓN EUROPEA: (1997a): *Rural Developments. CAP 2000*. Working Documents.
- COMISIÓN EUROPEA (1997b): *Towards a common agricultural and rural policy for Europe*. Buckwell Report.
- COMISIÓN EUROPEA (1998a): *Reforma de la PAC: Una política para el futuro*. Documento COM (98)158 final.
- COMISIÓN EUROPEA (1998b): *El desarrollo rural*: Dirección General de Agricultura (DG VI). N°.12 /98.
- COMISIÓN EUROPEA (1999a): *La Agenda 2000. Fortalecer y ampliar la Unión Europea*.
- COMISIÓN EUROPEA (1999b): Reglamento (CE) N° 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999 sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos. *DOCE* L 160 de 26 de junio de 1999.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): *Programas de desarrollo rural 2000-2006*. www.europa.eu.int/comm/agriculture/index.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *The common agricultural policy. 2000 Review*. (DG VI).
- COMISIÓN EUROPEA (2002a): *Directrices para la evaluación intermedia de los Programas de Desarrollo Rural*. DOC. STAR VI/43517/02.
- COMISIÓN EUROPEA (2002b): *Directrices para la Evaluación de los programas LEADER +*. Doc. STAR VI/43903/02-Rev.1.
- COMISIÓN EUROPEA (2002c): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Revisión intermedia de la Política Agraria Comunitaria*. COM (2002) 394final.
- COMISIÓN EUROPEA (2002d): *Directrices para la Evaluación intermedia de los programas de Desarrollo rural 2000- 2006 financiados con cargo al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola*. DOC. STAR VI/43517/02.
- COMISIÓN EUROPEA (2003a): *Rural development in the European Union*.
- COMISIÓN EUROPEA (2003b): *The evaluation of socio- economic development: the GUIDE*. www.evalseid.info

- COMISIÓN EUROPEA (2004a): *Propuesta de Reglamento del Consejo sobre la financiación de la política agrícola común*. Documento COM (2004) 489 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2004b): *Indicadores comunes para el seguimiento de la programación de desarrollo rural 2000-2006*. Documento de trabajo D/76 Final.
- COMISIÓN EUROPEA (2005a): *The new programming period 2007-2013: Methodological working papers*. Draft working paper on ex ante evaluation. www.europa.int/comm/regional-policy/
- COMISIÓN EUROPEA (2005 b): *Propuesta de decisión del Consejo sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (Periodo de programación 2007-2013)*. Informe N° 10893/05.
- COMISIÓN EUROPEA (2005 c): Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo de 20 de septiembre de 2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). *DOCE* L277/1 de 21 de octubre de 2005.
- COMISIÓN EUROPEA (2006): Reglamento (CE) n° 1974/2006 de la Comisión de 15 de diciembre de 2006 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). *DOCE* L268/15 de 23 de diciembre de 2006.
- COMUNIDAD DE MADRID (1996): *Desarrollo rural en la Comunidad. Programa Operativo Objetivo 5b de la Comunidad de Madrid periodo 1994-1999*. Madrid.
- COOK, T. D. (1997): *Métodos cuantitativos y cualitativos en investigación evaluativa*. Ediciones Morata. Madrid.
- CORBERA, M. (ed.) (1999): *Cambios en los espacios rurales cantábricos tras la integración de España en la UE*. Universidad de Cantabria. Santander.
- DELGADO et al (1999): «De las nuevas tendencias en evaluación a su aplicación en las iniciativas europeas de desarrollo rural», en Ramos, E.: *El desarrollo rural en la Agenda 2000*. Serie Estudios, N° 142. MAPA. Madrid.
- DELGADO SERRANO, M^a M. (2004): *La política rural europea en la encrucijada*. Serie Estudios N° 155. MAPA. Madrid.
- DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y PESCA DEL GOBIERNO VASCO (1999): «Política Agrarias en el País Vasco». *Inguruak*, 25: 139:154.
- DÍAZ MÉNDEZ, C. (1997): *Estrategias familiares y juventud rural*. MAPA. Serie Estudios N° 134. MAPA. Madrid.
- DÍEZ LÓPEZ, M^a. A. (2001): *La evaluación de la política regional: Propuestas para evaluar las nuevas políticas regionales*. Serie Tesis Doctorales. Universidad del País Vasco.

- DÍEZ LÓPEZ, M^a. A., IZQUIERDO RAMÍREZ, B. y MALAGON ZALDUA, E. (2002): *How to evaluate regional development policies? The potential of a theory of change approach*. Comunicación presentada en la Conferencia de la Sociedad Europea de Evaluación. Sevilla, Octubre 2002.
- DÍEZ LÓPEZ, M^a. A., IZQUIERDO RAMÍREZ, B. y MALAGON ZALDUA, E. (2005): *Using evaluation for collective learning and improving regional policies: a case study in the Basque Country*. Comunicación presentada en la Conferencia Internacional Regional Growth Agendas. Dinamarca, Mayo 2005.
- DÍEZ LÓPEZ, M^a. A. e IZQUIERDO RAMÍREZ, B. (2006): La evaluación de los Fondos Estructurales de la Unión Europea: revisión y balance. *Ekonomiaz*, 60: 179-211.
- EL CAMPO (1981): Banco Bilbao Vizcaya. Bilbao.
- EL CAMPO (1991): Banco Bilbao Vizcaya. Bilbao.
- EL CAMPO (1992): Banco Bilbao Vizcaya. Bilbao.
- ESPARCIA PÉREZ, J. (2000a): «The LEADER Programme and the rise of rural development in Spain». *Sociologia Ruralis*, Vol. 40 (2): 200-207.
- ESPARCIA PÉREZ, J y NOGUERA TUR, J. (1998): «La eficacia de las políticas de desarrollo rural», en *IX Coloquio de Geografía Rural*. Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología. Universidad del País Vasco. Págs: 71-78.
- ESPARCIA PÉREZ, J., MOSELEY, M. y NOGUERA, J (2001): Exploring local partnerships for rural development in Europe. An analysis of 330 partnerships across 6 EU countries. Informes UDERVAL. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valencia.
- ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M. (1988a): *Desarrollo rural integrado*. Serie Estudios, N° 50. MAPA. Madrid.
- FERNÁNDEZ DE LARRINOA, K. (1998): *Sociedad rural, desarrollo y bienestar*. Escuela Universitaria de Trabajo Social. UPV- EHU. Vitoria- Gasteiz.
- FERNÁNDEZ DE LARRINOA, K. (ed.) (1999): *La cosecha pendiente. De la intervención económica a la intervención cultural y comunitaria en el medio rural*. Los Libros de la Catarata. Departamento de Extensión Universitaria de la Universidad del País Vasco. Vitoria- Gasteiz.
- FORO AGRARIO (VV.AA) (2000): *La reforma de la PAC de la AGENDA 2000 y la agricultura española*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.
- GAEMELKE, P. (2003): *A competitive agriculture for the future in an enlarged Europe*. Ponencia presentada en la segunda Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural, Salzburgo, noviembre 2003.
- GAFFEY, V. (2004): *The Mid-term evaluation of the Structural Funds in 2003: A critical appraisal from the perspective of the European Commission*. Comuni-

- cación presentada en la VI Conferencia de la Sociedad Europea de Evaluación, Berlín 30 de septiembre- 1 de octubre de 2004.
- GAP (Grup D`Avaluació de Politiques) (2001): *Mid-term Evaluation of the 5b DO-CUPs. Synthesis Report, Spain*. Bruselas.
- GARAYO, J. M. (1996): «La sociedad rural en el final de siglo». *Inguruak*, 16: 61- 79.
- GARAYO, J. M. (1997): «La sociedad y población rurales en el País Vasco». *Mundaiz*, 54: 61-100.
- GARBISU, J. (2002): «Situación, evolución y perspectivas del sector agrario de la CAPV», en *MAPA: Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural* www.libroblancoagricultura.com
- GARCÍA BARTOLOMÉ, J. M. (1991): «Sobre el concepto de ruralidad: crisis y renacimiento rural». *Política y Sociedad*, 8: 87-94.
- GARCÍA GARCÍA, J. T. y FRANCÉS GARCÍA, J. (2004): «Diversidad de paradigmas evaluativos: repercusiones metodológicas de la relación sujeto- objeto en intervención- evaluación». Comunicación presentada en el VIII Congreso Español de Sociología. Alicante, septiembre 2004.
- GARCÍA SANZ, B. (1999): «Cambios demográficos en la nueva ruralidad española», en Ramos Leal, E. (coord.): *El desarrollo rural en la Agenda 2000*. Serie Estudios, Nº 142. MAPA. Madrid. Págs: 45-64.
- GARCÍA SANZ, B. (2004): *La mujer rural ante el reto de la modernización de la sociedad rural*. Instituto de la Mujer. Madrid.
- GOBIERNO VASCO (1985): Decreto 394/1985 de 30 de diciembre sobre régimen específico de la Agricultura de Montaña en la Comunidad Autónoma del País Vasco. *BOPV* Nº 32 de 17 de febrero de 1986.
- GOBIERNO VASCO (1986): Agricultura de Montaña. Foresta'85. Jornada Técnicas Itsas-Lur. Colección Congresos, Nº2. Vitoria-Gasteiz.
- GOBIERNO VASCO (1988): Decreto 295/1988, de 8 de noviembre, por le que se crea la modalidad de alojamiento turístico-agrícola. *BOPV* Nº 233 de 13 de diciembre de 1988.
- GOBIERNO VASCO (1991a): *Programa Operativo de desarrollo de las zonas rurales Objetivo 5b de la Comunidad Autónoma Vasca*. Departamento de Agricultura y Pesca. Vitoria-Gasteiz.
- GOBIERNO VASCO (1991b): *Iniciativa LEADER I*. Departamento de Agricultura y Pesca. Vitoria-Gasteiz.
- GOBIERNO VASCO (1992): *Plan Estratégico Rural Vasco. Líneas de actuación 1992-1996*. Vitoria-Gasteiz.

- GOBIERNO VASCO (1995a): *Documento Único de Programación para el desarrollo de las zonas rurales de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1994-1999*. Gobierno Vasco. Vitoria- Gasteiz.
- GOBIERNO VASCO (1995b): *Iniciativa LEADER II*. Departamento de Agricultura y Pesca. Vitoria- Gasteiz.
- GOBIERNO VASCO (1997): *Plan de actuación para el desarrollo del medio rural vasco 1997-2000*. Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- GOBIERNO VASCO (1998): Ley 10/1998 de 8 de abril de Desarrollo Rural. *BOPV* 4/05/1998.
- GOBIERNO VASCO (2000a): *Plan de desarrollo rural sostenible de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2000-2006*. Departamento de Agricultura y Pesca. Tomo I y II.
- GOBIERNO VASCO (2000b): *Informe del Turismo Vasco*, 3. Servicio de Publicaciones.
- GOBIERNO VASCO (2000c): Decreto 242/2000 por el que se regulan las ayudas a proyectos piloto de acción rural en zonas de agricultura de montaña. *BOPV* N° 80 de 4 de diciembre de 2000.
- GOBIERNO VASCO (2002a): Decreto 100/2002 por el que se regulan las ayudas a la promoción y desarrollo de las zonas rurales de la CAPV (Programa EREIN). *BOPV* N° 93 de 12 de mayo de 2002.
- GOBIERNO VASCO (2002b): Decreto 229/2002 por el que se regula la aplicación de la Iniciativa LEADER +. *BOPV* N° 194 de 12 de octubre de 2002.
- GOBIERNO VASCO (2003a): *Informe sobre Empresas Agroalimentarias de la CAPV*. Servicio de Publicaciones.
- GOBIERNO VASCO (2003b): Decreto 283/2003 de 18 de noviembre de modificación del decreto pro le que se establecen programas de ayuda a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios, silvícolas, de la pesca y la acuicultura, y de la alimentación. *BOPV* N° 251 de 24 de diciembre de 2003.
- GOBIERNO VASCO (2004a): *Las mujeres en el medio rural vasco*. (VI/496/04).
- GOBIERNO VASCO (2004b): Decreto 50/2004 de 16 de marzo de modificación del decreto por el que se regulan las líneas de ayuda a la promoción y desarrollo de las zonas rurales de la Comunidad Autónoma Vasca. *BOPV* N° 80 de 30 de abril de 2004.
- GÓMEZ BENITO, C. y GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, J. J. (ed.) (1997): *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*. MAPA. CIS. Madrid.
- GÓMEZ BENITO, C. y GONZÁLEZ, J. J. (coord.) (2000): *Agricultura y sociedad en el cambio de siglo*. McGraw-Hill. Madrid.

- GÓMEZ GIL, J. L. (1999): «Acciones y estrategias de futuro». *Actualidad Leader*: 21-25.
- GONZÁLEZ FERNANDEZ, M. y CAMARERO RIOJA, L. A. (1999): «Las tramoyas de la postmodernidad». *Política y Sociedad*, 31: 55-68.
- GONZÁLEZ FERNANDEZ, M. (2002): *Sociología y Ruralidades. La construcción social del desarrollo rural en el Valle de Liébana*. Serie Estudios Nº 150. MAPA. Madrid.
- GONZÁLEZ REGIDOR, J. (2000): *El futuro del medio rural en España*. CES. Madrid.
- GREEN, J. C. (1994): «Qualitative Program Evaluation. Practice and Promise», en Denzin, N.K., Lincoln, Y.S. (eds.): *Handbook of Qualitative Research*. SAGE. London. Págs: 530-541.
- GREGORY, A. (2000): «Problematizing participation. A critical review of approaches to participation in evaluation theory». *Evaluation*, Vol.8 (1): 29-45.
- GUBA, E. G. y LINCOLN. Y.S. (1989): *Fourth Generation Evaluation*. SAGE Publications, London.
- GUZMAN, M., COBACHO, M^a A. y MARTÍNEZ, E. (2001): *Metodología para la evaluación de programas de desarrollo rural*. Comunicación presentada en el IV Congreso de la Asociación Española de Economía Agraria. Pamplona. 26 págs.
- HERVIEU, B. (1994): «Territorios rurales: del desarraigo a la integración». en Junta de Castilla y León: *Las estrategias regionales para el mundo rural Volumen II*. Valladolid.
- HERVIEU, B. (1996): *Los campos del futuro*. Serie Estudios Nº 118. MAPA. Madrid.
- HERVIEU, B. y BERANGER, C. (2000): «New regulation of agriculture and rural development in Europe particularly in France through multifunctional character of agriculture and land». Ponencia presentada en la Conferencia Internacional: European Rural Policy at the crossroads en The Arkleton Centre for Rural Development Research, Aberdeen, Escocia, diciembre 2000.
- HERVIEU, B. y ABIS, S. (2006): «Agricultura y mundialización en el Mediterráneo: la cuestión del Desarrollo rural». *Revista Española de Estudios Agrarios y Pesqueros*. 209: 13- 39.
- HOGGART, K. y PANIAGUA, A. (2001): «The restructuring of rural Spain?». *Journal of Rural Studies*, 17: 63- 80.
- IDOM (2001): *Evaluación final del Documento Único de Programación para el desarrollo de las zonas rurales Objetivo 5b de la CAPV 1994-1999*. Inédito.
- IDOM (2003): *Informe de evaluación intermedia de la Iniciativa LEADER + en el País Vasco*. Inédito.
- KAYSER, B. (1990): *La renaissance rurale: sociologie des campagnes du mude occidental*. Armand Colin. París.

- KINSELLA, J., WILSON, S., DE JONG, F y RENTING, H. (2000): «Pluriactivity as a livelihood strategy in Irish farm households and its role in rural development». *Sociologia Ruralis*, Vol. 40. (4): 481- 495.
- KOVÁCS, K. (2003): «Rethoric and political reality: Hungarian experiences on introducing rural development policies». Ponencia presentada en el Congreso de la European Rural Society, Sligo, Irlanda, agosto 2003.
- KRUEGER, R. A. (1991): *El grupo de discusión. Guía práctica para la investigación aplicada*. Psicología. Ediciones Pirámide. Madrid.
- KUSHNER, S. (2000): *Personalizing evaluation*. SAGE Publications. London.
- LANG, J. (2001): «Improving Structural policy under conditions of Hybrid governance: Multi- actor constellations, integrated feedback instruments and the use of evaluation results». *Evaluation*, 7(1): 7-23.
- LARRUBIA VARGAS, R., NAVARRO RODRÍGUEZ, S. y NIETO FIGUERAS, C. (2004): *La evolución de la política europea en el medio rural. Las estrategias LEADER en la provincia de Málaga*. Textos Mínimos, 77. Universidad de Málaga.
- LOWE, P. y RAY, C. (1998): *Participation in rural development: a review of European experience. Research Report*. Centre for Rural Economy. University of New Castle.
- MACIAS, L. M. (1990): «La PAC, su reforma y su influencia en la agricultura vasca». *Ekonomiaz*, 16: 31-41.
- MACIAS, L. M. y BARRENA, J. L. (1987): «Las políticas agraria y pesquera de la CEE: una aproximación al impacto en el sector primario de la CAV». *Ekonomiaz*, 7-8: 181-209.
- MALAGÓN, E. (2001): «La multifuncionalidad en las políticas de desarrollo rural en la CAPV». Comunicación presentada en el IX Congreso Hispano-Portugués de Estudios Rurales, Santiago de Compostela, junio 2001.
- MALAGÓN E. et al (2002): *Metodología de las evaluaciones del PDRS 2000-2006*. Inédito.
- MALAGÓN E. et al (2005): *Actualización de la evaluación intermedia del PDRS 2000- 2006*. Inédito.
- MALLEA, M. J. (2004): *Caracterización del medio rural vasco*. Ponencia presentada en el Curso de Verano «Los servicios a la población Rural» organizados por Mendikoi, S. P. Universidad del País Vasco. San Sebastián, julio 2004.
- MANSO, L. (1986): «Delimitación de zonas de agricultura de montaña». *Sustrai*, 3.
- MARTÍNEZ MONTOYA, J. (1994): «Los nuevos usos del espacio rural». *Informe Técnico N° 55*. Gobierno Vasco. Departamento de Agricultura.
- MAULEÓN GÓMEZ, J. R. (1998): *Estrategias familiares y cambios productivos del caserío vasco*. Departamento de Presidencia, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

- MAULEÓN GÓMEZ, J. R. (1999): «Contribución de la agricultura a la sociedad vasca». *Inguruak*, 25: 9-18.
- MAXWELL, J. A. (1998): «Designing a qualitative study», en Bickman, L. y Rog, D.J.: *Handbook of applied social research methods*. Thousand Oak-SAGE. California. Págs. 69-100.
- MEAZA RODRIGUEZ, G. (1998): *Geografía de Euskal Herria*. ETOR. Donostia-San Sebastián.
- MIDMORE, P. (1998): «Rural policy reform at local development programmes: Appropriate evaluation procedures». *Journal of Rural Studies*, Vol. 49 (3): 406-426.
- MILES & HUBERMAN, A.M. (1994): *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook* (2nd Edition.). Thousand Oaks. Sage Publications. Los Angeles.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (1992): *El futuro del mundo rural*. IRYDA. Madrid.
- MONNIER, E. (1995): *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- MOYANO ESTRADA, E. (2000): «Nuevos problemas y nuevas políticas de desarrollo rural», en Fernández de Larrinoa, K. (ed.): *La cosecha pendiente. De la intervención económica a la infraestructura cultural y comunitaria en el medio rural*. Los Libros de la Catarata. Madrid. Págs. 63-73.
- MOYANO ESTRADA, E. (2005): «Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural». *Documentos de Trabajo*. Nº 514. CSIC-IESA. 22 págs.
- MURUA, J. R. (1999): «La economía agraria y rural en el País Vasco». *Inguruak*, 25: 111-123.
- MURUA, J. R. (2000): «El sector agrario en el marco de las políticas de desarrollo rural», en Fernández de Larrinoa, K. (ed.): *La cosecha pendiente. De la intervención económica a la infraestructura cultural y comunitaria en el medio rural*. Los Libros de la Catarata. Madrid. Págs 73-85.
- MURUA, J. R., ASTORKIZA, I., y ASTORKIZA, K. (1998): «Evolución y perspectivas de los sectores agrario y agroindustrial: incidencia en el desarrollo rural de la Comunidad Autónoma Vasco», en VV. AA: *El Sector Agrario. Análisis desde las Comunidades Autónomas*. MAPA-Mundi-Prensa. Madrid.
- MURUA, J. R. y MALAGON, E. (1999): *Evaluación previa del Plan de Desarrollo Rural Sostenible de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) para el periodo de programación 2000- 2006*. Universidad del País Vasco. Inédito.
- NIETO FIGUERAS, C. (2004): *Las empresarias rurales malagueñas: la respuesta de las mujeres al mercado laboral*. Universidad de Málaga, D.L.
- NIETO FIGUERAS, C. (2003): *Las empresarias rurales malagueñas*. Universidad de Málaga. Microficha.

- NIRENBERG, B., BRAWERMAN, J. y RUIZ, V. (2000): *Evaluar para la transformación*. Paidós. Buenos Aires.
- NOGUERA TUR, J. (2001): *Evaluación de políticas de desarrollo rural en el sistema ibérico meridional*. Universitat de Valencia. Michoficha.
- NOGUERA TUR, J. (2003): *De la foto fija al seguimiento dinámico: Carencias en la Aplicación y Evaluación de Políticas de Desarrollo Rural. Desarrollo y Propuesta de un Sistema de Evaluación Continua*. Disponible en la página web de la Universidad de Valencia. www.uv.es/nogueraj/aboutme
- OCDE (2005): *Políticas de desarrollo rural basadas en el territorio: País Vasco (España)*. Estudio de caso. Inédito.
- ORTI, A. (1986): «La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semi-dirigida y la discusión de grupo», en García Ferrando, M: *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Alianza Universidad. Madrid. Págs: 171- 203.
- ORTIZ, D. y CEÑA, F (2002): «Efectos de la política agroambiental de la Unión Europea en el mundo rural». *Información Comercial Española*, Nº 803. Págs: 105-116
- ORTUÑO, S. y ZAMORA, R. (2001): «Las áreas de montaña y los nuevos modelos de desarrollo rural». *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 191: 41-60.
- OSUNA, J. L. y MÁRQUEZ, C. (2000) (dir. y ed.): *Guía para la evaluación de las políticas públicas*. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria. Sevilla.
- PARLETT, M. y HAMILTON, D. (1977): *Beyond the numbers game*. SAGE Publications. London.
- PATTON, M.Q. (1980): *Qualitative evaluation methods*. SAGE Publications. Beverly Hills. California.
- PATTON, M.Q. (1987): *How to use qualitative methods in evaluation*. SAGE Publications. University of California. Los Angeles.
- PATTON, M.Q. (1990): *Qualitative evaluation and research methods* (2nd Edition). SAGE Publications. London.
- PATTON, M.Q. (1996): *Utilization- focused evaluation. A next century text*. SAGE Publications. Thousand Oaks. California.
- PATTON, M.Q. (2002a): *Qualitative research& Evaluation methods* (3rd Edition). SAGE Publications. London.
- PATTON, M.Q. (2002b): «A vision of evaluation that strengthens democracy». *Evaluation*. Vol. (8) : 125-139.
- PÉREZ CORREA, E. y SUMPISI, J. M^a (2002): *Políticas, instrumentos, y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. MAPA. Madrid.

- PÉREZ DE CALLEJA, A. (1990): «La agricultura en el País Vasco: Presente y futuro». *Ekonomiaz*, 16: 21-29.
- PÉREZ DE LAS HERAS, B. (1990): *Análisis jurídico y económico de la implementación de la política agraria comunitaria en la Comunidad del País Vasco*. Tesis doctoral. Universidad de Deusto. Bilbao.
- PÉREZ YRUELA, M. y GIMÉNEZ, M^a M. (1994): «Desarrollo local y desarrollo rural: el contexto del programa LEADER». *Papeles de Economía Española*, 60-61: 219-233.
- PÉREZ YRUELA, M., SUMPSI, J. M^a., BAJARDI, I., JIMÉNEZ, M^a M. (2000): *La nueva concepción del desarrollo rural: Estudio de casos*. CSIC, Colección Politeya. Córdoba.
- PEZAROS, P.D. (2003): *A personal contribution to the maximisation of environmental benefits- The Southern/ Mediterranean dimension and perspectives*. Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural, Salzburgo, noviembre 2003.
- PORTUGAL ORTEGA, J. A. (1998): *Geografía de Euskal Herria*. ETOR.
- PORTUONDO, J. (1994): (sin título). *Sustrai*, 32: 8-9.
- PRESIDENCIA DEL SENADO (2000): «Informe de la Comisión Especial para el estudio de los problemas del medio rural». *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 187: 277-332.
- QUINTANA, J., CAZORLA, A. y MERINO, J. (1999): *Desarrollo rural en la Unión Europea: Modelos de participación social*. Serie Estudios n^o 140. MAPA. Madrid.
- RAMOS LEAL, E. (coord.) (1999): *El desarrollo rural en la Agenda 2000*. MAPA. Madrid.
- RAMOS LEAL, E. (2000): «Retos del mundo rural ante la Agenda 2000», en Gonzalo, M. y Velarde, J. (ed.): *Nuevos tiempos, nueva agricultura: Reforma de la PAC y Agenda 2000*, Serie Estudios n^o 143, Madrid. Págs. 75-103.
- RAMOS LEAL, E. y ROMERO, J. J. (1995): «Hacia una concepción sistémica del desarrollo rural», en Ramos, E. y Cruz, J. (coord.): *Hacia un nuevo sistema rural*. Serie Estudios N^o 99, MAPA. Madrid.
- RAMOS TRUCHERO, G. (2004): *El traspaso de las explotaciones en la agricultura familiar del País Vasco*. Comunicación presentada en el VII Congreso Español de Sociología. Alicante, septiembre 2004.
- RAY, C. (1997a): *Local rural development in the Wester Isles, Sky and Lochlask, and Brittany*. Welsh Institute of Rural Studies. Universidad de Wales, Aberystwyth. Tesis doctoral. Inédita.
- RAY, C. (1997b): «Towards a theory of the dialectic of local rural development within the European Union». *Sociologia Ruralis*, Vol. 37 (3): 345-361.

- RAY, C. (1999a): «Reconsidering the evaluation of endogenous development: two qualitative approaches». *Centre for Rural Economy*. Working Paper 39. University of Newcastle. 33 págs.
- RAY, C. (1999b): «Endogenous development in the era of reflexive modernity». *Journal of Rural Studies*, Vol. 15 (3): 257-267.
- RAY, C. (1999b): «Towards a meta- framework of endogenous development: Repertoires, paths, democracy and rights». *Sociologia Ruralis*, Vol. 39 (4): 521-537.
- RAY, C. (2000): «Endogeneous socio- economic development in the European Union. Issues of evaluation». *Journal of Rural Studies*, Vol. 16 (4): 447-458.
- RAY, C. (2002): *Culture economies*. University of Newcastle. Newcastle.
- REICHARDT, C. S. y RALLIS, S. F. (1994) «The Qualitative-Quantitative Debate: New Perspectives». *New Directions For Program Evaluation*, 61. 112 Págs.
- ROMERO, J. J. (2002): *Los efectos de la política agraria europea. Un análisis crítico*. Editorial Desclee Brouwer, S.A. Bilbao.
- ROSSI, P. H. y FREEMAN, H. E. (1993): *Evaluation. A systematic approach* (5th Edition). SAGE Publications.
- RUIZ OLABUENAGA, J. I. (1996): *La descodificación de la vida cotidiana*. Universidad de Deusto. Bilbao.
- SAINT- PIERRE, C. (2004): *Options for stakeholders analysis in rural sector evaluations*. Comunicación presentada en la VI Conferencia de la Sociedad Europea de Evaluación. Berlín. 30 Septiembre - 2 Octubre 2004.
- SARACENO, E. (1994): «Recent trends in rural development and their conceptualisation». *Journal of Rural Studies*. Vol.10 (4): 321-330.
- SARACENO, E. (1999): «The evaluation of local policy making in Europe». *Evaluation*. Vol.5 (4): 439-457.
- SCHWANDT, T. (2000): *Dictionary of qualitative inquiry*. SAGE Publications. London.
- SCRIVEN, M (1974): *Evaluation perspectives and procedures*. SAGE Publications. London.
- SHAW, I. (2003): *La evaluación cualitativa. Introducción a los métodos cualitativos*. Paidós. Barcelona.
- SILVERMAN, D. (2001): *Interpreting qualitative data (2nd Edition)*. SAGE Publications. London.
- SLEE, B. (1999): «¿De una política sectorial a una espacial? Una perspectiva desde el norte de Europa acerca de las necesidades de cambio en la política de la UE», en Ramos, E. (coord.): *El desarrollo rural en la Agenda 2000*. MAPA. Serie Estudios Nº 142. MAPA. Madrid.

- SOY, A. e ISLA, M^a M. (2001): *Evaluación ex post de los programas Objetivo 5b para el periodo 1994-1999 en España. Informe final*. Bruselas. Inédito.
- STAKE, B. (1975): *Program Evaluation, particularly Responsive Evaluation*, Western Michigan University.
- STUFFLEBEAM, D. y SHINKFIELD, A. (1987): *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Paidós. MEC. Madrid.
- SUMPSI, J. M^a. (2003): «Una nueva política agraria para una nueva Unión». *Papeles de Economía Española*, 96: 42-59.
- TOLEDANO, N. (2003): *Análisis de las políticas de desarrollo rural en la provincia de Huelva: un estudio comparado de la iniciativa LEADER II, el programa PRODER y el Programa Escuela de empresas*. Analistas económicos de Andalucía D.I. Málaga.
- VALLES, M. (1997a): *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis, D.L. Madrid.
- VALLES, M. (1997b): «La entrevista cualitativa». *Cuadernos metodológicos* N° 32. CIS. Madrid.
- VAN DER PLOEG, J.D. (1994): *Beyond modernisation: the impact of endogenous rural development*. Van Gorcum, Assen.
- VAN DER PLOEG, J.D. (2003): *Rural development and the mobilisation of the local actors*. Ponencia presentada en la segunda Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural, Salzburgo, noviembre 2003.
- VAN DER PLOEG, J. D. et al (2000): «Rural development: from practices and policies towards theory». *Sociologia Ruralis* Vol. 40 (4): 391- 408.
- VAN DER PLOEG, J. D. y RENTING, H. (2000): «Impact and potential: a comparative review of European rural development practices». *Sociologia Ruralis* Vol. 40 (4): 529- 541.
- VAN DER PLOEG, J. D., LONG, A., Y BANKS, J. (ed.). (2002): *Living Countrysides. Rural Development Processes in Europe: The State of the Art*. Elsevier. Doetinchem, The Netherlands.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988): *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Pirámide. Madrid.
- VEDUNG, E. (1997): *Evaluación de políticas públicas y programas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- VILADOMIU, L. y ROSELL, J. (1998): «Evaluando políticas, programas y actuaciones de Desarrollo rural». *Revista de Economía Agraria*, 182:297-309.
- VILLAR MIR, C. y CARBONELL SERBAROJA, J. (1996): *La agricultura europea y la política agraria comunitaria*. MAPA. Madrid.

VILLASANTE, T. R., MONTAÑÉS, M., y MARTÍ, J. (coor.) (2000): *La investigación social participativa*. El Viejo Topo. Barcelona.

WARD, N. y MC NICHOLAS, K. (1998): «Reconfiguring rural development in the UK: Objective 5b and the new rural governance». *Journal of Rural Studies*, Vol. 14 (1): 27-39.

WEISS, C.H. (1995): «Nothing as practical as a good theory. Exploring Theory-Based evaluation for Comprehensive Community Initiatives for children and families», en Connell, P. et al. (ed.): *New approaches to evaluation Community Initiatives: concepts, methods and contexts*. The Aspen Institute. Washington, D. C.: 65-92.

WEISS, C.H. (1998): *Evaluation (2nd Edition)*. Prentice Hall. London.

WEISS, C. (2002): *Qualitative evaluation*. SAGE Publications. London.

*Anexo I.****Cuadro-resumen de las personas entrevistadas***

Nº entrevista	Características entrevistado/a	Sexo	Localización (comarca)
E1	Casada. Actividad turística de casa rural. Nueva residente	M	Arratia-Nervión
E2	Casado. Autónomo. Nuevo residente	H	Montaña Alavesa
E3	Casada. Diversificación actividades turísticas. Residente	M	Montaña Alavesa
E4	Casado. Diversificación servicios. Residente	H	Montaña Alavesa
E5	Casada. Servicios a la población Desplazamiento diario desde la capital	M	Llanada Alavesa
E6	Agricultor. Soltero. Ganado ovino. Residente	H	Encartaciones
E7	Gerente AAM.	H	Tolosaldea
E8	Casado. Actividades turísticas. Nuevo residente	H	Valles Alaveses
E9	Casada. Residente	M	Rioja Alavesa
E10	Alcalde municipio. Reciente legislatura. Residente	H	Tolosaldea
E11	Alcalde municipio. Reciente legislatura. Residente capital	H	Montaña Alavesa
E12	Gerente empresa. Casada. Sector vitivinícola	M	Rioja Alavesa
E13	Gerente empresa. Productos cárnicos. Casado. Residente	H	Arratia- Nervión
E14	Ex-alcalde municipio. 13 años en el cargo. Residente	H	Urola- Kosta
E15	Gerente empresa. Vitivinícola. Casado. Residente	H	Rioja Alavesa
E16	Gerente ADR. Residente. Casado. 14 años en el cargo	H	Montaña Alavesa
E17	Alcalde municipio. 15 años en el cargo. Casado. Residente	H	Valles Alaveses
E18	Alcalde municipio. 23 años en el cargo. Casado. Residente	H	Gernika- Bermeo
E19	Gerente ADR. Residente	H	Gernika- Bermeo
E20	Agricultora. Joven. Casada. Horticultura. Nueva residente	M	Plencia- Munguía
E21	Agricultor. Joven. Casado. Cereales y ganado ovino carne y agroturismo y agroambientales. Residente	H	Llanada Alavesa
E22	Matrimonio agricultores. Pequeña explotación Vacuno leche. Residentes	-	Encartaciones
E23	Matrimonio agricultores. Explotación mediana-grande	-	Encartaciones
E24	Agricultora. Soltera. Vacuno carne y agroturismo Ayudas agroambientales	M	Donostialdea
E25	Gerente empresa. Aserradero. Casado. Residente	H	Urola- Kosta

Anexo II.

Guión de entrevista

Para recoger la información de las dimensiones anteriores, el guión de entrevistas elaborado ha sido el siguiente:

I. Características sociodemográficas y socioeconómicas del beneficiario.

- a) Edad.
- b) Estado civil
- c) Hijos/as
- d) Trayectoria laboral
- e) Residencia anterior
- f) Situación cuando pidió la ayuda.
- g) Rasgos socioeconómicos del solicitante (ocupación-descripción de la actividad relacionada con la ayuda (tiempo que lleva en la actividad, formación, actividad única o complementaria), dónde vive, dónde vivía antes, situación familiar...).

II. Proceso de la ayuda.

- a) Cómo surge la idea.
- b) Motivaciones para solicitarla.

III. Valoración de la ayuda recibida.

- a) Cómo se enteró de la ayuda. Dónde acudió. Cómo se podría mejorar la difusión actual de la información de la ayuda. (EXPERIENCIA)
- b) Valoración de la tramitación. Cómo se podría mejorar.
- c) Valoración de los criterios empleados. Cuáles se deberían emplear.
- d) Valoración de lo percibido (no sólo económico) atención de la Asociación, cuantía, plazos pago... aspectos a destacar, cómo se podría mejorar.
- e) Qué hubiera ocurrido de no haberla recibido.

IV. Efectos de la ayuda.

- a) Efectos personales (no emigra, permite mejorar lo que hacía, mejora económica, aumento autoestima, realización sueño personal...).
- b) Efectos a nivel de la empresa.
- c) Consecuencias en la localidad (para el medio rural) de la ayuda recibida (sinergias: creación de empleo, aumento dinamismo en la zona, llegada turismo, etc.)

V. Propuestas y recomendaciones.

- a) Opinión acerca de las ayudas. Qué medidas deberían subvencionarse, crearse, suprimirse.
- b) Propuestas.

Autora

Beatriz Izquierdo es doctora en Sociología por la Universidad del País Vasco (2007). Para la realización de su tesis doctoral, dirigida por el Dr. D. José Ramón Mauleón, recibió una beca predoctoral para la realización de tesis doctorales de Gobierno Vasco (2000-2004). Es licenciada en Sociología por la Universidad de Deusto (1996). En la actualidad trabaja como profesora asociada en la Universidad de Burgos. Una actividad que completa con la docencia en el Máster Internacional de Sociología Jurídica de la UPV-EHU en Oñati.

Además de la docencia, en los últimos años ha realizado numerosas investigaciones sociológicas para diferentes organismos, específicamente en el campo de la evaluación de políticas de desarrollo rural.

Beatriz Izquierdo ha participado asimismo en numerosos seminarios y congresos a nivel internacional y nacional relacionados con la sociología rural y la evaluación de políticas públicas.

Esta investigación se construye a partir de la confluencia de dos áreas de estudio novedosas que han evolucionado tradicionalmente como dos ámbitos de estudio separados: el desarrollo rural y la evaluación de políticas públicas. Este estudio aglutina ambas disciplinas con la finalidad de descubrir cuál es la forma más adecuada de abordar el desarrollo rural, y obtener información que sea de utilidad para futuras programaciones.

A partir de este contexto, la investigación presenta un objetivo prioritario: conocer la opinión de los destinatarios de las políticas de desarrollo rural en el País Vasco. Las percepciones y valoraciones extraídas a partir de estos testimonios han permitido ofrecer un tipo de información inédita y muy valiosa.

Para alcanzar el objetivo propuesto, el estudio se estructura en cuatro apartados principales: El primero de ellos ofrece un análisis exhaustivo de la evolución de la política de desarrollo rural en el País Vasco. El marco teórico en el que se desenvuelve la evaluación de políticas públicas y programas centra el segundo apartado. El tercer capítulo se centra en el enfoque metodológico en el que se exponen los principales factores que han orientado este diseño hacia la elaboración de una metodología de tipo cualitativa. El capítulo cuarto describe los resultados que se han obtenido a partir del análisis de entrevistas a los colectivos seleccionados. Finalmente, las conclusiones interpretan los resultados más relevantes obtenidos en cada uno de los apartados que integran el estudio.