



TERRITORIO Y DESARROLLO RURAL:  
APORTACIONES DESDE EL ÁMBITO INVESTIGADOR

Felipe Leco Berrocal (Ed.)



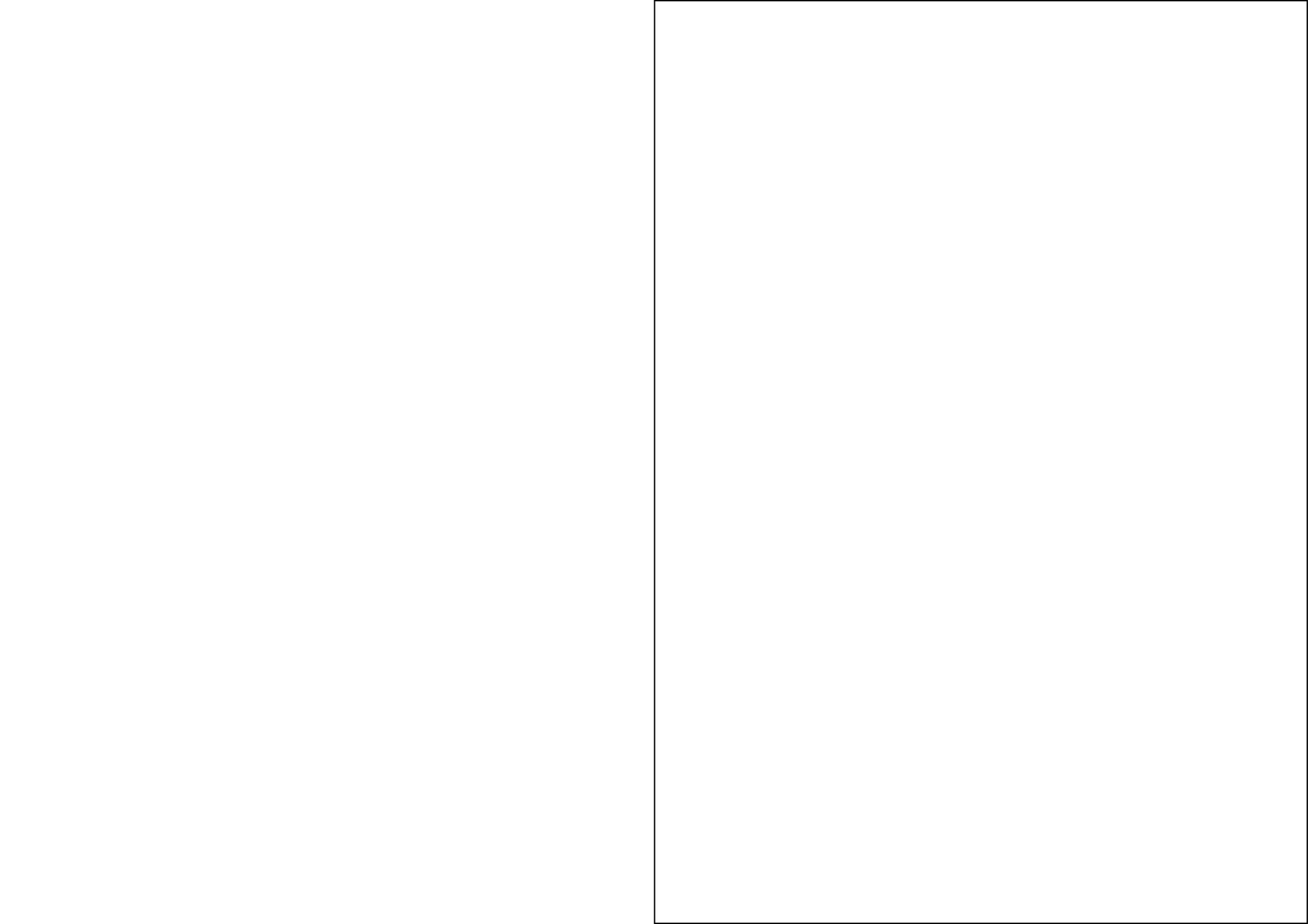
# TERRITORIO Y DESARROLLO RURAL: APORTACIONES DESDE EL ÁMBITO INVESTIGADOR

Felipe Leco Berrocal (Ed.)

**JUNTA DE EXTREMADURA**  
Consejería de Economía e Infraestructuras

 **UNIÓN EUROPEA**  
Fondo Europeo de Desarrollo Regional  
Una manera de hacer Europa

**gederul**  
GRUPO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO RURAL Y LOCAL  
EN ESPACIOS DE FRONTERA



**TERRITORIO Y  
DESARROLLO RURAL:  
APORTACIONES DESDE  
EL ÁMBITO INVESTIGADOR**

FELIPE LECO BERROCAL (Ed.)

## FICHA CATALOGRÁFICA

*Territorio y desarrollo rural: Aportaciones desde el ámbito investigador/* Felipe Leco Berrocal (Grupo de Estudios sobre Desarrollo Rural y Local en Espacios de Frontera, HUM001. Instituto de Investigación en Patrimonio. Universidad de Extremadura).

### Edita:

Felipe Leco Berrocal  
IP. Grupo HUMM001 (Catálogo de Grupos de Investigación de la Junta de Extremadura)



**Diseño:** Gráficas Hache. Cáceres.

**Portada:** Puente del Cardenal (Parque Nacional de Monfragüe). Foto: Felipe Leco.

**D.L.:** CC-000039-2016

**ISBN:** 978-84-944087-3-1

## ÍNDICE

1. PREÁMBULO .....	9
2. LOS PAISAJES PATRIMONIALES EN EL DESARROLLO RURAL <i>Fernando Molinero Hernando</i> .....	15
3. TRANSFORMACIONES RECIENTES Y NUEVAS FUNCIONES EN LOS ESPACIOS RURALES. <i>Joaquín Saúl García Marchante</i> .....	39
4. EXPERIENCIAS INVESTIGADORAS EN CAPITAL SOCIAL <i>Concepción Foronda Robles</i> .....	69
5. DESARROLLO RURAL Y RIESGOS NATURALES EN EXTREMADURA. INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y NECESIDADES DE ACTUACIÓN <i>Ana Beatriz Mateos Rodríguez y D. Enrique López Rodríguez</i> .....	87
6. RECURSOS HUMANOS Y DESARROLLO RURAL: PARQUE NACIONAL DE MONFRAGÜE <i>Felipe Leco Berrocal y Antonio Pérez Díaz</i> .....	109
7. EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN GLOBAL PARA EL ALTIPLANO DE GRANADA 2007-2013. REFLEXIONES, PROS Y CONTRAS <i>Francisco Antonio Navarro Valverde; Jesús Cárcelos Domene; Miguel Ángel García Arias; Josefa Muñoz Cañuelo; Antonio Román Marín y Eugenio Cejudo García</i> .....	129
8. RESULTADOS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL EN TIERRA DE BARROS, 2007-2013 <i>Antonio Flores Coletto</i> .....	159
9. LOS GEOPARQUES MUNDIALES UNESCO COMO ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL <i>Javier López Caballero</i> .....	177

## **AGRADECIMIENTOS**

La publicación que presentamos ha sido editada y financiada con el apoyo a los planes de actuación de los grupos de investigación catalogados de la Junta de Extremadura, según *DECRETO 279/2014 de la Consejería de Economía, Competitividad e Innovación, de 30 de diciembre; por el que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para la realización de actividades de investigación y desarrollo tecnológico, de divulgación y de transferencia de conocimiento por los Grupos de Investigación de Extremadura y se realiza la primera convocatoria de ayudas* (D.O.E. núm. 6, de 12 de enero de 2015) (Grupo HUM001 y Expdte. GR15038).

Desde estas páginas queremos mostrar nuestro más sincero agradecimiento, tanto a la Junta de Extremadura como a la Unión Europea (Fondos FEDER) por la apuesta decidida «para alcanzar los objetivos marcados en Europa 2020», centrandó sus prioridades en alcanzar, a través de incentivos en materia de investigación científica y técnica, desarrollo tecnológico e innovación, un modelo de crecimiento territorial inteligente, sostenible e integrador.

## 1. PREÁMBULO

En esta publicación han participado activos y referentes de la investigación en desarrollo rural de distintas universidades españolas, así como de la propia Universidad de Extremadura. La publicación ha sido coordinada por el Grupo de Estudios de Desarrollo Rural y Local en Espacios de Frontera del SECTI (Sistema Extremeño de Ciencia, Tecnología e Innovación), y obedece al interés del Grupo por afianzar la transferencia de la investigación y la relación Universidad-Sociedad. En este sentido, no pasa inadvertida la importancia que el desarrollo rural tiene en una región como la extremeña. Son muchas y muy variadas las investigaciones que, sobre desarrollo rural, se han llevado a cabo desde la Universidad, siempre buscando referencias territoriales y aplicadas. Es así, como desde el punto de vista académico, se ha investigado una variada y compleja diversidad de materias y referentes (medio ambiente y recursos naturales, ordenación del territorio, recursos humanos, diversificación económica, tecnologías de la información y la comunicación,...), al tiempo que la investigación ha tenido un marcado carácter transversal e interdisciplinar.

Estas páginas reúnen varias aportaciones, de distinta temática y desde diversos enfoques, sobre referentes actuales del desarrollo rural y desde distintas ópticas investigadoras.

En este sentido, no pasarán desapercibidas al lector las aportaciones del profesor Dr. Fernando Molinero Hernando (Catedrático de Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Valladolid) que, entre otros aspectos relevantes, señala la enorme importancia que tiene en nuestra sociedad **la valoración del paisaje, y especialmente los paisajes patrimoniales**. Un paisaje (o paisajes) en los que “los agricultores han sido, y continúan siendo, los principales artífices de su herencia”, eso sí, sometidos y sostenidos por una Política Agraria Común que, aunque “continúa gastando un 36% del presupuesto comunitario”, como señala el autor, los propios fondos destinados al desarrollo rural son muy escasos, de tal manera que “los programas LEADER solo son concebidos como un método de desarrollo rural, y no como un marco dotado de financiación adecuada”. De ahí, que “el mundo rural profundo se mantiene en pie, moderno pero envejecido, plurifuncional pero vaciado, diversificado pero sin densidad”, el resto, el mundo rural más dinámico, el más desarrollado y el más cercano a las

áreas de influencia urbana, acaba “dejando al rural profundo sin dinamismo, modernizado pero exangüe, atractivo pero sin gente, valorado teóricamente pero sin accesibilidad práctica”. Mientras no se dote de una financiación adecuada a los programas LEADER, “las proclamas a favor del desarrollo rural no pasarán de un mero deseo”.

Por otro lado, y enormemente relacionado con las aportaciones del profesor Molinero, el Dr. Joaquín Saúl García Marchante (Profesor Titular de Geografía Humana de la Universidad de Castilla-La Mancha) propone, en su correspondiente aportación investigadora, un apasionante viaje sobre las **transformaciones recientes y nuevas funciones en los espacios rurales**. Y lo hace a través de la PAC (Política Agraria Comunitaria) que, para el caso español, viene actuando, desde la entrada de España en la UE, con diferentes medidas en 30 años de PAC. Como señala el autor, el mundo rural y agrario ha tenido que ir adaptándose a estas políticas al tiempo que ha debido multiplicar y hacer visibles muchas de sus funciones implícitas, la denominada multifuncionalidad. “la función económica, la agricultura sigue siendo la base para el funcionamiento y el crecimiento de muchos espacios rurales; la función ambiental, interdependiente de las actividades; y, la función social que debe atender al mantenimiento y dinamismo de las comunidades rurales como objetivo básico en el sostenimiento de la agricultura y la mejora de la calidad de vida de la población rural”. En este sentido, finaliza el investigador apuntando que “las ayudas de la PAC en los últimos años no han contribuido a implantar sistemas agrícolas sostenibles en el sur de Europa. Estos han sido empujados a competir con la agricultura centroeuropea; lo cual ha dado lugar a la marginación de cultivos valiosos, al monocultivo y a la pérdida de biodiversidad, con el consiguiente desequilibrio de los ya frágiles agrosistemas mediterráneo”.

También son muy interesantes las contribuciones que, en materia de **capital social y gobernanza**, realiza la profesora Dra. Concepción Foronda Robles (Profesora Titular de Geografía Humana de la Universidad de Sevilla). Como señala la investigadora, “el capital social tiene influencia directa en el desarrollo territorial, pero debe ser tratado junto con el capital físico, natural y humano, ya que ninguno de ellos es, por sí solo, suficiente para el desarrollo integral de un territorio”. En este sentido, en la aportación de la Dra. Foronda se hace hincapié en las importantes contribuciones que han hecho los geógrafos a la crítica del capital, dado que en cualquier proceso de desarrollo territorial, y no sólo en el

marco puramente socio-institucional, la sociedad civil debe tener un papel más destacado en el diseño y en la ejecución de las estrategias de desarrollo locales, “en fortalecer el tejido asociativo, los vínculos intersectoriales y acceso de la población”. Por ello, la participación ciudadana debería ocupar un papel muy destacado en el desarrollo, así “el capital social permitirá a las sociedades hacer territorios más gobernables, ambientes más habitables y alcanzar un mayor desarrollo socioeconómico”.

Asimismo, la Dra. Ana Beatriz Mateos Rodríguez (Profesora Contratada de Geografía Física de la Universidad de Extremadura) y el Doctorando Enrique López Rodríguez (Programa de Doctorado Interuniversitario en Patrimonio de la Universidad de Extremadura) proponen una valoración aplicada de los referentes sobre **riesgos naturales en los nuevos escenarios de desarrollo rural**, en el período de programación 2014-2020. De hecho, los autores señalan que las nuevas políticas de desarrollo rural “se han hecho eco de esta problemática e introducen importantes medidas destinadas a la gestión de los riesgos”. No en vano, como éstos indican: “Los riesgos naturales forman parte de la realidad de todo sistema territorial. Es por ello que mediante las políticas de ordenación territorial deben tenerse en cuenta aspectos relacionados con la gestión de los riesgos: diagnóstico y prevención, gestión de riesgos, mitigación y gestión de los efectos sobre el medio y las personas”. En este sentido, en el trabajo de investigación que han realizado estos autores se enfatiza sucintamente en aquellas normativas y aspectos más relevantes que, en materia de gestión del riesgo, afectan a Extremadura, prestando una especial atención a riesgos como las inundaciones y los incendios forestales.

Otra de las investigaciones de esta publicación, relacionada también estrechamente con el “rural profundo” al que se refiere el profesor Molinero, es la que presentan los Dres. Felipe Leco Berrocal y Antonio Pérez Díaz (Profesores Titulares de Geografía Humana y Análisis Geográfico Regional, respectivamente, de la Universidad de Extremadura). En su trabajo estudian la importancia de **los recursos humanos en el desarrollo rural**. Proponen, en este sentido, una investigación sobre la demografía del Parque Nacional de Monfragüe (Cáceres). En general, señalan, entre otros aspectos y conclusiones relevantes, que uno de los problemas demográficos de la zona de estudio es la “escasa dimensión poblacional de los municipios, la tendencia regresiva de la mayor parte de ellos, la baja densidad demográfica y la persistencia de una dinámica espacial

que invita a abandonar los municipios más pequeños”. Ciertamente es que esta debilidad demográfica, como señalan los autores, va a ser un “grave obstáculo con el que tropiece cualquier intento de dinamización social y económica y, en consecuencia, de implementar medidas que puedan incentivar la natalidad, el trabajo femenino, la conciliación laboral y familiar, la vivienda, la atención médica especializada, los servicios educativos y el empleo”.

La aportación del Dr. Francisco Antonio Navarro Valverde (Profesor Contratado Doctor de Geografía Humana de la Universidad de Granada) es un laborioso trabajo sobre la **evaluación de las estrategias de desarrollo de los Programas de Desarrollo Rural**, en este caso del Altiplano de Granada, señalando, en este sentido, que es objetivo esencial “dotar de una mayor atención de animación y acompañamiento a emprendedores, especialmente mujeres y jóvenes, en núcleos de población más deprimidos y de menor tamaño. Captar emprendedores en todos los territorios y que realicen proyectos de mayores proporciones, buscando también inversiones de empresas foráneas del territorio”, aspecto que es generalizable a casi todos los GAL (Grupos de Acción Local), sobre todo a aquellos del “rural profundo”, como señala el profesor Molinero. En esa evaluación se pone de relieve, según el investigador, “la excesiva politización de los GAL, el excesivo peso de los Ayuntamientos y la burocracia/tiempo en gestión”. Asimismo, señala que es muy deficiente “la participación de grupos desfavorecidos (desempleados, inmigrantes, retornados, estudiantes y mujeres, la Universidad,...) en el diseño de las estrategias de desarrollo rural”. Insiste, igualmente, en fomentar el uso de herramientas que garanticen la eficacia/eficiencia de los fondos invertidos, sobre todo en los cursos de formación, “para evaluar su tasa de éxito”.

Otro ejemplo de estrategia de desarrollo rural es propuesto por Antonio Flores Coletto (Doctorando del Programa de Doctorado Interuniversitario en Patrimonio de la Universidad de Extremadura y Gerente del Grupo de Acción Local “Federación para el Desarrollo de Sierra Grande-Tierra de Barros”). En este caso, el autor hace un **análisis exhaustivo de los resultados obtenidos en el Programa Operativo 2007-2013** en el territorio objeto de estudio. Destaca, en otros muchos aspectos, la importante inversión privada llevada a cabo en la comarca, así como la creación y consolidación de empleo. Ello, en parte, es debido a los numerosos proyectos ejecutados cuyo soporte han sido las industrias agroalimentarias y las empresas relacionadas con el comercio (Pymes).

Por último, es especialmente interesante el capítulo dedicado a nuevas e innovadoras estrategias de desarrollo territorial-rural en Extremadura. Así, el profesor Javier López Caballero (Profesor Asociado de Geografía Humana de la Universidad de Extremadura y Gerente del Grupo de Acción Local “Villuercas Ibores Jara”), pone de relieve en su trabajo la importancia de los **geoparques** como herramientas útiles para la complementariedad económica, la participación social y *por ende* del desarrollo rural. Un modelo que, en todo caso, debe ser referente para aquellos territorios, como el Geoparque Villuercas Ibores Jara (Patrimonio Mundial UNESCO) en el caso extremeño.

**Felipe Leco Berrocal**

*I.P. del Grupo de Investigación GEDERUL (HUM001)  
Junta de Extremadura y Universidad de Extremadura*



## **LOS PAISAJES PATRIMONIALES EN EL DESARROLLO RURAL**

Fernando MOLINERO HERNANDO  
Departamento de Geografía  
UNIVERSIDAD DE VALLADOLID  
*[molinerofyl@uva.es](mailto:molinerofyl@uva.es)*



*En el desorden de las palabras  
se refleja el desorden del mundo*

Lluís Bassets, EL PAÍS, 19/11/2015: "Ni Estado ni Islámico"

Quiero comenzar con esta cita de Bassets, porque creo que el uso abusivo de los conceptos es un mal general, que impide tratar y valorar los fenómenos en sus justos términos. Es lo que sucede con el paisaje y el desarrollo rural, ambos maltratados, usados sin precisión y, por tanto, sin contenido claro.

Los dos términos están de moda y se estudian y proponen como grandes objetivos a proteger y promover para mejorar la vida de los habitantes rurales y, con ellos, la de quienes visitan el campo.

Desde la Unión Europea, desde sus Estados miembro, desde instancias gubernamentales nacionales y regionales se defiende la necesidad de cuidar el paisaje agrario y, en general, todo tipo de paisaje, no solo por sí mismo, sino también por constituir una palanca para el desarrollo rural.

Pretendemos, pues, conceptuar y valorar el paisaje, en primer lugar; aproximarnos a los paisajes patrimoniales, en segundo lugar, y destacar el significado y potencialidades que tienen cara al desarrollo rural, en tercer lugar.

## **1.- EL PAISAJE DE LA GEOGRAFÍA Y LA RECIENTE REVALORACIÓN DEL PAISAJE.**

Resulta curioso comprobar que durante los decenios posteriores a la Segunda Guerra Mundial se fue fraguando en la Geografía un ambiente contrario al contenido y método de los estudios geográficos al uso, que se tildaban de "tradicionales", "descriptivos" y "paisajísticos", entendiéndose que "el paisaje" como objeto de estudio de la Geografía, era algo superado y poco científico, cuando no acientífico. En efecto, el paisaje, como resultado de "las relaciones del hombre con el medio", manifestaba la personalidad de cada entidad territorial, bien se tratase de un país, de una región, de una comarca o de un valle o reducto territorial homogéneo. En este sentido, la personalidad de cada sujeto geográfico venía expresada por su paisaje, por sus rasgos configuradores, específicos, propios e irrepetibles. En consecuencia, cada paisaje, único, no podía ser some-

tido a un análisis científico, porque no se podían replicar ni modelizar sus rasgos ni los factores a ellos inherentes.

Esta posición, que primaba la contemplación sobre el análisis y la percepción e intuición sobre la lógica y la racionalización de los elementos, no concordaba con la etapa de pensamiento surgida tras la Segunda Guerra Mundial, en la que se empezaba a imponer la técnica, el dominio de la naturaleza, la conquista del espacio y otras metas científicas en las que la Geografía no casaba bien, por defender métodos cualitativos y paradigmas intuitivos frente a la lógica, la racionalidad y el análisis propios del neopositivismo filosófico y social que se imponía desde mediados del siglo pasado, como planteaba Ortega Valcárcel en su magna obra sobre Los Horizontes de la Geografía (2000).

El paisaje, como objeto de estudio geográfico, estudia los caracteres de un "país", palabra que se deriva de "pagus", que, en latín, se utilizaba como "terreno", como sector de un término delimitado por algunos hitos llamativos (camino, arroyo, árbol grande, teso, loma, saliente, fuente,...), evocando siempre el carácter derivado de un terreno determinado y delimitado. De este carácter fijador de los fenómenos territoriales se pasó después a la "esencia de la naturaleza", el paisaje era la personalidad que emanaba de un territorio, era un pueblo, un valle, un área característica. El poder trasmutador de la poesía permitió trascender lo concreto y elevar al plano del espíritu los atributos territoriales, de modo que el paisaje era el alma del territorio y de la gente que lo había moldeado. Esta concepción filosófico-vitalista se extendió por los *campus* universitarios europeos durante la primera mitad del siglo XX, hasta que fue arrumbada en los rincones de la historia al filo de los años 1950/60.

Esta nueva etapa, caracterizada por el progreso técnico y económico, no admitía planteamientos demasiado filosóficos o poéticos. El análisis, el método, la deducción y la inducción interactivas se impondrían frente a la percepción y la valoración cualitativa. El rechazo del "excepcionalismo" dio la espalda al paisaje, pues si éste es excepcional, único, pintable, cantable o interpretable mediante la pasión y la emoción, y no mediante la razón, estaríamos ante un fenómeno propio de pintores, artistas o literatos, pero no de científicos. El paisaje de la belleza, la estética, de la singularidad retrocede frente al "análisis geográfico"; la intuición cede paso a la razón y el paisaje de la geografía se retira sustituido por las técnicas, las estadísticas, los mapas, los Sistemas de Información Geográ-

fica y los análisis cuantitativos. La era de los ordenadores y de las grandes bases de datos generó una expresión estadística, gráfica y cartográfica de calidad, pero el paisaje, que, concebido integralmente, es un totalizador, solo quedó arrumbado, no desvitalizado, pues ya en los años 1990 volvió a reclamar su sitio: el paisaje como herencia recibida, como producto de la organización social sobre un escenario físico singular y concreto, empieza abrirse paso entre las tendencias investigadoras. Entre los anglosajones serán los estudios basados en la LCA (*Land Character Assessment*) y entre los franceses el mantenimiento y revitalización de los estudios integrales del paisaje; entre los profesionales, los arquitectos descubren la dimensión territorial y regional de las construcciones humanas, empujando, junto a geógrafos y ordenadores del territorio, a una recuperación y revalorización del paisaje.

La Unión Europea, siguiendo las tendencias sociales modernas, apadrina y potencia la recuperación del paisaje, con la firma, en el año 2000, del Convenio Europeo del Paisaje, al que España se adhiere en 2007. La UNESCO, con sus declaraciones de Patrimonio de la Humanidad aplicadas a determinados bienes culturales de una lista que no para de crecer, contribuye también a su valoración. De este modo, la Geografía recupera el paisaje, que siempre había estudiado, como la manifestación física de la acción humana sobre el medio natural, es decir, como *patrimonio territorial*, en el sentido del legado espacial recibido de nuestros antepasados, en el que sobresalen unos elementos singulares, pero dentro de un contexto territorial, transformado por la acción humana y transmitido por generaciones anteriores. Ortega Valcárcel lo resume así: "La consideración del territorio como un recurso cultural y económico deriva de su reciente y progresiva valoración como parte del patrimonio histórico y cultural. Este entendimiento como *patrimonio* reposa sobre dos principales coordenadas: la evolución habida en la concepción del propio patrimonio, elemento clave de la cultura occidental moderna, y la progresiva reelaboración teórica del concepto de *territorio*. Ambas confluyen en los últimos años en una identificación que permite hablar de patrimonio territorial, cualificando de este modo no solo el objeto edificado, sino la *construcción* del espacio, más allá del edificio..." (Ortega, 1998: 33).

## 2.- LOS PAISAJES PATRIMONIALES Y EL DESARROLLO RURAL.

Hace ya tiempo que se insiste en el valor del territorio como paisaje y como patrimonio. Así, el Convenio Europeo, ya en el 2000, establecía que el patrimonio no puede ser entendido como el elemento construido, sino también como todo aquello que lo rodea, es decir, que solo se puede entender el legado patrimonial si analizamos el territorio y la sociedad en los que surge y se configura. En los últimos decenios el paisaje se ha acercado al paradigma conceptual del patrimonio, un paradigma de contenidos cambiantes, pues hasta hace poco el concepto de patrimonio se restringía al patrimonio histórico y este, a su vez, a objetos monumentales de carácter histórico, aunque se ha ido ampliando a ámbitos territoriales más extensos y a paisajes más complejos, que, a su vez, se conciben como elementos del desarrollo rural.

### A) El auge de los paisajes patrimoniales.

Igualmente, el concepto de paisaje ha ido también enriqueciéndose y agrandándose, desbordando el marco de lo excelso y singular que caracterizaba a los grandes parques nacionales declarados como espacios protegidos durante la primera mitad del siglo XX, para integrar a los paisajes cotidianos surgidos de la actividad social sobre el medio natural. Así, el *Convenio Europeo del Paisaje* (Consejo de Europa, 2000) afirma que todo territorio tiene interés como paisaje y que este concierne “tanto a los paisajes que puedan considerarse excepcionales como a los paisajes cotidianos o degradados” (artº 2). Pero que el paisaje sea una cualidad de todo el territorio -de cada territorio- y que el concepto de paisaje tenga un profundo calado cultural no implica que todos los paisajes sean paisajes patrimoniales (Memoria Científico-Técnica del Proyecto sobre *Paisajes Culturales*, 2015).

La conversión de un paisaje en paisaje patrimonial se produce mediante procesos de apropiación social y de asignación de valores que pueden actuar de “abajo-arriba”, cuando es la sociedad civil la que promueve la patrimonialización (Clark y Drury, 2002, citado por Mata, 2010; Ojeda, 2013), y, de “arriba-abajo”, lo más habitual, cuando la valoración e institucionalización patrimonial proceden de decisiones del poder político y refrendos normativos. De este modo, la apropiación de la identidad o singularidad de los paisajes es selectiva; no actúa sobre todos sus componentes, sino sobre los que se han dado en llamar *vectores de patrimonialización*, que son atributos asociados a determinados componentes (materiales e inmateriales) de los paisajes, ya se trate de elementos

aislados, de carácter natural o cultural, a los que se asigna un especial valor, como, por ejemplo, elementos de la gea -riscos, oquedades, manantiales-, o de castillos, ermitas, monasterios; de ejes de comunicación (vías pecuarias, itinerarios culturales); de actividades económicas con una potente proyección espacial y particularmente valoradas (enclaves mineros, huertas, viñedos, dehesas); de prácticas culturales (“saber hacer”, manifestaciones folklóricas), etc. (Fernández y Silva, 2015, Memoria Proyecto de Paisajes Culturales, 2015).

### B) Los cuatro paradigmas de desarrollo rural.

Los paisajes, en cualquiera de sus consideraciones, escalas, valores, ocupan vastos territorios, que, en gran medida se han convertido en patrimonio merced a la gestión territorial realizada por los agentes rurales, en especial por los agricultores. Han sido estos los artífices del paisaje, que hoy es valorado por las sociedades urbanas, más que por las agrarias. En este sentido, hemos de recordar los cuatro paradigmas de desarrollo rural que se han sucedido a lo largo de la historia y que, en cada momento, han dejado su huella patrimonial, tal como planteaba Molinero (2010). En primer lugar, el paradigma de las sociedades preindustriales, que, con un 85% de activos implicados en la actividad agraria (una parte Agricultores a Tiempo Parcial), dejaban forzosamente una huella profunda, al convertir el medio natural en un medio artificial, organizado para la explotación agrícola, ganadera y forestal. Sin embargo, el impulso progresivo de la revolución industrial, desencadenó un fuerte éxodo rural que generó un segundo paradigma de desarrollo rural, en el que las sociedades rurales cedieron protagonismo y liderazgo a las urbanas. Este segundo paradigma, caracterizado por el productivismo y la tecnificación, vació los campos, reduciendo los activos agrarios a un magro 5 a 10% del total de activos. El campo español, más retrasado que el europeo, cubrió esta etapa entre los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial (desde 1945/1950) hasta la primera crisis del petróleo, en 1973, cuando se frenó el éxodo, por la imposibilidad de encontrar salidas profesionales fuera y porque se había producido ya un gran vacío.

En una tercera fase, tras el estancamiento de los años 1970, comienza en los ochenta un período nuevo, que no se ha dudado en calificar de recuperación rural, por más que entendemos que se trata de una falsa recuperación rural, al menos para el interior de España, cuando ya se habla de la vuelta al campo y de la diversificación funcional de su actividad económica. Esta etapa, que iría desde los años 1980 hasta la actualidad, ha reducido la población activa

agraria hasta en torno al 6% en los países desarrollados, bajando al 2% en los más avanzados. Es el modelo occidental, en el que la aportación de la agricultura al PIB es inferior al valor del empleo que genera, pero en el que el campo recibe a nuevos pobladores y diversifica las funciones rurales. Sin embargo, este nuevo paradigma de recuperación rural solo tiene lugar en los espacios rurales dinámicos, en los que están próximos a los grandes ejes urbano-económicos, bien se trate del arco de la banana azul, del arco mediterráneo, del arco atlántico, o de otros conjuntos urbano-industriales de cierta entidad. Por el contrario, el rural profundo se mantiene en pie, moderno pero envejecido, plurifuncional pero vaciado, diversificado pero sin densidad. Es el tercer paradigma de desarrollo rural, que ha acentuado la dualidad de los espacios rurales y del desarrollo rural. Es el falso paradigma de desarrollo rural, que solo afecta positivamente a las áreas de influencia urbana, dejando al resto sin dinamismo, modernizadas pero exangües, atractivas pero sin gente, valoradas teóricamente pero sin accesibilidad práctica.

Para que este ambivalente paradigma de desarrollo rural se convierta en el cuarto paradigma de desarrollo, en el que se produzca una verdadera diversificación rural, con pérdida de peso de los agricultores, por aumento del número de otros profesionales, no por la simple disminución de los agrarios y el mantenimiento de los demás, se debe cumplir la triple accesibilidad: física, telemática y social. La accesibilidad física es impensable hoy en las áreas de montaña abandonadas y alejadas de grandes focos urbanos; la accesibilidad telemática está ganando cada vez más terreno, merced a la expansión de la banda ancha a través de satélite; la accesibilidad social está, por el contrario, en retroceso, pues los servicios sociales (educación, sanidad, ocio, etc.) tienden cada vez más a concentrarse y jerarquizarse. Han de pasar más de dos generaciones para que se pueda alcanzar este paradigma de desarrollo rural en áreas de poca población (densidad inferior a 10 hb/km<sup>2</sup>) si no cambia radicalmente la dinámica campo-ciudad actual.

### C) Evolución e impulso institucional del desarrollo rural.

Al margen de la conceptualización del desarrollo rural, no cabe duda que ese término implica progreso o mejora. Es así como lo ha utilizado la Comisión Europea en todos sus programas de desarrollo rural, que han ido tomando cuerpo desde antiguo, y siempre primando las actuaciones para la mejora de las estructuras agrarias. El origen de las actuaciones comunitarias de desarrollo ru-

ral puede retrotraerse al art. 39 (pár. 2) del Tratado de Roma, donde se dice que la Política Agraria Común deberá tener en cuenta las disparidades naturales y estructurales entre las diversas regiones europeas. La mejora estructural de las explotaciones agrarias estuvo presente en la clausura de la Conferencia de Stressa por parte de Sicco Manholt en 1968 y en el Memorándum que presentó al Consejo de Ministros de diciembre de 1968.

Las mejoras estructurales agrarias y la corrección de los desequilibrios regionales se centraron, ante todo, en modernizar la economía agraria, no en buscarle alternativas. Cuando se creó el FEOGA (Reglamento (CEE) 25/62) se le asigna, entre otras funciones, la de emprender *las modificaciones estructurales requeridas para el buen funcionamiento del mercado común*. Aquí se indica que, si fuera posible, se debería asignar un tercio del gasto del FEOGA a financiar las mejoras estructurales, aunque estas mejoras fueron muy lentas (CE, DG VI, 1997: 1). El sesgo estructural inicial se confirmó en el Reglamento (CEE) 17/64, que establece las secciones de *Garantía* y de *Orientación*, atribuyendo a ésta la función de financiar la adaptación y mejora de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias y las estructuras y condiciones de transformación y comercialización de las producciones agrarias. Aunque la sección "orientación" puso en marcha unos 7.500 proyectos individuales de mejora estructural entre 1964 y 1978 y, aunque el concepto de *Programa Marco* surgió en este momento, realmente sólo se aprobaron proyectos individuales, sin programación ni conexión.

No obstante, el Plan Mansholt, aprobado en 1968, se propuso acelerar la mejora de las estructuras agrarias e introducir una diferenciación regional, con medidas a favor de las regiones desfavorecidas, que fueron recogidas en el nuevo Reglamento del Consejo sobre financiación de la PAC (Reg (CEE) 729/70), documento que marcó las directrices de la política estructural hasta la creación de los Fondos Estructurales en 1988.

Así, en 1972 se adoptaron tres directivas socio-estructurales: la 159/72/CEE sobre modernización de las explotaciones, la 160/72/CEE sobre cese anticipado de la actividad agraria y la 161/72/CEE sobre formación profesional agraria. Pero cuando cambió un poco el sentido realmente fue en 1975, a partir de la Directiva 268/75/CEE para sostener la agricultura en regiones de montaña y en ciertas regiones desfavorecidas (Ley de Agricultura de Montaña), con una orien-

tación más regional y menos agraria, si bien continuaba primando lo agrario sobre el resto de componentes del desarrollo rural. Esta Directiva pretendía fijar población en el campo para evitar la pérdida de habitantes y, con ellos, la de servicios.

Avanzando en esa línea, los *Programas Integrados*, adoptados por los Reglamentos del Consejo (CEE) 1939, 1940 y 1941/81 para las Hébridas, para la Lozère y regiones desfavorecidas de Bélgica, supusieron un cambio de mentalidad, partiendo de la idea de que el desarrollo de las zonas rurales exigía desarrollar los otros sectores y no sólo la agricultura. Este mismo método fue aplicado en los PIM (Programas Integrados Mediterráneos) para Grecia, sur de Francia y centro de Italia. Además, se produjo una coordinación para financiar las acciones por parte de los tres fondos estructurales.

Fue precisamente la creación de los *Fondos Estructurales en 1988* lo que dio un verdadero impulso al desarrollo rural como alternativa. La firma del Acta Única para unificar el espacio económico y social europeo (entró en vigor el 1/7/1987) exigía la reducción de desequilibrios regionales y representaba realmente el hito que dio lugar a una *política rural*. Plasmada en el documento COM (88)501 final, de 28/07/1988 sobre *El futuro del mundo rural*, dio el pistoletazo de partida para cambiar una política fundamentalmente agraria por otra rural. Se puso en marcha mediante la aplicación de medidas regionales y sectoriales (u horizontales), recogidas en los *cinco objetivos de desarrollo* (aumentados a 6 cuando ingresaron Suecia y Finlandia). Entre estos, los objetivos 1, 5a y 5b afectaban de lleno a las zonas rurales, dado que las regiones con <75% de PIB medio comunitario -regiones de objetivo 1- solían coincidir con zonas rurales, y las de 5a buscaban la modernización de las estructuras agrarias, mientras las de 5b se destinaban taxativamente al fomento del desarrollo de las zonas rurales.

Con la firma del *Tratado de Maastricht* -entró en vigor el 1 de noviembre de 1993- se dio un nuevo paso, al contemplar expresamente en su artículo 130b, que las políticas comunitarias debían abordar la reducción de los desequilibrios regionales en la UE, y era obvio que esos desequilibrios se debían al atraso de las zonas rurales. Además, el *proceso de mundialización económica* exigía, a su vez, un cambio drástico de orientación en el mundo rural europeo, incapaz de competir en un mercado agrario abierto, debido a sus elevados precios. Fue

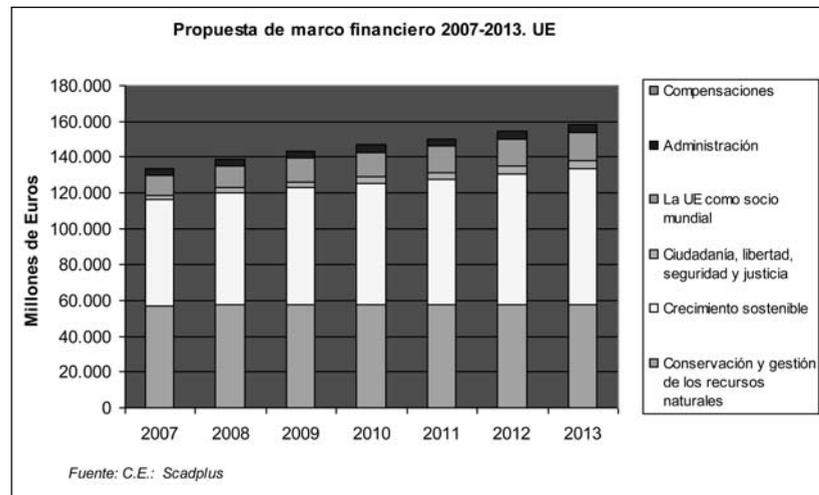
entonces cuando comenzó una auténtica mutación de los planteamientos tradicionales respecto al mundo rural. En las negociaciones del GATT de la Ronda Uruguay se empezaron a poner las bases de lo que sería la Organización Mundial del Comercio, que, como anticipo de la integración de la agricultura en las reglas del mercado mundial, exigió un cambio drástico en la Unión Europea, que se vio obligada a sustituir el apoyo a los precios de los productos agrarios por el apoyo a las rentas de los agricultores, dando lugar a la trascendental reforma McSharry de la PAC en mayo de 1992. Ya en el *paquete Delors II* se decía que *la política de desarrollo rural... ha devenido un elemento clave en la cohesión social y económica, al agrandar la triple función -productiva, social y ambiental- de todas las zonas rurales*<sup>1</sup>.

Todas estas circunstancias motivaron que el desarrollo rural en Europa se viera más como una necesidad que como una moda y que la década de los 90 fuera la década del desarrollo rural, *profundizado en la Agenda 2000*, puesto que los gastos agrarios ( $\pm 42\%$  del presupuesto comunitario para un 5% de los activos totales, no parecían razonables ni admisibles). Y, además, ya se había decidido reducir el gasto agrario, que durante el septenio 2000/06 afectaría claramente a los agricultores, quienes, se verían obligados a diversificar sus actividades para mantener las rentas, merced a la importancia creciente dada a la diversificación económica, a las rentas ambientales, al turismo y la artesanía, y, en suma, a las áreas rurales como mantenedoras del paisaje y del equilibrio ecológico.

Pero si el espacio rural era progresivamente más diverso, continuaba siendo fundamentalmente agrario, tanto por la superficie dedicada a la agricultura -la superficie agrícola, ganadera y forestal suman la casi totalidad del espacio rural-, como por el peso financiero en la PAC y las políticas rurales de la UE, y sobre todo por la tasa de agrarios en el conjunto, especialmente en las regiones del interior de España, en las que llegan a superar el 50% en numerosos municipios. Pero, mientras los gastos de la PAC se mantienen estables, o retroceden, en los dos últimos septenios (Figuras 1 y 3), han estado creciendo precedentemente, sin que ello supusiera incrementos significativos para el desarrollo rural (Figura 2).

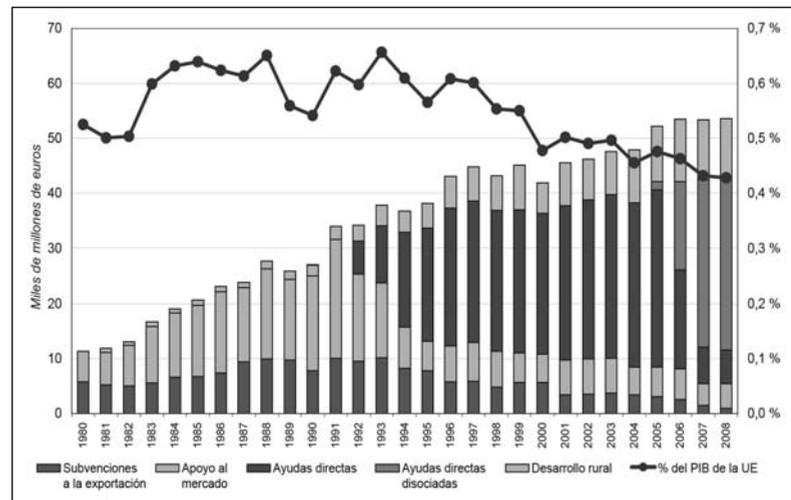
<sup>1</sup> "De l'Acte Unique à Maastricht et au-delà - Les moyens de réaliser nos ambitions", COM(92)2000 final, Commission EU, Bruxelles, 1992.

Figura 1. Estructura del presupuesto de la UE en el septenio 2007-2013



El presupuesto total de la UE durante los 90 va aumentando y en 1999 se destinan 45.000, de los 103.000 Millones de euros, a financiar la PAC, mientras las medidas estructurales (crecimiento sostenible, fondos regionales), aunque crecen más deprisa, se quedan en 35.000 Meuros, si bien esta situación se fue invirtiendo con el paso de los años (figura 1a). En cuanto a los gastos de la PAC, cuya evolución puede verse en la figura 1b, se consumen fundamentalmente en ayudas directas a los agricultores, mientras quedan muy por detrás las destinadas al desarrollo rural.

Figura 2. Evolución de los gastos de la PAC 1980-2008 en la UE



Estos simples datos muestran que el desarrollo rural representa más un modelo que una realidad, al menos en cuanto a inversiones financieras se refiere y, sobre todo, porque, en contra de lo que se mantenía hasta ahora, las inversiones en desarrollo rural (pilar 2 de la PAC) se han reducido para el septenio 2014/20 (Figura 3 y Cuadro 1). La rúbrica 2 y el “subtecho PAC” (Gastos de mercado y ayudas directas) disminuyen en términos de precios constantes (el 9% y 16% respectivamente) respecto al Marco Financiero Plurianual (MFP) último (2007/2013) y el mayor desarrollo de otras políticas comunitarias conduce a una menor participación de la PAC en el marco financiero propuesto (36% actual frente al 43% anterior)<sup>2</sup>.

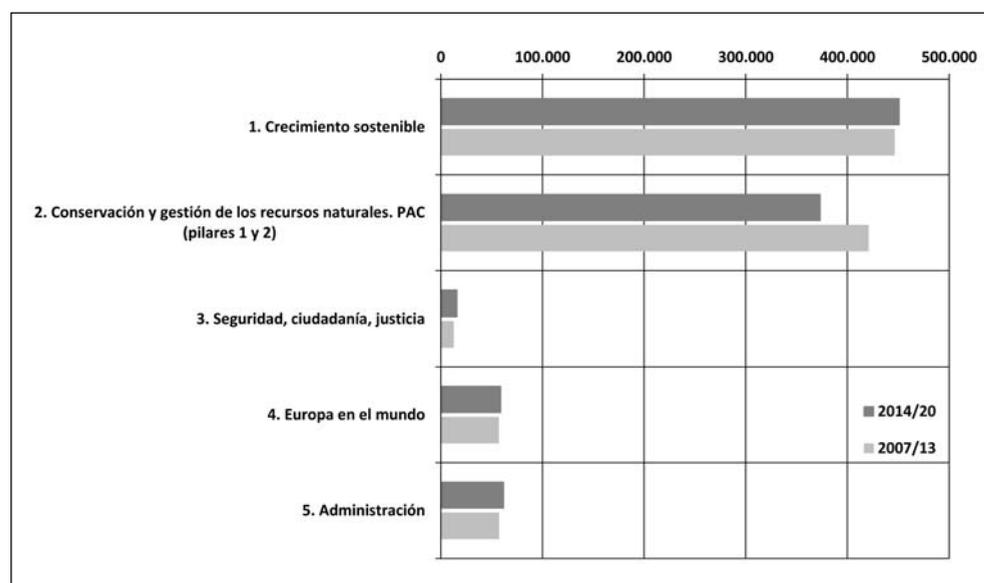
Pero, en términos corrientes, no va a existir una reducción del presupuesto de la PAC en ninguno de los siete años del período (de hecho lo que hay es una “congelación” de ayudas directas y desarrollo rural al nivel de 2013) y la propuesta aspira a compatibilizar el objetivo de mantener un volumen importante de fondos para la PAC con el ineludible compromiso, recogido en el informe de la Comisión sobre la revisión del presupuesto, de avanzar en la reducción de la participación de la PAC en el presupuesto global, tal como defienden los autores del “foropac” y como se observa en la Figura 2.

Es más, como demuestra la simple comparación de los datos de 2014 con los de 2020 (Cuadro 1), se pasa de 11.890 millones de euros destinados al desarrollo rural en la Europa-28 durante el primer año, a 11.426 Meuros en el último, es decir, que se pierde un 17,7% de fondos destinados al desarrollo rural, por más que aumenten los que van orientados al *greening*<sup>3</sup>, que, obviamente, benefician a los agricultores, pero contribuyen poco a la diversificación de la economía rural que tanto se propugna.

<sup>2</sup><http://www.foropac.es/content/el-presupuesto-comunitario-y-la-financiación-de-la-pac> (Consulta 15/12/2015)

<sup>3</sup> El *greening* se ha traducido por “ecologización” o “verde”, entendiéndose como el conjunto de prácticas beneficiosas para el medio ambiente de un modo bastante *sui generis*, relacionando biunívocamente el Pago Básico y la ayuda verde. La ayuda a la renta y la ayuda medioambiental directa del primer pilar quedan así conectadas, en busca de un equilibrio entre la productividad y el medio ambiente, en <http://www.foropac.es/content/el-componente-verde-en-la-reforma-de-la-pac#sthash.Nmeynwef.dpuf> (consulta 15/12/2015).

Figura 3. Marco Financiero Plurianual 2006/13 y 2013/20 en la UE  
(Meuros por septenio, a precios de 2011)



Fuente: Comunicado de Prensa del Consejo de la UE de 02/12/2013 (15259/13)

Tabla 1. Desglose del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2013-2020 para el epígrafe 2 (PAC)

	2013 level (2011 price)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020 (without assigned revenues)	2020 compared to 2013
<b>Total Heading</b>	59.633	55.883	55.060	54.261	53.448	52.446	51.503	50.558	373.179	-15,20%
Direct aids and market-related expenditure	43.180	41.585	40.989	40.421	39.837	39.079	38.355	37.605	277.851	-12,90%
of which direct payments		39.681	39.112	38.570	38.013	37.289	36.579	35.883	265.127	
of which 30% for greening		11.904	11.734	11.571	11.404	11.187	10.974	10.765	79.538	
of which market measures*	3.182	1.904	1.877	1.851	1.824	1.790	1.756	1.722	12.724	
Rural development	13.890	12.865	12.613	12.366	12.124	11.887	11.654	11.426	84.936	-17,70%
Fishery policy+EMFF+RFMOs	937	959	957	951	940	931	921	917	6.574	-2,10%
Life+	352	381	402	419	438	456	474	484	3.057	38,20%
Agencies	50,3	49,1	49,1	49,1	49,1	49,1	49,1	49,1	344	-2,40%
Margin	1.223	44,1	50,2	54,9	59,5	64,3	69,4	74,3	417	
<b>*PRO MEMORIA:</b>										
<b>Total Heading 2 including assigned revenue</b>									377.355	
Market measures	3.182							1.722	12.724	
Estimated assigned revenue	646							565	4.176	
Final total market measures	3.828							2.287	16.900	-40,30%

Fuente: PE-European Council conclusions on the MFF 2014-2020 and the CAP

#### D) El escaso apoyo institucional actual y los resultados del desarrollo rural.

El presupuesto comunitario total aprobado para 2014-2020 resulta, por primera vez, inferior al precedente. Queda establecido en 960.000 millones € (precios de 2011) frente a los 994.000 millones del período 2007-2013. Expresado en porcentaje de la Renta Nacional Bruta (RNB) comunitaria disminuye del 1,12% al 1%. Este ajuste se hace recaer en su totalidad sobre la rúbrica 2 del presupuesto, donde están los gastos agrícolas, que disminuyen en 47.500 millones €. El resto de rúbricas del presupuesto comunitario ven incrementados los recursos disponibles. Esto contrasta con la atención creciente que prestan a la agricultura y la alimentación otras potencias mundiales. En cuanto a la rúbrica 2 del MFP 2014-20, conocida con el epígrafe de *Crecimiento sostenible-recursos naturales*, dentro de la cual se encuadra la Política Agraria Común, el Acuerdo del Consejo mantiene la continuidad de los dos pilares de la PAC: el Pilar 1, el de las ayudas directas, o Pago Básico, más gastos de mercado, que asciende a una media anual de 40.000 Meuros (véase Cuadro 1) y el Pilar 2, dedicado al desarrollo rural, que asciende a una media anual de unos 12.000 Meuros, para todos los países de la UE. La desproporción entre los dos pilares es enorme<sup>4</sup>.

Es curioso comprobar que en el apartado de “verde” se incluyen como prácticas ecológicas el mantenimiento de algunas SIEs (Superficies de Interés Ecológico) tales como “elementos paisajísticos”, además del barbecho, de los bancales, de las franjas de protección o de las superficies agrarias forestadas. Los agricultores tienen la obligación de mantener al menos el 5% de su extensión como SIE<sup>5</sup>, lo que, en cierto modo, puede contribuir a potenciar el paisaje como una palanca de desarrollo rural, si bien no parece que ese supuesto dé lugar a un paisaje agrario más diversificado.

Por eso cobran sentido las palabras con las que comenzábamos respecto a la ambigüedad de los términos: ¿es esta una política de desarrollo rural?, ¿qué resultados han obtenido los programas de desarrollo rural destinados a la diversificación de la economía, a la pluriactividad, a hacer del campo un medio que no expulse población y que acoja nuevas actividades?, ¿qué valor ha tenido el

<sup>4</sup> <http://www.chil.org/blogpost/el-presupuesto-de-la-pac-para-el-periodo-2014-2020/3064> (consulta 15/12/2015).

<sup>5</sup> Preguntas más frecuentes sobre el pago por prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente o greening, en [http://www.magrama.gob.es/es/politica-agricola-comun/enlaces-interes/greening\\_preguntas\\_frecuentes\\_rev11-12-2014\\_final\\_tcm7-357347.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/politica-agricola-comun/enlaces-interes/greening_preguntas_frecuentes_rev11-12-2014_final_tcm7-357347.pdf) (consulta 15/12/2015).

mantenimiento del paisaje como elemento de atracción hacia el mundo rural del siglo XXI?

### 3.- LA VALORACIÓN DEL PAISAJE Y LOS RESULTADOS DEL DESARROLLO RURAL

La Comisión Europea, en 1988, defendía ya el atractivo del campo, basado en su paisaje, en su belleza, en un entorno natural privilegiado, y enumeraba y ampliaba los factores que podían contribuir al desarrollo de una región rural, tanto por su paisaje como por la puesta en marcha de acciones de desarrollo.

#### A) La falta de estímulos en la valoración del paisaje.

“El desarrollo rural propio no puede ser equivalente de desarrollo puramente endógeno, sino de revalorización óptima de las bazas de que disponga una región rural determinada, como espacio natural y belleza del paisaje, productos agrarios y forestales específicos de calidad, especialidades gastronómicas, tradiciones culturales y artesanales, patrimonio arquitectónico y artístico, ideas innovadoras, disponibilidad de mano de obra e industrias y servicios ya existentes...” (Comisión Europea, 1988: 49).

Unos años más tarde, en 1996, los políticos europeos, reunidos en la Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural, acordaron la conocida como *Declaración de Cork*, que podríamos calificar como el catecismo del desarrollo rural. En ella se aprobaron los diez mandamientos, o principios básicos, para cualquier programa de desarrollo rural:

Declaración de Cork (9 de noviembre de 1996):

1. Prioridad para el desarrollo rural.
2. Enfoque integrado.
3. Diversificación.
4. Sostenibilidad.
5. Subsidiariedad.
6. Simplificación.
7. Programación (Planificación).
8. Financiación.
9. Gestión.
10. Evaluación y análisis.

Como conclusiones instan a los políticos de Europa a que conciencien a la opinión pública de la necesidad de emprender un nuevo camino en la política de desarrollo rural, con el objetivo de hacer de las zonas rurales un lugar más atractivo en donde vivir y trabajar y un escenario en donde puedan encontrar una vida mejor gentes cada vez más diversas de todas las edades. Para ello, piden que apoyen el programa de diez puntos y cooperen como socios en la consecución de todos y cada uno de los objetivos expresados en la declaración y desempeñen un papel activo para fomentar el desarrollo rural sostenible en un contexto internacional<sup>6</sup>.

Sin embargo, durante los años 90 y primer decenio del siglo XXI, se pusieron en marcha los programas de desarrollo rural más exitosos de la historia europea, que, basados en el método de abajo-arriba, dieron lugar a las Iniciativas Comunitarias LEADER, a la que se sumó PRODER en España para los regiones de Objetivo 1, las cuales representaron una muestra de las grandes potencialidades del método aplicado, y de los éxitos obtenidos en algunas materias, como especialmente en el turismo rural. Pero el problema es que se concibieron más como un método que como un ambicioso programa de desarrollo rural. De ahí que la escasez de medios aplicados los haya conducido a una mera supervivencia, a pesar de sus demostradas capacidades. Baste tomar como ejemplo el año natural último del que tenemos datos (2014) para ver la escasa entidad concedida al desarrollo rural, y especialmente a los ejes 3 y 4 del FEADER, que son los que verdaderamente están destinados a financiar la mejora de la calidad de vida de las zonas rurales y la diversificación económica (Cuadro 2 y Figura 4).

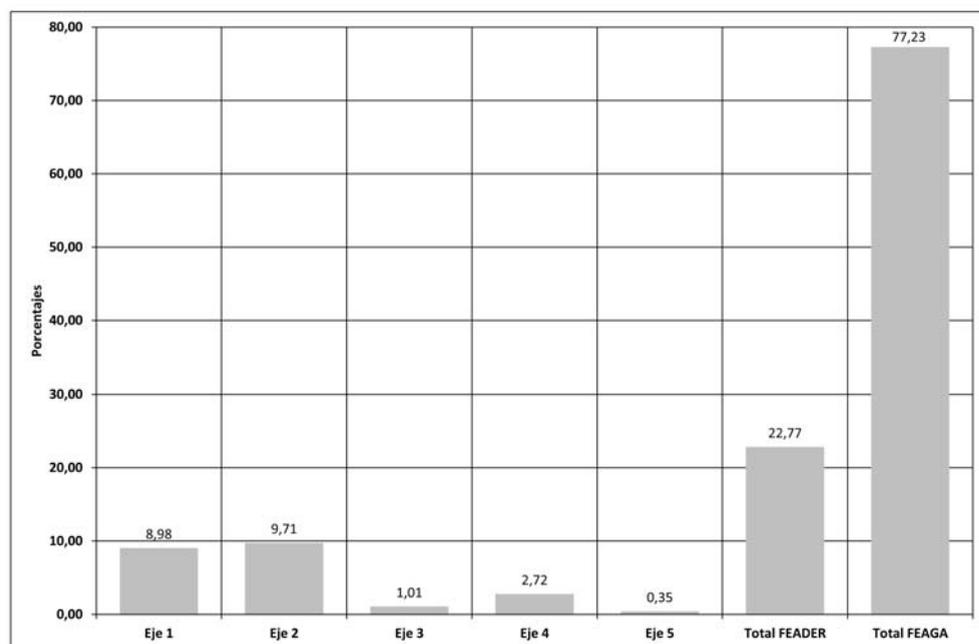
<sup>6</sup> Conferencia Europea de Desarrollo Rural (1996), en [http://aragonrural.org/wp-content/uploads/2010/07/DECLARACION\\_CORK.pdf](http://aragonrural.org/wp-content/uploads/2010/07/DECLARACION_CORK.pdf)

Tabla 2. Pagos comunitarios a España, incluida la parte nacional correspondiente al FEADER. Año 2014 (en €)

Ejes	Total FEADER	Total nacional	Gasto Público Total	%
Eje 1. Aumento competitividad agrícola	391.830.746,38	247.588.383,52	639.419.129,90	8,98
Eje 2. Mejora del medio ambiente	488.409.362,76	202.506.855,78	690.916.218,54	9,71
Eje 3. Mejora vida zonas rurales y diversificación	47.582.147,92	24.357.178,82	71.939.326,74	1,01
Eje 4. LEADER	132.969.411,18	60.540.171,17	193.509.582,35	2,72
Eje 5. Asistencia técnica	15.113.421,63	10.018.035,79	25.131.457,42	0,35
TOTAL FEADER	1.075.905.089,87	545.010.625,08	1.620.915.714,95	22,77
Total FEAGA	-	-	5.498.057.249,53	77,23

Fuente: FEAGA. Distribución de Pagos FEADER y FEAGA. Año natural 2014

Figura 4. Distribución de las ayudas PAC en España en 2014, entre el FEAGA y el GPT de los 5 Ejes del FEADER (€)



Ni por las mejoras agroambientales ni por la reforestación de tierras agrícolas o por otras medidas relacionadas con el medio ambiente, se puede deducir que el paisaje agrario, o el rural, en general, esté modificando su aspecto. Ni siquiera el verdeo (*greening*) o la obligación de mantener el 5% de la explotación como Superficie de Interés Ecológico, está favoreciendo una dinámica positiva del paisaje. Es más, creemos que esta última normativa está perjudicando a superficies abandonadas, ya cubiertas de matorral, que se han visto roturadas y dejadas en barbecho para cumplir con la exigencia de mantener la proporción de SIE dentro de la explotación. Es lo que ha sucedido con esplegares y aulagares de numerosas cuestas de páramos en la cuenca del Duero, que, abandonadas por su excesiva pendiente y falta de rendimiento en años anteriores, se han roturado de nuevo (merced a los potentes tractores actuales) para computarlas como SIE, cuando eran más ecológicas en la situación anterior que en la nueva.

Y si el paisaje no se ve mejorado por las ayudas PAC, la dinámica rural reciente tampoco muestra signos de recuperación general.

### B) La dinámica rural reciente del campo español.

No podemos entrar aquí a valorar los resultados de las actuaciones de los LEADER<sup>7</sup>, que, como hemos destacado, representan ejemplos eximios de la diversificación económica que se puede llevar a cabo en el medio rural con muy poco presupuesto, que no llega ni al 3% de todo el gastos PAC en 2014 (véase Cuadro 2), pero sí podemos valorar, en conjunto, que las grandes acciones de desarrollo rural, destinadas a frenar la despoblación del campo y a la diversificación económica, superando el predominio de la actividad agraria, tampoco se han conseguido en el interior de España.

La dinámica rural regresiva es más llamativa en las áreas rurales del interior de España, donde la regresión demográfica, el envejecimiento, la desvitalización, la importancia de la actividad agraria como empleo principal, etc., son aspectos llamativos y abrumadores, y opuestos a los postulados de *El futuro del*

<sup>7</sup> Para este objetivo puede verse la publicación del MARM sobre la evaluación de los resultados de los LEADER consolidados entre 1991 y 2011, donde se valora el método, la labor y los resultados obtenidos: *LEADER en España (1991-2011). Una contribución activa al desarrollo rural*, ofrecida en la red en [http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/publicaciones/publicaciones-de-desarrollo-rural/INFORME\\_LEADER\\_tcm7-233672.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/publicaciones/publicaciones-de-desarrollo-rural/INFORME_LEADER_tcm7-233672.pdf)

*mundo rural* de la Comisión Europea (1988), o los de la Conferencia sobre Desarrollo Rural de Cork (1996), o los de la Agenda 2000. No obstante, por su expresividad y singularidad, vamos a dedicar un breve comentario a la Figura 5, en la que se hace un balance del empleo total, por municipios, en los años de la crisis (junio de 2008 a junio de 2015), y en la Figura 6, en la que se aprecia la tasa de ocupación en agricultura en todos los municipios de España. Tanto por la pérdida generalizada de población rural como por el predominio del empleo agrario, el espacio rural de España, especialmente el de su interior, continúa en una situación de receso.

En efecto, si analizamos el mapa (Figura 5), podemos comprobar que, pese a la tan divulgada diversificación rural, todavía queda una parte sustancial del territorio español dominada por la economía agraria. Sin entrar en detalles, las llanuras de la cuenca del Duero, junto a las campiñas de la Depresión del Guadalquivir, llaman la atención por el elevado número de municipios que todavía superan más de la mitad de sus activos ocupados en la agricultura. La pretendida diversificación, a pesar de la enorme caída de la población agraria, no se ha producido más que en las franjas litorales y en las áreas de influencia de los grandes focos urbano-industriales, pero es desconocida en las llanuras agrícolas del Duero, en las penillanuras salmantinas, en algunos sectores de la Cordillera Ibérica de Soria, Teruel, en el centro de Huesca y Lérida, en el interior de Galicia y occidente de Asturias, y en numerosos municipios de Extremadura y Andalucía. Por el contrario, desde la costa gerundense hasta la murciana se localiza una franja de tierras, donde la diversificación económica es evidente y donde la agricultura ha retrocedido a niveles propios del mundo urbano. Algo similar se puede decir de Castilla-La Mancha, merced a la influencia de Madrid, si bien no está tan claro en las provincias de Cuenca y Guadalajara y en algunas otras comarcas de Toledo y Ciudad Real.

En todo caso, es evidente el interior de España, y especialmente el de las llanuras del Duero acapara las tasas máximas de actividad agraria. Por el contrario, las áreas montañosas de esta comunidad, y especialmente las de la Cordillera Central, aunque también las de la Cantábrica y los Montes de León, han logrado diversificar su actividad y reducir el empleo agrario al mínimo, si bien este hecho se ha producido más por la pérdida de actividad en la ganadería que por la ganancia de empleos en otras ramas económicas. La Figura 5 es bien expresiva al respecto.

Algo parecido podríamos pensar que ha sucedido con los saldos de empleos o dinámica laboral, pero aquí debemos matizar los resultados, pues, aunque la crisis ha provocado una pérdida general de empleos, comprobamos que los territorios que mejor han aguantado las embestidas de la crisis han sido, por una parte, algunos periurbanos y costeros, caracterizados por una economía diversificada e innovadora, y, por otra, los rurales, que, como en todas las crisis, se convierten en áreas de refugio. Así, podemos comprobar que hay 1.933 municipios en España que tienen saldos positivos de empleo entre los años analizados (2015 con respecto a 2007), a los que se añaden otros 244 con saldos neutros, pero, frente a ellos, hay 5.925 que han perdido empleo. Curiosamente, un dato llamativo es que numerosos municipios que aumentan su empleo se localizan en el rural más profundo, en el interior de España y especialmente en Castilla y León (véase Figura 6). Pero este consuelo no aguanta un análisis en profundidad, ya que tan solo obedece al hecho de que llegan algunos retornados, que se instalan en las áreas rurales para probar fortuna, y, aunque generan saldos positivos, su valor es relativo, pero no absoluto: en la Figura 7 (el mismo mapa, con valores absolutos), apenas aparecen representados, por su nimiedad.

Figura 5. Tasa de ocupados en la actividad agraria en España, en junio de 2015

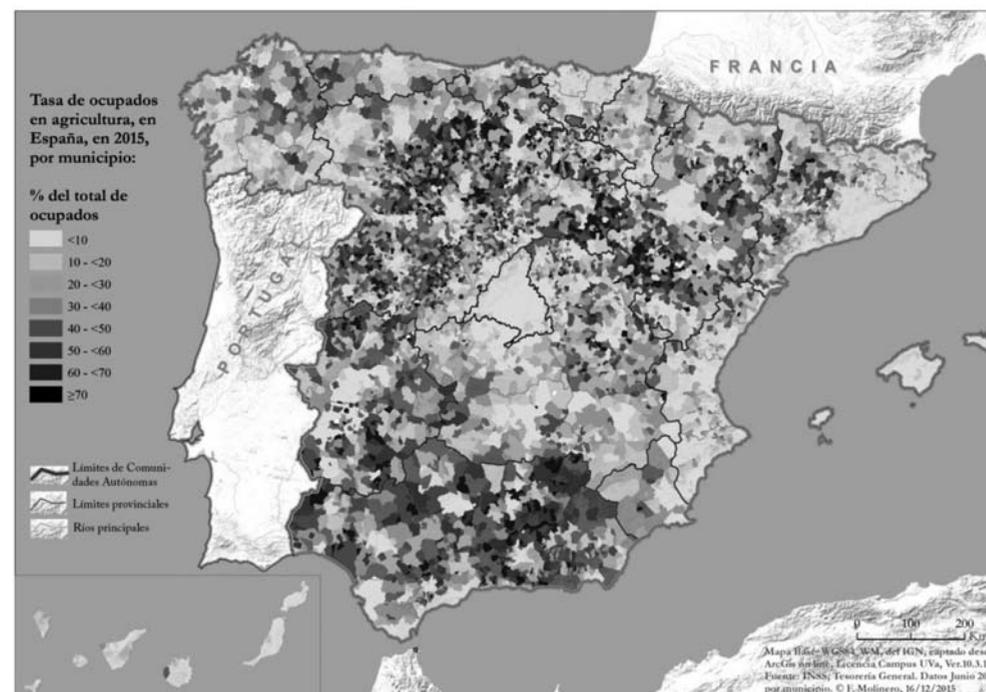


Figura 6. Saldos de ocupados en España (2015 a 2007), expresado en % de los trabajadores totales en 2007

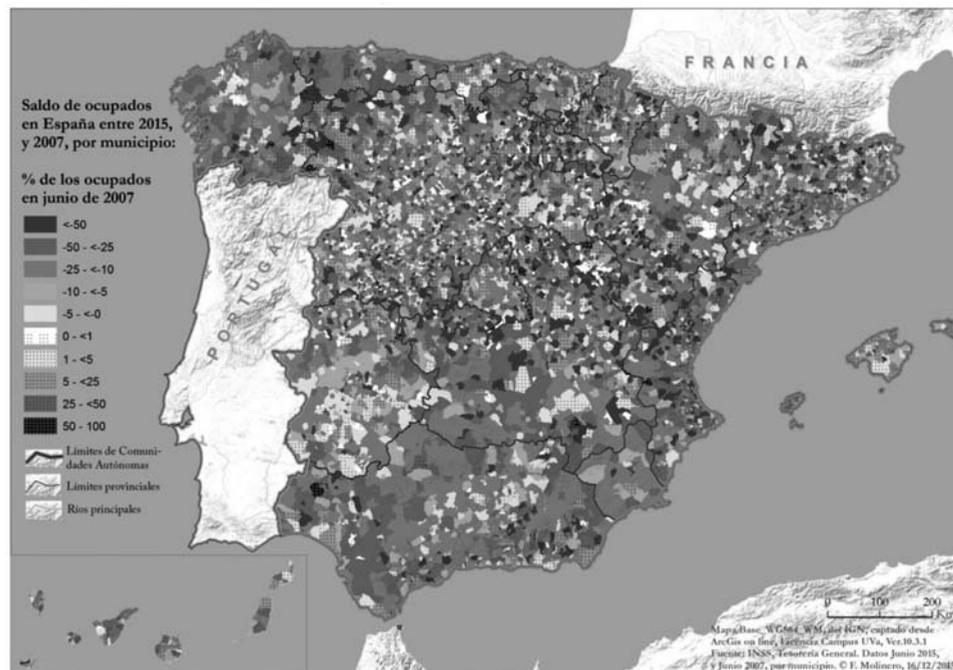


Figura 7. Saldos de ocupados en España (2015 a 2007), por municipio



#### 4.- CONCLUSIONES.

Aunque la valoración del paisaje, y especialmente los paisajes patrimoniales, están ganando aprecio social e institucional, no está tan claro que las instituciones y, sobre todo, sus gestores, estén respondiendo a esa demanda social de cuidado del paisaje y del patrimonio. Es indudable que los paisajes rurales son la huella que deja la actividad económica de las sociedades que ocupan, explotan y organizan el espacio. También lo es que los agricultores han sido, y continúan siendo, los principales artífices de esa huella o herencia. Hoy están sostenidos por una Política Agraria Común que, entre sus objetivos, busca el mantenimiento y recuperación del paisaje en su concepto más amplio. Sin embargo, por más que la PAC continúa gastando un 36% del presupuesto comunitario, los fondos destinados al desarrollo rural propiamente dicho son muy escasos, como hemos visto. Y son precisamente estos fondos, gestionados por los Grupos de Acción Local, los que verdaderamente pueden poner en marcha acciones de desarrollo rural basadas en la recuperación del paisaje. Mientras los programas LEADER tan solo sean concebidos como un método de desarrollo rural, y no como un marco que se debe generalizar y dotar de financiación adecuada, las proclamas a favor del desarrollo rural no pasarán de un mero deseo.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, P. (2014): “La transición al pos-productivismo. Parques patrimoniales, parques culturales y ordenación territorial”. *Eure*, 40, (119): 217-238.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1997): PAC 2000. DG VI.
- CONFERENCIA EUROPEA DE DESARROLLO RURAL (1996): *Declaración de Cork. Hacia una política integrada de desarrollo rural*. En [http://aragonrural.org/wp-content/uploads/2010/07/DECLARACION\\_CORK.pdf](http://aragonrural.org/wp-content/uploads/2010/07/DECLARACION_CORK.pdf)
- CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE (en línea, original de 2000): *Convenio Europeo del Paisaje*. Florencia, Consejo de Europa. Disponible en [www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/landscape/versionsconvention/spanish.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/landscape/versionsconvention/spanish.pdf)
- ESPARCIA, J. Y ESCRIBANO, J. (2012): “La dimensión territorial en la programación comunitaria y el nuevo marco de políticas públicas: Desarrollo rural territorial, reforma de la PAC y nuevo LEADER”. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, Vol. 32, 2: 227-252.
- FERIA TORIBIO J. M. (2013): “El patrimonio territorial: algunas aportaciones para su entendimiento y puesta en valor”. *e-rph*, 12: 200-224.
- FERNÁNDEZ SALINAS, V. (2003): “El patrimonio como factor de desarrollo:

- Balance y perspectivas". Ph. *Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, 42: 40-124.
- FERNÁNDEZ SALINAS, V. Y SILVA PÉREZ, R. (2015). "Paisajes españoles susceptibles de ser incluidos en la Lista de Patrimonio Mundial de Unesco. Criterios para su identificación y selección". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 68: 253-278.
  - INSTITUTO DEL PATRIMONIO CULTURAL DE ESPAÑA (2012): *Plan Nacional de Paisaje Cultural*. <http://ipce.mcu.es/conservacion/planesnacionales/paisajes.html>
  - MADERUELO, J. (dir.) (2012). *Paisaje y patrimonio*. Madrid: Adaba Editores, Colección Pensar el Paisaje, 5.
  - MARTÍNEZ DE PISÓN, E. (2013): "El paisaje: circunstancia, patrimonio, saber y representación". En Martínez de Pisón, E. y Ortega, N. (Eds.). *Paisaje y patrimonio*. Madrid: FDS/UAM.
  - MATA OLMO, R. (2008): "El paisaje, patrimonio y recurso para el desarrollo territorial sostenible. Conocimiento y acción pública". *Arbor*, 729: 155-172.
  - Memoria Científico-Técnica del Proyecto I+D+i sobre "Paisajes culturales de la lista de patrimonio mundial. Claves para su identificación y criterios para su gestión" (2015), coord. por Mata Olmo, R.
  - MOLINERO HERNANDO, F. (2010): "Las áreas rurales del interior de España frente al cuarto paradigma de desarrollo rural". En Mayol, J., Muntaner, L. y Rullán, O. (Eds.): *Homenatge a Bartomeu Barceló i Pons, geògraf*. Palma de Mallorca, Lleonard Muntaner, 810 pp., cfr. pp.441-457.
  - ORTEGA VALCÁRCEL, J. (1998): "El patrimonio territorial. El territorio como recurso". *Ciudades*, 4: 33-48
  - ORTEGA VALCÁRCEL, J. (2000): *Los horizontes de la Geografía*. Barcelona, Ariel, 604 pp.
  - RED RURAL NACIONAL (2012): LEADER en España (1991-2011). *Una contribución activa al desarrollo rural*. Madrid. MARM, 348 pp.



## 1.- INTRODUCCIÓN.

Desde finales del pasado siglo, la PAC recomienda la reducción de la producción de alimentos, porque hace décadas que los problemas fundamentales de los países de la UE se centran en resolver la superproducción y en la gestión de los procesos territoriales en curso: “Qué hacer con los excedentes que producen un número cada vez más reducido de explotaciones agrícolas y ganaderas crecientemente industrializadas que causan graves daños medioambientales y como mantener vivos unos territorios rurales que suponen casi el 80% de la superficie en muchos Estados y están gestionados por apenas el 5% del total de activos, cuyas funciones fundamentales serán distintas a las de producir alimentos” (Romero y Farinós, 2004: 333).

Exceptuando determinadas áreas en declive, los territorios rurales, en los que reside aproximadamente la cuarta parte de la población de los países desarrollados, se hallan en pleno proceso de cambio y reestructuración. En ellos se han instalados nuevas actividades económicas relacionadas con la industria y los servicios y continúan llegando nuevos residentes que no son agricultores y que tienen preocupaciones, valores y prioridades diferentes, entre las que no se encuentra las necesidades alimentarias. En este caso podemos decir que hace tiempo que “agrario” y “rural” dejaron de ser sinónimos.

Si tradicionalmente (segunda mitad del S.XX) el mundo rural perdía población (éxodo rural), en los últimos tiempos se ha producido un *cambio de tendencia en la dinámica demográfica*, al registrarse pérdidas de población en las ciudades centrales (éxodo urbano) que han propiciado en algunos casos, saldos migratorios positivos y en otros, un crecimiento natural positivo. No olvidamos, naturalmente, la existencia de importantes áreas rurales inmersas en un proceso irreversible de despoblación.

Por otro lado, favorecido por el proceso de globalización y la sociedad de la información que han modificado el significado de tiempo y espacio, ha tenido efecto un proceso intenso de descentralización de actividades productivas en el territorio, modificando la estructura de los mercados de trabajo. Es decir, han aparecido en el medio rural, actividades totalmente ajenas a los recursos naturales que este tradicionalmente ha proporcionado y que necesariamente precisa de personas con formación específica para desempeñar esas actividades ajenas al mundo rural; pero desde ese momento, desarrolladas en él. Por

tanto, nuevos trabajos y nuevas gentes, se han incorporado a los espacios rurales.

Una percepción positiva de lo rural por parte de los residentes en las ciudades, un cambio de empleo, la búsqueda de mejores salarios, un deseo de disfrutar de las ventajas de los valores naturales del mundo rural, la calidad del vida, etc., han propiciado una nueva función, la *residencial* que fijará a la población de origen urbano para su permanencia continuada o la atraerá durante los fines de semana y períodos vacacionales.

Otras razones, quizá complejas de explicar o que individualmente hayan pesado de modo desigual en la toma de decisiones de las personas (individuos, parejas, familias) han proporcionado al mundo rural una nueva imagen interna y externa. El incremento del nivel de renta de las últimas décadas, la crisis urbana, el desarrollo de la conciencia ecológica, la implantación del Estado del Bienestar que ha propiciado la expansión de los servicios públicos a los territorios rurales, son aspectos favorecedores de esa nueva imagen de los espacios rurales.

Joan Romero y Joaquín Farinós señalan como consecuencias más relevantes de este proceso de cambio ocurrido en los espacios rurales y las nuevas dinámicas territoriales, la percepción de un reparto más equilibrado de la población y de la actividad productiva, el incremento de la movilidad obligada y voluntaria, unos modelos de crecimiento disperso y ocupación desordenada, una recomposición social y económica, la actuación de procesos de asimetría territorial, una nueva geografía del poder local y de los conflictos y la pérdida creciente de significado de la tradicional dicotomía rural/urbano (Romero y Farinós, 2004: 337-342).

En este texto, queremos analizar las transformaciones recientes que se han producido en el mundo rural español, tomando como punto de partida los antecedentes históricos del sector agrario, allá por la década de los sesenta y los factores que han intervenido a lo largo de ese medio siglo transcurrido. Aquí insistiremos en los procesos de cambio clásicos (mejora de los medios de producción, modificación en las estructuras agrarias, la utilización de productos químicos y selección de semillas, etc.) para alcanzar el objeto principal del Estado español en aquellas décadas, que era el ingreso de España en las

Comunidades Europeas. Es lo que nosotros denominamos *factores intrínsecos* ya que por la intervención del Estado con la creación de organismos (INC, IRYDA, SNT, ICONA, PFE) dependientes del ministerio de Agricultura, que permiten la transformación de las estructuras agrarias, el incremento de la superficie media de las parcelas y de las explotaciones, la ampliación del regadío, la racionalización de la morfología rural, la mejora de la red de caminos, la mecanización de las actividades, que darán como resultado el incremento de las producciones.

Ya en los años ochenta, con el ingreso de España en las Comunidades Europeas (1986), intervendrán lo que llamamos los *factores externos*, que afectarán a nuestro mundo rural en sentido diferente y que propiciará, con la influencia de la PAC y los programas de Desarrollo con Fondos Europeos (FEDER) las definitivas transformaciones experimentadas en el campo español que hace más aconsejable utilizar el término rural respecto al clásico agrario.

Los ya denominados espacios rurales, ofrecen una diversidad de funciones y cierta heterogeneidad demográfica, explicada por la presencia de los que tradicionalmente han permanecido en el territorio, por los que regresaron y vinieron por primera vez de la ciudad y por los inmigrantes que llegaron en los años alrededor de fin de siglo y han aguantado en él a pesar de la crisis. Por tanto, trabajo para la Antropología y más si cabe, para la Geografía.

## 2.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA.

En los países en vías de desarrollo, destaca el rápido crecimiento de la agricultura y del producto interior bruto. La economía española, hasta finales de la década de los cincuenta, no alcanzó niveles de desarrollo que la propulsaran hacia el grupo de los países de la Europa del norte, como finalmente ocurriera en los años ochenta del pasado siglo.

El desarrollo de la economía española observado a partir de los años sesenta, supuso su avance hacia posiciones de dominio en la adquisición de la riqueza planetaria. Esto ocurrió avanzando hacia actividades más valoradas por unidad de coste físico, con la consiguiente mejora en su relación de intercambio, y ejerciendo como atractora de capitales del resto del mundo. Paralelamente, esta

posición le permitió pasar de ejercer, en términos físicos, la función de abastecedora neta del resto del mundo a convertirse en importadora neta (Naredo, 2010: 245).

Johnson y Mellor en un artículo publicado en 1961, distinguían cinco campos en los que la agricultura podía impulsar el desarrollo económico:

- 1.- Aumentar la oferta alimenticia, al mismo ritmo que la demanda interna.
- 2.- Obtener divisas con las exportaciones.
- 3.- Desplazar la población activa a la industria y a otros sectores de la economía en expansión.
- 4.- Realizar una contribución neta al ahorro para la inversión industrial y general.
- 5.- Proporcionar un mercado de bienes de consumo, para el sector industrial emergente.

Entre 1750 y 1950, aproximadamente, la agricultura española consiguió aumentar su producción y ser capaz de alimentar a una población que se triplicó. Es más, desde la década de 1880, la oferta de alimentos permaneció en general constante de un año para otro y las fluctuaciones de precios al consumidor fueron considerablemente menores de lo que habían sido tan solo unas décadas antes. A pesar de todo, incluso en los primeros años de la década de 1950, España continuaba siendo un país pobre (Simpson, 1997: 351).

La prueba estaba en la elevada proporción de población activa empleada en la agricultura y en la pobreza de la dieta alimenticia de los españoles, alta en hidratos de carbono y baja en proteínas. Además, para asegurar su alimentación los españoles, como el resto de los países mediterráneos (Italia, Grecia y Portugal), empleaban el 40 ó el 50% de su renta, mientras que los países del norte de Europa (Gran Bretaña y los países escandinavos) solo gastaban el 30 ó 35% (Yates, 1960: 85).

Aunque las cifras disponibles para los años cincuenta, señalan una recuperación con respecto a los desastrosos años de la Guerra Civil y sus consecuencias más inmediatas, reflejan los efectos de la excesiva intervención del gobierno en todos los aspectos de la economía.

Si la agricultura española no fue más productiva, no se debió a la escasez y

la estacionalidad de las lluvias, como en toda la cuenca mediterránea y en menor grado a la pobreza de los suelos; sino que los bajos rendimientos de los cultivos por hectárea, estaban influidos por la reducida productividad del trabajo. En 1980, las diferencias de productividad del trabajo existente entre España y los principales países europeos era la misma que cien años antes (O´Briem y Prados, 1992: 530).

Mientras se mantuvieran las pautas de una agricultura tradicional, el incremento de la productividad del trabajo sería muy difícil. A principios del siglo XX el ritmo de cambio en la agricultura española se aceleró y se elevó la productividad del trabajo, aunque buena parte de estas ganancias se perdieron posteriormente en las décadas de 1930 y 1940. El proceso de modernización de la agricultura tradicional se reanudó a partir de mediados de la década de los cincuenta, lo que motivó tanto un crecimiento rápido de la productividad, como importantes cambios estructurales en la economía española.

A pesar de este desfase en la productividad del trabajo entre España y el norte de Europa, la agricultura española emprendió un proceso de cambio en la década de los cincuenta que transformó totalmente el sector. La población activa se redujo un 23% en quince años (1950-1965) y la productividad del trabajo aumentó un 74%. Durante los quince años siguientes, el empleo agrícola se redujo hasta un 16,5% del total de la población activa y la productividad del trabajo creció más del 129%; aunque entre 1890 y 1980 la participación del sector agrario en el PIB disminuyó del 38,1% al 6,9%, motivado por el crecimiento más rápido del resto de la economía. De este modo, el desfase con el norte de Europa se redujo considerablemente y por tanto sus consecuencias.

Si la agricultura española fue capaz de cambiar tan vertiginosamente desde la década de los cincuenta, ¿por qué no lo hizo antes? Cuatro son los factores que pueden explicar su lento desarrollo hasta la década de los cincuenta y el crecimiento experimentado posteriormente (Simpson, 1997: 355): el tamaño y la escala de las explotaciones; la velocidad de la emigración rural; el papel desempeñado por la ventaja comparativa del comercio exterior y los niveles de inversión en investigación y desarrollo.

No obstante, analizando la evolución de la agricultura española desde la mitad del siglo XX hasta el ingreso de España en las Comunidades Europeas

(1986), se puede afirmar que a pesar de la persistencia de algunos estudiosos del tema en el “déficit de las estructuras agrarias como rémora del desarrollo agrario español”, es decir, en la mala distribución de la tierra y en el tamaño de las explotaciones, entre otros, “la agricultura española ha incrementado sus rendimientos, su productividad, ha modernizado sus técnicas de producción, ha transferido mano de obra excedente a otros espacios productivos y ha aportado fondos al desarrollo de otros sectores económicos, como la industria y los servicios” (Naredo, 2004: 105).

Pero es preciso tener en cuenta que la economía española, desde los cincuenta a los noventa, experimentó un incremento considerable, donde el sector agrario fue perdiendo peso específico respecto a otros sectores productivos. Así, el porcentaje del PIB agrario respecto del PIB total, descendió desde casi un 30% en 1950 hasta un 4,6% en 1990; la población activa agraria pasó del 49,6% al 11,2% al final del período. Esto significa que a pesar de la modernización de la agricultura española, de la reducción de superficies cultivadas no rentables, del incremento del tamaño de las explotaciones, de la mejora de las técnicas de producción agraria, de su orientación hacia aquellos grupos de cultivos más rentables, de su vinculación a otros sectores económicos como la industria química y agronómica, perdía peso específico.

Esta pérdida de importancia económica no debe interpretarse como un simple declive de esta actividad, sino que refleja los profundos cambios que en ella se han producido, al salir fuera del sector agrario, actividades y procesos que antes se desarrollaban en su seno (Naredo, 2004: 461).

Ahora estamos hablando de una agricultura más especializada para el abastecimiento de una potente industria agroalimentaria y mucho más dependiente de medios de producción ajenos al sector agrario, lo que recorta la participación de este en el consumo alimentario final y amplía sus gastos corrientes y de inversión en materiales y equipos fuera del mismo.

Este nuevo formato de funcionamiento del sector agrario, rebajó sus índices de rentabilidad y erosionó su tradicional capacidad de financiación, hasta hacer de él un demandante neto de capitales. El crédito al sector agrario fue creciendo a mayor ritmo que su valor añadido, hasta convertirle en un sector fuertemente endeudado.

El patrimonio de la agricultura, incluyendo el valor de las tierras, es muy

superior al de la industria agroalimentaria, con una baja rentabilidad de su inmovilizado. La agricultura se ha enriquecido en patrimonio y se ha empobrecido en rentabilidad y liquidez, lo que hace más delicada la situación financiera del sector agrario.

Es difícil entender que se mantenga una actividad económica cada vez menos rentable, sino tenemos en cuenta el valor de la tierra como patrimonio que puede alcanzar en los últimos años algo más del 85% del total de la explotación, quedando el resto para la maquinaria y el ganado.

El valor de la tierra como inversión podría estar dentro de las razones de ese mantenimiento de la actividad. La tierra experimentó en la década de los ochenta un incremento medio de su valor del 10%, cifra que se sitúa por encima de la tasa media del incremento del valor añadido agrario (7,5%). Si a eso le añadimos el incremento de la renta derivada de la propia actividad productiva agraria (4%), el inversor ajeno a la tierra y tal vez al territorio, obtendría una rentabilidad del 14%, derivada en sus dos terceras partes de la revalorización de la tierra como activo y, en el tercio restante, de la tierra como factor de producción. Rentabilidad nada despreciable, ya que se acerca a la fijada por la OCDE para el conjunto de las actividades mercantiles de la economía española durante la década de los ochenta (13,4%) y algo por encima de la media europea de los países de la OCDE para el mismo período (12,1%) (Naredo, 2004: 468).

La llamada “agricultura a tiempo parcial”, relacionada con la crisis de la actividad agraria tradicional, parece ser otra de las razones de la permanencia de la actividad agraria a pesar de su baja rentabilidad. Es conocido que las familias agrarias, reciben una parte importante de sus ingresos de actividades ajenas a la agricultura, hecho ya detectado en el Censo Agrario de 1972, donde casi la mitad de los agricultores declaraban tener una actividad principal no agraria, vinculada a dos aspectos muy determinantes del agro español, por un lado a la pequeña propiedad que no permite la supervivencia con las rentas de la explotación y, la mediana propiedad que permite a sus propietarios mantener asalariados y dedicarse a otras actividades.

En el Censo de 1982 aparece un dato más perfilado sobre la dedicación a la actividad agraria de los propietarios de las explotaciones. Una tercera parte dedica casi todo su tiempo a la explotación; otro tercio la destina a actividades

productivas ajenas a la misma; y una última tercera parte dedica la mayor parte de su tiempo a actividades no productivas. Aquí se incluyen los propietarios de grandes fincas, rentistas, amas de casa y agricultores pensionistas que siguen dedicando algún tiempo a su explotación.

Se detectan aquí dos tipos de agricultores a tiempo parcial: uno compuesto por agricultores y ayudas familiares que trabajan la mayor parte de su tiempo en otras actividades; otro compuesto por agricultores jubilados, rentistas o madres de familia que se ocupan parcialmente de sus fincas, ya sea como *hobby* remunerado o como complemento de unos ingresos mayoritariamente no agrarios.

Los ingresos obtenidos fuera del sector por el primer tipo, se desconocen; aunque del análisis de la Encuesta Nacional de Renta Agraria realizada por el INE en 1965 se deducía que venían a significar el 40% de la remuneración imputada del trabajo familiar (Naredo, 1977).

Respecto al segundo colectivo, se confirma el peso de los jubilados respecto al volumen de ingresos vinculados a las pensiones y subsidios por incapacidad laboral para los agricultores procedentes de la seguridad social agraria. A esto habría que sumar las transferencias en favor de los asalariados agrarios que se realizan a través de subsidio de desempleo y del plan de empleo rural.

En 1990 esta transferencia monetaria más las realizadas en forma de prestaciones sanitarias, atenciones a la tercera edad y otros servicios y deducidos de los gastos y transferencias totales del Régimen Especial de la Seguridad Social Agraria los ingresos que recauda por cotizaciones sociales, arroja un déficit de más de 100 M de € que se cubre con cargo al presupuesto del Estado.

En este caso ya intervienen las transferencias vinculadas a la PAC a través del FEOGA y de las subvenciones del Estado para fomento de la inversión privada y que alcanzaron el 10% del valor añadido del sector (Naredo, 2004: 482).

### 3.- TREINTA AÑOS DE POLÍTICA AGRARIA COMUNITARIA.

En el año 1988 se inicia la desviación de fondos adscritos al FEOGA Garantía hacia ayudas directas a los agricultores y a la reconversión del sector agrario canalizadas tanto a través de la sección Orientación del FEOGA como de los otros fondos estructurales: el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Desarrollo Re-

gional (FEDER). Todo derivado del profundo cambio de orientación que experimenta la PAC, encaminada a descargar los costosos excedentes de producción, desviando la protección desde los precios hacia los agricultores y el medio rural: la subvención a la retirada de tierras de cultivo y a la jubilación anticipada de los agricultores, fueron quizá los ejemplos más significativos del giro efectuado para retirar un excedente de tierras agrícolas de 12 millones de has en toda la Unión.

En este caso, no debe extrañar que la CEE, la OCDE e incluso la FAO, planteen impulsar la diversidad económica del medio rural, proponiendo a los agricultores nuevas funciones relacionadas con la conservación de los recursos naturales y el paisaje y con la oferta de servicios a la creciente población urbana que dispone de mucho tiempo libre para ocio y esparcimiento.

Como consecuencia de la reestructuración de la agricultura y de la diversificación económica del medio rural, la CEE estima que “la importancia relativa de la agricultura está en fuerte regresión en las regiones rurales, tanto en términos de empleo como en términos de contribución al producto regional, a la vez que se observa una inversión progresiva de la tendencia al despoblamiento de esas regiones” (CEE, 1992: 501).

Mientras se produce la diversificación de actividades y su cualificación, lo único que se observa claramente en nuestro país es un desplazamiento del sector agrario desde su condición de sector productivo hacia la de sector asistido por unas ayudas cada vez más distanciadas de la producción agraria (Naredo, 2004: 483).

### LA ADAPTACIÓN DEL SECTOR AGRARIO ESPAÑOL A LA PAC

La adhesión de España a las Comunidades Europeas en 1986 es el principal factor explicativo de la evolución reciente de la agricultura española. Su rápida adaptación a la PAC con bases en la Conferencia de Stressa (1958) que desarrolla los objetivos establecidos en el Tratado de Roma (1957) avalan la fulgurante evolución. Son principios básicos de la PAC:

- 1.- Unidad de mercado para todos los productos agrarios de todos los países miembros. Precios idénticos y libre circulación.
- 2.- Preferencia comunitaria que ha supuesto la protección de los productos y cultivos comunitarios, frente a la competencia de terceros países.
- 3.- Solidaridad financiera. Financiación con presupuesto comunitario. La es-

ción financiera (desde 1962) se articula así: FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria. FEOGA-GARANTÍA, garantizando precios y mercados, con el 90% del presupuesto. FEOGA-ORIENTACIÓN, destinado a la creación de infraestructuras, con un 10% del presupuesto, solamente.

En 1986, la Política Agraria Española era muy diferente a la Comunitaria y fue necesario negociar y definir un sistema transitorio específico para España y diferente a otras ampliaciones de la CEE.

### **SISTEMA TRANSITORIO**

- Adopción plena de la PAC.
- Acercamiento lineal de precios institucionales.
- Control para algunos productos sensibles (vacuno, lácteos, trigo blando) de las importaciones mediante un mecanismo complementario de los intercambios.
- Crear un sistema específico, por la presión de países como Francia e Italia, para productos hortícolas y materias grasas vegetales a desarrollar en dos períodos y que significaban un cierto aislamiento del mercado español en el primer período y una igualación de precios institucionales en el segundo período.

Por respeto al principio de unidad de mercado, con la igualación de precios y supresión de barreras a los intercambios, se acotaron períodos transitorios para los diferentes productos: siete años para productos continentales y diez años para materias grasas, frutas y hortalizas.

En los años previos a la adhesión, los precios de los productos agrícolas en España y en la UE eran muy diferentes. Precios de intervención y garantía más inferiores en España que en la UE, y una baja productividad agraria.

La adhesión tuvo gran repercusión para la agricultura española, beneficiando a gran número de explotaciones y a todas las producciones agrarias integradas en la Organización Común de Mercado, con garantía total o parcial de precios, especialmente para productos continentales.

Desde 1986, el agricultor español demostró una gran capacidad de adapta-

ción a las nuevas condiciones establecidas por la PAC, para incrementar sus ingresos económicos desde FEOGA-Garantía, convirtiendo a España en el segundo país preceptor de ayudas de la Unión, después de Francia y por delante de Alemania.

Superado el período transitorio de adhesión, en la mayoría de las OCM con garantía de precios, se han multiplicado los ingresos a pesar de los objetivos de reducción de excedentes y costes financieros de la PAC que se establecieron en la Reforma Mac Sharry (1992), reducción de precios institucionales, reducción de primas por hectárea y retirada de tierras de la producción. Destacan las OCM de herbáceos y aceite de oliva.

El incremento de las ayudas percibidas ha constituido la principal política comunitaria por volumen de gasto, con intenso debate con la Agenda 2000 y la Reforma Intermedia de la PAC (2003), por la necesidad de contener el gasto agrícola y financiar otras políticas estructurales y atender a las últimas ampliaciones (mayo de 2004 y enero de 2007), a lo que se une la controversia sobre la trascendencia socioeconómica de las ayudas que recibe el sector agrícola, por llegar a unos pocos agricultores especializados en recaudar primas (cazaprimas).

En las últimas décadas se ha producido en el campo español, un intenso proceso de desagrarización (especialmente en las zonas de cultivos pluviales de secano y regadíos extensivos), con la consiguiente caída del empleo y la aparición de agricultores profesionales. En definitiva, se produjo una pérdida de peso específico de la economía agraria en beneficio de otras actividades emergentes. Entre 1986 y 2004, la población activa agraria pasó a suponer tan solo el 5,5% del total de los activos.

La causa reside en la mecanización de las actividades y en el abandono de explotaciones marginales. La participación económica relativa de la agricultura al PIB se ha reducido, pasando del 5,4% en 1986 al 3,1% en 2004. En valores absolutos la aportación se ha incrementado desde 1986; pero mientras tanto, el PIB nacional se ha multiplicado por cinco, mientras que el PIB agrícola solo lo ha hecho en un 2,8% para el mismo período.

La rápida adaptación de los agricultores españoles a las ayudas acopladas

del FEOGA-Garantía, explica que en la actualidad, la viabilidad económica de una gran parte de los cultivos pluviales de secano y regadíos extensivos existentes en España, dependen de la PAC. Así sucede con los herbáceos, con el olivar, el girasol, el almendro, la vitivinicultura y la producción ganadera.

Las ayudas de la PAC también han tenido una decisiva importancia en la viabilidad económica de las explotaciones, de forma que muchas de las tareas de administración y gestión que desarrollan sus titulares, tienen la finalidad de acreditar los derechos de ayuda que tienen reconocidos a través del SIG-PAC.

Según información del “Libro blanco de la agricultura y el desarrollo rural”, en el Censo Agrario de 1999, el 50,4% de las explotaciones declaradas, son receptoras de ayudas de la PAC. Estas benefician a las explotaciones de tamaño medio y grande, mientras las pequeñas ven reducidas sus percepciones. Así, el 75% de los titulares de explotación, perciben menos de 3.000 € de ayuda; mientras que el 1,2% recibe más de 30.000 €, concentrando ellos solos el 20% de las ayudas a las explotaciones.

Finalmente, las ayudas directas de la PAC se dejan sentir más en las regiones especializadas en productos continentales, es decir, Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Canarias. Prácticamente el 90% de las ayudas recibidas se concentran en estos territorios.

Relativo a la política agraria de mercados y precios nacida con el tratado de Roma y las incertidumbres de la Reforma Intermedia de la PAC de 2003, surgen una serie de *momentos históricos recientes* que van marcando las diferentes etapas por las que ha pasado la política agraria de la Unión Europea:

- Agenda 2000 (reunión de Madrid, 1995):
  - a.- Contención del gasto comunitario en agricultura aprobado en CE de Berlín, 1999.
  - b.- Reforma de la PAC para la ampliación de la Unión con diez miembros más (2004).
  - c.- Agricultura sostenible y respetuosa con el medioambiente, más competitiva y orientada a los mercados, con productos de calidad, que estabilice las rentas de los agricultores y revitalice las zonas rurales.

- Reforma Intermedia de la PAC (2003):  
Revisa la Reforma desde 1992, detectando muchos “logros falsos”; ya que en 2003 se modifican los reglamentos de OCM y se regulan las ayudas al Desarrollo Rural.

Los efectos de la modificación no proporcionan ahorro presupuestario significativo y con el efecto de la ampliación se prevé un mantenimiento de la agricultura subsidiada.

Previamente (1999) hubo una minirreforma inscrita en la Agenda 2000 y que ha sido considerada como una profundización de la Reforma Mac Sharry de 1992. Se consideraron las siguientes *cuestiones*:

- Establecer una política de rentas que sustituye a la garantía de precios.
- Crear un fortalecimiento de las medidas para el Desarrollo Rural.
- La reducción de los precios institucionales debió conducir a la conformación de explotaciones *agrarias más competitivas en los mercados internacionales*; pero no fue posible porque la Comisión Europea descuidó la eficacia de las estructuras productivas, para *incrementar* la competitividad de las explotaciones.
- Así, desde 1992 a 2003, la política de estructuras agrarias estuvo marginada presupuestariamente.  
En el caso de España, el perfil sociodemográfico de los titulares de explotaciones agrarias, es el de agricultores no profesionales en edad próxima a la jubilación, por lo que se reducen las iniciativas de modernización de las estructuras. *Pero también habría que añadir otras cuestiones introducidas por la Reforma Intermedia de la PAC*:
  - Precaria política de incorporación de agricultores jóvenes.
  - Repercusiones en la agricultura española de la Reforma Intermedia.

Esto se convierte en una difícil encrucijada, que genera mucha incertidumbre y transmite escasa viabilidad de futuro. El *pago único por explotación*, en concepto de ingresos, adquiere el carácter de “ayuda a las rentas de los agricultores”.

Los ejes centrales de esta gran reforma que afecta a herbáceos y productos ganaderos, son tres:

- 1.- El desacoplamiento; es decir, compensar la pérdida de rentas.
- 2.- La modulación y regresividad. Significa reducir las ayudas excesivas.
- 3.- El Desarrollo Rural. Pero entre 2007 y 2013 existirá poca dotación presupuestaria.

Además se han creado dos nuevos fondos de financiación de la PAC (Reglamento 1290/2005):

– FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía).

– FEADER (Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural).

La realidad de la agricultura española es tan diversa y compleja que no permite predecir qué explotaciones serán competitivas con las medidas de desacoplamiento.

Las alternativas de estos a la aplicación de estas medidas, son:

– Cultivos energéticos (bioetanol); aunque tienen ayudas muy bajas.

– Cultivos ecológicos y cultivos acogidos a Denominación de Origen e Indicación Geográfica Protegida que requieren cualificación y tecnificación. Deberían conceder más ayudas e incorporar jóvenes a las explotaciones.

En cualquier caso hay que admitir que existen pocas alternativas para este tipo de explotaciones con limitaciones físico-ecológicas y a las que se unen inconvenientes de tipo estructural y socio-profesional, como es el creciente envejecimiento de los agricultores españoles, que podría llevar a la desaparición de muchas explotaciones agrarias, sobre todo en aquellas en las que no se produzca el relevo generacional, tras la jubilación de sus titulares (Rico, 2008: 27).

En la Estrategia Territorial Europea (Postdam, 1999) se asumen los objetivos de la Agenda 2000 y de la Reforma de la PAC y se incorpora un amplio capítulo dedicado al *Futuro de los espacios rurales*:

– Incremento de la interdependencia con las áreas urbanas.

– Cambios profundos en los sistemas actuales de producción.

– A medio plazo, como consecuencia de la reforma gradual de la PAC, se estima que entre el 30% y el 80% de las tierras agrícolas dejarían de cultivarse, obligando a favorecer una diversificación económica de los espacios rurales:

– Forestación.

– Turismo.

- Formas ecológicas de producción agrícola y ganadera.

La agricultura solo se intensificará en las regiones que dispongan de los sistemas de producción y comercialización más competitivos, sin concretar qué cultivos, ni qué territorios reúnen esas condiciones, por las que resultarán beneficiados. Si la Estrategia Territorial Europea se preocupa por el *policentrismo* y las zonas de influencia urbana existentes y los territorios de inspiración LEADER hacen lo propio en las áreas netamente rurales, la vieja dualidad campo-ciudad pasará a ser nueva conexión urbano-rural. Así, “este enfoque territorial aplicado al desarrollo rural o a las áreas de influencia urbana, podrá servir de base para la ordenación del territorio” (Pillet y Plaza, 2003: 606).

### **LA EVOLUCIÓN DE LOS APROVECHAMIENTOS DE LAS TIERRAS CULTIVADAS.**

Desde 1986, fecha de ingreso de España en las Comunidades Europeas, el número de hectáreas cultivadas ha retrocedido, mientras que en el resto de los países se inició a mediados del siglo XX. Las razones son bien conocidas:

- Abandono del terrazgo de escasa vocación agrícola.
- Excesiva fragmentación parcelaria.
- Competencia de los usos urbanos e industriales.
- Envejecimiento de los activos agrarios.
- Debilidad de los canales de comercialización.
- Escasez de recursos hídricos.

Entre 1986 y 2003, en España se han abandonado 2´5 M de ha, ha descendido el secano y se ha incrementado el regadío; aunque este solo significa el 19% del total de las tierras cultivadas. Se pone así de manifiesto, un claro dualismo del agro español. Respecto a los cultivos, se ha producido una ligera tendencia negativa en los herbáceos; mientras que se ha producido un notable incremento (duplicado la superficie) en los leñosos.

Por cultivos de mayor relevancia territorial, el olivar ha incrementado su superficie en las provincias de Albacete, Ciudad Real y Toledo al reocupar tierras desmanteladas en los años ochenta y que al ser apoyadas con riego por goteo, eliminando la vecería.

El girasol ha retrocedido de modo considerable, principalmente por el des-

censo de los precios, por la reducción de las ayudas comunitarias, por los bajos rendimientos. En la provincia de Cuenca el girasol en secano básicamente ha retrocedido 61.609 ha, y en la de Albacete, el girasol en regadío ha perdido 5.186 ha.

El trigo ha mantenido sus superficies cultivadas durante el período, gracias al aumento de la dimensión de las explotaciones, a la elevada mecanización de su cultivo y al reducido empleo de asalariados. Como excepción diremos que en la provincia de Cuenca ha sufrido un gran retroceso, ya que anteriormente fue la mayor cultivadora de trigo. Las razones al parecer están en que ha sido sustituido por otros cultivos y barbecho.

En el viñedo se ha producido una reducción de las superficies cultivadas; pero un incremento de las producciones. Las causas están en la intensificación de las superficies cultivadas por el regadío, por el uso de nuevas técnicas de cultivo (espaldera), por la introducción de nuevas variedades y por el abandono de viñedos marginales. En definitiva se ha producido una reestructuración que en Castilla-La Mancha significó al inicio del período, arranques considerables (Ciudad Real 108.068 ha y Toledo 96.574 ha) y al final del mismo, se ha producido un incremento (Albacete 17.801 ha; Ciudad Real 25.139 ha; Toledo 31.982 ha).

#### **ESTRUCTURAS AGRARIAS CARACTERIZADAS POR EL MANTENIMIENTO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD Y LA FALTA DE RELEVO GENERACIONAL**

El 62% de las explotaciones tienen un tamaño medio inferior a 5 ha y durante el período intercensal (1982-1999) desaparecen el 32% de las explotaciones, especialmente las menores de 20 ha que resultan de difícil gestión directa. No obstante, en el Censo Agrario del 1999, todavía queda un fuerte contingente de explotaciones inferiores a una ha, concretamente el 25% del total.

También se produce un incremento del tamaño medio de las explotaciones agrícolas, fijándose el umbral de la supervivencia en 50 ha.

Las nuevas explotaciones de más de 200 ha se corresponden con la submeseta norte, asociadas al éxodo rural, a la intensa mecanización y al predominio de cultivos extensivos (secano preferentemente).

En regadío, se repiten los comportamientos, descienden las explotaciones

de menos de 5 ha y se incrementan las de más de 100 ha. Muchas de ellas no generan rentas y son gestionadas como actividad no principal.

La escasa rentabilidad de gran parte del sector agrario español se constata analizando su capacidad para crear empleo. Solo el 20% de ellas generan más de una (1) UTA.

#### **LAS MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO**

Se aboga por un nuevo modelo de explotación que sea sostenible con el territorio. El cese anticipado de la actividad y el rejuvenecimiento de los activos ha tenido escasa aceptación.

Respecto a las medidas agroambientales, se puede utilizar el enunciado “lograr una agricultura sostenible y multifuncional”, buscándole utilidades en un amplio abanico de acciones:

- Extensificación de la producción agrícola.
- Técnicas ambientales de racionalización en el uso de productos químicos.
- Lucha contra la erosión.
- Protección de fauna y flora en humedales.
- Ahorro de agua en riego.
- Gestión integrada de las explotaciones.

La agricultura ecológica es otra opción de sostenibilidad y multifuncionalidad.

La forestación de tierras agrícolas ha sido una medida de gran repercusión territorial y socioeconómica por ser una de las mejor financiadas. Entre 1993 y 2003 se habían forestado en España casi seiscientos mil ha, de las que 140.000 lo fueron en Castilla-La Mancha.

#### **4.- REVISION DE LA PAC EN 2008**

El Consejo de Ministros de Agricultura de la UE del 20 noviembre de 2008, acordó aprobar la propuesta de la Comisión Europea conocida como “Cheque médico”, que supone una nueva revisión de la PAC en el período hasta el 2013. Los objetivos que pretende esta revisión según la Comisión Europea, son:

- Progresar en el programa de desacoplamiento de las ayudas a la produc-

ción, con el fin de facilitar las decisiones de los agricultores orientadas al mercado y simplificar la gestión de la PAC (régimen de pago único).

- Avanzar en el recorte de las ayudas directas con el fin de dedicar más fondos al desarrollo rural.
- Proseguir con el desmantelamiento de los mecanismos de regulación de los mercados.

También se pretende, según dicho acuerdo, dar una respuesta a las nuevas demandas que representan el cambio climático, la producción de biocombustibles, la gestión del agua y el mantenimiento de la biodiversidad. Los principales aspectos y consecuencias que se derivan de esta nueva revisión son, entre otras, las siguientes:

- Congelar el presupuesto de la PAC hasta el 2013.
- La apertura de nuevas posibilidades a cada Estado miembro para aplicar una política de redistribución de fondos.
- La flexibilización para desarrollar políticas activas a favor de determinadas zonas agrarias y realizar ajustes sectoriales utilizando como instrumento el artículo 68.
- Los dos apartados anteriores suponen un mayor protagonismo y por tanto un paso más en la renacionalización de la PAC.
- El abandono progresivo del modelo de pagos históricos y su sustitución por otro modelo de pagos calculados sobre una base regional.
- Notable y progresivo aumento de la modulación.
- Mayor flexibilidad en los requisitos de condicionalidad.
- Suprimir las ayudas por debajo del límite de 250 •.
- La supresión definitiva de la retirada de tierras obligatoria (*set aside*).

El Acuerdo sobre la nueva revisión de la PAC ha sido acogido favorablemente por el Gobierno de España, al dar satisfacción según el ministerio de MARM a la mayoría de los objetivos que se habían marcado en las negociaciones. Las valoraciones y propuestas de aplicación de la nueva revisión para España, según el MARM, pueden sintetizarse en las siguientes:

- El desacoplamiento total de las ayudas para los cultivos herbáceos y el trigo duro tendrá lugar a partir del enero de 2010.
- Establecer programas de apoyo a los cultivos herbáceos a través del nuevo artículo 68. Aquí se enmarca la propuesta de una posible ayuda para frenar el riesgo de abandono de las superficies con rendimientos

de cereales iguales o inferiores a 2 t/ha, equivalente a 60 •/ha/año. También se contemplan medidas de apoyo a las leguminosas-grano destinadas a consumo humano y acogidas a denominación de origen, indicación geográfica protegida o producción ecológica. Asimismo, se contemplan, en este contexto, la financiación del pago de las primas de seguro de cosecha para cubrir las pérdidas por fenómenos climáticos adversos, plagas y enfermedades o contribuir a los fondos de mutualidades.

- Prorrogar al máximo en los cultivos de regadío los pagos específicos del antiguo artículo 69 y transformarlos en nuevas ayudas del artículo 68, con el fin de no desvincular las ayudas y la producción y mantener esta última.
- El arroz y las proteaginosas tendrán un período transitorio para mantener las ayudas acopladas hasta el 2012 (López Bellido, 2009).

Las reacciones del sector agrario a la nueva revisión de la PAC han sido globalmente críticas, aunque con diferencias de matices según las organizaciones agrarias y las diferentes actividades de los sectores. Es una opinión generalizada la del progresivo desmantelamiento de la PAC junto a una renacionalización de la misma. También está muy presente la incertidumbre de hacia donde se encamina la PAC del futuro y que ocurrirá después de 2013. En los años 1980 los gastos de la UE para financiar la PAC llegaron a suponer el 70% del presupuesto comunitario; hoy día representan alrededor del 40% y está previsto que lleguen a algo más del 30% en el 2013. No hay que olvidar que las ayudas comunitarias significan una parte importante del conjunto de los ingresos del sector agrario. Esto supone, para España, en torno a un promedio del 30% de las rentas agrarias, pero que alcanza valores mucho más altos en los grandes cultivos herbáceos como cereales, oleaginosas, etc. El incremento de la modulación para el transvase de fondos entre pilares es considerado desmesurado, aunque su finalidad sea afrontar los nuevos desafíos, tales como el cambio climático, los biocombustibles, la gestión del agua y la biodiversidad. (MAPA, Anuarios).

Para muchos, continúa citando López Bellido, estos son objetivos muy generalistas, que no están bien definidos y aún menos desarrollada su aplicación; pudiendo ocurrir lo de otras veces, que sólo queden en palabras. En este sentido surgen muchas interrogantes; por ejemplo sobre la definición y caracteriza-

ción del papel de la agricultura y los cultivos como sumidero de CO<sub>2</sub> en el marco del Protocolo de Kyoto; sobre la política de biocombustibles de la UE, y la situación actual después de la crisis de los precios y existencias de las materias primas. Se ha suspendido incluso la ayuda de 45 €/ha para la producción de biodiesel, lo que parece un contrasentido. También habrá que ver en que se concretan las ayudas a la gestión del agua y como se estimula la biodiversidad, que debería también considerarse en los sistemas agrícolas a través de las rotaciones de cultivo, como preconizan los principios de la agricultura sostenible, cuando cada vez desaparecen o están llamados a desaparecer más opciones de cultivos tanto en regadío como en secano: algodón, remolacha, leguminosas grano, etc. Se entiende, por tanto, que exista desconfianza en los agricultores ante el cómo y cuándo serán abordados de forma práctica y eficiente estos desafíos.

La nueva revisión de la PAC reconoce el carácter estratégico de la agricultura. Sin embargo, la Comisión, con frecuencia, parece olvidarse de otra característica de la agricultura que es la singularidad y especificidad. Esto se debe, según López Bellido, a razones sobradamente conocidas, pero que a veces conviene recordar, tales como las fluctuaciones de las cosechas, dependientes de las variaciones del clima, la estacionalidad de la producción, la complejidad de los factores de la producción y su control, el carácter perecedero de las materias primas agrícolas, etc. Todo ello tiene sus repercusiones en el funcionamiento de los mercados, que también son singulares, atípicos y que rara vez cumplen los principios básicos establecidos para otras actividades económicas. Aquí se plantea el gran debate sobre la regulación o desregularización de los mercados de materias primas agrarias y sus consecuencias sobre el abastecimiento y la seguridad alimentaria, y sobre que modelos son los más adecuados para garantizarlo, especialmente en la situación presente de crisis alimentaria.

Las reformas de la PAC de los últimos años, incluida la actual, están apostando por un modelo de libre mercado, desregulado, de libre competencia. Es una incógnita si tendrá éxito o si arruinará la larga trayectoria de PAC diseñada en el Tratado de Roma hace 50 años. Algunos sostienen que la UE mantiene sólo una postura defensiva, sin visión estratégica y está llevando a su agricultura a un papel cada vez menos relevante y desprotegida en el contexto mundial. La aplicación de la Política Agrícola Comunitaria a partir de la refor-

ma de 1992 no ha contribuido a implantar en el Mediterráneo sistemas agrícolas que puedan ser considerados como sostenibles. Cultivos típicamente mediterráneos, como las leguminosas grano, no son rentables y se estimulan otros no bien adaptados a no ser que se utilice el riego. Por otro lado, se ha producido la diseminación de los cultivos mediterráneos fuera de su área, tales como el viñedo, hortalizas, frutales, trigo duro, etc., con altos rendimientos y baja calidad. La pérdida de calidad de muchas producciones es evidente. La agricultura mediterránea está siendo empujada hacia una actitud competitiva con la agricultura del norte y centro de Europa, donde tiene todas las de perder. Esta situación ha llevado progresivamente a una peligrosa dicotomía de los sistemas de cultivo característicos del mediterráneo: por un lado el abandono de algunos cultivos típicos que no son competitivos con otros cultivos omnipresentes, o cultivos que pueden ser sembrados en ambientes más septentrionales; por otro, se observa, en las áreas menos marginales, una intensificación del cultivo con fuerte incremento de los *inputs* (laboreo, riego, fertilización, etc.), tanto en producciones típicas como atípicas que tienen algún interés económico. Esta situación ha dificultado el establecimiento de adecuadas rotaciones de cultivo, e incrementado la proporción de monocultivo (Bonari, et al., 1994; López Bellido, 1998, 2009)

La aplicación indiscriminada de la PAC puede suponer numerosos peligros para los sistemas extensivos de secano del sur de Europa, ante la mencionada dicotomía de intensificación de los cultivos o abandono a gran escala de áreas menos productivas. Estos sistemas mediterráneos son tradicionalmente de bajos *inputs* respecto a la agricultura de otros países europeos, pero su fragilidad y su valor requiere la protección mediante una política medioambiental decidida y realista, a través de la potenciación de las ayudas agroambientales ya existentes, e incluso mediante un tratamiento diferencial dentro de las medidas de la PAC. Su futuro hay que garantizarlo no por la vía de la competitividad con la agricultura del norte y centro de Europa, sino por el mantenimiento de la extensificación, de la conservación del suelo y el fomento de producciones sanas y de calidad, valorando su riqueza ambiental y su biodiversidad (López Bellido, 2004).

## 5.- LAS NUEVAS FUNCIONES EN LOS ESPACIOS RURALES.

En “El futuro del Mundo Rural” allá por el año 1988, la Unión Europea ya reconoce la diversidad de funciones de la agricultura, tanto las reguladas por el mercado como las no reguladas, y admite que la diversidad de las economías rurales debería apoyarse en la valorización del potencial endógeno y, en este contexto, en el desarrollo de pequeñas y medianas empresas. En la Declaración de Cork de 1996, Fischler define la agricultura como una actividad multifuncional, ya que configura el espacio rural contribuyendo a conservar un espacio de vida económico y social intacto, a proteger un entorno paisajístico atractivo y a diversificar las actividades de las zonas rurales. Estas son referencias procedentes de la Comunidad Europea; pero hay otras más emitidas por la Confederación de Organizaciones Agrarias y Cooperativas de la UE que en 1988 establece la multifuncionalidad como la manera más sostenible de desarrollar un sector agrario competitivo y que responda a las demandas de la sociedad actual. La OCDE también manifiesta su sentir al respecto y apostilla que “además de la función primaria consistente en la producción de alimentos y fibras, la actividad agraria puede igualmente construir el paisaje, aportar ventajas medioambientales como la gestión sostenible de los recursos naturales renovables y la preservación de la biodiversidad y contribuir a la viabilidad socioeconómica de numerosas zonas rurales” (OCDE, 2000).

La Agenda 2000 resultante del Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997, hace una apuesta clara por la multifuncionalidad: “la reforma garantizará una agricultura multifuncional sostenible, competitiva y presente en todo el territorio europeo, incluidas las regiones con problemas particulares. Además, el sector agrario debe conservar el paisaje, mantener el espacio natural, contribuir de forma esencial a la vitalidad del mundo rural y responder a las preocupaciones y exigencias de los consumidores en materia de calidad y seguridad de los alimentos de protección del medio ambiente y bienestar de los animales” (Agenda 2000. Reforma de la PAC).

El concepto de multifuncionalidad se vincula a la defensa del nuevo modelo europeo de agricultura que engloba tres funciones básicas: “la económica, la de ocupación y ordenación del territorio y la de conservación y mantenimiento del medio ambiente y del paisaje” (El Desarrollo Rural y la Agricultura Europea. Reunión de Ministros de Agricultura de la UE. Murcia, 2000).

Desde aquí, el objetivo de las políticas rurales se torna distinto al de los inicios de la PAC, volviéndose territorial y multisectorial. Ahora se promueven economías de diversificación. Es poco probable que con la baja densidad demográfica de los espacios rurales, exista una masa crítica suficiente en una sola actividad, ya sea en la agricultura o en otro sector económico. Es más probable que en las áreas rurales estén operando economías de diversificación basadas en la combinación de actividades distintas por interacción.

En definitiva, el término multifuncionalidad engloba una amplia variedad de output que la agricultura puede generar según se produzcan los usos del suelo y las particularidades de los distintos territorios. Así, “el concepto multifuncionalidad reviste dos características sobresalientes: la primera consiste en que esa multiplicidad de output, es objeto de producción conjunta por parte del sector agrario; la segunda se refiere al hecho de que algunos de los output tienen el carácter de externalidades de bienes públicos, lo que implica que, o bien no existen mercados para ellos, o bien estos no funcionan de la manera adecuada” (Sánchez, Maya, Hidalgo, Cortizo, 2008: 623).

De este modo, el conjunto de funciones implícitas en el concepto multifuncionalidad, suelen agruparse en *tres categorías*: referente a la *función económica*, la agricultura sigue siendo la base importante para el funcionamiento y el crecimiento de la economía. Esta necesita insumos de mano de obra, capital financiero y servicios, entre otros; además la agricultura suministra productos que obtiene, transporta, elabora, distribuye y comercializa. Respecto a la *función ambiental*, la gran interdependencia existente, hace que las actividades agrícolas se realicen con limitaciones respecto del medio ambiente, para conseguir la conservación del medio natural. Por último, la *función social* debe atender al mantenimiento y dinamismo de las comunidades rurales como objetivo básico en el sostenimiento de la agricultura y mejorar la calidad de vida de la población rural, especialmente de los jóvenes. Por tanto, “el mantenimiento de la actividad, la ocupación del territorio, el establecimiento de relaciones de información intra e extrasectoriales, el asesoramiento, el aprendizaje, son fundamentales para el futuro las comunidades rurales” (Sánchez, Maya, Hidalgo, Cortizo, 2008: 263).

La iniciativa comunitaria LEADER introdujo este enfoque experimental, que es territorial, multisectorial e integrado, relativamente poco costoso, que ha se-

guido el principio de las economías de diversificación y ha tenido un notable éxito respecto de los beneficiarios, así como para los evaluadores del programa.

## 6.- CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.

El sector cerealista español presenta numerosas debilidades, propias de los sistemas agrícolas mediterráneos: rendimientos bajos y variables, deficiente estructura productiva, baja rentabilidad y fuerte dependencia de las ayudas de la PAC. El rendimiento de los cereales y oleaginosas se ha incrementado notablemente en los últimos años, debido a la introducción de nuevas variedades y a la mejora de las técnicas del cultivo. El uso eficaz de los fertilizantes, los sistemas de protección integrada contra malas hierbas, etc., son un reto para mantener la competitividad en el futuro y desarrollar el potencial de los trigos de calidad, duros y harineros de fuerza, para los mercados.

El sector vitivinícola está sufriendo por su parte las consecuencias de la puesta en funcionamiento de la nueva OCM Vitivinícola (Consejo de Ministros de la UE, abril de 2008) que ha significado un cambio normativo importante, como la desaparición de las medidas de regulación del mercado, gran incertidumbre en los operadores vitivinícolas, problemas coyunturales hasta llegar al pago único en la campaña 2010/11, pérdida de viabilidad de las bodegas cooperativas y de las explotaciones vitícolas por el descenso de ingresos en su cuenta de resultados y el desigual reparto de los derechos de Pago Único lo que permitirá su percepción, sin obligación de tener viña en explotación.

En el aspecto ambiental, los sistemas de laboreo de conservación, para ahorrar energía y mejorar la materia orgánica de los suelos y luchar contra la erosión, y el papel de los cereales como sumidero de carbono pueden jugar un papel importante en el futuro. No parece ser igual la propuesta al sector vitivinícola que consiste en dejar de vendimiar durante cinco años el 10% de la explotación, (García Marchante, 2010: 138).

Las ayudas de la PAC en los últimos años no han contribuido a implantar sistemas agrícolas sostenibles en el sur de Europa. Estos han sido empujados a competir con la agricultura centroeuropea; lo cual ha dado lugar a la marginación de cultivos valiosos, como las leguminosas, al monocultivo y a la pérdida de biodiversidad, con el consiguiente desequilibrio de los ya frágiles agrosiste-

mas mediterráneos. Algunos datos evidencian el progresivo desmantelamiento de la PAC, con una notable reducción del porcentaje del presupuesto dedicado a la agricultura, a lo largo del proceso de reformas iniciado en 1992; vislumbrándose también un proceso encubierto de renacionalización de la misma. Es incierto el futuro de la PAC tras el 2013; su desaparición o un mayor grado de desmantelamiento tendría un impacto negativo irreparable para la agricultura española: las ayudas de la PAC representan para España el 30% de las rentas agrarias, alcanzándose mayor porcentaje en los cereales y oleaginosas.

Ante la situación actual de desequilibrio y perturbación de los mercados agrícolas, numerosas organizaciones e instituciones europeas se plantean un reforzamiento de los instrumentos de regulación del mercado, debilitados por las sucesivas revisiones de la PAC; entre ellos las políticas de almacenamiento y de intervención pública. Aunque es difícil cuantificar el impacto de la crisis económica actual sobre los ingresos agrícolas, numerosos expertos opinan que la liberación no regulada de los intercambios en los mercados agrícolas se traducirá en una disminución de los ingresos de los agricultores.

Plantear y ejecutar una buena gestión de riesgos agrarios tiene especial relevancia en el contexto de crisis económica e inestabilidad de los precios y los mercados, y pleno proceso de aplicación de las medidas de desacoplamiento de la PAC. Los seguros agrarios son una herramienta esencial para aportar mayor estabilidad a las rentas de los agricultores. El sistema español de seguros agrarios, que acaba de cumplir 30 años, es dinámico e innovador, y por su ejecutoria tiene un buen ganado prestigio en Europa y en el mundo. Se trata, ahora, de utilizar las ayudas económicas al amparo del artículo 68 de la nueva revisión de la PAC, para implantar instrumentos y mecanismos de cobertura de riesgos cada vez más amplios; con especial énfasis en los riesgos de gestión del mercado, como "el seguro de ingresos", que incluye el seguro de precios y el seguro integral de explotación. El escenario actual de liberalización de los mercados agrícolas, requiere nuevas estrategias para incrementar la productividad y la competitividad. Entre ellas:

- Utilización de tecnologías que propicien la reducción de inputs.
- Mejora de los estándares de calidad de los cereales
- Concentración y tipificación de la oferta, potenciando aún más el desarrollo cooperativo.
- Fomentar la creación de empresas de servicios que mejoren las econo-

mías de escala y la rentabilidad del sector y la profesionalización del agricultor.

- Desarrollar nuevos cultivos y aprovechamientos destinados a ocupar las tierras de los secanos más marginales, que corre el peligro de ser abandonadas, para producción de biomasa para combustible; y valorizar su papel y el de las tierras cerealistas, como sumidero de CO<sub>2</sub>, que se perfila como un nuevo ingreso de la explotación en el futuro.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARAQUE, E. y otros (Coord) (2008): "Las agriculturas españolas y la política agraria comunitaria: veinte años después". *Actas XIII Coloquio de Geografía Rural*, Baeza.
- CASTILLO, J. S. y otros (Coord.) (2003): *El sector agrario en Castilla-La Mancha*. Albacete, E.T.S.I.A y UCLM.
- FRUTOS, L. M. y RUIZ, E. (2008): "El futuro de los espacios rurales europeos ante las recientes reformas de la política agraria comunitaria". En Araque, E y otros (coord): *Las agriculturas españolas y la Política Agraria Comunitaria: veinte años después*. Baeza: 755-784.
- GARCÍA CLEMENTE, F. M. (Coord.) (2010): "El desarrollo del mundo rural desde una perspectiva sostenible". *Actas de las I Jornadas de Sostenibilidad*. Iniesta (Cuenca), Edita Ayuntamiento de Iniesta.
- GARCÍA MARCHANTE, J. S. (2010): "Los elementos del paisaje rural: su uso actual". En García Clemente, F. M. (Coord.) *El desarrollo del mundo rural desde una perspectiva sostenible*: 133-146. Ed Ayuntamiento de Iniesta. Iniesta.
- GARCÍA RAMÓN, M. D. y BAYLINA, M. (Eds.) (2000): *El nuevo papel de las mujeres en el desarrollo rural*. Barcelona, Oikos-Tau.
- JOHNSON, B. F. y MELLOR, J. W. (1961): "The role of agriculture in economic development". *American Economic Review*: 571-581.
- LÓPEZ BELLIDO, L. (2006): "El papel de las leguminosas en la sostenibilidad de la agricultura mediterránea". 2<sup>as</sup>. *Jornadas de la asociación española de leguminosas*. Cuenca, pp. 29-50.
- LÓPEZ BELLIDO, L. (2009): *Informe sobre cuestiones referentes al sector de herbáceos más relevantes, para la definición de la política de seguros agrarios: situación actual y tendencias a corto y medio plazo*. Desarrollos Agrotecnoló-

- gicos Integrados SL. Universidad de Córdoba.
- MAPA (2003): *Libro blanco de la agricultura y el desarrollo rural. T2, Análisis sectoriales*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- NAREDO, J. M. (1977): *La evolución de la agricultura española*. Barcelona. Ariel.
- NAREDO, J. M. (2004): *La evolución de la agricultura en España (1940-2000)*. Granada, Biblioteca de Bolsillo, Universidad de Granada.
- NAREDO, J. M. (2010): *Raíces económicas del deterioro ecológico y social. Más allá de los dogmas*. Madrid, Ediciones siglo XXI (nueva edición actualizada).
- O'BRIEM, P. y PRADOS DE LA ESCOSURA, L. (1992): "Agricultural productivity and Euporean industrialization, 1890-1980". *Economic History Review*, 45: 514-536.
- OCDE (2000): *Multifunctionnalité: Elaboration d'un cadre analytique*. (COM/AGR/APM/TD/WP (2000)3/FINAL).
- PILLET CAPDEPON, F. y SANTOS SANTOS, J. F. (2008): "Balance de las etapas del desarrollo rural territorial en Castilla-La Mancha: la necesaria política comarcal". En Araque, E. (coord.) *Actas del XIII Coloquio de Geografía Rural*. Baeza.
- RICO AMORÓS, A. M. y HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, M. (2008): "El sector agrario español y su adaptación a la Política Agraria Comunitaria en los últimos veinte años". En Araque, E. y otros (Coord.), *Actas XIII Coloquio de Geografía Rural*, Baeza: 15-43.
- ROMERO, J. y Farinós, J. (2004): "Los territorios rurales en el cambio de siglo". En Romero, J (coord.) *Geografía Humana*. Madrid, Ariel Geografía.
- SÁNCHEZ, M. J.; MAYA, A.; HIDALGO, C.; CORTIZO, J. (2008): "La multifuncionalidad en los programas de desarrollo rural en la provincia de León". En Araque, E. (coord.), *Actas del XIII Coloquio de Geografía Rural*. Baeza.
- SIMPSON, J. (1997): *La agricultura española (1765-1965): la larga siesta*. Madrid, Alianza Universidad.
- YATES, P. L. (1960): *Food Production and Manpower in Western Europe*. Londres.



## **EXPERIENCIAS INVESTIGADORAS EN CAPITAL SOCIAL**

Concepción FORONDA ROBLES  
Departamento de Geografía Humana  
UNIVERSIDAD DE SEVILLA  
*foronda@us.es*



## 1.- INTRODUCCIÓN.

Actualmente adaptarse a la dinámica económica en el marco de la globalización requiere explorar las potencialidades de los sistemas territoriales y sus actores sociales. El capital social juega un papel estratégico en el territorio debido a la relevancia que tiene su dinámica en su prosperidad económica. La causa de que el capital social sea uno de los conceptos más estudiados en el marco de las ciencias sociales es que funciona como un mecanismo relacional que detona la prosperidad económica (Bebbington, 2002; Dasgupta y Serageldin, 1999; Durston, 1999; Owen y Videras, 2009; Woolcock, 2000).

El capital social tiene variaciones geográficas atendiendo a la cultura, los patrones de identidad y pertenencia territorial (Putnam, 1993). Algunos autores consideran que las estructuras institucionales pueden intervenir en la formación del capital social a través de la participación ciudadana (Hall, 1999; Mackintosh y Wainwright, 1987; Maloney et al, 2000). Las estructuras de gobernanza local intervienen en la capacidad de las comunidades para influir en las inversiones sociales (Fox, 1996).

El capital social aporta explicaciones contextuales de fenómenos geográficos. Ya en la década de 1980, hace referencia a la teoría del “actor-red” (Latour, 2005; Munro, 2009; Murdoch, 1998). La intención era mostrar los lugares afectados a la reestructuración económica (Lovering, 1989; Urry, 1987), lo que sugería que las acciones de los agentes individuales pueden o no servir para reproducir la estructura social. Así, las redes interpersonales de carácter voluntario, estudiadas por Putnam, podrían producir y/o reproducir un capital social diferente de unos lugares a otros. El capital social es un atributo individual que se puede inculcar a las personas y que éstas lo llevan consigo a donde quiera que se dirijan, por tanto es portátil (Espinoza, 1999; Fukuyama, 2000; Portes, 1998; Putnam, 1993). Se encuentra en cualquier forma de relación social, que proporciona un recurso para la acción (Foley y Edwards, 1997).

El capital social es considerado un recurso capaz de explicar las causas del desarrollo y, a su vez, proponer alternativas más allá de las inversiones tradicionales, considerando las prácticas informales así como las conductas derivadas en las normas, las redes y la confianza.

En los estudios de capital social, es posible distinguir tres escalas de interacción:

- Una primera donde se encuentran las relaciones de proximidad entre personas de similar condición social, representada principalmente por el individuo y la familia cercana. Éstas, están marcadas por la buena voluntad, el compañerismo, la simpatía y relaciones sociales entre los individuos y las familias que integran una unidad social. Si un individuo entra en contacto con su vecino y ellos con otros, habrá una acumulación de capital social, que puede satisfacer sus necesidades sociales y que puede tener un potencial suficiente para la mejora de las condiciones de vida en toda la comunidad (Woolcock, 2000).
- Una segunda escala se refiere a las relaciones comunitarias e intercomunitarias. Esta perspectiva identifica el capital social con organizaciones locales (clubes, asociaciones y grupos cívicos). El capital social es inherentemente bueno, mientras más mejor. En consecuencia, su presencia siempre tiene un efecto positivo en el bienestar de la comunidad (Woolcock y Narayan, 2000).
- Y una tercera, donde las dos primeras se relacionan con esferas distintas y más lejanas como son el mercado y el Estado. En muchos casos son los estamentos de gobierno los que instan a la comunidad a organizarse para acceder a beneficios de carácter público (Leana y Van Buren 1999).

Este trabajo es una revisión de la literatura científica (unas 90 publicaciones indexadas en revistas de impacto) donde se sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas sobre el capital social y la geografía, donde se presentan los avances y las tendencias de desarrollo. Éstas se han divulgado desde la década de 1980 hasta la actualidad. En este estudio se observa la disciplina científica de la Geografía, a través de un “análisis meso”, con el que se presentan las experiencias de capital social (Bebbington, 2002; Mohan y Mohan, 2002).

## 2.- LAS TEORÍAS DE CAPITAL SOCIAL HAN SABIDO ADAPTARSE A LOS TIEMPOS.

El capital social ha captado la atención de científicos y profesionales en diversas disciplinas y adaptándose a los tiempos de manera renovada. Éste se ha convertido en una de las aportaciones más populares de la teoría sociológica al lenguaje de la vida cotidiana para designar, de modo simplificado, las consecuencias positivas de la sociabilidad (Portes, 1998). Algunas de las argumentaciones que giran en este concepto tienen que ver con su amplia aplicación a

diferentes problemas, las teorías y métodos aplicados, desde que Putnam inició el capital social comunitario y sus efectos estructurales. Progresivamente se ha producido cierta convergencia en el uso de ese término para referirse principalmente a recursos a los que se accede en las redes sociales, sentido que había estado desde el principio en la definición de Bourdieu (Lin, 2003), pero que en la actualidad cobra más significado.

La teoría de Putnam ha tenido mucha difusión asentada en el sentido cívico y la participación ciudadana. En su opinión, la idea central es que las redes sociales, las normas de reciprocidad y la confianza derivadas de ella poseen un valor para quienes participan en ellas. Las asociaciones y su participación son el mejor indicador del capital social en la sociedad, promueven y refuerzan las normas y la confianza colectiva para la producción y mantenimiento del bienestar colectivo (Putnam, 1993). En su obra *El declive del capital social* (Putnam, 2003) plantea, que cada vez es más evidente que las características de la sociedad civil afectan a la salud de la democracia, y que la sociedad civil varía de forma sistemática en el tiempo y el espacio. Como cualquier otra forma de capital, el capital social puede emplearse también para fines antisociales. Es por ello importante considerar cómo se pueden maximizar los efectos beneficiosos del capital social (apoyo mutuo, cooperación, confianza institucional, eficacia) y minimizar los perjudiciales (sectarismo, etnocentrismo o corrupción) (Graeff y Svendsen, 2013; Putnam, 2003; Rothstein, 2011).

Otra contribución del capital social es la teoría de Coleman al desarrollo del capital humano. El capital social es un bien común que beneficia no sólo a los que lo producen, sino a todos los miembros de la comunidad. Éste sostiene que el capital social tiene aspectos de bien público (Coleman, 1988). Entre sus recursos destacan: las obligaciones, expectativas y fiabilidad de las estructuras; el potencial de información inherente a las relaciones sociales, las normas y sanciones eficaces.

El enfoque normativo de la administración pública y de las asociaciones se explica dentro de la tradición *durkheimiana*. En él se analiza el capital desde la perspectiva de la organización social, enfatizado en la reciprocidad y los valores (Durkheim, 2005). Muchos de los que se sitúan en este campo ven el capital social como una explicación de los patrones de desarrollo, basado en la confianza, la cohesión y la solidaridad. El capital social se considera un factor explicati-

vo de los patrones de desigualdad en la acumulación de poder y prestigio (Allen, 2004).

Otros de los estudios más prolíferos de la teoría del capital social es la que impulsó Woolcock, quien vio en la idea del capital social la posibilidad de incorporar una visión interdisciplinar donde la sociedad civil es mediadora entre los estados y los mercados (Fernández, 2012).

Por otro lado, Granovetter o Lin desarrollaron “la fuerza del vínculo”, una combinación espacio-temporal donde la confianza mutua y los servicios recíprocos explican las oportunidades de empleo y estratificación social. El primero, acuñando “los vínculos débiles” para referirse al poder de la influencia indirecta de los lazos fuera del círculo de la familia y amigos para la obtención de información (Granovetter, 1983) y el segundo, centrado en “los vínculos fuertes” de proximidad (Lin et al, 1981).

Las influyentes investigaciones de Putnam y Coleman han proporcionado inspiración a la mayoría de los trabajos en esta materia: 1) el papel de las familias y problemas de comportamiento juvenil; 2) la escolarización y educación; 3) la vida comunitaria; 4) el trabajo y las estructuras organizativas; 5) la democracia y gobernanza; 6) la acción colectiva; 7) la salud pública; 8) los temas medioambientales; 8) la delincuencia y violencia, y 9) el desarrollo económico (Woolcock, 2000).

### 3.- PRINCIPALES APLICACIONES DEL CAPITAL SOCIAL Y LA GEOGRAFÍA.

Teniendo en cuenta los problemas conceptuales de capital social, éste se ha actualizado tanto a nivel general, académico y político. La sociedad está interesada por el capital social, ya que ofrece el poder de explicar diversos modelos socio-económicos (Mohan y Mohan, 2002) y que son claves para la Geografía.

En ese contexto, desde mediados de los 90, el capital social se ha convertido en un referente teórico en el análisis de problemas relacionados con la superación de la pobreza, la participación social y el desarrollo rural (Durstun, 1999). Algunos autores han llegado a considerar como espacios afortunados a aquellos que han sabido utilizar el capital social como factor de desarrollo territorial (Carmagnani y Gordillo, 2000). De ahí, que se hayan incrementado los estudios

que presentan resultados económicos y sociales, y que favorecen la acción colectiva (Bebbington, 2002).

Especial notabilidad han adquirido las perspectivas que plantean la importancia del contexto institucional tanto en la formación de capital social como en su impacto en la trayectoria de desarrollo territorial (Onyx y Leonard, 2010; Staber, 2007). Los vínculos sociales derivados de ciertas rutinas cotidianas de interacción no pueden ser importados, exportados o imitados, puesto que dependen de la capacidad y voluntad de los actores locales y adquieren formas que se modifican conforme lo hace la sociedad local. Constituye, por tanto, un ingrediente indispensable de la “proximidad construida” (Rallet y Torre, 2005), entendida a partir de la acción colectiva de los actores locales (Michelini, 2012).

La mayoría de los estudios de capital social relacionan sus variables con los problemas territoriales:

- El desarrollo local y el crecimiento económico (Akçomak y TerWeel, 2009; Iyer et al, 2005; Marquina, 2013; Woolcock y Narayan, 2000). Algunos modelos sugieren que el capital social es más importante para el crecimiento económico que el capital humano, a pesar de la importancia que se concede a este último en las teorías de crecimiento endógeno (Whiteley, 2000).
- El desarrollo rural (Tellmann, 2012), y en el caso europeo la relevancia de los recursos sociales en la iniciativa LEADER que ha sabido desarrollar los procesos de organización, la vinculación de la población para mejorar la participación, la gestión y la toma de decisiones (Buciega, 2013; Durstun, 1999; Galindo y Foronda, 2015; Kearney et al, 1994; Lopolito et al, 2011; Márquez y Foronda, 2005; Nardone et al, 2010; Pylkkänen, 2006).
- La regeneración urbana, a través de la ampliación de las relaciones asociativas, redes e instituciones locales y estructuras de poder (Cento y Jones, 2006; Hibbitt et al, 2001) en los barrios como escenario para muchos de estos procesos (Forrest y Kearns, 2001; Kleinhans et al, 2007; Middleton et al, 2005).
- La cohesión social para la comunidad en los ámbitos de la delincuencia, el empleo, la educación y la democracia (Kearns, 2003).
- La contribución de la gobernanza en destinos turísticos (Beaumonta y Dredge, 2010; Fernández-Tabales et al, 2015; Kuper et al, 2010; Laws et al, 2011) así como la protección patrimonial (Liu et al, 2014; Rubio y Mazón, 2009).

- La gestión de áreas protegidas basado en la percepción de los residentes en cuanto a una serie de los elementos de capital social; la confianza social, la confianza institucional y redes sociales (Borsdorf, 2013; Galindo et al, 2014; Jones, 2010; Jones et al, 2009; Pretty y Smith, 2004; Zachrisson, 2008).
- El bienestar social en la calidad de vida como nexo entre el capital social y la salud (Berry y Welsh, 2010; Herian et al, 2014; McKenzie et al, 2002; Mohaj et al, 2005; Murayama et al, 2012; Poortinga, 2012; Veenstra et al, 2005), o la superación de la pobreza (Arriagada, 2006; Bebbington et al, 2004; Harriss, 2002; Tonella, 2003).

#### 4.- EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CAPITAL SOCIAL.

Desde el neoliberalismo, el capital social es una respuesta política a las restricciones impuestas por la globalización y la consecuente reducción de la posibilidad de la intervención del Estado (Mohan y Mohan, 2002). El efecto combinado de estos cambios ha sido un movimiento hacia múltiples enfoques que involucra alianzas entre el Estado, el capital privado y la sociedad civil.

Las investigaciones sobre capital social se centran en dos perspectivas. Por un lado, las que conciben el capital social como un producto exclusivo de la sociedad civil, cimentado en sus características y dinámicas (Durstun, 1999). Por otro, se asientan en el ámbito institucional (Evans, 1996; Woolcock y Narayan, 2000), considerando que la existencia de capital social es resultado del contexto político, legal e institucional, e intentan comprender los vínculos entre instituciones gubernamentales, la formación de capital social y desarrollo (Michelini, 2012).

El Estado puede proporcionar confianza, cooperación, compromiso y participación, aunque por otro lado, su intervención puede llevar a fomentar el individualismo y las relaciones de carácter clientelar o lobby, que afecta de manera negativa las dinámicas territoriales (Stolle, 2003; Trigilia, 2001), bien por el control de las redes, decisiones y procesos que ejercen determinados actores locales, o bien por incapacidad y falta de liderazgo para poner en marcha las medidas para generar, canalizar y articular el capital social necesario para avanzar en el desarrollo socioeconómico (Esparcia et al., 2015).

Existe la preocupación sobre las formas en las que los gobiernos utilizan el capital social para informar públicamente. Los neoliberales tienden a argumentar que la intervención del Estado ha destruido el capital social, ya sea asumiendo responsabilidades bienestaristas y estrangulando iniciativas de autoayuda (Green, 1996) o mediante la destrucción de las comunidades a través de intentos catastróficos de planificación y renovación urbana (Coleman, 1988). Una perspectiva más equilibrada reconoce la relación entre el Estado y la sociedad civil (Hall, 1999; Mohan y Mohan, 2002).

El desarrollo no puede ocurrir en una sociedad civil sin el apoyo de la administración pública (Evans, 1996). Los Estados avanzan junto a la sociedad civil a través de sus economías de escala. Por ello, el factor decisivo es la voluntad política, más allá de la confianza y la cooperación (Grant, 2001). El Estado está compuesto por una serie de instituciones, a su vez, es impulsor para el desarrollo, de ahí que, cada administración extienda los recursos estratégicamente y con éxito para ayudar al desarrollo (Fox, 1996). El estado se ha convertido en un actor clave de la participación ciudadana y desarrollo (Radcliffe, 2004).

En la experiencia desarrollada en organizaciones para la gestión de las áreas protegidas se demuestra que la confianza está marcada por la distancia territorial. La sociedad confía en la administración municipal y la considera accesible, es incrédula de los gobiernos provinciales y regionales, y desconfía de las instituciones europeas, si no son visibles las ayudas financieras (Galindo et al, 2014; García y Aparicio, 2013). Por tanto, en ocasiones estos organismos son considerados más como puntos de información institucional que estructuras que invitan a la participación.

Por otro lado, la administración reconoce el significado de las áreas geográficas y el posicionamiento de los actores sociales (Watts, 2002). Por ello, hay investigaciones que demuestran que la escala y la interacción entre las escalas son fundamentales para el desarrollo (Fox, 1996). Los geógrafos pueden hacer importantes aportaciones sobre la acción política, el desarrollo y la sociedad civil.

Muy relacionado con las formulaciones institucionalistas está la eficacia de las instituciones gubernamentales (Dahl, 1994). Estudios demuestran que si el capital social es mayor, los niveles de corrupción son más bajos (Herzfeld y Weiss,

2003) y superior es el rendimiento por parte de las instituciones del gobierno.

Asimismo, en los últimos tiempos, la gobernanza proporciona la legitimización del gobierno en la globalización. Ésta requiere de mecanismos aceptados por la comunidad para resolver los conflictos entre los actores. La gobernanza utiliza la transparencia, la responsabilidad y eficacia, como condiciones indispensables para el éxito de las políticas públicas. La gobernanza es un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el estado y los actores sociales (Mayntz, 2000). La gobernanza territorial es la formulación e implementación de políticas públicas y proyectos para el desarrollo de un territorio por: coordinar las acciones de los actores e instituciones; integrar los sectores económicos; movilizar la participación de las partes interesadas; y adaptarse a los cambiantes contextos, compuesto por una serie de componentes (Figura 1) en 5 dimensiones (Espón, 2014)

Tabla 1. Los componentes de la gobernanza territorial.

Dimensiones	Componentes
Coordinar acciones de los actores e instituciones	1) La distribución del poder a través de los niveles
	2) La distribución de los modos de liderazgo
	3) Las estructuras de coordinación
	4) Hacer frente a las limitaciones de la coordinación
Integrar los sectores políticos	5) El contexto estructural para la integración sectorial
	6) El logro de sinergias entre sectores
	7) Reconocer conflictos sectoriales
	8) Hacer frente a los conflictos sectoriales
Movilizar la participación de los interesados	9) Identificación de las partes interesadas
	10) Asegurar la legitimidad democrática y la rendición de cuentas
	11) La integración de intereses / puntos de vista
	12) Miradas en torno a los procesos de gobierno territoriales
Adaptación a contextos cambiantes	13) El aprendizaje institucional
	14) El aprendizaje individual y la reflexión
	15) La evidencia de las acciones a futuro
	16) Ámbito de aplicación de la flexibilidad/experimentación
El lugar basado en especificidades e impactos territoriales	17) Criterios / lógica de la definición de zona de intervención
	18) Hacer frente a los espacios duros y blandos / funcionales
	19) El empleo del conocimiento territorial por expertos
	20) Integración de análisis territorial

Fuente: ESPON (2014).

Desde el punto de vista geográfico, la gobernanza territorial hace referencia al entendimiento de la acción pública y a sus estructuras organizativas, a la forma en que los territorios de un estado son administrados y las políticas aplicadas (Romero y Farinós, 2011).

## 5.- CONCLUSIONES.

El compromiso de los geógrafos con el capital social hay que enmarcarlo dentro de los procesos socio-espaciales (Naughton, 2014). El capital social tiene influencia directa en el desarrollo territorial, pero debe ser tratado junto con el capital físico, natural y humano, ya que ninguno de ellos es, por sí solo, suficiente para el desarrollo integral de un territorio.

Los geógrafos han contribuido a la crítica de la teoría del capital social, centrados en la gobernanza territorial, la confianza o las normas sociales. La intensificación del capital social es trascendental en los procesos de desarrollo territorial, no sólo en el marco socioinstitucional, sino también en incorporar a la sociedad civil en el diseño y ejecución de los mismos, y en fortalecer el tejido asociativo, los vínculos intersectoriales y acceso de la población.

El capital social permite a las sociedades hacer territorios más gobernables, ambientes más habitables y producir mayor desarrollo socioeconómico.

La era digital está influyendo en la participación del público y sus implicaciones para la construcción de capital social. Un nuevo reto de la teoría del capital social es la voluntad de compartir conocimientos con otros miembros a través de la comunidad virtual. Nuevas facetas del capital social que influirán en el conocimiento de los individuos por compartir en la comunidad virtual.

## BIBLIOGRAFÍA

- AKÇOMAK, I. S., y Ter WEEL, B. (2009). "Social capital, innovation and growth: Evidence from Europe". *European Economic Review*, 53(5): 544-567.
- ALLEN, J. (2004). "The whereabouts of power: Politics, government and space. *Geografiska Annaler: Series B". Human Geography*, 86(1): 19-32.
- ARRIAGADA, I. (2006). *Breve guía para la aplicación del enfoque de capital*

- social en los programas de pobreza*. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 54 pp.
- BEAUMONTA, N. y DREGDE, D. (2010). "Local tourism governance: a comparison of tree network approaches". *Journal of Sustainable Tourism*, 18 (1): 7-28.
  - BEBBINGTON, A. (2002). "Sharp knives and blunt studies". *Antipode*, 34(4): 800-803.
  - BEBBINGTON, A., GUGGENHEIM, S., OLSEN, E. y WOOLCOCK, M. (2004). "Exploring social capital debates at the World Bank". *Journal of Development Studies*, 40 (5): 33-64.
  - BERRY, H. L., y WELSH, J. A. (2010). "Social capital and health in Australia: an overview from the household, income and labour dynamics in Australia survey". *Social science y medicine*, 70(4): 588-596.
  - BORSODORF, F. (2013). "El capital social como recurso de innovación para la gestión regional en grandes áreas protegidas. La Reserva de la Biósfera Groães Walsertal". *Revista de Geografía Norte Grande*, 55: 55-56.
  - BUCIEGA, A. (2013). "Desarrollo, territorio y capital social. Un análisis a partir de dinámicas relacionales en el desarrollo rural". *Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 24 (1): 81-113.
  - CARMAGNANI, M., y GORDILLO, G. (2000) *Desarrollo social y cambios productivos en el mundo rural europeo contemporáneo*. México: Colegio de México y FCE.
  - CENTO, A. y JONES, B. (2006). "Governance and Social Capital in Urban Regeneration: A Comparison between Bristol and Naples". *Urban Studies*, 43(4): 767-786.
  - COLEMAN, J. (1988). "Social capital in the creation of human capital". *American Journal of Sociology*, 94, (Supplement): 95-120.
  - DAHL, R. A. (1994). "A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation". *Political science quarterly*, 23-34
  - DASGUPTA, P. y SERAGELDIN, I. (1999). *Social Capital: a Multifaceted Perspective*, Washington, World Bank.
  - DURKHEIM, É. (2005). *La división social del trabajo*. Colofón, México.
  - DURSTON, J. (1999). "Construyendo capital social comunitario". *Revista de la CEPAL*, 69: 103-118.
  - ESPARCIA, J.; ESCRIBANO, J. y BUCIEGA, A. (2015). "A perspective of LEADER Method in Spain based on the Analysis of Local Action Groups". En Granberg, L.; Andersson, K., y Kovach, I. (eds.), *Evaluating the LEADER Appro-*

- ach to Rural Development. Grass-roots Experiences of the LEADER Programme*, Ashgate Publisher, 33-51.
- ESPINOZA, V. (1999). "El capital social". *Documento de Trabajo SUR*, 170, Proyecto FONDECYT N° 1990818, Santiago de Chile.
  - ESPON (2014). *Towards Better Territorial Governance in Europe*. European Union. Part-fynanced by the European Regional Development Fund.
  - EVANS, P. (1996). "Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy". *World Development*, 24(6): 19-32.
  - FERNÁNDEZ, J.M. (2012). "El capital social. Potencial para la investigación de un paradigma emergente". *Cuadernos de Trabajo Social*, 25 (2): 297-308.
  - FERNÁNDEZ-TABALES, A.; FORONDA, C.; GALINDO, L.; y GARCÍA, A. (2015). "In Search of a System of Territorial Governance Indicators for Tourism Destinations: theoretical foundations and application example". En *Local Government and Urban Governance: Citizens Responsive Innovations in Europe and Africa*, Conference Lisbon UGI.
  - FOLEY, M. y EDWARDS, B. (1997). "Escape from politics? Social theory and the social capital debate". *American Behavioural Scientist* 40: 550-61.
  - FORREST, R., y KEARNS, A. (2001). "Social cohesion, social capital and the neighbourhood". *Urban studies*, 38(12): 2125-2143.
  - FOX, J. (1996). "How does civil society thicken? The political construction of social capital in Mexico". *World Development*, 24(6): 1089-1103.
  - FUKUYAMA, F. (2000). "Social capital and civil society". *IMF Working Paper*, WP/00/74: 1-19.
  - GALINDO, L y FORONDA, C. (2015). "Desarrollo rural y transparencia online: la información pública de los Grupos de Acción Local (GAL) en Andalucía". En De la Riva, J., Ibarra, P., Montorio, R., Rodrigues, M. (Eds.) *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación: 2015-2023*.
  - GALINDO, L.; FORONDA, C. y GARCÍA, A. (2014). "The Value of Trust: An Analysis of Social Capital in Natural Areas". *Social Indicators Research*, 118 (2): 673-694.
  - GARCÍA, J. y APARICIO, A. (2013). "El capital social en el Parque Nacional de Cabañeros". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 63: 399-421.
  - GRAEFF, P., y SVENDSEN, G. T. (2013). "Trust and corruption: The influence of positive and negative social capital on the economic development in the European Union". *Quality y Quantity*, 47(5): 2829-284

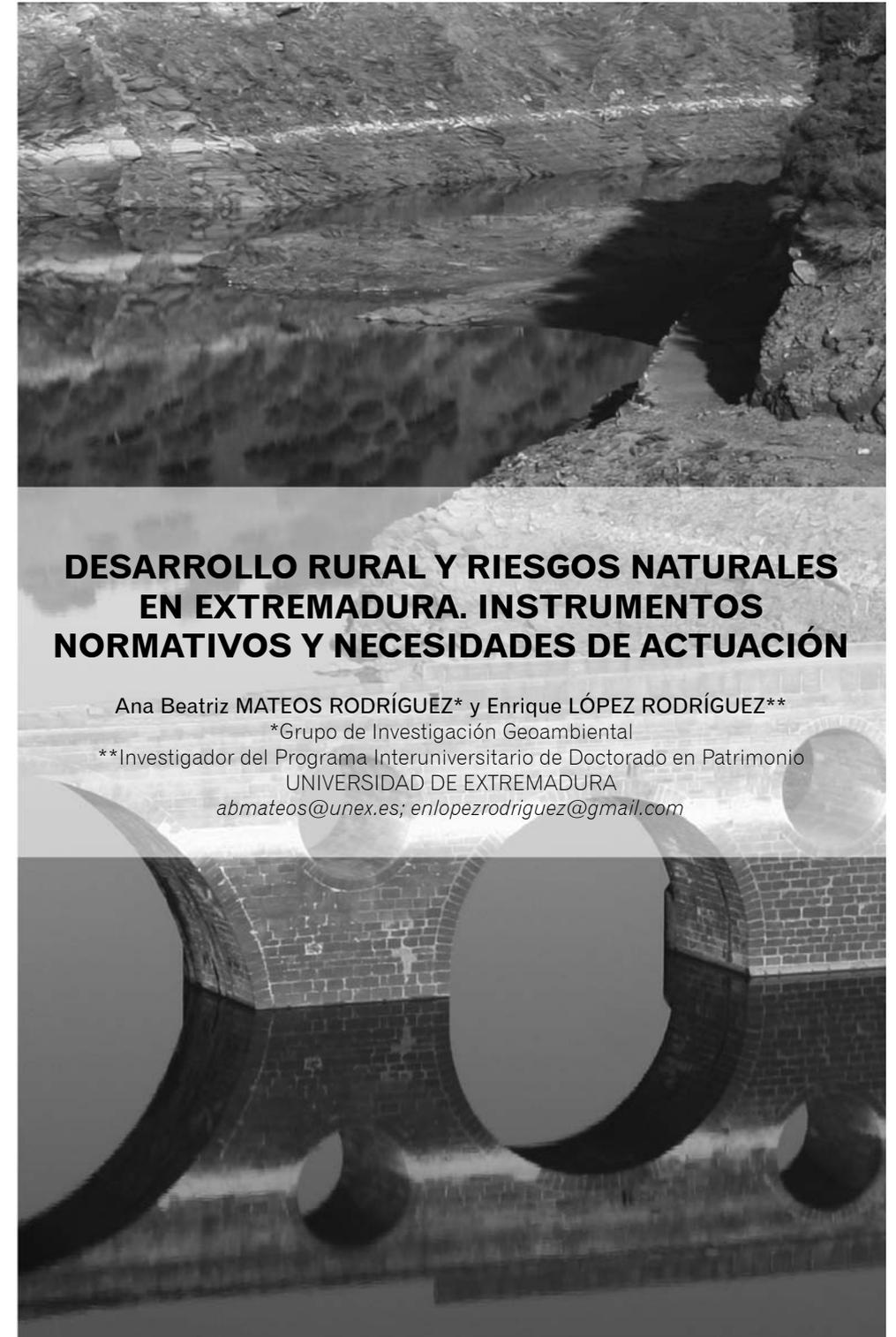
- GRANOVERTER, M. (1983). "The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited". *Sociological Theory*, 1: 201-233.
- GRANT, E. (2001). "Social capital and community strategies: neighbourhood development in Guatemala City". *Development and Change*, 32: 975-97.
- GREEN, D. (1996). *Community without politics*. London: IEA.
- HALL, P.A. (1999). "Social capital in Britain". *British Journal of Political Science*, 29(3): 417-461.
- HARRISS, J. (2002). *Depoliticising development: the World Bank and social capital*. London: Anthem Press.
- HERIAN, M. N., TAY, L., HAMM, J. A., y DIENER, E. (2014). "Social capital, ideology, and health in the United States". *Social Science and Medicine*, 105: 30-37.
- HERZFELD, T., y WEISS, C. (2003). "Corruption and legal (in) effectiveness: an empirical investigation". *European Journal of Political Economy*, 19(3): 621-632
- HIBBITT, K. et al. (2001). "Tackling social exclusion: the role of social capital in urban regeneration on Merseyside from mistrust to trust?" *European Planning Studies*, 9 (2): 141-161.
- IYER, S., KITSON, M., y TOH, B. (2005). "Social capital, economic growth and regional development". *Regional Studies*, 39(8): 1015-1040.
- JONES, N. (2010). "Investigating the influence of social costs and benefits of environmental policies through social capital theory". *Policy Sciences*, 43: 229-244.
- JONES, N. et al. (2009). "The influence of social capital on environmental policy instruments". *Environmental Political*, 18: 595-611
- KEARNEY, B.; BOYLE, G. E. y WALSH, J. (1994). *EU LEADER I Initiative in Ireland: Evaluation and Recommendations*. Department of Agriculture, Food and Forestry, Dublin.
- KEARNS, A. (2003). "Social capital, regeneration and urban policy". *Urban Renaissance*, 37-60.
- KLEINHANS, R.; PRIEMUS, H. y ENGBERSEN, G. (2007). "Understanding Social Capital in Recently Restructured Urban Neighbourhoods: Two Case Studies in Rotterdam". *Urban Studies*, 44 (5-6): 1069-1091.
- KUPER, D; RAMÍREZ, L. y TRONCOSO, C. (2010). "Política turística y planificación: ¿de las estrategias centralizadas a las estrategias participativas?" *Scripta Nova*, 14, XIV (331): 41 pp.
- LATOUR, B. (2005). *Reassembling the social-an introduction to actor-network-*

- theory. Reassembling the Social-An Introduction to Actor-Network-Theory*. Foreword by Bruno Latour. Oxford University Press, 316 pp.
- LAWS, E. et al. (2011). "Tourist destination governance: practice, theory and issues". En Laws, E., Richins, H., Agrusa, J. and Scott, N. *Tourist Destination Governance: Practice, Theory and Issues*, 1-13, CABI, Oxfordshire.
- LEANA, C. y VAN BUREN, H. (1999). "Organizational Social Capital and Employment Practices". *The Academy of Management Review*, 24 (3): 538-555.
- LIN, N. (1999). "Building a network theory of social capital". *Connections*, 22(1): 28-56.
- LIN, N. (2003). *Social capital. A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LIN, N.; ENSEL, E. y VAUGHN, J. (1981). "Social Resources and Strength of Ties: Structural Factors in Occupational Attainment". *American Sociological Review*, 46 (4): 393-405.
- LIU, J. et al. (2014). "The role of social capital in encouraging residents' pro-environmental behaviors in community-based ecotourism". *Tourism Management*, 41: 190-201.
- LOPOLITO, A.; NARDONE, G. y SISTO, R. (2011). "Towards a comprehensive evaluation of local action groups in LEADER programmes". *New Medit*, 10 (1): 43-49.
- LOVERING, J. (1989). "The restructuring debate". En Peet, R. and Thrift, N. (Eds.), *New models in Geography*, vol. I, London: Unwin Hyman, 198-223.
- MACKINTOSH, M. y WAINWRIGHT, H. (1987). *A taste of power: the politics of local economics*. London: Verso.
- MALONEY, W., SMITH, G. y STOKER, G. (2000). "Social capital and urban governance: adding a more contextualised top-down perspective". *Political Studies*, 48: 802-820.
- MÁRQUEZ, D. y FORONDA, C. (2005). "El capital social eje del desarrollo en espacios rurales". *Cuadernos de Geografía*, 78: 155-176.
- MARQUINA, M. D. (2013). "Capital social y desarrollo territorial en la ciudad de México: una reflexión a partir de los presupuestos participativos". *Desarrollo Regional en Debate*, 3(2): 100-113.
- MCKENZIE, K.; WHITLEY, R., y WEICH, S. (2002). "Social capital and mental health". *The British Journal of Psychiatry*, 181(4): 280-283.
- MICHELINI, J. J. (2012). "Políticas públicas, capital social y obstáculos al desarrollo. El caso del regadío en el Alto Valle del Colorado (Argentina). *Scripta*

- Nova XVI, (417). Consultado (10/01/2016) <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-417.htm>.
- MIDDLETON, A.; MURIE, A. y GROVES, R. (2005). "Social Capital and Neighbourhoods that Work". *Urban Studies*, 42 (10): 1711-1738.
  - MOHAJ, J. et al. (2005). "Social capital, geography and health: a small area analysis for England". *Social Science and Medicine*, 60(6): 1267-1283.
  - MOHAN, G., y MOHAN, J. (2002). "Placing social capital". *Progress in Human Geography*, 26(2): 191-210.
  - MUNRO, R. (2009). *Actor-network theory. The SAGE handbook of power*. London: Sage Publications Ltd, 125-139
  - MURAYAMA, H., FUJIWARA, Y., y KAWACHI, I. (2012). "Social capital and health: a review of prospective multilevel studies". *Journal of Epidemiology*, 22(3): 179-187.
  - MURDOCH, J. (1998). "The spaces of actor-network theory". *Geoforum*, 29(4): 357-374.
  - NARDONE, G.; SISTO, R., y LOPOLITO, A. (2010). "Social Capital in the LEADER Initiative: a methodological approach". *Journal of Rural Studies*, 26(1): 63-72.
  - NAUGHTON, L. (2014). "Geographical narratives of social capital: Telling different stories about the socio-economy with context, space, place, power and agency". *Progress in Human Geography*, 38(1): 3-21.
  - ONYX, J. y LEONARD, R. (2010). "The conversion of social capital into community development. An intervention in Australia's Outback". *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (2): 381-397.
  - OWEN, A. y VIDERAS, J. (2009). "Reconsidering Social Capital: a Latent Class Approach". *Empirical Economics*, 37 (3): 555-582.
  - POORTINGA, W. (2012). "Community resilience and health: The role of bonding, bridging, and linking aspects of social capital". *Health y place*, 18(2): 286-295.
  - PORTES, A. (1998). "Social capital: Its origins and applications in modern sociology". *Annual Review of Sociology*, 24 (1): 1-24.
  - PRETTY, J. y SMITH, D. (2004). "Social capital in biodiversity conservation and management". *Conservation Biology*, 18: 631-638.
  - PUTNAM, R. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
  - PUTNAM, R. (2003). *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg y Círculo de Lectores

- PYLKKÄNEN, P. (2006) "Lessons Learnt and Future Challenges of the LEADER Method-A Case from Finland". *The Rural Citizen: Governance, Culture and Wellbeing in The 21st century*. University of Plymouth, UK, 1-8.
- RADCLIFFE, S. (2004). "Geography of development: development, civil society and inequality-social capital is (almost) dead?" *Progress in Human Geography*, 28 (4): 517-527.
- RALLET, A. y TORRE, A. (2005). "Proximity and localization". *Regional Studies*, 39 (1): 47-59.
- ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2011). "Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (56): 295-319.
- ROTHSTEIN, B. (2011). *The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective*. University of Chicago Press.
- RUBIO, M. A. y MAZÓN, T. (2009). "El capital social como factor coadyuvante de los procesos de desarrollo turístico y socioeconómico de los destinos de interior". *Papers de Turisme*, 45: 41-55.
- STABER, U. (2007) "Contextualizing research on social capital in regional clusters". *International Journal of Urban and Regional Research*, 31 (3): 505-521.
- STOLLE, D. (2003). "The sources of social capital". En Hooghe, M. and Stolle, D. (Eds.). *Generating social capital*. Londres: Palgrave.
- TELLMANN, K. (2012). "Measuring social capital accumulation in rural development". *Journal of Rural Studies*, 28 (4): 458-46.
- TONELLA, C. (2003). "Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma". *Revista de Sociología e Política*, 21: 187-190.
- TRIGILIA, C. (2001). "Social capital and local development". *European Journal of Social Theory*, 4 (4): 427-442.
- URRY, J. (1987). "Society, space and locality". *Environment and Planning*, 5 (4): 435-444.
- VEENSTRA, G., et al. (2005). "Who you know, where you live: social capital, neighbourhood and health". *Social Science y Medicine*, 60 (12): 2799-2818.
- WATTS, M. (2002). "Alternative modern development as cultural geography". En Anderson, K., Domosh, M., Pile, S. y Thrift, N., *Handbook of cultural geography*, London: Sage, 432-453. White, S.C.
- WHITELEY, P. F. (2000). "Economic growth and social capital". *Political Studies*, 48(3): 443-466.

- WOOLCOCK, M. (2000). "Social capital: implications for development theory, research and policy". *The World Bank Research Observer*, 15: 225-249.
- ZACHRISSON, A. (2008). "Who should manage protected areas in the Swedish mountain region? A survey approach to co-management" *Journal of Environment Management*, 87: 154-164.



## **DESARROLLO RURAL Y RIESGOS NATURALES EN EXTREMADURA. INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y NECESIDADES DE ACTUACIÓN**

Ana Beatriz MATEOS RODRÍGUEZ\* y Enrique LÓPEZ RODRÍGUEZ\*\*

\*Grupo de Investigación Geoambiental

\*\*Investigador del Programa Interuniversitario de Doctorado en Patrimonio  
UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA

[abmateos@unex.es](mailto:abmateos@unex.es); [enlopezrodriguez@gmail.com](mailto:enlopezrodriguez@gmail.com)

## 1.-INTRODUCCIÓN.

La gestión de los riesgos naturales se ha convertido en uno de los elementos fundamentales para tratar de garantizar un óptimo desarrollo socioeconómico de los territorios, así como su importancia en las políticas de planificación territorial (Burby, 1998; Godschalk et al., 1999). Dicha gestión engloba todo un abanico de actividades que están trazadas para minimizar en su caso las posibles pérdidas en vidas humanas, aprovechamientos agrarios, infraestructuras y equipamientos, etc. Tal es así que toda gestión de riesgos deberá llevar consigo medidas de prevención, es decir, aquellas dirigidas a disminuir el riesgo a largo plazo y el grado de vulnerabilidad; otras medidas de preparación al riesgo o búsqueda de respuestas idóneas en cada caso y, por último, aquellas otras medidas de manejo de las situaciones de riesgo, dirigidas al control de los desastres o la recuperación y reconstrucción de los bienes afectados

Tal es así, que desde las instancias gubernamentales y administrativas europeas se ha venido apostando por la introducción de procesos de prevención, mitigación y reducción de los impactos adversos de los fenómenos de la naturaleza. Las nuevas políticas de Desarrollo Rural, enmarcadas dentro del período de programación 2014-2020 se han hecho eco de esta problemática e introducen importantes medidas destinadas a la gestión de los riesgos. Este trabajo pretende abordar el estudio de algunas de esas medidas, su estructura organizativa y a qué riesgos potenciales se refieren cada una de las normativas que van a marcar las directrices del Desarrollo Rural. Se incluirán además aquellas menciones y medidas de inversión en materia de gestión de riesgos en el PDR de Extremadura así como el análisis de los principales riesgos a los que se exponen los territorios rurales de la región, caso de los incendios forestales y las inundaciones.

En todo caso, hay que incidir que los riesgos naturales pueden acabar convirtiéndose en desastres naturales, de esta manera Burton y Kates ya definían con claridad meridiana que es un desastre natural: “todo fenómeno extremo del medio físico que resulta perjudicial para el hombre y que está originado por fuerzas externas a él, siendo estas fuerzas incontrolables e imprevisibles, de manera que otorgan al desastre un carácter azaroso que lo convierte en riesgo para la sociedad” (Burton y Kates, 1972: 283). Por lo tanto, esta definición deja patente que en los desastres naturales “llegan a intervenir dos componentes de naturaleza distinta, pero igualmente imprescindibles: la componente extrema y

azarosa del evento físico y la componente humana y socioeconómica del perjuicio originado” (Pita, 1989: 32).

Por tanto, cualquier desastre tiene dos componentes: el componente natural y el componente cultural. Mientras que el primero es dinámico y variable, pero siempre neutro, el componente cultural es distinto en cada sociedad que, con sus particulares usos del suelo y gestión de los recursos, acaba estableciendo un umbral de impacto y, al tiempo, debe emprender todos aquellos ajustes necesarios para adaptarse a esa variabilidad extrema minimizando sus consecuencias (Calvo, 1984).

En definitiva, se puede afirmar que “el análisis de los riesgos naturales comporta el estudio conjunto y evolutivo de tres elementos básicos: los fenómenos extremos, los impactos y los ajustes. La evolución experimentada conjuntamente por los tres, determinará el sentido de la evolución de la vulnerabilidad social ante los fenómenos extremos, determinará, en suma, la evolución experimentada por la sociedad en la vivencia de los riesgos (Pita, 1989: 33).

Es así como para analizar los riesgos naturales se haga necesario hacerlo desde una perspectiva múltiple por cuanto que éstos vienen caracterizados por factores de distinta índole: la magnitud, la frecuencia, la duración, la extensión espacial, la velocidad de implantación, la dispersión espacial y el espaciado temporal (Burton, Kates y White, 1972).

### **1.1.- Las políticas de gestión del riesgo en los marcos normativos de Ordenación Territorial de la Unión Europea.**

Durante las últimas décadas, hablar de riesgos naturales, de sus impactos y consecuencias, se ha convertido en un eje fundamental de todo instrumento de planificación territorial (Fleischhauer et al., 2007). Dada la creciente importancia que ha experimentado y se ha otorgado a la reducción de riesgos tanto a escala global como local, es lógico que hayan surgido (y cada vez con mayor profusión), multitud de instrumentos normativos y reguladores orientados a satisfacer las necesidades de gestión y reducción del impacto producido por los fenómenos de la naturaleza.

Actualmente, se ha podido observar la existencia de una tendencia de cambio en la gestión de los peligros naturales. Desde finales de los 90 se han extra-

polado las funciones de las unidades de gestión de emergencias y divisiones de planificación sectorial, para dar paso a la planificación territorial integral de riesgos. A lo que habría que añadir las tendencias recientes que insertan no sólo la idea del planificador sino también la del responsable político (Fleischhauer et al., 2007). Por lo tanto se ha generado un proceso que migra desde la decadencia y carencia de planificación espacial de la peligrosidad natural, a una auténtica gobernanza que incluye en todo proceso de ordenación y desarrollo del territorio (políticas territoriales) análisis del riesgo y sus posibles impactos (Olcina, 2010), habida cuenta de que la sociedad demanda cada vez más información sobre los riesgos y, al mismo tiempo, también exige respuestas públicas de protección frente a los mismos (Camarillo y Vallejo, 2000).

Desde las instancias europeas, ya en los años 80 del siglo pasado, se generaron un sinnúmero de recomendaciones en forma de Cartas, Directrices, Normativas y Reglamentos, ..., encaminadas a la consecución de un consenso en materia de planificación, ordenación y desarrollo de los territorios, y donde se recogen específicamente disposiciones en materia de prevención y gestión de riesgos y situaciones de desastre en los territorios de la Unión. Algunos de estos documentos son:

- La Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983).
- Reglamento sobre Auditorías Medioambientales (1993).
- Estrategia Territorial Europea (1997).
- Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo (2000).
- Directivas Europeas sobre evaluación de impacto ambiental.
- Directiva Marco de Agua (2000).

Uno de los aspectos más importantes, desde que se pusieron en marcha las directrices de Ordenación del Territorio en Europa, fue la elaboración de la Estrategia Territorial Europea (1999). En este documento, aunque no se abordaban específicamente soluciones para combatir o mitigar los riesgos, ya se señalaba que en “la ordenación del territorio se deben tener en cuenta los riesgos potenciales que representan las inundaciones, los incendios, los terremotos, los deslizamientos de tierras, las avenidas de lodo y las avalanchas, así como la progresión de las zonas áridas. La prevención de los riesgos debería tener en cuenta especialmente sus dimensiones regional y transnacional” (ETE, 1989: 34).

En cambio, no será hasta la elaboración de los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo (2000), donde la CEMAT mediante la elaboración de los principios rectores de la política de ordenación territorial sostenible europea recogerá dos principios muy relacionados con los riesgos naturales y su gestión: la reducción de las agresiones al medio ambiente y la limitación preventiva de los efectos de las catástrofes naturales (CEMAT, 2000, cit. por Ayala-Carcedo y Olcina, 2002).

Uno de los mejores ejemplos de actuación sectorial de la Unión Europea en materia de riesgos, fue la aprobación de la *Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación*. Este documento tiene como fin último el establecimiento de un marco para la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, donde específicamente se compromete a la reducción del impacto negativo no sólo sobre la población o el medio ambiente sino también sobre el patrimonio cultural y las actividades socioeconómicas sobre las que devengue el fenómeno. A lo largo de todo el documento se encuentran detallados aspectos sobre la “evaluación preliminar del riesgo de inundación” (Cap. II), sobre el establecimiento de “mapas de peligrosidad por inundaciones y mapas de riesgo de inundación” (Cap. III) o sobre los “planes de gestión del riesgo de inundación” (Cap. IV).

## 2.- OBJETIVOS.

En el desarrollo de este trabajo se pondrá de manifiesto las relaciones existentes entre la ordenación territorial y la gestión de los riesgos naturales, centrandó nuestro interés en temas concretos e inherentes al desarrollo rural, con ejemplos referidos en todo caso al territorio extremeño.

Para ello, este objetivo principal seguirá las disposiciones que a continuación se enumeran:

Los objetivos específicos pueden enumerarse de la siguiente manera:

- a.- Recopilación y búsqueda de información relativa a procesos de prevención, gestión y mitigación de los riesgos naturales en el marco normativo europeo referente a la ordenación del territorio, especialmente las referidas al desarrollo rural (Programa Operativo 2014-2020).
- b.- Análisis de las especificidades para la prevención y la gestión de los riesgos en el PDR 2014-2020.

- c.- Análisis y valoración cualitativa y cuantitativa de los riesgos naturales más importantes sobre el territorio extremeño (incendios e inundaciones básicamente) especificados en el PDR.

## 3.- METODOLOGÍA.

La metodología para llevar a cabo este trabajo será de tipo cuantitativa no experimental, descriptiva y cualitativa analítica, por cuanto que el objetivo final de la investigación es tanto aportar información completa y detallada de los riesgos naturales (tipos, gestión, etc.), sino que además los resultados de este trabajo puedan contribuir al desarrollo de investigaciones posteriores mucho más específicas.

Asimismo, para el desarrollo de la investigación se seguirá el siguiente esquema de trabajo:

- 1º.- Recopilación documental de la información relativa a los riesgos naturales y su relación con el desarrollo rural. Para ello se revisará la normativa del PDR 2014-2020 en Extremadura, prestando especial atención a las acciones y ayudas en materia de gestión de riesgos.
- 2º.- Exposición de las prioridades en materia de gestión de riesgos en Extremadura, con especial atención a los incendios y a las inundaciones, quizás por ser los de mayor repercusión mediática y más rápida implantación espacial. Así, se analizará la extensión espacial, la magnitud y las consecuencias socioeconómicas de estos riesgos a través de la información vertida de distintas fuentes: MAGRAMA, INFOEX, INE o IGN.

## 4.- RIESGOS NATURALES Y DESARROLLO RURAL.

### 4.1. Los riesgos naturales en la Planificación del Desarrollo Rural Europeo (2014-2020).

El tratamiento de medidas de prevención y gestión de riesgos es algo que ya ha venido aplicándose en toda normativa relativa al desarrollo Rural prácticamente desde sus inicios. En el último período de programación (2007-2013) fueron muchas las medidas que desde los Planes de Desarrollo Rural se promovieron con el fin último de dar respuesta y mitigar los efectos adversos de riesgos como los incendios y las inundaciones (fundamentalmente) así como otros

riesgos muy relacionados con el componente hídrico (erosión, desertificación, sequías...).

Tras la modificación y la entrada en vigor del nuevo Período de Financiación, fundamentalmente tras la aprobación del Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo (D.O.U.E. L347/487 de 20 de diciembre de 2013), se establecieron una serie de disposiciones orientadas a la prevención y la gestión de los riesgos. Tal es así que en el Artículo 5 sobre “Prioridades de desarrollo rural de la Unión Europea”, concretamente en su apartado b, se refleja claramente una de las grandes intenciones de este Reglamento: “apoyar la prevención y la gestión de riesgos en las explotaciones”, habida cuenta que, por un lado, una gestión eficaz y eficiente de los riesgos tiene una enorme importancia para los agricultores desde el punto de vista socioeconómico y, por otro lado, también lo es para el mantenimiento y conservación de los ecosistemas.

Igualmente, en el articulado del Reglamento 1305/2013 hay más referencias a riesgos y desastres: los Artículos 18 sobre “Restauración del potencial de producción agrícola dañado por desastres naturales y catástrofes e implantación de medidas preventivas adecuadas”; Artº. 21 sobre “Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques”; Artº.24 sobre “Prevención y reparación de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes”; Artº. 36 sobre “Gestión de Riesgos”; Artº. 37 sobre “Seguro de cosechas, animales y plantas” o Artº. 38 sobre “Mutualidades para enfermedades animales y vegetales e incidentes medioambientales”, son un buen ejemplo de ello.

Al mismo tiempo, en este Reglamento se incluyen algunas definiciones interesantes dentro del ámbito del riesgo: adversidad climática, incidente medioambiental o desastre natural.

Es obvio, en este sentido, que los riesgos naturales han tomado un interés político importante en los últimos años en la Unión Europea, siendo además un tema prioritario para el desarrollo rural por la repercusión negativa de éstos sobre todo en la economía agraria

Además, en la gestión de los riesgos, que se deduce de este Reglamento, es evidente el papel cada vez mayor de “la elaboración y actualización de planes para el desarrollo de los municipios y poblaciones de las zonas rurales y sus servicios básicos, y de planes de protección y gestión correspondientes a zonas de la red Natura 2000 y otras zonas de alto valor natural” (Artº. 20, apartado 1).

#### **4.2.- Medidas de gestión del riesgo en el Programa de Desarrollo Rural de Extremadura 2014-2020.**

La estructura del Programa se desarrolla mediante la presentación de los análisis DAFO realizados para cada una de las prioridades fundamentales del nuevo período. Así, para el eje donde se insertan las medidas de *Gestión de Riesgos*, dentro del Eje 3 de las prioridades del nuevo reglamento, no encontramos referencias importantes a la propia gestión de riesgos, tan sólo una pequeña reseña en el apartado de las Fortalezas referida a la “sensibilidad institucional hacia la potenciación de los instrumentos de gestión de riesgo” (PDR, 2014). Habríamos de irnos al análisis efectuado para la Prioridad 4 (“Restaurar, conservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura”) para encontrar alguna mención específica a riesgos naturales, en concreto sobre incendios forestales.

De esta manera, el análisis DAFO respecto a los incendios presenta la siguiente estructura:

- *Debilidades*: “Riesgos importantes de sequía extrema en determinados años, por lo que los incendios son un peligro constante y recurrente para los ecosistemas mediterráneos”.
- *Amenazas*: “Incendios forestales que aumenten los problemas de erosión”.
- *Fortalezas*: “Evolución positiva de la prevención/extinción de incendios en los últimos decenios” e “Incendios forestales como herramienta fundamental para la preservación de la biodiversidad”.
- *Oportunidades*: “Mejora de los dispositivos de prevención de incendios”.

Resulta cuanto menos curioso que no se haga mención específica a uno de los riesgos naturales más importantes para Extremadura: la sequía. Se menciona sólo como factor coyuntural de otro riesgo, los incendios, cuando su relación no es exactamente proporcional y directa, dado que la sequía es de lenta im-

plantación, afecta a marcos territoriales amplios y su duración no es nada predecible, además de que suele llevar consigo una menor producción de biomasa. Por ello entendemos que la sequía debiera haber tenido un hueco más importante en el tratamiento de la gestión de los riesgos naturales en el PDR.

Por otro lado, entre las condiciones que prioriza el PDR respecto de la evaluación de riesgos destacan: la descripción del proceso, la metodología de evaluación de riesgos y los criterios para la priorización de riesgos, todo ello teniendo en cuenta las estrategias nacionales de adaptación y mitigación del cambio climático. Estas “condiciones previas” quedan justificadas con la aprobación y puesta en marcha tanto del PLATERCAEX como la Estrategia de Cambio Climático de Extremadura para el periodo 2013-2020.

Las inversiones en este nuevo período de programación en materia de prevención y gestión de riesgos naturales descansan sobre tres pilares fundamentales:

- a.- *La prevención de daños causados en bosques por incendios forestales, desastres naturales y catástrofes.* Ello se conseguirá impulsando el desarrollo de una silvicultura preventiva activa mediante tratamientos selectivos, incluyendo el manejo del ganado y pastoreo, así como la ejecución, mantenimiento y mejoras de infraestructuras de prevención de incendios.
- b.- *Sistemas de prevención y defensa contra incendios forestales.* Este objetivo se conseguirá mediante contratos y encargos por obras, servicios y suministros necesarios para mejorar los sistemas de lucha contra incendios existentes.
- c.- *Restauración del potencial forestal dañado por incendios y otros desastres naturales.* Se llevarán a cabo medidas de protección del suelo inmediatamente después de los incendios forestales, antes de que se inicien los procesos erosivos, y a través de la realización de trabajos de ayuda a la regeneración natural de la vegetación, que incluirán la realización de actuaciones de recuperación hidrológica: muros de contención, muretes, diques, acaballonado, fajinas, albarradas y otras medidas correctoras, modificaciones de la cubierta vegetal, incluida la retirada de vegetación afectada, y repoblación forestal cuando sea conveniente.

La intensidad de las ayudas para cada una de estas medidas serán, en todos

los casos, del 100 %, si bien especificando que la acción a) *Prevención de daños causados en bosques por incendios forestales, desastres naturales y catástrofes*, recibirá el cien por cien de las inversiones; la acción b) *Sistemas de prevención y defensa contra incendios forestales*, el cien por cien de los costes subvencionables y, por último, la acción c) *Restauración del potencial forestal dañado por incendios y otros desastres naturales*, el cien por cien de la ayuda solicitada.

## 5.- LAS NECESIDADES DE ACTUACIÓN EN EXTREMADURA: LOS INCENDIOS Y LAS INUNDACIONES.

### 5.1. *El riesgo de incendios en Extremadura. Cuantificación e impactos.*

El fuego en el medio forestal consume materia leñosa, produce residuos de la combustión que causan modificaciones del aire y del suelo y genera calor que puede destruir la vida animal y vegetal, así como afectar a las condiciones biológicas del suelo (Vélez Muñoz, 2009). Los incendios, por lo general, presentan multitud de connotaciones negativas en cuanto a sus consecuencias sobre el medio natural, los usos del suelo y las infraestructuras y equipamientos humanos.

En líneas generales los índices de peligrosidad de los incendios ponen de relieve una estrecha relación de éstos con el aumento de las temperaturas, de manera que los incendios han sido más frecuentes en los períodos más cálidos que en los fríos (Clark, 1988; Carcaillet et al., 2002). Asimismo, también son factores importantes la combustibilidad de las especies, el estado de madurez de los bosques, el cambio en los usos del suelo, en unos casos, o el abandono de usos tradicionales, en otros casos, el propio abandono de los medios rurales españoles a consecuencia del éxodo rural, primero, y de las inadecuadas políticas agrarias y el consecuente proceso de desagrarización, después,... En fin, factores coyunturales y estructurales que han llevado a que en Extremadura los incendios sean uno de los problemas de degradación ambiental más importante (Mateos, et al., 2015).

Analizando los datos de distribución por provincias, para el período comprendido entre 1990-2012 en tramos decenales, tanto la superficie como el número total de los incendios son mayores en la provincia de Cáceres que en la provincia de Badajoz, alcanzando en los tres años estudiados entre el 62% y el

85% de los mismos. Esta diferencia ha aumentado desde 1990 en ambas provincias, salvando el crecimiento del porcentaje de incendios en Badajoz en el año 2000, aunque apenas alcanza el 30% del total (Tabla 1). Tras esta primera aproximación de la observación de los datos es posible extraer múltiples referencias del período 1990-2012.

Primera, que el número de incendios forestales alcanzó la cifra de 23.435, siendo la provincia cacereña la que soportó el 70% de los mismos.

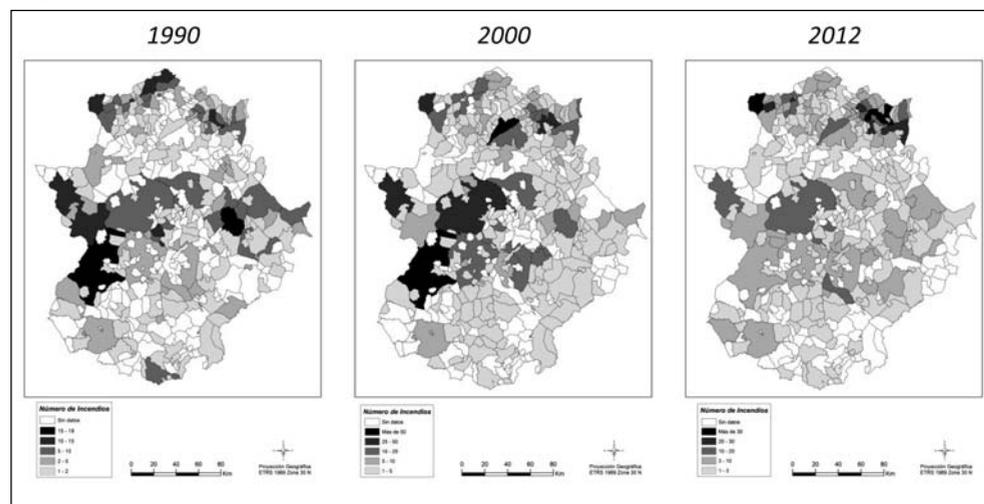
Segunda, que la superficie afectada alcanzó un total de 232.839 ha, un 74,4% de la superficie afectada pertenecía a la provincia de Cáceres.

Tabla 1. Número de incendios y superficie afectada (ha): 1990, 2000 y 2012

Años	Badajoz				Cáceres				Extremadura			
	Incendios		Superficie		Incendios		Superficie		Incendios		Superficie	
	Nº	%	Ha	%	Nº	%	Ha	%	Nº	%	Ha	%
1990	173	26,4	4.868,2	37,6	483	73,6	8.082,5	62,4	656	100,0	12.950,7	100,0
2000	373	29,6	1.523,0	23,1	885	70,3	5.055,4	76,8	1.258	100,0	6.578,5	100,0
2012	227	20,6	505,3	14,5	876	79,4	2.977,1	85,5	1.103	100,0	3.482,4	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INFOEX.

Figura 1. Distribución del número de incendios por municipios de Extremadura



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INFOEX

La distribución del número de incendios en este período ofrece una gran

variabilidad interanual, con una tendencia al descenso en la superficie total afectada (Tabla 2). Los años 1994, 1995, 1998, 2000 a 2005, ambos inclusive, y 2012 superan claramente los mil siniestros registrados, siendo el promedio de todo el período de 1.019 siniestros/año.

Respecto de la superficie afectada, los años en los que se registraron valores más elevados fueron 1991 (46.718 ha) y 2003 (43.558 ha). En sendos años coincidió el aumento de la superficie afectada con el desarrollo de dos períodos secos de larga duración en Extremadura. En todo caso, el promedio anual de superficie afectada por incendios forestales se situó en torno a las 10.123 ha para el período 1990-2012.

Por el contrario, los años con menor superficie afectada, fueron 1993 (2.667 ha), 1997 (2.434 ha), 2010 (2.245 ha) y 2008 (2.349 ha).

Tabla 2. Dinámica del nº de incendios y superficie afectada en Extremadura: 1990-2012

Años	Nº de incendios	Superficie (ha)
1990	656	12.950
1991	999	46.718
1992	596	5.809
1993	742	2.667
1994	1.085	6.106
1995	1.368	4.323
1996	982	4.111
1997	725	2.434
1998	1.087	5.867
1999	989	3.615
2000	1.258	6.578
2001	1.221	11.465
2002	1.169	11.154
2003	1.439	43.558
2004	1.668	16.141
2005	1.216	17.582
2006	975	7.112
2007	769	6.033
2008	889	2.349
2009	995	6.082
2010	561	2.245
2011	943	4.453
2012	1.103	3.482
Totales	23.435	232.834

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INFOEX

Finalmente, las causas que, con más recurrencia, originan los incendios forestales son básicamente humanas e intencionadas, aunque también son importantes otras causas, tales como los rayos o las negligencias.

Tal es así que la intencionalidad ha pasado de un 47% en 1990 a un 70% en 2012 registrando, por tanto, una tendencia al aumento de esta causa. De igual manera, las negligencias han pasado de ser las causantes de un 14% en 1990 a un 27% en 2012. Los incendios producidos por causas desconocidas también han disminuido en el conjunto del período, si bien ello puede deberse a una mejor labor investigadora en el reconocimiento de las diferentes causas. Sin embargo, como decíamos antes, los incendios causados por el hombre (intencionalidad más negligencias) alcanzaron el 97% de la causalidad en 2012.

Tabla 3 Causalidad de los incendios forestales en Extremadura: 1990-2012

Años	Total incendios	% Intencionados	% Causas desconocidas	% Negligencias	% Rayos	% Incendios reproducidos
1990	656	47,3	35,7	14,5	2,6	0,0
1991	999	40,3	43,4	12,9	3,3	0,0
1992	596	36,2	38,1	15,9	9,7	0,0
1993	742	26,0	55,8	15,5	2,7	0,0
1994	1.085	25,3	60,0	12,8	1,9	0,0
1995	1.368	36,8	43,6	13,8	5,8	0,0
1996	982	37,4	44,3	15,0	3,4	0,0
1997	725	31,3	40,6	24,8	3,3	0,0
1998	1.087	45,3	34,5	18,1	1,4	0,7
1999	989	45,0	34,2	16,4	2,7	1,7
2000	1.258	42,3	37,0	17,3	1,4	1,9
2001	1.221	23,5	55,6	18,3	1,6	1,1
2002	1.169	39,4	39,6	18,0	1,7	1,2
2003	1.439	41,8	29,4	22,0	4,9	1,9
2004	1.668	47,4	27,9	22,3	1,3	1,1
2005	1.216	44,2	29,8	21,6	1,6	2,7
2006	975	30,7	32,1	28,4	6,4	2,5
2007	769	43,6	23,5	29,3	3,1	0,5
2008	889	57,3	13,0	28,0	1,6	0,1
2009	995	61,7	6,5	27,8	3,7	0,2
2010	561	51,5	8,2	32,6	7,7	0,0
2011	943	55,2	11,1	30,3	3,1	0,2
2012	1.103	70,0	2,2	26,7	0,7	0,4
Total	23.435	42,6	32,9	20,7	3,0	0,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INFOEX

## 5.2. El riesgo de inundaciones en Extremadura. Cuantificación e impactos.

Las inundaciones se producen cuando un curso de agua supera el caudal que es capaz de desaguar su canal normal siendo invadidos los terrenos adyacentes por las aguas y los sedimentos que éstas arrastran. Las crecidas fluviales constituyen un caso extraordinario de escorrentía caracterizada por una gran cantidad de flujo que se genera y evacúa con rapidez (Ayala-Carcedo y Olcina, 2002). En realidad, el curso de las aguas sigue su camino por el cauce habitual, ocupando en la mayor parte de las ocasiones sus propios lechos inundables o de inundación, por lo que una crecida supone un riesgo en el momento en el que el hombre ocupa estas llanuras y lechos de inundación; de ahí la consideración de riesgo mixto ante la ocurrencia del fenómeno de las inundaciones.

Por lo general, las áreas inundables se localizan en las proximidades de los cauces, estos espacios sufren directamente los procesos de desbordamiento cuando se supera la capacidad de transporte del lecho fluvial. Generalmente las zonas inundables se sitúan en las llanuras de inundación de los ríos propiamente dichas que registran inundaciones recurrentes. Se puede afirmar que la llanura de inundación “como categoría topográfica es muy plana y se encuentra al lado un río; geomorfológicamente, es una forma de terreno compuesto principalmente de material depositado no consolidado, derivado de sedimentos transportados por el río en cuestión; hidrológicamente, está mejor definida como una forma de terreno sujeta a inundaciones periódicas por un río padre. Una combinación de estas características posiblemente cubre los criterios esenciales para definir una llanura de inundaciones” (Schmudde, 1968). La frecuencia de inundaciones depende del clima, del material de las riberas del río y la pendiente del canal.

Como puede verse en la Tabla 4, las inundaciones históricas ocurridas en la cuenca del Tajo determinan que al menos el 73% se han producido en la *parte alta* de la misma, mientras que la *parte baja* se ve afectada por tan sólo un 9% de las inundaciones, quedando el resto repartido por toda la cuenca.

La distribución estacional de las mismas se corresponde con un máximo en invierno (58%), coincidente con el máximo pluviométrico, y un segundo máximo en otoño (20%).

La magnitud de las inundaciones del Tajo es elevado, tal es así que un 21%

de las mismas es de magnitud extrema, siendo las precipitaciones abundantes (29%) su causa principal.

Por otro lado, en la cuenca del Guadiana el registro histórico señala que, tanto la parte baja (42%) como la parte alta (36%), se ven afectadas normalmente por la recurrencia de las inundaciones.

En este sentido, la distribución estacional de los eventos indica, igual que en el caso anterior, el predominio de los registros ocurridos en invierno (53%), frente a un 23% de registros en otoño. Igualmente la mayor parte de los eventos se debe a lluvias torrenciales y tormentas (70% sobre el total) (Potenciano de las Heras, 2004 cit. por López, 2015).

Tabla 4. Clasificación de las inundaciones históricas en las cuencas del Tajo y Guadiana

Cuecas	Distribución Espacial (%)			Distribución Estacional (%)				Magnitud (%)			Causas (%)					Tipos (%)		
	Cuenca alta	Cuenca baja	Toda la cuenca	Otoño	Invierno	Primavera	Verano	Extraordinaria	Alta	Media	Lluvia	Deshielo	Tormenta	Estructural	Marea	Crecida con desbordamiento	Avenida	Estancamientos
Tajo	73	9	18	20	58	12	10	21	57	22	29	4	8	2	0	51	34	15
Guadiana	36	42	22	23	53	9	15	10	48	42	56	1	14	5	4%	31	38	31

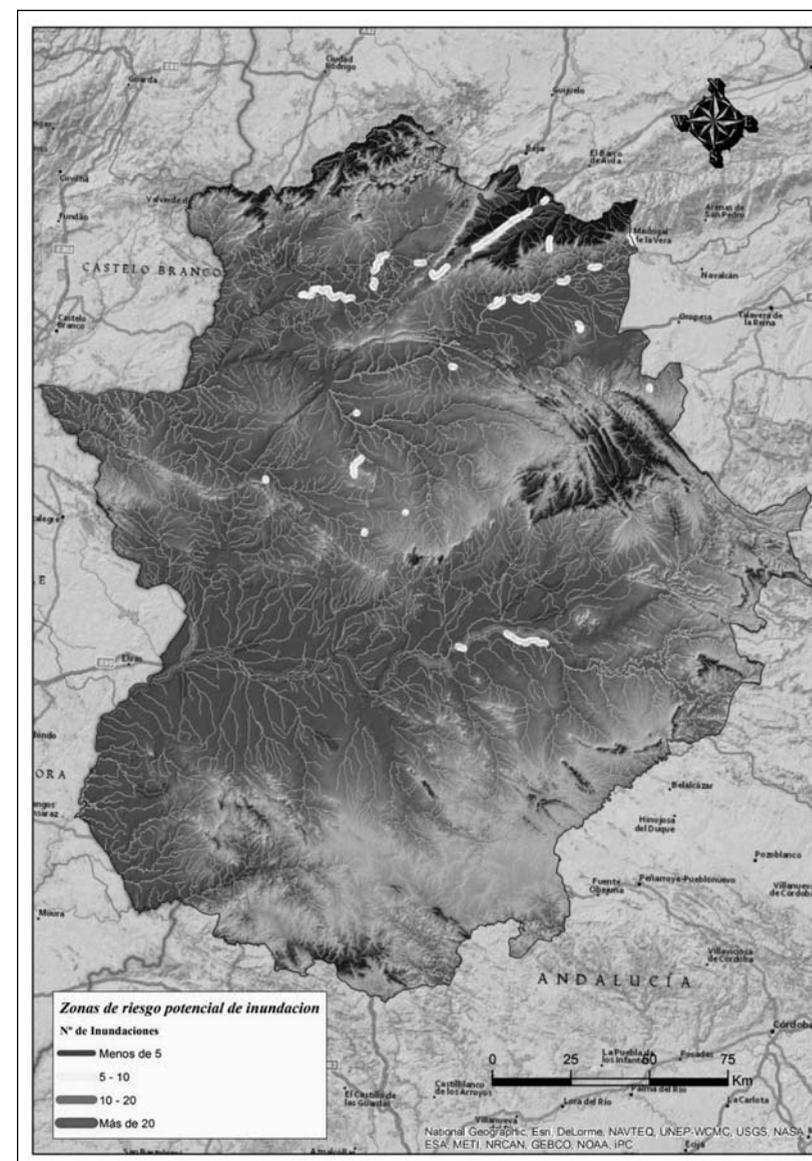
Fuente: Potenciano de las Heras, 2002.

En el caso extremeño, el *Plan Especial ante el Riesgo de Inundaciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura* (INUNCAEX) recoge un total de 136 eventos de inundación registrados en este territorio. La cuenca del Guadiana registra un 70,6% de los eventos, frente a un escaso 30% de la cuenca del Tajo que, sin embargo, registra en el entorno del Sistema Central el 65% de todos los eventos acaecidos en esta cuenca, siendo las áreas Gredos, Plasencia y Coria aquellas que tienen mayor índice de concentración.

En la cuenca del Guadiana la mayor parte de los eventos se registra en las Vegas del Guadiana, siendo comunes las inundaciones por desbordamiento de los ríos Rucas, Gargáligas, Zújar o Guadiana (López, 2015).

En el caso del Guadiana, la problemática se centra en la zona de las Vegas (Altas y Bajas), donde se han registrado numerosas inundaciones por desbordamiento de ríos como el Rucas, Gargáligas, Zújar y Guadiana (López, 2015).

Figura 2. Localización de las zonas de alto potencial de inundación por número de inundaciones en Extremadura



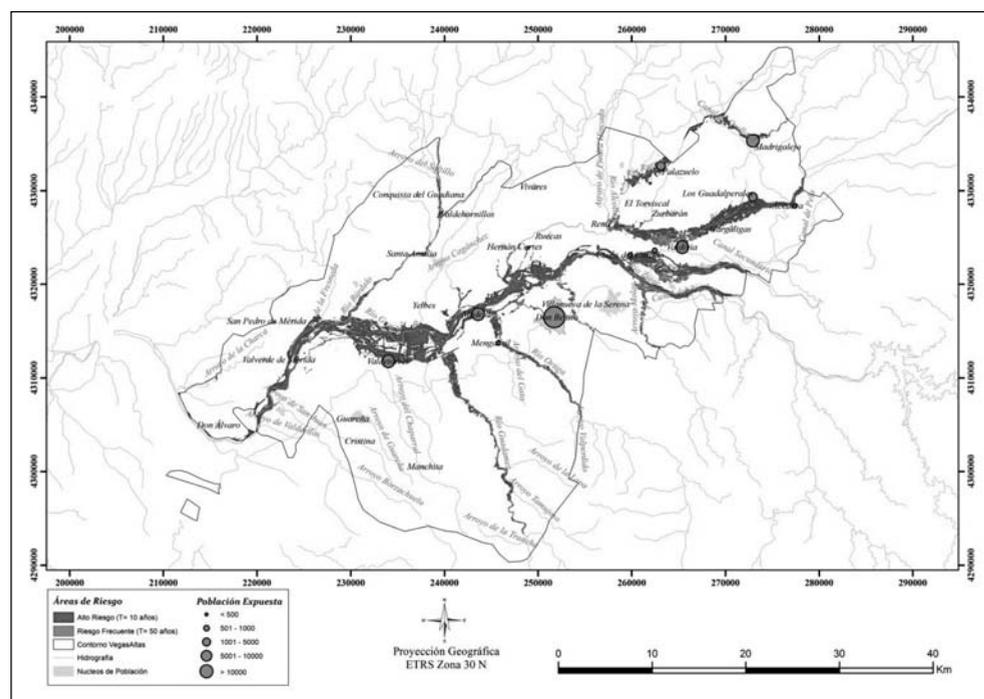
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MAGRAMA

Las Vegas del Guadiana se constituyen como una de las zonas agrarias por excelencia en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Al tiempo, este territorio también es objeto de recurrentes crecidas e inundaciones del río Guadiana. Ciertamente, "con un encajamiento de apenas 50 m, el valle del Guadiana no

permite el desarrollo de relieves escalonados en terrazas, de ahí que el río desarrolle un recorrido sinuoso, dibujando amplios y heterogéneos meandros, que dan lugar a extensas llanuras de inundación (Leco y Pérez, 2014: 576).

Los datos hablan de una superficie de regadío que asciende a 143.049 ha, consolidándose en los últimos años los cultivos del maíz y el arroz que, con un 19,3% y 16,5% respectivamente, ocupan un total de 51.189 ha (Leco y Pérez, 2014). Las hortícolas, igualmente, ocupan una superficie de 29.940 ha, destacando el tomate que, con 22.380 ha del conjunto de las hortícolas, supone el 15,6% de la superficie total de regadío de las Vegas del Guadiana. En tercer lugar, cabría citarse los frutales que, con una superficie de 12.434 ha, también ocupan un lugar preferente.

Figura 3. Áreas potencialmente inundables en las Vegas Altas del Guadiana por tiempo de recurrencia y población potencialmente expuesta



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MAGRAMA

En general, estas zonas presentan elevados grados de peligrosidad ante el riesgo recurrente de las inundaciones (10 a 50 años). La superficie afectada por

riesgo de inundación se sitúa en 10.461 ha para las zonas de alto riesgo (10 años de recurrencia), y una superficie de 5.553 ha para el riesgo frecuente (50 años). En la Figura 3 se puede observar que, casi toda la zona que recorre el río Guadiana, se ve afectada por el riesgo de inundación. Un riesgo de inundación que no sólo puede afectar a los usos del suelo, sino también a las infraestructuras y equipamientos y, sobre todo, a la población potencialmente afectada que, en este sentido, alcanza los 39.742 habitantes que se reparten entre los núcleos de población localizados en las áreas de mayor peligrosidad o riesgo. Destacan los núcleos de Don Benito, Medellín, Madrigalejo, Valdivia y Valdetorres, los cinco núcleos engloban zonas en las que se alojan más de 1.000 habitantes en zonas de alto riesgo de inundación ( $T = 10$  años).

## 6.- CONCLUSIONES.

Los riesgos naturales forman parte de la realidad de todo sistema territorial. Es por ello que mediante las políticas de ordenación territorial deben tenerse en cuenta aspectos relacionados con la gestión de los riesgos: diagnóstico y prevención, gestión de riesgos, mitigación y gestión de los efectos sobre el medio y las personas.

Los espacios rurales presentan valores altos de exposición, peligrosidad y vulnerabilidad ante los fenómenos naturales de carácter extraordinario. Como se ha puesto de manifiesto en este humilde trabajo, y desde la constitución del espacio comunitario europeo, se han llevado a cabo y desarrollado multitud de medidas y políticas dirigidas a la prevención, gestión y mitigación de desastres, siempre desde la perspectiva integral de la ordenación del territorio europeo.

Asimismo, también desde las iniciativas en materia de desarrollo rural, caso del PDR de Extremadura para el período 2014-2020, se han ido introduciendo medidas correctoras y orientaciones para la prevención y gestión del riesgo, sobre todo para los incendios forestales y las inundaciones, dando, por tanto, una mayor relevancia a los aspectos inherentes a los riesgos naturales y sus consecuencias sobre el medio natural y humano.

Por todo ello, en este trabajo hemos presentado sucintamente las principales normativas en materia de gestión del riesgo que afectan a Extremadura, asimismo se han referenciado los riesgos naturales más importantes que, según el

PDR 2014-2020, afectan al territorio extremeño. En todo caso, para un mayor alcance de estas medidas es necesaria una mayor voluntad política y participación social en los procesos de gobernanza territorial y *por ende* en los territorios rurales.

## BIBLIOGRAFÍA

- AYALA CARCEDO, F. J. y OLCINA CANTOS, J. (2002): *Riesgos naturales*. Ariel. Barcelona. 1512 pp.
- BURBY, R. J. (Ed., 1998): *Cooperating with nature: Confronting natural hazards with land-use planning for sustainable communities* (Washington D. C., Joseph Henry Press), 376 pp.
- BURTON, I. y KATES, R. W. (1972): "The perception of natural hazards in resources management". En English y Mayfield: *Man, space and environment*, Oxford University Press, pp. 282-304.
- CALVO GARCIA-TORNEL, F. (1984): "La geografía de los riesgos". *Geocrítica*, 54: 5-40.
- CAMARILLO NARANJO, J. M. y VALLEJO VILLALTA, I. (2000): "La gestión de los riesgos naturales en el ámbito de la Protección Civil". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 30: 51-68.
- CARCAILLET, C., et al. (2002): "Holocene biomass burning and global dynamics of the carbon cycle". *Chemosphere* 49: 845-863.
- CLARK, J. S. (1988): "Effect of climate change on fire regimes in Northwestern Minnesota". *Nature*, 334: 233-235.
- D.O.U.E. (2007). *Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 23 de Octubre de 2007 relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación*.
- D.O.U.E. (2013). *Reglamento nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)*.
- ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA (ETE, 1999): *Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Comisión Europea.
- FLEISCHHAUER, M. et al. (2007): "Planificación territorial para la gestión de riesgos en Europa". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 45: 49-78.
- GODSCHALK, D. R. et al. (1999): *Natural hazard mitigation-recasting disaster policy and Planning*. Washington, D.C., Island Press. 575 pp.

- LECO BERROCAL, F. y PÉREZ DÍAZ, A. (2014): "Vegas del Guadiana: Regadíos y Plan Badajoz". En Molinero, F.: *Atlas de los paisajes agrarios de España. Tomo II*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid: 573-580.
- LÓPEZ RODRÍGUEZ, E. (2015): "Los mapas temáticos de riesgos como elementos divulgativos y didácticos de concienciación social". En Nieto Masot, A. (Ed.) *Aplicaciones TIG en Análisis Territorial. Transferencia a Universidad, Sector Público y Empresas*. Universidad de Extremadura. 300 pp.
- MATEOS RODRÍGUEZ, A. B.; LECO BERROCAL, F. y LÓPEZ RODRÍGUEZ, E. (2015): "Análisis y evaluación del impacto socioeconómicos de los incendios forestales en Extremadura". En De la Riva, J.; Ibarra, P.; Montorio, R.; Rodrigues, M. (Eds.) *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*. Universidad de Zaragoza-AGE. pp. 1765-1774.
- OLCINA CANTOS, J. (2010): "El tratamiento de los Riesgos Naturales en la Planificación Territorial de escala Regional". *Papeles de Geografía*, 51-52: 223-234.
- PITA LÓPEZ, M<sup>a</sup>. F. (1989): "La sequía como desastre natural". *Norba*, 6-7: 31-62.
- PLAN DE LUCHA CONTRA INCENDIOS FORESTALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA (INFOEX). Junta de Extremadura.
- PLAN DE PREVENCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA (PREIFEX). Junta de Extremadura.
- PLAN TERRITORIAL DE PROTECCIÓN CIVIL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA (PLATERCAEX). Junta de Extremadura.
- POTENCIANO DE LAS HERAS, Á. (2004): *Estudio de las Inundaciones Históricas del río Amarguillo (Toledo)*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. 442 pp.
- PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE EXTREMADURA 2014-2020. Junta de Extremadura.
- RED EUROPEA DE DESARROLLO RURAL (2013). *Prestación de servicios medioambientales a través de la política de Desarrollo Rural*. Revista Rural de la UE. 32 pp.
- SCHMUDDE, T. H. (1968): "Floodplain". En R. W. Fairbridge, *The Encyclopedia of Geomorphology*. New York: Reinhold: 359-362.
- VÉLEZ MUÑOZ, R. (2009): *La defensa contra incendios forestales. Fundamentos y experiencias*. McGraw-Hill. Interamericana de España: 800 pp.



## **RECURSOS HUMANOS Y DESARROLLO RURAL: PARQUE NACIONAL DE MONFRAGÜE**

Felipe LECO BERROCAL y Antonio PÉREZ DÍAZ  
Desarrollo Rural y Local en Espacios de Frontera (GEDERUL)  
Instituto de Investigación en Patrimonio (I-PAT)  
UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA  
*fleco@unex; aperez@unex.es*



## 1.- REFERENCIAS HISTÓRICAS Y TERRITORIALES SOBRE MONFRAGÜE.

Desde el cualquier punto de vista (social, ambiental, cultural, político, etc.) el Parque Nacional de Monfragüe es la figura de protección de la naturaleza más importante de Extremadura, y quizás uno de los ejemplos más sobresalientes del bosque mediterráneo de quercíneas a nivel mundial.

Monfragüe pertenece desde el 2 de marzo de 2007 (Ley 1/2007; BOE nº 54, de 03/03/2007) a la red de Parques Nacionales de España, siendo hasta la fecha el primero que adquiere tal grado en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

A lo largo de la Historia este espacio ha venido caracterizado por una continuada y permanente ocupación humana que, en definitiva, ha ido dejando huella en su patrimonio natural y cultural.

Los primeros vestigios se remontan al Paleolítico Inferior, se trata de útiles de piedra procedentes de la margen izquierda del embalse de Los Saltos de Torrejón. Más adelante, de la Edad del Bronce se datan importantes restos de pinturas rupestres esquemáticas al abrigo de las covachas cuarcíticas del Sinforme de Monfragüe, un buen ejemplo de ello es la cueva del Castillo de Monfragüe (Fernández, 2009). Del Calcolítico se localizaron restos en las cuevas de "El Peine" y "Los Murciélagos" (García, 1974; Lavado, 1985). Son frecuentes en este territorio la presencia de estelas guerreras que, datadas entre los siglos IX y VII a.C., bien pudieron tener vinculaciones funerarias (Celestino, 2001) o bien constituirse en hitos para la demarcación o control de los territorios y vías de comunicación (Galán, 1993).

De la Edad del Hierro destacan la inscripción tartésica del abrigo con pinturas rupestres de la Cueva del Castillo de Monfragüe o el tesoro de Serradilla.

Tampoco pasó desapercibida por estos territorios la presencia de tribus celtíberas. Hay constancia de restos de castros vetones en Miravete y en Malpartida de Plasencia. La presencia romana se constata en restos de calzadas, puentes, fuentes y lápidas, confirmándose en los últimos años la ocupación romana de la atalaya del Cerro Gimio, este hecho hace pensar en una vía secundaria de la Ruta de la Plata (Alvarado, 2004), por los restos de calzada encontrados en el Puerto de la Serrana y en Villarreal de San Carlos. No debemos dejar de mencio-

nar que a los romanos es a quienes debemos el nombre del Parque: *Monstragorum* (Iglesias, 2008: 24).

El carácter fragoso de estas tierras, unido a la presencia del río Tajo que ha ejercido de frontera natural y de paso entre las riveras norte y sur, ha sido decisivo en el devenir histórico de la comarca. Durante la dominación árabe esa línea fue más visible que nunca, en esa época esta zona recibió el nombre de *Al-Mofrag*. Hasta el siglo XII Monfragüe estuvo en manos de unos y otros, acabaría pasado a manos del rey Fernando II, a la Orden de Santiago o a las almohades, aunque ya en 1221 el Castillo de Monfragüe ya aparecía vinculado a la Orden de Calatrava. No es hasta mediados del siglo XV cuando se construye el famoso Puente del Cardenal (mandado construir por el cardenal Juan de Carvajal, obispo de Plasencia, en 1446), que dio carta de seguridad al paso del río Tajo por estos lares, facilitando las comunicaciones entre Plasencia y Trujillo (Alvarado, 2004), enclave de trashumantes, marchantes, pero también paraíso de bandoleros que encontraban un refugio apropiado en estas sierras. Fue así, en cierto modo, como el rey Carlos III decidiera fundar una villa en mitad de camino entre el puerto de la Serrana y el Puente del Cardenal, nació de esta manera Villarreal de San Carlos en 1784, una pequeña aldea vinculada a Serradilla:

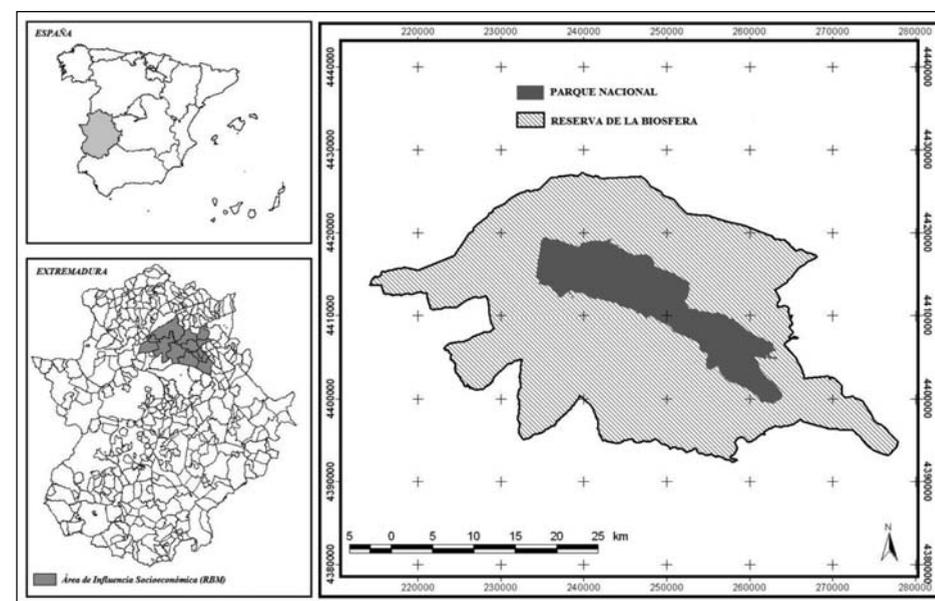
*Se formó esta villa año 1781 por nuestro Católico Monarca Don Carlos Tercero, que en gloria descanse, y el motivo fue a instancias de la necesidad por ser este sitio un coto de ladrones y malhechores pues en la distancia de puerto a puerto —el de la Serrana y el de las Corchuelas— era un calvario de cruces de las desgracias sucedidas y se iba olvidando esta carretera por el miedo (Tomás López: Diccionario Geográfico de España, 1798).*

Más adelante, la Guerra de la Independencia, los enfrentamientos carlistas del siglo XIX, o ya en el siglo XX los maquis y huidos de la guerra que permanecieron en los montes de Monfragüe, han hecho de este territorio un testigo mudo de la Historia de Extremadura. Más adelante, la construcción de las presas de Torrejón-Tajo y Torrejón-Tiétar (1966) y Alcántara (1969) o las brutales repoblaciones de eucalipto y pino acabaron alterando el paisaje de este territorio.

Aunque, quizás, esas fueron las causas coyunturales, que hicieron crecer el interés científico y social por la conservación de este territorio, y sobre todo por la importante presencia de especies como el buitre negro (*Aegypius monachus*) o el águila imperial (*Aquila adalberti*), de las que ya advirtieron su importancia autores como Bernis (1996) o Suetens y Van Groenendael (1967).

Tampoco se puede hablar de la historia de la protección de Monfragüe sin dejar de mencionar al naturalista Jesús Garzón, persona especialmente enamorada de la belleza de Monfragüe y enormemente sensible a la conservación de este territorio. Gracias a su lucha con la Administración Regional, y a las reacciones sociales que surgieron, para evitar que las plantaciones de eucaliptos eliminaran el matorral y el bosque autóctono convirtiéndose en un ejemplo de reivindicación y participación ciudadana (Alvarado, 2004), se consiguió el nombramiento de Monfragüe como Parque Natural el 4 de abril de 1979 (Real Decreto 1927/1979). Aunque no fue hasta casi 30 años después cuando, según Ley de 2 de marzo de 2007, Monfragüe no se convierte en Parque Nacional. Con una extensión de 18.396 ha se encuentra próximo a las ciudades de Plasencia, Trujillo, Navalmoral de la Mata y Cáceres, y su eje vertebrador lo constituye el río Tajo a su paso por suaves montañas rodeadas de extensas dehesas.

Figura 1. Localización geográfica: Parque Nacional de Monfragüe



Fuente: Elaboración propia

El Parque Nacional afecta a los términos municipales de Casas de Miravete, Jaraicejo, Malpartida de Plasencia, Serradilla, Serrejón, Toril y Torrejón el Rubio. Con una Zona Periférica de Protección de 116.160 ha, la que ocupa la ZEPa de Monfragüe, y un Área de Influencia Socioeconómica de 195.502 ha (pertenecientes a 14 términos municipales) que es la extensión que alcanza la Reserva de la Biosfera de Monfragüe.

Tabla 1. Superficies del Parque Nacional de Monfragüe (2014)

Municipios	Superficie en el Parque	
	Ha	%
Casas de Miravete	1.234	6,70
Jaraicejo	2.336	12,69
Malpartida de Plasencia	889	4,83
Serradilla	4.886	26,56
Serrejón	3.066	16,66
Toril	2.063	11,21
Torrejón el Rubio	3.922	21,31
Total Parque Nacional	18.396	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Parque Nacional de Monfragüe

## 2.- LA REALIDAD DEMOGRÁFICA EN EXTREMADURA.

Extremadura, en líneas generales, ha sido históricamente una región poco poblada. Ni tan siquiera “en los largos períodos históricos en que la tierra constituía la base y esencia de la economía, la población alcanzó cifras proporcionalmente comparables a la extensión de su territorio” (Pérez et al., 2012: 9).

La población extremeña, desde los inicios del siglo XX, ha tenido una dinámica evolutiva caracterizada por la presencia de tres etapas con características bien diferenciadas.

Tabla 2. Evolución de la población absoluta en Extremadura

Años	Población	Porcentaje (*)
1900	882.410	100,0
1910	990.991	112,3
1920	1.054.657	119,5
1930	1.152.124	130,6
1940	1.253.924	142,1
1950	1.364.857	154,7
1960	1.378.777	156,3
1970	1.145.376	129,8
1981	1.064.968	120,7
1991	1.045.201	118,4
2001	1.058.503	120,0
2014	1.099.632	124,6

(\*) 1900= 100

Fuente: INE y elaboración propia

La primera de ellas, desde aproximadamente 1900 y hasta finales de los años cincuenta, se caracterizó por la existencia de un elevado ritmo de crecimiento poblacional. Dicho crecimiento vino favorecido por el sostenimiento de altas tasas de natalidad, un descenso acusado de la mortalidad y la ausencia de flujos emigrantes de consideración. En este contexto, la población extremeña pasó de 882.410 habitantes en 1900 a 1.378.777 en 1960, representado con ello un crecimiento relativo del 56,3%. Sin embargo, estos valores suponían aproximadamente el doble que en el primer censo general de 1857 y algo más del triple que los datos más verosímiles del siglo XVIII (Pérez et al., 2012).

Desde mediados de los años cincuenta del siglo pasado, y de manera similar a lo ocurrido en el resto de medios rurales españoles, el horizonte demográfico cambió de modo significativo. La apertura de las fronteras europeas, propiciada por la presión internacional, y el saneamiento económico de algunas regiones españolas debido al Plan de Estabilización y Desarrollo, se convirtieron en un corto período en “una brisa letal...que privó a Extremadura de sus hijos más resueltos, más capaces, más audaces y emprendedores” (Pérez et al., 2012: 12). Asimismo, estos factores se convirtieron en los detonantes de una intensa corriente emigratoria que, en pocos años, causó una pérdida poblacional sin precedentes y, con ella, una alteración en la dinámica vegetativa y en las estructuras demográficas.

La segunda etapa, aproximadamente entre 1960 y mediados de la década de los ochenta del siglo XX, la población extremeña se redujo en casi un 25%: la natalidad se derrumbó desde tasas del 23‰ en el quinquenio 1956-60 hasta un 16‰ entre 1971-75; la mortalidad se instaló en valores ligeramente superiores al 9‰ y, por último, el crecimiento natural inició una tendencia descendente que desembocó en los valores negativos que manifiesta en la actualidad. La crisis económica de mediados de los setenta incidió decisivamente en la movilidad de los extremeños, apaciguando la corriente emigratoria y favoreciendo el retorno de antiguos emigrantes.

Por último, una tercera etapa, aproximadamente desde los inicios de la década de los noventa del siglo pasado, que viene caracterizada a grandes rasgos por la estabilización poblacional, en la que ha surgido un modelo demográfico que se aleja de los rasgos de ruralidad del pasado para aumentar constantemente la tasa de urbanización. El descenso de la nupcialidad, el aumento de la edad de acceso al matrimonio, el retraso de la primera maternidad y la subsiguiente

reducción de la fecundidad, suman sus efectos a los del envejecimiento demográfico y provocan de manera conjunta el descenso de la natalidad hacia las cotas más bajas de la historia demográfica regional. La quiebra del crecimiento natural impide que los pequeños municipios extremeños, especialmente los que no superan el umbral de los 2.000 habitantes, consigan evitar su declive demográfico y sufran una lenta pero inexorable pérdida de población.

Los efectos de esta dinámica demográfica han tenido su correspondiente impacto en el poblamiento rural extremeño. Tal es así que, a fecha de 2014, en Extremadura había 289 municipios con menos de 2000 habitantes, esto es, un 74,7% sobre el total de municipios que, a su vez, sólo agrupa a un 20% de los efectivos demográficos. En el lado opuesto se encuentran los 14 núcleos urbanos ( $\Rightarrow$ 10.000 habitantes) que reúnen el 50,6% de la población absoluta.

Tabla 3. Población de los municipios extremeños

Municipios	Tamaño	2014	
		Nº municipios	Población
Rurales	$\leq$ 2.000	289	219.799
	2.000-5.000	59	174.920
	5.000-10.000	25	162.076
	Subtotal	373	556.795
Urbanos	$\Rightarrow$ 10.000	14	542.837
Totales		387	1.099.632

Fuente: INE y elaboración propia

### 3.- LA DEBILIDAD DEMOGRÁFICA EN EL PARQUE NACIONAL DE MONFRAGÜE.

Habitualmente una de las variables más usadas en los estudios demográficos es la densidad de población que, aunque no se trate de una variable que ofrezca una referencia exacta de la distribución de la población en el territorio, si es determinante como barómetro de la situación demográfica en cada espacio geográfico.

Así, como se puede observar en la Tabla 4, que la densidad demográfica de los términos municipales afectados por el Parque Nacional de Monfragüe se sitúa en 6,1 habitantes/Km<sup>2</sup>, cifra ésta que emplaza a este territorio a uno de los territorios más rezagados del conjunto regional y a una enorme distancia de los 26,2 habitantes/Km<sup>2</sup> que arroja como media Extremadura.

Esta circunstancia no sólo debe ponerse en relación con unas dificultades agrológicas que han determinado la práctica de unas actividades agrarias de tipo extensivo, sino también con una estructura de la propiedad que, caracterizada por la dicotomía gran propiedad-pequeña propiedad, ha actuado históricamente como un factor de rechazo poblacional que ha animado una corriente emigratoria de considerable intensidad.

Los valores poblacionales sitúan el grado de ruralidad del Parque Nacional en un 43%, que es el peso que tiene la población residente en núcleos con densidad inferior a los 10 habitantes/Km<sup>2</sup>. Teniendo en cuenta que este grado de ruralidad alcanza en la región un valor medio del 8%, es fácil deducir la intensidad que este fenómeno alcanza en el área de *Monfragüe* y, por tanto, las especiales dificultades con que cuenta este territorio para conseguir su desarrollo y la consiguiente fijación de sus efectivos poblacionales.

Por otro lado, la evolución de la población absoluta se adapta escrupulosamente a la de la mayoría de los pequeños municipios rurales extremeños. Debe argüirse, en este sentido, la existencia de un fuerte crecimiento poblacional durante la primera mitad del siglo XX, de tal manera que el territorio que hoy ocupa el Parque Nacional de Monfragüe pasó de 11.358 habitantes en 1900 a 19.916 en 1950, cifrándose este crecimiento en un 75,3%. Sin embargo, desde los años cincuenta del siglo pasado, este territorio ha sufrido una caída vertiginosa que arrastró el volumen total de población hacia cotas sensiblemente inferiores a las registradas en 1900. La pérdida de efectivos demográficos se cifra en un 58,5% desde 1950 hasta la actualidad.

Tabla 4. Datos territoriales básicos: Parque Nacional de Monfragüe, 2014

Municipios	Superficie (km <sup>2</sup> )	Población 2014	Densidad (hab./km <sup>2</sup> )
Casas de Miravete	50,16	148	3,0
Jaraicejo	177,48	531	3,0
Malpartida de Plasencia	372,65	4.707	12,6
Serradilla	259,19	1.624	6,3
Serrejón	124,15	446	3,6
Toril	149,76	167	1,1
Torrejón el Rubio	221,88	636	2,9
Total	1.355,27	8.259	6,1

Fuente: INE y elaboración propia

Tabla 5. Evolución de la población absoluta: Parque Nacional de Monfragüe

Municipios	1900	1950	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2010	2014
Casas de Miravete	586	858	188	202	139	169	205	172	139	148
Jaraicejo	1.968	2.636	863	873	726	692	712	593	591	531
Malpartida de Plasencia	3.583	7.425	4.950	4.409	4.234	4.342	4.272	4.410	4.696	4.707
Serradilla	2.668	4.907	2.285	2.454	2.235	2.027	1.896	1.781	1.729	1.624
Serrejón	1.516	1.535	555	551	386	523	492	490	460	446
Toril	138	337	412	404	179	213	179	199	178	167
Torrejón el Rubio	899	2.218	808	865	763	743	691	613	616	636
Total	11.358	19.916	10.061	9.758	8.662	8.709	8.447	8.258	8.409	8.259

Fuente: INE y elaboración propia

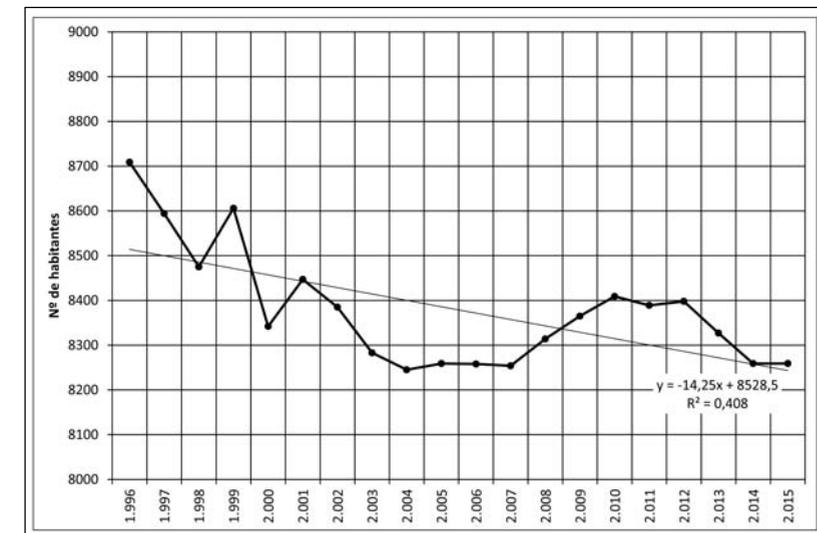
Esa sangrante pérdida poblacional de la población en los municipios de este espacio debe ponerse en relación, igualmente que la mayor parte de los municipios rurales extremeños, con la intensa y prolongada corriente emigratoria que padeció este territorio. En líneas generales, las causas, coyunturales o estructurales, que dieron lugar al éxodo rural fueron, entre otras, las especiales dificultades orográficas del territorio para las prácticas agrarias, excepto las extensivas de tipo ganadero, el desigual reparto de la propiedad de la tierra (predominio de la gran propiedad sobre la pequeña propiedad), la endeblez poblacional o la proximidad de la ciudad de Plasencia que, al actuar como centro de atracción socioeconómica, le ha sustraído en parte posibilidades de fijación poblacional.

En la última década, no obstante, el ritmo de descenso poblacional ha experimentado una ligereza ralentización, incluso se apunta una leve recuperación. Quizás esta circunstancia pueda ponerse en relación con el propio debilitamiento demográfico de la zona y al efecto de la crisis económica, que frena el proceso emigratorio. Sin duda, tampoco puede desdeñarse el interesante papel que están jugando las iniciativas de diversificación económica puestas en marcha con la aplicación de programas de Desarrollo Rural.

Aunque el comportamiento que manifiestan todos los municipios de la zona apenas difiere del anteriormente señalado, conviene llamar la atención sobre el municipio de Malpartida de Plasencia, ya que es el único de todos ellos que ha conseguido incrementar su volumen de habitantes entre 2001 y 2014. Las iniciativas empresariales puestas en marcha en el municipio, su proximidad a la ciudad de Plasencia y su propia dimensión poblacional son circunstancias explicativas de este diferente comportamiento evolutivo y, de algún modo, lo con-

vierten en un centro de atracción demográfica dentro del Parque Nacional aunque, evidentemente, supeditado a la influencia mayor de Plasencia.

Figura 2. Evolución de la población absoluta: 1996-2015



Fuente: INE y elaboración propia

Por otro lado, uno de los factores que hablan de la debilidad demográfica de este territorio está estrechamente relacionado con la evolución y el comportamiento de las variables vegetativas.

Los municipios del Parque Nacional *Monfragüe* vienen arrojando un balance natural negativo desde mediados de los años ochenta. La tendencia descendente de la natalidad y el estancamiento con repuntes coyunturales de la mortalidad, redundan en una pérdida demográfica continuada que debe ponerse en relación con la confluencia de una serie de procesos que son comunes al resto de los municipios extremeños.

Tabla 6. Dinámica natural (1995-2014)

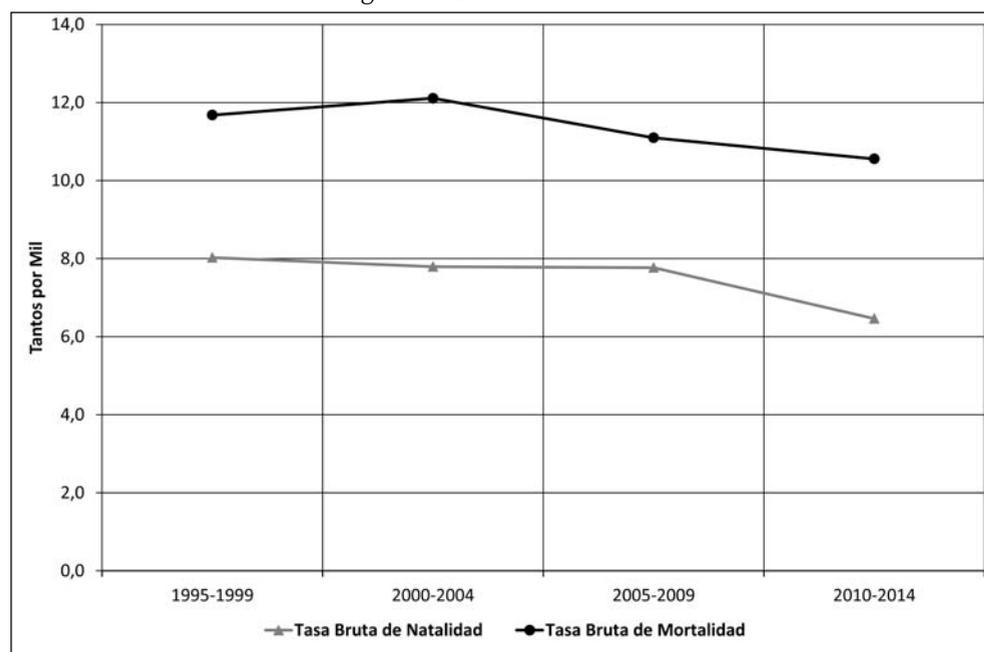
Quinquenios	Natalidad		Mortalidad	
	Nº Nacimientos	T.B.N. (‰)	Nº Defunciones	T.B.M. (‰)
1995-1999	345	8,0	502	11,7
2000-2004	325	7,8	505	12,1
2005-2009	322	7,8	460	11,1
2010-2014	270	6,5	441	10,6

Fuente: INE y elaboración propia

En este sentido, por un lado, se debe insistir en el retroceso alarmante de las tasas de fecundidad que, al mismo tiempo, deben relacionarse con la bajada de las tasas de nupcialidad, en el retraso en la edad de acceder al matrimonio y/o a formalizar parejas y, sobre todo, a la dilación en la edad de acceso a la maternidad.

Por otro lado, el estancamiento y baja coyuntural de la mortalidad obedece sin duda alguna al intenso proceso de envejecimiento que padece la población de este espacio protegido. Todo ello redundando en tasas de mortalidad altas, entorno al 11‰ en los últimos veinte años, debido al propio debilitamiento biológico de la población. Y ello, unido a unas tasas de natalidad que se cifran desde 1995 en un 7,5‰, conlleva una dinámica natural ciertamente negativa (un valor medio negativo de -0,4‰ desde 1995). Incluso Malpartida de Plasencia, el municipio más dinámico, presenta un crecimiento natural negativo en todos los quinquenios.

Figura 3: Dinámica natural



Fuente: INE y elaboración propia

Por tanto, dicha dinámica vegetativa da claras muestras de una gravedad extrema y, sobre todo, de difícil tratamiento. La escasa dimensión poblacional

de los municipios, la tendencia regresiva de la mayor parte de ellos, la baja densidad demográfica y la persistencia de una dinámica espacial que invita a abandonar los municipios más pequeños a favor de los de mayor tamaño, son otros tantos obstáculos con los que tropieza cualquier intento de dinamización social y económica y, en consecuencia, de implementar medidas que puedan incentivar la natalidad, el trabajo femenino, la conciliación laboral y familiar, la vivienda, la atención médica especializada o los servicios educativos, etc.

Es así que, junto a la dinámica natural, los movimientos migratorios se van a erigir en uno de los factores determinantes de la demografía del Parque Nacional *Monfragüe*.

Tabla 7. Saldos migratorios

Años	Nº de bajas por emigración	Nº de altas por inmigración	Saldos Migratorios
2002	227	235	8
2003	236	169	-67
2004	197	214	17
2005	233	263	30
2006	261	316	55
2007	293	339	46
2008	249	317	68
2009	220	286	66
2010	276	274	-2
2011	266	270	4
2012	288	223	-65

Fuente: INE y elaboración propia

Aunque, como puede apreciarse en la Tabla 7, el proceso emigratorio para ralentizarse, incluso en los últimos años ha habido una mayor proporción de altas por inmigración que bajas por emigración, la capacidad de arrastre a que dio lugar el éxodo rural supuso un fuerte retroceso poblacional desde los años sesenta del siglo pasado, al tiempo las múltiples consecuencias que se derivaron de dicha sangría demográfica (envejecimiento, caída de la natalidad, estancamiento en valores altos de la mortalidad, etc.), han acabado por mantener todavía hoy pérdidas poblacionales si acaso achacables al crecimiento natural negativo.

En este sentido, no debe ignorarse que el proceso de envejecimiento demo-

gráfico que hoy padecen todos los municipios del *Parque Nacional de Monfragüe* tuvo su origen en aquella corriente emigratoria. Inicialmente, el proceso emigratorio tuvo un carácter selectivo de población joven que, entre otras consecuencias, acabó desencadenando un incremento proporcional del grupo de mayores y, al tiempo, una rápida caída de las tasas de natalidad debido a la marcha de la población en edad fértil.

Más adelante este proceso de envejecimiento se ha visto agravado por el sensible descenso de las tasas de fecundidad, redundando nuevamente en la caída de las tasas de natalidad antes comentada.

Y, aunque los saldos migratorios arrojan valores positivos en los últimos años (entre 2002 y 2012 ese saldo fue de 160 personas), no debe ignorarse el peso que sobre esos datos de conjunto tiene el municipio de Malpartida de Plasencia. De tal manera que dicho municipio reúne, entre 2002 y 2012, el 55,5% de las altas por inmigración y el 45,2% de las bajas por emigración.

Esta etapa de indefinición migratoria está relacionada con múltiples factores de distinto origen y de difícil consideración: la especial dificultad de los jóvenes para acceder al primer empleo, los múltiples reajustes agrarios impelidos por la aplicación de la Política Agraria Comunitaria, la escasez de alternativas laborales no agrarias para la población activa, la ausencia de expectativas laborales para la mujer, la carencia de determinado tipo de servicios, etc. Todos ellos son factores de rechazo poblacional a los que, sin embargo, parece que puede el ambiente de crisis económica generalizada propiciando de momento unos saldos migratorios positivos.

Ahora bien, debe señalarse que parte de esta inmigración neta que se registra en algunos años, puede estar protagonizada por el retorno de emigrantes jubilados, circunstancia ésta que, con independencia de su, en ningún caso desdeñable, significación socioeconómica, contribuye a incrementar el grado de envejecimiento demográfico comarcal.

Por lo que respecta a la estructura demográfica de este espacio natural protegido, la pirámide de edades resume adecuadamente algunas de las características demográficas antes reseñadas, sobre todo aquellas que guardan una relación directa con el proceso de envejecimiento demográfico. Si algo debe

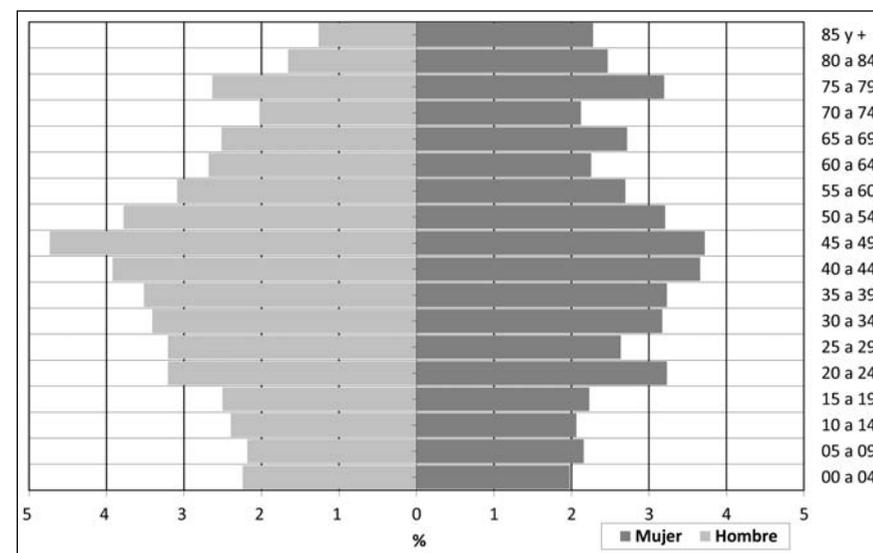
destacarse de la mencionada estructura es, sin duda, la amplitud de la cima y el estrangulamiento de la base.

Los municipios que integran el Parque Nacional de Monfragüe presentan una distribución de efectivos demográficos ciertamente preocupante, es así como la población mayor de 65 años alcanza el 22,9% de la población total, mientras que en la base de la pirámide sólo encontramos un 13% de población joven menor de 15 años. Ese es uno de los motivos por lo que en este territorio se registre un Índice de Envejecimiento bastante elevado dentro del conjunto regional: un 176,07%, frente a una media regional del 130%.

No debe desdeñarse tampoco las cifras altas y crecientes que presenta el colectivo de octogenarios (7,7%), que provoca la existencia de un Índice de Sobreenvejecimiento (proporción de personas octogenarias sobre el conjunto de población con edad superior a 65 años) del 33,5%.

Por tanto, tanto la caída de la natalidad, como el aumento de la esperanza de vida, o el carácter selectivo de la emigración tradicional y actual y el retorno de antiguos emigrantes, son algunos de los factores explicativos de este desequilibrio estructural.

Figura 4. Estructura demográfica. Parque Nacional de Monfragüe, 2011



Fuente: INE y elaboración propia

En general, la estructura demográfica de los municipios que integran el Parque Nacional de Monfragüe presenta una morfología caracterizada por la debilidad de las generaciones adultas, el fuerte desequilibrio entre sexos y una nutrida presencia de irregularidades en sus cohortes difíciles de evaluar y valorar en su conjunto.

En el caso de *Monfragüe* la población adulta-joven (proporción de personas entre 15 y 45 años) sólo alcanza a representar un 37,9% de la población total, frente a un 43,2% de la media regional. En el grupo de población adulta-vejeja (proporción de personas entre 45 y 65 años), *Monfragüe* alcanza valores relativos del 26,2%, valores muy alejados de la media regional (23%).

Pese al relativo equilibrio que reflejan los índices referidos a la distribución por sexos, lo cierto es que existe una supremacía masculina en todas las edades inferiores a 60 años (un 40,9% de varones frente a un 36,2% de mujeres), en tanto que, a partir de los 65 años de edad, es patente el predominio femenino (12,8% de mujeres frente a un 10,1% de varones). Sólo a partir de dicha edad, y debido básicamente a la sobremortalidad masculina, llega a invertirse la situación y se registra un marcado proceso de feminización de la vejez.

En general, la pirámide dibuja una muesca a la altura de las generaciones comprendidas entre los 70 y 74 años, que son reemplazos vacíos provocados por la Guerra Civil, y el amplio estrangulamiento que se dibuja entre los 55 y 64 años, como consecuencia de los efectos que llevó consigo el éxodo rural de los años sesenta y setenta. También es preciso significar el estrechamiento que se produce en las generaciones con edades comprendidas entre los 25 y 29 años y que afecta especialmente a la población femenina. Esta inflexión pone de manifiesto una realidad cada vez más asentada en los medios rurales extremeños: mientras que, por un lado, los varones jóvenes que tienen o vislumbran posibilidades de futuro en los espacios rurales, permanecen en ellos, por otro lado, las mujeres, sin embargo, una vez finalizada su formación, generalmente universitaria, dificultan su retorno o permanencia en los municipios rurales de origen al no encontrar en ellos empleos que satisfagan sus aspiraciones socioeconómicas.

En todo caso, las Tasas de Dependencia alcanza valores muy altos, superando con creces la media regional (60,7% frente a un 51,3%), lo que indudable-

mente implica un gravamen más al que debe hacer frente una demografía y economía locales que muestran marcados signos de debilidad.

Tabla 8. Indicadores sociodemográficos básicos: Parque Nacional de Monfragüe

Variables	Total	%
Población total	8.259	100,00
Porcentaje de varones	4.212	51,00
Porcentaje de mujeres	4.047	49,00
Población joven (< 15 años)	1.074	13,00
Población adulta-joven (15-44 años)	3.130	37,9
Población adulta-vejeja (45-64 años)	2.164	26,2
Población vieja (> 65 años)	1.891	22,9
Población octogenaria (> 80 años)	636	7,7
Densidad demográfica (habitantes por km <sup>2</sup> )		6,10
Tasa de Crecimiento Real (2000-2004)		-1,16
Tasa de Crecimiento Real (2005-2009)		1,28
Tasa de Crecimiento Real (2010-2014)		-1,78
Razón de Feminidad		96,10
Razón de Feminidad (15-49 años)		89,30
Razón de Feminidad (> 64 años)		126,60
Índice de Envejecimiento		176,07
Índice de Sobre-envejecimiento		33,50
Tasa de Natalidad (2010-2014) (*)		6,50
Tasa de Mortalidad (2010-2014) (*)		10,60
Crecimiento Natural (2010-2014) (*)		-4,08
Tasa Bruta de Inmigración (2002-2012) (*)		31,73
Tasa Bruta de Emigración (2002-2012) (*)		29,99
Tasa de Migración Neta (2002-2012) (*)		1,75
Tasa de Dependencia		60,70
Tasa de Dependencia de Jóvenes		20,28
Tasa de Dependencia de Mayores		35,71

(\*) tantos por mil

Fuente: INE y elaboración propia

#### 4.- A MODO DE CONCLUSIÓN.

Los municipios que forman parte del Parque Nacional de Monfragüe manifiestan, a tenor del análisis estadístico realizado anteriormente, una acusada endeblez de su tejido demográfico.

Por un lado, y pese a los innegables esfuerzos y efectos beneficios que se

han derivado de la aplicación de las políticas de desarrollo rural, en este territorio continúa estando presente el riesgo de despoblación que, sin duda, debe asociarse a la baja densidad demográfica y, sobre todo, al elevado índice de envejecimiento y sobre-envejecimiento de los efectivos demográficos. Pero también debe ponerse en relación con la quiebra del crecimiento natural (negativo en los últimos 20 años), igualmente con el proceso creciente de masculinización y con la amenaza omnipresente de una posible reactivación emigratoria, que de momento permanece en estado larvario a la espera de una reactivación económica nacional y del surgimiento de nuevas oportunidades laborales en los municipios de mayor tamaño poblacional cercanos.

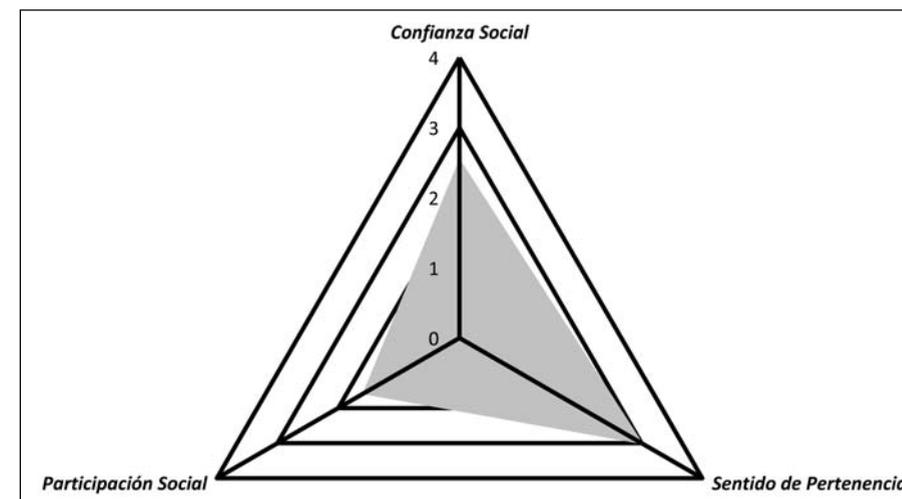
Por otro lado, es cierto, no obstante, que esta caracterización demográfica no es exclusiva ni inherente a este espacio protegido. En líneas generales son muy pocos los pequeños municipios rurales extremeños que consiguen sustraerse de esta realidad que es la debilidad del tejido demográfico.

Sin embargo, tampoco es menos cierto, que este territorio cuenta con unos recursos endógenos que deben ser el acicate para dinamizar la economía local. Es decir, las oportunidades y beneficios socioeconómicas, amén de las fortalezas ambientales que no son discutibles, deben afianzar y dinamizar la actividad turística de Monfragüe. Un territorio con un marchamo de calidad ambiental, como lo es la figura de Parque Nacional, no debe ni puede dejar pasar la oportunidad de reforzar sus bases económicas y, de este modo, posiblemente pueda reforzarse el tejido demográfico, ni la Administración (local y autonómica), ni la sociedad local, deben ser ajenos a ese proceso. Sobre todo la sociedad local que debe hacer suyas las recientes estructuras institucionales de gestión del espacio protegido (Ojeda, 1994) y no, como hasta la fecha, que ha habido una tendencia generalizada de la sociedad local a considerar que este espacio natural protegido ha sido una estructura impuesta, a través de la cual llegan inversiones y/o subvenciones externas que pueden aportar algo al desarrollo económico de la zona.

En este mismo sentido se expresaba un informe de ADENEX en 2010: “un 79% de la población de Monfragüe considera que la declaración como Parque Nacional no ha supuesto mejoras tangibles, y tan sólo el 14% cree que ha habido muchas mejoras en la zona” (ADENEX, 2010). No en vano, aunque el sentido de pertenencia a este espacio natural protegido es alto, tanto la confianza

social como, sobre todo, la participación social, aspectos esenciales para mantener una comunidad cultural solidaria (Lane, 1998; Putman, 1993) son aspectos que todavía han de superarse (Leco et al., 2012).

Figura 5. Índice de Ajuste Territorial

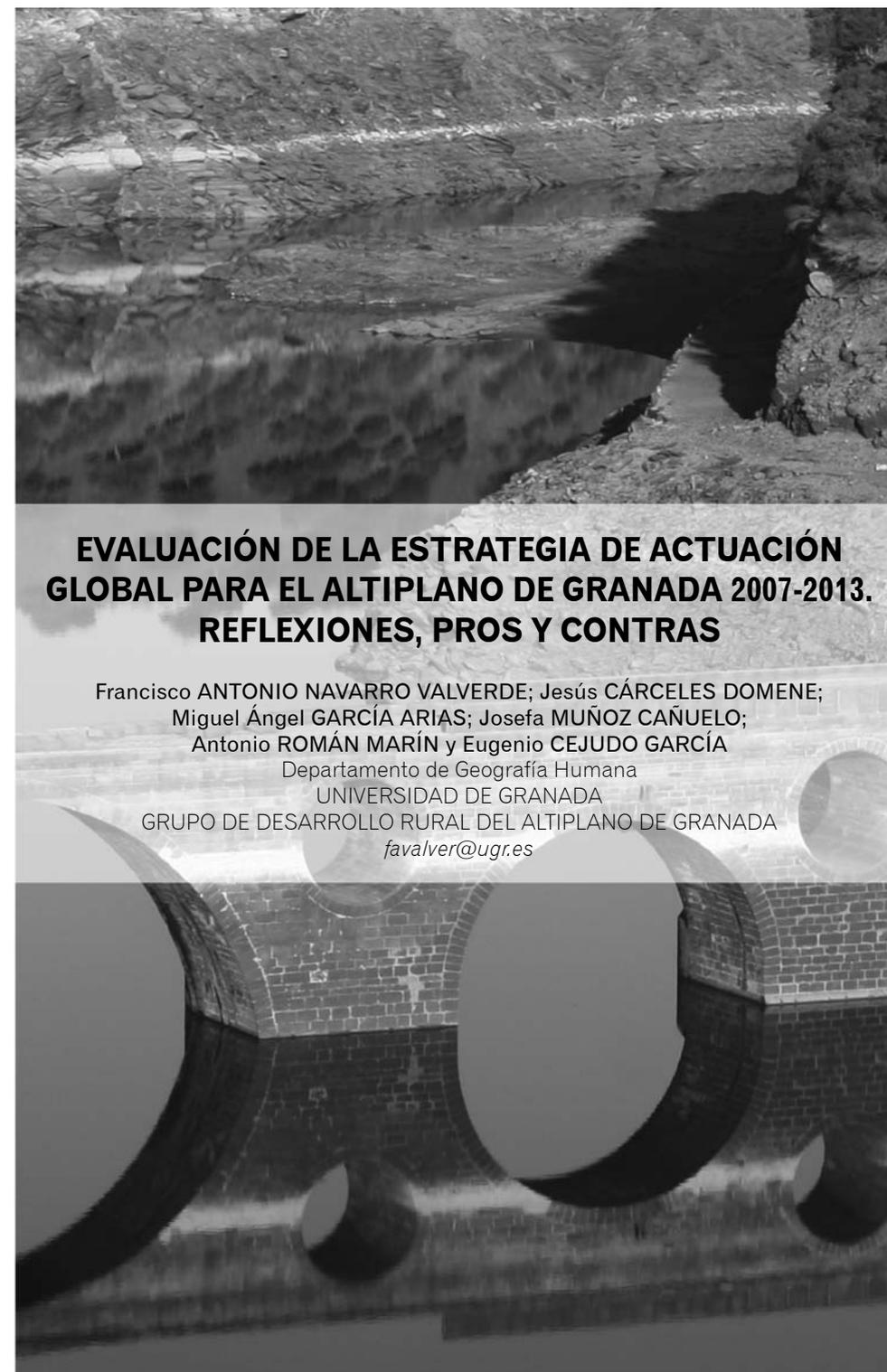


Fuente: Leco, F. et al. (2012)

## BIBLIOGRAFÍA

- ADENEX (2010). *Monfragüe desde dentro. Acercamiento humano a la esencia de Monfragüe y sus recursos*. Adenex y Junta de Extremadura.
- ALVARADO CORRALES, E. (2004). *Reserva de la Biosfera de Monfragüe*. Everest. Madrid.
- BACHMAN, R. (1988). *Trust within and between Organizations: Conceptual Issues and Empirical Applications*. Oxford University Press.
- BERNIS, F. (1966). “El buitre negro (*Aegypius monachus*) en Iberia”. *Revista Ardeola*, 12. Madrid.
- CELESTINO PÉREZ, S. (2001): *Estelas de guerrero y estelas diademadas. La precolonización y formación del mundo tartésico*, Barcelona, Bellaterra.
- FERNÁNDEZ ALGABA, M. (2009). *Guías arqueológicas de Extremadura. La cueva del Castillo de Monfragüe*. Consejería de Cultura.
- GALÁN DOMINGO, E. (1993): “Estelas, paisaje y territorio en el Bronce Final del suroeste de la Península Ibérica”, *Complutum*, Extra N° 3, Madrid, Editorial Complutense.

- GARCÍA MOGOLLÓN, F. J. (1974). “Las pinturas esquemáticas de Monfragüe, en la provincia de Cáceres”. *Revista de Estudios Extremeños*. T XXX.
- IGLESIAS DUARTE, C. (2008). *Guía de visita del Parque Nacional de Monfragüe*. Organismo Autónomo de Parques Nacionales. Madrid.
- LANE, C. (1998). “Introduction: Theories and Issues in the Study of Trust”. En Lane, C. y Putnam, R. (1993). “The Prosperous Community: Social Capital and Public Life”, *The American Prospect*, 13.
- LAVADO PARDINAS, P. J. (1985). *El Castillo de Monfragüe y la Orden de Montegaudio*. El Arte y las Órdenes Militares. CEHA.
- LECO BERROCAL, F. et al. (2012): “Análisis del capital social, la gobernanza y el desarrollo territorial en el Parque Nacional de Monfragüe y la Reserva Natural Garganta de los Infernos”. En Foronda Robles, C. (Coord.): *Capital social en espacios naturales protegidos de España*: 259-325. Ulzama Ediciones, Navarra.
- OJEDA RIVERA, J. F. (2000): “Espacios naturales protegidos y desarrollo sostenible”. En Valle, B. (coord.): *Geografía y Espacios Protegidos*. Murcia, Asociación de Geógrafos Españoles-Federación de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía: 273-286.
- PÉREZ DÍAZ, A.; LECO BERROCAL, F. y BARRIENTOS ALFAGEME, G. (2012): *Población y despoblación en Extremadura*. Gobierno de Extremadura y Universidad de Extremadura. Cáceres, 240 pp.
- PUTNAM, R. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- SUETENS, W. y VAN GROENENDAEL, P. (1967): “La nidification du Vautour Moine, *Aegypius monachus*”. *L. Gerfaut*, 57: 93-111 S.



## **EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN GLOBAL PARA EL ALTIPLANO DE GRANADA 2007-2013. REFLEXIONES, PROS Y CONTRAS**

Francisco ANTONIO NAVARRO VALVERDE; Jesús CÁRCELES DOMENE;  
Miguel Ángel GARCÍA ARIAS; Josefa MUÑOZ CAÑUELO;  
Antonio ROMÁN MARÍN y Eugenio CEJUDO GARCÍA  
Departamento de Geografía Humana  
UNIVERSIDAD DE GRANADA  
GRUPO DE DESARROLLO RURAL DEL ALTIPLANO DE GRANADA  
[favalver@ugr.es](mailto:favalver@ugr.es)

## 1.- INTRODUCCIÓN.

Como es bien conocido entre los especialistas en desarrollo rural, en el caso de la Unión Europea es la Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural LEADER (*Liaisons Entre Actions de Developpement de l'Économie Rurale*) el principal programa de desarrollo rural (PDR). Entre las principales aportaciones de esta iniciativa que los autores señalan están: la contribución a la participación, a la gobernanza local (Ray, 2006); la configuración de Grupos de Acción Local (GAL), o lo que se puede entender de la misma forma, de Grupos de Desarrollo Rural (GDR), entendidos estos como partenariados público-privados conformados por administración local, sociedad civil y empresariado, y con capacidad para adoptar y tomar decisiones a nivel local; y por último, la creación de nuevas formas de capital social. Entre las especificidades, características intrínsecas al enfoque LEADER estarían, por tanto: el enfoque ascendente; la participación en la toma de decisiones local; la creación de parternariados público-privados, es decir, GAL; la cooperación interterritorial; el desarrollo rural integrado; la utilización de recursos endógenos y la perspectiva territorial; la promoción de la innovación; la diversificación económica; y una gestión y financiación desde lo local.

Este enfoque LEADER ha contribuido también a incorporar nuevos principios a las teorías del desarrollo rural neoendógeno señalando que se crean interrelaciones entre: gobernanza (planeamiento ascendente, participación y relaciones internas) y gobierno (planeamiento descendente, gobierno, participación y relaciones externas, relaciones verticales político-administrativas) (Marsden, 2009).

Existe una amplia bibliografía sobre la aplicación de LEADER y otros PDR, aunque abordada desde distintas perspectivas. Los estudios más clásicos y abundantes han denunciado la carencia de participación real y efectiva de la sociedad local (Böcher, 2008; Dargan y Shucksmith, 2008; Buciega, 2012; y Esparcia y Escribano, 2012), conllevando la aplicación de LEADER el reforzamiento de las estructuras de poder en favor de determinados lobbies políticos y económicos, y en detrimento de otros colectivos que quedan ajenos a estos procesos (Osti, 2000; Shortall, 2008; Nardone et al., 2010; y Gardner, 2011). De hecho algunos autores afirman que los PDR favorecen el surgimiento de una "project class", de una "clase para los proyectos", es decir, de un colectivo con poder y solvencia económica especializado en captar y acaparar este tipo de ayudas al desarrollo rural promovidas por LEADER.

Otros autores afirman que lo anterior tiene también una plasmación espacial, con el surgimiento de “places project”, “espacios donde se concentran los proyectos”, territorios altamente beneficiados coincidentes con cabeceras comarcales, agrocidades, pequeñas ciudades mercado y municipios dinámicos económicamente, en detrimento del rural profundo que queda al margen de tales inversiones y ayudas (Navarro et al., 2014; Llorente y Martín, 2010).

También otra cuestión de interés se centra en las relaciones de poder, de gobierno y gobernanza entre los GAL y las diferentes administraciones con competencias en desarrollo rural, fundamentalmente regionales, y que en muchas ocasiones obstaculizan y estrangulan el funcionamiento de aquéllos, derivado del excesivo sobrecontrol y la sobrecarga de burocracia en la gestión (Navarro et al., early view; y Esparcia y Escribano, 2012).

Por último, en años más recientes, y atendiendo a la coyuntura de crisis económica, algunos estudios han afirmado que la presencia de un GAL, es decir, de un parternariado público-privado activo y efectivo, hace más resiliente el territorio rural donde se encuentra (Martínez et al., 2015), junto con una adecuada gestión de los PDR, capacidad institucional y gobernanza (Cheshire et al., 2015; y Sánchez et al., 2014).

Centrándonos en el planeamiento a analizar y examinar, el Plan Estratégico de Desarrollo Rural (PEDR) fue implementado por el GDR del Altiplano de Granada entre 2007 y 2013. Este Plan, también denominado Estrategia de Actuación Global (EAG), consistía en una estrategia de desarrollo de las comarcas de Baza y Huéscar elaborada de forma participativa entre 2007 y 2008, en la que se detallaban las prioridades de los Fondos Europeos de Desarrollo Rural. De acuerdo con el PEDR, se apoyó financieramente, y en algunos casos con asesoría técnica, a cerca de un centenar de proyectos promovidos por empresas privadas, ayuntamientos y diferentes asociaciones.

Entre junio y agosto de 2015, un grupo multidisciplinar de expertos de las universidades de Granada y Almería, llevó a cabo la evaluación del PEDR del Altiplano de Granada, a través de la revisión de los proyectos realizados en el territorio entre 2007 y 2013. La evaluación se completó con la realización de un centenar de encuestas y entrevistas entre beneficiarios/as de ayudas, técnicos y socios del GDR Altiplano de Granada, así como promotores privados

que no lograron obtener ayudas por distintos motivos. El ejercicio de evaluación forma parte de la orientación y el diseño de una nueva Estrategia de Desarrollo Local para el Altiplano de Granada en el periodo 2015-2020. Es decir se incorpora la necesidad de evaluar dentro del marco y ciclo lógico de proyecto y/o políticas públicas. “En esta etapa se valora el grado de éxito o fracaso alcanzado (...), de acuerdo al impacto producido en los diferentes actores locales, así como el nivel de logro de los objetivos fijados al inicio de todo el proceso. Este análisis debe proporcionar importantes enseñanzas que tendrán que ser tomadas en cuenta en futuras programaciones y planificaciones (García et al., 2015: 32-33).

Los objetivos, por tanto, de esta evaluación eran: reflexionar y extraer enseñanzas para el diseño de la Estrategia de Desarrollo 2015-2020; la valoración de los efectos y resultados obtenidos por la aplicación del Lider-Andalucía en este territorio, de sus impactos, el análisis de su eficacia y eficiencia. Ahora bien, hubo que considerar una serie de condicionantes clave a la hora de realizar este trabajo: la consideración de las especificidades de LEADER, anteriormente señaladas, es decir, de un programa distinto, que requería de indicadores y consideraciones más cualitativas que cuantitativas; la escasa cuantía presupuestaria asignada, de apenas 5 millones de • de subvención; el reducido periodo de tiempo en el que se aplicó, tanto formal (2007-2013) como realmente (2009-15); la coyuntura económica adversa de crisis económica que dificultó sobremanera la consecución de inversiones tanto de la iniciativa privada como incluso pública; la excesiva burocracia que rodeó a la gestión del PEDR; el reducido margen competencial que poseen los GDR; e incluso, la propia forma de evaluar establecida en la práctica por la administración regional, que se basaba fundamentalmente en medir la consecución mayor o menor de la inversión comprometida.

## 2.- MÉTODO Y ÁREA DE ESTUDIO.

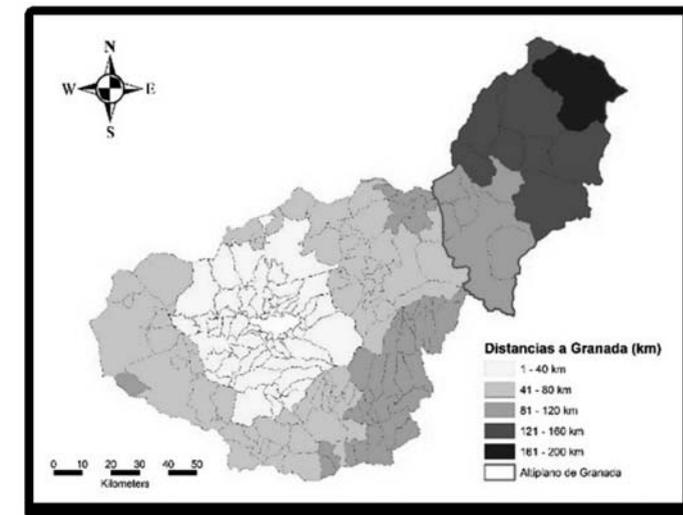
En este caso, fue el propio GAL el que decidió evaluarse, mostrando una alta madurez, capacidad de autocrítica y de autoreflexión, cosa no muy habitual entre los GDR. De hecho, la implicación y participación del GDR y los emprendedores fue muy considerable. Ahora bien, lo anterior no restó en objetividad y transparencia al estudio. Por otra parte, se consideró de forma transversal los aspectos de género, juventud y desigualdades sociales.

Como cuestiones prioritarias a abordar en la evaluación estuvieron las especificidades de LEADER, anteriormente mencionadas; el estudio de los perfiles de emprendedores privados beneficiados, de los empleos creados y consolidados, de los emprendedores con proyectos caídos; las aportaciones en materia de capital humano y social por parte del GAL en este periodo; y por último, los resultados en materia de eficacia, eficiencia e impacto.

Las fuentes indirectas utilizadas fueron: el documento de la Nueva Estrategia Rural del Altiplano de Granada 2007-2013; su adaptación al Lider-Andalucía a través de la Estrategia del GDR Altiplano de Granada 2009-2015; la composición de la Asociación y la Junta Directiva; los criterios de asignación de ayudas por parte del GDR. Por otra parte, como fuentes cuantitativas se emplearon, por un lado, el Registro de Expedientes proporcionado por el equipo técnico; y por otra parte, para contrastar lo anterior con la realidad territorial, los indicadores cuantitativos consultados de la estadística oficial a través del Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía. Y por último, se abordó un trabajo cualitativo mediante el traslado de tres tipos de cuestionarios atendiendo a perfiles diferentes: una entrevista a actores clave, es decir, para miembros de la Junta Directiva y Equipo Técnico (respondido por 9 personas, situándose entre ellos el propio presidente y gerente del GDR, además de otros representantes del Equipo Técnico y la Junta Directiva); una encuesta desarrollada por internet para emprendedores privados beneficiados (realizado a 34 de un total de 70, 48,6%); y por último, se llevó a cabo una entrevista telefónica a emprendedores con proyectos caídos (a 9 de ellos de un total de 49, 18,4%).

En lo que atañe al ámbito de estudio, se puede afirmar que el Altiplano de Granada presenta las particularidades y problemáticas comunes a los ámbitos rurales de los países desarrollados. En primer lugar, la alta lejanía respecto de los principales centros de poder político/económico, no solo a nivel comunitario o nacional, sino también a escala regional e incluso provincial. El nordeste de la provincia, donde se encuentran las comarcas de Baza y Huéscar y que suman el territorio Leader del Altiplano de Granada constituye el territorio más alejado a la capital, Granada. Expresado en kilómetros, presenta una distancia media de 128 km. En relación a la superficie, hay que señalar que el Altiplano de Granada tiene una elevada extensión, 3.546 km<sup>2</sup>, el 28% del territorio provincial, situándose muy por encima de la que poseen las tres provincias vascas.

Figura 1. Periféricidad y distancias del Altiplano de Granada a la capital provincial



Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, una identidad territorial muy consolidada en torno al relieve, una altiplanicie situada en el Surco Intrabético en torno a la Hoya de Baza, y rodeada a su vez por montañas de las cordilleras béticas; su particular hábitat disperso y troglodita; además de un importante legado prehistórico y de época antigua (argárico, ibérico y romano).

En tercer lugar, una densidad de población muy baja y un hábitat disperso. El 6,1% de la población provincial ocupa el 28,0% de la superficie, 56.219 habitantes, atendiendo a los datos del Padrón Municipal de 2014. Una densidad media de 16 hab./km<sup>2</sup>, y que en tres de los municipios no alcanza los 5 hab./km<sup>2</sup>.

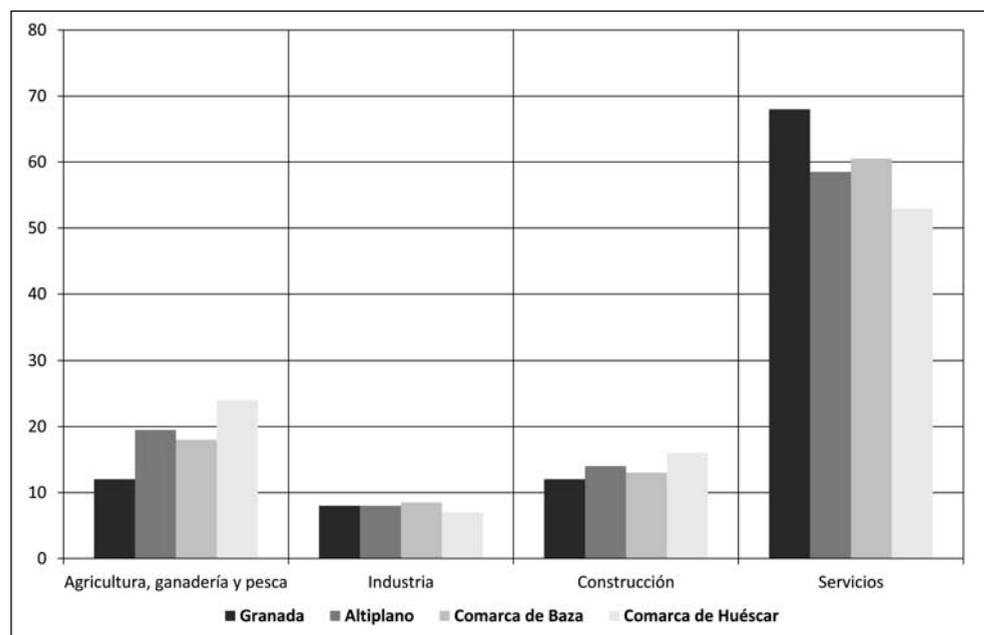
En cuarto lugar, una pérdida continua demográfica, y que aún hoy día perdura. El Altiplano de Granada poseía en 2006 61.410 habitantes empadronados en sus municipios. En el año 2014 la cifra se reduce a los 56.219 habitantes. Es decir, en 8 años, el territorio pierde el 8,5% de su población, mientras que Andalucía lo aumenta (+5,4%) al igual que la provincia (+4,9%).

En quinto lugar, un alto envejecimiento. La pirámide de población del Altiplano de Granada presenta tendencia regresiva, con una base estrecha por el

descenso de la natalidad, e importantes pérdidas de población en los tramos de población adulta-joven y adulta-anciana, por la emigración contemporánea y por la anterior de la década de los 60 y 70 del pasado siglo, respectivamente. Además, los grupos con más peso demográfico cada vez se encuentran más cerca de la cúspide. Por último, también se aprecia la masculinización de la pirámide en los grupos de edad de jóvenes y adultos-jóvenes. En gran parte de los municipios, la existencia de una pirámide invertida es un hecho, con lo que ello implica de inexistencia de relevo generacional y la puesta en riesgo de la viabilidad de los centros escolares, y la sostenibilidad de ciertos servicios públicos. La llegada a estos municipios de población de edad avanzada con fines de retiro y/o retorno refuerza ese envejecimiento de las pirámides.

Y por último, una alta dependencia del sector agrario y de servicios, el primero con escasos beneficios y rendimientos, por la escasez de precipitaciones que deriva en pobreza de suelos; y el último localizado principalmente en las cabeceras comarcales de Baza, y en menor medida, de Huéscar.

Figura 2. Población ocupada por sectores económicos



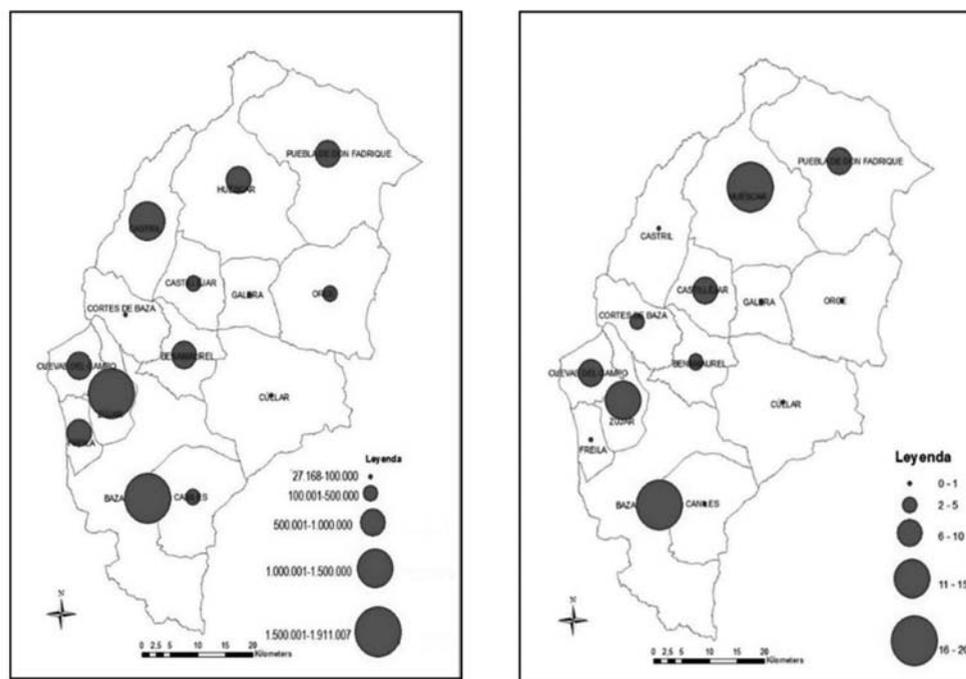
### 3.- RESULTADOS.

#### 3.1.- Valor añadido de LEADER.

El Altiplano de Granada, comprende las dos comarcas más septentrionales de la provincia de Granada: Baza y Huéscar. El sentimiento de pertenencia de la población generalizado, históricamente, ha sido el municipalista. No obstante, el GDR ha trabajado arduamente desde sus comienzos por implantar una identidad territorial supramunicipal, y en este caso, supracomarcal. De este modo, se ha hecho especial hincapié en el reconocimiento de unos similares rasgos de identidad geográfica, culturales y económicos. Es notorio recalcar la elevada variedad y cantidad de actuaciones en las que se ha promovido este aspecto, tanto de forma directa como indirecta. El simple apoyo mediante respaldo financiero y asesoría técnica, a la creación y consolidación de las asociaciones comarcales (empresariales, turísticas, de género) fomenta identidad territorial. La realización de 34 actuaciones en materia de puesta en valor del patrimonio histórico-cultural (5.190.380 €), además de 20 actuaciones para el patrimonio natural (2.477.477 €) han permitido, explícita e implícitamente, el fomento de una historia, cultura y territorio natural común entre los habitantes de este ámbito. De hecho el buen hacer y el trabajo en esta cuestión se refleja en la respuesta que dan los emprendedores beneficiados, los cuales, en su mayor parte (94%) desean que sus hijos continúen viviendo en el territorio.

Por otra parte, a pesar de que en los *Criterios de asignación de ayudas* se consideraba como criterio básico a la hora de asignar mayor o menor subvención el reequilibrio territorial, los núcleos más dinámicos, mayormente cabeceras comarcales, han aglutinado la mayor parte de las actuaciones, advirtiéndose por otra parte una ausencia de emprendedores en los municipios más deprimidos, periféricos y de menor tamaño demográfico. Así, frente a municipios como Baza (1.911.007 €); Zújar (1.592.578 €); y Castril (1.381.619 €), con una alta inversión (entre los tres, el 44,8% del total), se sitúan en el extremo opuesto Cúllar (27.168 €); Cortes (91.008 €); y Galera (99.945 €) (sumando los tres, el 1,9%). En lo que respecta a los empleos creados, en 5 municipios no se generó ninguno, frente a las dos cabeceras comarcales donde se crearon en mayor medida: Huéscar (20) y Baza (19). Por otra parte, en dos municipios no se encontraron emprendedores privados acogidos, reflejo de una acusada carencia de tejido económico y envejecimiento.

Figura 3. Inversión y creación de empleo en los municipios del Altiplano de Granada



Fuente: Equipo técnico del GDR. Elaboración propia

Los coeficientes de correlación entre la renta per cápita y la inversión total, particular y pública, muestran valores medios-altos (Cuadro 1), al igual que sucede con las situaciones de alta en actividades económicas. Incluso la inversión pública es mayor en aquellos municipios con mayor renta per cápita y mayor número de altas en actividades económicas. Por otra parte, la mayor o menor concentración de actuaciones en el territorio, en los diferentes municipios se puede apreciar a través del Coeficiente de Concentración de Gini (Cuadro 1), siendo mayor que para la población (0,47) en todas las variables seleccionadas. Resulta más acentuada en las relativas a creación de empleo (índice Gini de 0,65), inversión propia de emprendedores privados (0,57) y número de emprendedores privados (0,56).

Tabla 1. Coeficientes de correlación y de concentración de Gini por municipios (2014)

Coeficientes de correlación	Renta per cápita	Situaciones alta actividades económicas
Inversión total	0,69	0,61
Inversión particular	0,62	0,46
Inversión pública	0,75	0,66
Proyecto		0,50
Inversión total		0,52
Inversión pública		0,50
Empleos creados		0,65
Número Emprendedores privados		0,56
Inversión propia emprendedores privados		0,57
Población 2014		0,47

Fuente: Equipo técnico del GDR. Elaboración propia

Por último, los tres proyectos con mayor inversión fueron:

- Ayuntamiento de Castril: Restauración del Castillo de Castril, 1.000.000 €
- Ayuntamiento de Baza: Museografía del Centro de Interpretación de los Yacimientos Arqueológicos de Baza, 839.330 €
- Emprendedor particular: Partidora de Almendras, 619.849 €.

En cuanto al **enfoque ascendente y el GDR**, se puede afirmar que en este aspecto, se ha fomentado de forma considerable la toma de decisiones local. Si nos atenemos a las respuestas proporcionadas por los integrantes del Equipo Técnico y la Junta Directiva, casi la mitad de ellos (44,4%, 4 sobre 9), consideran que se ha propiciado de forma “bastante”. De hecho, un 75% de estos (6 sobre 8), responden que el grado de autonomía del GDR a la hora de tomar decisiones fue “bastante”.

Ahora bien, la contribución del GDR a la presencia de determinados grupos sociales desfavorecidos en la toma de decisiones local ha sido reducida, entre Poco (37,5%, 3 de ellos) y Algo (37,5%, 3 de ellos). De hecho, se señaló como grupos más influyentes a los representantes del sector público –Ayuntamientos–, empresariado, asociaciones y cooperativas con presencia en la Junta Directiva. Por el contrario, quienes quedaron al margen de las dinámicas del territorio fueron: profesionales no agrícolas, jóvenes, agricultores, y especialmente mujeres y desempleados, junto con otros de los que se denuncia también una nula presencia: inmigrantes, retornados, estudiantes y docentes. Así, el 63% de los

entrevistados por parte del GDR consideraba que era necesario ampliar y promover la participación de estos grupos de población.

Se contó con un amplio espectro de actores para el diseño de la Estrategia. Ahora bien, las mesas de participación no estuvieron adaptadas a las particularidades del territorio.

En cuanto a la **innovación**, el GDR llevó a cabo actuaciones ejemplares y con un alto efecto demostrativo en materia de puesta en valor del patrimonio arqueológico y natural, la adquisición de maquinaria para el sector agrario y agroalimentario, el desarrollo de nuevos productos y servicios en telecomunicaciones y multimedia, comercialización (Marca de Calidad Territorial), servicios asistenciales, turismo, renovables y cooperación interterritorial.

Por otro lado, atendiendo a las respuestas de los emprendedores beneficiados, las innovaciones han estado dirigidas a generar un “nuevo producto o servicio complementario”, y complementariamente, a la “búsqueda de nuevos mercados”, 3,63 en ambos sobre un total de 5. Aunque el resto de las opciones han estado muy próximas: mejores respuestas a problemas de la empresa (3,62), maquinaria herramientas o tecnología nueva (3,50) y abrir negocio a nuevas actividades (3,44) (Cuadro 2).

Tabla 2. Componente innovador de la inversión llevada a cabo

Respuestas, De 1 a 5, siendo 1 el mínimo y 5 el máximo	1	2	3	4	5	Media	Respuestas
Maquinaria, herramientas o tecnología nueva	6	3	4	7	12	3,50	32
Nuevo producto o servicio complementario	1	3	8	8	7	3,63	27
Abrir negocio a nuevas actividades	2	1	14	3	7	3,44	27
Búsqueda de nuevos mercados	3	3	6	8	10	3,63	30
Mejores respuestas a problemas de la empresa	4	3	6	3	13	3,62	29
<i>Respuestas recogidas</i>							33
<i>Sin contestar</i>							1

Fuente: Respuestas al cuestionario para emprendedores privados beneficiados.

En lo que respecta al **reparto por medidas**, en la que se ha invertido más ha sido la 413, “Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación económica”. La inversión total que ha recibido es de 7.762.975 €, que supone el 71,1% del total. A ella se han acogido una suma de 80 proyectos, de muy distinta procedencia: Asociaciones, Ayuntamientos, Promotores Privados e

incluso los proyectos propios del GDR. En segundo lugar, la medida 411, referente al “Aumento de la competitividad en el sector agrario y forestal”. Ha recibido un total de 3.056.249 €, que supone el 27,99% del total de la inversión generada a través del LiderA, a través de 28 expedientes. Finalmente, cabe resaltar la escasa importancia que ha recibido la 412, referente a la “Mejora del medio ambiente y del entorno rural”, con respecto a las dos anteriores. Esta medida ha recibido una inversión total de 100.053 €, que supone un 0,92% con respecto a la inversión generada, a través de tan sólo 3 proyectos (Cuadro 3).

Tabla 3. Relación de inversiones propuestas por medidas y programas

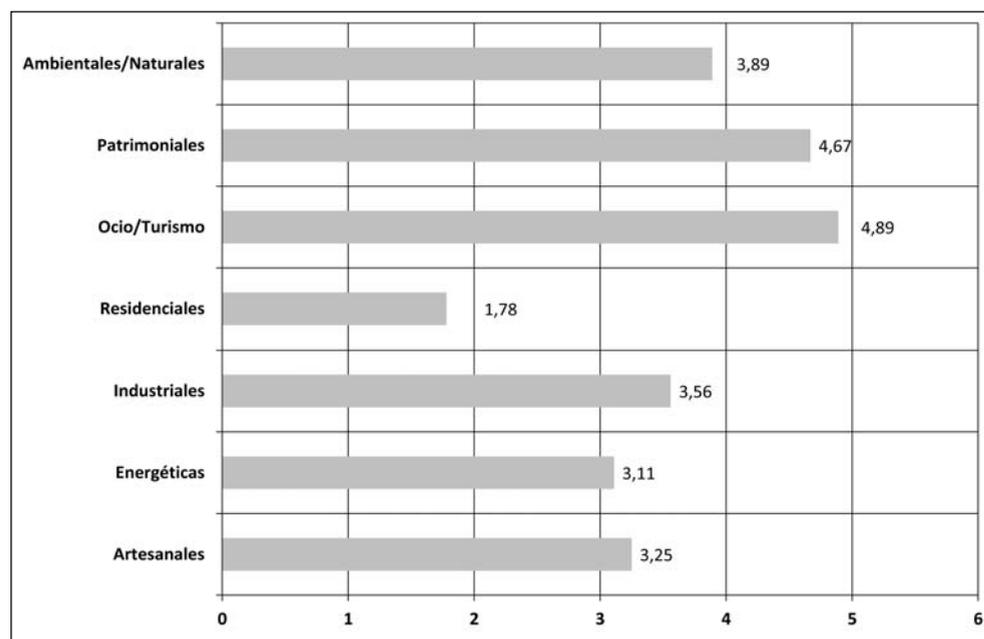
Respuestas, De 1 a 5, siendo 1 el mínimo y 5 el máximo	1	2	3	4	5	Media	Respuestas
Maquinaria, herramientas o tecnología nueva	6	3	4	7	12	3,50	32
Nuevo producto o servicio complementario	1	3	8	8	7	3,63	27
Abrir negocio a nuevas actividades	2	1	14	3	7	3,44	27
Búsqueda de nuevos mercados	3	3	6	8	10	3,63	30
Mejores respuestas a problemas de la empresa	4	3	6	3	13	3,62	29
<i>Respuestas recogidas</i>							33
<i>Sin contestar</i>							1

Fuente: Equipo técnico del GDR. Elaboración propia.

Por otra parte, se preguntó a los miembros de la Junta Directiva y Equipo Técnico sobre cuáles pensaban que habían sido los **sectores económicos** más beneficiados, siendo la respuesta mayoritaria la de “Agricultura y alimentación” que, en una escala de 1 a 5, obtuvo un promedio ponderado de 4,7 puntos. En segundo lugar, según los encuestados, la “Administración Pública” fue el segundo beneficiado por parte del GDR, con un promedio ponderado de 4,6 puntos. Por encima de los 4 puntos se situaba también la Industria (4,5 puntos) y los Hoteles y Restauración, con 4,4 puntos.

Y en cuanto al fomento del GDR de nuevas funciones rurales y usos del territorio, la respuesta más valorada ha sido hacia las actividades de Ocio y turismo, con un promedio de 4,9 puntos. En segundo lugar, los Recursos patrimoniales también han obtenido un promedio ponderado superior a 4 puntos, (4,7); y en tercer lugar, los usos ambientales y naturales, con un promedio ponderado de 3,9 puntos (Figura 4).

Figura 4. Fomento del GDR a nuevas funciones rurales  
y nuevos usos del territorio



Fuente: Respuestas al cuestionario para el equipo técnico y Junta Directiva.

El GDR ha llevado a cabo una positiva labor en la **generación de redes** formales e informales, en la creación de tejido asociativo, como a continuación se detalla. A pesar de que la mayor parte de las asociaciones se crearon con anterioridad, siguen contando con el apoyo y respaldo del GDR: Asociación de Empresarios del Altiplano de Granada; Asociación de Turismo Rural del Altiplano de Granada; Asociación Nacional del Cordero Segureño; Asociación de viticultores del Norte de Granada; y la Federación de Asociaciones de Mujeres del Altiplano de Granada, para la participación femenina y la unión de todas las asociaciones de mujeres del territorio. Indirectamente se ha contribuido también a la creación de una serie de redes informales en torno a los siguientes sectores: almendricultura; oleícola; embutidos, cárnicas y secaderos de jamones; bodegas vitivinícolas; micología; empresas y cooperativas agroalimentarias; agricultura ecológica; empresas de aprovechamiento de energías renovables; entre otras.

De hecho, de acuerdo a la respuesta proporcionada por los emprendedores privados beneficiados, sobre si está inserta la empresa en alguna red, asociación o clúster empresarial, el 57,6% (19 sobre 33) respondió que "Sí", labor en la que

tuvo un elevado protagonismo el GDR. Ahora bien, aún existen un 42,4% (14 sobre 33) de los emprendedores beneficiados no insertos en redes, asociaciones o clúster empresariales.

Pese a la importancia de la cooperación entre los distintos territorios rurales, y en definitiva, entre los GDR, en este periodo de programación se ha padecido de una escasez de proyectos, en gran parte debido, al escaso respaldo por parte de la administración regional, e incluso nacional. Aun así, se han llevado a cabo una serie de actuaciones de cooperación. A través de fondos proporcionados por el Ministerio de Agricultura se realizaron los siguientes proyectos de ámbito nacional: Escuela de Pastores en Red; Micodes; Trogloditismo Vivo; Marca de Calidad Territorial; Amopa; y Geoempleo. Y en materia de cooperación regional, hay que señalar dos: Granada Rural Género; y Granada Rural Formación.

Y en lo que atañe a la **gestión y financiación**, ante la crisis económica sufrida en este periodo, se flexibiliza en parte el proceso de tramitación, solicitando posteriormente la viabilidad económica-financiera, o aprobando la subvención para poder obtener por parte del emprendedor beneficiado la financiación bancaria, o dicho de otra forma, se aprueban proyectos pero con la condición a que más tarde obtengan financiación bancaria. El límite de ayuda, o porcentaje máximo de subvención, para proyectos productivos es del 60%, mientras que para los no productivos del 100%. A continuación se presentan los dos proyectos productivos con mayor subvención y los dos con menor (Cuadro 4).

Tabla 4. Dos proyectos productivos con mayor subvención  
y con menor subvención

Promotor	Proyecto	Inv.	Subv.	%	Municipio	Empleo creado mujeres	Empleo total creado
Servicios Sociosanitarios Ciudad de Huéscar, SCA	Equipamiento de unidad de estancia diurna	34.384	16.779,27	50,0	Huéscar	4	4
Sanganet Telecomunicaciones, SL	Creación de empresa de acceso a internet y telefonía	140.984	68.941,01	48,9	Huéscar	0	3
Basteco, SCA	Modernización cooperativa sector madera	218.198	62.186	28,5	Baza	1	3
Carmen Santos Sánchez Pozo	Modernización empresa limpieza	11.731	3.343	28,5	Baza	2	2

Fuente: Equipo técnico del GDR.

Para facilitar la ejecución de los proyectos presentados por distintos emprendedores inmersos en la EAG, se firma un Convenio de colaboración entre el GDR y el Banco Mare Nostrum en Octubre de 2013. Así a empresas y autónomos promotores de proyectos se les proporciona: el anticipo de la subvención concedida a pagar en un plazo de 12 meses; un préstamo personal para el 100% de la parte no subvencionada del presupuesto autorizado, con un plazo máximo de 5 años; y un préstamo hipotecario para financiar la inversión procedente del contrato de ayudas, con un límite del 75% de la parte no subvencionada del presupuesto autorizado, con un plazo máximo de 10 años.

La opinión del equipo técnico y Junta directiva respecto a la eficacia del PEAG, es que a pesar de ser "Buena" (44,4%, 4 de 9) es que "Puede mejorar" (44,4%). También se señala que su eficacia se ve reducida por la excesiva burocracia que exige la administración regional. Son cuatro los problemas básicos y comunes que aparecen señalados frecuentemente: excesiva burocracia, politización del GDR, excesiva dispersión de la estrategia, y escasa participación de colectivos desfavorecidos.

Por otra parte, un 54,5% de los emprendedores privados, 18 de 33, "no" hubiera invertido sin la ayuda, porcentaje considerablemente elevado, y sustancialmente superior al existente en periodos de programación anteriores (LEADER I y II y PRODER I), y para la provincia de Granada, donde únicamente un 20% de éstos no hubiera invertido sin la ayuda (Navarro, 2007). En lo que respecta a los principales obstáculos encontrados, señalan principalmente, la "Excesiva burocracia" (3,82) y la "Excesiva especificidad de las ayudas" (3,82). El desconocimiento o la falta de información es el menor obstáculo señalado (2,94) (8 sobre 33 en su valor máximo de 5). Sobre la opinión de la gestión y asesoría realizada por el equipo técnico para los emprendedores en general fue bastante positiva; "buena" para un 47,1% de los emprendedores privados beneficiados, incluso para algunos de ellos fue "excelente" (20,6%). Fueron menos, quienes la valoran de forma "regular" o "negativa" (entre ambas, 23,5%).

### **3.2.- Formación y capital humano.**

El GDR ha impulsado y apoyado un total de siete proyectos relacionados con la formación, con una inversión económica de 309.676,7 € implementando

éste tres proyectos propios: Curso de formación para la elaboración de conservas vegetales; Plan de capacitación directiva para el empresariado; y Acciones formativas para la mejora del sector primario y agroalimentario. Este último ha sido el de mayor importancia y dotación económica, con un coste de 92.748 €, y seguido por 1.383 personas (16% mujeres y el 14% de menos de 30 años). Una de las principales características de este proyecto es la diversificación que el GDR ha querido otorgar a estas labores formativas, tratando de explotar el máximo de posibilidades que ofrece el sector primario y agroalimentario en el territorio. Mencionar también la Escuela de Igualdad y el Impulso a la Indicación Geográfica Protegida del Cordero Segureño.

Por otra parte, 17 de 34 (50%) de los emprendedores beneficiados afirmó haber recibido, gracias al GDR, además de la ayuda económica, algún tipo de mejora formativa. Ahora bien, un 29% de éstos reconoció no poseer formación en su actividad. Es decir, todavía se puede mejorar en esta materia, afirmación que se corrobora con la opinión de los entrevistados de la Junta Directiva y Equipo técnico quienes señalaban que la contribución a la mejora de la formación de las personas acogidas, era para un 62,5% (5) de "Algo", un 25% (2) de "Bastante", y un 12,5% (1) de "Poco". Por tanto, un aspecto en el que se puede mejorar considerablemente.

### **3.3.- Sobre los emprendedores.**

En el ejercicio de evaluación, resulta fundamental esclarecer cual ha sido el perfil de los beneficiarios. Atendiendo a la información proporcionada por el equipo técnico del GDR, la mayor parte han sido empresarios/as individuales y sociedades, en definitiva, pequeñas empresas de tamaño familiar, agrupando más de la mitad de los proyectos (51,4%). Dentro de éstas, predominan las sociedades frente a los/as empresarios/as individuales, 35,1% frente a 16,2%. Y dentro de los primeros, y atendiendo a la encuesta a los emprendedores privados, la mayor parte serían sociedades limitadas y empresas de economía social (sociedades cooperativas agrícolas). En segundo lugar estarían las entidades públicas (Ayuntamientos), 22,5%; en tercer lugar otras entidades, sobretudo asociaciones (17,1%), y por último, los propios proyectos impulsados por el GDR (9,0%). Y si detallamos más, dentro del primer grupo, serían las sociedades lideradas por hombres las que predominaron (21,6%, 13,5% para mujeres). Si profundizamos en el análisis, por sexo, los proyectos que abundaron en mayor medida estaban

encabezados principalmente por hombres (33,3%), suponiendo casi el doble que los llevados a cabo por mujeres (18%). Además, la inversión media de los proyectos de éstas son sensiblemente inferiores, suponiendo solo 1/3 en el caso del empresariado individual y a duras penas las 2/3 partes en el caso de sociedades. El porcentaje de subvención tiende a primar los proyectos individuales de ellas (38% frente a 32% de hombres), hecho que deriva de una mayor puntuación atendiendo a la “contribución de promover igualdad de oportunidades”, un total de 10 puntos sobre 100 en los criterios de selección de proyectos. Ahora bien, esto no sucede en el caso de las sociedades donde éste es similar (41% en ambos casos). Hecho que llama también la atención es la mayor subvención otorgada a las sociedades frente a las y los empresarios individuales, siendo de media de 6 puntos superior (41% frente a 35%) (Cuadro 5).

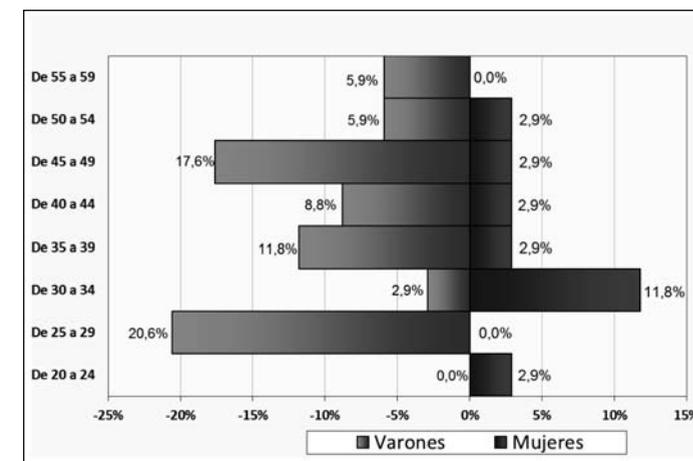
Tabla 5. Inversión por tipo de entidad promotora

Tipo promotor	Inversión	Subvención	% Subvención	Proyectos	% proyectos	Inversión / proyecto	Subvención / proyecto	% subvención / proyecto
Empresarias individuales	144.617	55.328	1	5	4,5	28.923	11.066	38
Empresarios individuales	1.146.826	367.003	8	13	11,7	88.217	28.231	32
Sociedades mujeres	1.027.085	419.159	9	15	13,5	68.472	27.944	41
Sociedades hombres	2.811.662	1.139.604	23	24	21,6	117.153	47.484	41
Entidades públicas	4.377.717	1.634.801	34	25	22,5	175.109	65.392	37
Otras entidades	805.431	629.171	13	19	17,1	42.391	33.114	78
GDR	605.939	605.939	12	10	9,0	60.594	60.594	100
TOTAL	10.919.276	4.851.004	100	111	100,0	98.372	43.703	44

Fuente: Equipo técnico del GDR. Elaboración propia.

Por otra parte, atendiendo a los resultados extraídos de la encuesta realizada a los empresarios privados beneficiados, apreciamos que de nuevo predominan de manera sustancial los hombres frente a las mujeres, 25 sobre 9 (73,5% frente a 26,5%). Y si diferenciamos jóvenes de adultos, teniendo como edad de corte los 35 años, encontramos que un 38,2% (13 sobre un total de 34) estarían por debajo de esta edad, una cifra importante, y que se asocia a las iniciativas que en mayor grado generan una nueva empresa con la inversión.

Figura 5. Sexo y edad de los emprendedores privados beneficiados



Fuente: Respuestas al cuestionario para emprendedores privados beneficiados. Elaboración propia.

Por tanto, se aprecia un predominio de los hombres, sobre todo en las edades más avanzadas, y menos en las jóvenes, pero también mayor importancia de ellos dentro de los jóvenes, y mayoritaria presencia de emprendedores en edad adulta, entre 35 y 54 años, frente a la inexistencia de emprendedores de más de 59 años.

Si se observa el tamaño de la empresa, se reafirma en la encuesta el predominio de pequeñas empresas familiares, siendo reflejo también del tejido empresarial local en el que predomina el “minifundismo”. De hecho, el 57,6% de ellas (19) son microempresas (menos de 10 trabajadores/as), el 21,2% son individuales (7). Un 18,2% son empresas de 10 a 50 trabajadores/as y solamente una (3,0%) tiene la condición de mediana empresa, con 50-250 trabajadores. En definitiva, la mayoría de éstas, (75%), poseen menos de 10 trabajadores.

A lo largo del periodo, se habían solicitado un total de 219 subvenciones a proyectos, de los que finalmente 111 fueron aprobados, suponiendo así un 50,7% del total. Casi en la misma proporción, los proyectos que fueron fallidos suman un total de 108 (49,32%). Las causas por las que finalmente no fueron aprobados responden a una amplia diversidad de motivos (Cuadro 6). Son sumamente elevados los relativos a “Renuncia del promotor” (35, 32,4%) y “No encajar en la EAG ni en el PAG” (29, 26,9%).

Tabla 6. Motivo de no elección de los proyectos caídos

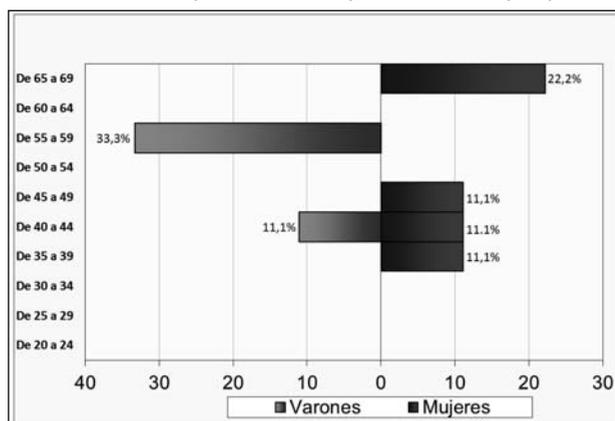
Causa	Nº de proyectos	%
1. Renuncia del promotor	35	32,4
2. No encajar en la EAG ni en el PAG	29	26,9
3. Inviabilidad técnica y financiera	7	6,5
4. No atender a los requerimientos de documentación	5	4,6
5. No disponer el GDR de fondos en la medida	5	4,6
6. Otras	27	25,0
Total	108	100,0

Fuente: Equipo Técnico del GDR. Elaboración propia.

Si se relativiza el número de proyectos caídos en cada uno de los municipios de acuerdo a la población de cada uno de ellos, observamos que el municipio con mayor número por cada mil habitantes fue Galera, con 6,1/1000 habitantes, mientras que la segunda posición la ocupa Freila, con cerca de 3,7 proyectos por cada 1000 habitantes.

La distribución por sexo y edad, con arreglo al cuestionario usado con los promotores de proyectos caídos, muestra una ligera mayoría de mujeres frente a hombres, 5 frente a 4, (55,6 y 44,4% respectivamente). Resaltar también la escasa presencia de jóvenes y la elevada cantidad de los situados en avanzada edad, adultos mayores. Así, frente a solo una mujer que se encuentra por debajo de los 40 años, se observan 5 personas (3 hombres y 2 mujeres) por encima de los 55 años (Figura 6).

Figura 6. Sexo y edad de los emprendedores privados con proyectos no concretados

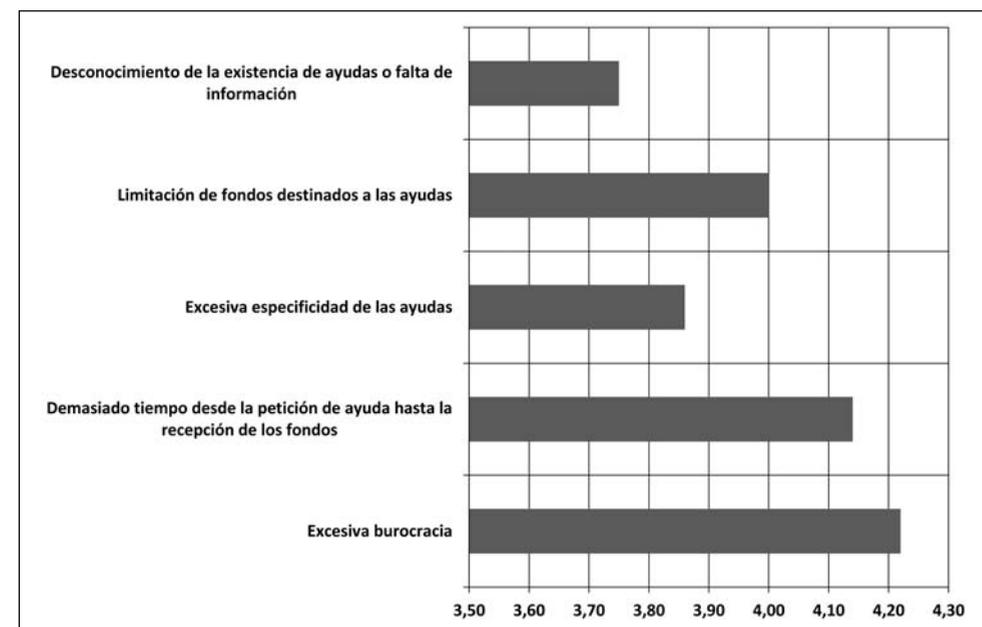


Fuente: Respuestas al cuestionario para emprendedores/as con proyectos caídos. Elaboración propia.

Si tenemos en cuenta su nivel de estudios, el 45%, 4 de 9, dispone de estudios universitarios o superiores; y los que cuentan con estudios de Bachillerato representan el 22%, 2 de 9. Es decir, una formación superior al promedio de promotores que sí recibieron la ayuda del GDR.

Los principales obstáculos que se han encontrado han estado ligados a la "Excesiva burocracia", con un promedio ponderado de 4,2 puntos sobre 5, siendo contemplada esta respuesta por 6 personas de las 9 entrevistadas. Le sigue "demasiado tiempo que transcurre desde la petición de las ayudas hasta la recepción de los fondos", con un promedio de 4,14 puntos sobre 5, siendo señalada esta opción por 4 de ellas (Figura 7).

Figura 7. Obstáculos encontrados por los emprendedores con proyectos caídos



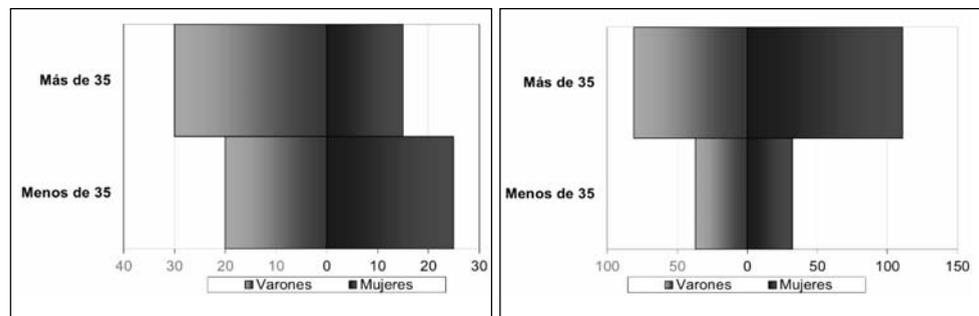
Fuente: Encuesta a emprendedores/as privados con proyectos caídos.

Elaboración propia.

La contribución a la creación de empleo se traduce en 90 puestos generados, que se reparten entre 50 puestos para hombres y 40 para mujeres. En cuanto al mantenimiento del empleo, se contribuyó al sostenimiento de 261 empleos, repartidos entre 118 de hombres y 143 de mujeres. Las características de sexo y

edad de los puestos de empleo creados y mantenidos los podemos observar a través de las pirámides de población de la Figura 8.

Figura 8. Sexo y edad de los empleos creados y mantenidos



Fuente: Equipo técnico del GDR. Elaboración propia.

En materia de creación de empleo, el reparto entre jóvenes y adultos es muy similar. Ahora bien, las mujeres mayores de 35 años supusieron únicamente 15 de los 90 creados (16,7%). El mejor registro en cuanto a la creación de empleo lo poseen los hombres con edad superior a 35 años, con 30 puestos y que correspondieron al 33,3% del total.

Y en lo que respecta a los empleos mantenidos, las mujeres mayores de 35 años suponen el mayor registro con 111 puestos de empleo (42,5%), frente a los 81 de los hombres para el mismo rango de edad (31,0%). Como es lógico, los empleos mantenidos de menos de 35 años son reducidos en número.

### 3.4.- Eficacia, eficiencia e impacto.

En relación a la **eficacia**, tras el análisis efectuado se puede responder que el GDR ha atendido a las prioridades y necesidades de la población en materia de mejora de la formación, creación de empleo, diversificación del tejido productivo y mejora de la calidad de vida, y al menos, en lo que respecta a sus competencias y en función de los recursos disponibles por éste. Ahora bien, queda todavía una ingente labor en materia de creación de empleo, de fijación de población y de mejora de los servicios y la calidad de vida de las y los habitantes del territorio. Además, gran parte de las prioridades y necesidades de la población quedan fuera del alcance, las competencias y las posibilidades

del GDR. Por ejemplo, el afrontar el envejecimiento y el éxodo de la población del territorio.

La mayor parte de los objetivos han sido contemplados y elevadamente desarrollados en las actuaciones llevadas a cabo por el GDR, salvo algunos pocos (ordenación del territorio, mejora de infraestructuras públicas y servicios sociales) obviados por carecer de competencias en ellos o por la situación adversa de coyuntura económica. A lo largo del periodo y debido a la crisis, las prioridades han variado, adquiriendo mayor importancia la formación y el reciclaje profesional.

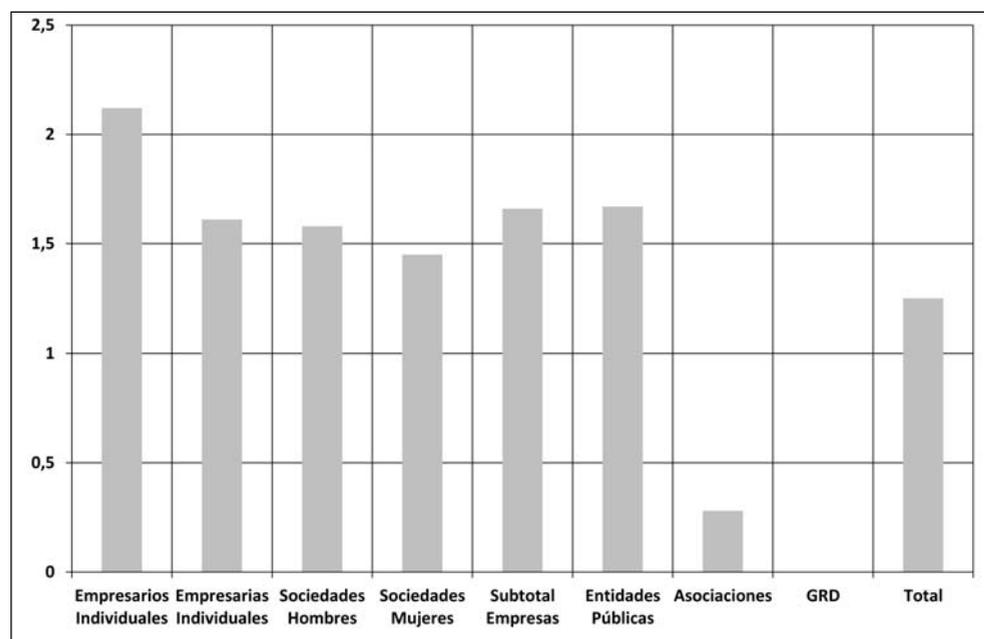
Por último, han sido varios los logros indirectos que se han alcanzado. El GDR ha contribuido al fomento de la necesidad de la planificación y de poseer una estrategia de desarrollo antes de llegar a realizar cualquier actuación. Por otra parte, el conocimiento de la realidad territorial, además de los recursos de los que se dispone y que se pueden potenciar.

Si se piensa en el uso que se les da a los recursos endógenos, ya sean económicos, humanos o naturales, la lógica que debe de caracterizar tal uso es la **eficiencia**, es decir, optimizar los recursos económicos para lograr los objetivos planteados.

El coste de creación de una empresa, por término medio, fue de 106.139 €, siendo en el caso de los autónomos bastante inferior (54.000 € para ellos y 41.000 € para ellas).

Por otra parte, por cada 1 € público invertido se ha logrado invertir 1,25 € particulares. En el caso de las empresas, por cada 1 € de subvención han invertido 1,7 €, siendo para el caso concreto de los autónomos de 2,1 €. Por lo que respecta a las asociaciones, podemos observar claramente su fuerte dependencia de la subvención, situándose éstas en 0,28 € por cada € público.

Figura 9. Efecto multiplicador de las inversiones públicas



Fuente: Equipo técnico del GDR. Elaboración propia.

En lo que atañe a la creación de empleo, ha sido necesaria una inversión de 59.653 € por cada empleo nuevo, es decir una alta cuantía. Para el mantenimiento, se ha reducido a 19.808 €/empleo consolidado. Es importante mencionar la menor inversión necesaria para los empleos creados en empresas lideradas por mujeres frente a la mayor carestía en las lideradas por hombres. Y por último, anotar también que son las sociedades las que mayor cantidad de empleo crean, 69 frente a 17 de los autónomos (Cuadro 7).

Tabla 7. Coste económico medio del mantenimiento y creación de empleo

Tipo de promotor	(1)	%	(2)	%	(3) = (1)/(2)	(4)	%	(5) = (1)/(4)
Empresarios Individuales	1.146.826	10,50	23	8,81	49.862	9	10,00	127.425
Empresarias Individuales	144.617	1,32	5	1,91	28.923	8	8,88	18.077
Sociedades Hombres	2.811.662	25,75	138	52,87	20.374	48	53,33	58.576
Sociedades Mujeres	1.027.085	9,41	93	35,63	11.044	21	23,33	48.909
Subtotal Empresas	5.130.190	46,98	259	99,23	19.808	86	95,55	59.653
Entidades Públicas	4.377.717	40,09	0	0	-	2	2,22	2.188.585
Asociaciones. Otras.	805.431	7,38	0	0	-	1	1,11	805.431
GDR	605.939	5,55	2	0,77	302.969	1	1,11	605.939
Total	10.919.277	100	261	100	41.836	90	100	121.324

(1) Inversión Total; (2) Total Empleo Consolidado; (3) Coste Empleo Consolidado; (4) Total Empleo Creado; (5) Coste Empleo Creado.

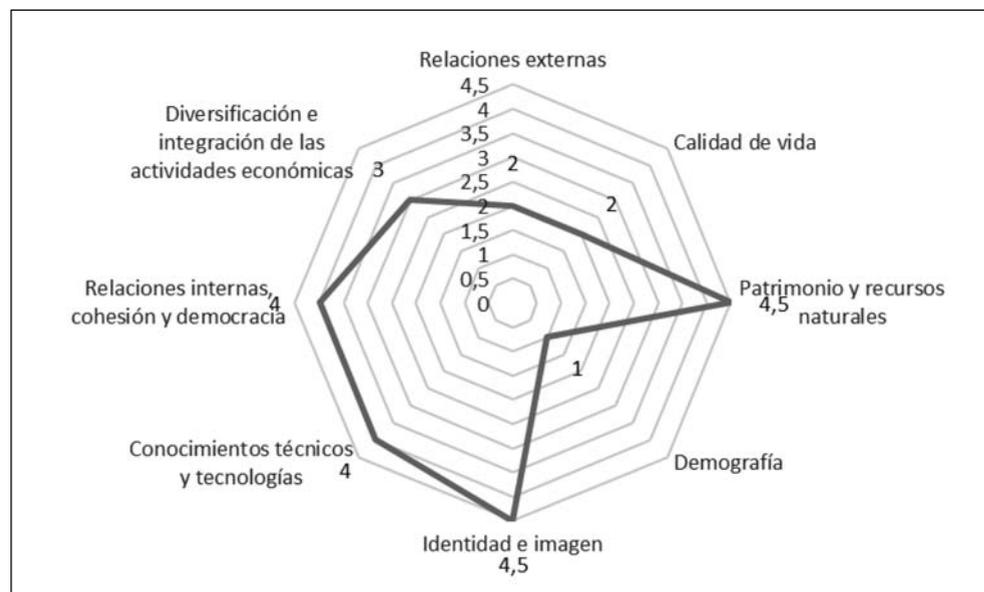
Fuente: Equipo técnico del GDR. Elaboración propia.

Y en lo que respecta al **impacto** logrado, los logros adquiridos en relación a la situación de partida, en una serie de indicadores cuantitativos (mantenimiento de la población, aumento de la renta per cápita, creación de empleo), han sido muy reducidos, lo que además se ha visto condicionado por la coyuntura económica adversa. Prácticamente la mayor parte de los indicadores demográficos, sociales y económicos han empeorado desde el inicio del periodo hasta la actualidad.

De hecho, si nos centramos en el análisis de uno de los indicadores que genera mayor atención, el empleo, apreciamos que el impacto ha sido muy limitado. Comparando el total de empleos creados y consolidados por parte del GDR, respecto a la información proporcionada por el Censo de población de 2011 de los trabajadores por cuenta ajena (indefinidos y eventuales), y descartando, por tanto, al empresariado, la ayuda familiar y miembros de cooperativas, la importancia de la actuación del GDR representa el 3,1% de los trabajadores del territorio, y de los empleos creados, apenas alcanza el 1% (0,8%).

Aplicando el Método de Sistematización de la Autoevaluación Participativa de S. Thirion (2010), donde se trata medir el impacto del GDR en una serie de aspectos cualitativos e intangibles, de acuerdo con las entrevistas realizadas, se tuvo un gran impacto en identidad e imagen del territorio, consolidando la marca Altiplano de Granada (4,5 sobre 5). Destaca en la misma medida la notable inversión en recuperación, conservación y puesta en valor del patrimonio natural y cultural (4,5 sobre 5). Otro logro importante fue el fomento de la participación y cultura democrática propiciada por el funcionamiento del GDR (4 sobre 5). Y por el contrario, entre las asignaturas pendientes se encuentran el freno del despoblamiento de buena parte de los municipios, en los que además se continúa agravando el envejecimiento (Demografía, 1 de 5). Así el 77% de los integrantes de la Junta Directiva y el Equipo técnico consideraban que deben tomarse medidas concretas enfocadas a atraer nuevos residentes. También fue limitado el impacto en la mejora de la calidad de vida de la población en general (2 sobre 5), ya que en cierta medida escapa de las competencias y capacidades del GDR, así como en la creación de vínculos más fuertes, dinámicos y diversos con otros territorios y realidades socioeconómicas (2 sobre 5) (Figura 10).

Figura 10. Impacto del GDR en aspectos-clave en el Altiplano de Granada



Fuente: Elaboración propia

#### 4.- REFLEXIONES y RECOMENDACIONES. PRINCIPALES.

Remitiéndonos a los meros resultados cuantitativos se puede concluir que los logros han sido importantes y considerables a pesar de la coyuntura adversa: inversión total: 10.919.277 euros; 111 proyectos; 90 empleos creados y 261 empleos mantenidos.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta en mayor medida el reequilibrio territorial. Dotar de una mayor atención de animación y acompañamiento a emprendedores, especialmente mujeres y jóvenes, en núcleos de población más deprimidos y de menor tamaño. Captar emprendedores en todos los territorios y que realicen proyectos de mayores proporciones, buscando también inversiones de empresas foráneas del territorio.

Es obligado reducir la politización, el excesivo peso de los ayuntamientos y la burocracia/tiempo en gestión (tanto de la administración regional como la existente en el propio GDR).

Es necesario realizar un mayor esfuerzo en materia de lucha contra la pobreza

y la reducción de las desigualdades sociales. Por ejemplo, asignando una mayor cuota de participación a grupos desfavorecidos -como pueden ser desempleados, inmigrantes, retornados, estudiantes y mujeres- en el GDR, además de otros colectivos como pueden ser docentes del territorio.

En la fase de dinamización, el diseño de las mesas temáticas debe adaptarse a las particularidades sociales y económicas del territorio. Además, es obligado focalizar esfuerzos en torno a unas determinadas cuestiones clave.

En lo que respecta al capital social, a pesar de que el asociacionismo es elevado, debido en gran medida a la labor del GDR, es una cuestión que debe mejorarse, en aspectos de profundidad del funcionamiento asociativo. De igual modo debe priorizarse la conformación de redes empresariales y la mejora de la confianza entre los actores de cada sector o cadena de valor, tomando en cuenta el acusado minifundismo e individualidad del empresariado.

En materia de formación, la necesidad de realizar un seguimiento de los cursos realizados, para evaluar su "tasa de éxito", y conveniencia de reciclar y formar en mayor medida a emprendedores/as en cuestiones relativas a su rama de actividad.

Por su parte, los autónomos requieren de un mayor respaldo económico y financiero. Es obligado también disminuir la tasa de renuncia en los emprendedores, principalmente para mujeres y autónomos, y clarificar las actividades/proyectos subvencionables. Para ello es necesario plantearse un estudio en profundidad de los motivos de renuncia: ¿está erróneamente diseñada la estrategia, tanto del *Lider-Andalucía* como del PEAG?, ¿ha existido una excesiva burocracia y "papeleo" que ha "ahogado" los proyectos?, e incluso, ¿cómo se puede apoyar/asesorar en mayor medida?

Otra cuestión prioritaria es dotar de mayor preferencia económica y de gestión a la creación de empresas frente a la consolidación, y al igual en materia de empleo, a los nuevos frente a los mantenidos.

Por otra parte, se requiere una mayor atención a cuestiones demográficas y poblacionales: nacimientos, atraer y fijar población, retorno de emigrantes, especialmente de jóvenes bien formados o con experiencia profesional, etc.

Y por último, de cara a futuros procesos de planificación del desarrollo territorial, es esencial que se preste una adecuada atención al uso de indicadores objetivamente verificables, que permitan medir tanto la situación de partida del territorio en aquellos ámbitos en los que se pretende incidir, como los avances logrados (o retrocesos), una vez concluya la aplicación del plan. Solo así podrá evaluarse la eficiencia, eficacia o impacto de las medidas e inversiones adoptadas. Es necesario atender en mayor detalle a todos aquellos componentes del perfil del emprendedor/proyecto beneficiado, pero también del emprendedor/proyecto caído.

## 5.- CONCLUSIONES.

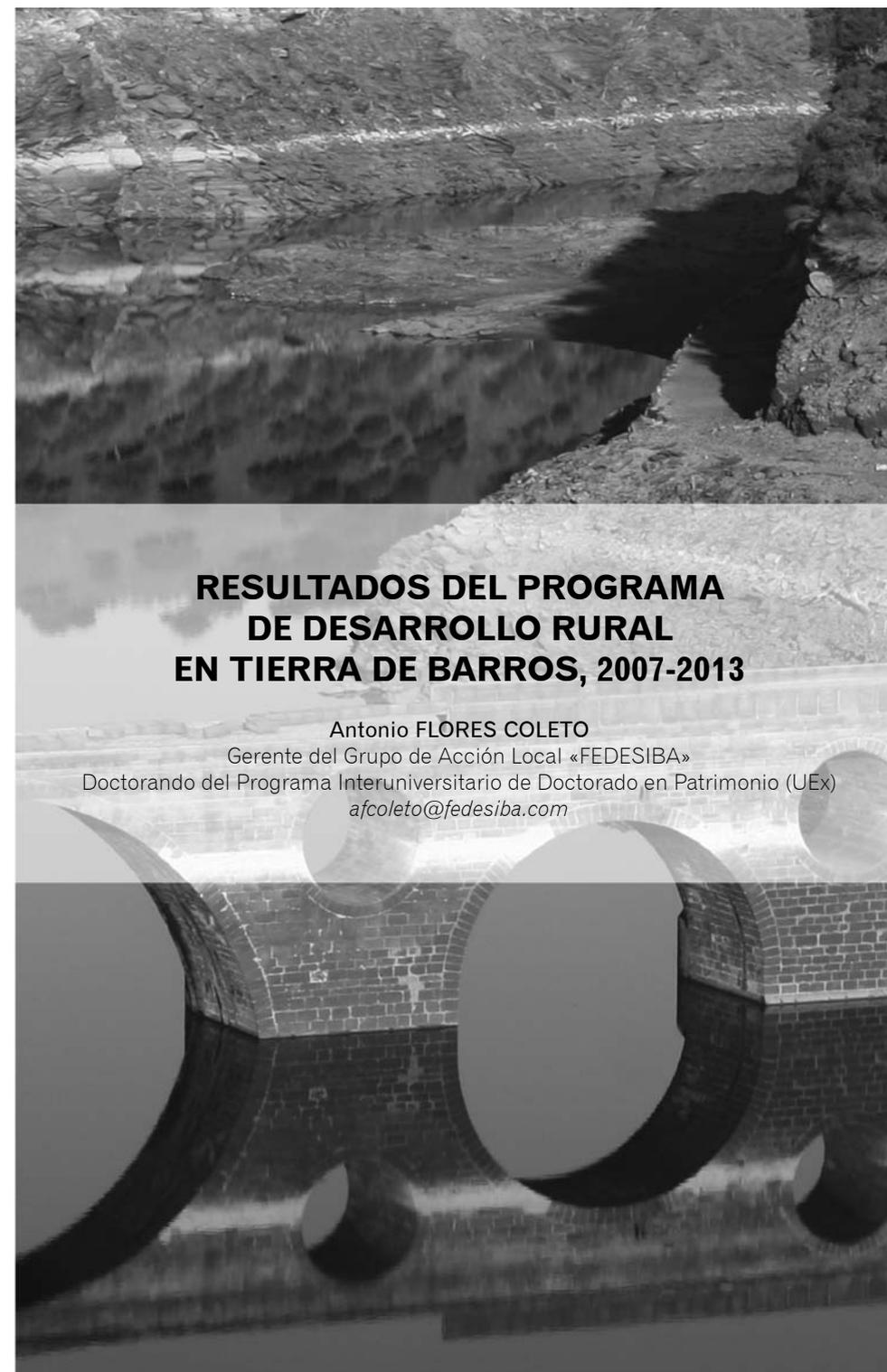
En definitiva, del estudio de la aplicación del PEAG en el Altiplano de Granada se puede concluir que presenta similares logros y problemáticas que la mayor parte de GDR existentes en el caso nacional, e incluso europeo: alta contribución a la creación de capital social e identidad territorial, a la toma de decisiones local, importante componente innovador y demostrativo en los proyectos llevados a cabo, como aspectos positivos; y por otra parte, excesiva politización y predominio del sector público local, desigual reparto territorial y social de las ayudas y la toma de decisiones, como principales aspectos negativos. Como señalaba un gerente de un GDR andaluz, “la iniciativa comunitaria LEADER ha sido víctima de su propio éxito. La universalización de su método ha derivado en la eliminación de su naturaleza experimental y de laboratorio real para el desarrollo de las áreas rurales”.

La gobernanza y el empoderamiento han sido limitados, desiguales y selectivos, social y territorialmente hablando. De cara a futuras programaciones, existe una tarea básica de recuperar confianza, de dinamización y de implicación de toda la población. Es necesario reconfigurar el enfoque ascendente para que alcancen sus beneficios a grupos y territorios desfavorecidos, no solo por justicia social sino también por necesidad de prevenir la degradación de la tierra y los paisajes rurales.

## BIBLIOGRAFÍA

- BUCIEGA, A. (2012). “Capital social y LEADER. Los recursos generados entre 1996 y 2006”. *Ager*, 12: 111-144.
- BÖCHER, M. (2008). “Regional governance and rural development in Germany: the implementation of LEADER +”. *Sociologia Ruralis*, 48(4): 372-388.
- CHESHIRE, L.; ESPARCIA, J. y SHUCKSMITH, M. (2015). “Community resilience, social capital and territorial governance”. *Ager*, 18: 7-38.
- DARGAN, L. y SHUCKSMITH, M. (2008). “Leader and innovation”. *Sociologia Ruralis*, 48(3): 274-291.
- ESPARCIA, J. y ESCRIBANO, J. (2012). “La dimensión territorial en la programación comunitaria y el nuevo marco de políticas públicas: desarrollo rural territorial, reforma de la PAC y nuevo LEADER”. *Anales de Geografía*, 32(2): 227-252.
- GARCÍA, M.; TOLÓN, A.; LASTRA, X. y NAVARRO, F. (2015). *Desarrollo rural en tiempos de crisis. Ideas, datos y herramientas para orientar el diseño de Planes de Desarrollo Rural/Local a cargo de las Comunidades Locales (DLCL)*. Universidad de Almería, Almería.
- GARDNER, G. (2011). “Community action in rural Wales”. En Milbourne, P. (Ed.) *Rural Wales in the twenty-first century. Society, economy and environment*, University of Wales, Cardiff.
- GDR ALTIPLANO DE GRANADA (2007). *Nueva Estrategia Rural (NERA) del Altiplano de Granada, 2007-2013*.
- GDR ALTIPLANO DE GRANADA. (2009). *Estrategia de Actuación Global 2009-2015*.
- GDR ALTIPLANO DE GRANADA (2009). *Estatutos de la Asociación*.
- GDR ALTIPLANO DE GRANADA. *Normas electorales*.
- LLORENTE, J. M. y MARTÍN, M. I. (2010). “Percepción de las experiencias de cooperación y gobierno del territorio en zonas de baja densidad”. *Cuadernos de Geografía*, 88, pp. 241-258.
- MARSDEN, T. (2009). “Mobilities, vulnerabilities and sustainabilities”. *Sociologia Ruralis*, 49(2): 113-131.
- MARTÍNEZ, F.; SACRISTÁN, H. y YAGÜE, J. L. (2015). “Are local action groups, under LEADER approach, a good way to support resilience in rural areas?” *Ager*, 18: 39-63.
- NARDONE, G.; SISTO, R. y LOPOLITO, A. (2010). “Social capital in the Leader Initiative: a methodological approach”. *Journal of Rural Studies*, 26: 63-72.

- NAVARRO, F. (2007). *Repercusión de los Programas de Desarrollo Rural en la provincia de Granada. LEADER I, LEADER II y PRODER I*. Universidad de Granada, Granada.
- NAVARRO, F.; CEJUDO, E. y MAROTO, J. (2014). “Reflexiones en torno a la participación en el desarrollo rural. ¿Reparto social o reforzamiento del poder? LEADER y PRODER en el sur de España”. *Eure*, 40 (121): 203-224.
- NAVARRO, F.; WOODS, M. y CEJUDO, E. (Early view). “The LEADER Initiative has been a victim of its own success. The decline of the bottom-up approach in rural development programmes. The cases of Wales and Andalusia”. *Sociologia Ruralis*.
- OSTI, G. (2000). “Leader and partnerships: the case of Italy”. *Sociologia Ruralis*, 40 (2): 172-180.
- SÁNCHEZ, P.; GALLARDO, R. y CEÑA, F. (2014). “Rural areas face the economic crisis: analysing the determinants of successful territorial dynamics”. *Journal of Rural Studies*, 35: 11-25.
- SHORTALL, S. (2008). “Are rural development programmes socially inclusive? Social inclusion, civic engagement, participation, and social capital: exploring the differences”. *Journal of Rural Studies*, 24: 450-457.
- THIRION, S. (2010). “El método SAP en Portugal (Sistematización de la Autoevaluación Participativa)”. *Seminario mejorar la calidad de las evaluaciones expost de LEADER II*. Observatorio Europeo LEADER, Bruselas.



FEDESIBA (Federación para el desarrollo de Sierra Grande-Tierra de Barros) es el Grupo de Acción Local que opera en la Comarca de Tierra de Barros, territorio con una clara dicotomía estructural que define uno de los espacios más peculiares y productivos de la Baja Extremadura. El grupo de desarrollo ha venido trazando una estrategia con un claro objetivo de creación de empresas y consolidación y/o creación de empleo. La comarca, después de una tendencia continuada en el aumento de la población gracias al fuerte impulso del tejido empresarial y social llevado a cabo, mostró una leve pérdida de efectivos demográficos en 2015. Ello, entre otros aspectos, se ha debido a la baja padronal de inmigrantes. Esta situación demográfica revela que todavía hoy es necesaria la aplicación de políticas de desarrollo rural que palien los efectos de la pérdida de población, el envejecimiento y la falta de actividad mercantil.

## **1.- INTRODUCCIÓN.**

En Extremadura se vienen aplicando diferentes programas de desarrollo rural desde principios de los años 90 del siglo pasado. La iniciativa comunitaria LEADER y los programas operativos PRODER serían los primeros programas gestionados directamente por los grupos de acción local. En el caso del Grupo de Acción Local FEDESIBA, su trayectoria ha sido un tanto particular, ya que es el fruto de la unión en esta nueva estructura federada de dos grupos, ADEBO (Asociación para el desarrollo de Barros-Oeste) y ASIRIOMA (Asociación para el desarrollo de Sierra Grande-Río Matachel), que ya venía gestionando un programa operativo PRODER I desde 1997. Este matiz confiere a la articulación del Grupo de Acción Local un interesante y complejo esfuerzo de integración de territorios e idiosincrasias en torno a la cohesión social, definiendo una importante aportación a la ordenación territorial comarcal de Extremadura.

El primer Programa de Desarrollo Rural que gestiona FEDESIBA es un PRODER II en el horizonte 2002-2007. Éste conlleva unos resultados realmente contundentes en lo que se refiere a la creación, modernización y mejora del tejido empresarial comarcal en los ámbitos de la agroindustria, la industria manufacturera, los servicios tanto de proximidad como especializados, el turismo, como sector emergente y toda una serie de proyectos relacionados con la dinamización del tejido social, la cultura y el patrimonio del territorio de Tierra de Barros.

FEDESIBA se enfrenta a la gestión del nuevo programa ENFOQUE LEADER, que realmente se pone en marcha de cara a los beneficiarios (abre su primera convocatoria de ayudas) a finales de 2010, con un retraso importante respecto a los estrictos plazos que marca la Unión Europea, y que posteriormente generará un importante descompromiso al no cumplirse la norma «n+2» de ejecución y pago en todos los Grupos de Acción Local de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

El Programa de Desarrollo Rural ENFOQUE LEADER ejecutado por FEDESIBA, ha sido una herramienta de primer orden en el desarrollo tanto social como económico de la comarca de Tierra de Barros. Se ha impulsado el sector agroalimentario en base a la transformación de nuevos productos agrarios como el ajo, la elaboración de quesos de calidad, la mejora en el tejido cooperativo transformador o la elaboración de aceitunas de mesa. También se ha apoyado el sector industrial y manufacturero (metalmecánico, energías renovables, plástico y madera), los servicios de calidad e innovadores en los ámbitos de la salud, tercera edad, deporte,.. Por otro lado se ha consolidado, modernizándolo, al comercio local y comarcal especializado, así como al turismo relacionado con la excelencia, tanto en alojamiento, actividades turísticas y recursos de largo recorrido como los ligados al enoturismo.

En el contexto de proyectos no productivos se han puesto en marcha nuevas infraestructuras municipales y comarcales: alojamientos turísticos, centros de educación infantil, centros de interpretación, centros de formación, así como mejora de diferentes espacios urbanos. Se ha abordado la formación específica en materias susceptibles de generar emprendimiento. Destacar por último el importante esfuerzo llevado a cabo para la consolidación de importantes certámenes multisectoriales de carácter empresarial.

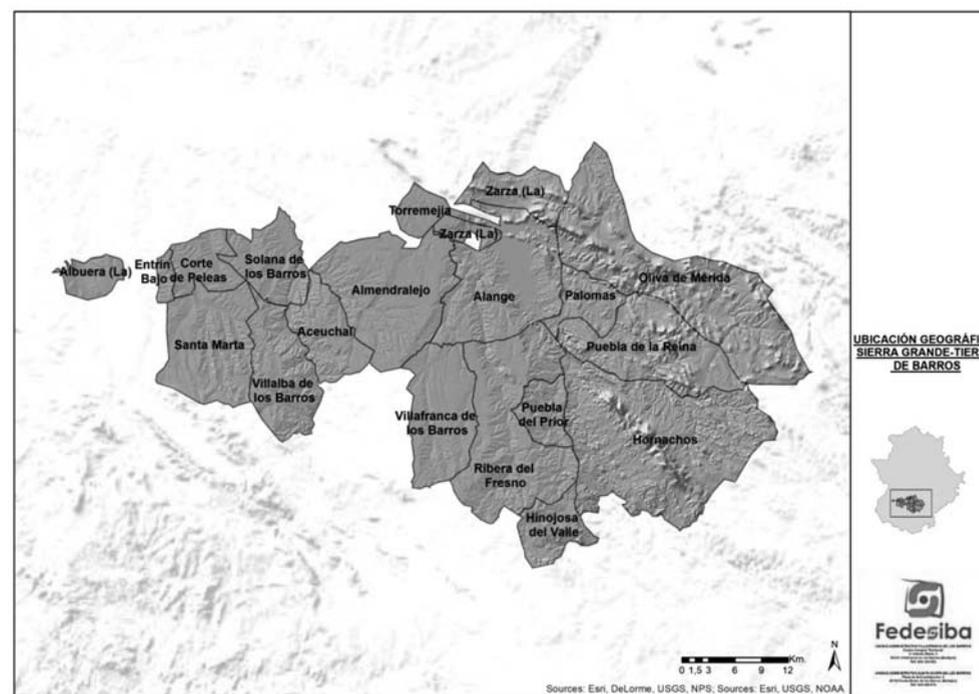
## 2.- EL SOPORTE TERRITORIAL DE LA COMARCA DE TIERRA DE BARROS.

El ámbito territorial del Grupo de Acción Local FEDESIBA está conformado por los municipios de Aceuchal, Alange, Almendralejo, Corte de Peleas, Entrín Bajo (Entrín Alto), Hinojosa del Valle, Hornachos, La Albuera, La Zarza, Oliva de Mérida, Palomas, Puebla de la Reina, Puebla del Prior, Ribera del Fresno, Santa Marta de los Barros, Solana de los Barros (Aldea de Cortegana y Aldea de

Retamal), Torremejía, Villafranca de los Barros y Villalba de los Barros. La mayoría de los municipios forman parte de la unidad territorial comarcal, excepto Alange, La Zarza y Oliva de Mérida, que pertenecen geográficamente a las Tierras de Mérida, pero que por cuestiones de operatividad funcional a la hora de poner en marcha los programas de desarrollo se adscribieron a Tierra de Barros.

Es una de las comarcas más dinámicas de Extremadura, con una cabecera comarcal, que ha asumido el rol de capital comarcal, como Almendralejo (34.265 habitantes), y una agrovilla o agrociedad con cierta tendencia hacia la industrialización como Villafranca de los Barros (13.289 habitantes), ambos municipios aglutinan casi el 60% de la población comarcal (84.773 habitantes). Tienen una clara vocación de servicios, principalmente Almendralejo que en los últimos años previos a la crisis ha conseguido desplazar las privilegiadas posiciones comerciales de Zafra o Mérida, generando importantes flujos comerciales. Estos dos municipios también concitan la mayor parte de la actividad industrial, y particularmente la agroindustria de la comarca de Tierra de Barros.

Figura 1. Mapa municipal de la comarca



Fuente: Elaboración propia

Cuenta con una serie de municipios intermedios como La Zarza, Hornachos, Ribera del Fresno, Aceuchal y Santa Marta de los Barros, con una población comprendida entre los 3.000 y 5.000 habitantes con una fuerte presencia del sector agrario, con una presencia relativa de más del 30% de afiliados al sector primario, grandes e importantes producciones principalmente de uva y aceituna, con una primera molturación a través de sociedades cooperativas de primer grado locales, que permanecen comercializando en unos estadios muy primarios, con grandes volúmenes a granel y escaso valor añadido.

El resto de municipios de la comarca, aún sin ser considerados del rural profundo, tienen fuertes problemas de envejecimiento, pérdida de población, sangría migratoria de jóvenes con cualificación y unas dosis muy grandes de movilidad población hacia las cabeceras comarcales y centros decisorios como la capital provincial. En estos municipios existe una mayoría de población vinculada al sector primario, en muchos casos directamente suscritos al programa AEPSA.

Tabla 1. Población de la comarca, 2015

Municipios	Nº de habitantes	Diferencia 2014
Aceuchal	5.471	-67
Alange	1.914	-32
Albuera, La	2.046	17
Almendralejo	34.265	-749
Corte de Peleas	1.312	11
Entrín Bajo	562	-18
Hojosa del Valle	514	-5
Hornachos	3.749	-28
Oliva de Mérida	1.798	3
Palomas	697	-1
Puebla de la Reina	789	-15
Puebla del Prior	515	-8
Ribera del Fresno	3.440	-56
Santa Marta	4.301	-20
Solana de los Barros	2.692	-25
Torremejía	2.259	-4
Villafranca de los Barros	13.289	-25
0152 Villalba de los Barros	1.574	-14
Zarza, La	3.586	-5
Total	84.773	-1.041

Fuente: INE y elaboración propia

La comarca de Tierra de Barros cuenta con un claro elemento de cohesión territorial, que se traduce en su vocación agraria en torno al viñedo y el olivar. Su paisaje es un continuo productivo extensivo y desde los últimos cinco años, intensivo (viñas en espaldera, olivar en marco de plantación superintensivo) en una mínima parte de la superficie agrícola. No todos los municipios que integran esta unidad comarcal cuentan con las mismas características, existiendo una fuerte dicotomía que se refleja tanto en lo social como en lo económico, con un este comarcal más envejecido y pobre, frente a un este más joven y dinámico.

Frente a esta realidad territorial el Grupo de Acción Local traza una estrategia desde sus orígenes para generar una serie de sinergias que puedan equilibrar estos importantes problemas estructurales, con un claro y decidido apoyo a aquellos municipios tanto intermedios como pequeños siempre dentro del contexto comarcal, con un firme objetivo de fijar población, generar revulsivos para el retorno joven y de mediana edad, modernizar y crear empresas, y como objetivo final la creación de empleo.

### 3.- RESULTADOS.

El eje principal del trabajo realizado desde FEDESIBA ha sido la creación de empleo, convencido éste de que podría ser una de las principales armas para combatir las disfuncionalidades anteriormente señaladas, así como el apoyo a la creación de infraestructuras en los municipios vinculadas a una mejora radical en la calidad de vida y a generar un atractivo que de alguna manera pudiera vincularse a alguna actividad productiva. Por lo tanto, tenemos un modelo diferencial de gestión, basado en la creación de empleo y tejido empresarial.

Tabla 2. Número de proyectos tramitados por FEDESIBA

Total Proyectos tramitados	476	
Proyectos no aprobados	146	
Proyectos dados de baja	124	
Ejecutados	Productivos	106
	No Productivos	100
	Total Ejecutados	206

Fuente: Elaboración propia

A todas luces, y sin entrar en un escenario de comparación de las cifras generadas por otros Grupos de Acción Local con similares circunstancias demográficas o estructurales, FEDESIBA es una auténtica potencia a la hora de demostrar su capacidad de gestión en el gran volumen de recursos y expedientes tramitados. La eficiencia de este GDR, frente incluso a otras herramientas de la administración pública de mayor músculo y dimensión, es notable, si es comparado con incentivos empresariales a la inversión, por poner un ejemplo.

Es cierto que cuenta con un tejido productivo de un dinamismo aceptable si se tiene en cuenta el panorama regional; suelos de gran fertilidad productiva, que se traducen en ser la segunda productora de vino a nivel nacional después de Castilla-La Mancha, pero con una cadena de valor muy escasa. Si la media anual de producción oscila entre los 3-4 millones de hectolitros, de éstos se envasan como producto final un tímido 8%, insuficiente para generar una gran sinergia que convierta este territorio como uno de los señeros, a nivel tanto nacional como internacional, en la producción de importantes y calificados recursos enogastronómicos, asociados al enorme potencial patrimonial tanto histórico como natural de un territorio jalonado por la historia desde épocas paleolíticas hasta nuestros días.

Tabla 3. Inversión y subvención tramitada por FEDESIBA (en euros)

<i>Inversión tramitada</i>	38.310.850,32	(Subv. Tramitada/Ayuda Enfoque Leader)
<i>Subvención tramitada</i>	9.359.332,53	176%

Fuente: Elaboración propia

Como hemos señalado anteriormente, queda demostrada la capacidad de gestión del grupo, que con un escaso equipo técnico, formado por un gerente, una coordinadora, un técnico, un administrativo y un Responsable Administrativo y Financiero, así como una Junta Directiva formada por 14 miembros representativos de toda la masa crítica y del partenariado público-privado del territorio comarcal, es capaz de atender la ingente demanda de emprendedores, empresas de todo tipo, entidades asociativas y entidades públicas municipales de cara a materializar los objetivos de empleo y desarrollo que tiene marcados la entidad.

Este dato es concluyente frente a la conceptualización rancia y obsoleta que sigue atribuyendo una connotación exclusivamente agraria al medio rural, y que defiende desde diferentes posturas políticas que los fondos de la Política Agraria Común deben ir dirigidos de forma exclusiva al sector primario. Esta demanda real, cuantificada en el número de expedientes tramitados por el Grupo de Acción Local, nos está dibujando una realidad bien distinta, que debería ser tenida muy en cuenta por las entidades con capacidad de interlocución en las políticas de la PAC. El segundo pilar, el desarrollo rural, con letras minúsculas, debe ocupar un lugar preeminente en las políticas horizontales de la Unión Europea si realmente hay un interés por mantener los espacios, el paisaje, y la población en un medio rural, que cada vez es menos agrícola y que cada vez entiende más de interrelaciones entre otros sectores, que pueden ser los que consoliden sus sistemas productivos y sociales.

Tabla 4. Reparto de los fondos según la tipología del titular

<i>Tipo de fondos y titular</i>	<i>Euros</i>	<i>Porcentaje</i>
<i>Inversión proyectos productivos (Empresa)</i>	9.014.317,03	74
<i>Inversión proyectos no productivos (Asociaciones, Ayuntamientos)</i>	2.108.560,64	17
<i>Gastos funcionamiento Grupo</i>	1.025.420,00	8
<i>Total inversión</i>	12.148.297,67	100

Fuente: Elaboración propia

En la Tabla 4 se observa, por un lado, la alta priorización de los fondos hacia el tejido productivo y, por otro lado, la alta capacidad de generar y movilizar fondos privados, en un claro ejercicio de dinamización de los recursos económicos endógenos del territorio. Los proyectos que gestiona y auxilia el Grupo de Acción Local pueden ser productivos o no productivos, teniendo un objeto estrictamente mercantil los primeros y un concepto no lucrativo los segundos. Pues bien, inicialmente, el cuadro financiero aprobado para FEDESIBA consignaba una cantidad mucho más grande de la que definitivamente se ha destinado a proyectos no productivos. Este ejercicio de gestión tuvo que llevarse a cabo debido a la alta demanda de proyectos productivos de carácter empresarial. Es así, igualmente, como se han generado tantos recursos privados, al aplicar un porcentaje medio de subvención del 33 % en los proyectos productivos, elevándose el porcentaje de ayuda en aquellos municipios más pequeños y con más dificultades para la creación y renovación de empresas.

Tabla 5. Beneficiarios de los proyectos LEADER

Tipo de beneficiarios	Sexo y edad	Nº de beneficiarios
Autónomos	Hombres (<25)	1
	Mujeres (<25)	-
	Hombres (>25)	28
	Mujeres (>25)	28
	TOTAL	57
Soc. civiles o mercantiles		40
Asociaciones o fundaciones		65
Entidades Públicas		35
Coop. SAT.		9
<b>Total</b>		<b>206</b>

Fuente: Elaboración propia

La tipología de los beneficiarios de las ayudas nos marca las pautas de la articulación económica del territorio, aunque el mayor número de proyectos corresponde a los ejecutados por asociaciones o fundaciones, hay que señalar que esto se debe a que varias de las entidades asociativas han promovido más de un proyecto. Este tipo de asociaciones suelen ser de carácter empresarial, que ponen en marcha durante cada anualidad o cada dos anualidades certámenes multisectoriales de gran interés para la dinamización de todo el entramado económico de la comarca, destacando el certamen Expobarros promovido por la Asociación de empresarios de Villafranca de los Barros, Feria «El Caldero» ejecutada por la Asociación de empresarios de Santa Marta de los Barros o Expozarza, fruto del trabajo organizativo de Comerciantes asociados de La Zarza. Estos certámenes cuentan con una financiación máxima del 50% al estar conformado el perfil del promotor por empresas (ánimo de lucro).

Sin duda, el protagonista del programa es el autónomo y la microempresa, con un peso importante de la mujer, que casi iguala al hombre. Los servicios especializados (formación, economía blanca, proximidad, deporte,..), el comercio de proximidad, especializado o integral, así como la industria de la madera, metal-mecánico, y el turismo copan las demandas de estos beneficiarios.

La agroindustria queda en manos de las entidades de trabajo asociado, es decir, grandes cooperativas que invierten en la mejora de sus medios de producción, caso de la industria del ajo, queserías o implantan sistemas de eficiencia energética aprovechando los subproducto que ellos mismos generan, caso de las almazaras de aceite.

Los Ayuntamientos tienen un peso específico como promotores de proyectos al encabezar muchos de ellos un doble papel de servicios y de emprendimiento, en la búsqueda de una consolidación demográfica e institucional.

Tabla 6. Inversión realizada (en euros)

Pública (Programa)	5.332.693,05
Privada	6.815.245,70
<b>Total</b>	<b>12.147.938,75</b>
Efecto Multiplicador (Priv./Públ.)	1,28

Fuente: Elaboración propia

Tabla 7. Empleos creados

Empleos	Sexo y Edad	Nº de empleos
Creados	Hombres (<25)	11,00
	Mujeres (<25)	2,00
	Hombres (>25)	82,83
	Mujeres (>25)	96,43
	Total	192,26
Consolidados	Hombres (>25)	147,98
	Mujeres (>25)	167,23
	Total	315,21

Fuente: Elaboración propia

La creación de empleo es uno de los pilares fundamentales dentro de los objetivos de trabajo del Grupo de Acción Local. El paro es uno de los principales problemas sociales a los que se enfrenta tanto la región extremeña como la comarca de Tierra de Barros. Extremadura ha sido golpeada por el paro de una manera terrible, muy por encima de la tasa a nivel nacional. Aunque a partir de 2013 la tendencia es a la baja, las cifras de desempleo siguen siendo muy elevadas en su contexto. Extremadura cuenta con una tasa de paro del 28,5%, situándose la comarca de Tierra de Barros, 3,5 puntos por debajo, mostrando siempre un mejor comportamiento que las medias regionales.

Si accedemos al desglose pormenorizado del empleo generado y consolidado por el impulso del Grupo de Acción Local, observamos que las empresas que más empleo han generado han sido las agroindustrias relacionadas con el subsector del ajo en Aceuchal con una mano de obra mayoritariamente femenina, que durante la práctica totalidad del año lleva a cabo tareas de

clasificación y limpieza de ajos. Por otro lado también ha sido muy significativo el peso en la creación de empleo en el sector servicios y dentro de éste el dedicado a la economía blanca, particularmente aquellos proyectos vinculados a la atención a las personas mayores, servicios asistenciales, etc. Dentro de los servicios, la hostelería también constituye un frente de creación de empleo importante, sobre todo en aquellos servicios de restauración y celebración de eventos.

En otra escala el comercio también ha sido capaz de generar empleos por parte de autónomos que se han visto obligados a montar sus propios negocios, acuciados por la crisis.

Tabla 8. Articulación de las empresas beneficiarias

Pymes		Nº
Total Pymes	Nuevas	43
	Mejoradas/Ampliadas/Traslados	63
	Total	106
Tipo de Pymes	Hostelería y Turismo	10
	Agroindustria	9
	Servicios	65
	Artesanía	1
	De ocio y cultura	2
	Deportivas	5
	Otras Industria	14

Fuente: Elaboración propia

El sector con más presencia tanto en la región como en la comarca es el terciario, independientemente de la visibilidad del sector primario y las consecuencias que esta excesiva dependencia de la agricultura y la ganadería, tienen en Extremadura. Por un lado la incapacidad de articular una estructura productiva que base sus cimientos en la transformación, en la industria agroalimentaria y en la comercialización de productos finales asociados a marcas de gran calidad, o a otras especificidades de índole territorial, muy especializadas, que harían de la región y por ende de la comarca de Tierra de Barros uno de los espacios más fructíferos en campos tan dinámicos y atractivos como el enoturismo, la olivicultura (aceites y aceitunas de calidad) u otros productos con menor volumen pero con fuerte presencia como los quesos de torta, quesos de origen caprino, jamones y embutidos, así como productos diferenciales como el ajo, las frutas y verduras de temporada.

Este cambio estructural, contemplado y planteado desde la primigenia del Grupo de Acción Local, y reflejado en las distintas estrategias que se han perfilado en la consecución de los distintos programas de desarrollo rural, vencería las cifras de desempleo y mejoraría sustancialmente el ámbito de la calidad de vida en nuestro medio rural.

Nos enfrentamos a un problema educacional, cultural, quizá fruto de la incuria a que la región ha estado sometida durante tantos siglos, pero es inadmisibles que política de tanto calado y de tanta transversalidad en la Unión Europea como la PAC no tengan capacidad de exigir un cambio drástico y radical en la implementación de los fondos. No se pueden plantear más esfuerzos económicos si no existen una serie de contraprestaciones en el ámbito del empleo, de la trazabilidad de los productos, de la cadena de valor y de la vinculación de éstas a los territorios. Independientemente de las cuestiones estacionarias de fijación de la población agrícola, de la calidad alimentaria y de los grandes reservorios de productos de primer orden, debe de exigirse un contrato social mucho más fuerte que pueda transformar las realidades sociales y económicas de regiones como Extremadura. Es deleznable una política agrícola que prime la tenencia de la tierra, y sume más excedentes a productos con difíciles cauces de comercialización como el vino.

Tabla 9. Actividades formativas

Cursos		
Nº de cursos realizados		24
Nº de horas lectivas		1.379
Participantes	Hombres	243
	Mujeres	588
Jornadas y Seminarios		
Nº de Jornadas/Seminarios realizados		4
Nº de horas lectivas		120
Participantes	Hombres	502
	Mujeres	596
Nº total de Cursos/Jornadas		28
Nº total de horas lectivas		1.499
Nº total de participantes		1.929

Fuente: Elaboración propia

Otro de los grandes éxitos de los grupos de acción local ha sido su capacidad de llegar a todos los rincones del territorio con acciones de carácter formativo.

Allí donde ha existido una demanda, ésta se ha atendido, siguiendo la premisa de la diversificación y la capacitación de nuestros jóvenes y mujeres de forma preeminente en ámbitos como los servicios a la dependencia, el turismo especializado, el enoturismo, la capacitación formativa de personas con discapacidad o el empoderamiento de las mujeres de la comarca. Los datos son concluyentes.

Tabla 10. Nº de alojamientos turísticos

Alojamientos turísticos	Creados	7
	Ampliados o Mejorados	1
	Plazas creadas	158

Fuente: Elaboración propia

El turismo, sin ser uno de los sectores con más tirón en la comarca, si se ha hecho necesario de cara a dotar a nuestro territorio con infraestructuras de alojamiento, restauración y actividades turísticas capaces de poner a nuestros municipios y nuestra comarca en el mapa con capacidades efectivas de desarrollar eventos, y atraer turistas. Ante el gran reto de generar masa crítica en los territorios, el turismo se ha perfilado y se perfila como ese generador de impulsos puntuales, que revalorizan todos los recursos existentes en los territorios. El turismo es clave para trazar nuevas asociaciones de consumo y venta con todos y cada uno de los productos gastronómicos de alta calidad con los que cuenta el territorio comarcal. En este sentido es destacable el gran número de proyectos que no se ha podido llevar a término en el ámbito turístico, bien por constituir una fuente complementaria de ingresos por parte del promotor, bien por falta de financiación o claridad de ideas, así como la presunción de riesgos.

El proyecto más señero que ha apoyado el grupo ha sido un hotel-bodega en Ribera del Fresno. Promovido por un bodeguero de prestigio, esta acción viene a cerrar el círculo del nuevo concepto ecoturístico de excelencia.

Tabla 11. Ferias y exposiciones

Ferias y Exposiciones	Eventos		171
	Días de duración		940
	Material Editado	Impresiones Guías	6.800
		Número Guías	15
		Impresiones Libros	3.630
		Número Libros	3
		Impresiones Carteles/Folletos	102.040
		Número Carteles/Folletos	99
		Impresiones DVD	70
		Número DVD	1
		Impresiones CD	300
		Número CD	2
Número Pag. Web	5		

Fuente: Elaboración propia

Como puede advertirse en la Tabla 12, y en detrimento de la demanda lógica que pudiera tener un municipio como Almendralejo (34.265 habitantes), los recursos públicos no se han concentrado en esta localidad. Los dos municipios de mayor dimensión poblacional, Almendralejo y Villafranca de los Barros, consumen el 27% de los recursos públicos y el 30% de todos los expedientes aprobados. Destaca el número de proyectos que ha tramitado el municipio de Villafranca de los Barros, entre otras causas por el efecto cercanía, ya que la unidad administrativa principal del Grupo de Acción Local se encuentra en el Centro Integral de Desarrollo ubicado en la localidad.

El grueso de los proyectos ha ido orientado a municipios intermedios donde se han generado pequeñas industrias agroalimentarias, industrias fabriles, servicios de proximidad y comercios.

Tabla 12. Nº de proyectos aprobados, inversión y ayuda recibida por municipio

Municipios	Nº proyectos	Inversión (€)	Ayuda (€)
Aceuchal	12	1.017.674,00	342.125,10
Alange	8	197.278,30	98.610,40
Albuera, La	4	349.604,00	161.243,80
Almendralejo	23	2.236.426,00	710.315,00
Corte de Peleas	1	19.495,15	18.325,44
Entrín Bajo	1	60.160,20	57.753,79
Hinojosa del Valle	2	57.350,64	45.609,49
Hornachos	10	470.766,40	197.735,00
Oliva de Mérida	7	188.117,40	108.358,00
Palomas	1	35.495,80	25.100,60
Puebla de la Reina	3	70.042,90	41.597,89
Puebla del Prior	1	60.526,27	60.526,27
Ribera del Fresno	16	967.482,10	373.647,30
Santa Marta de los Barros	19	1.538.901,00	497.455,00
Solana de los Barros	6	586.528,10	207.917,70
Torremejía	1	119.007,50	35.702,27
Villafranca de los Barros	41	2.102.256,00	732.116,40
Villalba de los Barros	3	73.047,73	67.409,42
Zarza, La	17	629.882,00	263.695,30

Fuente: Elaboración propia

El mayor déficit de inversiones se observa en los municipios de menor tamaño poblacional de la comarca, en éstos escasamente se han puesto en marcha iniciativas de carácter empresarial, asumiendo las entidades municipales un papel excesivamente paternalista a la hora de abordar su desarrollo, en tanto que estas localidades siguen perdiendo efectivos demográficos en favor de otros municipios con más dotaciones de infraestructuras y servicios. También es significativa la ejecución, por parte de algunos Ayuntamientos, de proyectos con vocación hacia lo productivo como albergues municipales, centros de interpretación o mejoras en alojamientos turísticos de titularidad local.

#### 4.- CONCLUSIONES.

La comarca de Tierra de Barros es ciertamente dinámica, que se ha visto afectada por la crisis económica a partir de 2009 de una manera más tardía y de una forma más contundente, en lo que denominamos «plus rural de la crisis». Los años 2012 y 2013 han sido los más graves en lo que se refiere a las altas tasas de desempleo generadas. Este aspecto ha hecho bascular la estrategia del grupo hacia la creación de tejido empresarial y empleo.

Podemos concluir con claridad que los resultados, en la Ejecución del Programa de Desarrollo Rural ENFOQUE LEADER 2007-2013 por parte del Grupo de Acción Local FEDESIBA, han sido satisfactorios, particularmente en lo que se refiere al montante total de inversión generada (12.147.938,75 •) y al empleo total creado o consolidado (507,47 empleos).

El Grupo de Acción Local ha realizado una eficiente gestión de los recursos públicos, asumiendo su papel de partenariado público-privado, pero que realmente tiene una filosofía empresarial en su dinámica. Asimismo, el Grupo ha tenido la suficiente capacidad de movilizar recursos en escenarios ciertamente innovadores y en nuevas líneas de trabajo en el ámbito económico y social; ha servido de revulsivo a toda la sociedad de cara a mantener diferentes líneas de trabajo y la apertura hacia nuevas estructuras y modelos de producción; así como también ha tenido la capacidad de asumir el carácter experimental que imprimió LEADER desde un principio.

No obstante, por otro lado, la escasez de fondos públicos que gestiona ha impedido un mayor nivel de inversión en la comarca, incluso se podrían haber generado recursos en un volumen próximo a los 40 millones de euros dada la capacidad emprendedora de la comarca.

En este mismo sentido, otro de las limitaciones en la ejecución del Programa es la excesiva burocratización del mismo y el número de controles a los que deben hacer frente promotores y emprendedores, aspecto que unas veces frena el interés de la puesta en marcha de proyectos y que, en otras, ralentiza la gestión de los recursos públicos por parte del propio Grupo.

En estos momentos, FEDESIBA se encuentra preparando su estrategia de desarrollo participativa 2015-2020, fruto del intenso trabajo que se está llevando a cabo con todas las entidades presentes en el territorio, actores locales, instituciones y empresas. Se perfila un horizonte basado en la agroindustria, la implementación de las nuevas tecnologías, el aprovechamiento de los subproductos de la agricultura y la ganadería, el turismo especializado, y los servicios de proximidad.

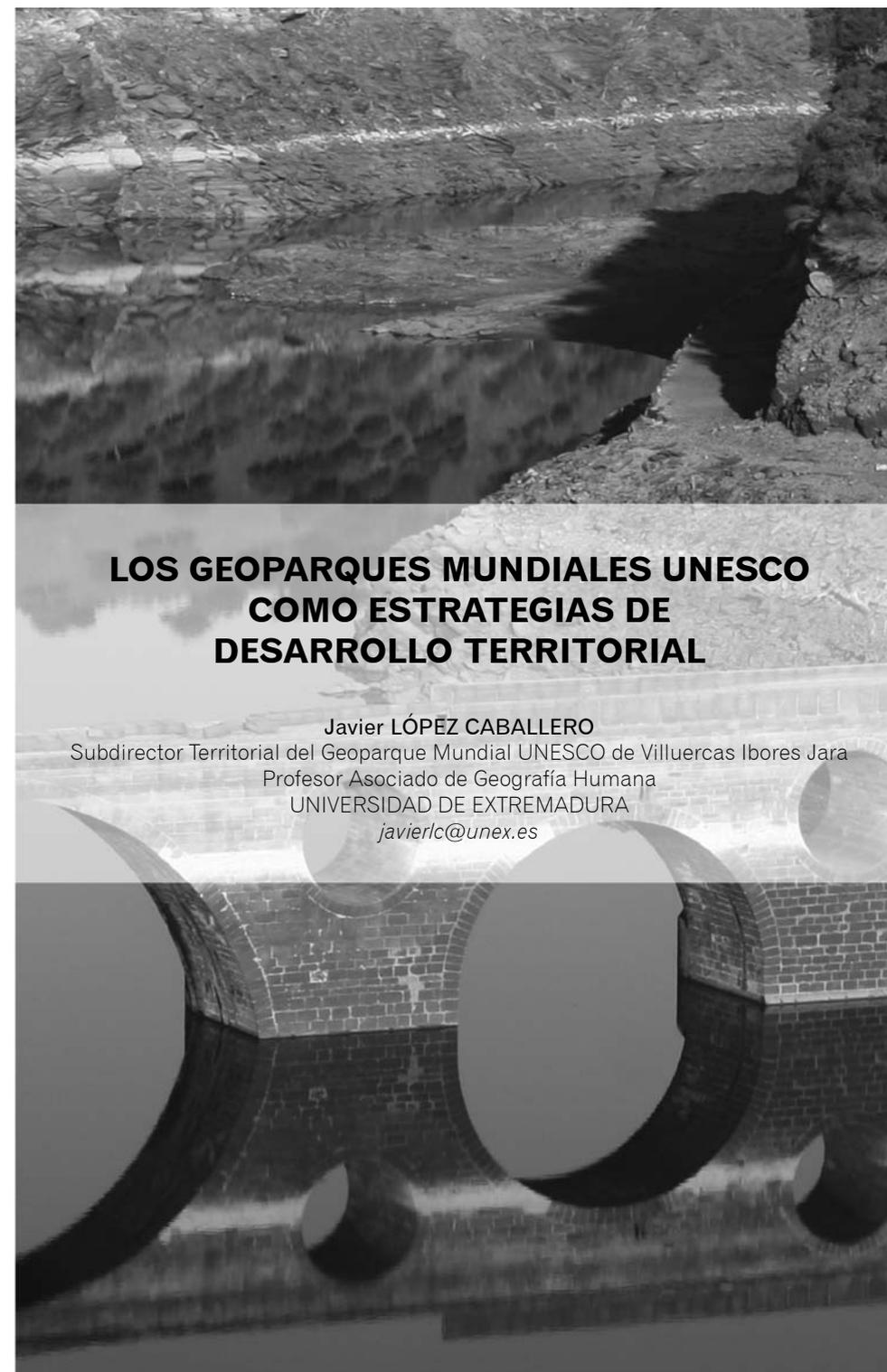
FEDESIBA quiere hacer valer los resultados en la gestión del ENFOQUE LEADER como garante para la consecución del mayor volumen de fondos

públicos posibles, dentro de un contexto donde, desde un principio, se cuenta con una partida en el Eje 19 LEADER del PDR de Extremadura inferior al gestionado en el programa anterior (111 millones de euros).

El pasado ENFOQUE LEADER ha tenido importantes problemas de ejecución, debido a la desigualdad y a la diversidad territorial de Extremadura, llevándose a efecto un importante descompromiso que tuvo que asumirse, de forma solidaria por parte de todos los Grupos de Acción Local, con aquellos otros Grupos que presentaban dificultades en la ejecución del programa debido, en parte, a los estrangulamientos demográficos y socioeconómicos de tipo estructural, sobre todo por la debilidad de una masa crítica que pueda garantizar y asumir la puesta en valor de los recursos propios y generar el entramado económico suficiente para su desarrollo.

#### FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

- CARRASCO LÓPEZ, J. M. Y TORO ARROYO, M. T. (2008): «El desarrollo rural en Extremadura». *Agrónomos*, 36: 73-78.
- ESPARCIA PÉREZ, J. (2009): «La nueva estructura de la política europea de desarrollo rural 2007-2013». En *Desarrollo rural en el Siglo XXI: nuevas orientaciones y territorios*. XIV Coloquio de Geografía: 167-202.
- FEDESIBA (2015) *Proyectos y acciones financiados en el marco del Programa de Desarrollo Enfoque LEADER 2009-2015*. Memoria final.
- INFORMES ANUALES DEL GRUPO DE ACCIÓN LOCAL «FEDESIBA» (2009-2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015). En [www.fedesiba.com](http://www.fedesiba.com).
- MEJÍAS GUIADO, F. (2006): «Programas comunitarios de desarrollo rural: Aplicación e impacto en Extremadura». En González Regidor, J. *Desarrollo rural de base territorial: Extremadura (España)*: 171-219.
- PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE EXTREMADURA 2007-2013 (2008). En *Desarrollo rural: Revista de Divulgación Europea para Extremadura*, 31: 10-16.



## 1.- INTRODUCCIÓN.

Los Geoparques se han convertido en apenas 15 años de vida en un modelo de desarrollo con una capacidad de expansión a nivel planetaria muy importante. Lejos de lo que normalmente se piensa, no son figuras de protección o conservación de la naturaleza, ni es un título que se obtiene para siempre en ciertos territorios por poseer en su interior un monumento natural único o una geología muy destacada.

Lejos de eso, son modelos de desarrollo territorial, basados en procesos de participación y estrategias diseñadas de abajo a arriba y que deben ser evaluados cada cuatro años para poder seguir ostentando este título.

Esta es una visión que pretende acercar al lector a un modelo de desarrollo territorial, que está adquiriendo una importancia creciente a nivel mundial y especialmente desde la aprobación, el pasado 17 de noviembre de 2015 en la Conferencia Anual de UNESCO celebrada en París, del *Programa de Ciencias de la Tierra y Geoparques*. En este sentido, este Programa da importancia a aquellos territorios ubicados en áreas rurales, de montaña, con índices de menor desarrollo que otros, que apuestan por la Geología y la Geomorfología para diseñar y establecer toda una estrategia de desarrollo territorial y sostenible.

Consideramos muy importante, para poder familiarizar al lector en este concepto, explicar los requisitos y exigencias que tienen todos los Geoparques y las condiciones que los territorios aspirantes deben tener en cuenta. También se detallará la distribución a nivel mundial de los 120 Geoparques que conforman la *Global Geopark Network* (GGN) y los 69 que en el continente europeo pertenecen a la *European Geoparks Network* (EGN).

La Red Europea los define como un territorio que contiene tanto un patrimonio geológico singular como una estrategia de desarrollo propia. Tiene unos límites claramente definidos y una superficie suficiente para que pueda generar su propio desarrollo económico. No es una figura de protección geológica, ni lo pretende, aunque desde éstos se pueda contribuir a la protección del patrimonio geológico; de hecho, los Geoparques se interesan tanto en la calidad de vida de sus habitantes como en su riqueza geológica.

Estos territorios deberán ser capaces de utilizar de manera sostenible y

respetuosa los recursos geológicos, mineralógicos, geofísicos, geomorfológicos, paleontológicos y geográficos, específicos de cada uno de ellos, y además deberán contribuir a la protección, divulgación, conservación y promoción de su patrimonio geológico. En este sentido, deben ser capaces de diseñar y desarrollar, en conjunto y de acuerdo con la población local y las administraciones de este territorio, una planificación integral para promover la educación en aspectos geológicos y medioambientales, asegurar un desarrollo sostenido fundamentado en el geoturismo y el ecoturismo y contribuir a la protección de los puntos de interés geológico amenazados y de especial interés (geositios).

El concepto actual de Geoparque, por tanto, va más allá de la propia Geología puesto que integra diversas facetas, tanto naturales como culturales, para alcanzar los objetivos de desarrollo de un territorio.

Se exponen, más adelante, una serie de parámetros que normalmente se trabajan en todos los Geoparques mundiales:

- *La educación.* Piedra angular de todos estos territorios, tanto formal como no formal, con el diseño de diferentes programas dirigidos a los colectivos del territorio, escolares y estudiantes y también a la población en general y a los potenciales visitantes. Publicaciones, grupos de trabajo, talleres para escolares, edición de material didáctico, interpretación de los geositios o lugares de interés geológico son acciones habituales en estos territorios.
- *La investigación.* Especialmente en Ciencias de la Tierra y Geociencias. La ciencia adquiere en estos espacios una singular importancia para hacer comprender la Historia de la Tierra que cada espacio posee, para divulgar, promocionar y conservar esa geodiversidad única, investigar y hacer accesible al gran público los valores específicos que tenga cada uno de ellos.
- *El patrimonio cultural.* A través de éste se refleja la identidad singular de un territorio, utilizando para ello los recursos tangibles (gastronomía, monumentos, arquitectura) y los intangibles (fiestas, tradiciones, costumbres, leyendas...).
- *La cooperación y la comunicación.* Sobre todo entre los propios Geoparques, el «networking» es una práctica habitual entre ellos, tanto a nivel nacional, continental o mundial. Los países con Geoparques se organizan en Comités Nacionales donde intercambian experiencias y buenas prácticas y trabajan con las diferentes administraciones nacionales.

A nivel europeo cada seis meses hay un Comité de Coordinación, ya se han celebrado 36 reuniones, que normalmente tienen lugar en un Geoparque diferente, y donde se coordinan y planifican actuaciones conjuntas en beneficio de todos los territorios presentes y en campos tan variados como la ciencia, el turismo, la educación, el marketing o la promoción internacional.

En resumen, «los Geoparques no son solo para los geólogos», frase muy repetida, puesto que éstos se fundamentan en sus peculiaridades geológicas pero no sólo trata de geología: deben demostrar que contiene un patrimonio geológico de relevancia internacional, sus objetivos deben explorar, desarrollar y promover las relaciones entre su patrimonio geológico y todos los demás aspectos patrimoniales, ya sean naturales, culturales o intangibles presentes en la zona.

## 2.- LA RED MUNDIAL DE GEOPARQUES (GLOBAL GEOPARKS NETWORK, GGN).

A nivel mundial la creación de Geoparques y la preparación de nuevas candidaturas está siendo adoptado por un número creciente de Estados miembros. Si bien, pese a existir una fuerte polarización entre Europa Occidental y el Sureste de Asia (China y Japón especialmente), poco a poco van surgiendo iniciativas en el continente americano y en África.

Como ya hemos dicho con anterioridad, los Geoparques se están convirtiendo en una iniciativa cada vez más extendida, debido a que han sabido adaptarse a la realidad social, política, legal y económica de cada territorio y a una sabia combinación entre la conservación, el desarrollo sostenible y la participación de abajo hacia arriba de la comunidad.

UNESCO comenzó a participar activamente en los Geoparques en el año 1999, cuando comenzó a proponerse a éstos como un programa de este organismo. Sin embargo, en 2001, en la 161ª Reunión del Consejo Ejecutivo de la UNESCO, la mayoría de los delegados decidió «no seguir adelante con el desarrollo de un programa de Geoparques de la UNESCO, sino apoyar los esfuerzos que cada uno de ellos haga en los distintos Estados miembros de UNESCO, según corresponda».

Por lo tanto, desde hace más de 15 años, UNESCO daba su *especial* apoyo a que las iniciativas nacionales de Geoparques se coordinasen a través de una Red Mundial de Geoparques (*Global Geoparks Network, GGN*), donde cada territorio se beneficie plenamente de su pertenencia a una red global de intercambio y cooperación.

La Primera Conferencia Internacional de Geoparques se llevó a cabo en Beijing, República Popular de China en 2004; actualmente y una vez creado en 2015 el *Programa de Ciencias de la Tierra y Geoparques*, la Red Mundial cuenta con 120 Geoparques, distribuidos en 33 países de todo el mundo y con muchas candidaturas esperando a ser evaluadas.

Por tanto, la UNESCO ha reconocido, de manera general después de la Conferencia Mundial y la posterior ratificación del 17 de noviembre de 2015, a todos los Geoparques pertenecientes a la Red Global con el visto bueno de cada autoridad nacional como territorios incluidos en el Programa Internacional de Ciencias de la Tierra y Geoparques, pero a partir de ahora será incluido de manera individual y tras superar la obligada fase de candidatura y evaluación posterior, con el visto bueno de la autoridad nacional y de la red regional correspondiente. Como norma general, cada Geoparque debe ser un territorio abierto al público, conservando y mostrando un patrimonio geológico caracterizado por albergar sitios de relevancia internacional o por constituir un mosaico de lugares geológicos de especial importancia científica, por su rareza o por su belleza paisajística. Esos lugares son representativos de la historia geológica de una región geográfica y de los procesos que la conformaron. Gracias a ellos, los Geoparques se ocupan de contar la Historia de la Tierra con herramientas educativas, de investigación y posibilitando su disfrute con la práctica del geoturismo.

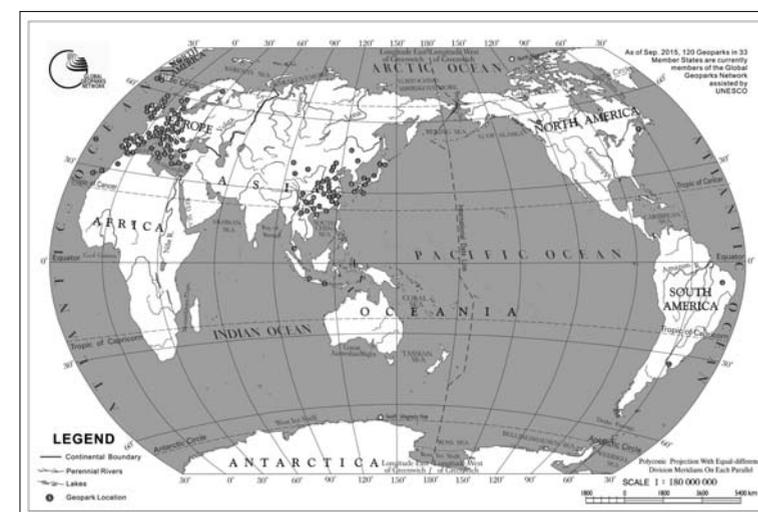
Los Geoparques viven el enfoque «abajo-arriba» expresándolo en la importancia que tienen para la sociedad en la que se incardinan. Ésta se implica en la conservación de su patrimonio al que sienten como propio y como parte inseparable de su identidad, proponiéndolo como materia de estudio en su comunidad educativa y considerándolo un recurso económico a desarrollar mediante el turismo sostenible.

La Red Mundial es una asociación internacional sin ánimo de lucro con

unos estatutos aprobados por todos los socios y que tiene entre sus objetivos los siguientes:

- Promover una distribución geográfica equitativa de los Geoparques en el Mundo, favoreciendo su desarrollo y su gestión.
- Contribuir en la mejora del conocimiento y la comprensión de la naturaleza, como función y papel de los Geoparques Globales.
- Apoyar a las comunidades locales en la valoración de su patrimonio natural y cultural.
- Preservar el patrimonio de la Tierra para las generaciones presentes y futuras.
- Educar e informar a la sociedad acerca de las materias de las que se ocupan las geociencias y su relación con las cuestiones ambientales y los riesgos naturales y el cambio climático.
- Garantizar el desarrollo sostenible social, económico y cultural sobre entornos geológicos y naturales.
- Fomentar los vínculos multiculturales entre el patrimonio, la conservación y la gestión de la diversidad geológica y cultural, utilizando esquemas asociativos y de participación.
- Estimular la investigación.
- Promover iniciativas conjuntas entre los Geoparques Globales mediante la comunicación, publicaciones, intercambio de información o hermanamientos.

Figura 1. Distribución de la Global Geoparks Network (UNESCO, 2015)



Fuente: [www.globalgeopark.org](http://www.globalgeopark.org)

Tabla 1. Geoparques Globales UNESCO por año y país:

Año	Geopark	País
2004	Nature Park Eisenwurzen Geopark	AUS
	Huangshan Geopark	CHI
	Wudalianchi Geopark	
	Lushan Geopark	
	Yuntaishan Geopark	
	Songshan Geopark	
	Zhangjiajie Sandstone Peak Forest Geopark	
	Danxiashan Geopark	
	Stone Forest Geopark	
	Reserve Géologique de Haute Provence	
	Park Naturel Régional du Luberon	FRA
	Nature Park Terra Vita	GER
	Geopark Bergstrasse-Odenwald	
	Vulkaneifel Geopark	
	Petrified Forest of Lesvos	GRE
	Psiloritis Natural Park	IRE
	Copper Coast Geopark	
	Marble Arch Caves & Cuilcagh Mountain Park	IRE-UK
North Pennines AONB	UK	
Geopark Madonie Natural Park	ITA	
Maestrazgo Cultural Park	SPA	
2005	Hexigten Geopark	CHI
	Yandangshan Geopark	
	Taining Geopark	
	Xingwen Geopark	CHE
	Bohemian Paradise Geopark	
	Geopark Harz Braunschweiger Land Ostfalen	GER
	Geopark Swabian Albs	ITA
	Parco del Beigua	
	Hateg Country Dinosaur Geopark	ROM
North West Highlands Scotland, Forest Fawr	Wales (UK)	
2006	Taishan Geopark	CHI
	Wangwushan-Daimeishan Geopark	
	Funiushan Geopark	
	Leiqiong Geopark	
	Fangshan Geopark	
	Jingpohu Geopark	BRA
	Araripe Geopark	
	Gea-Norvegica Geopark	NOR
	Naturtejo Geopark	POR
	Sobrarbe Geopark	SPA
Subeticas Geopark		
Cabo de Gata Natural Park	CRO	
Papuk Geopark		
Geological and Mining Park of Sardinia		
Langkawi Island Geopark		
English Riviera Geopark		
Longhushan Geopark	CHI	

	Zigong Geopark	ITA	
	Adamello Brenta Geopark		
	Rocca Di Cerere Geopark		
2009	Alxa Desert Geopark	CHI	
	Zhongnanshan Geopark	GRE	
	Chelmos-Vouraikos Geopark		
	Toya Caldera and Usu Volcano Geopark	JAP	
	Unzen Volcanic Area Geopark		
	Itoigawa Geopark		
	Arouca Geopark	POR	
	Geo Mon Geopark-Wales	UK	
	Shetland Geopark		
	2010	Stonehammer Geopark	CAN
Leye-Fengshan Geopark		CHI	
Ningde Geopark			
Rokua Geopark		FIN	
Vikos-Aoos Geopark		GRE	
Novohrad-Nograd Geopark		HUN-SLO	
Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano		ITA	
Geopark Tuscan Mining Park			
San'in Kaigan Geopark		JAP	
Jeju Island Geopark		KOR	
Magma Geopark		NOR	
Basque Coast Geopark		SPA	
Dong Van Karst Plateau Geopark		VIE	
2011		Tianzhushan Geopark	CHI
	Hongkong Geopark		
	Bauges Geopark	FRA	
	Geopark Muskau Arch	GER-POL	
	Katla Geopark	ICE	
	Burren and Cliffs of Moher Geopark	IRL	
	Apuan Alps Geopark	ITA	
	Muroto Geopark	JAP	
	Sierra Norte de Sevilla, Andalusia Villuercas Ibores Jara Geopark	SPA	
	2012	Carnic Alps Geopark	AUS
		Sanqingshan Geopark	CHI
Chablais Geopark		FRA	
Bakony-Balaton Geopark		HUN	
Batur Geopark		INDON	
Central Catalunya Geopark		SPA	
2013	Shennongjia Geopark	CHI	
	Yanqing Geopark		
	Sesia-Val Grande Geopark	ITA	
	Oki Island Geopark	JAP	
	Hondsrug Geopark	NED	
	Azores Geopark	POR	
	Idrija Geopark	SLO	
	Karavanke/Karawanken	SLO-AUS	
	Kula Volcanic Geopark	TUR	
	Grutas del Palacio Geopark	URU	
2014	Ore of the Alps Geopark	AUS	

	Tumbler Ridge Geopark	CAN
	Mount Kunlun Geopark	CHI
	Dali Mount Cangshan Geopark	
	Odsherred Geopark	DEN
	Monts d'Ardeche Geopark	FRA
	Aso Global Geopark	JAP
	M'Goun Global Geopark	MOR
	Terra Cavalheiros Global Geopark	POR
	<i>El Hierro Global Geopark of Canary Islands</i>	SPA
	<i>Molina and Alto Tajo Global Geopark</i>	
2015	Dunhuang Geopark	CHI
	Zhijindong Geopark	
	Troodos Geopark	CYP
	Sitia Geopark	GRE
	Reykjanes Geopark	ICE
	Gunung Sewu Geopark	INDON
	Pollino Geopark	ITA
	Mount Apoi	JAP
	<i>Lanzarote and Chinijo Islands</i>	SPA

### 3.- LA RED EUROPEA DE GEOPARQUES.

La Red Europea de Geoparques (*European Geoparks Network, EGN*) se creó en 2000 como resultado del desarrollo de un proyecto LEADER, siendo uno de los cuatro miembros fundadores español, el *Maestrazgo turolense*, a través del Parque Cultural del Maestrazgo (los otros tres miembros fundadores están en Grecia, Alemania y Francia). En 2015 la Red agrupa a 69 Geoparques en 23 países europeos; se trata de una organización voluntaria que, desde sus orígenes, aspira a integrarse en la estructura de UNESCO a través de la Red Mundial a la que pertenece.

En este sentido, en abril de 2001, la EGN firmó un acuerdo con la División de las Ciencias de la Tierra de UNESCO según el cual los Geoparques están bajo los auspicios de esta organización hasta su inclusión definitiva como programa UNESCO en 2015.

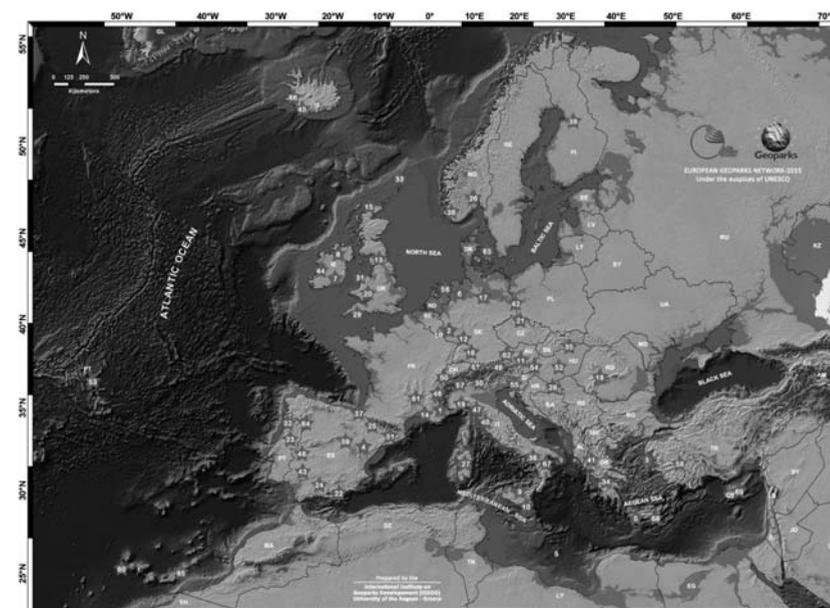
La Red Europea es una de las redes continentales de la Red Mundial de Geoparques. La GGN alienta la conformación de estas redes reconociendo el papel histórico que han desempeñado en el éxito global de la iniciativa y el valioso papel que desempeñan en el intercambio de experiencias, impulso de iniciativas y proyectos conjuntos y el asesoramiento a nuevas propuestas.

La EGN coordina las actividades de la GGN en Europa y sus miembros, los

Geoparques europeos, se reúnen dos veces al año en las Comisiones de Coordinación, aprovechando una de ellas para la organización de la Conferencia Europea, un gran congreso de intercambio científico y técnico en todas las facetas en las que éstos trabajan y donde se imparten numerosas ponencias, paneles y actividades divulgativas de diferentes aspectos relacionados con los objetivos y trabajos realizados por los mismos.

La EGN se fundó en junio del año 2000, con los representantes de la Reserva Geológica de Haute-Provence (Francia), el Bosque Petrificado de Lesbos (Grecia), el Parque Geológico de Gerolstein/Vulkaneifel (Alemania) y el Parque Cultural de Maestrazgo en Teruel (España) siendo por tanto el germen de la actual GGN y del actual Programa Mundial de UNESCO.

Figura 2. Distribución de los Geoparques Europeos, después de la conferencia de Rokua Geopark (Finlandia, 2015)



Fuente: [www.europeangeoparks.org](http://www.europeangeoparks.org)

#### 4.- LOS GEOPARQUES ESPAÑOLES.

Para comprender un poco más la singularidad de cada Geoparque y la variedad de territorios reconocidos como tal, vamos a exponer una breve descripción de los Geoparques existentes en nuestro país actualmente ([www.Geoparques.eu](http://www.Geoparques.eu))

##### GEOPARQUE DEL PARQUE CULTURAL DEL MAESTRAZGO, TERUEL

Fue uno de los cuatro fundadores de la Red Europea, cuenta con 2.622 kilómetros cuadrados, unos 14.500 habitantes y 43 municipios. El Geoparque del Maestrazgo destaca por sus contrastes. Se ha descrito a este lugar como «una comarca aislada; en realidad, independiente de **Valencia** y de **Aragón**; es como una plataforma alta, erizada de montes como conos truncados, verdaderos castillos naturales... Es un país seco, árido, frío; pero sin embargo, tiene recursos para su población». Está gestionado por el Gobierno de Aragón, a través del Dirección General de Patrimonio, y tiene como principal complemento turístico el complejo de Dinópolis ubicado en Teruel capital.

Fuente: [www.Geoparquemaestrazgo.com](http://www.Geoparquemaestrazgo.com)

##### GEOPARQUE DEL CABO DE GATA-NÍJAR, ALMERÍA

Representa el más extenso y **complejo volcánico fósil calco-alcálico** de la Península Ibérica. En este auténtico museo geológico al aire libre los visitantes pueden contemplar flujos de lava, domos volcánicos, calderas o playas de arena fosilizadas con arrecifes fósiles tropicales. Este Geoparque, reconocido como tal en 2001, posee también más de mil especies de plantas endémicas. Cuenta con un total de 500 kilómetros cuadrados, 120 de los cuales son submarinos, con 3 municipios y sobre 5.200 habitantes. Depende de la Dirección General de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Este Geoparque fue expulsado de la EGN y volvió a ser readmitido en 2006.

Fuente: [www.juntadeandalucia.es](http://www.juntadeandalucia.es)

##### GEOPARQUE DE LAS SIERRAS SUBBÉTICAS, CÓRDOBA

Se encuentra en un territorio montañoso al sur de la provincia de **Córdoba**. Las cumbres grises de roca calcárea y los oscuros parches de bosque mediterráneo afloran entre suaves relieves. El verde cambiante de los olivares y el blanco de los pueblos y caseríos se integran en este paisaje rocoso. La roca caliza, modelada por las aguas durante miles de años, presenta un interesante relieve kárstico con gran diversidad de elementos. Las rocas de las Sierras

Subbéticas conservan una historia de más de **200 millones de años de antigüedad**. Cuenta con 320 kilómetros cuadrados con 8 municipios y casi 75.000 habitantes. Como sus hermanos andaluces, también está gestionado por la Junta de Andalucía a través de las autoridades ambientales y desde 2006 pertenece a las redes mundiales y europea de Geoparques .

Fuente: [www.juntadeandalucia.es](http://www.juntadeandalucia.es)

##### GEOPARQUE DE EL SOBRARBE, HUESCA

También conocido como «El Geoparque de los Pirineos» posee algunos de los mejores paisajes del corazón del **Pirineo**, con el Parque Nacional de **Ordesa y Monte Perdido** como el más conocido. Las cimas calcáreas de las Treserols, muy por encima de los 3.000 metros, los cañones de Ordesa y Añisclo, los valles de Pineta y Escuaín, el macizo de Posets o Llardana, el valle de Chistau, las altas montañas calizas de Ordesa y Cotiella o la Sierra de Guara al sur satisfacen al viajero más exigente. Los pueblos de Sobrarbe, como L'Aínsa, Boltaña, Torla o Abizanda, con su rica arquitectura y gastronomía, ofrecen estampas únicas.

Sus 19 municipios cuentan con 2.200 kilómetros cuadrados y una población aproximada de 7.600 habitantes. Está gestionado por una Comarca o Mancomunidad desde su declaración como Geoparque en 2006.

Fuente: [www.Geoparquepireneos.com](http://www.Geoparquepireneos.com)

##### GEOPARQUE DE LA COSTA VASCA, GUIPUZCOA

Es un pequeño territorio encajado entre el mar Cantábrico y las montañas vascas. Sus diez kilómetros de acantilados guardan una espectacular formación de capas de roca llamadas **Flysch**. En ellas se muestran más de 60 millones de años de la historia de la Tierra, como la fina capa de color negro que evidencia el impacto de un gran asteroide y la gran extinción de los dinosaurios. El visitante también puede disfrutar de los verdes valles del interior o del mejor conjunto de caballos de arte parietal del planeta, en la cueva de Ekain, declarado patrimonio de la Humanidad. Declarado Geoparque en 2010 es el más pequeño de la Red con apenas 90 kilómetros cuadrados, 3 municipios pero con una población de 20.000 habitantes. Está gestionado por una asociación de las diferentes administraciones públicas que operan en el territorio; Gobierno Vasco, Diputación de Guipúzcoa y los ayuntamientos de Deba, Zumaia y Mutricó.

Fuente: [www.geoparkea.com](http://www.geoparkea.com)

### GEOPARQUE DE EL PARQUE NATURAL SIERRA NORTE DE SEVILLA, SEVILLA

Tiene una orografía suave y el paisaje lo dominan extensas dehesas de encinas y alcornoques. Entre los múltiples lugares de interés geológico destacan el complejo kárstico y la mina de El Cerro del Hierro; la «Piedra Escrita», un gran yacimiento con la **mayor concentración de huellas de medusas** en la Península Ibérica; los materiales del Pérmico y Triásico con abundante flora fósil y grandes troncos de árbol fósiles; las Cascadas del Huéznar, con saltos de agua donde se forman rocas calcáreas, etc. Fue nombrado Geoparque en 2011, gestionado por el gobierno andaluz, cuenta con 1.775 kilómetros cuadrados, 10 municipios y unos 35.000 habitantes.

Fuente: [www.juntadeandalucia.es](http://www.juntadeandalucia.es)

### GEOPARQUE DE VILLUERCAS-IBORES-JARA, CÁCERES

Se caracteriza por un paisaje intensamente plegado y fracturado, con rocas que cubren un amplio período de tiempo geológico. En este sentido, **posee las rocas más antiguas de Europa** que datan de entre 650 y 400 millones de años. Este Geoparque también es muy rico en patrimonio natural, con aves protegidas, corredores de biodiversidad, árboles monumentales y Reservas de la Biosfera. Destaca por su relieve apalachense, la Cueva de Castañar de Ibor y los yacimientos paleontológicos de trilobites y de Cloudina Carinata. En su interior podemos encontrar el Real Monasterio de Santa María de Guadalupe, declarado Patrimonio de la Humanidad por UNESCO en 1993. Fue incluido en las redes de Geoparques en 2011 y cuenta con 19 municipios, 2.500 kilómetros cuadrados y poco más de 14.200 habitantes. Está gestionado por un convenio entre diferentes entidades, presidido por la Diputación de Cáceres participan en la gestión la Junta de Extremadura, el Grupo de Acción Local APRODERVI, la Mancomunidad Integral de Municipios, la Asociación de Empresarios de Geovilluercas, la Universidad de Extremadura y la Asociación de Geólogos de Extremadura.

Fuente: [www.Geoparquevilluercas.es](http://www.Geoparquevilluercas.es)

### GEOPARQUE DE CATALUÑA CENTRAL, BARCELONA

Guarda singularidades excepcionales, como las Cuevas de Toll y las Cuevas de Salnitre, o los relieves de los antiguos deltas de Montserrat y Sant Llorenç de Munt, dos Parques Naturales de peculiar paisaje. Esta región se extiende entre formaciones montañosas como la montaña de Montserrat, las sierras de Castelltallat o Sant Llorenç de Munt i l'Obac, además del macizo de El Montcau.

En su interior está el imponente Monasterio de Montserrat. Declarado Geoparque en 2012 y tiene 1.300 kilómetros cuadrados, 30 municipios y una importante población superior a los 185.000 habitantes. Está gestionado por el Consejo Comarcal del Bages desde 2012 que fue incorporado a las redes de Geoparques.

Fuente: [www.geoparc.cat](http://www.geoparc.cat)

### GEOPARQUE DE MOLINA-ALTO TAJO EN GUADALAJARA

Con sus 4.520 kilómetros cuadrados es el de mayor extensión de España, cuenta con 77 municipios pero con una población que apenas supera los 10.000 habitantes. Se incorpora a las redes de geoparques en 2014 y está gestionado por una asociación de entidades públicas y privadas comandadas por el Museo de Molina. En general, la comarca del Molina y el Alto Tajo se caracteriza por presentar un rico patrimonio geológico así como una notable geodiversidad. Destaca la presencia de importantes series estratigráficas paleozoicas (Ordovícico y Silúrico) y mesozoicas (Triásico, Jurásico y Cretácico), la amplia variedad litológica, la existencia de diversos yacimientos mineralógicos y paleontológicos, diferentes ámbitos tectónicos y una gran diversidad geomorfológica que se traduce en la variedad de los paisajes presentes en el territorio.

Fuente: [www.Geoparquemolina.es](http://www.Geoparquemolina.es)

### GEOPARQUE DE LA ISLA DE EL HIERRO, SANTA CRUZ DE TENERIFE

La isla de El Hierro es además Reserva de la Biosfera (2000) y desde 2015 la Isla del Meridiano es un nuevo Geoparque. Algunos de sus más importantes recursos son El Árbol Garoé o Árbol Santo, La Casa de las Quinteras que es un museo Etnográfico, El Centro de Interpretación de El Julan, el Centro de Visitantes en Isora, el Ecomuseo de Guinea en el Valle del Golfo y el Lagartario (Centro de Recuperación del Lagarto Gigante de El Hierro). Está gestionado por el Cabildo Insular y cuenta con una superficie de 278 kilómetros cuadrados y 312 submarinos, con 3 municipios y poco más de 11.000 habitantes.

Fuente: [www.Geoparqueelhierro.es](http://www.Geoparqueelhierro.es)

### GEOPARQUE LANZAROTE ARCHIP. CHINIJO. LAS PALMAS

El último territorio español en incorporarse a la Red Mundial de Geoparques UNESCO en septiembre de 2015 aporta 886 kilómetros cuadrados y 1.634 más bajo el Océano Atlántico. Tiene 7 municipios y más de 140.000 habitantes y está gestionado por el cabildo de Lanzarote. Son islas volcánicas oceánicas cuya particular situación geográfica y climática permite la observación en superficie

de multitud de estructuras volcánicas, sedimentarias y erosivas, con un elevado grado de conservación, que difícilmente pueden encontrarse en otras islas volcánicas oceánicas. Es un verdadero museo al aire libre donde todos los rasgos geológicos constituyen un magnífico recurso didáctico para comprender los diferentes procesos que configuran el paisaje que vemos actualmente. Esto ha permitido también su utilización como recurso turístico y de desarrollo local desde hace tiempo. Así, se pueden encontrar edificios volcánicos complejos, volcanes monogenéticos, coladas de lava con todas las morfologías posibles, grandes mantos de piroclastos, vertiginosos acantilados, valles, playas, dunas, fósiles, etc.

Fuente: [www.proyectoGeoparque Lanzarote.info](http://www.proyectoGeoparque Lanzarote.info)

## 5.- ¿QUÉ DEBE TENER EN CUENTA UN TERRITORIO PARA CONVERTIRSE EN GEOPARQUE?

Por la experiencia obtenida en la elaboración de la candidatura del Geoparque de Villuercas Ibores Jara y el asesoramiento que prestado a otras candidaturas, antes de presentar un expediente de ingreso en la GGN, el territorio candidato primero debe haber establecido contacto con la Secretaría GGN para expresar su interés. Es muy importante que haya evidencias de facto que el Geoparque existe y trabaja como tal.

No es posible aceptar candidatos en base a ideas que sólo existen en el papel. Además, el aspirante debe estar seguro de que las autoridades nacionales han sido informadas y que su solicitud de ingreso en la GGN es conforme a las normativas nacionales.

Es muy recomendable haber demostrado, ya en la fase de planificación, intercambios con miembros de la GGN para aumentar la calidad de la candidatura, deben participar en las reuniones de Geoparques internacionales o regionales, en conferencias o cursos de corta duración y estar en contacto con los Geoparques nacionales existentes.

Los plazos para las candidaturas para ser Global Geopark y su procedimiento de evaluación son: Presentación de solicitudes entre el 1 de octubre y el 01 de diciembre. Verificación de la documentación presentada. Evaluaciones del dossier de candidatura hasta el 30 de abril. Misiones de evaluación de campo a partir

01 de mayo. Las decisiones sobre las aplicaciones serán durante la siguiente reunión de la GGN en otoño

Las directrices operativas del Programa de Ciencias de la Tierra y Geoparques, aprobadas en la Asamblea General de UNESCO el pasado día 17 de noviembre, expresan de una manera clara que no debe ser presentada una candidatura a la Secretaría de la UNESCO hasta que no se tenga una experiencia de un año funcionando como un verdadero Geoparque. Estas mismas directrices exponen que la candidatura de los aspirantes debe reflejar las *evidencias* realizadas en el territorio en aspectos como:

*GEOLOGÍA Y TERRITORIO.* Deben existir evidencias de estudios científicos sobre la importancia internacional de la geología del territorio del aspirante y de su contribución para explicar la historia de la Tierra. Los Geositios deben estar señalizados e interpretados y estar clasificados según importancia geológica, educativa o científica. Debe diseñarse un plan de Conservación del Patrimonio Geológico del territorio del Geoparque.

*EDUCACIÓN Y CIENCIA.* Debe haber un Director Científico que coordine los trabajos educativos y científicos, geólogo o especialista en ciencias de la Tierra. Debe existir una colaboración con universidades, colegios y otros centros educativos que colaboren o trabajen en el Geoparque. Es recomendable la creación de un Comité Científico con la presencia de profesionales de la educación y de la ciencia de capacidad reconocida y de carácter multidisciplinar; Geología, Paleontología, Biología, Geografía, Turismo, Marketing, Planificación Territorial, etc. Deben demostrar contactos con las autoridades responsables del Patrimonio Geológico nacional o regional.

*GEOTURISMO Y DESARROLLO SOSTENIBLE.* Se deben diseñar normas escritas consensuadas para crear «empresas del Geoparque» o colaboradoras que certifiquen bajo ciertos parámetros de calidad (alojamientos, restaurantes, guías, artesanía, granjas,...).

Son muy importantes las evidencias sobre la visibilidad del Geoparque en cartelería, señalización, *merchandasing*, accesos por carretera, etc. El Geoparque debe ser visible en los geositios, en los centros de información, en los folletos, en los ayuntamientos, en los centros educativos y en las empresas. Debe ser

importante para la sociedad y que se visualice. Se debe contar con una red lo más completa posible de Centros de Información e Interpretación que explique qué es un Geoparque o los valores geológicos del territorio.

Al mismo tiempo, debe existir una estrategia de desarrollo sostenible, que cuente con la participación y la decisión de la población local y sostenida financieramente por una autoridad o institución con capacidad demostrable para ello con el correspondiente plan de viabilidad económica. El Geoparque se debe comportar como una herramienta promotora del cambio en el territorio. Es muy recomendable la existencia de un Plan de Marketing turístico del territorio y de un Plan de Formación para empresarios de turismo e informadores.

*ESTRUCTURA DE GESTIÓN.* Hay que tener evidencias que expliquen cómo se ha estado trabajando en el Geoparque y cómo y quién o quiénes han tomado las decisiones sobre la gestión del mismo. Debe existir un acuerdo escrito, convenio, protocolo,..., que tenga entre sus fines la creación del Geoparque correspondiente. Debe existir un Plan de Acción con presupuestos, acciones y actividades a desarrollar en cada año natural o plurianual en el que participen todas las administraciones, los empresarios, el colectivo educativo, el territorio de actuación y los responsables de la gestión del patrimonio geológico. Se debe crear un órgano de gestión ejecutivo o similar para la Gestión con las funciones, cargos y competencias que se determine. Hay que nombrar un Director/ Coordinador con experiencia en Desarrollo Sostenible/Territorial o similar y que conozca el proceso de candidatura. Esto junto al nombramiento de un Geólogo/a o Especialista en Ciencias de la Tierra son obligatorios.

*DOSIER DE CANDIDATURA.* Hay que tener las correspondientes Cartas de Respaldo al proyecto correspondiente, enviadas desde las instituciones regionales o nacionales y de los colectivos sociales, empresariales o culturales del entorno. También se debe contar con la Carta de Apoyo de la Comisión Nacional de UNESCO a la candidatura del Geoparque. Por último, el dossier de candidatura debe dejar constancia que el territorio trabaja como Geoparque con al menos un año de antelación.

Otras fuentes: <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/earth-sciences/global-geoparks/proposal-submission/>