

JAVIER PÉREZ ESPARCIA\*  
M<sup>a</sup> JOSÉ ESTRELA NAVARRO\*

A PROPÓSITO DEL "PROGRAMA DE  
ORDENACIÓN Y PROMOCIÓN DE  
AGRICULTURA DE MONTAÑA"  
DEL ALTO MIJARES Y ALTO PALANCIA  
(CASTELLÓN)

RESUMEN

Cada vez es mayor el grado de concienciación social y político sobre la problemática de las zonas desfavorecidas en España. En la Comunidad Valenciana, el Programa de Ordenación y Promoción del Alto Mijares y Alto Palancia es el primer documento aprobado oficialmente por el gobierno regional que, en el marco de la Ley de Agricultura de Montaña, pretende constituirse en la base de las actuaciones tendentes a hacer frente a la dinámica reciente de estas zonas desfavorecidas. En este artículo se hace un análisis crítico de algunas de las aportaciones más destacables desde la óptica de la geografía.

ABSTRACT

There is a growing political and social concern about the situation of the disadvantaged areas in Spain. In the Valencian Community the Programme of Rural Planning for the areas of the Alto Mijares and Alto Palancia Rivers is the first document officially approved by the Local Authorities. This Programme is expected to become the framework of all the measures adopted to face the new trends (state of rural deprivation) of these disadvantaged rural areas. This paper analyzes critically some of the most remarkable approaches of the Programme from the geographic point of view.

INTRODUCCIÓN

La amplitud e intensidad de los problemas sociales y económicos que aquejan a las zonas de montaña españolas han sido puestas de relieve por nu-

---

\* Departament de Geografia. Universitat de València

merosos trabajos (CONSEIL DE L'EUROPE, 1988; ORTEGA, 1989). En este contexto, cabe situar la Ley 25/1982 de Agricultura de Montaña, de 30 de junio, en cuyo seno se contemplan medidas para la recuperación socioeconómica de tales áreas. Los Programas de Ordenación y Promoción constituyen el instrumento legislativo que, en el marco de la Ley de Agricultura de Montaña, permite desarrollar y explicitar para cada una de las Zonas de Agricultura de Montaña las medidas y actuaciones concretas tendentes a la citada recuperación.

Los Programas (PROPROPROM) toman la Ley de Agricultura de Montaña (LAM) como punto de partida, tanto desde un punto de vista legislativo como en cuanto a la delimitación global de las áreas de actuación. Sin embargo, y tras la delimitación definitiva de los municipios incluidos en las Zonas de Agricultura de Montaña (aprobada por el Gobierno español y la Comisión de las Comunidades Europeas), son las comunidades autónomas las encargadas de la elaboración y desarrollo de los Programas, previa aprobación por el Gobierno de la nación (GÓMEZ BENITO, 1987). A su vez ello implica que es a la administración autonómica a la que compete la organización de los municipios (incluidos en aquella Delimitación en Zonas de Agricultura de Montaña) como unidades operativas sobre las que se desarrollarán las actuaciones globales contempladas

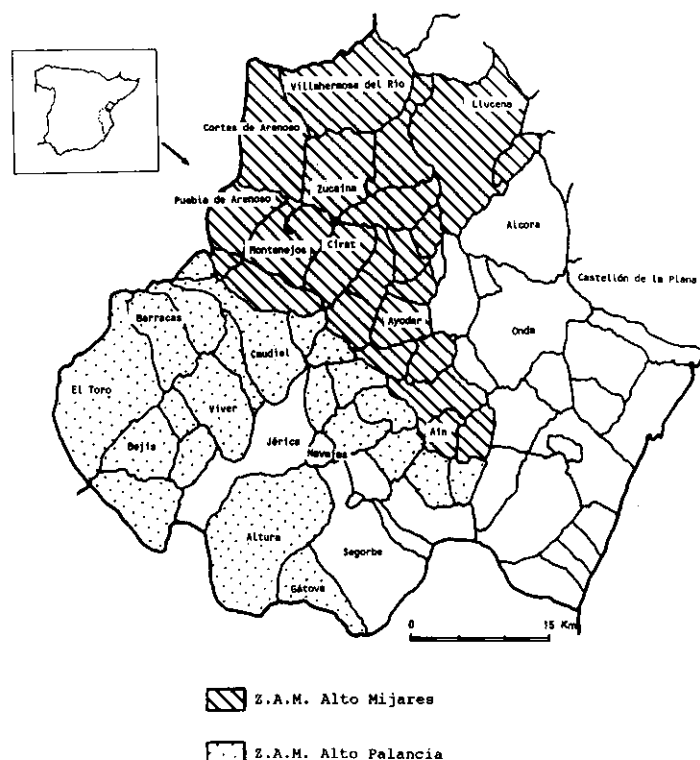


Fig. 1.- Zonas de Agricultura de Montaña del Alto Mijares y Alto Palancia

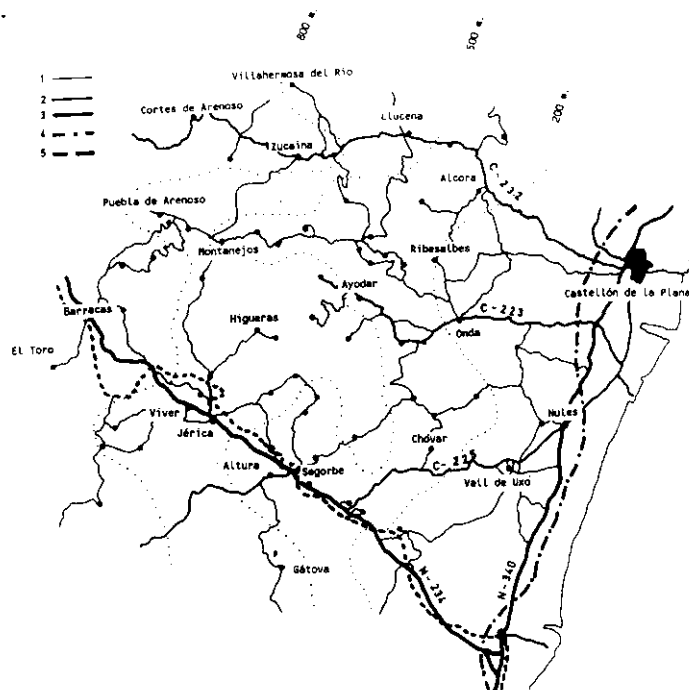


Fig. 2.- Red viaria y localización de los núcleos. Alto Mijares y Alto Palancia. 1) Carretera Local; 2) Carretera Comarcal; 3) Carretera Nacional; 4) Autopista; 5) Ferrocarril

en la LAM (que a su vez se desarrollan en los correspondientes Programas). Pese a una base metodológica común, los Programas elaborados en el contexto de la LAM pueden no obstante presentar diferencias significativas (véase a este respecto JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN, 1989).

En el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana ha sido la Conselleria de Agricultura, a través de la Dirección General de Desarrollo Agrario, la encargada de asumir el desarrollo y coordinación en la aplicación de la LAM. Seis son las Zonas de Agricultura de Montaña (ZAM) definidas: Els Ports-Maestrat, Alto Mijares, Alto Palancia, Rincón de Ademuz, La Serranía, y La Montaña.<sup>1</sup> En la fig. 1 puede verse la localización y los municipios que integran las ZAM del Alto Mijares y Alto Palancia.

La LAM contempla diversos instrumentos de gestión para el desarrollo legislativo; en esencia, éstos se dividen en dos grupos: los instrumentos de gestión propiamente dichos (Gerencia y Comité de Coordinación de Zona), y

<sup>1</sup> La comarcalización que la Conselleria de Agricultura ha utilizado para esta delimitación difiere de la que en estos momentos utiliza la Conselleria de Administración Pública; las variaciones más significativas se concentran, no obstante, en La Serranía y La Montaña.

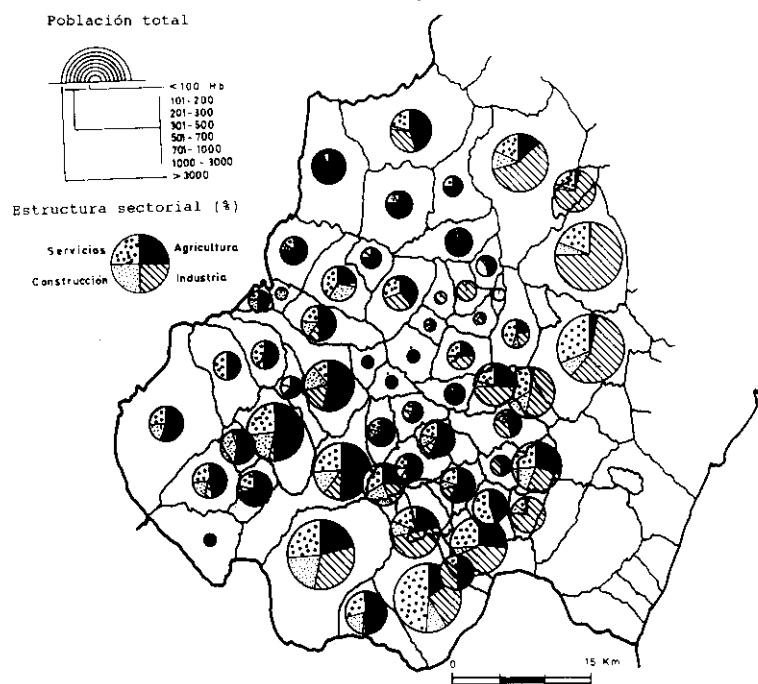


Fig. 3.- Población total y estructura sectorial de la población activa (1986)

los documentos que recogen las actuaciones sectoriales previstas (Estudio de Base, Programa de Ordenación y Promoción). Las ZAM del Alto Mijares y Alto Palancia son las que están más avanzadas en el proceso legislativo de la LAM,<sup>2</sup> puesto que el correspondiente PROPROM ha sido aprobado recientemente por el gobierno autónomo (julio de 1990), si bien también es necesaria la aprobación del gobierno central (CONSELLERIA D'AGRICULTURA, 1989).

El PROPROM constituye el documento básico de referencia en el que se marcan las orientaciones de actuación, se fijan las prioridades, así como los presupuestos de cada una de las actuaciones contempladas. La revisión y análisis crítico del Programa correspondiente al Alto Mijares y Alto Palancia va a ser por tanto el objetivo de este trabajo.<sup>3</sup> Las figuras 1-3 aportan algunos datos

<sup>2</sup> Los Programas correspondientes a las ZAM del Alto Mijares y Alto Palancia han sido realizados conjuntamente, en áreas de una mayor coherencia a la hora de planificar las actuaciones de recuperación de estas zonas desfavorecidas. En cuanto a su elaboración directa, a diferencia de otras comunidades autónomas, en este caso desde la Conselleria de Agricultura se ha preferido la contratación de una consultora externa a la Administración (y a la Comunidad Valenciana), EDEFI (Española de Desarrollo Financiero).

<sup>3</sup> Un análisis más detallado de la aplicación de la LAM en la Comunidad Valenciana puede verse en CRUZ OROZCO (1989). En otro estudio, realizado por nosotros (PÉREZ ESPARCIA, 1990), se recogen

sobre el alcance espacial de las dos ZAM, la localización de los núcleos según la red viaria (donde se aprecian las dificultades derivadas del relieve) y, por último, en la figura 3, la población total de cada municipio así como la estructura sectorial de su población activa, lo cual da una idea aproximada de la situación socioeconómica y de las principales actividades económicas de cada municipio.

### 1. ORIENTACIONES BÁSICAS DEL PROPRM

El Programa de Ordenación y Promoción de las Zonas de Agricultura de Montaña del Alto Mijares y Alto Palancia se inscriben en la Ley 25/1982, de 30 de junio, de Agricultura de Montaña (LAM), en la que también se recogen los criterios y medidas comunitarias en favor de las zonas desfavorecidas.

El alcance del Programa se ha fijado con un horizonte temporal de 12 años, dividido en tres períodos cuatrianuales. El primero de los períodos se pretende que sea de impulso de las actividades previstas, mientras que los dos últimos consistirán en la actualización, control y corrección de las actuaciones, según la evolución experimentada en el primer período y el grado de ajuste respecto a las previsiones.

Por grupos de subprogramas, las actuaciones en los sectores productivos abarcan los 12 años, mientras que en el caso de aquellos referidos a las infraestructuras y servicios, tales actuaciones se concentrarán en los dos primeros períodos, con el objetivo de crear un efecto dinamizador.

De cara a alcanzar las metas y objetivos propuestos, el Programa fija una estrategia de actuaciones que en esencia consiste en la simultaneidad entre acciones en los sectores productivos por un lado, y en servicios e infraestructuras por otro. Se pretende con ello conseguir un aumento de productividad, un aumento de la actividad económica, y una mejora del nivel de vida.

Al margen de las orientaciones específicas contenidas en cada uno de los subprogramas sectoriales, el Programa en conjunto viene definido por una serie de criterios de actuación básicos:

- La no recuperación de la habitabilidad de centros rurales y pedanías ya abandonadas, lo cual implica concentrar las actuaciones en los núcleos habitados (?)<sup>4</sup>
- Toma en consideración de las limitaciones existentes en las ZAM, tanto en cuanto a recursos humanos como a las actividades agrícolas.

---

algunas de las insuficiencias de la LAM, así como diversas propuestas programáticas de cara a la mejora de las zonas desfavorecidas valencianas.

<sup>4</sup> El signo de interrogación hace referencia a aspectos que desde nuestro punto de vista pueden ser cuestionados total o parcialmente, al menos tal y como están formulados.

- Inscribir las actuaciones dentro de un programa integral. Ello se traduce, a juicio de los autores del Programa, en:
  - que estamos ante población local limitada (¿implica ello escasez de recursos humanos?; si fuera así, constituye un aspecto que a nuestro juicio no está suficientemente valorado);
  - que en las soluciones y actuaciones previstas en el Programa han de tenerse en cuenta las posibilidades de financiación externa al área, puesto que ésta está inserta en el esquema macroeconómico valenciano y nacional, y por tanto sus fuentes de financiación van desde la escala local hasta las posibles inversiones extranjeras (?)
- Definir diversos niveles de marginalidad, para establecer priorizaciones (que pueden traducirse en una mayor cuantía de inversiones, calendario más favorable, etc). Sin embargo, estos niveles de marginalidad no aparecen claramente definidos en el Programa, ni tampoco se contemplan en las propuestas de actuación sectorial; antes al contrario, la filosofía es la de promocionar las áreas con menor marginalidad.
- El último de los criterios que preside el Programa es la inserción de las dos ZAM en el contexto provincial, regional, nacional, ¿europeo y mundial! (evidentemente estamos ante una ausencia total de perspectiva sobre las posibilidades y situación del área).

Por el análisis de la estrategia y los criterios que presiden el Programa, la impresión es que se inscribe en el discurso de los Programas de Desarrollo Integrado (a lo largo de todo el documento se habla de Programa Integral), pero como se irá viendo, las orientaciones reales en los diferentes sectores y subprogramas presentan desviaciones hacia otro tipo de esquemas y filosofías de trabajo (MINISTRE DE LA REGION WALLONNE, 1988(?); VALCÁRCCEL-RESALT, 1989). En los apartados siguientes se realiza un análisis de las orientaciones más importantes que marcan los diferentes sectores económicos y de servicios, con especial hincapié en aquellos aspectos que desde nuestro punto de vista plantean mayores problemas.

## 2. ORIENTACIONES BÁSICAS DEL SECTOR AGRARIO

Tres son los aspectos que marcan las líneas de actuación básicas en este sector:

- Las condiciones locales.
- La demanda de los mercados potenciales (sin embargo en el Programa no se contempla un estudio de tales mercados potenciales para los diferentes productos).
- Mantenimiento y potenciación de métodos de elaboración artesanales (en realidad el desarrollo del Programa no deja claro que ésta sea una orientación importante).

Por su parte, el desarrollo del sector agrícola, se apoya en la promoción de diversas actividades:

- Aquellas que no requieran una superficie territorial grande, principalmente leñosos: frutales, olivo, vid (uva de mesa), frutos secos (almendro, avellano, nogal, introducción experimental del pistacho, etc).
- Ganadería: promoción en primer lugar del caprino y ovino, y en segundo lugar toda aquella ganadería que no precisa de una base territorial significativa (porcino, conejos, pavos, ocas, aves, y visones) (?)
- Pesca: piscifactorías de truchas y otros (?)
- Horticultura: regadíos en los cauces.
- Forestal: serrerías (?)
- Trufas.
- Herbáceos: praderas y forrajes (?), plantas aromáticas.

La promoción de estas actividades se contempla en organizaciones asociativas, centradas en el suministro de materias primas, selección y recolección, transformación, comercialización, etc, (productos lácteos, cárnicos, frutas, centros de refrigeración, etc).

Las actuaciones agrícolas propiamente dichas, han de completarse con otro tipo de intervenciones, tendentes a mejorar la competitividad del sector agrario (objetivo que no responde ni a lo señalado en otras partes del Programa, ni tampoco es fácil de situar en el contexto del Desarrollo Integral en Zonas Desfavorecidas):

- Modernización técnica.
- Concentración parcelaria.
- Servicios de Extensión Agraria.
- Organización cooperativa.

Desde nuestro punto de vista, las orientaciones globales y directrices específicas del sector agrario en cada zona del ámbito del PROPROM permite plantear una serie de cuestiones, entre las cuales aquí sólo vamos a referirnos a las más importantes.

Lo más destacable sin duda y, a nuestro juicio, lo más criticable dentro del sector agrario, son las propuestas en torno a la ganadería y a la combinación de ésta con la agricultura. En general, en el programa se defiende y promueve un modelo ganadero intensivo a partir del caprino y ovino. Ello choca frontalmente con aspectos tan importantes como:

- Tradición del área en cuanto a tipo de ganadería. Mientras el Programa señala la necesidad de desarrollar el caprino, en el "censo" a escala municipal que se expone en el mismo queda de manifiesto que se trata en la mayor parte de las ocasiones de una actividad complementaria. No se tiene en cuenta por tanto el importante papel que la experiencia en un tipo de actividad tiene para esta población, al margen de valora-

ciones sobre las posibilidades reales que existen de introducir o desarrollar este tipo de ganadería, que tampoco se plantean en el Programa.

- Sistema agrario tradicional en el área. En estas zonas, por sus condiciones (y limitaciones) naturales, ha predominado una ganadería extensiva (por lo demás poco importante y con un carácter complementario), mientras que en el Programa se propone un régimen intensivo. Ello requeriría por tanto cambios sustanciales, en primer lugar en las pautas de trabajo y de organización de la actividad productiva, que no se corresponden con una valoración de los recursos humanos y, sobre todo, de su capacidad para asumir tales transformaciones; en segundo lugar, en el propio sistema de alimentación del ganado, sin la valoración paralela de las potencialidades del medio para aportar una parte de los insumos necesarios en un régimen estabulado.

En torno a la ganadería, se dan ejemplos de indefinición y contradicciones graves. Así, por ejemplo, se habla de la combinación del cultivo de herbáceos en el área de Barracas con la ganadería intensiva: los rastrojos aportan sólo una mínima parte de la alimentación necesaria para este sistema ganadero. Por otra parte se señala que puede optarse o bien por el caprino intensivo, o bien por el ovino, sin señalar la idoneidad de un tipo u otro en relación al medio y a la tradición del área.

Por otro lado, en relación a la ganadería sin base territorial (en la que por supuesto tampoco se tiene en cuenta la tradición, que en muchos casos se reduce a las gallinas de autoconsumo), se hacen propuestas desconectadas con la realidad del área y con sus posibilidades de desarrollo, tanto por la falta de estudios de mercados como por la escala de las inversiones necesarias. Si se siguieran las orientaciones del PROPRON en este apartado, las comarcas del Alto Mijares y Alto Palancia quedarían verdaderamente "inundadas" en poco tiempo de este tipo de ganadería (cunicultura, avícola, visones, etc), puesto que se proponen en la mayor parte de áreas y prácticamente como "solución comodín" para todas las situaciones. De nuevo la desconexión con la realidad del área es evidente.

En definitiva, el desarrollo de las propuestas en torno a la ganadería, supone pasar de un modelo agrario con complemento de ganadería a otro ganadero con complemento de agricultura. Ello implica transformaciones importantes, insuficientemente valoradas.<sup>5</sup> En cualquier caso, las propuestas que el PROPRON hace en torno a la ganadería están desconectadas

- con un modelo ganadero coherente en cuanto a tipo de animales y sistema de explotación;
- con las potencialidades del medio físico;
- con la tradición de los agricultores ganaderos del área y, por tanto, con el potencial local y las capacidades existentes;

<sup>5</sup> Ello es tanto más importante teniendo en cuenta que en el mismo Programa se reconoce que la actividad ganadera tiene en estos momentos un papel muy escaso en el área.



- asimismo, no hay una evaluación de la infraestructura productiva existente, y los posibles estrangulamientos derivados en caso de abordar las transformaciones.

Para concluir, hay que señalar que el papel que globalmente se concede a la ganadería excede, desde nuestro punto de vista, las posibilidades reales del área, al menos a corto y medio plazo y sin el desarrollo de una labor previa de reeducación y capacitación del campesinado.

Dentro del sector agrario, y en relación al subsector forestal, el Programa señala el escaso potencial maderero, razón por la que su principal aprovechamiento ha de estar encaminado hacia el turismo (sobre el que volveremos más adelante); pese a ello, se proponen serrerías para la transformación de la madera (?)

Las propuestas específicas por áreas, dentro del sector agrario, toman como punto de partida el estudio de rentabilidad, en el que se toman en cuenta los insumos y las producciones esperadas en cada actividad. En la base de estos cálculos de rentabilidad existen, a nuestro juicio, planteamientos cuestionables, si no en su totalidad, sí parcialmente. Tales cálculos se basan en la suposición implícita de que en el área se van a desarrollar actividades agrícolas modernas, plenamente competitivas. Ello es cuanto menos una visión excesivamente optimista, y parece incluso imprudente trabajar con unos niveles de rentabilidad, probablemente sobreestimados, que dependen de todo un conjunto de factores que en gran parte no están valorados, o en su caso, de forma insuficiente (por ejemplo, la existencia de infraestructuras productivas de apoyo, idoneidad de las explotaciones en cuanto a extensión, etc). Es bastante probable que si en estos momentos tales niveles de rentabilidad se cumpliesen en esta zona, no existiría emigración, y hasta es probable que se generase un flujo (nuevo o de retorno) de población más o menos importante hacia las zonas desfavorecidas, que en no demasiados años alcanzarían unas rentas comparables a las de capas amplias de población urbana.

La falta de realismo de algunos de estos cálculos quedan de manifiesto en el propio Programa al aplicar un modelo de optimización. El resultado del mismo es que, para alcanzar un margen mínimo de rentas (1,5 millones), muchas explotaciones tienen que llegar a una dimensión que supera con creces los límites de lo que se considera que es una explotación familiar propiamente dicha.

El último aspecto destacable dentro del sector agrario es la delimitación de 9 subzonas de trabajo (fig. 4), definidas por criterios geográficos y de homogeneidad en las propuestas de actuación. En estas subzonas se lleva a cabo una exposición "pormenorizada" de las propuestas, algunas de las cuales en franca contradicción con la situación del área y con las potencialidades existentes. Desde propuestas "razonables", como la sustitución del almendro allí donde

las heladas suponen una limitación más importante, se pasa a otras que se alejan de ese horizonte, como la puesta en marcha de explotaciones intensivas de cabra para leche, con instalaciones, equipos de ordeño, sistemas de recolección de leche, almacenamiento, procesado, etc, todo ello en zonas como Barracas y alrededores donde la tradición es prácticamente nula.

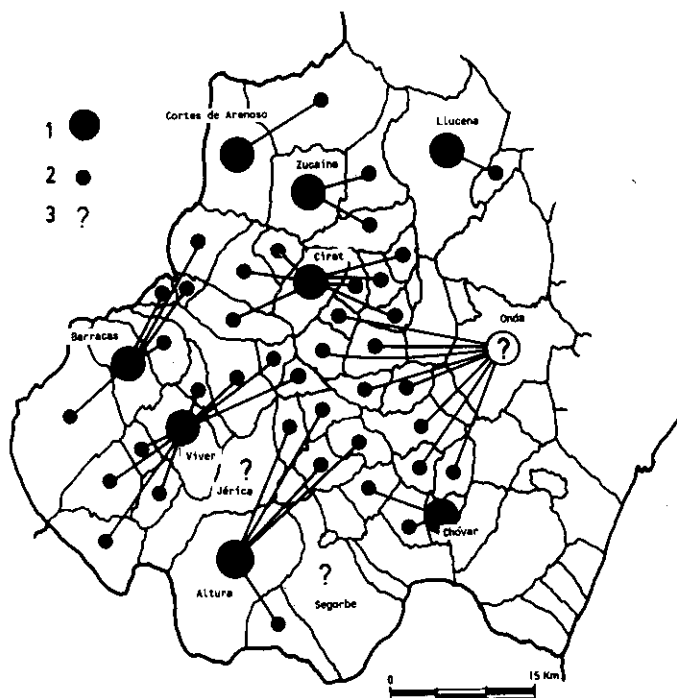


Fig. 4.- Subáreas agrarias propuestas en el PROPROM. 1) Centro de Subárea Agraria; 2) Municipios que forman parte de cada Subárea Agraria; 3) Subárea o municipios sin definir o que no son tenidos en cuenta en la propuesta

Al margen de las propuestas concretas de tipo agrícola o ganadero, uno de los puntos débiles del Programa en este aspecto está en el papel de estas subzonas y las relaciones entre ellas. A la cabeza de cada subzona se ha previsto un centro agrícola, normalmente localizado en el núcleo urbano más importante. La gestión de los recursos agrarios con esta base territorial no es inadecuada, en líneas generales. El principal problema aparece sin embargo a la hora de establecer las relaciones y especialización de cada uno de estos subcentros.

Efectivamente, hay un problema de base en el Programa (que a su vez se deriva en realidad de las limitaciones de la Ley), en torno a la consideración del sistema de núcleos urbanos de apoyo para el desarrollo de las actividades productivas y su transformación. Municipios como Segorbe o Jérica, en el Pa-

lancia, y Onda en el Mijares, no son considerados como Zonas de Agricultura de Montaña, lo cual los excluye, en principio, de los beneficios de la LAM. Ello implica que desde el Programa se promueva la construcción de infraestructuras de apoyo en centros como Altura, cuando en Segorbe ya existen, o bien cuenta con condiciones más favorables para su instalación. Asimismo, el intentar que todas las actividades se desarrollen dentro de las ZAM lleva a proponer, por ejemplo, que el procesado de productos como las avellanas de la parte interior del Mijares se realice en Viver, cuando se dispone de centros mucho más accesibles y con infraestructuras productivas a pleno rendimiento.

Evidentemente, la relaciones entre estructura territorial, actividades de transformación agraria o industrial, papel de los diferentes núcleos urbanos o rurales, etc, pueden y deben reinterpretarse desde una perspectiva de flexibilidad en la que se considere la integración de las zonas desfavorecidas del Alto Mijares y Alto Palancia en el sistema de núcleos rurales y urbanos a escala provincial y regional, de cara a maximizar, entre otros aspectos, el aprovechamiento de la infraestructura ya existente, evitando el dispendio de los ya escasos recursos en la duplicidad de funciones.

### 3. ORIENTACIONES BÁSICAS DEL SECTOR TURÍSTICO

Constituye uno de los pilares, junto al sector agrario, del desarrollo de las ZAM; sin embargo no siempre la promoción del turismo responde a un aprovechamiento integral e inserto en un programa de desarrollo local (MUÑOZ, 1989; LASTRA, 1989), como puede verse en el Programa objeto de análisis. Dos son las orientaciones que el turismo puede tener en el área:

- Turismo de fin de semana y veraneo; a su vez, éste puede tener dos vertientes:
  - el que corresponde a los antiguos emigrantes, que tienden a habitar las casas de los pueblos; y
  - el turismo de urbanizaciones, que según el Programa habría que desarrollar.
- Turismo de actividad, recreación y ocio, orientado a "visitantes y turistas de la costa", que previsiblemente subirían hacia las zonas de montaña (hecho que desde nuestro punto de vista se aleja, por el momento, de la realidad).

Aquí habría dos aspectos a analizar con detenimiento.

- En primer lugar el papel de las urbanizaciones. Es evidente que los municipios turísticos del interior han de abordar en sus figuras de planeamiento urbanístico una delimitación espacial de tales posibles urbanizaciones; pero ello ha de llevar aparejada una reflexión y la toma de decisiones al respecto sobre el modelo turístico que se pretende promover en el municipio (o en el área). Ello tendría el objetivo de preservar estas áreas de la proliferación de urbanizaciones incontroladas, inde-

pendientemente de que las decisiones vayan encaminadas hacia la promoción de otro tipo de turismo (el de antiguos emigrantes o, en cualquier caso, de integración de la población en los núcleos urbanos).<sup>6</sup>

- En segundo lugar, parece arriesgado dar por sentado que efectivamente existe una demanda por parte de los veraneantes de la costa. Este posible error de partida (que en todo caso habría que estudiar más detenidamente) lleva a los autores del Programa a realizar propuestas que, salvando las distancias, se asemeja a lo que ocurre con la ganadería: estaríamos ante un Alto Palancia y, sobre todo, un Alto Mijares, verdaderamente "inundado" de instalaciones turísticas (hostales, hoteles, restaurantes, tiendas de artesanía, etc), aparte de aspectos más puntuales, como la promoción de rutas a caballo para las que no existe ninguna infraestructura, los deportes náuticos en el embalse de Arenós (?), etc.

Hay otras cuestiones más o menos puntuales, que también valen la pena resaltar. Así, por ejemplo, el programa no plantea cómo se compaginan, por un lado, el turismo de veraneo y fin de semana con el de urbanizaciones, y estos dos con el de recreación, ocio y actividad, por otro. En definitiva, admitiendo el papel que el turismo puede jugar en las zonas de montaña (y, por tanto, lo importantes que pueden ser unas buenas instalaciones para un turismo de cierta calidad), desde nuestro punto de vista, se magnifican las potencialidades reales existentes, además de no resolver el problema de la estacionalidad.

Por otra parte hay un problema más de fondo, sobre el que el Programa apenas reflexiona: el modelo turístico y los mecanismos de promoción del mismo. Tal como se concibe en el Programa, estamos ante un modelo en el que la oferta de servicios y equipamientos turísticos se constituyen en un factor de atracción de la demanda. En realidad este planteamiento constituye una traslación del desarrollo de las zonas desfavorecidas y su inserción en la filosofía del modelo de crecimiento desequilibrado por exceso de capital social fijo de Hirschman, señalado por él mismo como inadecuado para las zonas atrasadas con escasez de recursos.

#### 4. ORIENTACIONES BÁSICAS DEL SECTOR INDUSTRIAL

Las dificultades y debilidad del tejido industrial de estas áreas ha sido puesto de manifiesto en numerosos trabajos (TOMÁS CARPI, 1985). Con estas premisas, son escasas las actividades industriales que plantea el Programa para contribuir a la recuperación de estas ZAM. Éstas se concentran en varios sectores:

---

<sup>6</sup> Téngase en cuenta que se trata de dos tipos de turismo con un impacto sobre el medio muy diferente, mucho más respetuoso cuando se produce la integración, y menos en el caso de las urbanizaciones más o menos aisladas.

- Actividades de transformación agroindustrial, especialmente cárnicas, leche (queso, yogur, etc), conservas, frutos secos, aceite de oliva, etc.
- Traslado de la fase de pintado artesanal de la cerámica hacia las zonas interiores del Mijares.
- Extensión de las actividades relacionadas con la industria cerámica hacia Figueroles y Lucena del Cid, aprovechando a su vez la extensión del gasoducto hasta esta última localidad.
- Polígonos industriales en Altura y Lucena.

Sobre estas orientaciones básicas habría varias cuestiones a plantear, algunas de las cuales arrancan de las críticas expuestas anteriormente.

- En el caso de las actividades agroindustriales, parece adecuada su promoción, siempre que no existan problemas básicos que a corto o medio plazo puedan suponer un estrangulamiento: sería arriesgado instalar una empresa para la transformación y procesamiento de la leche, como así se propone, cuando el nivel de incertidumbre de la producción es elevado. Todo lo contrario ocurre con el tratamiento de otros productos, como la almendra, el aceite de oliva, los frutos, etc, productos más arraigados y en torno a los cuales la incertidumbre es bastante menor (aparte de los riesgos derivados de la climatología); en estos casos, las actividades de transformación y comercialización que se proponen pueden efectivamente suponer un importante incremento del valor añadido para el área.

La crítica en este aspecto no iría tanto hacia la propia actividad de transformación, sino a su implantación espacial que, como ya se ha mencionado, no es la que permite maximizar la dotación de servicios e infraestructuras existentes.<sup>7</sup>

- En el resto de temas que se plantean (actividades derivadas del gasoducto, pintado artesanal, o polígonos industriales) subyace una filosofía que se aproxima a lo que se conoce como "desarrollismo", y que también hemos podido constatar en el caso del sector agrario. El problema de este tipo de filosofía es, en este caso, su adecuación a las potencialidades de las zonas desfavorecidas; de hecho muchas de las propuestas del Programa más parecen dirigidas a zonas desarrolladas que a estas ZAM: se plantea la consecución de unos niveles de competitividad elevados, situándolas en pie de igualdad respecto de zonas litorales, donde existe una dotación de infraestructuras y un tejido socioeconómico e industrial, mientras que aquí éste es casi inexistente (y concentrado en los núcleos urbanos más importantes, algunos de ellos excluidos del Programa).

<sup>7</sup> Sobre el papel de las autoridades públicas en la promoción de este tipo de actividades puede verse el trabajo de CHOSSON, J.F., (1987).

En este contexto se inscribe la propuesta de creación de dos polígonos industriales, uno en Altura y otro en Lucena, con 30 parcelas cada uno de ellos. El de Altura tendría escasas posibilidades desde el momento en que el colindante municipio de Segorbe, incluso sin polígono industrial, oferte suelo industrial; en el caso de Lucena, ocurre algo similar con Alcora: tanto Segorbe como Alcora son núcleos con una dotación mayor de equipamientos y mejor comunicados, capaces de absorber buen número de los proyectos de localización industrial en Altura y Lucena, respectivamente, todo ello sin olvidar las dificultades existentes en conjunto para atraer proyectos.

Por otro lado, el tema de la competitividad, puede trasladarse también al empleo industrial. En el Programa se reconocen, aunque sólo implícitamente, las dificultades para su creación.

- Las empresas de La Plana constituyen una de las principales fuentes de empleo; de ahí que se contemple el mantenimiento de estos flujos como una forma de transferencia de rentas. Por otro lado cabe reflexionar sobre las situaciones en las que la mano de obra del Alto Mijares puede ser competitiva respecto a la de la zona Alcora-Onda, y por tanto capaz de atraer ciertas fases en el proceso de producción de la cerámica, como se plantea en el Programa. En particular habría que analizar si, a falta de una experiencia importante en estos procesos, la competitividad se alcanzaría con un sistema, por desgracia bastante habitual en la Comunidad Valenciana, como el trabajo a domicilio (inserto en muchas ocasiones en la economía sumergida); si esto es así, ¿hasta qué punto sería adecuado promocionar creación de empleo por esta vía?

##### 5. ORIENTACIONES BÁSICAS EN LOS SERVICIOS COMUNITARIOS

Es el último de los grandes bloques sobre los que el Programa presenta algunas peculiaridades destacables. Además de las infraestructuras asociadas a los sectores productivos, se contemplan importantes actuaciones en el campo de los servicios y equipamientos sociales.<sup>8</sup> A su vez, tanto unas como otros, están condicionados por las actuaciones en infraestructuras viarias, a las cuales se les concede un papel central.

La mayor parte de las propuestas sobre los diferentes servicios (educación, sanidad, vertidos sólidos, etc) toman como punto de partida los estudios, programas o aportaciones legislativas de las Consellerías correspondientes. Desde este punto de vista el PROPROM se limita a desarrollar y exponer las necesidades en cada una de las zonas, normalmente a escala municipal; en otros casos se calculan dotaciones necesarias, pero partiendo de los estándares definidos previamente por cada Conselleria.

<sup>8</sup> Un análisis del marco en el que se sitúa la prestación de buena parte de estos servicios en las zonas de montaña es el realizado por MATEU I LLEVADOT (1988), si bien referido a la zona del Programa MAB-6 Alt Pirineu.

El sector de la educación es el que a nuestro juicio presenta más novedades. Partiendo de una concepción de centros polivalentes, se señala la necesidad de dotar de aulas de Preescolar a todos los municipios. En principio ello parece adecuado, pero el problema es que la propuesta no va acompañada del estudio de demanda actual o previsible para estos niveles educativos.

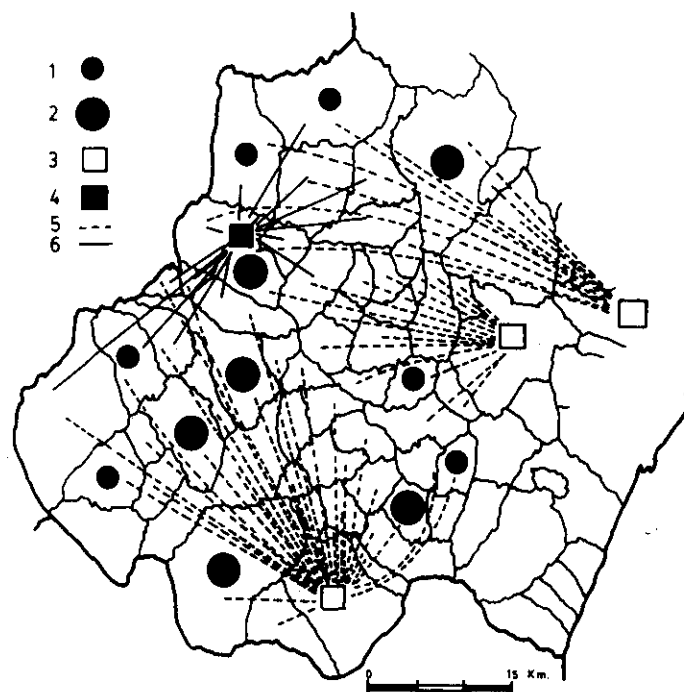


Fig. 5.- Equipamientos educativos. Actuaciones propuestas. 1) Propuesta de módulo de 4 aulas; 2) Propuesta de módulo de 8 aulas; 3) Instituto de BUP existente; 4) Instituto de BUP propuesto; 5) Dirección de los flujos actuales (según la EIEL, 1986); 6) Dirección de los flujos previstos.

En la Educación General Básica, el Programa cambia la estrategia anterior (si es que así podíamos considerarla): se propone la selección de 10 centros escolares en tantos otros municipios, en los cuales se desarrollaría una política que podemos denominar sucedánea de las clásicas concentraciones escolares, tal vez con un mayor grado de "descentralización", pero en todo caso poco significativo (fig. 5), puesto que el número de municipios es de 25 en el Alto Mijares y 22 en el Alto Palancia. Esta estrategia responde, según los responsables del documento, al intento de dotar de mayor calidad a la enseñanza que se imparta en estas zonas, con la puesta en marcha de laboratorios y demás equipamientos); a su vez, se pretende con ello que los alumnos conserven el

marco de convivencia familiar, sin que haya que recurrir a los internados (?) De forma paralela al reforzamiento de estos diez centros escolares, habría que insistir, según el Programa, en la mejora de la red viaria y sobre todo del sistema de transporte escolar, para asegurar una buena accesibilidad.

Estas propuestas pretenden adaptarse a las recomendaciones de la Consejería de Educación sobre escuelas rurales. Ésta plantea que la escuela rural habría de tener módulos de 4 aulas para el intervalo de edad entre 6 y 12 años (unos dos cursos por aula). En ocasiones el Programa muestra una gran indefinición, puesto que plantea alternativas que en realidad responden a dos modelos diferentes, sin señalar cuáles habrían de ser las prioridades. Así, por ejemplo (ya en el segundo período), la opción entre ampliar las escuelas públicas rurales a módulos de 4 aulas, o bien ampliar tres escuelas con módulos de 8 aulas (en Zucaina, Sueras y Eslida).

Desde nuestro punto de vista el problema subyacente y por el que el Programa no se define, ni tampoco lleva a cabo una reflexión, es el umbral de dotación o mantenimiento del servicio (MOSELEY, 1977). Parece lógico pensar que, en unos momentos en los que en prácticamente en todo el Estado se está reconsiderando la política de concentraciones escolares, es necesario reflexionar si en estas zonas desfavorecidas no es preferible una mayor desconcentración que los módulos que en el documento se exponen. Evidentemente ello tiene ventajas e inconvenientes.

Entre las ventajas de dotar a cada municipio (con demanda efectiva) de escuelas estaría el evitar el transporte escolar que, aunque pueda realizarse de forma más rápida y segura, siempre supone una cierta desvinculación de los niños respecto de su medio ambiente y familiar. El desarrollo de una educación en el propio contexto social y físico tiene efectos positivos a corto y medio plazo, como muchos autores han puesto de relieve (FORSYTHE, 1984).

Ello también implica costes, en particular la necesidad de trabajar con un reducido número de aulas en las que a su vez se reúnen niños de un mayor número de cursos, con todas las dificultades que, desde un punto de vista pedagógico, implica.

Dada la indefinición del modelo, sería adecuado plantearse una discusión y reflexión en torno a las peculiaridades de estas zonas desfavorecidas y el modelo de enseñanza que mayor rentabilidad social puede aportar a medio y largo plazo (FORSYTHE, 1984).

A la hora de analizar los servicios de Bachillerato y COU, el Programa mantiene contradicciones importantes respecto de lo que es la concepción integral que se enuncia. Aquí, de forma acertada a nuestro juicio, se plantea sólo la construcción de un centro de BUP en Montanejos (para la zona interior del Mijares), haciendo uso el resto de los municipios de las ZAM de los ya existentes en Onda y Segorbe (¿de forma sorprendente pese a no estar incluidos en las ZAM!). Este criterio, que en realidad se deriva de una interpretación flexible de la LAM, y sobre todo de un uso racional de los recursos, podría ser



igualmente trasladado a las actividades productivas cuya propuesta de localización es contradictoria con el potencial existente en otros municipios próximos, aprovechando por tanto su potencial como los posibles efectos difusores.

#### 6. CONCLUSIONES: EL PROPROM Y SU ELABORACIÓN

Para concluir hay que señalar que estamos ante un Programa de Ordenación y Promoción que si bien presenta algunos aspectos válidos y de utilidad, también aparecen otros muy desconectados con la realidad y que, cuando menos, habrían de matizarse.

En tanto que se señala una serie de actuaciones que han de ejecutarse de forma simultánea, estamos ante un Programa Integral. Sin embargo, no cabe englobarlo dentro de la línea de lo que habitualmente conocemos por Programas de Desarrollo Rural Integrado, en los que una de las características definitorias es que se centra en la valorización del potencial endógeno de desarrollo (HOUEE, 1987; JESCHKE, 1989; VALCARCEL-RESALT, 1989), y por tanto con una adecuación importante entre recursos humanos-recursos físicos. A diferencia de estas orientaciones, la idea que se entresaca de la lectura del Programa es que las actuaciones no se ajustan a los recursos locales o a su posible promoción, sino a la inversa, es decir, que se pretende insertar y adaptar tales recursos a las propuestas sectoriales, en muchas ocasiones con un escaso conocimiento de la realidad.

En esta misma línea de no valorización de los recursos locales, el Programa apenas se ocupa del impacto que las actividades propuestas tienen sobre el empleo, que en todo Programa de Desarrollo Rural Integrado es tal vez la variable fundamental. Únicamente al tratar los subprogramas de las diferentes Consellerías, se exponen actuaciones interesantes (por lo demás ya programadas por la Dirección General de Ocupación y Trabajo), como el apoyo a las iniciativas de jóvenes y demandantes del primer empleo, ayuda a la ocupación temporal de parados de larga duración, etc; junto a estas propuestas hay otras menos realizables, como la de destinar a estas zonas a jóvenes en programas de reinserción sociolaboral sometidos judicialmente a "imposición por reparaciones", según se contempla en la Ley Penal de Menores.

Por otra parte, en el Programa, no hay una valoración del impacto ecológico y socioeconómico que necesariamente suponen algunas de las propuestas, especialmente las referidas a la agricultura-ganadería y al turismo.

En conclusión, para alcanzar un desarrollo efectivo de la población del área, parece aconsejable una reinterpretación de algunas propuestas del Programa o, cuando menos, una reflexión sobre las mismas; esta reflexión, profunda, ha de trasladarse, y es el aspecto fundamental, a la propia filosofía del Programa, que es la base de todas las propuestas. Se pretende con ello que

pueda convertirse en un instrumento real de gestión de actuaciones en las ZAM. Este tipo de reflexiones y análisis han de desarrollarse desde todos los ámbitos, especialmente desde el Comité de Zona, organismo que, dotado de contenido, ha de velar por las alternativas y estrategias de desarrollo más adecuadas a la situación existente, porque son sus componentes los que mejor conocen cuáles son los recursos disponibles, las posibilidades de mejorarlos y, en definitiva, la perspectiva para valorar las estrategias idóneas. Es posible no obstante que muchos se sientan tentados, si realmente se está comprometido con el desarrollo de la población y de los recursos de estas zonas desfavorecidas, de pensar en el abandono total del Programa elaborado por la Conselleria y empezar desde el principio.

Por último, resulta parcialmente alentador que, de cara al desarrollo socio-económico del Alto Mijares y Alto Palancia, la Generalitat Valenciana haya procedido a la aprobación del Programa (julio de 1990); ello ha supuesto dotarlo con una partida presupuestaria de casi 9.000 millones de pesetas.

Este hecho pone de relieve dos cuestiones sobre las que también convendría reflexionar. En primer lugar el retraso que desde la Administración Central está sufriendo la aprobación de los programas de las zonas de montaña, hecho que podría relacionarse, por un lado, con la una excesiva ralentización de los trámites administrativos, pero también con unos programas que desde esta misma administración se juzgan ya como de escasa viabilidad.

En segundo lugar, la decisión de la Generalitat Valenciana puede relacionarse con los intentos de superar los retrasos de la Administración Central. Sin embargo creemos que hay que introducir ese necesario elemento de reflexión, referido por un lado a si el Programa que hemos analizado constituye una base sólida y realista para la mejora de la situación socioeconómica de la población, y, por otro, si las propias actuaciones contenidas en el documento son verdaderamente viables.

Las decisiones que se tomen en torno a la elaboración del resto de los programas, así como las actuaciones globales de los próximos años por parte de la Generalitat, permitirán conocer con mayor precisión el grado de compromiso real, así como el papel que se le concede a los Programas de Ordenación y Promoción como instrumentos marco del desarrollo socioeconómico de las áreas desfavorecidas de la Comunidad Valenciana.

El análisis del Programa del Alto Mijares y Alto Palancia introduce un último elemento de reflexión desde el punto de vista de la Geografía. Si coincidimos en que se trata de un documento poco fundamentado y escasamente viable, todos podemos preguntarnos, y especialmente las Administraciones, hasta qué punto resulta rentable económica y socialmente la realización de este tipo de estudios por parte de empresas consultoras externas, tanto al área (que sería lo deseable), como a la propia Comunidad Valenciana: ¿no existen profesionales suficientemente capacitados dentro de nuestra Comunidad, con un

nivel de implicación y conocimiento de los problemas más elevado?; ¿se puede, desde la geografía, la economía espacial, la sociología, etc, junto a los técnicos y profesionales de la administración pública, contribuir de alguna manera en la elaboración de documentos básicos para la planificación de las zonas desfavorecidas? La respuesta en ambos casos es, desde nuestro punto de vista, afirmativa.

#### BIBLIOGRAFÍA

- CHOSSÓN, J.F., (1987): "La contribución de los poderes públicos al desarrollo rural", *Desarrollo Rural en Zonas Desfavorecidas*, Encuentro Internacional, Guadalajara, 8-10 Octubre, Instituto de Desarrollo Comunitario, 22 p.
- CONSEIL DE L'EUROPE, (1988): *Conférence européenne des régions de montagne. Document de travail et conclusions*. Trento (Italie), 9-11 mai 1988, Strasbourg, 178 p.
- CONSELLERÍA D' AGRICULTURA I PESCA, (1989): *Programa de Ordenación y Promoción de Agricultura de Montaña. Alto Mijares-Alto Palancia*, EDEFI, Española de Desarrollo Financiero, Valencia, 1 Vol.
- CRUZ OROZCO, J., (1989): "La Ley de Agricultura de Montaña: su aplicación en el País Valenciano", *Cuadernos de Geografía*, 46.
- (1990): "Las áreas de montaña valencianas. Notas sobre cambios recientes", *Revue de Géographie des Pyrénées et du Sud-Ouest*, Toulouse (en prensa).
- (1990): *Les comarques de muntanya*, Edicions Alfons el Magnànim, Institució Valenciana d'Estudis i Investigació, Valencia, 155 p.
- ELENA ROSSELLÓ, M., (1985): "Las zonas en depresión socioeconómica en la CEE", *Revista de Estudios Agro-sociales*, 132, 127-171.
- FORSYTHE, D., (1984): "The social effects of primary school closure", Bradley, T., Lowe, P., (Eds), *Locality an Rurality: economy and society in rural regions*, Geo Books, Norwich.
- GARCÍA ÁLVAREZ, A., (1980): "Delimitación de la montaña y criterios para su ordenación", *Supervivencia de la Montaña, Actas del coloquio hispano-francés sobre las Áreas de Montaña*, Ministerio de Agricultura, 653-660.
- GÓMEZ BENITO, C., et al, (1987): *La política socioestructural en zonas de agricultura de montaña en España y en la C.E.E.*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Secretaría Gnral. Técnica, Madrid, 178 p.
- HOUÉE, P., (1987): "La dinámica social en el desarrollo local", *Desarrollo Rural en Zonas Desfavorecidas*, Encuentro Internacional, Guadalajara, 8-10 Octubre, Instituto de Desarrollo Comunitario, 21 p.
- JESCHKE, H.P., (1989): *Rénovation rurale et développement communal: coopération entre les citoyens, les aménageurs, les communes*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 98 p.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes), (1989): "Metodología para la realización de Programas de Ordenación y Promoción en Zonas de Agricultura de Montaña", *Planejament i Programes Integrats*, VI Curs d'Estiu d'Estudis Pirinencs, La Seu d'Urgell, 6-10 Julio, 1987, Caixa de Catalunya, pp. 117-139.

- LASTRA, E., (1989): "Programa de turismo rural en Taramundi que forma parte del programa de desarrollo integral de la zona OSCOS-EO", *Planejament i Programes Integrats*, VI Curs d'Estiu d'Estudis Pirinencs, La Seu d'Urgell, 6-10 Julio, 1987, Caixa de Catalunya, pp. 99-116.
- MATEU I LLEVADOT, X., (1988): "El marc local i la prestació dels serveis municipals a l'àrea MAB-6 ALT PIRINEU", *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 12, pp. 163-177.
- MINISTERE DE LA REGION WALLONNE, (1988?): *Plateau de Bastogne Bertogne-Houffalize. Project de Développement Rural Intégré*, Secretariat d'Etat a la Region Wallonne, Libramont, 216 p.
- MOSELEY, M.J., (1977): *Centros de crecimiento en la planificación espacial*, I.E.A.L., Madrid, 259 p.
- MUÑOZ, F., VALCÁRCEL-RESALT, R., (1989): "Promoción turística de un comarca de montaña, (El caso del Pirineo Oriental Navarro)", *Planejament i Programes Integrats*, VI Curs d'Estiu d'Estudis Pirinencs, La Seu d'Urgell, 6-10 Julio, 1987, Caixa de Catalunya, pp. 87-93.
- ORTEGA VALCÁRCEL, J., (1989): "La economía de montaña. Una Economía de Equilibrio", *Eria, Revista de Geografía*, 19-20, pp. 115-128.
- PÉREZ ESPARCIA, J., (1990): "Las zonas de montaña y áreas desfavorecidas", *La Comunitat Valenciana en l'Europa Unida, Projecte 93*, Presidencia de la Generalitat Valenciana, 48 p.
- TOMÁS CARPI, J.A., (1985): *El Desarrollo Desigual de la Economía Valenciana. Situación, Proceso, Problemas y Directrices*, PREVASA, Caja de Ahorros de Valencia, Valencia, 753 p.
- VALCÁRCEL-RESALT, G., (1989): *El Desarrollo Local en Zonas Desfavorecidas Españolas*, Instituto de Economía y Geografía Aplicadas. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 52 p.